



# Kierunki zmian instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego

red. Bartłomiej H. Toszek



**CBPE**  
CENTRUM  
BADAŃ  
POLITYCZNYCH  
I STRATEGICZNYCH

# **Kierunki zmian instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego**



# **Kierunki zmian instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego**

**redakcja naukowa  
Bartłomiej H. Toszek**

**Warszawa 2024  
CBPE**

RECENZENCI

Jerzy Sielski, Andrzej Stelmach

REDAKCJA NAUKOWA

Bartłomiej H. Toszek

KOORDYNATOR WYDAWNICZY

Marek Jabłoński

© Copyright by: Akademia Wymiaru Sprawiedliwości  
Warszawa 2024

NA OKŁADCE

wykorzystano zdjęcie ze strony freepik.com

ISBN: 978-83-67811-42-2

OPRACOWANIE I KOREKTA,  
SKŁAD, ŁAMANIE, DRUK I OPRAWA

**Każdy Format Sp. z o.o.**

ul. Rolna 191/193, 02-729 Warszawa

biuro@kazdyformat.pl

tel. 661 661 180

## Spis treści

Bartłomiej H. Toszek, <i>Wprowadzenie</i> .....	7
Bartłomiej H. Toszek, <i>Prawno-polityczne uwarunkowania funkcjonowania Parlamentu Europejskiego</i> .....	11
Janusz Ruszkowski, <i>Rola Parlamentu Europejskiego w nowych mechanizmach działania Unii Europejskiej</i> .....	47
Marta Witkowska, <i>Wymiary zmian politycznych w Parlamencie Europejskim w XXI w.</i> .....	75
Szymon Bachrynowski, <i>Reforma UE i pozycja Parlamentu Europejskiego w architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej w propozycjach tandemu niemiecko-francuskiego</i> .....	107
Przemysław Biskup, <i>Postulowane zmiany i reformy Parlamentu Europejskiego na podstawie ustaleń Konferencji na rzecz Przyszłości Europy</i> .....	135
Paweł J. Borkowski, <i>Narodowe wybory do ponadnarodowej instytucji – perspektywa zmiany systemu wylaniania członków PE w kontekście ewolucji europejskiego systemu politycznego</i> .....	159
Krzysztof Wasilewski, <i>Rola i miejsce Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym Komisji Europejskiej</i> .....	195
Tomasz Czapiewski, <i>Ewolucja roli Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie legislacyjnym</i> ...	225
Elżbieta Kuźelewska, <i>Relacje Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi państw członkowskich Unii Europejskiej</i> .....	255

**Bartłomiej H. Toszek**

Katarzyna Zawadzka, <i>Partie europejskie w praktyce działania Parlamentu Europejskiego</i> .....	287
Małgorzata Myśliwiec, <i>Polskie propozycje dotyczące kierunków reform instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego</i> .....	317

## Wprowadzenie

Od momentu powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1952 r. Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska (UE), przechodzą nieustanną ewolucję instytucjonalną, przeobrażając się sukcesywnie z organizacji międzynarodowych w strukturę ponadpaństwową, wewnątrz której zakres integracji wykracza poza tradycyjną formułę relacji międzypaństwowych. Dotyczy to w szczególności Parlamentu Europejskiego (PE), który powstał jako quasi-parlamentarna struktura, złożona z *de facto* mianowanych członków, posiadająca ograniczone kompetencje opiniodawczo-doradcze, stając się stopniowo podmiotem wyposażonym w najszerszą spośród wszystkich instytucji unijnych legitymację społeczną, będącym platformą kształtowania się i ścierania poglądów dotyczących nie tylko poszczególnych polityk i strategii działania, lecz także ogólnych kierunków rozwoju całej UE, wyposażonym w uprawnienia umożliwiające wywieranie (w mniejszym lub większym stopniu) realnego wpływu we wszystkich obszarach funkcjonowania UE. Obecnie toczy się debata publiczna o przyszłości politycznej UE, której ważnym elementem są rozważania dotyczące pozycji ustrojowej i wzajemnych relacji trzech najważniejszych organów unijnych, tj. Rady, Komisji i PE. Przewidywane przesunięcie punktu ciężkości w procesach decyzyjnych z pierwszego na ostatni z tych podmiotów spowoduje, że PE uzyska status analogiczny do posiadanego przez parlamenty narodowe w państwach opartych na systemach parlamentarno-gabinetowych. Byłaby to nie tylko naturalna konsekwencja dotychczasowego kierunku ewolucji politycznej UE, lecz także wyraźny sygnał nieuchronności docelowego przekształcenia UE w strukturę quasi-państwową.

W niniejszej publikacji podjęto próbę weryfikacji powyższej hipotezy w perspektywie unijnej (poprzez przedstawienie historycznych, politycznych, gospodarczych i społecznych uwarunkowań debaty o przyszłości UE, jej przebiegu i konkluzji, a także ewolucji powiązań instytucjonalnych PE w wymiarach

wewnątrzunijnym i międzyparlamentarnym) oraz krajowej (tj. polskiej). W pierwszym rozdziale monografii, autorstwa Bartłomieja H. Toszka, przeanalizowano prawno-polityczne determinanty rozwojowe PE (poddając badaniu genezę tego organu, jego strukturę organizacyjną i obszary działania). Rozdział drugi, Janusza Ruszkowskiego, dotyczy roli PE w nowych mechanizmach działania UE, tj. praworządności i warunkowości. Z kolei Marta Witkowska przedstawiła wyniki swoich rozważań odnośnie do wymiarów zmian politycznych w PE w okresie ostatniego ćwierćwiecza, ze szczególnym uwzględnieniem zmiany znaczenia roli grup politycznych w wewnętrznych strukturach organizacyjnych i strategicznego dostosowania się PE do zmieniającego się balansu w traktatowej równowadze instytucji. Rozdział Szymona Bachrynowskiego dotyczy reformy UE i pozycji PE w unijnej architekturze instytucjonalnej w propozycjach tandemu niemiecko-francuskiego (w kontekście zmian wynikających z wejścia w życie traktatu lizbońskiego oraz uwzględnieniem tzw. raportu „12” z 2023 r.). Przemysław Biskup odniósł się natomiast do kwestii zmian i reform PE na podstawie ustaleń Konferencji na rzecz Przyszłości Europy, koncentrując się na problemach postrzegania statusu PE z perspektywy demokracji europejskiej i narodowych, postulatów wysuniętych przez uczestników Konferencji, reakcji na te postulaty ze strony PE oraz ich wpływu na wykształcenie się niemiecko-francuskich propozycji reformy instytucjonalnej UE. W rozdziale Pawła J. Borkowskiego przeanalizowano wybory do PE w kontekście ewolucji europejskiego systemu politycznego, omawiając dotychczasowe inicjatywy reform tego systemu i ich rezultaty. Krzysztof Wasilewski przedstawił rolę i miejsce PE w procesie decyzyjnym Komisji Europejskiej. O znaczeniu PE w unijnym procesie legislacyjnym (w ramach zwykłej i specjalnej procedury ustawodawczej) napisał natomiast Tomasz Czapiewski. Elżbieta Kuzelewska poddała analizie relacje PE z parlamentami narodowymi państw członkowskich UE w wymiarach historycznym i współczesnym. Z kolei Katarzyna Zawadzka skoncentrowała się na unijnym „systemie partyjnym”, opisując organizację i zasady funkcjonowania partii, frakcji i grup politycznych, prezentując układ sił politycznych oraz ponadnarodowy wymiar działania partii europejskich w PE. Ostatni rozdział, autorstwa Małgorzaty Myśliwiec, został poświęcony polskiem



propozycjom odnośnie do kierunków reform instytucjonalnych PE, ze szczególnym uwzględnieniem dyskusji dotyczących podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz dalszego rozszerzania UE. Tak szerokie spektrum rozważań, podjętych przez naukowców z różnych ośrodków badawczych, stanowi gwarancję zróżnicowanego, a tym samym obiektywnego spojrzenia na tytułowe zagadnienie.

Mając świadomość, że niniejsza publikacja może stanowić jedynie przyczynek do dyskusji naukowej i ogólnospołecznej o przyszłości PE, całej UE oraz pozycji Polski w tej organizacji, w imieniu całego zespołu badawczego pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że zawarte w tym tomie rozważania zostaną uznane przez naszych czytelników za wartościowe i inspirujące do dalszych badań szeroko rozumianej problematyki unijnej.

Bartłomiej H. Toszek

Bartłomiej H. Toszek

## **Prawno-polityczne uwarunkowania funkcjonowania Parlamentu Europejskiego**

Parlament Europejski (PE) jest pod wieloma względami podmiotem o bardzo szczególnym statusie w systemie politycznym Unii Europejskiej (UE). Jako jedyny organ unijny obradujący publicznie, którego członkowie pochodzą z wyboru dokonywanego przez ogół obywateli państw członkowskich UE w wyborach bezpośrednich, posiada on silną legitymację do sprawowania władzy. Jednak równocześnie, będąc najbardziej demokratyczną spośród wszystkich instytucji UE, wciąż jeszcze nie posiada uprawnień porównywalnych z przysługującymi parlamentom narodowym. Wprawdzie ogromna dynamika rozwojowa PE pozostaje ukierunkowana przede wszystkim na sferę funkcjonalną, niemniej w unijnym procesie decyzyjnym organ ten dzieli kompetencje stanowiące z Radą Unii Europejskiej (RUE). Niejednoznaczność pozycji ustrojowej PE powoduje, że jest on podmiotem bardzo trudnym z ekspanacyjnego punktu widzenia, czyli nie poddaje się w łatwy sposób ujęciom teoretycznym. Z klasycznych teorii europeistycznych ani neofunkcjonalizm, ani *intergovernmentalism* nie generują zadowalających hipotez badawczych dotyczących okoliczności i sposobów, które towarzyszą PE w procesie wywierania niezależnego wpływu przyczynowego na proces integracji europejskiej. Jeżeli jednak zastosujemy w badaniach narzędzie politologii porównawczej, pytając nie o proces integracji, lecz o działanie UE jako systemu politycznego ze wszystkimi jego zależnościami, mamy szansę wyjaśnić rolę PE jako większościowego aktora w tak rozumianym systemie. Do najbardziej przydatnych metod naukowych w badaniach nad tym organem należy zatem zaliczyć teorię wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*) oraz metodę mocodawca-agent powiązaną z teoriami PAT

(*principal-agent theory*) i PSAT (*principal-supervisor-agent theory*)<sup>1</sup>. Na potrzeby niniejszego rozdziału wykorzystano również metodę systemową średniego rzędu, umożliwiającą ukazanie mechanizmów działania (w tym dynamiki ich rozwoju) PE w kontekście całego systemu politycznego UE oraz powiązań z parlamentami narodowymi unijnych państw członkowskich. Metodą wiodącą w zakresie wyjaśnienia charakteru powiązań wewnętrznych między poszczególnymi elementami struktury organizacyjnej PE okazała się analiza instytucjonalno-prawna.

Nie ulega wątpliwości, że spośród wszystkich instytucji UE to właśnie PE jest tą, która najbardziej się zmieniła od chwili swojego powstania. Należy więc uznać, że dynamika zmian zachodzących wewnątrz PE jest największa spośród instytucji kierowniczych UE. W rozwoju PE można dostrzec swoistą podwójną dynamikę instytucjonalną i kompetencyjną. Ta pierwsza wiąże się nie tylko z ewolucją struktur zarządzających, lecz także ze zmianami w grupach politycznych. Jednak to dynamika kompetencyjna wydaje się bardziej spektakularna, ponieważ wiąże się z gradualnym rozszerzaniem uprawnień decyzyjnych, od (ustalonych pierwotnie) doradczo-konsultacyjnych poprzez budżetowe i kontrolne, aż po legislacyjne. Jak zauważa Janusz Ruskowski, „w zakresie kompetencyjnym stopniowy rozrost uprawnień Parlamentu Europejskiego w systemie politycznym Unii Europejskiej jest wręcz zadziwiający w swojej logice i systematyczności zmian”<sup>2</sup>.

W niniejszym rozdziale przedstawiono genezę PE (prezentując przesłanki powstania i kolejnych etapów rozwoju tej instytucji), omówiono strukturę organizacyjną „legislatywy” unijnej (wyjaśniając system wewnętrznych powiązań instytucjonalnych) oraz obszary i mechanizmy jej działania (wskazując również sfery, które stanowią przedmiot zainteresowania PE w kontekście dalszej dynamizacji jego rozwoju kompetencyjnego). Postawionym przez autora celem jest wykazanie, że pomimo wysokiego stopnia skomplikowania i otwartego charakteru (tj. nieukierunkowania na osiągnięcie z góry założonego rezultatu) procesu rozwoju PE (w wymiarach zarówno instytucjonalnym, jak również kompetencyjnym), pozostaje on nieustannie

<sup>1</sup> J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 5-6.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 6.

ukierunkowany na (faktyczne, a w dalszej perspektywie formalne) uczynienie tego organu najważniejszym elementem unijnego systemu politycznego, stanowiącego (docelowo samodzielnie) o najważniejszych sprawach UE, w szczególności kierunkach i dynamice jej rozwoju na płaszczyznach gospodarczej, społecznej, politycznej i militarnej.

## 1. Geneza Parlamentu Europejskiego

Zalążkiem PE było Wspólne Zgromadzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), które wraz z innymi organami tej Wspólnoty, tj. Wysoką Władzą, Radą oraz Trybunałem EWWiS, zostało powołane na mocy traktatu ustanawiającego EWWiS w dniu 18 kwietnia 1951 r. Pierwsze posiedzenie Zgromadzenia odbyło się w dniu 10 września 1952 r. (w sali obrad plenarnych Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w *Palais de l'Europe*) w Strasburgu. W obradach uczestniczyło 78 deputowanych, powołanych przez parlamenty narodowe 6 państw członkowskich (po 18 z Francji, Niemiec i Włoch, po 10 z Belgii i Holandii oraz 4 z Luksemburga). Już wówczas zarysowały się wśród nich podziały nieoparte na przynależności narodowej, lecz przekonaniach politycznych, które w rezultacie doprowadziły do wyłonienia 3 pierwszych grup politycznych<sup>3</sup>, tj. chrześcijańsko-demokratycznej, liberalnej i socjalistycznej. Pierwszym przewodniczącym Zgromadzenia (pełniącym tę funkcję do 1954 r.) został belgijski polityk, Paul-Henri Spaak<sup>4</sup>. Ze względu na fakt wyposażenia tego organu w wąskie uprawnienia doradcze w strukturze EWWiS (a następnie Wspólnot Europejskich, WE) „przez większą część swojego istnienia mógł on być słusznie nazywany wielojęzycznym forum dyskusyjnym”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Université du Luxembourg, *Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951)*, [https://www.cvce.eu/en/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_coal\\_and\\_steel\\_community\\_paris\\_18\\_april\\_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html](https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html) (10.05.2024).

<sup>4</sup> Paul-Henri Spaak (1899-1972), belgijski polityk socjalistyczny, minister spraw zagranicznych (1939-1945) i premier Belgii (1938-1939 i 1947-1949), pierwszy przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego ONZ (1946-1947), pierwszy przewodniczący Zgromadzenia EWWiS (1952-1954), Sekretarz Generalny NATO (1957-1961).

<sup>5</sup> European Parliament Press Service, *Professor Farrell: 'The EP is now one of the most powerful legislatures in the world'*, Strasbourg 2007, s. 1.

Na etapie tworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom), w ich strukturach „przewidziano osobne (...) Zgromadzenia Parlamentarne, zatem łącznie z istniejącym już Wspólnym Zgromadzeniem EWWiS równolegle istniały trzy autonomiczne instytucje o charakterze parlamentarnym. (...) Ta potrójna struktura instytucjonalna Wspólnot Europejskich była niepotrzebna i uciążliwa, tak ze względów finansowych, praktycznych, technicznych i administracyjnych, jak również ze względów płynności mechanizmu decyzyjnego, zatem zwykle praktyczne przyczyny nakazywały uproszczenie tego mechanizmu, co ewidentnie ograniczyłoby biurokrację. Nie mniej ważne było także to, że kompetencje poszczególnych instytucji wspólnotowych po prostu pokrywały się. Ponadto nie zapominajmy, że trzy Wspólnoty Europejskie jako osobne organizacje międzynarodowe tworzyły te same kraje członkowskie. W tych okolicznościach narodziła się natychmiast idea stopniowego połączenia podobnych sobie instytucji. Taka konwergencja (...) odbyła się w dwóch głównych etapach: pierwszy miał miejsce w latach 1957-1958, a drugi w latach 1965-1967”<sup>6</sup>. W pierwszym etapie połączono m.in. Wspólne Zgromadzenie EWWiS ze Zgromadzeniami Parlamentarnymi EWG i Euratomu, które utworzyły Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne (*European Parliamentary Assembly*, EZP) w dniu 1 stycznia 1958 r. Pierwsze posiedzenie nowoutworzonego Zgromadzenia (w składzie 142 deputowanych) zostało zwołane na dzień 19 marca tego samego roku do Strasburga. Pierwszym przewodniczącym Zgromadzenia (pełniącym tę funkcję do 1960 r.) został francuski polityk, Robert Schuman<sup>7</sup>.

Na mocy rezolucji przyjętej w dniu 30 marca 1962 r. Zgromadzenie przyjęło nazwę Parlamentu Europejskiego (*European Parliament*)<sup>8</sup>, aczkolwiek zmiana ta została wprowadzona do

<sup>6</sup> J. Ruszkowski, op. cit., s. 68-69.

<sup>7</sup> Robert Schuman (1886-1963), francuski polityk chadecki, minister spraw zagranicznych (1948-1949) i premier Francji (1947-1948, 1948), pierwszy przewodniczący Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego (1958-1960), Czcigodny Sługa Boży Kościoła katolickiego.

<sup>8</sup> Université du Luxembourg, *European Parliamentary Assembly Resolution on the name of the Assembly (30 March 1962)*, [https://www.cvce.eu/en/obj/european\\_parliamentary\\_assembly\\_resolution\\_on\\_the\\_name\\_of\\_the\\_assembly\\_30\\_march\\_1962-en-63306da9-c8c8-4a05-b479-ea9e6f5d2c60.html](https://www.cvce.eu/en/obj/european_parliamentary_assembly_resolution_on_the_name_of_the_assembly_30_march_1962-en-63306da9-c8c8-4a05-b479-ea9e6f5d2c60.html) (10.05.2024).

wspólnotowych traktatów założycielskich dopiero na podstawie postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego podpisanego w dniach 17 i 28 lutego 1986 r.<sup>9</sup> „Ponadnarodowy Parlament Europejski został ustanowiony na mocy suwerennej decyzji państw narodowych, która została urzeczywistniona na poziomie międzyrządowym wraz z podpisaniem Traktatów Założycielskich. Taki sposób powołania Parlamentu Europejskiego, a także katalog wczesnych kompetencji, które dla niego przewidziano, wystarczą do spostrzeżenia, że suwerenna decyzja podjęta na poziomie narodowym została formalno-prawnie zapisana w traktacie międzyrządowym, a dotyczyła ponadnarodowej instytucji. W tym procesie pojawiły się więc działania zlokalizowane na trzech poziomach konwencjonalnych: narodowym, międzyrządowym i ponadnarodowym”<sup>10</sup>.

Przeprowadzona w pierwszej połowie lat 70. XX w. reforma budżetowa WE przyniosła PE znaczące rozszerzenie uprawnień decyzyjnych. Do tego czasu posiadał on bowiem jedynie prawo decydowania o wydatkach nieobowiązkowych WE. Po reformie mógł nie tylko wypowiadać się w sprawach dotyczących wydatków obowiązkowych (od 1970 r.), lecz także wносить uwagi do projektów budżetu (z wyłączeniem spraw dotyczących rozwoju instytucjonalnego WE oraz z zastrzeżeniem, że uwagi nie mają charakteru wiążącego dla Rady Ministrów WE), odrzucać projekt budżetu w całości oraz udzielać Komisji Europejskiej absolutorium z wykonania budżetu (od 1975 r.). Reforma miała również ten skutek, że wymusiła zacieśnienie i sformalizowanie współdziałania PE i Rady w ramach procedury budżetowej, co znalazło wyraz w porozumieniu między oboma organami zawartym w 1975 r. (które zostało uzupełnione i rozszerzone w latach 1982, 1993 i 1999). „Celem tego porozumienia było wprowadzenie mechanizmu dyscypliny budżetowej (...) oraz zapewnienie współpracy międzyinstytucjonalnej w sprawach budżetowych”<sup>11</sup>.

Do 1979 r. deputowani do PE (eurodeputowani) byli powoływani przez parlamenty narodowe państw członkowskich

<sup>9</sup> *Single European Act* (OJ 29.06.1987, L 169).

<sup>10</sup> J. Ruskowski, op. cit., s. 72.

<sup>11</sup> Université du Luxembourg, *Power of the purse of the European Parliament*, [https://www.cvce.eu/obj/power\\_of\\_the\\_purse\\_of\\_the\\_european\\_parliament-en-f0eebf2-b760-467d-951c-7ef14a350199.html](https://www.cvce.eu/obj/power_of_the_purse_of_the_european_parliament-en-f0eebf2-b760-467d-951c-7ef14a350199.html) (10.05.2024).

(spośród osób zasiadających w tych zgromadzeniach). Należy jednak zauważyć, że w traktatach założycielskich EWWiS, EWG i Euratomu znajdowały się postanowienia umożliwiające wprowadzenie bezpośrednich wyborów do poszczególnych zgromadzeń parlamentarnych, co otwierało możliwość przyjęcia takiego rozwiązania w odniesieniu do PE. Prace nad ordynacją bezpośrednią były prowadzone od 1961 r., tj. od momentu ogłoszenia raportu belgijskiego polityka Fernanda Dehousse'a<sup>12</sup>, w którym silnie akcentowano znaczenie demokratycznej legitymizacji mandatu deputowanego do EZP<sup>13</sup>. Jednak dopiero w 1976 r. została wydana decyzja Rady dotycząca bezpośrednich i powszechnych wyborów do PE. Akt ten (który wszedł w życie w 1978 r.) wprowadził minimalne kryteria wyborcze dla państw członkowskich WE, tj. bezpośredniość i powszechność (określone w tytule decyzji), równość (ograniczoną jednak tylko do płci) i tajność. Uniemożliwił on także łączenie mandatu eurodeputowanego z pełnieniem innych stanowisk publicznych lub politycznych. Ponadto, państwa członkowskie WE mogły samodzielnie wprowadzić dodatkowe ograniczenia w zakresie łączenia funkcji. W treści decyzji nie został sformułowany wprost zakaz łączenia mandatu eurodeputowanego z mandatem deputowanego do parlamentu narodowego, choć państwa członkowskie mogły wprowadzać takie zakazy z poziomu krajowego (jak uczyniły to Austria, Belgia, Grecja, Hiszpania i Wielka Brytania)<sup>14</sup>. „Wiele partii politycznych, nawet w krajach, które dopuszczały możliwość podwójnego mandatu, formalnie zakazywało takiej praktyki w swoich statutach, lub czyniło to nieformalnie w praktyce politycznej. Raport (...) Brytyjczyka Geoffreya Hoona<sup>15</sup> z 1988 r. zakładał zakazanie łączenia mandatów do PE i do parlamentu narodowego, ale dopuszczał już

<sup>12</sup> Fernand Dehousse (1906-1976), belgijski polityk socjalistyczny, przedstawiciel Belgii w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ (1946-1948 i 1951-1952), przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (1956-1959).

<sup>13</sup> University of Pittsburgh, *Report drawn up on behalf of the Committee on Political Affairs and Institutional Affairs on the foreign policy of the Member States in relation to the European Communities. European Parliamentary Assembly: ordinary session. 1960-1961 Doc 87, November 1960*, <http://aei.pitt.edu/88739> (10.05.2024).

<sup>14</sup> K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 200.

<sup>15</sup> Geoffrey William Hoon (ur. 1953), brytyjski polityk laburzystowski, był ministrem ds. europejskich (1999 i 2006-2007), ministrem obrony (1999-2005)

możliwość łączenia mandatu do PE z mandatem do parlamentów regionalnych i lokalnych<sup>16</sup>.

Pierwsze wybory do PE odbyły się w dniach 7-10 czerwca 1979 r. Czynne i bierne prawa wyborcze przysługiwały wszystkim osobom, które posiadały obywatelstwo państwa członkowskiego WE (z możliwością oddania głosu lub zgłoszenia swojej kandydatury w dowolnym miejscu na obszarze WE). Już wówczas stało się widoczne, że „w ordynacji wyborczej do PE ważna jest instytucja UE [właśc. WE]. Jest to swego rodzaju obywatelstwo polityczne, które jest integralną oraz centralną częścią tożsamości kulturowej, bowiem nie może się rozwijać bez więzów tworzonych przez solidarność oraz bez więzów zależnych od tożsamości kulturowej”<sup>17</sup>. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które miały ukończone 18 lat (bez względu, w jaki sposób kwestia ta była regulowana przez prawo krajowe państwa, w którym dana osoba głosowała), natomiast bierne prawo wyborcze posiadały osoby, które osiągnęły wiek uprawniający do kandydowania w wyborach parlamentarnych państwa swojego obywatelstwa, tj. 25 lat w Holandii, 23 lata we Francji oraz 18 lub 21 lat w pozostałych krajach WE.

W wyniku wyborów zwycięstwo odniosła Grupa Socjalistyczna (*Socialist Group*, SOC) z wynikiem 27,56% głosów, co umożliwiło jej obsadzenie 113 spośród 410 miejsc w PE. Nieco mniejsze poparcie (26,10% głosów) odnotowała chadecka Europejska Partia Ludowa (*European People's Party*, EPP), która uzyskała 107 mandatów. Na kolejnych miejscach uplasowały się grupy polityczne: konserwatywni Europejscy Demokraci (*European Democrats*, ED), Grupa Sojuszu Komunistycznego (*Communist and Allies Group*, COM), Europejscy Liberalowie i Demokraci (*European Liberala and Democrats*, ELD), narodowo-konserwatywni Europejscy Postępowi Demokraci (*European Progressive Democrats*, EPD) osiągając odpowiednio 15,61%, 10,73%, 9,76% i 5,37% głosów oraz 64, 44, 40 i 22 mandaty<sup>18</sup>. Spośród

---

i ministrem transportu (2008-2009) w rządzie brytyjskim, Lordem Tajnej Pieczęci i przewodniczącym Izby Gmin (2005-2006).

<sup>16</sup> R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2007, s. 22.

<sup>17</sup> J. Ruskowski, op. cit., s. 101.

<sup>18</sup> S. Hix, A.G. Noury, G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge 2009, s. 38.



pozostałych 20 niezależnych eurodeputowanych, 11 utworzyło Grupę ds. Technicznej Koordynacji i Obrony Niezależnych Grup i Członków (*Group for the Technical Coordination and Defence of Independent Groups and Members*, CDI), zapoczątkowując proces kreowania grup technicznych, tj. niemających spójnej linii partyjno-światopoglądowej, a powstających tylko po to, by móc korzystać z przywilejów nadanych ugrupowaniom politycznym (własne budżety, środki łączności, pomieszczenia biurowe itd.). Średnia frekwencja wyborcza wyniosła 63% (co świadczyło o umiarkowanym zainteresowaniu wyborami). Nie licząc Belgii i Luksemburga, gdzie głosowanie miało charakter obowiązkowy, najwyższa frekwencja została odnotowana we Włoszech (84,9%), a we wszystkich pozostałych państwach członkowskich (z wyjątkiem Danii i Wielkiej Brytanii) wyniosła ona ponad 50%. Najmniejsze zainteresowanie wybory wzbudziły wśród Brytyjczyków, spośród których zagłosowało jedynie 32,2% osób posiadających czynne prawo wyborcze<sup>19</sup>.

Już na tym etapie wytworzył się szereg obowiązujących do dzisiaj (aczkolwiek niekoniecznie sformalizowanych) zasad dotyczących sposobu kształtowania składu PE:

1. Ubiegający się o mandat eurodeputowanego nie rywalizują ze sobą na polu zagadnień europejskich, nie spierają się palące kwestie dotyczące UE, lub też czynią to rzadko. Kampanie wyborcze prowadzone są przez partie narodowe i z reguły dominują w nich kwestie narodowe. Stąd ewentualna reelekcja eurodeputowanego pozostaje zależna nie tyle od jego osiągnięć w PE, lecz przede wszystkim od popularności we własnej partii narodowej. Reelekcja nie jest również zależna od jego pozycji we frakcji wewnątrz PE, lecz od liderów kierujących partią na szczeblu narodowym, z której eurodeputowany kandydował<sup>20</sup>. „Unarodowienie” kampanii wyborczych powoduje również, że „wybory europejskie są często traktowane jako poligon doświadczalny dla sojuszy międzypartyjnych. (...) Te czynniki powodują, że wybory

---

<sup>19</sup> Université du Luxembourg, *Rates of participation in European elections (1979-2014)*, [https://www.cvce.eu/obj/rates\\_of\\_participation\\_in\\_european\\_elections\\_1979\\_2009-en-7dc3cc1c-13f3-43a6-865f-8f17cf307ef7.html](https://www.cvce.eu/obj/rates_of_participation_in_european_elections_1979_2009-en-7dc3cc1c-13f3-43a6-865f-8f17cf307ef7.html) (10.05.2024).

<sup>20</sup> S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke – New York 2005, s. 89-90.

europiejskie są często postrzegane jako wydarzenie o niewielkim znaczeniu politycznym (...). Ponieważ jednak wiążą się z mobilizacją całego elektoratu narodowego, mogą stanowić okazję do testowania strategii krajowych”<sup>21</sup>.

2. Wybór eurodeputowanych odbywa się albo na poziomie regionalnym (w okręgach wyborczych ustalanych przez państwa członkowskie), co ma miejsce np. w Belgii i we Włoszech, albo na poziomie narodowym, jak np. w Austrii i w Danii. „Euroelekcja (...) odbywa się na podstawie narodowych ordynacji wyborczych wzbogaconych o wspólnotowe zasady wyborcze, co w praktyce ma miejsce na styku trzech poziomów: regionalnego, narodowego i ponadnarodowego”<sup>22</sup>.
3. Na 5-letnią kadencję wybierana jest liczba eurodeputowanych ustalana dla każdego państwa członkowskiego proporcjonalnie do liczby jego mieszkańców. Oprócz technicznego rozszerzenia liczby eurodeputowanych (ze 198 do 410) w związku ze zmianą sposobu ich wyłaniania w 1979 r. oraz (nieudanych) prób wprowadzenia stałej liczby mandatów w PE w latach 1992 (700), 2001 (732) i 2007 (751), co do zasady liczba eurodeputowanych wzrastała wraz z kolejnymi rozszerzeniami WE (a następnie UE), tj. o 56 w 1973 r. (po przystąpieniu Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii), o 24 w 1981 r. i o 84 w 1986 r. (po przystąpieniu odpowiednio Grecji oraz Hiszpanii i Portugalii), o 49 w 1994 r. (co było spóźnionym rezultatem zjednoczenia Niemiec w 1990 r.), o 59 w 1995 r. (po przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji). Największe rozszerzenie UE w 2004 r. (o Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Maltę, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry) skutkowało wzrostem liczby mandatów w PE „zaledwie” o 106. Wynikało to z reorganizacji zasad przydziału mandatów, w wyniku której liczba miejsc w PE przypadających eurodeputowanym ze „starej UE” uległa zmniejszeniu z 626 do 535, a pozostałe 197 miejsc rozdysponowano między „stare” i „nowe” państwa członkowskie. Natomiast przyjęcie do UE kolejnych krajów w 2007 r. (Bułgarii i Rumunii) oraz

---

<sup>21</sup> L. Bardi, N. Bellig, C.S. Lopez, O. Costa, *The European Parliament reaffirms its legitimacy*, [w:] Y. Meny (eds.), *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History*, Luxembourg 2009, s. 38.

<sup>22</sup> J. Ruskowski, op. cit., s. 105.

Tab. 1. Liczba eurodeputowanych w latach 1958-2024

Państwo członkowskie	Rok													
	1958	1973	1979	1984	1987	1994	1995	2004	2007	2009	2013	2014	2020	
Austria	-	-	-	-	-	-	21	18	18	19	19	18	19	
Belgia	14	14	24	24	24	25	25	24	24	22	22	21	21	
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-	-	18	18	18	17	17	
Chorwacja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	11	12	
Cypr	-	-	-	-	-	-	-	6	6	6	6	6	6	
Czechy	-	-	-	-	-	-	-	24	24	22	22	21	21	
Dania	-	10	16	16	16	16	16	14	14	13	13	13	14	
Estonia	-	-	-	-	-	-	-	6	6	6	6	6	7	
Finlandia	-	-	-	-	-	-	16	14	14	13	13	13	14	
Francja	36	36	81	81	81	87	87	78	78	74	74	74	79	
Grecja	-	-	-	24	24	25	25	24	24	22	22	21	21	
Hiszpania	-	-	-	-	60	64	64	54	54	54	54	54	59	
Holandia	14	14	25	25	25	31	31	27	27	26	26	26	29	
Irlandia	-	10	15	15	15	15	15	13	13	12	12	11	13	
Litwa	-	-	-	-	-	-	-	13	13	12	12	11	11	
Luksemburg	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	
Łotwa	-	-	-	-	-	-	-	9	9	9	9	8	8	

Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	6	6	6	6
Niemcy	36	36	81	81	99	99	99	99	99	99	96	99	99	96
Polska	-	-	-	-	-	-	-	54	54	54	51	51	51	52
Portugalia	-	-	-	24	25	25	24	24	24	24	22	22	21	21
Rumunia	-	-	-	-	-	-	-	-	35	35	33	33	32	33
Słowacja	-	-	-	-	-	-	-	14	14	14	13	13	13	14
Słowenia	-	-	-	-	-	-	-	7	7	7	8	8	8	8
Szwecja	-	-	-	-	-	-	-	22	19	19	20	20	20	21
Węgry	-	-	-	-	-	-	-	-	24	24	22	22	21	21
Wielka Brytania	-	36	81	81	87	87	87	87	78	78	73	73	73	-
Włochy	36	36	81	81	87	87	87	87	78	78	73	73	73	76
RAZEM	142	198	410	434	518	567	626	732	785	785	751	766	751	705

Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Bardi, N. Beligh, C.S. Lopez, O. Costa, *The European Parliament reaffirms its legitimacy*, [w:] Y. Meny (eds.), *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History*, Luxembourg 2009, s. 42; *Protocol Amending the Protocol on Transitional Provisions annexed to the Treaty on European Union, to the Treaty on the Functioning of the European Union and to the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community* (OJ 29.9.2010, C 263); European Parliament, *Composition of the European Parliament with a view to the 2014 elections*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0082\\_EN.html?redirect=10.05.2024](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0082_EN.html?redirect=10.05.2024); European Parliament, *EU elections 2019: MEPs pave way for pan-European constituency post Brexit*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180123IPR92301/eu-elections-2019-meps-pave-way-for-pan-european-constituency-post-brexit> (10.05.2024).

w 2013 r. (Chorwacji) spowodowało ponowny wzrost liczby eurodeputowanych odpowiednio do 732 i 766<sup>23</sup>. Po opuszczeniu struktur unijnych przez Wielką Brytanię w 2020 r. liczba mandatów w PE wynosi 705.

4. „Transnarodowe grupy polityczne konstytuowane są przez deputowanych należących do partii narodowych. Stąd partie narodowe współkreują grupy polityczne w PE poprzez swoich polityków wybranych do PE w wyborach przeprowadzonych według ordynacji narodowych w państwach członkowskich, podzielonych na regionalne okręgi wyborcze. Partie narodowe mogą także desygnować spośród ‘swoich’ deputowanych przewodniczącego nad członkami (deputowanymi) danej partii narodowej w ramach grupy politycznej w PE. Jest to naturalna praktyka, która pozwala partiom narodowym utrzymywać określony wpływ na forum ponadnarodowego PE, a ponadto daje im możliwość europeizowania (typu *bottom-up*) określonych zagadnień i problemów, których partia narodowa nie byłaby w stanie rozwiązać na swoim poziomie”<sup>24</sup>.

Dominacja SOC (przekształconej w 1992 r. w Partię Europejskich Socjalistów (*Party of European Socialists*, PES)) w PE utrzymała się do wyborów w 1999 r., kiedy to najwięcej głosów uzyskała EPP, która potwierdziła swoją pozycję najsilniejszej grupy politycznej również w wyborach odbywających się w latach 2004, 2009, 2014 i 2019. Oprócz chadeków i socjalistów, w PE wciąż obecne są ugrupowania zrzeszające eurodeputowanych o poglądach komunistycznych (aczkolwiek obecnie w ramach szerszej formuły łączącej środowiska skrajnie lewicowe), proekologicznych, liberalnych i konserwatywnych. Obecni są również przedstawiciele partii narodowych lub ruchów społecznych o jednoznacznie eurosceptycznym lub wręcz antyeuropejskim profilu ideologicznym.

W miarę umacniania się legitymacji i pozycji PE w systemie politycznym WE, rozszerzeniu ulegały również kompetencje tego organu. Proces ten częściowo odbywał się poprzez „uzurpatorskie” podejmowanie określonych decyzji pozostających *ipso iure* poza obszarem uprawnień PE, a następnie dążenie do formalizowania skutków prawnych tych decyzji (raczej *ex nunc* niż

<sup>23</sup> European Parliament, *Fact Sheets on the European Union: The European Parliament. Historical Background*, Brussels 2017, s. 2.

<sup>24</sup> J. Ruskowski, op. cit., s. 142.

*ex tunc*). W ten sposób np. PE wypracował i przyjął (w 1984 r.) projekt traktatu ustanawiającego Unię Europejską (autorstwa włoskiego polityka Altiero Spinelli<sup>25</sup>), który co prawda nie uzyskał wówczas poparcia parlamentów narodowych państw członkowskich, stał się jednak podstawą pierwszej poważnej rewizji traktatów założycielskich WE, tj. Jednolitego Aktu Europejskiego (w którym określono datę utworzenia Wspólnego Rynku opartego na zasadach swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału; położono podwaliny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), umocniono współpracę polityczną państw członkowskich, a także zreformowano zasady funkcjonowania PE i Rady Europejskiej)<sup>26</sup>. Innym przykładem takich działań były (prowadzone od 1981 r.) głosowania nad kandydaturami na przewodniczącego Komisji, które odbywały się na długo przed przyznaniem PE tego prawa w 1992 r.

Rozszerzanie kompetencji PE odbywało się również na płaszczyźnie formalnej. Pierwszym jego przejawem było orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1980 r. nakazujące Radzie konsultowanie z PE wszystkich projektów rozporządzeń. „Odtąd żaden akt prawny przyjęty przez Radę (...), co do którego nie wypowiedział się Parlament Europejski, nie mógł być uznany za ważny. Także Parlament Europejski zmienił swój wewnętrzny sposób postępowania (...), aby móc opóźnić (przesunąć) ostatnie głosowanie w sytuacji, gdy Komisja Europejska nie podjęła działania w celu przyjęcia poprawek w propozycji aktu prawnego naniesionych przez Parlament. Wówczas propozycja aktu prawnego wracała do odpowiedniej komisji parlamentarnej. (...) Z kolei w dokumencie ogłoszonym w listopadzie 1981 r. przez dwóch ministrów spraw zagranicznych RFN (...) oraz Włoch (...) opowiedziano się za sformalizowaniem roli Rady Europejskiej na polu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz za wzmocnieniem roli Parlamentu Europejskiego we wspólnotowych procedurach decyzyjnych. Te postulaty znajdują się odtąd w agendzie działań Wspólnot Europejskich”<sup>27</sup>. Na

<sup>25</sup> Altiero Spinelli (1907-1986), włoski polityk komunistyczny, założyciel Europejskiego Ruchu Federalistycznego.

<sup>26</sup> Université du Luxembourg, *The European Parliament's proposals*, [https://www.cvce.eu/obj/the\\_european\\_parliament\\_s\\_proposals-en-9169f4c4-6aa-2-40d7-af99-9004fb85332c.html](https://www.cvce.eu/obj/the_european_parliament_s_proposals-en-9169f4c4-6aa-2-40d7-af99-9004fb85332c.html) (10.05.2024).

<sup>27</sup> J. Ruskowski, op. cit., s. 188.

mocy Jednolitego Aktu Europejskiego zostały wprowadzone nowe procedury legislacyjne, tj. współpracy i zgody, w których PE uzyskał pozycję współdecydenta (obok Rady). W ramach pierwszej (stosowanej w odniesieniu do spraw rozstrzyganych przez Radę większością głosów) PE uzyskał możliwość opiniowania wniosku Komisji oraz zatwierdzania, zmieniania lub odrzucania stanowiska Rady. Z kolei w procedurze zgody (dotyczącej spraw o kluczowym znaczeniu dla WE) brak aprobaty PE dla decyzji Rady skutkowało nieważnością tej decyzji. Prerogatywy te zostały rozszerzone w treści Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. inicjującym procedurę współdecydowania, w której PE otrzymał kompetencje do stanowienia aktów prawnych wspólnie z Radą. „Procedura kodecyzji nadała Parlamentowi Europejskiemu rolę, jakiej ta instytucja nigdy dotąd nie posiadała we wspólnotowym systemie politycznym, czyli pełnego współuczestnika w procesie legislacyjnym UE oraz uczyniła Parlament równym partnerem Rady w tym procesie”<sup>28</sup>. Zasady wprowadzone w Jednolitym Akcie Europejskim i Traktacie o Unii Europejskiej zostały częściowo zmodyfikowane i rozszerzone w latach 1997 i 2001 na mocy postanowień Traktatu Amsterdamskiego i Traktatu z Nicei. Wyraźne wzmocnienie pozycji ustrojowej PE nastąpiło natomiast po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (w 2009 r.), co było następstwem „uznania procedury współdecydowania za zwykłą procedurę prawodawczą, rozszerzenia materialnego zakresu jej zastosowania, nadania Parlamentowi prawa do wybierania przewodniczącego Komisji Europejskiej, a także zwiększenia uprawnień Parlamentu w następujących procedurach: uchwalania rocznego budżetu, wielostronnego nadzoru, wieloletnich ram finansowych, zwykłej i uproszczonej rewizji traktatów założycielskich oraz dobrowolnego wystąpienia z Unii. Wszystkie te zmiany wzmocniają infrastrukturę ponadnarodową w Unii Europejskiej. W efekcie samego tylko przekształcenia procedury współdecydowania w zwykłą procedurę prawodawczą oraz rozszerzenia zakresu jej stosowania ok. 95% aktów prawodawczych miało być w przyszłości przyjmowanych przez Parlament Europejski i Radę”<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Ibid., s. 190.

<sup>29</sup> J.J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej przewidywana w Traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2009, nr 3, s. 58-59.

Systematyczne rozszerzanie uprawnień PE w kolejnych aktach ustrojowych WE i UE wskazuje na istnienie w łonie tej instytucji silnej determinacji do zwiększenia swojego znaczenia we wspólnotowym, a następnie unijnym systemie politycznym. Szerokie kompetencje przyznane PE w traktatach amsterdamskim, nicejskim i lizbońskim niewątpliwie nie zaspokoiliy daleko idących aspiracji, czego wyraźnym świadectwem są wysuwane przez Prezydium PE (*Bureau*) postulaty dotyczące m.in. przyznania PE roli obserwatora w negocjacjach międzynarodowych prowadzonych przez Komisję, składania przez Komisję sprawozdania ze swojej działalności przed PE oraz uczestniczenia przewodniczącego PE w posiedzeniach Komisji dotyczących spraw o kluczowym znaczeniu dla UE<sup>30</sup>. Jest zatem oczywiste, że PE będzie w dalszym ciągu sięgał po nowe uprawnienia decyzyjne (kosztem innych organów unijnych), stając się stopniowo odpowiednikiem parlamentu (rozumianego jako podstawowy organ władzy reprezentujący suwerena w systemie demokratycznym) na szczeblu narodowym.

## 2. Struktura organizacyjna Parlamentu Europejskiego

Stosownie do postanowień Traktatu o Unii Europejskiej w skład PE wchodzi 750 eurodeputowanych, „nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu członków na Państwo Członkowskie. Żadnemu Państwu Członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc”<sup>31</sup>. Zasada degresywnej proporcjonalności opiera się na założeniach, że każdy eurodeputowany z państwa o większej liczbie mieszkańców reprezentuje większą liczbę ludności w PE niż eurodeputowany z państwa o mniejszej liczbie mieszkańców oraz że im większa jest liczba ludności w danym państwie, do tym większej liczby miejsc w PE jest ono uprawnione. Przy podziale miejsc w PE w pełni wykorzystuje się minimalne i maksymalne progi dla najmniej i najbardziej ludnych państw, aby

<sup>30</sup> S. Taylor, *MEPs agree working relations with Barroso*, <https://www.politico.eu/article/meps-agree-working-relations-with-barroso> (10.05.2024).

<sup>31</sup> M. Kurzyński (red.), *TUE. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, s. 13.



podział ten możliwie najdokładniej odzwierciedlał liczbę ludności w poszczególnych państwach. W podziale uwzględnia się również zmiany demograficzne<sup>32</sup>. Istnienie tych reguł oznacza, że przed każdą kadencją PE konieczne jest dokonanie przeglądu (oraz ewentualnej weryfikacji) podziału mandatów pomiędzy poszczególne państwa. Warto zwrócić uwagę, że liczba miejsc w PE przypadających poszczególnym państwom „nie musi być równa liczbie obywateli danego państwa posiadających mandat. Traktat [o Unii Europejskiej] wyraźnie wskazuje, że podane liczby odnoszą się do posłów ‘wybieranych’ w danym państwie, a nie ‘mających obywatelstwo’ danego państwa. Obywatele UE mogą kandydować w państwie swojego zamieszkania, innym niż państwo swojego obywatelstwa. Innymi słowy, np. wybierany we Francji zamieszkały tam obywatel Niemiec jest wybierany z ‘puli’ mandatów przypadających na Francję, a nie na Niemcy”<sup>33</sup>.

Członkami PE są eurodeputowani (właśc.: posłowie do Parlamentu Europejskiego, *Members of European Parliament*), którzy wykonują mandat społeczny uzyskany w wyborach przez okres kadencji PE (tj. 5 lat). Wygaśnięcie mandatu przed upływem kadencji może nastąpić w wyniku śmierci eurodeputowanego, zrzeczenia się lub utraty mandatu (przy czym ostatnia z tych okoliczności nie jest regulowana prawem unijnym, co oznacza, że może ona nastąpić tylko wówczas, gdy utratę mandatu przewiduje prawo państwa, w którym eurodeputowany mandat uzyskał). Eurodeputowani wybierani są w wyborach powszechnych, wolnych, równych i tajnych, na zasadzie proporcjonalności, z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu przechodniego. Państwa członkowskie UE mogą zezwolić na głosowanie oparte na systemie list preferencyjnych zgodnie z przyjętą przez siebie procedurą<sup>34</sup>. Oprócz zaledwie kilku ogólnych zasad wspólnych, w każdym państwie wybory do PE odbywają się w oparciu o ordynację wyborczą ustalaną na poziomie krajowym. Niektóre państwa podzielone są na okręgi wyborcze, podczas gdy w innych okręg wyborczy stanowi obszar całego

<sup>32</sup> Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (Dz.U. UE L.2018.165I.1).

<sup>33</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucja i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2023, s. 169.

<sup>34</sup> *Ibid.*, s. 170.

państwa. W żadnym państwie próg wyborczy nie może przekraczać 5% (a dla okręgów wyborczych obejmujących ponad 35 mandatów musi wynosić 2-5%).

**Tab. 2. Eurodeputowani nieposiadający obywatelstwa państwa wyboru (1984-2019)**

Imię i nazwisko	Rok wyboru	Państwo obywatelstwa	Państwo wyboru
Christine Crawley	1984	Irlandia	Wielka Brytania
Anita Pollack	1989	Australia*	Wielka Brytania
Maurice Duverger	1989	Francja	Włochy
Wilmya Zimmermann	1994	Holandia	Niemcy
Olivier Dupuis	1994	Belgia	Włochy
Daniel Cohn-Bendit	1999	Niemcy	Francja
Monica Frassoni	1999	Włochy	Belgia
Miquel Mayol i Raynal	2001	Francja	Hiszpania
Bairbre de Brun	2004	Irlandia	Wielka Brytania
Willem Schuth	2004	Holandia	Niemcy
Daniel Stroj	2004	Niemcy	Czechy
Ari Vatanen	2004	Finlandia	Francja
Derk Jan Eppink	2009	Holandia	Belgia
Marta Andreasen	2009	Hiszpania	Wielka Brytania
Anna Maria Corazza Bildt	2009	Włochy	Szwecja
Konstantina Kouneva	2014	Bułgaria	Grecja
Henrik Overgaard-Nielsen	2019	Dania	Wielka Brytania
Sandro Gozi	2019	Włochy	Francja
Caroline Roose	2019	Belgia	Francja
Christian Allard	2019	Francja	Wielka Brytania

\* Do czasu wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej obywatele Wspólnoty Narodów (*Commonwealth of Nations*) mieszkający w tym państwie posiadali czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do PE.

Źródło: R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op. cit., London 2007, s. 21; D. de Villiers, *European Parliament elections 2004-2019*, Brussels 2021, s. 85.

Każdemu państwu członkowskiemu UE przysługuje określona liczba mandatów w PE. Oparcie podziału mandatów na zasadzie degresywnej proporcjonalności (z wariacjami wynikającymi z postanowień traktatowych) oznacza wprawdzie, że w większych państwach członkowskich wybieranych jest więcej eurodeputowanych niż w państwach mniejszych, lecz

równocześnie mniejsze państwa mają więcej eurodeputowanych w stosunku do liczby ludności niż państwa większe, „co stoi w oczywistej sprzeczności z demokratyczną zasadą równości. Biorąc pod uwagę dwa skrajne przypadki, można wskazać, że głos oddany na Malcie (na której 6 mandatów przypada na 0,5 mln mieszkańców) ma niemal dziesięciokrotnie większy wpływ na ogólny wynik wyborów niż głos oddany w Niemczech (gdzie 96 mandatów przypada na 84,3 mln mieszkańców). Istotnie, nierówność siły głosów pomiędzy okręgami wyborczymi w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest jedną z najwyższych spośród wszystkich demokratycznie wybieranych parlamentów na świecie”<sup>35</sup>. Ponieważ podział mandatów w PE stanowi rezultat negocjacji prowadzonych pomiędzy państwami członkowskimi UE, toteż wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają jednomyślnej zgody wszystkich państw.

Eurodeputowani wykonują swoje mandaty w sposób wolny i niezależny, nie mogą być związani instrukcjami ani nie otrzymują mandatu wiążącego<sup>36</sup>. Sprawowania mandatu w PE nie można również łączyć z pełnieniem funkcji: członka rządu państwa członkowskiego UE; członka Komisji; sędziego, rzecznika generalnego lub sekretarza Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE); członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (TO); członka Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego; członka komitetów lub innych organów utworzonych zgodnie z traktatami w celu gospodarowania środkami finansowymi UE lub wykonywania stałych i bezpośrednich zadań administracyjnych; członka Komitetu Regionów; członka Rady Dyrektorów, Komitetu Zarządzającego lub personelu Europejskiego Banku Inwestycyjnego; członka Zarządu Europejskiego Banku Centralnego (EBC); Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (ERPO) oraz ze stanowiskiem czynnego urzędnika lub innego pracownika instytucji UE lub powiązanych z nimi wyspecjalizowanych organów<sup>37</sup>. Nie można go również łączyć

---

<sup>35</sup> M. Müller, *A permanent system for seat allocation in the EP. Reconciling degressive proportionality and electoral equality through proportional completion*, Brussels 2024, s. 7.

<sup>36</sup> *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, Bruksela 2020, s. 12.

<sup>37</sup> Parlament Europejski, *Parlament Europejski: procedury wyborcze*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/21/parlament-europejski-procedury-wyborcze>, 10.05.2024.

z mandatem posła do parlamentu narodowego. Dodatkowe ograniczenia mogą zostać wprowadzone przez państwa członkowskie UE (np. w Polsce mandatu eurodeputowanego nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu senatora oraz pełnieniem funkcji, których stosownie do przepisów rangi konstytucyjnej lub ustawowej nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła na Sejm RP albo senatora<sup>38</sup>). W rezultacie procedury wyborcze w poszczególnych państwach mogą się znacznie różnić; „ten system wyborczy można zatem uznać za polimorficzny”<sup>39</sup>.

W zdecydowanej większości eurodeputowani organizują się w ponadnarodowe grupy polityczne według kryterium podobieństwa poglądów politycznych. Każda grupa składa się z eurodeputowanych wybranych z co najmniej ¼ państw członkowskich. Minimalna liczba eurodeputowanych konieczna do utworzenia grupy politycznej wynosi 25. Eurodeputowany może należeć tylko do jednej grupy<sup>40</sup>. Największymi grupami są Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów (*Progressive Alliance of Socialists and Democrats*, S&D) i EPP, które (począwszy od pierwszych wyborów do PE) utrzymują łącznie 40-70% mandatów. Dotychczas żadnej z grup nie udało uzyskać bezwzględnej większości mandatów, co stanowi przyczynę zawiązywania sze-rokich sojuszy przez partie narodowe. „Partie grup europejskich są bowiem zdecentralizowane i dlatego mają więcej wspólnego z partiami w krajach federalnych, takich jak Niemcy czy Stany Zjednoczone, niż w krajach unitarnych, jak większość państw członkowskich UE”<sup>41</sup>.

Oprócz prawa tworzenia grup politycznych, eurodeputowani są również uprawnieni do: głosowania nad wszystkimi projektami legislacyjnymi (w tym projektem budżetu UE) i wszelkimi innymi kwestiami przedstawianymi PE; składania projektów rezolucji; zadawania pytań kierownictwu organów wewnętrznych PE, Radzie i Komisji; zgłaszania poprawek do dowolnego tekstu na posiedzeniach komisji lub sesjach plenarnych PE;

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408), art. 334.

<sup>39</sup> Parlament Europejski, op. cit.

<sup>40</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op. cit., s. 172.

<sup>41</sup> A. Kreppel, *Understanding the European Parliament from a federalist perspective: The legislatures of the USA and EU compared*, „Comparative Federalism: The European Union and the United States”, Nov. 2006, s. 252.

składania wyjaśnień w zakresie sposobu głosowania; zgłaszania kwestii porządkowych oraz sygnalizowania niedopuszczalności sprawy<sup>42</sup>.

Za pełnione funkcje eurodeputowani otrzymują stałe wynagrodzenie, wynoszące 38,5% wynagrodzenia sędziego TS, tj. 8932,86 EUR miesięcznie (ponad 107 000 EUR rocznie). Otrzymują także dodatek na wydatki ogólne w wysokości 4563 EUR miesięcznie<sup>43</sup>. Inną formą zapewnienia niezależności eurodeputowanych od nacisków zewnętrznych jest przysługujący im immunitet formalny skonstruowany analogicznie do immunitetu przysługującego członkom parlamentu narodowego w państwie, z którego eurodeputowani zostali wybrani. W enumeratywnie określonych przypadkach państwo członkowskie UE może wnioskować do PE o uchylenie immunitetu „swojemu” eurodeputowanemu.

Sesja PE trwa przez cały rok, a miesięczny cykl obrad obejmuje 2-tygodniowe obrady w komisjach parlamentarnych, tygodniowe obrady w ramach grup politycznych oraz tygodniowe (w rzeczywistości obejmujące 3,5 dnia) obrady plenarne. Oprócz posiedzeń strasburskich odbywają się również tzw. „sesje częściowe” (6 rocznie, o długości 2 dni każda) w Brukseli, a ponadto każdy eurodeputowany ma przydzielony czas (4 tygodnie rocznie) na spotkania z wyborcami w swoich okręgach wyborczych. Kalendarium to nie dotyczy dni wolnych od pracy ani wakacji parlamentarnych w miesiącach letnich<sup>44</sup>.

Parlament Europejski zbiera się z własnej inicjatywy. Samodzielnie reguluje również procedury wewnętrzne dotyczące trybów prowadzenia obrad. Podczas posiedzeń plenarnych eurodeputowani (a także biorący udział w obradach członkowie Rady lub Komisji) zabierają głos na wezwanie przewodniczącego (*President of the European Parliament*). Głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki (co, w razie konieczności, weryfikowane jest w drodze głosowania elektronicznego). Natomiast

---

<sup>42</sup> European Parliament, *About Parliament: Legislative powers*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/legislative-powers>, 10.05.2024.

<sup>43</sup> European Parliament, *About rules for Members*, <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/about/meps>, 10.05.2024.

<sup>44</sup> European Parliament, *Current activity: plenary meetings*, <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/meetings-search.html>, 10.05.2024.

rejestracja głosów odbywa się tylko w przypadkach: głosowania imiennego, końcowych głosowań nad aktami prawnymi oraz na wniosek co najmniej 30 eurodeputowanych<sup>45</sup>. Ponieważ system ten utrudnia określenie ilości czasu przeznaczonego na głosowania, toteż debaty nad poszczególnymi sprawami prowadzone są w innych dniach niż głosowania końcowe.

Od 1958 r. eurodeputowani zasiadają w sali obrad plenarnych WZP, a następnie PE w układzie wachlarzowatym, według przynależności do grup politycznych (ułożonych od skrajnie lewicowych do skrajnie prawicowych). Podobnie, jak ma to miejsce w wielu parlamentach narodowych, liderzy polityczni zajmują miejsca ulokowane najbliżej mównicy. Z tyłu sali (pod flagą UE) znajdują się miejsca dla przewodniczącego i pozostałych członków Prezydium. Na lewo od nich zasiadają członkowie Rady, a na prawo – Komisji. Układ ten zachowują sale obrad plenarnych zarówno w Strasburgu, jak również w Brukseli<sup>46</sup>. Wszyscy uczestnicy obrad zasiadają przy pulpitych wyposażonych w mikrofony, słuchawki (obrazy są tłumaczone na wszystkie języki oficjalne wskazane przez państwa członkowskie UE) oraz sprzęt do głosowań elektronicznych. Dostępu do sali oraz utrzymania porządku podczas obrad pilnują „dostojni i elegancy, w czarnych frakach i koszulach ozdobionych białymi uszkami, z pobłyskującymi srebrem łańcuchami na szyi”<sup>47</sup> woźni (*ushers*), którzy w liczbie 180 obsługują budynki PE w Strasburgu, Brukseli i Luksemburgu.

Pracami PE kieruje przewodniczący wraz z Prezydium, w którego skład wchodzi (oprócz przewodniczącego) 14 wiceprzewodniczących i 5 kwestorów (z głosem doradczym), wybieranych na okres 2,5 roku. Przewodniczący kieruje całością prac PE i wszystkich jego organów. Ma uprawnienia do przewodniczenia obradom plenarnym i zapewnienia ich sprawnego przebiegu. Jest on reprezentantem PE w stosunkach zewnętrznych (zarówno w ramach systemu politycznego UE, jak również w kontaktach z państwami [członkowskimi i trzecimi] oraz

<sup>45</sup> European Parliament, *Rules of Procedure of the European Parliament*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-6-2007-01-01-RULE-164\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-6-2007-01-01-RULE-164_EN.html?redirect), 10.05.2024.

<sup>46</sup> R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op. cit., London 2007, s. 167.

<sup>47</sup> Parlament Europejski, *Woźni w Parlamencie Europejskim*, Bruksela 2005, s. 1.

organizacjami międzynarodowymi). W razie jego nieobecności, lub niemożliwości wypełniania obowiązków, zastępuje go jeden z wiceprzewodniczących. Stosownie do Regulaminu PE podczas wyboru członków Prezydium należy (aczkolwiek nie jest to obowiązek bezwzględny) zapewnić sprawiedliwą reprezentację opcji politycznych, państw członkowskich i płci. Szczególnie trudny jest wymóg zachowania równowagi płci, ponieważ pomimo stopniowego zwiększania się liczby kobiet wśród eurodeputowanych (z 15,2% w 1979 r. do 41,07% w 2019 r.), wciąż jeszcze w PE zasiada ich mniej niż mężczyzn<sup>48</sup>. Przewodniczący, wraz z pozostałymi członkami Prezydium kieruje wewnętrznym funkcjonowaniem PE, odpowiada za preliminarz tego organu, jego organizację administracyjną i finansową (w tym sekretariat i jego sekcje). Kwestorzy odpowiadają za realizację zarządzeń Prezydium w sprawach administracyjnych i finansowych bezpośrednio dotyczących eurodeputowanych<sup>49</sup>. Przewodniczący PE oraz przewodniczący grup politycznych tworzą Konferencję Przewodniczących (*Conference of Presidents*), która „określa organizację prac Parlamentu i wszelkie kwestie związane z ustaleniem programu prac ustawodawczych, kalendarz i porządek dzienny posiedzeń plenarnych, skład komisji, delegacji i podział kompetencji między nimi, program prac legislacyjnych. Odgrywa również istotną rolę w stosunkach Parlamentu Europejskiego z innymi instytucjami UE, państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi”<sup>50</sup>.

Organami wewnętrznymi PE są również stałe komisje parlamentarne (w liczbie 20), z których każda zrzesza 25-88 eurodeputowanych (przy zachowaniu zasady reprezentacji wszystkich grup politycznych). Komisje odbywają posiedzenia (2 razy w miesiącu) celem opracowania i wprowadzenia poprawek do tekstów prawnych, przyjęcia wniosków prawodawczych i sprawozdań, które następnie prezentowane są podczas obrad plenarnych<sup>51</sup>. PE może również powoływać podkomisje

<sup>48</sup> G. Pavone, *How gender balanced will the next European Parliament be?*, [https://www.europeandatajournalism.eu/cp\\_data\\_news/how-gender-balanced-will-the-next-european-parliament-be](https://www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/how-gender-balanced-will-the-next-european-parliament-be), 10.05.2024.

<sup>49</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyzomska, op. cit., s. 171.

<sup>50</sup> Ibid., s. 172.

<sup>51</sup> European Parliament, *About Parliament: The Committees of the European Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/organisation/committees>, 10.05.2024.

(funkcjonujące w ramach komisji stałych) oraz komisje doraźne (specjalne). Koordynacją prac komisji zajmuje się Konferencja Przewodniczących Komisji (*Conference of Committees Chairs*). Na analogicznych zasadach tworzone są delegacje (*Delegations*), będące oficjalnie ukonstytuowanymi grupami eurodeputowanych, które utrzymują i pogłębiają stosunki z parlamentami państw nienależących do UE, innymi regionami świata lub organizacjami międzynarodowymi, stanowiąc główne ogniwo łączące PE z innymi organami ustawodawczymi w UE i poza nią, wzmacniając stanowiska PE oraz promując UE i zachęcając swoich partnerów do poszanowania unijnych wartości i interesów<sup>52</sup>. Istniejące obecnie delegacje (w liczbie 45) współpracują ze sobą w ramach Konferencji Przewodniczących Delegacji (*Conference of Delegations Chairs*).

Obsługę organizacyjno-administracyjną (w tym gospodarczą, techniczną, prawną, w zakresie wsparcia eksperckiego i tłumaczeń) PE prowadzi urząd pomocniczy Prezydium, tj. Sekretariat (*Secretary*). Jednostką tą kieruje Sekretarz Generalny (*Secretary-General*), powoływany i odwoływany przez Prezydium. Sekretariat zatrudnia ok. 4000 urzędników

Prace PE prowadzone są we wszystkich miejscach uznawanych za ośrodki decyzyjne UE. Posiedzenia plenarne odbywają się w Strasburgu i Brukseli. W tym drugim mieście obradują również wszystkie komisje, co wynika z konieczności pozostawania przez nie w stałym kontakcie z innymi organami unijnymi. Z kolei siedziba Sekretariatu znajduje się w Luksemburgu, a część biur zlokalizowano w Brukseli.

### 3. Obszary działania Parlamentu Europejskiego

Ponieważ jednoizbowa struktura PE stanowi w ocenie wielu komentatorów europejskiej sceny politycznej „rzekomy deficyt demokracji (...) proponowali oni utworzenie drugiej izby (...) złożonej z parlamentarzystów krajowych. Należy jednak podkreślić, że UE posiada już coś na kształt drugiej izby parlamentu, tj. Radę UE, reprezentującą narody Europy, podczas gdy ‘pierwsza

---

<sup>52</sup> Parlament Europejski, *O Parlamencie: Delegacje Parlamentu Europejskiego*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/organisation-and-rules/organisation/delegations>, 10.05.2024.



izba', PE, reprezentuje jej obywateli"<sup>53</sup>. W rzeczywistości PE (podobnie jak Radzie) nie przysługuje inicjatywa prawodawcza, która w prawie unijnym pozostaje zastrzeżona do wyłącznych kompetencji Komisji. W rezultacie jedynie nieformalna praktyka, zgodnie z którą Komisja uwzględnia propozycje PE dotyczące wprowadzenia zmian lub odrzucenia niektórych aktów prawnych, może być traktowana jako przesłanka do uznania, że PE jest faktycznym uczestnikiem procesów legislacyjnych wewnątrz UE. Znaczenie PE wyraża się więc przede wszystkim poprzez umiejętne wykorzystywanie *soft-power*, tj. wydawanie (formalnie niewiążących) rezolucji, publicznie prowadzone przesłuchania w komisjach oraz wystąpienia eurodeputowanych podczas posiedzeń plenarnych. W sposób pośredni PE oddziałuje również na unijną politykę zagraniczną, zatwierdzając wszelkiego rodzaju formy finansowej pomocy rozwojowej skierowane do państw niebędących członkami UE<sup>54</sup>. W zakresie zmian unijnego prawa pierwotnego, PE przysługuje jedynie możliwość wyrażenia swojego stanowiska w głosowaniu, które nie wywiera bezpośrednich skutków formalnych. Jednakże, kiedy organ ten „zagroził odrzuceniem Traktatu Nicejskiego, parlamenty belgijski i włoski oświadczyły, że jeżeli tak się stanie, wówczas zawetują Traktat [niejako] w imieniu Parlamentu Europejskiego”<sup>55</sup>.

W zakresie funkcji prawodawczych, poza aktami prawa wewnętrznego (np. regulaminowymi), PE nie może stanowić aktów obowiązujących *erga omnes*, a jedynie akty niemające mocy wiążącej, tj. opinie, zalecenia, rezolucje itp. W zakresie określonym przepisami traktatowymi organ ten uczestniczy w procesach legislacyjnych (tj. prowadzących do ustanowienia aktów prawa UE) przez wykonywanie określonych uprawnień w ramach procedury zwykłej i specjalnej. W pierwszej z nich Komisja przedstawia PE wniosek, który po pierwszym czytaniu zostaje przekazany Radzie wraz z ewentualnymi poprawkami. Jeżeli Rada nie przyjmie tekstu (co oznaczałoby zakończenie procedury legislacyjnej), wówczas przekazuje PE tzw. wspólne

<sup>53</sup> European Parliamentary Research Service, *Bicameral traits at EU level*, <https://epthinktank.eu/2013/01/25/bicameral-traits-at-eu-level>, 10.05.2024.

<sup>54</sup> R.A. Schnabel, F.X. Rocca, *The Next Superpower? The Rise of Europe and Its Challenge to the United States*, Oxford 2005, s. 111.

<sup>55</sup> L. Kirk, *No guarantee EP will back Treaty of Nice*, <https://euobserver.com/9/1249>, 10.05.2024.

stanowisko. Niezaakceptowanie propozycji Rady w drugim czytaniu (bezwzględna większością głosów) w PE wymusza konieczność utworzenia tzw. komitetu pojednawczego (złożonego z tej samej liczby przedstawicieli Rady i eurodeputowanych), którego zadaniem jest wypracowanie kompromisowego rozwiązania. Stanowisko komitetu przedstawiane jest następnie na forum ogólnym PE (w ramach trzeciego czytania) i poddane ostatecznemu głosowaniu. W sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, budżetu, podatków oraz niektórych polityk (np. środowiskowej) obowiązuje specjalna procedura legislacyjna, w której udział PE sprowadza się do wydania opinii lub wyrażenia zgody. „W tym pierwszym przypadku Parlament może tylko zgłaszać niewiążące poprawki. Niedopełnienie jednak obowiązku zasięgnięcia opinii przez Radę może skutkować stwierdzeniem przez Trybunał Sprawiedliwości UE nieważności tak przyjętego aktu wskutek naruszenia istotnego wymogu proceduralnego. W drugim przypadku Rada nie może przyjąć aktu, jeśli Parlament go nie zaaprobuje. W tej procedurze jednak Parlament nie może zgłaszać poprawek”<sup>56</sup>. Oprócz tego, PE może żądać od Komisji przedstawienia propozycji działania (w tym wystąpienia z inicjatywą prawodawczą) w sprawach, w których unijny akt prawny jest (w ocenie PE) niezbędny do realizacji postanowień traktatowych.

Wspólnie z Radą, PE stanowi tzw. władzę budżetową UE. Organ ten corocznie określa dochody i wydatki unijne na podstawie projektu budżetowego przygotowanego przez Komisję, który podlega zatwierdzeniu w ramach zwykłej procedury legislacyjnej (ograniczonej do jednego czytania). Brak akceptacji Rady skutkuje powołaniem komitetu pojednawczego. Jeżeli jednak propozycja sformułowana przez komitet nie zostanie przyjęta przez Radę, wówczas PE może samodzielnie przyjąć projekt budżetu (kwalifikowaną większością 3/5 głosów)<sup>57</sup>. Ponadto PE udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu (na podstawie sprawozdania ETO), przy czym dotychczas odmowa udzielenia absolutorium miała miejsce jedynie dwukrotnie (w latach 1984 i 1998).

<sup>56</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op. cit., s. 177.

<sup>57</sup> European Commission, *Explaining the Treaty of Lisbon*, Brussels 2009, s. 8.

W dużej mierze znaczenie PE w systemie politycznym UE wyznaczają jego funkcje kontrolne. Organ ten jest bowiem uprawniony do:

- 1) powoływania doraźnych komisji śledczych do badania zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa unijnego (np. komisja ds. choroby szalonych krów lub komisja ds. tajnych lotów amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej w europejskiej przestrzeni powietrznej);
- 2) wszczynania postępowania przez TSUE o unieważnienie aktu prawa unijnego (dotkniętego wadą nieważności) oraz wnoszenia skargi do TSUE o zaniechanie działania (stanowiącego naruszenie prawa UE) przez Radę, Komisję lub EBC;
- 3) przyjmowania i rozpatrywania wniosków o wotum nieufności wobec Komisji, przy czym przyjęcie wniosku (kwalifikowaną większością  $\frac{2}{3}$  głosów) skutkuje obowiązkiem rezygnacji ze stanowiska wszystkich członków Komisji oraz rezygnacji z pełnienia funkcji (w ramach Komisji) Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa;
- 4) przyjmowania i rozpatrywania sprawozdań Rady (z każdego posiedzenia i rocznego), Komisji (rocznych: ogólnego, budżetowego, oceniającego stan finansów UE oraz w sprawie przestrzegania praw obywatelskich), ETO (rocznego), EBC (rocznych: z działalności Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz w sprawie polityki pieniężnej za rok poprzedni i bieżący), ERPO (z wyników prowadzonych dochodzeń w minionym roku);
- 5) kierowania pytań (publikowanych w Dzienniku Urzędowym UE) do Rady, Komisji i EBC;
- 6) przyjmowania petycji, które do PE może kierować każda osoba fizyczna lub prawna, mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę na obszarze UE, działająca indywidualnie lub wspólnie z innymi podmiotami, w dotyczących jej sprawach objętych zakresem działań organów UE<sup>58</sup>.

W zakresie funkcji kreacyjnych PE zatwierdza (zwykłą większością głosów) dokonywaną przez Radę nominację

---

<sup>58</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, op. cit., s. 178-179.

przewodniczącego Komisji oraz prowadzi przesłuchania członków Komisji (bezpośrednio po ich powołaniu przez przewodniczącego), dysponując możliwością odrzucenia ich kandydatur *en bloc*. W 2004 r. nieoficjalnie wyrażona groźba zastosowania takiego instrumentu spowodowała zmianę składu Komisji przed jego formalnym przedstawieniem PE<sup>59</sup>. Z kolei dokonywane przez Radę mianowania członków ETO oraz prezesa, wiceprezesa i pozostałych członków Zarządu EBC wymagają konsultacji z PE, z tym, że wynik konsultacji nie jest wiążący dla Rady. Natomiast wyłączną kompetencją kreacyjną PE jest powoływanie ERPO oraz (po zasięgnięciu opinii Rady i Komisji) określanie kierunków jego działania w danej kadencji, a także kierowanie do TSUE wniosku o zdymisjonowanie ERPO<sup>60</sup>.

Oprócz wymienionych wyżej PE pełni również funkcje w zakresie wewnątrzunijnych oraz (do pewnego stopnia) zewnętrznych relacji międzynarodowych. Jego zgoda (stanowiąca warunek *sine qua non*) wymagana jest do zawarcia umów: akcesyjnych, stowarzyszeniowych (lub innych, tworzących określone ramy instytucjonalne), mających implikacje budżetowe dla UE, powodujących zmianę aktu przyjętego w oparciu o zwykłą procedurę legislacyjną lub specjalną procedurę wymagającą zgody PE, a także umowy dotyczącej przystąpienia UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ponadto PE wyraża swoją opinię odnośnie wszystkich innych umów międzynarodowych (przy czym procedura konsultacji ma charakter obowiązkowy, chociaż jej rezultat nie jest wiążący dla Rady), z wyjątkiem umów, których zakres nie wykracza poza ramy WPZiB<sup>61</sup>.

W wyniku nieustannych przeobrażeń instytucjonalnych i funkcjonalnych PE coraz bardziej upodobnia swoją pozycję ustrojową do zajmowanej przez parlamenty narodowe, będąc również „potężną instytucją oddziałującą na wiele obszarów decyzyjnych. Zatwierdzenia Parlamentu Europejskiego wymaga budżet Unii Europejskiej, posiada on (...) określone kompetencje w zakresie *high politics* [tj. polityk o strategicznym znaczeniu dla UE] (...), w pełni uczestniczy w procesach legislacyjnych dotyczących praktycznie wszystkich obszarów, w których

<sup>59</sup> G. Bowley, *Buttiglione affair highlights evolving role of Parliament: Questions arise on democracy at the EU*, „Herald Tribune”, 19.10.2004, s. 14.

<sup>60</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op. cit., s. 180.

<sup>61</sup> Ibid.

zastosowanie ma procedura współdecyzji”<sup>62</sup>. Sukcesywne rozszerzanie uprawnień budżetowych, legislacyjnych i pozalegisłacyjnych PE stanowi proces niezwykle nie tylko ze względu na swoją ogromną dynamikę, lecz także z uwagi na konsekwentnie realizowaną strategię działania, która polega na podejmowaniu działań w obszarach leżących poza formalnie zakreślonymi obszarami kompetencyjnymi PE lub innych instytucji unijnych, a nawet w obrębie obszarów formalnie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji innych instytucji, aby następnie te faktycznie realizowane działania sanować w wyniku oficjalnego ich przypisania do właściwości rzeczowej PE. Taki stan rzeczy prowadzi, oczywiście, do powstawania sporów kompetencyjnych w relacjach z Radą, a niekiedy również z Komisją, jednak to właśnie przychylna postawa tych dwóch organów wobec aspiracji politycznych PE stanowi przesłankę, bez której stopniowe rozszerzanie uprawnień PE nie byłoby możliwe.

Nowym impulsem w procesie umacniania pozycji PE w unijnym systemie politycznym okazała się rosyjska inwazja na Ukrainę, która, będąc jednym z największych konfliktów zbrojnych, jakich doświadczył kontynent europejski od czasu II wojny światowej, przekonała UE do przeprowadzenia kompleksowego przeglądu WPZiB. Jedną z form unijnej reakcji na ten kryzys było przystąpienie PE do wypracowania stałych i wielopłaszczyznowych kontaktów (*de facto* dyplomatycznych) z władzami ukraińskimi. Niejako automatycznie problemy z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znalazły się w centrum działań tego organu. Konflikt na Ukrainie pokazał, że PE mógłby odgrywać bardziej znaczącą rolę w kształtowaniu i realizacji WPZiB, wykorzystując wszystkie posiadane instrumenty decyzyjne (umożliwiające np. tworzenie biur łącznikowych oraz doraźnych komisji zajmujących się określonymi aspektami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Natomiast objęcie WPZiB procedurą współdecyzji pozwoliłoby PE stać się pierwszorzędym aktorem w sprawach zewnętrznych UE<sup>63</sup>. Taki cel wydaje

---

<sup>62</sup> P. Roca, A. Rasmussen, P. Ponzano, *The European Parliament asserts its powers*, [w:] Y. Meny (eds.), *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History*, Luxembourg 2009, s. 182.

<sup>63</sup> S. Borgers, J. Giraud, *The European Parliament's role in Foreign and Security Policies: lessons from the Russian invasion of Ukraine*, „College of Europe Policy Brief”, 2022, nr 3, s. 4.

się obecnie najbardziej prawdopodobny w dalszych działaniach kierownictwa PE zmierzających do rozszerzenia kompetencji decyzyjnych tego organu.

#### 4. Wnioski

Kolejne etapy otwartego (tj. nieukierunkowanego na żaden, z góry określony rezultat, którego osiągnięcie oznaczałoby ostateczne zaspokojenie ambicji politycznych), systematycznie dynamizującego się i realizowanego metodą faktów dokonanych (poprzez faktyczne wkraczanie w „niczyje” lub należące do innych podmiotów obszary kompetencyjne, a następnie formalizowanie tego stanu rzeczy) procesu umacniania pozycji ustrojowej PE (w relacjach z organami unijnymi, tj. przede wszystkim Radą i Komisją, parlamentami narodowymi państw członkowskich UE oraz zewnętrznymi państwami i organizacjami międzynarodowymi) są poniekąd uzasadnione quasi-parlamentarnym (nie tylko z nazwy) charakterem tego podmiotu. Jako najbardziej demokratyczna instytucja unijna, której członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich (a zatem w możliwie najbardziej transparentnym, zrozumiałym i akceptowalnym trybie), jest ona uprawniona do aspirowania do roli co najmniej jednego z czołowych decydentów unijnych, o ile nie wręcz najważniejszego spośród nich. Nie może zatem dziwić, że nawet bardzo daleko idące rozszerzenie kompetencji PE (obejmujące sfery prawodawczą, budżetową, kontrolną, kreacyjną i międzynarodową) w traktacie lizbońskim nie zamyka dążeń kierownictwa tego organu, a także oczekiwań większości funkcjonujących wewnątrz niego grup politycznych do osiągnięcia większego wpływu na decyzje dotyczące kierunków rozwoju już nie tylko poszczególnych polityk unijnych, lecz także całej UE rozumianej jako wspólnota gospodarcza i polityczna. Jednocześnie „wielu analityków wskazuje, że zwiększone uprawnienia Parlamentu Europejskiego (...) w połączeniu z rosnącą asertywnością PE mogą prowadzić do pogłębienia [wewnątrzunijnej] rywalizacji międzyinstytucjonalnej. W konsekwencji procesy legislacyjne i decyzyjne UE mogą stać się jeszcze bardziej złożone (...). Przeciwnicy tego poglądu podkreślają natomiast, że głównym celem traktatu lizbońskiego była demokratyzacja procesów decyzyjnych w UE. Ich zdaniem PE stara się jedynie bronić swoich prerogatyw parlamentarnych

[tj. wynikających z legitymacji społecznej uzyskanej podczas wyborów] oraz interesów obywateli UE [jako jedyny organ rzeczywiście przedstawicielski w strukturze unijnej]. (...) Należy jednak zauważyć, że PE wciąż jeszcze stoi przed szeregiem wyzwań związanych z percepcją społeczną. Przeprowadzone badania opinii publicznej w 2011 r. (...) wykazały, że 45% ankietowanych we wszystkich państwach członkowskich UE miało ‘neutralną’ opinię o PE, a równocześnie aż 26% wyraziło opinię ‘negatywną’ (...) Może to wskazywać, że PE (pomimo wybierania w wyborach bezpośrednich) wciąż jeszcze nie posiada legitymacji na poziomie odpowiadającym parlamentom krajowym<sup>64</sup>. O braku szerszego poparcia społecznego może również świadczyć niska frekwencja w wyborach do PE. Już podczas pierwszych wyborów (w 1979 r.) wyniosła ona zaledwie 61,99%, a następnie systematycznie malała, spadając poniżej progu 50% w 1999 r. i ostatecznie osiągając najniższy poziom, tj. 42,61% w 2014 r. W wyborach w 2019 r. frekwencja wyniosła wprawdzie 50,95%<sup>65</sup>, jednak pomimo wzrostu o 8 punktów procentowych w stosunku do wyborów poprzednich wynik ten nadal trudno byłoby uznać za zadowalający. Co prawda, debaty w PE świadczą o tym, że narodowość eurodeputowanych nie jest już jedynym, ani nawet najważniejszym wyznacznikiem sposobu głosowania, bowiem większą rolę odgrywają podziały ideologiczne między grupami politycznymi. Nie oznacza to jednak wypracowania tożsamości europejskiej, która byłaby tak samo, a przynajmniej w zbliżony sposób rozumiana we wszystkich państwach członkowskich UE. W konsekwencji PE jest więc płaszczyzną ścierania się interesów partyjnych szczebla narodowego, przy czym ugrupowania narodowe wprowadzające swoich przedstawicieli do tego organu, wzmacniają swoje oddziaływanie poprzez tworzenie koalicji (w ramach grup politycznych) z przedstawicielami innych partii narodowych z tego samego lub innych państw członkowskich. Być może właśnie dlatego PE pozostaje dla przeciętnego obywatela UE instytucją o niejednoznacznym statusie w unijnym systemie politycznym, kojarzonym raczej z możliwością publicznego przedstawienia

<sup>64</sup> K. Archick, *The European Parliament*, Washington 2014, s. 12-13.

<sup>65</sup> N. McCarthy, *European Election Turnout Reaches 20-Year High*, <https://www.statista.com/chart/18167/turnout-in-the-european-parliament-elections>, 10.05.2024.

stanowisk dotyczących określonych potrzeb narodowych lub narodowej percepcji projektowanych rozwiązań UE, aniżeli liczącym się ogniwem unijnego łańcucha decyzyjnego. Nie bez znaczenia dla wizerunku PE były także kolejne afery korupcyjne (związane ze składaniem nieprawdziwych zeznań majątkowych, wydatkowaniem środków publicznych na cele prywatne, sprzedawaniem głosów lobbystom itd.), w które zamieszani byli nawet członkowie ścisłego kierownictwa tej instytucji (tj. Prezydium). „Innym poważnym problemem są koszty działalności PE (...). Fakt, że posłowie do Parlamentu Europejskiego i ich pracownicy regularnie podróżują między trzema miastami, wiąże się z koniecznością ponoszenia znacznych wydatków na transport i hotele. (...) [Wg danych za 2008 r.] same tylko koszty podróży wynoszą ok. 285 mln EUR rocznie. Pojawiające się od czasu do czasu sugestie, że PE powinien skonsolidować swoje działania w jednym mieście nadal jednak napotykają silny sprzeciw krajów-gospodarzy, tj. Francji, Belgii i Luksemburga, które obawiają się utraty (...) prestiżu oraz miejsc pracy”<sup>66</sup>.

Uzasadniona krytyka poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych lub mechanizmów funkcjonowania PE nie może jednak przysłańać faktu, że jest to rzeczywiście najbardziej demokratyczny (ze względu na legitymację społeczną) i transparentny (z uwagi na swój publiczny charakter) spośród wszystkich organów UE. Dynamika wzrostu jego znaczenia w unijnym systemie instytucjonalnym (a tym samym w procesach decyzyjnych), wyrażająca się przede wszystkim systematycznym rozszerzaniem zakresu właściwości rzeczowej, jest proporcjonalna do wielowymiarowego (tj. gospodarczego i politycznego oraz europejskiego i globalnego) wzrostu znaczenia całej UE. Analogicznie, im większe aspiracje polityczne (w wymiarach wewnętrznym i zewnętrznym) ma UE, tym bardziej uwypukla się znaczenie PE jako podmiotu zdolnego do wypracowywania rozwiązań politycznych na drodze demokratycznej, tj. poprzez kompromisy pomiędzy grupami eurodeputowanych (w przeciwieństwie do dyskrejonalnych uzgodnień wewnątrz Rady lub Komisji). Nic zatem dziwnego, że PE sięga po coraz to nowe uprawnienia (m.in. z obszaru WPZiB), a jego rola nieustannie rośnie. Równocześnie PE z zadowoleniem wita wszelkie

---

<sup>66</sup> Ibid.



propozycje dotyczące zacieśnienia współpracy politycznej państw członkowskich UE, wzmocnienia pozycji instytucji unijnych w relacjach z podmiotami narodowymi oraz zwiększenia udziału podmiotów subpaństwowych (wspólnot lokalnych i regionalnych, grup społecznych, organizacji pozarządowych itd.) w procesie zarządzania UE, dostrzegając w nich bardziej elastycznych partnerów aniżeli parlamenty i rządy poszczególnych państw członkowskich (dla których priorytetem pozostają interesy szczebla narodowego). W tym kontekście to właśnie PE wykazuje najbardziej entuzjastyczne podejście do projektów reform instytucjonalnych UE stanowiących rezultat Konferencji na rzecz przyszłości Europy w latach 2021-2022 oraz francusko-niemieckich propozycji pogłębienia procesów integracyjnych w wymiarze politycznym.

## Bibliografia:

1. Archick Kristin, *The European Parliament*, Congressional Research Service, Washington 2014;
2. Barcz Jan, Górka Maciej, Wyrozumka Anna, *Instytucja i prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
3. Bardi Luciano, Beligh Nabli, Lopez Cristina Sio, Costa Olivier, *The European Parliament reaffirms its legitimacy*, [w:] Meny Yves (eds.), *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History*, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.
4. Borgers Stef, Girauda Jacopo, *The European Parliament's role in Foreign and Security Policies: lessons from the Russian invasion of Ukraine*, „College of Europe Policy Brief”, 2022, nr 3.
5. Bowley Graham, *Buttiglione affair highlights evolving role of Parliament: Questions arise on democracy at the EU*, „Herald Tribune”, 19.10.2004.
6. Corbett Richard, Jacobs Francis, Shackleton Michael, *The European Parliament*, John Harper Publishing, London 2007.
7. *Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego* (Dz.U. UE L.2018.165I.1).

8. de Villiers Danielle, *European Parliament elections 2004-2019*, Academic & Scientific Publishers, Brussels 2021.
9. European Commission, *Explaining the Treaty of Lisbon*, Directorate-General for Communication, Brussels 2009.
10. European Parliament, *About Parliament: Legislative powers*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/legislative-powers>.
11. European Parliament, *About Parliament: The Committees of the European Parliament*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/organisation/committees>.
12. European Parliament, *About rules for Members*, <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/about/meps>.
13. European Parliament, *Composition of the European Parliament with a view to the 2014 elections*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0082\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0082_EN.html?redirect).
14. European Parliament, *Current activity: plenary meetings*, <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/meetings-search.html>.
15. European Parliament, *EU elections 2019: MEPs pave way for pan-European constituency post Brexit*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180123IPR92301/eu-elections-2019-meps-pave-way-for-pan-european-constituency-post-brexit>.
16. European Parliament, *Fact Sheets on the European Union: The European Parliament. Historical Background*, Brussels 2017.
17. European Parliament, *Rules of Procedure of the European Parliament*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-6-2007-01-01-RULE-164\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-6-2007-01-01-RULE-164_EN.html?redirect).
18. European Parliamentary Research Service, *Bicameral traits at EU level*, <https://epthinktank.eu/2013/01/25/bicameral-traits-at-eu-level>.
19. European Parliament Press Service, *Professor Farrell: 'The EP is now one of the most powerful legislatures in the world'*, Strasbourg 2007.
20. Hix Simon, *The Political System of the European Union*, Houndsmill, Basingstoke – New York 2005.

21. Hix Simon, Noury Abdul G., Roland Gerard, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
22. Kirk Lisbeth, *No guarantee EP will back Treaty of Nice*, <https://euobserver.com/9/1249>.
23. Kreppel Amie, *Understanding the European Parliament from a federalist perspective: The legislatures of the USA and EU compared*, „Comparative Federalism: The European Union and the United States”, Nov. 2006.
24. Kurzyński Mariusz (red.), *TUE. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
25. McCarthy Niall, *European Election Turnout Reaches 20-Year High*, <https://www.statista.com/chart/18167/turnout-in-the-european-parliament-elections>.
26. Michałowska-Gorywoda Krystyna, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Scholar, Warszawa 2002.
27. Müller Manuel, *A permanent system for seat allocation in the EP. Reconciling degressive proportionality and electoral equality through proportional completion*, European Parliament, Brussels 2024.
28. Parlament Europejski, *O Parlamencie: Delegacje Parlamentu Europejskiego*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/organisation-and-rules/organisation/delegations>.
29. Parlament Europejski, *Parlament Europejski: procedury wyborcze*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/21/parlament-europejski-procedury-wyborcze>.
30. Parlament Europejski, *Woźni w Parlamencie Europejskim*, Dział Prasowy Parlamentu Europejskiego, Bruksela 2005.
31. Pavone Gina, *How gender balanced will the next European Parliament be?*, [https://www.europeandatajournalism.eu/cp\\_data\\_news/how-gender-balanced-will-the-next-european-parliament-be](https://www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/how-gender-balanced-will-the-next-european-parliament-be).
32. *Protocol Amending the Protocol on Transitional Provisions annexed to the Treaty on European Union, to the Treaty on the Functioning of the European Union and to the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community*,

- „Official Journal of the European Union”, 29 September 2010, C 263.
33. *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, Parlament Europejski, Bruksela 2020.
  34. Roca Pierre, Rasmussen Ann, Ponzano Paolo, *The European Parliament asserts its powers*, [w:] Meny Yves (eds.), *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History*, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.
  35. Ruzzkowski Janusz, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Wydawnictwo Instytutu Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
  36. Schnabel Rockwell A., Rocca Francis X., *The Next Superpower? The Rise of Europe and Its Challenge to the United States*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2005.
  37. *Single European Act*, „Official Journal of the European Communities”, 29 June 1987, L 169.
  38. Taylor Simon, *MEPs agree working relations with Barroso*, <https://www.politico.eu/article/meps-agree-working-relations-with-barroso>.
  39. Université du Luxembourg, *European Parliamentary Assembly Resolution on the name of the Assembly (30 March 1962)*, [https://www.cvce.eu/en/obj/european\\_parliamentary\\_assembly\\_resolution\\_on\\_the\\_name\\_of\\_the\\_assembly\\_30\\_march\\_1962-en-63306da9-c8c8-4a05-b479-ea9e6f5d2c60.html](https://www.cvce.eu/en/obj/european_parliamentary_assembly_resolution_on_the_name_of_the_assembly_30_march_1962-en-63306da9-c8c8-4a05-b479-ea9e6f5d2c60.html).
  40. Université du Luxembourg, *Power of the purse of the European Parliament*, [https://www.cvce.eu/obj/power\\_of\\_the\\_purse\\_of\\_the\\_european\\_parliament-en-f0eebf2-b-760-467d-951c-7ef14a350199.html](https://www.cvce.eu/obj/power_of_the_purse_of_the_european_parliament-en-f0eebf2-b-760-467d-951c-7ef14a350199.html).
  41. Université du Luxembourg, *Rates of participation in European elections (1979-2014)*, [https://www.cvce.eu/obj/rates\\_of\\_participation\\_in\\_european\\_elections\\_1979\\_2009-en-7dc3cc1c-13f3-43a6-865f-8f17cf307ef7.html](https://www.cvce.eu/obj/rates_of_participation_in_european_elections_1979_2009-en-7dc3cc1c-13f3-43a6-865f-8f17cf307ef7.html).
  42. Université du Luxembourg, *The European Parliament's proposals*, [https://www.cvce.eu/obj/the\\_european\\_parliament\\_s\\_proposals-en-9169f4c4-6aa2-40d7-af99-9004fb85332c.html](https://www.cvce.eu/obj/the_european_parliament_s_proposals-en-9169f4c4-6aa2-40d7-af99-9004fb85332c.html).

43. Université du Luxembourg, *Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951)*, [https://www.cvce.eu/en/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_coal\\_and\\_steel\\_community\\_paris\\_18\\_april\\_1951-en-11a-21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html](https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a-21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html).
44. University of Pittsburgh, *Report drawn up on behalf of the Committee on Political Affairs and Institutional Affairs on the foreign policy of the Member States in relation to the European Communities. European Parliamentary Assembly: ordinary session. 1960-1961 Doc 87, November 1960*, <http://aei.pitt.edu/88739>.
45. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408).
46. Węc Janusz J., *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej przewidywana w Traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2009, nr 3.

Janusz Ruszkowski

## Rola Parlamentu Europejskiego w nowych mechanizmach działania Unii Europejskiej

### Wstęp

Przedmiotem analizy jest rola Parlamentu Europejskiego w dwóch mechanizmach, które są istotnym elementem systemu politycznego Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie ochrony państwa prawnego oraz fundamentalnych wartości, na których bazuje UE, a także w zakresie ochrony interesów finansowych wynikających z budżetu UE. Dlatego też analizie poddano mechanizm praworządności oraz mechanizm warunkowości państwa prawnego. Mechanizmy te wywodzą się z dwóch fundamentalnych zasad, którymi kieruje się Unia Europejska. Pierwszą jest zasada państwa prawnego, a drugą zasada warunkowości.

Zasada państwa prawnego (*rule of law*)<sup>1</sup> opiera się na kilku regułach, w tym na: 1. legalności oznaczającej demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, 2. pewności prawa, która obejmuje zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, 3. skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych, 4. podziału władzy, która odnosi się do niedyskryminacji i równości wobec prawa<sup>2</sup>.

Z kolei zasada warunkowości (*conditionality*) wywodzona jest z faktu, że Unia Europejska jest organizacją otwartą warunkowo, to znaczy, że mogą do niej przystąpić nowe kraje, ale po spełnieniu określonych wymogów i kryteriów. Wszystkie kraje

---

<sup>1</sup> J.J. Gomes Canotilho, *Dislocation on understanding the rule of law*, „Unio. EU Law Journal”, Vol. 3, No. 1, January 2017, s. 5.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. 2020, L 373).

kandydujące, a w efekcie także kraje będące już członkami UE muszą lub musiały spełnić tzw. kryteria kopenhaskie, które można uznać za warunki progowe i wyjściowe do dalszych negocjacji akcesyjnych. Dopiero po stwierdzeniu spełnienia kryteriów kopenhaskich kraje kandydujące mogą przystąpić do negocjacji, które służą ewaluacji i kontroli spełniania wielu wymogów harmonizacyjnych, implementacyjnych, koordynacyjnych, czy konwergencyjnych dotyczących rozwiązań w różnych politykach sektorowych. Oznacza to, że zasada warunkowości (*conditionality*) ma charakter inherentny w UE, czyli jest pierwotną immanentną zasadą bazową całej Unii Europejskiej i nie jest żadnym nowym, ani przejściowym rozwiązaniem w procesie integracji.

Celem opracowania jest nie tylko zidentyfikowanie roli Parlamentu Europejskiego w analizowanych mechanizmach i determinująca taką identyfikację analiza budowy wewnętrznej oraz sposobu działania tych mechanizmów, ale także zbadanie fenomenu ich silnej przenikalności i komplementarności.

Poddane analizie mechanizmy są zbudowane z dwóch głównych elementów, z których pierwszym są podstawy prawne legitymizujące ich stosowanie oraz lokujące je w systemie politycznym UE, a drugim są procedury, które nie tylko dynamizują działanie tych mechanizmów, ale także określają rolę instytucji zaangażowanych w te procedury, w tym rolę Parlamentu Europejskiego.

## **1. Parlament Europejski w mechanizmie praworządności**

### **1.1. Podstawy prawne i procedura mechanizmu praworządności**

Praworządność w Unii Europejskiej jest pojęciem wywodzonym z zasady państwa prawnego (*rule of law*), która wymaga, by wszystkie władze publiczne w państwach członkowskich działały w granicach określonych przez prawo zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych w zgodzie z Kartą Praw Podstawowych oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego

wymaga w szczególności przestrzegania reguły legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skuteczną ochronę sądową, w tym dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy oraz reguły podziału władz<sup>3</sup>.

Zasada państwa prawnego jest jedną z głównych wartości konstytuujących Unię Europejską, choć jest ona także fundamentalną zasadą dla każdego demokratycznego kraju<sup>4</sup>. Jej poszanowanie wymagane jest nie tylko od krajów członkowskich, ale także od krajów kandydujących do UE, co zostało zapisane w tzw. kryteriach kopenhaskich, które zostały przyjęte przez Radę Europejską w 1993 r. i potem wzmocnione przez Radę Europejską obradującą w Madrycie w 1995 r.

Mechanizm praworządności (*Rule of Law Mechanism* – RLM) jest stosowany wobec państw członkowskich UE i znajduje swoją podstawę prawną w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w powiązaniu z art. 2. TUE oraz art. 19 TUE<sup>5</sup>. Procedura art. 7 TUE przewiduje, że w przypadku poważnego naruszenia wartości Unii przez którekolwiek z państw członkowskich UE lub w przypadku wyraźnego ryzyka takiego naruszenia istnieje możliwość wszczęcia wobec takiego państwa procedury przewidzianej w tym postanowieniu. Procedura artykułu 7 często nazywana jest także procedurą naruszeniową (*infringement procedure*). Należy ją uznać za najbardziej restryktywne narzędzie w mechanizmie praworządności.

W mechanizmie praworządności występują trzy submechanizmy składowe: submechanizm zapobiegawczy, submechanizm sankcji oraz submechanizm uchylający.

<sup>3</sup> Motyw 3, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092..., op. cit.

<sup>4</sup> W art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) skonkretyzowano wartości państwa prawnego określone w art. 2 TUE, Traktat o Unii Europejskiej w: *Prawo Unii Europejskiej, wybór dokumentów*, Warszawa, Bielsko-Biała 2010.

<sup>5</sup> Art. 19 TUE nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie do użycia takich środków prawnych, które są wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, w szczególności w dziedzinach objętych prawem Unii. Należy zatem, powołując się na liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), oczekiwać od państw członkowskich skutecznego stosowania prawa UE w państwach członkowskich, a to wymaga istnienia niezależnych sądów. Nie ulega wątpliwości, że art. 19 TUE jest obok art. 2 oraz art. 7 TUE fundamentem porządku prawnego UE.



Submechanizm zapobiegawczy uruchamiany jest w przypadku wyraźnego ryzyka naruszenia wartości UE. Rada może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości UE przez państwo członkowskie, co daje jej możliwość wszczęcia procedury art. 7 (procedura naruszeniowa) przez 1/3 członków Rady, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej. Następnie wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego podejmowana absolutną większością głosów (50%+1). Jednocześnie dane państwo członkowskie przedstawia Radzie swoje stanowisko, a szczególną rolę odgrywa tutaj Rada ds. Ogólnych (General Affairs Council-GAC)<sup>6</sup>. Następnie Rada podejmuje ostateczną decyzję o uruchomieniu (lub zaniechaniu uruchomienia) procedury większością 4/5 członków (bez udziału przedstawiciela zainteresowanego państwa członkowskiego). Tak zainicjowana procedura polega na ciągłym nadzorze w zakresie praworządności w danym państwie członkowskim.

Z kolei submechanizm sankcji jest dwuetapowy i pojawia się w przypadku ewidentnego naruszenia wartości UE w praktyce, co implikuje nałożenie sankcji. W etapie pierwszym Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić poważne i stałe naruszenie wartości przez państwo członkowskie. Państwo członkowskie zostaje wezwane do przedstawienia swoich uwag, zanim decyzja zostanie podjęta. Jeżeli uwagi danego państwa członkowskiego nie zostaną przyjęte, wówczas stwierdza się poważne i stałe naruszenie przez to państwo wartości, o których mowa w art. 2. Rada Europejska podejmuje decyzję jednomyślnie, ale bez udziału zainteresowanego państwa. Następnie w etapie drugim Rada Europejska może zawiesić niektóre prawa państwa członkowskiego wynikające z traktatów, a nawet zawiesić lub zabrać prawa do głosowania w Radzie Unii Europejskiej (decyzja podejmowana jest większością kwalifikowaną, czyli musi być „za” 72% państw członkowskich reprezentujących 65% ludności UE, bez udziału w Radzie i w Radzie Europejskiej państwa członkowskiego, któremu grozi procedura)<sup>7</sup>. Należy jednak pamiętać, że wstrzymanie się od głosu lub absencja podczas głosowania

<sup>6</sup> Właśnie w trakcie posiedzeń GAC Polska przedstawiała informacje o aktualnym stanie wymiaru sprawiedliwości (wysłuchania).

<sup>7</sup> europarl.europa.eu (27.02.2024).

(np. w wyniku wyjścia z sali) nie mają wpływu na wynik. Jest to tzw. konstruktywna absencja (*constructive absention*). Sankcją wynikającą z tej procedury może być zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego państwa, łącznie z prawem głosowania przedstawiciela rządu tego państwa w Radzie. Rada uwzględnia także możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych. Obowiązki ciążące na tym państwie na mocy Traktatów pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego państwa<sup>8</sup>.

Submechanizm sankcji został uruchomiony przeciwko Polsce w grudniu 2017 r., kiedy to Komisja Europejska wszczęła postępowanie naruszeniowe za 13 ustaw naruszających strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości (zmiany w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym oraz w Krajowej Radzie Sądownictwa)<sup>9</sup>.

W mechanizmie praworządności procedura naruszeniowa na podstawie artykułu 7 powiązana jest z zapisanymi w art. 2. TUE fundamentalnymi wartościami, na których opiera się cała Unia Europejska. Do tych wartości należy zaliczyć poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości w społeczeństwie opartym na niedyskryminacji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Te wartości powinny być wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Z tych względów przepisy i praktyki państw członkowskich powinny być zgodne ze wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 7 pkt. 5. TUE stanowi, że zasady głosowania, które do celów niniejszego artykułu stosuje się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, określone są w art. 354 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w: *Prawo Unii Europejskiej, wybór dokumentów*, Warszawa, Bielsko-Biała 2010. Por. także: *European Commission, Communication to the Council and European Parliament, updating the handling of relations with the complaints in respect of the application of Union law*, Brussels, 2 April 2012, COM (2013) 154 final.

<sup>9</sup> 21 maja 2024 r. Komisja Europejska złożyła do Rady Unii Europejskiej obradującej w formacie ministrów ds. europejskich wniosek o zakończenie procedury art. 7 przeciwko Polsce. Tym samym uruchomiła submechanizm uchylający w mechanizmie praworządności.

<sup>10</sup> Motyw 6, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092..., op. cit.

Submechanizm uchylający pozwala na zakończenie procedury artykułu 7 i wymaga od państwa członkowskiego objętego tą procedurą podjęcia konstruktywnego dialogu z unijnymi instytucjami, zwłaszcza z Komisją Europejską, a następnie przywrócenia praworządności i wyeliminowania ryzyka ponownego poważnego naruszenia wartości europejskich. Decyzję o zmianie lub uchyleniu podjętych środków, w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia, może podjąć Rada Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej większością kwalifikowaną<sup>11</sup>.

Mechanizm praworządności jest więc oparty o prawo pierwotne zawarte w traktatach (art. 7 TUE, art. 2 TUE), co nadaje jemu oraz normom regulującym jego istotę, wysoki status.

## 1.2. Rola Parlamentu Europejskiego w mechanizmie praworządności

Głównym celem mechanizmu praworządności jest stymulowanie współpracy międzyinstytucjonalnej i zachęcanie wszystkich instytucji UE do wnoszenia wkładu zgodnie z ich rolą instytucjonalną<sup>12</sup>. W tym kontekście należy rozpatrywać usytuowanie Parlamentu Europejskiego w tym mechanizmie.

Rola Parlamentu Europejskiego w procedurze artykułu 7 TUE (*infringement procedures*) opiera się na kontroli praworządności w państwach członkowskich oraz na negocjowaniu i uzgadnianiu w ramach trilogu działania zaradcze. Szczególne prace w tym zakresie odbywają się w komisjach parlamentarnych, w tym przed wszystkim w komisji ds. prawnych (JURI). Art. 7 TUE pozwala także Parlamentowi Europejskiemu wnioskować do Rady Europejskiej o podjęcie decyzji w sprawie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Parlament znajduje tutaj swoje miejsce w układzie międzyinstytucjonalnym (trilogu), gdyż jego wniosek (lub Komisji Europejskiej) może skutkować stwierdzeniem przez Radę UE wystąpienia takiego naruszenia w danym państwie członkowskim, a potem kierować do takiego państwa odpowiednie zalecenia.

<sup>11</sup> B. Bodalska, *UE odstąpi wkrótce od stosowania procedury z art. 7 wobec Polski*, Euractiv, 29.01.2024.

<sup>12</sup> Mechanizm praworządności, [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu), (20.02.2024).

W tej fazie pojawia się nowa rola Parlamentu Europejskiego, która polega na wyrażeniu zgody na zainicjowanie przez Radę Europejską mechanizmu art. 7, która czyni to na wniosek 4/5 swoich członków lub Komisji Europejskiej. Ostateczną decyzję Rada Europejska podejmuje, stanowiąc jednomyślnie, z wyłączeniem zainteresowanego państwa, ale dopiero po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag. Art. 354 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) precyzuje sposób głosowania w Parlamencie Europejskim w ramach procedury art. 7. Otóż PE musi stanowić większością dwóch trzecich oddanych głosów reprezentujących większość wchodzących w jego skład członków<sup>13</sup>.

Na poziomie Parlamentu Europejskiego kontrola i monitoring praworządności w państwach członkowskich leżą także w kompetencjach komisji ds. prawnych (JURI). To właśnie ta komisja może opiniować sytuację w państwach członkowskich oraz wnioskować o zbadanie stanu praworządności w danym państwie członkowskim, nawet pozwać do Trybunału Sprawiedliwości inne instytucje UE, które zaniedbują swoje obowiązki w zakresie nadzoru i egzekwowania wymagań państwa prawa w państwach członkowskich<sup>14</sup>. Zgodnie z artykułem 149 Regulaminu Parlamentu Europejskiego skargę do TSUE wnosi przewodniczący Parlamentu. Po konsultacji z komisją JURI, i zasięgnięciu jej opinii, przewodniczący PE przedstawia uwagi lub występuje w imieniu Parlamentu Europejskiego w postępowaniu sądowym<sup>15</sup>. W kolejnej fazie zgodę na taką skargę do TSUE powinni dać także przewodniczący grup politycznych w PE, którzy obradują raz w tygodniu w ramach Konferencji przewodniczących<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Art. 354 TfUE.

<sup>14</sup> Taka sytuacja miała miejsce 11 marca 2024 r. podczas posiedzenia JURI. Europosłowie z tej komisji przyjęli wniosek w sprawie pozwu Komisji Europejskiej złożonego do TSUE za odblokowanie Węgrom funduszy z polityki spójności, mimo że Węgry nie wprowadziły wymaganych reform, które zmierzałyby w kierunku przywrócenia państwa prawnego.

<sup>15</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego, Dz.U. UE.L.2019.302.1 z dnia 22 listopada 2019 r.

<sup>16</sup> S. Otfinowska, *PE chce pozwać Komisję za wypłatę funduszy Węgrom*, euractiv.com (12.03.2024.). Konferencja przewodniczących (*Conference of Presidents*) została utworzona w 1993 r. Składa się ona z przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, przewodniczących grup politycznych oraz przewodniczącego Konferencji Przewodniczących Komisji Parlamentu Europejskiego. Konferencja

Ponadto Parlament Europejski w procedurze praworządności odgrywa rolę negocjatora w trilogach, która ma na celu osiągnięcie konsensusu co do stanu praworządności w państwie członkowskim, lub co do dalszych kroków w przypadkach naruszenia praworządności lub wyraźnego ryzyka naruszenia w danym państwie członkowskim. Współpraca międzyinstytucjonalna w mechanizmie praworządności opiera się na trilogu, czyli na negocjacjach i wypracowaniu konsensusu pomiędzy trzema instytucjami Unii Europejskiej: Komisją, Radą i Parlamentem. Trilog jest inicjowany przez Parlament Europejski jako najbardziej demokratyczną instytucję w UE. Nadaje to negocjacjom w trójkącie większą legitymację demokratyczną. Zatem poza rolą kontrolera PE odgrywa też rolę inicjatora w submechanizmie zapobiegawczym (już nie w submechanizmie sankcji) obok Komisji Europejskiej i Rady UE oraz rolę negocjatora w trilogach.

Nie ulega wątpliwości, że rola opiniodawcy, jaką odgrywa Parlament Europejski w procedurze praworządności, ujawnia się w procesie przygotowywania przez Komisję Europejską rocznych sprawozdań dotyczących praworządności (*Rule of Law Reports* – RLR) oraz w komisjach parlamentarnych (w tym przede wszystkim w komisji ds. prawnych (JURI)). RLR służą do badania stanu praworządności w państwach członkowskich UE oraz są kluczowym elementem mechanizmu praworządności w UE, w którym z jednej strony udział biorą instytucje trilogu (Komisja, Rada i Parlament Europejski), a z drugiej strony państwa członkowskie, ich parlamenty narodowe oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego<sup>17</sup>. RLR przygotowuje każdego roku Komisja Europejska

---

Przewodniczących spotyka się minimum dwa razy w miesiącu i rozstrzyga sprawy dotyczące organizacji pracy PE, w tym m.in. rozmieszczenie grup politycznych na Sali obrad, ustala porządek obrad na sesje plenarne, przedstawia na tych sesjach swoje sprawozdania. Ponadto Komisja Przewodniczących ustala skład komisji parlamentarnych, delegacji stałych, delegacji *ad hoc* i dzieli kompetencje pomiędzy nimi. Konferencja Przewodniczących odgrywa ważną rolę w stosunkach PE z innymi instytucjami UE, parlamentami narodowymi, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 77.

<sup>17</sup> W procedurę mogą być zaangażowane także organizacje trzecie, jak Komisja Wenecka, czy Rada Europy, które mają na celu pomoc krajom członkowskim UE w eliminowaniu naruszeń praworządności oraz w kreowaniu pożądanych rozwiązań.

(szczególną rolę odgrywa w tym procesie Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, *DG for Justice*), której pomagają państwa członkowskie, oraz krajowe punkty kontaktowe do spraw praworządności mające pomagać w ustanowieniu nowego mechanizmu oraz w określaniu metodyki działania, a ponadto mają służyć za stały kanał komunikacji z państwami członkowskimi<sup>18</sup>. Komisja Europejska w swoim procedowaniu wykorzystuje pisemne uwagi przekazywane do RLR przez państwa członkowskie, parlamenty narodowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego. RLR składają się z czterech obszarów tematycznych: 1. system wymiaru sprawiedliwości, 2. ramy antykorupcyjne, 3. pluralizm mediów, 4. inne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi. Oczywiście w sprawozdaniu są także rozdziały poświęcone każdemu państwu członkowskiemu.

Procedury uruchamiane w przypadku naruszenia prawa mogą również być używane jako instrumenty ochrony praw podstawowych, służą do oceny zachowania państwa członkowskiego przez pryzmat Karty Praw Podstawowych (nawet jak kraj członkowski zgłosił całościową lub częściową derogację w tej materii).

Obok wymienionych ról Parlamentu Europejskiego w procedurze praworządności można zauważyć spektakularną rolę mentora politycznego, która ujawnia się poprzez jego aktywność rezolucyjną. Parlament Europejski może bowiem przyjmować rezolucje poświęcone stanowi praworządności w poszczególnych krajach członkowskich.

Rezolucje są deklaracjami politycznymi, wyrazem woli i stanowiska Parlamentu niewywołującymi sankcji prawnych. W przypadku mechanizmu praworządności można wskazać na dwa rodzaje rezolucji. Pierwszym rodzajem są rezolucje indywidualne, poświęcone stanowi praworządności w poszczególnych państwach członkowskich. Drugim rodzajem są rezolucje zbiorcze dotyczące zjawisk zagrażających praworządności w wielu lub nawet we wszystkich państwach członkowskich UE.

Przykładem rezolucji indywidualnych są dokumenty dotyczące kryzysu praworządności w Polsce (przyjęta w 2021 r.),

---

<sup>18</sup> *Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.*, [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu). (20.02.2024).

czy też poświęcone stanowi praworządności w Grecji i na Węgrzech (przyjęte w 2024).

Z kolei przykładem rezolucji zbiorczych dotyczących zjawisk zagrażających praworządności w wielu lub we wszystkich państwach członkowskich UE może być rezolucja o pozwach SLAPP (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*), przyjęta przez Parlament w 2021 r.<sup>19</sup>, czy też rezolucja dotycząca Pegasusa przyjęta przez Parlament w 2023 r.<sup>20</sup>.

## 2. Parlament Europejski w mechanizmie warunkowości państwa prawnego

### 1.2. Podstawy prawne warunkowości

Mechanizm warunkowości państwa prawnego powstał z fuzji mechanizmu praworządności oraz warunkowości jako zasady immanentnie powiązanej ze Wspólnotami Europejskimi oraz potem z Unią Europejską. Aby zrozumieć logikę tego połączenia należy kilka słów poświęcić zasadzie warunkowości w UE i usytuowaniu Parlamentu Europejskiego w tzw. „starej warunkowości”.

Warunkowość jest zasadą, normą oraz standardem uzależniającą korzyści lub pożądane działania od spełnienia określonych warunków (politycznych, ekonomicznych, dyplomatycznych itd.). Jest to także zachowanie, które konkuruje z innymi interesami. Warunkowość kreuje nowe rodzaje potencjalnych działań i zachowań i może być źródłem legitymacji dla władzy (panowania, nadzoru).

<sup>19</sup> Rezolucja miała na celu ochronę dziennikarzy przed nadużyciami. SLAPP to pozwy, które prowadzą do postępowań przeciwko dziennikarzom, organizacjom pozarządowym i działaczom społeczeństwa obywatelskiego. Ich celem jest „przysłanie” mediów kosztami postępowań sądowych, ale także czasowymi, czy psychologicznymi, aby zniechęcić lub wręcz odstraszyć od podejmowania trudnych lub kontrowersyjnych tematów. W rezolucji PE wzywa Komisję do jak najszybszego zaproponowania odpowiedniej reformy w ramach UE. P. Borowska, *Pozwy SLAPP: Europosłowie chcą działań UE przeciwko ograniczaniu wolności mediów*, Euractiv, 12.11.2021.

<sup>20</sup> Rezolucja była procedowana w Komisji specjalnej PE ds. szpiegowania obywateli Pegasusem przez rządy państw członkowskich. Komisja przyjęła treść raportu i rekomendacje zakazujące oprogramowania inwigilacyjnego. W rezolucji zawarto zalecenia mające zapobiegać kolejnym przypadkom nadużyć w związku z ze stosowaniem oprogramowania szpiegującego Pegasus.

Tak rozumiana warunkowość bazuje na wymogach, które należy spełnić, aby osiągnąć pożądane rezultaty. Warunki, które należy spełnić, są zależne od obszaru oddziaływania warunkowości. W gospodarce takimi warunkami wymaganymi np. od państw trzecich lub stowarzyszonych z UE są gospodarka rynkowa, wolny handel itd. W polityce są to np. zasady państwa prawnego, ochrona praw człowieka i praw mniejszości. Wspólnoty Europejskie i potem Unia Europejska wykorzystywały w polityce warunkowości określone instrumenty, które podobnie jak wymienione wcześniej warunki są zależne od obszaru stosowania tej polityki. Zatem mogą to być instrumenty ekonomiczne (umowy handlowe, pomoc ekonomiczna), instrumenty polityczne (dialogi polityczne, deklaracje itd.). Tym samym, posługując się metaforą „kija i marchewki”, instrumenty warunkowości będą „marchewką”, a warunki będą „kijem”. Tym samym możemy mówić o tzw. „starej” warunkowości, która znana była już w dobie wczesnych Wspólnot Europejskich.

Warunkowość stosowana jest także w polityce rozszerzeniowej UE (*enlargement policy*). Unia Europejska jest organizacją międzynarodową otwartą warunkowo (*conditionally open*), co oznacza, że przyjmuje do swojego grona nowe państwa, ale po spełnieniu przez nie określonych warunków. Podstawowe kryteria progowe członkostwa w UE zostały zawarte w kryteriach kopenhaskich, które Rada Europejska przyjęła w 1993 r. i potem wzmocniła ich wymowę podczas obrad w Madrycie w 1995 r. Kryteria te zostały skodyfikowane w art. 49 TUE, stając się częścią prawa pierwotnego UE.

Krajom kandydującym Unia stawia konkretne warunki oraz kryteria członkostwa<sup>21</sup> i od spełnienia tych warunków uzależnia ich akcesję. Paradoksalnie warunkowość ma podtrzymywać europejską perspektywę dla państw kandydujących, które są w stanie i chcą przyłączyć się do UE. Z tego względu warunkowość jest polityką preeuropeizacyjną, gdyż warunki członkostwa stawiane są *a priori*, jak i proeuropeizacyjną, gdyż powoduje ona rozlewanie się standardów i rozwiązań UE na kraje usytuowane poza jej ramami. Posługując się językiem europeizacyjnym, można stwierdzić, że dochodzi do transferu na zewnątrz unijnych

<sup>21</sup> W 1974 r., czyli jeszcze w okresie przed powstaniem Rady Europejskiej, jej poprzednicy obradujący w formacie szefów państw i rządów decydowali o podjęciu rozmów akcesyjnych z Wielką Brytanią, Danią, Norwegią i Irlandią w 1969 r.



wartości, regulacji, norm, programów, rozwiązań (*policy transfer*). W przypadku krajów kandydujących do UE jest to także narzucony transfer prawny (*legal transfer*) będący warunkiem członkostwa i odbywający się w ramach zarządzania hierarchicznego<sup>22</sup>. W efekcie na forum Rady Europejskiej zapadają decyzje dotyczące stowarzyszenia państw z UE lub przyjęcia nowych członków oraz w konsekwencji liczby wniosków akcesyjnych<sup>23</sup>. Rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe kraje członkowskie nie tylko są objęte polityką warunkowości, ale także są istotnym narzędziem Unii Europejskiej w procesie europeizacji *ad extra*, bowiem kraje kandydackie do chwili akcesji są krajami trzecimi.

## 2.2. Usytuowanie Parlamentu Europejskiego w polityce warunkowości

Usytuowanie Parlamentu Europejskiego w „starej” warunkowości jest zależne od sektora, w którym warunkowość jest stosowana. Przykładowo w polityce rozszerzeniowej objętej ścisłą warunkowością oraz będącej częścią polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE rola PE sprowadza się w praktyce do pewnych kompetencji konsultacyjnych, o czym mówi art. 36 TUE. Parlament Europejski jest konsultowany oraz pytany przez Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej/Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej (*High Representative/Vice President-HVRP*) w danej kwestii oraz w oczekiwaniu, że poglądy Parlamentu znajdą swoje odzwierciedlenie w działaniach zagranicznych prowadzonych przez HR/VP. Jest to rodzaj czynnego konsultowania Parlamentu Europejskiego, ponieważ może on odpowiadać na pytania i uczestniczyć w debatach, a nawet podejmować określone działania. Jednak trzeba zauważyć, że w polityce rozszerzeniowej występuje także bierne konsultowanie Parlamentu Europejskiego, z którym mamy do czynienia w sytuacji, gdy Parlament Europejski jest powiadamiany o wpłynięciu do Rady wniosku o przyjęcie do UE wystosowanego przez państwo kandydujące i nie podejmuje żadnych

<sup>22</sup> S. Bulmer, S. Padget, *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, „British Journal of Political Science”, vol. 35(1), 2005, s. 103.

<sup>23</sup> Przykładem takiej aktywności Rady Europejskiej był szczyt w Essen, który odbył się w dniach 8-10 grudnia 1994 r., na którym przyjęto strategię przygotowania krajów Europy Środkowo-Wschodniej do członkostwa w UE (*Pre-accession Strategy*).

działań. Zatem w Parlamencie Europejskim mogą odbywać się debaty poświęcone realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także problemów dotyczących kwestii obronnych i militarnych<sup>24</sup>.

Polityki sektorowe UE objęte warunkowością można podzielić na: 1. całkowicie objęte warunkowością (np. polityka rozszerzeniowa), 2. częściowo objęte warunkowością (np. polityka handlowa).

W politykach sektorowych objętych w całości lub w części warunkowością można zauważyć rolę Parlamentu Europejskiego odnoszącą się do kontroli nad budżetem, w szczególności w związku ze skutkami polityki warunkowości dla budżetu UE.

### 2.3. Podstawy prawne i procedura mechanizmu warunkowości państwa prawnego

„Stara” warunkowość stosowana w wielu sektorach działalności UE (rozszerzenie, polityka handlowa, polityka konkurencji) w powiązaniu z mechanizmem praworządności stała się podstawą do wykreowania nowego mechanizmu warunkowości państwa prawa.

Mechanizm praworządności, czyli poszanowania państwa prawnego, jest oparty na procedurze naruszeniowej (art. 7 TUE), a w 2020 r. został dodatkowo powiązany ze „starą” warunkowością, w tym przypadku odnoszącą się do realizacji zobowiązań finansowych wobec państw członkowskich w ramach budżetu UE (jest to tzw. „nowa” warunkowość). Powiązanie prawne, o którym mowa, nastąpiło w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości<sup>25</sup> służącego ochronie budżetu Unii. Jest to tzw. rozporządzenie o warunkowości państwa prawnego (*Rule of Law Conditionality Regulation* – RLCR), które zostało przyjęte w zwykłej procedurze ustawodawczej. Zatem obie zasady (praworządności i warunkowości) nie tylko przenikają się i są komplementarne,

<sup>24</sup> Art. 36 TUE.

<sup>25</sup> Rozporządzenie to nieoficjalnie pojawia się także pod nazwą rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności. Takie alternatywne nazewnictwo wynika z rozbieżności w tłumaczeniu oficjalnej nazwy *Rule of Law Conditionality Regulation*. Por.: [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu) (19.02.20224).

ale w praktyce tworzą jeden zintegrowany mechanizm warunkowości państwa prawnego (*Rule of Law Conditionality Mechanism* – RLCM). Jest to nowy mechanizm (procedura art. 7 TUE oraz procedura wynikająca z rozporządzenia 2020/2092), który w praktyce funkcjonuje w UE od stycznia 2021 r. Mechanizm RLCM pozwala reagować UE na przypadki naruszenia zasad państwa prawnego w państwach członkowskich i warunkować uruchamianie funduszy UE od przywrócenia praworządności. Tym samym budżet Unii Europejskiej został wyposażony w dodatkowy poziom ochrony<sup>26</sup> w sytuacji, gdy naruszenia zasad państwa prawnego wpływają lub mogą wpłynąć na interesy finansowe UE<sup>27</sup>. W konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska podkreśliła, że interesy finansowe UE są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach, w tym w szczególności zgodnie z wartościami określonymi w art. 2. TUE. Rozporządzenie 2020/2092 oraz art. 7 TUE są główną podstawą prawną mechanizmu warunkowości państwa prawnego.

Proces wyłaniania się warunkowości państwa prawnego został uchwycony w motywie 8 rozporządzenia 2020/2092, w którym czytamy, że należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwo członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę oraz gdy arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezależne sądy oraz TSUE<sup>28</sup>. Jeżeli jednak warunki zawarte

<sup>26</sup> Inne instrumenty ochrony interesów finansowych UE to: kontrole, audyty, dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* – OLAF). Zob. szerzej: J. Ruskowski, *Position of OLAF in a multi-level governance system of the European Union*, „Przegląd Europejski”, t. 3, 2019.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092..., op. cit.

<sup>28</sup> Ibidem, motyw 8. Uzupełnienie tych warunków znajduje się z kolei w motywie 9, który wprost stanowi, że niezawisłość i bezstronność sądownictwa powinny być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełnić swoje zadania. (...) Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym UE. Warto tutaj

w motywie 8 rozporządzenia nie zostają spełnione, wówczas ingeruje mechanizm warunkowości państwa prawnego.

Jest to tzw. „nowa” warunkowość, która polega na tym, że powiązано w nim poszanowanie praworządności z realizacją zobowiązań finansowych UE wynikających z budżetu UE. W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, w tym zasoby przydzielone z Instrumentu UE na rzecz Odbudowy ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy ma na celu wsparcie procesu przywracania gospodarek do stanu sprzed kryzysu związanego z COVID-19 poprzez pożyczki oraz inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii. Poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 TFUE<sup>29</sup>.

Siła mechanizmu RLCM polega na tym, że powiązано w nim regulacje prawa pierwotnego (art. 7 TUE w powiązaniu z art. 2 TUE) z regulacjami prawa wtórnego (rozporządzenie 2020/2092). Można pokusić się o stwierdzenie, że powstała tym samym swoista ponadnarodowa norma konstytucyjna.

Unia Europejska wymaga, aby państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem UE, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu UE. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego i wymaga niezawisłych sądów<sup>30</sup>.

Mechanizm warunkowości państwa prawnego podobnie jak mechanizm praworządności składa się z trzech submechanizmów. Są to: submechanizm zapobiegawczy submechanizm sankcji oraz submechanizm uchylający.

Submechanizm zapobiegawczy opiera się na zasadzie proporcjonalności odebranych (lub wstrzymanych) środków do wielkości (skali) uchybień<sup>31</sup>. W pierwszym kroku, jeżeli Komisja stwier-

---

zwrócić uwagę na przywoływaną w rozporządzeniu istotność niezawisłości sądownictwa, co rozwiewa wątpliwości, według których w prawie Unii Europejskiej nie ma podstawy do powoływania się na ten przymiot.

<sup>29</sup> Ibidem, motyw 7.

<sup>30</sup> Ibidem, motyw 12.

<sup>31</sup> Zasada proporcjonalności pozwala określić przyjmowane środki ochronne w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy

dzi, że istnieją uzasadnione powody, by uznać, że dane państwo członkowskie poważnie narusza zasady państwa prawnego<sup>32</sup>, co może negatywnie wpływać na wykonanie budżetu UE i o ile nie uzna, że inne procedury określone w ustawodawstwie Unii umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii<sup>33</sup>, wysyła pisem-

---

finansowe Unii. Odpowiednio uwzględnia się charakter, trwanie, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego. Środki te są w zakresie, w jakim jest to możliwe, ukierunkowane na działania Unii, których dotyczą naruszenia. Ibidem, art. 5.

<sup>32</sup> Art. 3 Rozporządzenia 2020/2092 kataloguje naruszenie zasad państwa prawnego, zaliczając do nich: a. zagrożenie niezawisłości sądownictwa; b. niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskoordynowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów; c. ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne, oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar. Ponadto art. 4 rozporządzenia precyzuje, że naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów: a. prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym korzystania z pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedury przyznawania dotacji; b. prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności; c. prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii; d. skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a, b i c, dokonywanej przez niezawisłe sądy; e. zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstrasżających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji; f. odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków; g. skuteczności i terminowości współpracy z OLAF oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – Prokuraturą Europejską (EPP) w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy; h. innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należącego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii.

<sup>33</sup> W swoich ustaleniach Komisja bierze pod uwagę stosowne informacje pochodzące z dostępnych źródeł, w tym decyzji, wniosków i zaleceń instytucji Unii, innych odpowiednich organizacji międzynarodowych oraz innych uznanych

ne powiadomienie do państwa członkowskiego, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia<sup>34</sup>. Jednocześnie Komisja prosi takie państwo o wyjaśnienie zarzutów dotyczących praworządności<sup>35</sup>. Ponadto Komisja powinna niezwłocznie poinformować Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i o jego treści. Tym samym Komisja Europejska uruchamia mechanizm RLCM. Oczywiście powiadomione państwo członkowskie powinno mieć możliwość przedstawienia swoich uwag Komisji, która z kolei powinna je uwzględnić w swoim postępowaniu<sup>36</sup>. Komisja przeprowadza ocenę w orientacyjnym terminie miesiąca od daty otrzymania od danego państwa członkowskiego informacji lub jego uwag, a także w przypadku, gdy nie otrzyma żadnej informacji ani uwag. Z kolei Parlament Europejski w świetle informacji otrzymanych od Komisji Europejskiej oraz od państwa członkowskiego może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanym dialogu na temat ustaleń poczynionych przez Parlament.

---

instytucji. Komisja może także zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia ocen, zarówno przed przesłaniem pisemnego powiadomienia, jak i po jego przesłaniu. Art. 7 Rozporządzenia 2020/2092..., op. cit.

<sup>34</sup> Art. 6 pkt. 1 Rozporządzenia 2020/2092..., op. cit. Komisja Europejska powinna jak najwłaściwiej korzystać z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 237 TfUE oraz regulaminu wewnętrznego Rady. Komisja stwierdzając, że jakiś kraj narusza praworządność, musi opierać swoje stanowisko na bardzo silnych podstawach, do których zalicza się wyroki TSUE, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, roczne sprawozdania Komisji na temat praworządności, dane zawarte w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania OLAF, a nawet dokumenty Prokuratury Europejskiej (EPPO) oraz wnioski i zalecenia odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, w tym organów Rady Europy takich jak Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) i Komisja Wenecka – w szczególności jej lista kontrolna dotycząca państwa prawnego, a także Europejskiej Sieci Sądów Najwyższych oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. Komisja powinna także konsultować się z Agencją Praw Podstawowych UE, gdyby było to niezbędne do przeprowadzenia dogłębnej oceny jakościowej. Motyw 16 rozporządzenia 2020/2092..., op. cit.

<sup>35</sup> Ze względu na finansowy interes UE, który jest kluczowym elementem mechanizmu warunkowości państwa prawa ważną rolę w procedurze odgrywa Dyrekcja Generalna ds. Budżetu Komisji Europejskiej (DG for Budget), która jest swoistym centrum koordynacyjnym w działaniu tego mechanizmu.

<sup>36</sup> Dane państwo członkowskie przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń Komisji zwartych w powiadomieniu w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków zaradczych w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji.

W drugim kroku, jeżeli wyjaśnienia państwa członkowskiego są niesatysfakcjonujące, a warunki przyjęcia środków zostały spełnione, Komisja Europejska kieruje do Rady wniosek dotyczący podjęcia decyzji wykonawczej zawierającej odpowiednie i proporcjonalne środki w sytuacji, gdy naruszenia praworządności w danym państwie członkowskim zagrażają interesom finansowym UE. Rada, jako organ wykonawczy w tym submechanizmie (a także w submechanizmie sankcji), przeprowadza wysłuchanie stron. W trzecim kroku Rada podejmuje decyzję wykonawczą w sprawie zaproponowanych środków<sup>37</sup> za pomocą kwalifikowanej większości głosów (*Qualified Majority Voting* - QMV), czyli za decyzją musi opowiedzieć się 15 z 27 państw członkowskich (55% krajów reprezentujących co najmniej 65% ludności UE). Decyzja wykonawcza Rady w sprawie przyjęcia odpowiednich środków powinna być podjęta w ciągu jednego miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. Termin ten wyjątkowo może zostać przedłużony o maksymalnie dwa dodatkowe miesiące w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności.

Z kolei submechanizm sankcji umożliwia Radzie przyjęcie środków ochrony, które zostały podzielone na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią środki stosowane w przypadku, gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 ust. 1 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa. Wówczas można zastosować sankcje w postaci: 1. zawieszenia płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego<sup>38</sup> (np. z funduszy UE, w tym z Funduszu Spójności), 2. zakazu zaciągania nowych zobowiązań prawnych, 3. zawieszenia wypłaty rat w całości lub w części lub przedterminowej spłaty pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii<sup>39</sup>, 4. zawieszenia lub zmniejszenia korzyści gospodarczej

<sup>37</sup> Rozporządzenie 2020/2092 w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu) (19.02.20224).

<sup>38</sup> Regulation (UE, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union.

<sup>39</sup> Zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań wobec odbiorców lub zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii, motyw 17 Rozporządzenia PE i RE 2020/2092..., op. cit.

na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii, 5. zakazu zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.

Druga grupa środków ochrony stosowana jest w przypadku, gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi zgodnie z art. 62 ust. 1 lit b) rozporządzenia finansowego. Wówczas można zastosować sankcje w postaci: 1. zawieszenia zatwierdzenia programu lub programów (Krajowych Planów Odbudowy) lub zmiana takiego zawieszenia, 2. zawieszenia zobowiązań, 3. ograniczenia zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania, 4. zmniejszenia płatności zaliczkowych, 5. wstrzymania biegu terminów płatności, 6. zawieszenia płatności<sup>40</sup>.

Rada może więc zastosować korekty finansowe wobec państw naruszających praworządność, jeżeli uzna, że naruszenia te bezpośrednio wpływają negatywnie na właściwe zarządzanie środkami finansowymi z budżetu UE lub wręcz na finansowe interesy UE. Mogą to być bardzo dotkliwe sankcje. Dodatkowo podkreśla się, że odbiorcy końcowi oraz beneficjenci funduszy unijnych powinni nadal otrzymywać płatności bezpośrednio od państw członkowskich, których dotyczą wprowadzone środki<sup>41</sup> dotyczące warunkowości. Może to być dodatkowo uciążliwe dla takich państw, które z jednej strony nie otrzymują finansowania z UE, ale jednocześnie muszą wywiązywać się z płatności wobec beneficjentów realizujących zadania wynikające z umów (ochrona praw beneficjentów końcowych). Państwa członkowskie, wobec których zastosowano te środki, muszą co trzy miesiące od przyjęcia tych środków składać Komisji sprawozdanie na temat wywiązywania się z obowiązków wobec odbiorców końcowych i beneficjentów.

Sankcje te mogą być wprowadzane, gdy państwo członkowskie wydatkuje środki UE niezgodnie z przeznaczeniem lub łamie praworządność. Postępowanie w ramach mechanizmu RLCM może trwać od 6 do 9 miesięcy. Komisja Europejska powinna informować Parlament Europejski o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych i uchylonych na podstawie

<sup>40</sup> Art. 5 Rozporządzenia 2020/2092..., op. cit.

<sup>41</sup> Rozporządzenie 2020/2092, [commission.europa.eu](http://commission.europa.eu)..., op. cit.



rozporządzenia 2020/2092<sup>42</sup>. W submechanizmie sankcji określoną rolę może odegrać także OLAF (*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych)<sup>43</sup>, który jest upoważniony do prowadzenia dochodzeń administracyjnych wewnętrznych i zewnętrznych w celu zwalczania nadużyć i korupcji oraz innych sprzecznych z prawem działań przynoszących szkodę finansowym interesom wspólnotowym.<sup>44</sup> Istotne jest to, że środki przewidziane w submechanizmie sankcji są konieczne w szczególności, gdy inne procedury określone w ustawodawstwie Unii nie pozwoliłyby na skuteczniejszą ochronę budżetu Unii.

Trzeci submechanizm uchylający pojawia się po przyjęciu środków na podstawie rozporządzenia. Komisja powinna regularnie monitorować sytuację w danym państwie członkowskim oraz ponownie ocenić sytuację, gdy dane państwo członkowskie przyjmie nowe środki zaradcze lub w każdym razie najpóźniej po roku od przyjęcia środków<sup>45</sup>. Z kolei Rada, działając na wniosek Komisji, powinna uchylić środki, które mają skutek zawieszający, jeżeli sytuacja, która doprowadziła do ich nałożenia, została wystarczająco naprawiona<sup>46</sup>.

Submechanizm uchylający daje więc możliwość uchYLENIA środków przyjętych przez Radę wobec państwa członkowskiego naruszającego zasady państwa prawa, godząc tym samym w interesy finansowe UE. Pierwsza taka możliwość uchYLENIA pojawia się, gdy państwo członkowskie przyjmie nowe środki zaradcze i przedstawi dowody wskazujące na to, że wcześniejsze zarzuty są już nieaktualne. Tym samym na wniosek danego państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy Komisja może, najpóźniej po roku od przyjęcia środków przez Radę, dokonać ponownej oceny

<sup>42</sup> Art. 8 Rozporządzenia PE i RE 2020/2092..., op. cit.

<sup>43</sup> OLAF został ustanowiony na mocy decyzji nr 1999/352 Komisji Europejskiej (KE) z 28 kwietnia 1999 r., która weszła w życie 1 czerwca 1999 r. (Commission decision 1999/352).

<sup>44</sup> W razie potrzeb OLAF może łączyć w ramach jednego dochodzenia aspekty dochodzenia zewnętrznego i wewnętrznego bez konieczności wszczynania dwóch odrębnych dochodzeń (21 motyw rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/199 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenia Rady (Euratom) nr 1074/1999, s. 3.

<sup>45</sup> Motyw 24 Rozporządzenia PE i RE 2020/2092..., op. cit.

<sup>46</sup> Motyw 25 Rozporządzenia PE i RE 2020/2092..., op. cit..

sytuacji w danym państwie członkowskim, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez to państwo, a także adekwatność nowych środków zaradczych, które ono przyjęło. W rezultacie Komisja przedkłada Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonawczej w sprawie uchylecia przyjętych środków. Komisja może jednak uznać, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków. Wówczas kieruje ona do państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem, informując o tym Radę.

W przypadku, gdy środki dotyczące zawieszenia zatwierdzenia programu lub programów lub zmian takiego zawieszenia lub zawieszenia zobowiązań zostają uchylone, kwoty odpowiadające zawieszonym zobowiązaniom zapisuje się w budżecie Unii. Zawieszane zobowiązania z roku „n” nie mogą być zapisywane w budżecie później niż w roku „n+2” (czyli najpóźniej dwa lata licząc od roku uchylecia środków)<sup>47</sup>.

Trzy submechanizmy tworzą procedurę mechanizmu warunkowości państwa prawa (RLCM). W praktyce w rozporządzeniu 2020/2092 mamy do czynienia warunkowością horyzontalną, gdyż uzależnia on korzystanie z finansowania w ramach budżetu Unii od poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego i może wchodzić w zakres przyznanej Unii przez traktaty kompetencji do określania „zasad finansowych” dotyczących wykonywania budżetu Unii<sup>48</sup>. Trzeba tutaj przypomnieć, że narzędzia mechanizmu warunkowości państwa prawa na podstawie rozporządzenia z 2020 r. stosuje się dopiero wówczas, gdy inne kroki nie przynoszą należytego efektu.

Wprowadzona rozporządzeniem procedura nie stanowi obejścia procedury ustanowionej w art. 7 i nie przekracza granic przyznanych Unii kompetencji<sup>49</sup>. Należy także pamiętać, że procedura warunkowości państwa prawnego przebiega równolegle z przygotowywanymi przez Komisję Europejską rocznymi sprawozdaniami dotyczącymi praworządności (*Rule of Law Reports* – RLR), które są znane z mechanizmu praworządności. Wynika to z faktu, że mechanizm warunkowości państwa prawnego (RLCM) kumuluje w sobie także mechanizm praworządności (RLM) i jego narzędzia.

<sup>47</sup> Art. 7 rozporządzenia PE i RE 2020/2092..., op. cit.

<sup>48</sup> Wyroki TSUE w sprawach C-156/21 Węgry/Parlament i Rada i C-157/21 Polska/Parlament i Rada z 16 lutego 2022 r., s. 2.

<sup>49</sup> Ibidem.

W związku z wprowadzeniem mechanizmu RLCM Polska i Węgry groziły zawetowaniem całej unijnej perspektywy budżetowej na 7 lat. Jednak, aby nie stosować weta, zdołały wynegocjować ocenę mechanizmu RLCM przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Oba kraje powoływały się na poufną opinię Służby Prawnej Rady, która miała zawierać argumenty dotyczące przekroczenia przyznanych Unii kompetencji oraz obejścia procedury ustanowionej w art. 7 TUE, w tym naruszenie zasady pewności prawa. TSUE zajął się tą sprawą na wniosek Polski i Węgier oraz Parlamentu Europejskiego i zdecydował się rozpoznać tę sprawę w trybie przyspieszonym<sup>50</sup>.

Wyrok TSUE w sprawach C-156/21 Węgry/Parlament i Rada oraz C-157/21 Polska/Parlament i Rada został wydany 16 lutego 2022 r. TSUE, orzekając w pełnym składzie, oddalił wniesione przez Węgry i Polskę skargi podważające mechanizm warunkowości państwa prawnego, który uzależnia finansowanie z budżetu Unii od poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego. TSUE uznał w wyroku, że procedura wprowadzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. nie stanowi obejścia procedury ustanowionej w art. 7 i nie przekracza granic przyznanych Unii kompetencji<sup>51</sup>, to znaczy, że obie regulacje, choć dotyczą odmiennych przedmiotów nie tylko się nie wykluczają, ale także mogą być traktowane łącznie.

Tym samym mechanizm RLCM jest zgodny z unijnym prawem i może być stosowany<sup>52</sup>. Ponadto RLCM został przyjęty na właściwej podstawie prawnej, zachowuje spójność z procedurą

---

<sup>50</sup> Państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe oraz jednostki mogą, pod pewnymi warunkami, wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu. Celem takiej skargi jest doprowadzenie do uznania za nieważne aktów instytucji Unii, które są sprzeczne z prawem Unii. Jeżeli skarga jest zasadna, stwierdza się nieważność aktu. Instytucje, których to dotyczy, powinny zaradzić ewentualnej próżni spowodowanej nieważnością tego aktu. Wyroki TSUE..., op. cit., s. 3. Zob. także: J. Covelo de Abreu, *An approach to today's EU constitutionality control – understanding the EU interjurisdictional phenomenon in light of effective judicial protection*, „Unio. EU Law Journal”, Vol. 3, No. 2, July 2017.

<sup>51</sup> Wyroki TSUE..., op. cit., s. 2.

<sup>52</sup> A. Wolska, *KE uruchomiła wobec Węgier mechanizm warunkowości*, Euractiv, 27.04.2022.

ustanowioną w art. 7 TUE, a przy tym szanuje zasadę pewności prawa<sup>53</sup>.

TSUE stwierdził, że przewidzianą w rozporządzeniu procedurę można zainicjować tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. W rezultacie celem zaskarżonego rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii w państwie członkowskim, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia. Według TSUE „poszanowanie wspomnianych wartości nie może zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu”. Należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii i jej interesy finansowe mogą zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasady państwa prawnego w państwie członkowskim<sup>54</sup>.

Wyrok TSUE wzmocnił podstawy prawne pod zintegrowany mechanizm warunkowości państwa prawnego (*Rule of Law Conditionality Mechanism*). Procedura ustanowiona w art. 7 ma na celu umożliwienie Radzie karania poważnych i stałych naruszeń każdej ze wspólnych wartości, na których opiera się Unia, i które definiują jej tożsamość, tak aby wymusić na danym państwie członkowskim położenie kresu tym naruszeniom. Natomiast rozporządzenie 2020/2092 ma na celu ochronę budżetu Unii, i to jedynie w przypadku, gdy w państwie członkowskim dojdzie do naruszenia zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na prawidłowe wykonywanie tego budżetu. W konsekwencji procedura ustanowiona w art. 7. i procedura ustanowiona rozporządzeniem 2020/2092 służą realizacji odmiennych celów i każda z nich ma wyraźnie odmienny przedmiot<sup>55</sup>.

27 kwietnia 2022 r., czyli już po wyroku TSUE, Komisja Europejska po raz pierwszy w historii uruchomiła

<sup>53</sup> Wyroki TSUE..., op. cit.

<sup>54</sup> A. Krzysztożek, *Polska straci 770 mld zł? TSUE: Mechanizm „pieniądze za praworządność” jest legalny*, Euractiv, 16.02.2022.

<sup>55</sup> Wyroki TSUE..., op. cit., s. 2.

mechanizm warunkowości państwa prawnego wobec Węgier, uzależniając tym samym wypłatę unijnych funduszy od kwestii praworządności.

Nie ulega wątpliwości, że dzięki mechanizmowi RLCM Unia Europejska osiąga dwa cele: ochronę budżetu i ochronę praworządności. Taki efekt jest pochodną powiązania regulacji prawa pierwotnego (art. 7 TUE, art. 2 TUE) z regulacjami prawa wtórnego (rozporządzenie 2020/2092) i powstania nowej skumulowanej normy ponadnarodowej.

Mechanizm warunkowości państwa prawa jest powiązaniem mechanizmu praworządności ze „starą” polityką warunkowości w Unii Europejskiej.

#### **4. Rola Parlamentu Europejskiego w mechanizmie warunkowości państwa prawnego**

W mechanizmie warunkowości państwa prawnego (RLCM) rola Parlamentu Europejskiego jest o wiele większa niż w mechanizmie praworządności. Już w fazie kreowania tego mechanizmu za pomocą rozporządzenia 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. Parlament był współlegislatorem (wraz z Radą) w zwykłej procedurze legislacyjnej, która zakończyła się przyjęciem tego rozporządzenia.

Niewątpliwie Parlament Europejski odgrywa także rolę negocjatora i opiniodawcy w procedurze artykułu 6 rozporządzenia 2020/2092, która przewiduje, że posiada on kompetencje inicjowania trilogu, gdyż może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanych negocjacjach w trójkącie (wraz z Radą) na temat jego ustaleń<sup>56</sup>. Komisja niezwłocznie informuje PE i Radę o każdym powiadomieniu naruszenia praworządności mogącego naruszać interesy finansowe UE oraz o jego treści dotyczącej groźby naruszenia interesów finansowych UE w państwie członkowskim. W świetle informacji otrzymanych zgodnie z art. 6, ust. 1 PE może wezwać Komisję do udziału w ustrukturyzowanym trilogu na temat jego ustaleń<sup>57</sup>. Tym samym Parlament jest także stroną negocjującą w ramach trilogu.

Parlament w tym mechanizmie korzysta także z inherentnej funkcji kontrolnej nad budżetem UE, a tym samym nad

<sup>56</sup> Art. 6. ust. 1, art. 6. ust. 2, rozporządzenia 2020/2092..., op. cit.

<sup>57</sup> Ibidem.

interesami finansowymi UE, bowiem poszanowanie praworządności w mechanizmie zostało powiązane z realizacją zobowiązań finansowych wynikających z budżetu UE.

Ponadto w procedurze art. 6. rozporządzenia 2020/2092 Parlament Europejski jest niezwłocznie informowany przez Komisję Europejską o każdym powiadomieniu dotyczącym groźby naruszenia interesów finansowych UE w związku ze stanem praworządności w danym kraju członkowskim oraz o wszelkich środkach zaproponowanych, przyjętych i uchylonych na podstawie rozporządzenia 2020/2092 (w submechanizmie sankcji, oraz w submechanizmie uchylającym)<sup>58</sup>. Ponadto Komisja powinna składać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczące stosowania rozporządzenia 2020/2092. Składając sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, oprócz skuteczności przyjętych środków Komisja powinna wziąć pod uwagę ogólną efektywność procedury określonej w rozporządzeniu oraz komplementarność niniejszego instrumentu względem innych instrumentów<sup>59</sup>.

## Zakończenie

Mechanizm praworządności (RLM) wywodzi się z zasady praworządności, a mechanizm warunkowości państwa prawnego (RLCM) z zasady praworządności oraz z zasady warunkowości). Siła mechanizmu RLCM polega na tym, że powiązано w nim regulacje prawa pierwotnego (art. 7 TUE, art. 2 TUE) z regulacjami prawa wtórnego (rozporządzenie 2020/2092). Można pokusić się o stwierdzenie, że powstała tym samym swowista ponadnarodowa norma konstytucyjna. Oba mechanizmy są komplementarne i przenikalne zarówno dzięki zasadom, które tworzą ich fundamentalną aksjologię, jak i dzięki podstawom prawnym, które warunkują ich działanie. Procedura analizowanych mechanizmów składa się z trzech submechanizmów: zapobiegawczego, sankcji oraz uchylającego.

Podstawy prawne obu mechanizmów są odmiennie usytuowane. Mechanizm praworządności znajduje swoje oparcie przede wszystkim w traktatach, czyli w prawie pierwotnym UE,

<sup>58</sup> Motyw 27 rozporządzenia PE i RE 2020/2092..., op. cit.

<sup>59</sup> Motyw 28 rozporządzenia PE i RE 2020/2092..., op. cit.

a mechanizm warunkowości państwa prawnego w rozporządzeniu 2020/2092, czyli w prawie wtórnym UE. Ma to swoje konsekwencje dla roli Parlamentu Europejskiego i jego struktur w obu mechanizmach.

**Tabela nr 1. Rola Parlamentu Europejskiego w mechanizmie praworządności oraz w mechanizmie warunkowości państwa prawnego**

Lp.	Mechanizm praworządności	Mechanizm warunkowości państwa prawnego
1.	Kontrola i monitoring praworządności	Rola współlegislatora w zwykłej procedurze ustawodawczej
2.	Wyrażenie zgody na uruchomienie mechanizmu	Inicjowanie trilogu
3.	Rola negocjatora w trilogu	Rola negocjatora w trilogu
4.	Rola opiniodawcy	Rola negocjatora w procedurze artykułu 6
5.	Rola mentora politycznego	Rola opiniodawcy w procedurze artykułu 6
6.	Rola inicjatora w submechanizmie zapobiegawczym	Kontrola nad budżetem UE
7.		Informowanie i konsultowanie bierne

*Źródło: oprac. własne.*

PE nadaje demokratyczny mandat zarówno mechanizmowi praworządności, jak i mechanizmowi warunkowości państwa prawa, co sprawia, że oba mechanizmy są nie tylko legitymizowane przez prawo, ale także są legitymizowane przez demokratyczne zaangażowanie Parlamentu Europejskiego.

Parlament Europejski odgrywa większą rolę w mechanizmie warunkowości państwa prawnego (prawo pierwotne i wtórne) niż we mechanizmie praworządności (prawo pierwotne), bowiem jest współlegislatorem w zwykłej procedurze uchwałodawczej ustanawiającej podstawy prawne mechanizmu RLCM oraz, posiadając silny mandat kontrolny nad budżetem UE, staje się także strażnikiem interesów finansowych UE. Taka asymetria jest swoistym paradoksem, gdyż wydawałoby się, że najbardziej demokratyczna instytucja UE powinna mieć najwięcej do powiedzenia w mechanizmie praworządności, a nie w mechanizmie warunkowości państwa prawa.

Nie ulega wątpliwości, że mechanizm praworządności oraz mechanizm warunkowości państwa prawnego tworzą

architekturę bezpieczeństwa aksjologicznego i finansowego Unii Europejskiej.

## Bibliografia

1. Bodalska B., *UE odstąpi wkrótce od stosowania procedury z art. 7 wobec Polski*, Euractiv, 29.01.2024.
2. Borowska P., *Pozwy SLAPP: Europosłowie chcą działań UE przeciwko ograniczaniu wolności mediów*, Euractiv, 12.11.2021.
3. Bulmer S., Padget S., *Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective*, „British Journal of Political Science”, vol. 35(1), 2005.
4. Commission decision 1999/352, 28.04. 1999. commission.europa.eu (19.02.20224).
5. Covelo de Abreu J., *An approach to today's EU constitutionality control – understanding the EU interjurisdictional phenomenon in light of effective judicial protection*, „Unio. EU. Law Journal”, Vol. 3, No. 2, July 2017. europarl.europa.eu (27.02.2024).
6. *European Commission, Communication to the Council and European Parliament, updating the handling of relations with the complaints in respect of the application of Union law*, Brussels, 2 April 2012, COM (2013) 154 final.
7. Gomes Canotilho J.J., *Dislocation on understanding the rule of law*, „Unio. EU Law Journal”, Vol. 3, No. 1, January 2017.
8. Krzysztozek A., *Polska straci 770 mld zł? TSUE: Mechanizm „pieniądze za praworządność” jest legalny*, Euractiv, 16.02.2022.
9. Mechanizm praworządności, commission.europa.eu, (20.02.2024).
10. Otfinowska S., *PE chce pozwać Komisję za wypłatę funduszy Węgrom*, euractiv.com (12.03.2024.).
11. Regulamin Parlamentu Europejskiego, Dz.U. UE.L.2019.302.1 z dnia 22 listopada 2019 r.
12. Regulation (UE, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union.



13. Rozporządzenie 2020/2092 w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu) (19.02.20224).
14. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/199 Parlamentu Europejskiego i rady i rozporządzenia Rady (Euratom) nr 1074/1999.
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. 2020, L 373).
16. Ruskowski J., *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010.
17. Ruskowski J., *Position of OLAF in a multi-level governance system of the European Union*, „Przegląd Europejski”, t. 3, 2019.
18. *Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.*, [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu). (20.02.2024).
19. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), w: *Prawo Unii Europejskiej, wybór dokumentów*, Warszawa, Bielsko-Biała 2010.
20. Traktat o Unii Europejskiej, w: *Prawo Unii Europejskiej, wybór dokumentów*, Warszawa, Bielsko-Biała 2010.
21. Wolska A., *KE uruchomiła wobec Węgier mechanizm warunkowości*, Auractiv, 27.04.2022.
22. Wyroki TSUE, w sprawach C-156/21 Węgry/Parlament i Rada i C-157/21 Polska/Parlament i Rada z 16 lutego 2022 r.

Marta Witkowska

## Wymiary zmian politycznych w Parlamencie Europejskim w XXI w.

Przedmiotem rozważań w tym rozdziale będzie poszukiwanie wybranych wymiarów zmian politycznych, które zaszły w Parlamencie Europejskim (PE) w XXI w. Podstawowymi czynnikami determinującymi zakres analizy są: zmiana polityczna, grupy polityczne w PE i nieformalne porozumienia jako czynnik zmiany, równowaga instytucjonalna oraz zwykła procedura ustawodawcza w Unii Europejskiej (UE).

Atutem niniejszego badania jest poszukiwanie argumentacji wskazującej na zmianę pozycji politycznej Parlamentu Europejskiego w traktatowo konstruowanej równowadze instytucjonalnej w Unii Europejskiej, na wzrost jego roli w unijnym systemie decyzyjnym i możliwościach wpływu na przebieg procesu negocjacji. W literaturze dominuje stanowisko marginalizujące jego rolę w tym systemie, a także wskazujące na niewielkie znaczenie polityczne tej instytucji w UE. Z obserwacji zarówno strategii rządów w realizacji polityki europejskiej, jak i z lektury literatury skoncentrowanej na sposobie podziału głosów w Radzie, metodach liczenia większości ważonej czy też zawieranych koalicjach w trakcie głosowań w Radzie wynika jasno, że prezentowana diagnoza może być interesującą i ważną lekturą dla decydentów oraz uczestników procesu decyzyjnego, w obliczu stale umacniającej się roli i znaczenia Parlamentu w systemie politycznym UE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Przykładowo: S. Hix, B. Høyland, *Empowerment of the European parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, nr 16, s. 171-189; S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Dimensions of politics in the European Parliament*, „American Journal of Political Science” 2006, nr 50.2, s. 494-520; M. Kleinowski, *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalno-prawne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014.

Głównym problemem badawczym w tym rozdziale jest określenie wpływu wzrostu znaczenia politycznego Parlamentu Europejskiego w XXI w. na równowagę instytucjonalną w Unii Europejskiej oraz na unijny proces decyzyjny. Z tego powodu w badaniu autorka nie ograniczyła się wyłącznie do statycznej analizy reguł postępowania czy też zasad, uprawnień i innych reguł wyznaczających pozycję podmiotów uczestniczących w zwykłej procedurze ustawodawczej. Rozwiązanie poszukiwane było przede wszystkim w aspektach dynamicznych badanych relacji. Analizie poddana została praktyka współdziałania w wymiarze wewnętrznym: grup politycznych oraz w wymiarze zewnętrznym: PE w relacji do Rady i Komisji, możliwości zawierania nieformalnych porozumień itp.

## 1. Podejście teoretyczne, metodologia oraz struktura badania

Determinantą przedmiotowej analizy jest zmiana polityczna. Zmiana w ujęciu słownikowym oznacza trwałe zastąpienie czegoś czymś, kogoś kimś, wymianę.<sup>2</sup> Są to przeobrażenia zmieniające charakter, istotę czegoś, przekształcenie się czegoś, zamienienie, zastąpienie czegoś albo kogoś czymś albo kimś<sup>3</sup>. Kontekst, w którym są osadzone rozważania dotyczące zmiany w Parlamencie Europejskim w XXI w., dotyczą sfery polityki. Dlatego niniejsze badania będą dotyczyły zmiany politycznej. Z definicji należy wnioskować, że jest to zagadnienie dynamiczne, zmiana jest procesem. Należy postawić pytania dotyczące: perspektywy czasowej; kierunku tej zmiany; metod czy czynników wywołujących konkretne przekształcenia, zastąpienia; oraz niezwykle wymagające od badacza dotyczące siły tej zmiany, jej głębokości, dotyczące prognozowania jej dalszych kierunków itp.<sup>4</sup>

W niniejszym badaniu zostanie dokonana wyłącznie fragmentaryczna analiza, dotycząca zmiany politycznej, której determinantą są grupy polityczne w PE, nieformalne porozumienia

<sup>2</sup> A. Markowski (red.), *Wielki słownik poprawnej polszczyzny PWN*, Warszawa 2010.

<sup>3</sup> E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002.

<sup>4</sup> Podobnie: B. Przybylski, *Zmiana (polityczna) jako cel (utopijny?) zaangażowania młodych aktywistów*, „Przegląd Pedagogiczny” 2014, nr 2(25), s. 109.

oraz zmiany balansu w równowadze instytucji obserwowane i badane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. W badaniu poszukiwana będzie głównie odpowiedź na pytanie o to, czy badane czynniki wywołują zmianę polityczną, poza zakresem pozostanie odpowiedź na istotne pytanie o stopień i trwałość tych zmian<sup>5</sup>. Jeżeli chodzi o rodzaj zmiany, to z pewnością nie można jej nazwać radykalną. Definiując radykalną zmianę polityczną jako wymianę rządów, w przypadku przedmiotowej analizy nie będzie to zmiana personalna, nie będzie oznaczać także zmiany w priorytetach polityki czy w zakresie kompetencji PE. W polu zainteresowania autorki pozostają te zmiany, które przez zdecydowaną większość obserwatorów pozostawały niezauważone, działały się w tempie ewolucyjnym i powstawały w trybie nieformalnym, tzn. nie były przedmiotem zmian dokonywanych w treści traktatów bądź aktów normatywnych UE. Ponadto ze względu na rozmiar analizy z badania wyłączono wszelkie inne determinanty zmiany politycznej, takie jak polityka z poziomu państw członkowskich, inne interesy narodowe reprezentowane w PE, inne rozwiązania systemowe przyjęte w organizacji pracy w PE, porozumienia zawierane na innych poziomach procesu decyzyjnego niż UE (lokalny, krajowy, transnarodowy), wpływ zachowań podmiotów, które dostępują włączenia do procesu decyzyjnego oraz tych wykluczonych z tego procesu, konsekwencje dla zmiany politycznej wynikające ze wzorca inkluzji i ekskluzji itp.<sup>6</sup>.

Inne ograniczenie przedmiotowe badania wynika z doniosłości zmian w procesie decyzyjnym dla pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym UE. Jedną z ważniejszych procedur legislacyjnych, w których Parlament Europejski uczestniczy na równi z Radą, jest procedura współdecyzji zwana od zmian wprowadzonych Traktatem z Lizbony<sup>7</sup> zwykłą

<sup>5</sup> Np. zbadane relacje mogą doprowadzić do zmian w stylu tworzenia polityki na różnych poziomach systemu Unii Europejskiej (na krajowym czy regionalnym także), por. M.M. Atkinson, W. D. Coleman, *Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*, „Governance” 1992, Vol. 5, s. 154-180. DOI:10.1111/J.1468-0491.1992.TB00034.X

<sup>6</sup> Por. M.M. Atkinson, W.D. Coleman, *Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*, „Governance” 1992, Vol. 5, s. 154-180. DOI: 10.1111/J.1468-0491.1992.TB00034.X

<sup>7</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.

procedurą ustawodawczą<sup>8</sup>. Zwiększenie obszarów poddanych regulacji w ramach tej procedury było odpowiedzią na zarzuty deficytu demokratycznego w unijnym systemie podejmowania decyzji. W ten sposób pośrednio spełniono postulat zwiększenia realnego wpływu PE jako reprezentanta obywateli, wybieranego w bezpośrednich wyborach, na kształt tworzonego prawa i polityk UE w wybranych dziedzinach wspólnotowych. W chwili obecnej minęły ponad dwie dekady funkcjonowania zmodyfikowanej procedury legislacyjnej. Uwypukla się zwłaszcza dwa aspekty tej procedury: a) wprowadzenie równego udziału Parlamentu Europejskiego z Radą jako współustawodawców; b) oraz dodatkowo, od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu<sup>9</sup>, umożliwienie osiągnięcia przez współustawodawców porozumienia w pierwszym czytaniu.

Paradygmat, który udziela wyjaśnień odnośnie do sposobów wpływania na instytucje i mechanizmy UE, na życie i działania polityczne UE, a także zakres zmian pod wpływem oddziaływania procesu podejmowania decyzji w UE, nosi nazwę podejścia wielopoziomowego rządzenia (ang. *multi-level governance* – *MLG*)<sup>10</sup>. Wbrew powszechnej opinii analiza prowadzona przy użyciu tego podejścia teoretycznego nie powinna koncentrować się wyłącznie na istocie i cechach struktury organizacyjnej UE<sup>11</sup>.

Podstawowym założeniem metodologicznym, wyprowadzonym z zastosowanego podejścia teoretycznego, było prowadzenie

---

i wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Dz.U. C 306 z 17.12.2007. ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign>

<sup>8</sup> W skrócie prezentacja przebiegu zwykłej procedury ustawodawczej wraz z odnośnikami do podstawy prawnej, innych aktów i dokumentów oraz podręczników dot. procedury, bazy aktów ustawodawczych, wyjaśnieniem obowiązujących terminów, terminologii i pojęć stosowanych w ramach procedury, zakresu udziału i kompetencji poszczególnych instytucji UE patrz: <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> (25.05.2024).

<sup>9</sup> Traktat z Amsterdamu, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, został podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r. i wszedł w życie 1 maja 1999 r., Dz.U. C 340 z 10.11.1997, ELI: [http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/fna\\_1/sign](http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/fna_1/sign) (22.05.2024).

<sup>10</sup> L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level governance and European Integration*, Boston 2001.

<sup>11</sup> Por. A.M. Pollack, *Theorizing the EU: international organization, domestic polity, or experiment in new governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8, s. 357-398.

badania metodami jakościowymi w ujęciu interdyscyplinarnym. Zastosowano: komparatystykę jakościową w podejściu układowym (ang. *configurative approach*), hermeneutykę, analogię oraz uzupełniająco analizę normatywną. Analiza prowadzona była w ujęciu procesowym, przy wykorzystaniu podejścia transnarodowego. Poniżej zostanie przybliżone zastosowanie wymienionych metod ze wskazaniem na poczyniony wkład do stanu badań.

Procesowe podejście analityczne narzuca widzenie Unii Europejskiej przez pryzmat powiązanych ze sobą procesów. Badany układ jest pewną całością, w ramach której poszukuje się celów obserwowanych procesów i zjawisk. Perspektywa procesów wprowadza, obok statycznego opisu, również analizę elementów dynamicznych. Podejście to umożliwia kompleksowe ujęcie funkcjonalności i przebiegu badanych mechanizmów. Analizą objęte są wszystkie podmioty uczestniczące w wykonaniu zadania warunkującego osiągnięcie ustalonego celu. W szczególności bada się koordynację i współdziałanie tych podmiotów pod kątem efektów tych oddziaływań. Jest to odmienne podejście od prezentowanego w dostępnej literaturze przedmiotu, w której dominuje analiza reguł postępowania i przebiegu procedur<sup>12</sup>.

Zastosowanie komparatystyki jakościowej w podejściu układowym oznacza, że płaszczyzną odniesienia dla badania jest UE jako cały układ dla uniknięcia niebezpieczeństwa wysunięcia wniosków w oderwaniu od rzeczywistego kontekstu<sup>13</sup>. Badacz może się wówczas bez obaw posługiwać ukształtowanym aparatem pojęciowym właściwym dla badanego układu politycznego. Jako metodę uzupełniającą zastosowano analogię, niezbędną ze względu na badany układ, który określany jest mianem *sui generis*, posiadającym swoje pojęcia własne, swoje własne rozwiązania systemowe i niemożliwe do porównywania instytucje.

Innym wyróżnikiem prezentowanego badania jest obranie perspektywy transnarodowej, która jest wciąż rzadko stosowana w badaniach dotyczących integracji europejskiej. Badania transnarodowe wyjaśniają istotę i formy interakcji zachodzących pomiędzy dużymi grupami społecznymi, jak partie polityczne,

<sup>12</sup> M. Witkowska, *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 4(30), s. 17.

<sup>13</sup> St. Gebethner, *Metoda i badania porównawcze w naukach politycznych*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Opałka K. (red.), Warszawa 1975, s. 163.

związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy zawodowe itp., które podjęły aktywność w środowisku międzynarodowym, rozwijając z poziomu narodowego sieci działające ponad strukturami państwowymi (niepaństwowe, pozanarodowe, pozapaństwowe). Przedmiotem badań w ujęciu transnarodowym są różne formy bezpośredniego przepływu czynników materialnych i niematerialnych (jak idee, informacja, doświadczenie) oraz ludzi wraz z całą siecią powiązań i współzależności. Celem takich badań jest uchwycenie dynamiki obserwowanego transferu<sup>14</sup>. Podobne wnioski z lektury literatury wyciąga Janusz Ruszkowski<sup>15</sup>. Ponadto wskazuje, że w przypadku badań odnoszących się do grup politycznych działających w PE, są one „podręcznikowym przykładem transnarodowych ugrupowań”<sup>16</sup>. Według wspomnianego autora są formą interakcji pozanarodowych i pozapaństwowych zachodzących pomiędzy grupami społecznymi, które są przedmiotem badań w ujęciu transnarodowym.

Tekst poniższego badania został ustrukturyzowany w następujący sposób. W części pierwszej analiza koncentruje się na zmianie znaczenia roli grup politycznych w wewnętrznych strukturach organizacyjnych PE w XXI w. W tej części badania zostanie dokonana weryfikacja następującego założenia H(1), że pozycja polityczna Parlamentu Europejskiego w XXI w. uległa znaczącemu wzmocnieniu w wyniku wzrostu roli i znaczenia grup politycznych. Weryfikacja tego przypuszczenia zostanie dokonana poprzez: 1) w pierwszej kolejności zbadanie, czy grupy wypełniają wyłącznie rolę czysto organizacyjną, zrzeszającą posłów do PE w struktury oparte na kryterium podobieństwa poglądów politycznych, 2) a w drugiej kolejności na zbadaniu, czy wypełniają funkcję parlamentarnej reprezentacji politycznej – quasi-ogniwa pośredniczącego między obywatelami a Unią (instytucjami UE). Badanie to zostanie oparte na metodzie analogii, opierając się na wnioskach wyciągniętych przez badaczy parlamentaryzmu europejskich demokracji. Zgodnie z ich tezami autorka przyjmuje założenie istnienia tożsamej relacji

<sup>14</sup> M. Witkowska, *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 4(30), s. 18.

<sup>15</sup> J. Ruszkowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 61.

<sup>16</sup> J. Ruszkowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 61.

między wzrostem znaczenia grup politycznych a wzrostem znaczenia samego parlamentu.

W drugiej części badania autorka poszukuje skutków zmieniającej się traktatowej równowagi instytucjonalnej w kontekście zmiany politycznej dla Parlamentu Europejskiego. Poszukiwania tej zmiany będą zawężone do badania zwykłej procedury ustawodawczej oraz udziału w niej PE. Modyfikacje dokonywane kolejnymi zmianami traktatów w XXI w. znacząco wpłynęły na proces podejmowania decyzji w UE, a zwłaszcza na obecnie funkcjonującą zwykłą procedurę ustawodawczą. W tym celu w pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga pojęcie równowagi instytucjonalnej w UE. Odnosi się ono do relacji między trzema głównymi instytucjami UE: Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską oraz traktatowych mechanizmów zapewniających utrzymanie wzajemnego balansu między nimi. W wymiarze opisowym równowaga instytucjonalna określa stan wzajemnych relacji międzyinstytucjonalnych w Unii Europejskiej jako stan, w którym poszczególne instytucje „równoważą się” w taki sposób, który uniemożliwia wyraźną dominację jednej z nich względem pozostałych<sup>17</sup>.

W tej części badania weryfikacji zostanie poddane założenie H(2), że dążenie do usprawnienia i przyspieszenia procesu decyzyjnego w UE, stanowiące impuls do zawierania nieformalnych porozumień międzyinstytucjonalnych oraz nieformalnych uzgodnień kosztem transparentności i przestrzegania reguł formalnych, wpłynęło na zmianę równowagi instytucjonalnej w Unii, wzmacniając pozycję polityczną Parlamentu Europejskiego w XXI w. Weryfikacja tego przypuszczenia zostanie dokonana poprzez: 1) w pierwszej kolejności zbadanie na ile nieformalne porozumienia wywarły istotną rolę w zaburzeniu traktatowego balansu między instytucjami zaangażowanymi w zwykłej procedurze ustawodawczej i czy można wskazać obszary, w których Parlament Europejski zastąpił inne instytucje; 2) a w drugiej kolejności na zbadaniu, jaki wpływ miały te nieformalne uzgodnienia na zmiany polityczne zachodzące w Parlamencie Europejskim w XXI w.

---

<sup>17</sup> T. Dubowski, *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień Traktatu z Lizbony*, [w:] St. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 128.



Dokonując przeglądu literatury dotyczącej pierwszego badanego wymiaru zmian politycznych, którym jest zmiana znaczenia roli grup politycznych w wewnętrznych strukturach organizacyjnych Parlamentu Europejskiego, należy stwierdzić, że nie jest ona bogata. Dominują badania stosujące ujęcie komparatystryki jakościowej, zestawiające grupy polityczne i europejskie partie polityczne<sup>18</sup>. Drugą grupę stanowią analizy ilościowe dotyczące sposobu głosowania posłów, ich lojalności względem grup, efektywności zawiązywanych koalicji podczas badanych głosowań dot. wybranych polityk<sup>19</sup>. Trzecią grupę stanowi literatura bazująca na definiowaniu systemu partyjnego istniejącego w Unii Europejskiej na podstawie obserwacji głosowań lub rozłożenia posłów w grupach politycznych w Parlamencie<sup>20</sup>. Jest

<sup>18</sup> Wśród tych publikacji można wyróżnić: E. Calossi, L. Cicchi, *European Parliament political groups and European political parties: Development and relationship between two faces of the EU political system*, „Quaderni del circolo rosselli (QCR)” 2019, nr 39, s. 15-31; G. McElroy, K. Benoit, *Party policy and group affiliation in the European Parliament*, „British Journal of Political Science” 2010, nr 40.2, s. 377-398; S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Dimensions of politics in the European Parliament*, „American Journal of Political Science” 2006, nr 50.2, s. 494-520; P. Wiśniewska, *Relacje pomiędzy partiami politycznymi a grupami politycznymi w Parlamencie Europejskim*, [w:] K. Zuba, B. Choroś (red.), *Parlament Europejski w strukturze instytucjonalnej i politycznej Unii Europejskiej*, Opole 2019, s. 181-195.

<sup>19</sup> Wśród tych publikacji można wyróżnić: N. Ringe, *Who decides, and how?: Preferences, uncertainty, and policy choice in the European Parliament*, OUP Oxford 2009; F. Häge, N. Ringe, *Top-down or bottom-up? The selection of shadow rapporteurs in the European Parliament*, „European Union Politics” 2020, nr 21.4, s. 706-727; Ch. Burns, *The European Parliament*, [w:] *Environmental Policy in the EU*, Routledge, 2012, s. 158-177; S. Hix, B. Høyland, *Empowerment of the European parliament*, „Annual review of political science” 2013, nr 16, s. 171-189; D. Finke, *Proposal stage coalition-building in the European Parliament*, „European Union Politics” 2012, nr 13.4, s. 487-512; D. Marshall, *Explaining Interest Group Interactions with Party Group Members in the European Parliament: Dominant Party Groups and Coalition Formation*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2015, nr 53.2, s. 311-329; N. Brack, O. Costa, A. Marié, *Dealing with fragmentation: The New political equilibrium and coalition dynamics in the European parliament during the 9th legislature*, [w:] *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham: Springer International Publishing, 2022, s. 121-148; Zuba K., Witkowska M., *Membership Stability*, in: Zuba (eds), *The Polish Delegation in the European Parliament Stability and Cohesion*, Palgrave Macmillan, Cham 2023. DOI: 10.1007/978-3-031-28271-3\_6.

<sup>20</sup> Wśród tych publikacji można wyróżnić: A. Kreppel, G. Tsebelis, *Coalition formation in the European Parliament*, „Comparative Political Studies” 1999, nr 32.8, s. 933-966.; A. Kreppel, S. Hix, *From „grand coalition” to left-right confrontation: Explaining the shifting structure of party competition in the European*

także bogata literatura prezentująca badania dotyczące delegacji narodowych w ramach Parlamentu Europejskiego, ich spójności, wpływu wyników wyborczych na stabilność tych delegacji, a przede wszystkim analizująca czynniki z poziomu narodowego wpływające na nominacje i układanie list wyborczych do PE<sup>21</sup>.

W odróżnieniu od powyżej scharakteryzowanych badań brakuje analiz przyjmujących szerszą perspektywę, analizujących relacje pomiędzy rolą grup politycznych w PE a znaczeniem izby w systemie politycznym UE. Z tego powodu niniejsze badanie, mające za przedmiot analizę tych relacji, stanowić będzie uzupełnienie stanu badań. Co więcej, w rozdziale tym autorka, posługując się analogią opierającą się na wnioskach wyciągniętych przez badaczy parlamentarzysty europejskich demokracji, przyjmuje założenie istnienia tożsamej relacji między wzrostem znaczenia grup politycznych a wzrostem znaczenia samego parlamentu.

Ponadto rozdział ten jest uzupełnieniem stanu badań w przedmiocie zmiany politycznej dotyczącej PE wynikającej z drugiej części badania. Dominująca literatura dotycząca procesu legislacyjnego opiera się na założeniu, że proces decyzyjny należy badać w ujęciu normatywnym, a jego efektem są przyjęte konkretne akty prawne<sup>22</sup>. Inny nurt badań wskazuje na istnienie przetargów między poszczególnymi państwami członkowskimi,

---

*Parliament*, „Comparative Political Studies” 2003, nr 36.1-2, s. 75-96; N. Brack, O. Costa, A. Marié, *Dealing with fragmentation: The New political equilibrium and coalition dynamics in the European parliament during the 9th legislature*, [w:] *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham: Springer International Publishing, 2022, s. 121-148; Hix S., *A supranational Party System and the Legitimacy of the European Union*, „The International Spectator”, no. 4/2002, s. 58-59, [https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/iai/iai\\_octdec02\\_03.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/iai/iai_octdec02_03.pdf) (6.05.2024); A. Paczeński, B. Rydliński (red.), *Europejskie partie polityczne: dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

<sup>21</sup> Wśród tych pozycji można wskazać literaturę dot. polskiej delegacji narodowej: Zuba K. (red.), *The Polish Delegation in the European Parliament: Stability and Cohesion*, Palgrave Macmillan, Cham 2023. DOI <https://doi.org/10.1007/978-3-031-28271-3>; A. Paczeński, *Proces selekcji kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego a stabilność personalna polskiej delegacji*, „Przegląd Europejski” 2021, nr 2021/2, s. 71-86. DOI: 10.31338/1641-2478pe.2.21.5.

<sup>22</sup> Wśród tych pozycji można wskazać przykładowo: J. Barcz (red.), *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Warszawa 2017; J.F. Czub, A. Vetulani-Cęgiel (red.), *Leksykon lobbingu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

a wynikające z tych analizy wskazują na siłę i pozycję państw w procesie decyzyjnym<sup>23</sup>.

## 2. Zmiana znaczenia roli grup politycznych w wewnętrznych strukturach organizacyjnych Parlamentu Europejskiego

Od chwili pierwszych powszechnych wyborów Parlament Europejski zbiera się z mocy prawa w pierwszy wtorek po upływie miesiąca od zakończenia okresu wyborczego<sup>24</sup>. Obecny skład izby zostanie wyłoniony w wyborach, które odbędą się w dniach 6-9 czerwca 2024 r. W odpowiedzi na rezolucję ustawodawczą Parlamentu z 15 czerwca 2023 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego Rada Europejska przyjęła w dniu 22 września 2023 r. decyzję ustanawiającą skład Parlamentu, w której zwiększono łączną liczbę mandatów w Parlamencie z 705 do 720.

Parlament Europejski na mocy art. 232 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) posiada wyłączne prawo do ustalenia swojej wewnętrznej organizacji oraz mechanizmów funkcjonowania przez uchwalenie swojego regulaminu<sup>25</sup>. Treść traktatów nie reguluje wewnętrznej organizacji izby. W strukturze organizacyjnej izby wyróżnia się posłów, organy oraz grupy polityczne. Przepisy dotyczące zasad funkcjonowania grup politycznych zawarto w Regulaminie PE w rozdziale 4 (art. 32-36). Zatem grupy polityczne w PE są elementem organizacji pracy izby. Są one podstawową i najważniejszą formą organizacyjną<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Wśród tych pozycji można wskazać przykładowo: Kirpsza A., *Jak negocjować w Brukseli?: proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016; B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2018; B. Przybylska-Maszner, J. Jańczak (red.), *The Process of Shaping the Formal and Informal Powers of the European Council with Regard to EU External Actions*, Logos 2021.

<sup>24</sup> Akt z dnia 20 września 1976 r., *Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage*, Dz.U. L 278 z 8.10.1976, str. 5-11, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787\(2\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/oj)

<sup>25</sup> Obowiązujący regulamin w trakcie prowadzenia niniejszego badania jest dla kadencji 2019-2024: Regulamin Parlamentu Europejskiego, Dziewiąta kadencja Parlamentu – listopad 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC\\_PL.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_PL.html?redirect) (18.05.2024).

<sup>26</sup> W. Gagątek, *Status prawny frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Studia Europejskie” 2/2007, s. 88, <https://journalse.com/pliki/pw/art-gagatek.pdf> (18.05.2024).

Podstawowym warunkiem zgłoszenia grupy politycznej w Parlamencie Europejskim jest kryterium podobieństwa poglądów politycznych<sup>27</sup>. Tworząc grupę polityczną, posłowie akceptują wspólną przynależność polityczną, a deklarację ustanawiającą cele grupy przekazują Przewodniczącemu PE<sup>28</sup>. Od V kadencji, tj. od wyborów w 1999 r., ustanowiono kryterium ilościowe – minimalną liczbę posłów konieczną do utworzenia grupy. W ostatnich trzech kadencjach minimum to wynosiło dwudziestu pięciu posłów, przy czym posłowie ci musieli pochodzić z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich<sup>29</sup>. Każdy poseł może należeć tylko do jednej grupy politycznej (szerzej patrz Tabela 1).

Grupy polityczne dysponują sekretariatem włączonym do schematu organizacyjnego Sekretariatu Generalnego Parlamentu, infrastrukturą administracyjną (w postaci zatrudnianego personelu, pomieszczeń biurowych czy innych udogodnień technicznych) oraz środkami przewidzianymi w budżecie Parlamentu<sup>30</sup>. Są to spore środki finansowe. Szacuje się, że stanowią one ok. jedną piątą ogółu wydatków administracyjnych wszystkich instytucji UE. Wydatki na działalność grup politycznych, partii i fundacji politycznych w rocznym budżecie PE stanowią ok. 6%. Do tego należy doliczyć kwoty przeznaczane na personel administracyjny, koszty utrzymania sekretariatu czy działalność informacyjną<sup>31</sup>.

Grupy polityczne są ważnym elementem systemu demokratycznego w izbie. Uwidaczniają one różnorodność polityczną Parlamentu, która następnie zostaje odzwierciedlona w procedurach powoływania komisji, delegacji oraz innych organów decyzyjnych. Grupom politycznym regulamin powierza ważne uprawnienia, jak: prawo złożenia wniosku o wotum nieufności

<sup>27</sup> Art. 32 ust. 1 Regulaminu PE.

<sup>28</sup> Art. 32 ust. 5 Regulaminu PE.

<sup>29</sup> Art. 32 ust. 2 Regulaminu PE.

<sup>30</sup> W budżecie UE na 2024 r. w sekcji 1 Parlament w wydatkach na 2024 r. zapisano kwotę 2 383 401 312 EUR. Większość wydatków z budżetu Parlamentu zalicza się do trzech podstawowych kategorii stanowiących 3/4 budżetu: posłowie, pracownicy i budynki.

<sup>31</sup> Szerzej patrz: *W jaki sposób finansowane są grupy polityczne?*, Aktualności, Parlament Europejski, Press Room, 29.05.2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190528BKG53306/najczesciej-zadawane-pytania-z-8-do-9-kadencji-parlamentu-europejskiego/12/w-jaki-sposob-finansowane-sa-grupy-polityczne>, (6.05.2024).

wobec Komisji, udział w ustalaniu porządku sesji plenarnej, proponowanie kandydatów na przewodniczącego PE, wiceprzewodniczącego PE, kwestorów PE, przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji parlamentarnych, prawo do złożenia wniosku o podjęcie obrad w ważnej sprawie, wystąpienie z wnioskiem o przerwanie lub zawieszenie obrad plenarnych, opracowanie raportów, itp. Wielkość grupy politycznej ma duże znaczenie. Od tego zależy m.in. jak dużo czasu posłowie danej grupy będą mieli na wystąpienia i w jakiej kolejności będzie im przydzielony głos.

Posłowie nienależący do grupy politycznej mają swoich przedstawicieli w poszczególnych organach, jednak nie jest to zorganizowana reprezentacja, jak ma to miejsce w przypadku grup politycznych. W kilku normach Regulamin PE przewiduje pewne uprawnienia dla indywidualnych posłów lub pewnej liczby posłów do PE działających wspólnie, w tym w odniesieniu do sprawowania kontroli nad innymi instytucjami UE, np. nad Komisją. Jednak przynależność do grupy politycznej ma szczególne znaczenie w kontekście przyznawania kluczowych stanowisk w strukturach politycznych i organizacyjnych Parlamentu, takich jak przewodniczący komisji i delegacji oraz sprawozdawcy w ważnych dossier – jest to istotna rola posła w procedurach legislacyjnych. Ponadto grupy polityczne otrzymują większe środki finansowe na swój personel i działalność parlamentarną niż posłowie niezrzeszeni<sup>32</sup>. Z wyżej opisanych powodów tworzenie grup politycznych w PE stało się dla posłów atrakcyjniejsze niż pozostawanie posłem niezrzeszonym.

W trakcie minionych dziewięciu kadencji PE obserwuje się bardzo szybki wzrost liczby krajowych partii politycznych reprezentowanych w izbie, znacznie szybszy niż wzrost liczby państw członkowskich czy liczby posłów do PE. Przy tym liczba grup politycznych utrzymała się na względnie stabilnym poziomie – między siedem a dziesięć<sup>33</sup>. Ta stabilność jest częściowo wynikiem działań reorganizujących zasady funkcjonowania grup, w tym zwłaszcza wprowadzenia kryterium ilościowego

<sup>32</sup> Briefing, *Zasady dotyczące grup politycznych w PE*, Think Tank, Parlament Europejski, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS\\_BRI\(2019\)637956](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS_BRI(2019)637956) (6.05.2024).

<sup>33</sup> Podobnie: J. Ruszkowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 120.

wymaganego do utworzenia grupy. W ciągu mijających dwóch dekad dokonano znaczącej modyfikacji tego kryterium. Modyfikacja polegała głównie na manipulowaniu granicą ilościową: z pierwotnie elastycznej w kierunku sztywnej i jednolitej dla wszystkich. Grupy polityczne w coraz większym stopniu składają się z posłów pochodzących z większej liczby państw członkowskich niż w przeszłości.

**Tabela 1. Zmiany minimalnych warunków, wymaganych do utworzenia grupy politycznej w Parlamencie Europejskim na przestrzeni ostatnich dekad**

Kadencja PE	Liczba państw członkowskich	Liczba posłów w PE	Minimalna liczba posłów wymagana do utworzenia grupy	Minimalna liczba państw wymagana do utworzenia grupy
V (1999-2004)	15		23	2
			18	3
			14	4 i więcej
VI (2004-2007)*	25	732	19	5 (1/5 państw członkowskich)
VI (2007-2009)*	27	785	20	6 (1/5 państw członkowskich)
VII (2009-2014)**	27	736	25	8 (1/4 państw członkowskich)
VIII (2014-2019)	28	751	25	8 (1/4 państw członkowskich)
IX (2019-2024)	27	705	25	7 (1/4 państw członkowskich)

*Legenda:*

\*W trakcie trwania VI kadencji w 2007 r. do UE przystąpiły Bułgaria i Rumunia. Czasowo skład PE uległ zwiększeniu. Powstała także ósma grupa polityczna, która przetrwała jedynie rok. Była to grupa Tożsamość, Tradycja, Suwerenność (ITS). Trzon ugrupowania stanowili reprezentanci francuskiego Frontu Narodowego oraz Partii Wielkiej Rumunii.

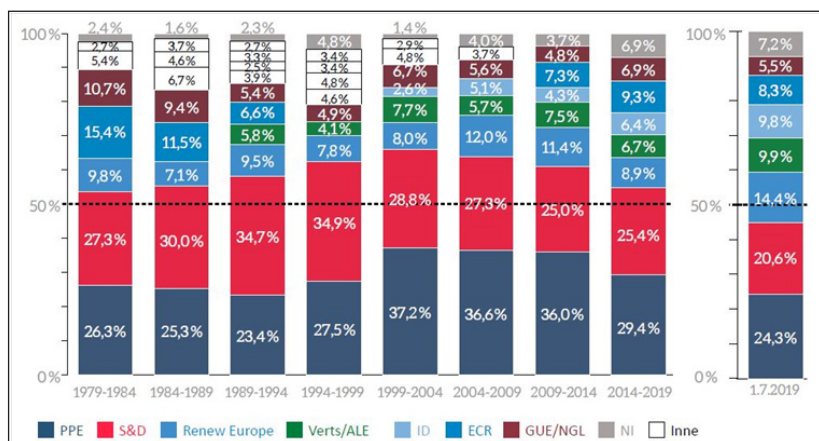
\*\*Po przystąpieniu 1 lipca 2013 Chorwacji do Unii Europejskiej liczba eurodeputowanych zwiększyła się o 12 posłów z tego kraju (wybranych w wyborach przeprowadzonych 14 kwietnia 2013) do łącznej liczby 766.

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie kilku źródeł, w tym: J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 127.

Znaczące wzmocnienie roli grup politycznych jako czynnika integrującego oraz europeizującego nastąpiło z początkiem 1999 roku. Data ta jest cezurą, jak zauważają liczni autorzy, dla

pojawienia się załączków rywalizacji „partyjnej” – w nomenklaturze Parlamentu Europejskiego należałoby użyć sformułowania międzygrupowego. Ten drobny dysonans werbalny występuje także w języku angielskim, gdyż grupy polityczne noszą miano *political groups* i wówczas rywalizacja „partyjna” odnosi się do grup. Wcześniejsza faza określana jest mianem kooperacji<sup>34</sup>. S. Hix zaobserwował rosnącą konkurencję między dwoma dużymi grupami politycznymi oraz pojawiającymi się ugrupowaniami wypełniającymi rolę piwotalną. Rolę grup o dużym potencjale koalicyjnym, nazywanymi partiami relewantnymi w systemie, odgrywają: grupa liberalna oraz stopniowo zieloni (szerzej patrz wykres 1).

**Wykres 1. Liczebność grup politycznych w poszczególnych kadencjach Parlamentu Europejskiego w latach 1979-2019**



\* Kolory przyjęte dla oznaczenia grup politycznych funkcjonujących w ostatniej kadencji PE zostały również zastosowane do oznaczenia grup w kadencjach minionych. Analogia została zastosowana w celu ułatwienia śledzenia historii i rozwoju grup. Należy jednak pamiętać, że nazwy i struktura, jak również skład grup politycznych ulegały częstym zmianom. Mimo iż w celach poglądowych na schemacie zastosowano ciągłość w kolorystyce, oraz że można wskazać kilka wspólnych elementów między obecnie działającymi grupami i ich poprzedniczkami, nie mogą być one w każdym przypadku postrzegane jako ta sama grupa o nieprzerwanej historii. W kategorii „inne” podano szereg grup, które już nie istnieją.

Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji, Parlament Europejski.

<sup>34</sup> Przykładowo: S. Hix, *A supranational Party System and the Legitimacy of the European Union*, „The International Spectator”, no. 4/2002, s. 58-59, [https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/iai/iai\\_octdec02\\_03.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/iai/iai_octdec02_03.pdf) (6.05.2024).

Inni badacze zaś, opierając się na danych z głosowań w Parlamencie Europejskim z lat 1979-2014, wskazują, że system ten należy w całym badanym okresie nazywać systemem kooperacji trzech głównych ugrupowań<sup>35</sup>. Wspomniani autorzy nie dostrzegają zmiany w systemie, która miałyby się dokonać w 1999 r. Według nich dwie największe grupy polityczne w PE zawierają nadal porozumienia i układy dotyczące procesu legislacyjnego, nie występuje rywalizacja między nimi. Liczebność tych grup pozwala na eliminowanie z tego układu pozostałych uczestników – europosłów przynależących do mniejszych grup – o stanowczo negatywnym stanowisku wobec kierunku prowadzonej polityki<sup>36</sup>. W swoich wnioskach wskazują, że ani nowe rozszerzenie ani kolejne zmiany traktatowe nie powinny mieć znaczącego wpływu na ustanowiony układ kooperacji partyjnej.

Rzeczywiście wybory z 2004, jak i te z 2009 roku pozytywnie zweryfikowały powyżej przytoczone tezy badań. W wyborach tych więcej mandatów niż dotychczas uzyskali posłowie reprezentujący ugrupowania prawicowe i centroprawicowe (patrz wykres 1). W 2004 r. zawiązała się nowa grupa polityczna pod nazwą Niepodległość i Demokracja (ang. *Independence and Democracy – Ind/Dem*)<sup>37</sup>. Ze względu na osoby, które przynależały do grupy, jak m.in. Nigel Farage (*UKIP*), jej profil polityczny należy określić jako eurokrytyczny, przeciwny centralizacji władzy unijnej, a promujący zwiększenie przejrzystości i zasad demokracji<sup>38</sup>. Także w wyborach w 2014 r. wysoki wynik – a zatem dużo mandatów w PE – uzyskali posłowie reprezentujący nurt konserwatywny oraz sceptyczny wobec procesów integracyjnych, tworząc grupy: Europę Wolności i Demokracji oraz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR – 76

<sup>35</sup> S. Bowler, G. McElroy, *Political Group Cohesion and 'Hurrah' Voting in the European Parliament*, „Journal of European Public Policy”, 2015, Vol. 22, No. 9, DOI: 10.1080/13501763.2015.1048704, s. 1362.

<sup>36</sup> S. Bowler, G. McElroy, *Political Group Cohesion and 'Hurrah' Voting in the European Parliament*, „Journal of European Public Policy”, 2015, Vol. 22, No. 9, DOI: 10.1080/13501763.2015.1048704, s. 1362.

<sup>37</sup> Tworzyli ją sceptyczni wobec integracji europejskiej deputowani m.in. z Ligi Polskich Rodzin, szwedzkiej partii *Junilistan* oraz francuskiej *Combats Suverainistes*. Grupa przetrwała do kolejnych wyborów.

<sup>38</sup> EUabc, *Independence/Democracy Group*, <http://en.euabc.com/word/1570>, (18.05.2024).



posłów stan na 2019 r.)<sup>39</sup>. Mimo tak dobrych wyników dla tych ugrupowań, kooperacja grup EPP, S&D oraz ALDE (Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, grupa funkcjonująca obecnie pod nazwą *Renew Europe*) pozostała w układzie kooperacji.

Drugim istotnym efektem dokonywanych modyfikacji i wprowadzenia kryterium ilościowego dla utworzenia grupy politycznej w omawianym okresie jest redukcja ilości grup politycznych i stale rosnący odsetek posłów niezrzeszonych. Trend ten jest silnie zauważany od 2004, czyli od chwili dużego rozszerzenia Unii Europejskiej (UE) o dziesięć państw Europy Środkowej i Wschodniej.

### **3. Strategiczne dostosowanie Parlamentu Europejskiego do zmieniającego się balansu w traktatowej równowadze instytucji**

W tej części badania autorka poszukuje wpływu zmieniającej się równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej na zmianę polityczną w Parlamencie Europejskim w XXI w. Poszukiwania tej zmiany będą zawężone do badania zwykłej procedury ustawodawczej oraz wskazania zmiany roli, jaką odgrywa w niej PE<sup>40</sup>.

W tym celu w pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga pojęcie równowagi instytucjonalnej w UE. Odnosi się ono do relacji między trzema głównymi instytucjami UE: Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską oraz traktatowych mechanizmów zapewniających utrzymanie wzajemnego balansu między nimi. W wymiarze opisowym równowaga instytucjonalna określa wzajemne relacje międzyinstytucjonalne w Unii Europejskiej jako stan, w którym poszczególne instytucje

---

<sup>39</sup> G. Sabbati, *Parlament Europejski: Fakty i liczby*, Think Tank Parlament Europejski, Briefing 29.03.2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635515/EPRS\\_BRI\(2019\)635515\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635515/EPRS_BRI(2019)635515_PL.pdf) (18.05.2024); Szerzej o tym trendzie w polityce patrz: A. Paczeński, *The anti-elitist strategy of political parties as a populist tool to (re)gain electoral support*, „Journal of Contemporary European Studies” 2023, s. 1-12.

<sup>40</sup> Wykres wraz z opisem szczegółowym udziału poszczególnych instytucji i zakresu ich kompetencji w zwykłej procedurze legislacyjnej patrz: [https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index\\_pl.html](https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_pl.html) (25.05.2024).

„równoważą się” w taki sposób, który uniemożliwia wyraźną dominację jednej z nich względem pozostałych<sup>41</sup>.

Gwarantem przestrzegania równowagi między tymi podmiotami jest Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE), który podniósł tę kategorię to rangi zasady ustrojowej w orzeczeniu z 1958 r.<sup>42</sup>, zabraniając ingerencji jednej instytucji w kompetencje innej. Wraz z kolejnymi zmianami traktatowymi dynamika stosunków między poszczególnymi instytucjami UE znacząco ewoluowała. W kontekście niniejszego badania istotne jest rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego, polegające m.in. na przyznaniu prawa do współdecydowania razem z Radą (zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą) w większości obszarów polityki UE. Obecnie TUE wprost nazywa Radę i Parlament Europejski instytucjami pełniącymi funkcje ustawodawcze<sup>43</sup>. Dodatkowo warto spojrzeć na kwestię równowagi przez pryzmat składu i charakteru prawnego badanej instytucji. Wszelkie nawet nieznaczne zmiany w układzie równowagi instytucjonalnej mogą powodować zmiany w balansie między interesami reprezentowanymi przez poszczególne instytucje. W tym kontekście, aktualne regulacje traktatowe uwypuklają kwestie reprezentacji, wskazując, że PE jest organem o legitymacji demokratycznej, reprezentującym obywateli UE, natomiast Rada i Rada Europejska pozostają w zasadzie instytucjami międzyrządowymi<sup>44</sup>. Wynik analizy normatywnej regulacji traktatowych wskazuje, że obowiązujący model równowagi instytucjonalnej, polegający na zbalansowaniu kompetencji instytucji w określonych obszarach, a w badanym obszarze – zrównujący udział Parlamentu i Rady w zwykłej procedurze ustawodawczej do roli współustawodawców, wskazuje na zachowanie równowagi, zwłaszcza w wymiarze wyrażanych przez te instytucje interesów. Jednakże efektywność wyrażania interesów oraz realizacji powierzonych

---

<sup>41</sup> T. Dubowski, *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień Traktatu z Lizbony*, [w:] St. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 128.

<sup>42</sup> Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, Sprawa 9-56, ECLI: ECLI:EU:C:1958:7.

<sup>43</sup> Art. 14 ust. 1 oraz 16 ust. 1 TUE.

<sup>44</sup> Art. 10 ust. 2 TUE.

kompetencji zależy od czynników pozaprawnych<sup>45</sup>, które zostaną poddane dalszej diagnozie.

Jörg Monar wyróżnił sześć płaszczyzn, na których dochodzi do tarcia interesów i możliwe jest zaburzanie traktatowej równowagi instytucjonalnej<sup>46</sup>. Wnioskowanie tego autora prowadzi do konkluzji, że jedną z instytucji, która uległa największemu wzmocnieniu po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, jest Parlament Europejski. W przedmiotowym badaniu zastosowanie znajdzie analiza w płaszczyźnie legislacyjno-politycznej i efektywnościowej. Badanie zmiany balansu instytucjonalnego w płaszczyźnie legislacyjno-politycznej polega na poszukiwaniu zmiany siły inicjatyw poszczególnych instytucji, zwłaszcza możliwości wpływania na kształt legislacji unijnej<sup>47</sup>. W płaszczyźnie efektywnościowej zmiana poszukiwana będzie w sile instytucji pochodzącej z umiejętnie wykorzystanych zmian politycznych, które mogą się przyczynić do zwiększenia skuteczności jej działania, a także zapewnić polityczne przywództwo<sup>48</sup>.

Pierwotna idea, stanowiąca podwalinę ustanowienia procedury współdecyzji, została wzmocniona poprzez jej modyfikacje kolejnymi zmianami traktatowymi. Koncepcja tej procedury polega na przyciągnięciu dwóch partnerów: Rady i Parlamentu do wzajemnych negocjacji, rozmów, do wzajemnych ustępstw i poszukiwania kompromisu. Jej zupełnym przeciwieństwem jest sytuacja rywalizacji partyjnej znana z poziomu krajowego, gdzie mamy stronę większości rządzącej i opozycję, dwa zwalczające się obozy polityczne. W rezultacie można przyjąć, że tworzenie polityki w modelu unijnym opiera się na porozumieniach gwarantujących sukces czy to na forum parlamentarnych

---

<sup>45</sup> Tak przykładowo: T. Dubowski, *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień Traktatu z Lizbony*, [w:] St. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 129.

<sup>46</sup> 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 policymakers, academics and journalists*, Luxembourg 2011, s. 60-89.

<sup>47</sup> M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1, s. 39.

<sup>48</sup> Tak: 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 policymakers, academics and journalists*, Luxembourg 2011, s. 60-89.

komisji sektorowych, sesji plenarnych, czy też w negocjacjach z Radą<sup>49</sup>.

W miarę wzrostu liczby aktów przyjmowanych w drodze omawianej procedury oraz wydłużania się procesu ich uchwalania zaczęto wprowadzać modyfikacje: zarówno w postaci nieformalnych zabiegów, jak i formalnych modyfikacji proceduralnych przy okazji kolejnych zmian traktatowych. Ich celem było po pierwsze usprawnienie procesu negocjacji, a po drugie wcześniejsza identyfikacja obszarów spornych między instytucjami zaangażowanymi w procedurę. W kontekście badanej równowagi instytucjonalnej należy wskazać na pierwotnie zaplanowane wytworzenie balansu między instytucjami poprzez rozłożenie różnych akcentów na poszczególnych etapach procedury. Szczególnie ważny w tym kontekście jest fakt, że ani Rada ani PE nie są w stanie samodzielnie przeformować aktu, bez uwzględnienia stanowiska drugiej instytucji. Wskazywałoby to na traktatowy przejaw równoważenia instytucji międzyrządowej i przedstawicielskiej reprezentujących odmienne interesy<sup>50</sup>.

Pod koniec 1995 r., podczas prezydencji hiszpańskiej, zgodzono się na organizowanie nieformalnych spotkań – nazwanych trilogami – z udziałem przedstawicieli trzech instytucji: a) stronę Parlamentu Europejskiego reprezentowali: poseł sprawozdawca oraz przewodniczący komisji wiodącej; b) stronę Rady – reprezentant COREPER I; a c) Komisję Europejską – osoba w funkcji dyrektora DG odpowiedzialna za dany akt. Każdemu z przedstawicieli tych trzech instytucji towarzyszyło kilku urzędników wypełniając rolę ekspertów. W spotkaniach trilogów nie brało udziału więcej niż 25 osób.<sup>51</sup>

Oficjalnie, po zmianach wprowadzonych traktatem z Amsterdamu zmodyfikowano procedurę w ten sposób, że decyzja mogła zostać podjęta już po pierwszym czytaniu, przy osiągnięciu porozumienia między Radą i PE możliwe było

<sup>49</sup> M. Budzanowski, *Podjęmowanie decyzji w procedurze współdecydowania. Polskie dylematy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2008, nr 1 (41), s. 56.

<sup>50</sup> T. Dubowski, *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień Traktatu z Lizbony*, [w:] St. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 134.

<sup>51</sup> M. Shackleton, *The Politics of Codecision*, „Journal of Common Market Studies” 2000, vol. 38(2), s. 334. DOI: 10.1111/1468-5965.00222.

uchwalenie aktu już na tym etapie. W celu ujednoczenia zasad stosowania tych nowych reguł, potwierdzenia praktyki wzajemnych kontaktów na wczesnym etapie za skuteczny instrument oraz ustalenia ich zasad przyjęto Wspólną deklarację w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji z 13 czerwca 2007 r.<sup>52</sup>. Dokument ten należy traktować jako wspólną deklarację wyjaśniającą metody pracy oraz zasady ich stosowania w praktyce<sup>53</sup>. W deklaracji wyraźnie podkreślono chęć współpracy pomiędzy instytucjami na wszystkich etapach procedury oraz stworzenia warunków do przyjęcia danego aktu na wczesnym etapie procedury. W ten sposób idea rozmów trójstronnych, nazywana trilogami, gwarantująca pogodzenie stanowisk dzięki nieformalnym negocjacom międzyinstytucjonalnym, została wyrażona w międzyinstytucjonalnej deklaracji politycznej. Trilogi zaczęły być w związku z tym organizowane również na tym wcześniejszym etapie. Obecnie wyróżnia się porozumienia trójstronne zawierane na różnych etapach procedury: a) porozumienia w I czytaniu; b) wczesne porozumienia w II czytaniu; c) porozumienia w II czytaniu; d) wspólny tekst podczas postępowania pojednawczego<sup>54</sup>.

Analizując statystyki wyrażające procentowo ilość aktów prawnych przyjmowanych na poszczególnych etapach procedury (patrz wykres 2), można wskazać, na ile organizacja trilogów wpłynęła na usprawnienie przebiegu legislacji<sup>55</sup>.

---

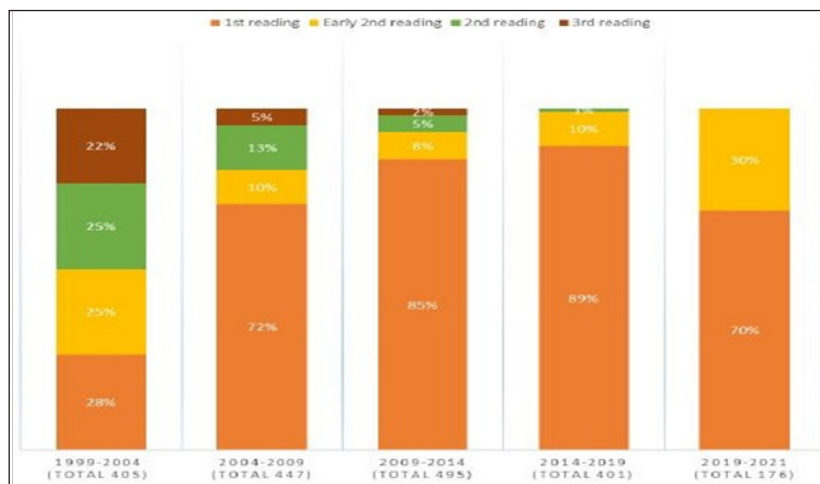
<sup>52</sup> Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE), (2007/C 145/02), Dz.U. C 145 z 30.6.2007, s. 5-9.

<sup>53</sup> Pkt. 3 Zasady ogólne, Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji, (2007/C 145/02), Dz.U. C 145, s. 5.

<sup>54</sup> Parlament Europejski, *Procedura współdecyzji i postępowanie pojednawcze. Przewodnik dotyczący roli Parlamentu Europejskiego jako współustawodawcy w zwykłej procedurze ustawodawczej*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, 2014, s. 21.

<sup>55</sup> Szerzej patrz: A. Kirpsza, *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4.

**Wykres 2. Odsetek aktów prawnych przyjmowanych w zwykłej procedurze ustawodawczej z wyszczególnieniem etapów I i II czytania oraz w podziale na kadencje Parlamentu Europejskiego w latach 1999-2021**



Źródło: K. Barley, N. Beer, R. Zile, B. Lange, *Mid-term Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure*. 1 July 2019 – 31 December 2021 (9th parliamentary term), Directorate-General for Internal Policies, Legislative Affairs Unit, European Parliament, 2021, DV1248231, PE 703.724, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/251041/1248231-2\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/251041/1248231-2_EN.pdf) (22.05.2024).

Dane prezentowane na wykresie 2 powyżej ilustrują ciągły wzrost od 1999 roku, na przestrzeni czterech kadencji PE<sup>56</sup>, liczby i proporcji porozumień zawieranych na wczesnym etapie procedury, tj. „wczesnych porozumień” – zarówno porozumień zawieranych w I czytaniu oraz „wczesnych porozumień w II czytaniu”. W efekcie zarówno porozumienia w II czytaniu, jak i porozumienia zawierane w postępowaniu pojedynczym stały się wyjątkiem. Cel, widoczny w trendzie obserwowanych zmian i podejmowanych działań, ale formalnie niezdefiniowany, to uniknięcie II czytania i wypracowanie wspólnego nieformalnego stanowiska na etapie I czytania, jeszcze przed głosowaniem na sesji plenarnej w PE.

<sup>56</sup> Powyższy wykres obejmuje także fragment IX kadencji PE, która przebiegała w trakcie pandemii COVID-19. Pełne dane, obejmujące całą kadencję w chwili prowadzenia tego badania nie są dostępne, co znacząco zaburza obraz legislacji w jej trakcie. Z powyższego powodu wyciągane wnioski nie będą obejmowały analizy tych szczerkowych danych.

Tym nieformalnym i pozatraktatowym regulacjom modyfikującym system podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, które jednocześnie wpływały na traktatową równowagę instytucji, towarzyszyły działania dostosowujące regulaminowe zasady organizacyjne samego Parlamentu Europejskiego. W kolejnych wersjach Regulaminu PE odnajdujemy więcej unormowań dotyczących przykładowo sposobu, w jaki Parlament rozpoczyna i prowadzi negocjacje, w tym składu zespołów negocjacyjnych czy dotyczących obowiązku składania sprawozdań w trakcie negocjacji do właściwej komisji sektorowej<sup>57</sup>. Parlament Europejski przyjął ponadto Rezolucję z 2009 r. w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w UE<sup>58</sup>.

Ponadto mechanizm wczesnych porozumień nie tylko usprawnił i przyspieszył podejmowanie decyzji, ale jednocześnie wzmocnił pozycję polityczną najsilniejszych delegacji narodowych w trzech grupach politycznych: chadeckiej, socjalistycznej oraz liberalnej. Stało się to efektem zwiększenia znaczenia posła sprawozdawcy<sup>59</sup>. Ponadto analiza dostępnej literatury oraz danych empirycznych wskazuje, że wprowadzenie nowych postulatów na późniejszym etapie procedury jest właściwie prawie niewykonalne<sup>60</sup>. Stąd brak wzmoczonej aktywności posłów czy grupy delegacji narodowej na wstępnym etapie nieformalnych prac legislacyjnych dowodzi pewnej nieudolności. Prowadzi do zaprzepaszczenia możliwości oddziaływania na proces decyzji.

## Zakończenie

Głównym problemem badawczym było określenie wpływu wzrostu znaczenia politycznego Parlamentu Europejskiego w XXI w. na równowagę instytucjonalną w Unii Europejskiej oraz na unijny proces decyzyjny. W części pierwszej badania skoncentrowano

<sup>57</sup> Szerzej proces negocjacji w ramach trilogów patrz: <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/interinstitutional-negotiations> (18.05.2024).

<sup>58</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej (2008/2073(INI)) (2010/C 212 E/12), C 212 E/82 Dziennik Unii Europejskiej 5.8.2010, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:212E:0082:0093:PL:PDF> (18.05.2024).

<sup>59</sup> M. Budzanowski, *Podejmowanie decyzji w procedurze współdecydowania. Polskie dylematy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2008, nr 1 (41), s. 58.

<sup>60</sup> M. Budzanowski, *Podejmowanie decyzji w procedurze współdecydowania. Polskie dylematy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2008, nr 1 (41), s. 59.

się na zmianie znaczenia roli grup politycznych w wewnętrznych strukturach organizacyjnych PE w XXI w. Z przeprowadzonego badania należy wyciągnąć wniosek, że grupy polityczne w strukturze organizacyjnej Parlamentu Europejskiego zdobyły silną pozycję i są elementem oddziałującym na relacje izby z pozostałymi instytucjami systemu UE. Posłowie chętnie przyłączają się do grup politycznych, bowiem przynależność ta w wymiarze bezpośrednim daje im uprawnienia, które nie przysługują posłom niezrzeszonym. Natomiast pośrednio przynależność do grup wiąże się z posiadaniem wpływu na podejmowane decyzje: w wymiarze wewnątrzorganizacyjnym – zgodnie z regulacjami Regulaminu PE grupy decydują m.in. o obsadzeniu stanowisk wiceprzewodniczących PE, przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji, a także w wymiarze relacji PE z innymi instytucjami, przykładowo grupy mają wpływ na wyznaczanie posła sprawozdawcy, uczestniczącego w negocjacjach trilogu.

Drugim ważnym wnioskiem wyciągniętym z przeprowadzonego badania jest fakt, że na przestrzeni ponad dwóch dekad funkcjonowania Parlamentu Europejskiego w XXI w. układ polityczny w izbie należy ocenić jako stabilny. W wyniku przeprowadzonej kwerendy dostępnej literatury na ten temat stwierdzono istnienie dwóch rozbieżnych stanowisk. Autorka przychyliła się jednak do stanowiska jednego z nich, zgodnie z którym układ polityczny w PE należy określić mianem kooperacji trzech głównych grup politycznych w PE. Pomimo organizacji wewnętrznej posłów w grupy polityczne opartej na przynależności politycznej w trakcie głosowań w PE nie obserwuje się rywalizacji politycznej, w analogii do parlamentów narodowych i istniejącej na poziomie krajowym rywalizacji partyjnej rządzący *versus* opozycja. Liczebność dwóch dużych grup pozwala na zawieranie porozumień i układów dotyczących procesu legislacyjnego oraz eliminowanie z tej konfiguracji pozostałych uczestników – europosłów przynależących do mniejszych grup – o stanowczo negatywnym stanowisku wobec kierunku prowadzonej polityki.

Mając na uwadze obecny traktatowy układ równowagi instytucjonalnej, w obliczu utrzymania wspomnianych wyżej wewnątrzparlamentarnych zasad wzmacniających stabilność izby, można dokonać kolejnej konstatacji, że podstawą przynależności posłów do grup politycznych często nie jest wyłącznie model ideologiczny. Powyżej wskazane wnioski dotyczące



funkcjonowania grup politycznych nasuwają przypuszczenie, że w większości przypadków posłowie podejmują decyzję pragmatyczną, aby utrzymać istotny wpływ na decyzje i nie pozostawać ugrupowaniem marginalizowanym. Pragmatyzm posłów dotyczy przyłączania się zwłaszcza do tych grup, które pozostają w kooperacji, albo do takich grup, w których będą stanowić minimum liczbowe wymagane do ich utworzenia.

Tym samym badanie pozytywnie potwierdziło postawione na wstępie przypuszczenie, H(1), że pozycja polityczna Parlamentu Europejskiego w XXI w. uległa znaczącemu wzmocnieniu w wyniku wzrostu roli i znaczenia grup politycznych.

W drugiej części badania poszukiwano skutków zmieniającej się traktatowej równowagi instytucjonalnej w kontekście zmiany politycznej dla Parlamentu Europejskiego w XXI w. Poszukiwania tej zmiany zostały zawężone do badania zwykłej procedury ustawodawczej oraz udziału w niej PE. Wynik analizy normatywnej w przedmiocie zmian, jakie zostały dokonane w zwykłej procedurze ustawodawczej, a przede wszystkim w kontekście zmiany politycznej PE na przestrzeni XXI w., przyniósł szereg konkluzji, z których dwie są istotne dla kolejnych wniosków. Po pierwsze, należy wskazać realny wzrost uprawnień izby, zrównujący udział Parlamentu i Rady w zwykłej procedurze ustawodawczej do roli współustawodawców. Po drugie, zmiany te nie miały znaczącego wpływu na obowiązujący model równowagi instytucjonalnej. O ile pierwotnie zachowanie równowagi utrzymywane było poprzez rozgraniczenie udziału instytucji na różnych etapach procedury, tak obecnie równowaga ta zachowywana jest w wymiarze interesów wyrażanych przez poszczególne instytucje.

Jak wykazało badanie, efektywność wyrażania interesów oraz realizacja powierzonych kompetencji zależą w głównej mierze od czynników pozaprawnych, które mają wpływ na zaburzenie traktatowego balansu między instytucjami UE. Z prezentowanej analizy należy wyciągnąć następującą konkluzję, że na przestrzeni ostatnich dwóch i pół dekad XXI wieku znaczenie polityczne Parlamentu Europejskiego wzrosło. Zmiana ta w wymiarze prawnoformalnym jest głównie wynikiem wyjmowania coraz większej liczby obszarów i polityk UE spod zasady głosowania jednomyślnego w Radzie na rzecz przekazywania ich pod rozstrzygnięcia w zwykłej procedurze ustawodawczej. Natomiast w wymiarze nieformalnym polityczne znaczenie PE

wzrosło poprzez presję do szybkiego i skutecznego zawierania kompromisów oraz uchwalania aktów prawnych w I czytaniu. Dane statystyczne najlepiej oddają, w jakim stopniu Parlament Europejski stał się faktyczną siłą napędową i determinantą skuteczności przebiegu procesu negocjacji.

Ponadto badanie wskazało, że grupy polityczne są najważniejszym czynnikiem determinującym taktykę i rezultaty głosowań w Parlamencie Europejskim jeszcze przed jego formalnymi posiedzeniami<sup>61</sup>. Na zebraniach grup politycznych uzgadnia się taktykę zawarcia porozumienia z innymi grupami, co pozycjonuje daną grupę w unijnym procesie decyzyjnym<sup>62</sup>. Odzwierciedleniem analizowanej w rozdziale strategii działania grup politycznych jest rozplanowanie w rocznym kalendarzu prac PE spotkań grup politycznych w tygodniu poprzedzającym tydzień sesji plenarnej<sup>63</sup>. W trakcie tych spotkań zostaje uzgodnione stanowisko w sprawach, które będą głosowane podczas obrad plenarnych. Zatem rola grup w PE jest niezwykle istotna, to one kreują stanowisko Parlamentu w danej sprawie.

W związku z powyższym pozytywnie zweryfikowano założenie H(2), że dążenie do usprawnienia i przyspieszenia procesu decyzyjnego w UE, stanowiące impuls do zawiązywania nieformalnych porozumień międzyinstytucjonalnych oraz nieformalnych uzgodnień kosztem transparentności i przestrzegania reguł formalnych, wpłynęło na zmianę równowagi instytucjonalnej w Unii, wzmacniając pozycję polityczną Parlamentu Europejskiego w XXI w.

## Bibliografia:

1. Akt z dnia 20 września 1976 r., *Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage*, Dz.U. L 278 z 8.10.1976, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787\(2\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/oj).

<sup>61</sup> J. Ruzzkowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 129.

<sup>62</sup> A. Głowacki, *Parlament Europejski*, [w:] J. Ruzzkowski (red.), *Unia Europejska. Instytucje i organy*, Tom II, Szczecin 2000.

<sup>63</sup> Przykładowo: Parlament Europejski, *Roczny kalendarz pracy na 2024*, [https://www.europarl.europa.eu/sedcms/documents/AGENDA\\_OUTLINES/1064/Calendar%202024\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/sedcms/documents/AGENDA_OUTLINES/1064/Calendar%202024_EN.pdf) (22.05.2024).

2. Atkinson M.M., Coleman W.D., *Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*, „Governance” 1992, Vol. 5. DOI:10.1111/J.1468-0491.1992.TB00034.X
3. Barcz J. (red.), *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Warszawa 2017.
4. Barley K., Beer N., Zīle R., Lange B., *Mid-term Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure. 1 July 2019 – 31 December 2021 (9<sup>th</sup> parliamentary term)*, Directorate-General for Internal Policies, Legislative Affairs Unit, European Parliament, 2021, DV1248231, PE 703.724, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/251041/1248231-2\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/251041/1248231-2_EN.pdf) (22.05.2024).
5. Bowler S., McElroy G., *Political Group Cohesion and ‘Hurrah’ Voting in the European Parliament*, „Journal of European Public Policy”, 2015, Vol. 22, No. 9. DOI: 10.1080/13501763.2015.1048704.
6. Brack N., Costa O., Marié A., *Dealing with fragmentation: The New political equilibrium and coalition dynamics in the European parliament during the 9th legislature*, w: *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham: Springer International Publishing, 2022.
7. Briefing, *Zasady dotyczące grup politycznych w PE*, Think Tank, Parlament Europejski, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS\\_BRI\(2019\)637956](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS_BRI(2019)637956) (6.05.2024).
8. Budzanowski M., *Podejmowanie decyzji w procedurze współdecydowania. Polskie dylematy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2008, nr 1 (41).
9. Burns Ch., *The European Parliament*, [w:] *Environmental Policy in the EU*, Routledge, 2012.
10. Calossi E., Cicchi L., *European Parliament political groups and European political parties: Development and relationship between two faces of the EU political system*, „Quaderni del circolo rosselli (QCR)” 2019, nr 39.
11. Czub J.F., Vetulani-Cęgiel A. (red.), *Leksykon lobbingu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

12. Dubowski T., *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień Traktatu z Lizbony*, [w:] St. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010.
13. EUabc, *Independence/Democracy Group*, <http://en.euabc.com/word/1570>, (18.05.2024).
14. Finke D., *Proposal stage coalition-building in the European Parliament*, „European Union Politics” 2012, nr 13.4.
15. Gagątek W., *Status prawny frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Studia Europejskie” 2/2007, <https://journalse.com/pliki/pw/art-gagatek.pdf> (18.05.2024).
16. Gebethner St., *Metoda i badania porównawcze w naukach politycznych*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Opalka K. (red.), Warszawa 1975.
17. Głowacki A., *Parlament Europejski*, [w:] J. Ruzkowski (red.), *Unia Europejska. Instytucje i organy*, Tom II, Szczecin 2000.
18. Häge F., Ringe N., *Top-down or bottom-up? The selection of shadow rapporteurs in the European Parliament*, „European Union Politics” 2020, nr 21.4.
19. Hix S., *A supranational Party System and the Legitimacy of the European Union*, „The International Spectator”, no. 4/2002, s. 58-59, [https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/iai/iai\\_octdec02\\_03.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/iai/iai_octdec02_03.pdf) (6.05.2024).
20. Hix S., Høyland B., *Empowerment of the European parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, nr 16.
21. Hix S., Noury A., Roland G., *Dimensions of politics in the European Parliament*, „American Journal of Political Science” 2006, nr 50.2.
22. Hooghe L., Marks G., *Multi-level governance and European Integration*, Boston 2001.
23. Kirpsza A., *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4.
24. Kirpsza A., *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

25. Kleinowski M., *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalno-prawne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014.
26. Koszel B., *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2018.
27. Kreppel A., Hix S., *From „grand coalition” to left-right confrontation: Explaining the shifting structure of party competition in the European Parliament*, „Comparative Political Studies” 2003, nr 36. 1-2.
28. Kreppel A., Tsebelis G., *Coalition formation in the European Parliament*, „Comparative Political Studies” 1999, nr 32.8.
29. Kulig A., *Partie polityczne jako czynnik zmian w katalogu zasad ustrojowych państwa demokratycznego i zasadniczy element konstrukcyjny zasady pluralizmu politycznego*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1 s. 109-122, <http://hdl.handle.net/11315/25742> (22.05.2024).
30. Markowski A. (red.), *Wielki słownik poprawnej polszczyzny PWN*, Warszawa 2010.
31. Marshall D., *Explaining Interest Group Interactions with Party Group Members in the European Parliament: Dominant Party Groups and Coalition Formation*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2015, nr 53.2.
32. McElroy G., Benoit K., *Party policy and group affiliation in the European Parliament*, „British Journal of Political Science” 2010, nr 40.2.
33. McGuinness M., Gebhardt E., Telička P., *Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure. 1 July 2014 – 1 July 2019 (8<sup>th</sup> parliamentary term)*, Directorate-General for Internal Policies, Legislative Affairs Unit, European Parliament, 2019, DV1185008, PE 639.611, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198134/activity-report-2014-2019\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198134/activity-report-2014-2019_en.pdf) (22.05.2024).
34. Monar J., *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 policymakers, academics and journalists*, Luxembourg 2011.
35. Pacześniak A., *Proces selekcji kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego a stabilność personalna polskiej delegacji*, „Przegląd Europejski” 2021, nr 2, DOI: 10.31338/1641-2478pe.2.21.5.

36. Pacześniak A., *The anti-elitist strategy of political parties as a populist tool to (re)gain electoral support*, „Journal of Contemporary European Studies” 2023.
37. Pacześniak A., Rydliński B. (red.), *Europejskie partie polityczne: dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.
38. Parlament Europejski, *Procedura współdecyzji i postępowanie pojednawcze. Przewodnik dotyczący roli Parlamentu Europejskiego jako współustawodawcy w zwykłej procedurze ustawodawczej*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, 2014.
39. Parlament Europejski, *Roczny kalendarz pracy na 2024*, [https://www.europarl.europa.eu/sedcms/documents/AGENDA\\_OUTLINES/1064/Calendar%202024\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/sedcms/documents/AGENDA_OUTLINES/1064/Calendar%202024_EN.pdf) (22.05.2024).
40. Proces negocjacji w ramach trilogów patrz: <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/interinstitutional-negotiations> (18.05.2024).
41. Przybylska-Maszner B., Jańczak J. (red.), *The Process of Shaping the Formal and Informal Powers of the European Council with Regard to EU External Actions*, Logos 2021.
42. Przybylski B., *Zmiana (polityczna) jako cel (utopijny?) zaangażowania młodych aktywistów*, „Przegląd Pedagogiczny” 2014, nr 2(25).
43. Pollack A.M., *Theorizing the EU: international organization, domestic polity, or experiment in new governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8.
44. Regulamin Parlamentu Europejskiego, Dziewiąta kadencja Parlamentu – listopad 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC\\_PL.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_PL.html?redirect) (18.05.2024)
45. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej (2008/2073(INI)) (2010/C 212 E/12), C 212 E/82 Dziennik Unii Europejskiej 5.8.2010, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:212E:0082:0093:PL:PDF> (18.05.2024).
46. Rewizorski M., *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1.

47. Ringe N., *Who decides, and how?: Preferences, uncertainty, and policy choice in the European Parliament*, OUP Oxford 2009.
48. Ruskowski J., *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010.
49. Sabbati G., *Parlament Europejski: Fakty i liczby*, Think Tank Parlament Europejski, Briefing 29.03.2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635515/EPRS\\_BRI\(2019\)635515\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635515/EPRS_BRI(2019)635515_PL.pdf) (18.05.2024).
50. Shackleton M., *The Politics of Codecision*, „Journal of Common Market Studies” 2000, vol. 38(2). DOI: 10.1111/1468-5965.00222
51. Sobol E. (red.), *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002.
52. Traktat z Amsterdamu, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, został podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r. i wszedł w życie 1 maja 1999 r., Dz.U. C 340 z 10.11.1997, ELI: [http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/fna\\_1/sign](http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/fna_1/sign) (22.05.2024).
53. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. i wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Dz.U. C 306 z 17.12.2007. ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign>.
54. *W jaki sposób finansowane są grupy polityczne?*, Aktualności, Parlament Europejski, Press Room, 29.05.2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190528BKG53306/najczesciej-zadawane-pytania-z-8-do-9-kadencji-parlamentu-europejskiego/12/w-jaki-sposob-finansowane-sa-grupy-polityczne>, (6.05.2024).
55. W skrócie prezentacja przebiegu zwykłej procedury ustawodawczej wraz z odnośnikami do podstawy prawnej, innych aktów i dokumentów oraz podręczników dot. procedury, bazy aktów ustawodawczych, wyjaśnieniem obowiązujących terminów, terminologii i pojęć stosowanych w ramach procedury, zakresu udziału i kompetencji poszczególnych instytucji UE patrz: <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> (25.05.2024).

56. Wiśniewska P., *Relacje pomiędzy partiami politycznymi a grupami politycznymi w Parlamencie Europejskim*, [w:] K. Zuba, B. Choroś (red.), *Parlament Europejski w strukturze instytucjonalnej i politycznej Unii Europejskiej*, Opole 2019.
57. Witkowska M., *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 4(30).
58. Witkowska M., Potorski R., Kabat-Rudnicka D., Boiret K., *Dylematy systemowe Unii Europejskiej u zarania trzeciej dekady XXI w.*, Warszawa 2023. DOI: <https://doi.org/10.31338/uw.9788323561859>.
59. Witkowska M., *The relations and connections between the European Council and the European Parliament in the EU decision-making process*, [w:] B. Przybylska-Maszner, J. Janczak (Eds.), *The Process of Shaping the Formal and Informal Powers of the European Council with Regard to EU External Actions*, Berlin 2021.
60. Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE), (2007/C 145/02), Dz.U. C 145 z 30.6.2007.
61. Wykres wraz z opisem szczegółowym udziału poszczególnych instytucji i zakresu ich kompetencji w zwykłej procedurze legislacyjnej patrz: [https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index\\_pl.html](https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_pl.html) (25.05.2024).
62. Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 1958 r. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, Sprawa 9-56, ECLI: ECLI:EU:C:1958:7.
63. Zuba K. (red.), *The Polish Delegation in the European Parliament: Stability and Cohesion*, Palgrave Macmillan, Cham 2023. DOI <https://doi.org/10.1007/978-3-031-28271-3>.
64. Zuba K., Witkowska M., *Membership Stability*, [w:] Zuba K. (eds), *The Polish Delegation in the European Parliament Stability and Cohesion*, Palgrave Macmillan, Cham 2023. DOI: [10.1007/978-3-031-28271-3\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-031-28271-3_6).



Szymon Bachrynowski

## **Reforma UE i pozycja Parlamentu Europejskiego w architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej w propozycjach tandemu niemiecko-francuskiego**

### **Wstęp**

W obliczu gwałtownych zmian geopolitycznych, transnarodowych kryzysów oraz wewnętrznych wyzwań Unia Europejska stoi przed niezwykle krytycznym punktem w swojej historii. Od zakończenia II wojny światowej i powstania pierwotnych traktatów tworzących fundamenty europejskiej integracji Unia przeszła przez liczne etapy rozwoju, przystosowując się do nowych realiów i wyzwań. Niemniej jednak obecna sytuacja wymaga gruntownych reform, a zarówno Niemcy, jak i Francja, jako dwie główne siły napędowe Unii Europejskiej, mają kluczową rolę do odegrania w tym procesie. Kluczowym powodem, dla którego Niemcy i Francja muszą wspólnie zreformować unijne traktaty, są zmiany geopolityczne, które coraz bardziej wpływają na stabilność i bezpieczeństwo regionu. Wzrost siły globalnych graczy, jak Chiny czy Rosja, oraz zmiany w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych sprawiają, że Unia Europejska musi znaleźć nowe sposoby radzenia sobie z wyzwaniami międzynarodowymi. Wzmocnienie współpracy między Niemcami a Francją w obszarze obronności, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest zatem kluczowe dla zachowania stabilności i wpływu UE na arenie międzynarodowej.

Kryzysy transnarodowe, takie jak pandemia COVID-19, kryzys migracyjny czy zmiany klimatyczne, pokazują, że istniejące mechanizmy i struktury UE mogą być niewystarczające w odpowiedzi na nowe wyzwania. Niemcy i Francja, będąc dwiema największymi gospodarkami w Europie, mają możliwość

wspólnego przywództwa i inicjowania reform, które umożliwią skuteczniejsze zarządzanie kryzysami transnarodowymi oraz lepsze dostosowanie się do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych. Wreszcie, wewnętrzne złożoności, takie jak wzrost nacjonalizmu, eurosceptycyzmu czy rozbieżności w politykach wewnętrznych państw członkowskich, podważają spójność i jedność Unii Europejskiej. Wspólna inicjatywa Niemiec i Francji w reformowaniu unijnych traktatów może przyczynić się do zwiększenia legitymacji i efektywności instytucji europejskich oraz zacieśnienia więzi między państwami członkowskimi. W związku z powyższym, zreformowanie unijnych traktatów przez Niemcy i Francję stanowi kluczowy krok w kierunku budowy silniejszej, bardziej spójnej i skutecznej Unii Europejskiej, zdolnej do skutecznego reagowania na współczesne wyzwania i zachowania swojej pozycji na arenie międzynarodowej.

Nas będzie interesować przede wszystkim pozycja Parlamentu Europejskiego w nowej architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej w propozycjach tandemu niemiecko-francuskiego, ale także inne szczegółowe propozycje reform unijnych. W nowej architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej, zarysowanej w propozycjach współpracy niemiecko-francuskiego tandemu, pozycja Parlamentu Europejskiego odgrywa kluczową rolę. W dążeniu do budowy silniejszej i bardziej zintegrowanej Europy Niemcy i Francja przedstawiają ambitne plany reform, które mają na celu ugruntowanie demokratycznych podstaw Unii oraz skuteczną realizację wspólnych polityk. W tym kontekście Parlament Europejski staje się istotnym elementem, zarówno jako głos obywateli europejskich, jak i jako instytucja odpowiedzialna za współdecydowanie w procesie legislacyjnym. Jednym z głównych aspektów propozycji niemiecko-francuskiego tandemu dotyczących nowej architektury instytucjonalnej UE jest wzmacnianie demokratycznych mechanizmów decyzyjnych. Wizja ta obejmuje poszerzenie uprawnień Parlamentu Europejskiego, co ma zwiększyć jego rolę jako reprezentatywnej instytucji obywateli Unii. Niemiecko-francuskie propozycje wyraźnie podkreślają potrzebę większej legitymacji demokratycznej dla decyzji podejmowanych na poziomie europejskim, co oznacza większe uprawnienia dla instytucji, które

bezpośrednio reprezentują interesy obywateli, takich jak Parlament Europejski<sup>1</sup>.

## **1. Reforma Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w polityce Niemiec i Francji – relacje wzajemne a próby reform Unii Europejskiej**

Niemcy i Francja są kluczowymi graczami w Unii Europejskiej jako dwie największe gospodarki regionu. Od czasu podpisania Traktatu z Élysée w 1963 roku ich współpraca polityczna stała się znacząca, umacniając relacje między tymi dwoma państwami. Jednakże, w kontekście ewentualnych reform Unii Europejskiej, obie te potęgi miały odmienne perspektywy na przyszłość regionu. Niemcy często kładły nacisk na kwestie gospodarcze, zarządzanie kryzysowe i rozwój silnej gospodarki europejskiej, podczas gdy Francja akcentowała aspekty polityczne, bezpieczeństwo oraz integrację polityczną. Parlament Europejski, będący instytucją reprezentującą obywateli UE, odgrywa istotną rolę w procesie podejmowania decyzji na szczeblu unijnym, współpracując z Radą Unii Europejskiej. To jego reforma będzie kluczowa dla powodzenia całej francusko-niemieckiej agendy reform UE, zapoczątkowanych Traktatem Akwizgrańskim oraz Raportem Dwunastu z 18 sierpnia 2023 r.<sup>2</sup> Warto zaznaczyć, iż głównym celem traktatu było ożywienie francusko-niemieckich relacji, wzmacniając spuściznę Traktatu Elizejskiego z 1963 roku. W wielu dziedzinach politycznych ustalono konkretne kroki mające na celu pogłębienie więzi między Berlinem a Paryżem oraz dostosowanie ich do współczesnych wyzwań. Istotne jest teraz zrozumienie, jak postanowienia traktatu są realizowane i jakie wnioski można z tego wyciągnąć.

Po II wojnie światowej relacje między Niemcami a Francją przeszły istotną transformację, ewoluując z etapu antagonizmu i wrogości ku bliskiej współpracy. Oba państwa odegrały

---

<sup>1</sup> Zob. R. Potorski, *Zjawisko deficytu demokratyczności w Unii Europejskiej a reformy Traktatu z Lizbony*, „Historia i Polityka”, nr 5 (12), lipiec 2011, s. 140-155.

<sup>2</sup> Tekst raportu dostępny na: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320/> oraz <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century> [dostęp 4.04.2024].

kluczową rolę w procesie integracji europejskiej, wzmacniając tym samym swoje stosunki. 18 lat po zakończeniu konfliktu światowego, 22 stycznia 1963 roku, kanclerz Niemiec Konrad Adenauer oraz francuski prezydent Charles de Gaulle podpisali w Paryżu Traktat o Niemiecko-Francuskiej Współpracy. Porozumienie to, uznane za symbol pojednania i przyjaźni między dwoma sąsiadami, regulowało ścisłą koordynację działań politycznych. Ponadto traktat ten dał początek Francusko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży (DFJW), która od 1963 roku umożliwiła udział niemal dziesięciu milionom młodych osób w ponad 380 000 programach wymiany<sup>3</sup>. Oba państwa kontynuowały wzmacnianie swojej współpracy, co zostało podkreślone podczas obchodów 40. rocznicy Traktatu Elizejskiego w 2003 roku, gdy ówczesny prezydent Francji Jacques Chirac oraz kanclerz RFN Gerhard Schröder ustanowili Dzień Niemiecko-Francuski, mający na celu zbliżenie młodzieży obu krajów oraz ich kultur. Francja i Niemcy miały też przemożny wpływ na reformy UE z lat 2000-2009 (od Traktatu Nicejskiego do Lizbony). Janusz Józef Węc nawet stwierdza, że niemiecki rząd federalny odegrał wiodącą rolę w reformach traktatów UE z lat 2002-2005 i 2005-2007, które nie tylko wzmocniły UE wewnątrznie i zewnętrznie, ale także stworzyły nową równowagę sił, która była bardzo korzystna dla Niemiec. Mechanizmy Rady UE, a także wpływ Rady Europejskiej i niemieckiego rządu federalnego wywarły realny wpływ nie tylko na dynamikę kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, ale także na kształt reformy politycznej strefy euro. W latach 2012-2016 znacząco wzmocnił się status gospodarczy i polityczny Niemiec w UE<sup>4</sup>.

Współcześnie, w ostatnich latach, 22 stycznia 2019 r., kanclerz Niemiec Angela Merkel i prezydent Francji Emmanuel Macron podpisali „Traktat o Niemiecko-Francuskiej Współpracy i Integracji”, nazywany Traktatem z Akwizgranu. To porozumienie zainicjowało nową erę jeszcze głębszej kooperacji między Francją a Niemcami, szczególnie w dziedzinach

---

<sup>3</sup> O roli Francji w procesie integracji powojennej w Europie zob. M. Mikołajczyk, *Rola Francji w procesie integracji europejskiej w latach 1946–1958*, Poznań 2011, *passim*. O analogicznej roli RFN zob. B. Koszeł, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej*, Poznań 2018, *passim*.

<sup>4</sup> Cyt. za: J.J. Węc, *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016*, Kraków 2017, s. 11.

polityki europejskiej, gospodarki oraz bezpieczeństwa. Traktat z Akwizgranu uwzględnia szereg czynników, które zachęcają do jeszcze silniejszej integracji i współpracy. Przede wszystkim obejmuje on plany utworzenia niemiecko-francuskiego frontu dyplomatycznego w Organizacji Narodów Zjednoczonych, co ma na celu wspólne dążenie do uzyskania przez Niemcy statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Ponadto traktat przewiduje zacieśnienie współpracy gospodarczej, w tym utworzenie wspólnej rady ekspertów oraz wieloletnie programy projektów, takie jak modernizacja elektrowni jądrowej Fessenheim czy rozwój cyfrowej platformy francusko-niemieckiej. W ramach umowy oba kraje zobowiązały się również do wspólnego działania na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa i dyplomacji w Unii Europejskiej, co obejmuje także plany wzmocniania zdolności europejskich do działania w sytuacjach kryzysowych oraz powoływanie wspólnych placówek dyplomatycznych.

Zdaniem Ł. Juszczyżyna i L. Gibadło dokument ten potwierdza bliską współpracę obu państw, szczególnie w sferze polityki europejskiej, obrony i gospodarki. Wprawdzie nie zawiera przełomowych propozycji dla przyszłości UE, ale może stanowić impuls do rewitalizacji Trójkąta Weimarskiego<sup>5</sup>.

Fundacja „Genshagen” utworzyła pod koniec 2022 roku grupę roboczą składającą się z niemieckich i francuskich ekspertów. Planowano przeprowadzenie trzech spotkań w celu opracowania wyników, które miały być przedstawione publiczności z okazji piątej rocznicy podpisania traktatu w styczniu 2024 roku. Drugie spotkanie grupy roboczej odbyło się w kwietniu 2023 roku, a gośćmi byli Christophe Arend, kierownik Biura II francusko-niemieckiego pełnomocnika ds. kultury Anke Rehlinger, oraz Chantal Kopf, posłanka Bundestagu (partia Zielonych) i członkini zarządu Francusko-Niemieckiego Zgromadzenia Parlamentarnego. Oboje omówili proces tworzenia i wdrażania postanowień traktatu z perspektywy politycznej<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> O szczegółach podpisania tego dokumentu [w:] Ł. Juszczyżyn, L. Gibadło, *Traktat z Akwizgranu: niemiecko-francuski sygnał dla UE*, „Analiza PISM”, 7/2019, [https://www.pism.pl/publikacje/Traktat\\_z\\_Akwizgranu\\_niemieckofrancuski\\_sygnal\\_dla\\_UE](https://www.pism.pl/publikacje/Traktat_z_Akwizgranu_niemieckofrancuski_sygnal_dla_UE) [dostęp 4.05.2024].

<sup>6</sup> Zob. „Fundacja Genshagen”, <https://www.stiftung-genshagen.de/pl/wydarzenia/translate-to-polnisch-ed/translate-to-polnisch-5-jahre-aachener-vertrag-welche-fortschritte-in-den-deutsch-franzoesischen-beziehungen/> [dostęp 4.05.2024].

Należy zaznaczyć, że współcześnie obie te europejskie potęgi – Francja i Niemcy – bardziej współpracują niż rywalizują. Ta współpraca jest kluczowa dla utrzymania stabilności i efektywności Unii Europejskiej w obecnym zmiennym środowisku międzynarodowym. Zarówno Francja, jak i Niemcy mają swoje unikalne obszary siły – Francja często przewodzi w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>7</sup>, podczas gdy Niemcy są znane z siły swojej gospodarki oraz umiejętności w negocjacjach. Współpraca między tymi państwami jest kluczowa dla rozwiązania problemów Unii Europejskiej i zapewnienia uwzględnienia interesów obu stron. Rywalizacja może być bodźcem dla postępu i innowacji, ale musi być konstruktywnie zarządzana, aby nie wpływała negatywnie na proces integracji europejskiej<sup>8</sup>.

Warto też dodać, że w debatach dotyczących przyszłości Unii Europejskiej coraz częściej pojawia się postulat przekształcenia UE w federalne państwo. Tą dyskusją zainteresowane są zarówno Niemcy, jak i Francja. Argumenty uzasadniające ten kierunek przemian są wygłaszane zarówno na salonach w Brukseli, jak i w stolicach głównych państw członkowskich, zwłaszcza w Berlinie i Paryżu. Wiele głosów politycznych podkreśla potrzebę zastąpienia dotychczasowej formuły funkcjonowania UE jako wspólnoty państw narodowych nową, opartą na modelu federalnym. Tendencje te towarzyszą konkretnym działaniom podejmowanym przez instytucje unijne, które jednoznacznie dążą do wzmocnienia swojej władzy poprzez rozszerzanie kompetencji, nawet poza ramy ustalone traktatami. Przykłady takich działań to np. przekazanie Komisji Europejskiej uprawnień do zaciągania długu na rzecz wspólnoty czy też nadanie nowych instrumentów prawnych służących sankcjonowaniu naruszeń zasad praworządności przez państwa członkowskie. Te działania wyraźnie wskazują na dążenie do zwiększenia kontroli UE nad państwami członkowskimi, co można interpretować jako

<sup>7</sup> J. Gotkowska, *Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności*, „Analiza OSW” z dn. 4 października 2017 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-10-04/francusko-niemiecki-tandem-w-polityce-bezpieczenstwa-interesy-i> [dostęp 5.04.2024].

<sup>8</sup> Zob. S. Bachrynowski, *Francja po brytyjskim brexitie – jej rola międzynarodowa i rywalizacja z Niemcami o prymat w Unii Europejskiej*, [w:] S. Bachrynowski (red.), *Brexit a francusko-niemiecka rywalizacja o przywództwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2024 (w druku).

krok w kierunku nadania UE formy federalnego państwa. Należy jednak zauważyć, że ten proces ma różne konotacje dla różnych państw członkowskich. Dla Niemiec, których rola w Europie jest szczególnie istotna, stworzenie federacji europejskiej byłoby spełnieniem długotrwałego celu polityki zagranicznej. Niemcy mogą więc być najbardziej zainteresowane przekształceniem UE w federację. Z drugiej strony, dla Francji, choć również kluczowego gracza w Unii Europejskiej, perspektywa federalizacji może być mniej atrakcyjna z powodu obaw o utratę suwerenności i równowagi sił wewnątrz Unii. W rezultacie dążenie do przekształcenia UE w federację ma swoich gorących zwolenników, ale także tych, którzy podchodzą do tego pomysłu z większym sceptycyzmem. To zróżnicowanie stanowisk może wpłynąć na dalszy kształt debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej oraz na procesy decyzyjne w samym obrębie UE<sup>9</sup>.

Ostatnio Komisja Europejska podjęła decyzję o wszczęciu dochodzenia antysubsydyjnego w sprawie chińskich pojazdów elektrycznych, co spotkało się z niemiecko-francuskim sporem. Prezydent Macron naciskał na takie dochodzenie, argumentując, że Unia Europejska musi bronić się przed nieuczciwą konkurencją. Jednak kanclerz Scholz wyraził sceptycyzm, stawiając na „globalną konkurencję” zamiast na „protekcjonizm”. Berlin obawia się, że to dochodzenie może prowadzić do wojny handlowej z Chinami, co byłoby szkodliwe zwłaszcza dla niemieckiego przemysłu samochodowego, silnie zależnego od chińskiego rynku.

Dodatkowo, w kontekście wschodniego zagrożenia (i Francja, i Niemcy wspierają Ukrainę w jej konflikcie z Rosją), trzeba zauważyć, że Paryż i Berlin mają pewne różnice w kwestiach obronności. Zwłaszcza w kwestii roli, jaką Stany Zjednoczone powinny odgrywać w zapewnianiu bezpieczeństwa Europy. Nieporozumienia w zakresie europejskich zakupów amerykańskiej broni wyszły na jaw we wspólnym wywiadzie francuskiego ministra obrony Sebastiena Lecornu i jego niemieckiego odpowiednika Borisa Pistoriusa we wrześniu 2023 roku.

Prezydent Francji, Emmanuel Macron, sprzeciwił się inicjatywie Niemiec dotyczącej zakupu systemów obrony powietrznej

---

<sup>9</sup> Zob. G. Pastuszko, *Wstęp*, [w:] *Tendencje federalizacyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2024, s. 7.

od Izraela i USA w ramach projektu znanego jako *European Sky Shield Initiative*. Francja stara się przekonać europejskie stolice do podpisania umów z europejskimi firmami, aby osiągnąć tzw. strategiczną autonomię – czyli niezależność bloku od obcych mocarstw. Dodatkowo wzrosło napięcie w związku z rozwojem wspólnego francusko-niemieckiego czołgu bojowego, znanego jako „Główny Naziemny System Walki”. Chociaż Lecornu i Pistorius zobowiązali się do szybkiego postępu w pracach nad czołgiem, rywalizacja między francuskimi i niemieckimi kontrahentami komplikuje projekt<sup>10</sup>. Warto dodać także, że ostatnio kwestia rozszerzenia UE wróciła na wspólną francusko-niemiecką agendę polityczną w Brukseli i w Trójkącie Weimarskim (wraz z Polską). W kontekście inwazji Rosji na Ukrainę rychłe przystąpienie do UE krajów kandydujących z Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich wydaje się geostrategiczną koniecznością. Jednocześnie Francji, Niemcom i wielu innym państwom członkowskim UE zależy na zachowaniu demokratyczno-prawnego rdzenia Unii i wzmocnieniu jej zdolności do działania, również w przypadku przyjęcia kolejnych państw. Kluczem do pogodzenia tych celów jest istotna i realna transformacja polityczna i gospodarcza krajów kandydujących w rozumieniu kryteriów kopenhaskich<sup>11</sup>.

## **2. Pozycja Parlamentu Europejskiego w architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej – z uwzględnieniem roli parlamentów narodowych po Lizbonie**

Unia Europejska jest strukturą prawną, która wyraźnie przewyższa klasyczną formułę organizacji międzynarodowej. Nie działa jako zwykłe zrzeszenie państw na arenie międzynarodowej, powołane przez nie do realizacji określonych zadań pod ich bezpośrednim nadzorem. Dynamika Unii Europejskiej jest ogromna i nieporównywalna z trybem funkcjonowania innych

<sup>10</sup> Zob. S. Bachrynowski, op. cit. oraz „Raport CBPE” z 26 lutego 2024 r., <https://cbpe.pl/2024/02/26/francusko-niemiecki-spor-o-prymat-w-ue/> [dostęp 5.04.2024].

<sup>11</sup> Fundacja „Genshagen”, <https://www.stiftung-genshagen.de/pl/veranstaltungen/veranstaltungen-2024/ed/enlarging-the-union-consolidating-democracy-what-priorities-what-tools/> [dostęp 5.04.2024].



organizacji międzynarodowych. Ponadto cele i zadania UE zostały sformułowane w sposób bardzo szeroki, a członkostwo w niej wiąże się z tak wieloma zobowiązaniami, że uzasadnione jest mówienie o ograniczeniu suwerenności państwowej w tym kontekście. Unia Europejska podejmuje wiele spraw o charakterze gospodarczym, finansowym, politycznym i innym, które wykraczają poza kompetencje państw-członków. Stworzyła ona autonomiczny i ponadnarodowy proces tworzenia prawa, który nie tylko bezpośrednio dotyczy krajów członkowskich, ale także podlega systemowi sądowemu. Co więcej, organy unijne posiadają znaczną autonomię; żaden z nich nie jest prostą sumą reprezentacji państwowych (nawet Rada Unii Europejskiej nie spełnia tego warunku), a niektóre z tych organów mają charakter ponadnarodowy i mogą odgrywać rolę nie tylko partnerów, lecz także w niektórych sytuacjach rywali dla ośrodków decyzyjnych reprezentujących państwa. System instytucjonalny to nie tylko system instytucji, ale także określone zasady zachowań, które określają relacje między instytucjami. Relacje te możemy rozumieć jako „zasady prawne”, czyli normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje, które oceniane są jako podstawa tego systemu prawnego lub jego części, ale także jako wzorce konkretnych zachowań wskazujące, że określone państwa dążą do osiągnięcia celów za pomocą instrumentalnych instrukcji, jak je osiągnąć<sup>12</sup>.

Inną istotną kwestią jest fakt, że państwa członkowskie godzą się na utratę części swojej suwerenności, gdyż w zamian uzyskują konkretne korzyści, dla których warto jest nieco ograniczyć swoją władzę<sup>13</sup>. W tym kontekście ciekawa jest proponowana przez Pollacka (a na gruncie polskim przez Janusza Ruskowskiego) koncepcja delegowania władzy państw członkowskich na rzecz ponadnarodowych instytucji, takich jak Parlament Europejski. Powody, dla których państwa członkowskie decydują

<sup>12</sup> Por. A. Breczko, *Prawo a moralność w teorii i praktyce wczoraj i dziś*, Białystok 2004, s. 56-58.

<sup>13</sup> Zob. M. Bankowicz, *System instytucjonalny Unii Europejskiej i perspektywy jego przebudowy*, [w:] A. Mania, B. Płonka (red.), *Do jakiej Unii zmierzamy? Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, Kraków 2001, s. 60-79 oraz T. Dubowski, *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień traktatu z Lizbony*, [w:] St. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010, s. 125-138.

się na ten krok, są różnorodne, ale zasadniczo wynikają one z trudności w podejmowaniu wspólnych decyzji oraz z potrzeby posiadania odpowiednich kompetencji do nadzorowania i realizacji określonych zadań. Są to m.in.:

- 1. Trudności w podejmowaniu decyzji:** Państwa członkowskie często napotykają na trudności w osiągnięciu konsensusu w sprawach o charakterze transgranicznym. Delegowanie pewnych kompetencji instytucjom ponadnarodowym pozwala na znalezienie wspólnej podstawy do podejmowania decyzji w obszarach, w których pojedyncze państwa mogą mieć rozbieżne interesy.
- 2. Brak kompetencji i zasobów:** W niektórych obszarach państwa członkowskie mogą być źle przygotowane do działania lub nie dysponować wystarczającymi zasobami, aby efektywnie realizować określone zadania. Delegowanie tych zadań instytucjom ponadnarodowym, które dysponują odpowiednimi kompetencjami i ekspertyzą, może zwiększyć skuteczność działań.
- 3. Unikanie cykli politycznych:** Delegowanie pewnych funkcji instytucjom ponadnarodowym może pomóc w uniknięciu wpływu krótkoterminowych zmian politycznych na ciągłość działań. Instytucje te mogą działać bardziej stabilnie i kontynuować realizację zadań niezależnie od zmian władzy w poszczególnych państwach członkowskich.
- 4. Rozwiązanie problemu niekompletnych umów międzynarodowych:** Delegowanie władzy na rzecz instytucji ponadnarodowych może być odpowiedzią na problem niekompletności umów międzynarodowych. W takich sytuacjach instytucje te mogą pełnić rolę mediatora i pomagać w rozwiązywaniu sporów oraz doprecyzowywaniu treści umów<sup>14</sup>.

Zdaniem cytowanego już Marka A. Pollacka można wyodrębnić cztery główne funkcje, które państwa członkowskie delegują na ponadnarodowe instytucje, w tym na Parlament Europejski. Są to m.in.: 1) Monitorowanie przestrzegania przez kraje członkowskie zawartych umów; 2) Podejmowanie wiarygodnych działań eksperckich w obszarach, w których państwa członkowskie mogą mieć ograniczone zasoby

---

<sup>14</sup> Zob. J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 60.

lub doświadczenie, a także w sytuacjach, gdy są one źle przygotowane lub źle informowane; 3) Przygotowywanie agendy legislacyjnej w celu uniknięcia tzw. „cykli politycznych” (kadencji), które mogą negatywnie wpływać na ciągłość podejmowanych działań oraz na rezultaty; 4) Rozwiązywanie problemów wynikających z niekompletnych umów lub zależności między różnymi obszarami działania<sup>15</sup>. Warto zaznaczyć, że Parlament Europejski jest jedną z głównych instytucji, na które państwa członkowskie Unii Europejskiej delegują swoje kompetencje. Stopniowe poszerzanie uprawnień tego organu wynika zarówno z potrzeby zwiększenia legitymizacji demokratycznej procesu podejmowania decyzji w UE, jak i z uznania jego roli jako instytucji o największej legitymizacji demokratycznej w Unii. Dzięki temu Parlament Europejski może działać jako bardziej wiarygodny przedstawiciel interesów państw członkowskich. Istotna w procesie integracji europejskiej jest też dyskusja nad reformą instytucjonalną oraz kompetencjami Parlamentu Europejskiego.

Warto podkreślić, że od samego początku Parlament starał się aktywnie uczestniczyć w procesie tworzenia prawa wspólnotowego poprzez udział w procedurze konsultacji. Oznacza to, że zanim Rada otrzyma końcową wersję projektu aktu prawa wspólnotowego od Komisji Europejskiej, musi zasięgnąć opinii Parlamentu. Ta konieczność została dodatkowo umocniona przez orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Izoglukoza – Kwoty produkcji” z 1980 roku, które uznało za częściowo nieważny akt Rady przyjęty bez wcześniejszego zasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego<sup>16</sup>.

Warto w tym miejscu dodać inne kluczowe rozstrzygnięcie ETS dot. orzeczenia w sprawie „Czarnobyl” dotyczące Parlamentu Europejskiego. W ramach tego orzeczenia Trybunał uznał za niezgodne z prawem działania Rady Europejskiej, które omijały konsultacje z Parlamentem Europejskim w kwestiach dotyczących energii jądrowej. Decyzje te zostały uznane za niezgodne z traktatami, które nakładają na Radę obowiązek konsultowania się z Parlamentem w takich sprawach. Orzeczenie

<sup>15</sup> Por. M.A. Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Florence-Oxford 2005, s. 3-19.

<sup>16</sup> M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2013, nr 1, s. 42-44.

to wzmocniło rolę Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji dotyczących energii jądrowej w Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Dodatkowo, zgodnie z Traktatami, Parlament Europejski posiada niezależność w organizowaniu swojej pracy. Uchwala on swój Regulamin, przy czym większość decyzji zapada większością głosów jego członków (zgodnie z art. 232 TFUE). Jednakże z zastrzeżeniem odmiennych postanowień Traktatów Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów (zgodnie z art. 231 TFUE)<sup>18</sup>. We wskazywanym wyroku z 22 maja 1990 roku w sprawie nr C-70/88 (Czarnobyl) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż prerogatywy Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia prawa wspólnotowego pozostają jednym z elementów równowagi instytucjonalnej ustanowionej przez traktaty. Traktaty wprowadziły bowiem określony system podziału kompetencji między różne instytucje Wspólnoty, który nadaje każdej z nich określoną funkcję w strukturze instytucjonalnej Wspólnoty i w realizacji powierzonych jej zadań. W konsekwencji, odwołując się wprost do zasady równowagi instytucjonalnej, Trybunał uznał prawo PE do wniesienia skargi w trybie art. 173 TEWG (obecnie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Tymczasem wskazany przepis, w ówczesnym stanie prawnym, nie wymieniał Parlamentu jako podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi na nieważność aktu wspólnotowego. Orzeczenie to wywołało szereg kontrowersji, zaś sam Trybunał Sprawiedliwości naraził się na zarzuty przekroczenia zakresu swych zadań i kompetencji. Było to krytykowane jako próba „pisania Traktatów od nowa” poprzez tworzenie równowagi instytucjonalnej, której w nich *de facto* nie ma<sup>19</sup>.

Proces rozszerzania kompetencji Parlamentu Europejskiego (PE) rozpoczął się już w latach 70. XX wieku. Wówczas PE uzyskał uprawnienia w zakresie budżetu wspólnotowego, co

<sup>17</sup> O roli orzeczeń ETS/TSUE w prawie UE zob. B. Greczner, *Wpływ orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na europejskie prawo telekomunikacyjne*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie – Studia Erasmianna Wratislaviensia. Acta Studentium”. 2009, 2, s. 256-268.

<sup>18</sup> Zob. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, art. 231-232.

<sup>19</sup> Por. T. Dubowski, op. cit., s. 125 i M. Jaśkowski, *Miejsce podstawowych zasad ogólnych prawa wspólnotowego w hierarchii wspólnotowych źródeł prawa*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 72-73.

stanowiło początek jego bikameralnej władzy budżetowej obok Rady. Ten model współdecyzji przy przyjmowaniu rocznego budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej był kluczowym krokiem w poszerzaniu kompetencji legislacyjnych PE. Początkowo kompetencje kontrolne były ograniczone. Jednakże Zgromadzenie Parlamentarne Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali miało prawo do odwołania Wysokiej Władzy, przewodniczki Komisji Europejskiej (KE). Rozwój kompetencji kontrolnych PE został jeszcze bardziej zainicjowany poprzez sam PE, który rozpoczął nieformalną procedurę inwestytury przy zatwierdzaniu składu Komisji. Formalnie, zgodnie z przepisami traktatu, istnieje zasada odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej (KE) przed parlamentem (PE). Jest ona realizowana poprzez procedurę powołania, znaną jako „prawo podwójnej inwestytury”, oraz prawo do odwoływania poprzez uchwalenie wotum nieufności. Niemniej jednak wymóg większości kwalifikowanej (2/3 głosów deputowanych) skutecznie ogranicza możliwość PE egzekwowania tej zasady. W praktyce skład PE zwykle nie osiąga takiej większości, co sprawia, że uchwalenie wotum nieufności jest trudne, gdyż w parlamentach narodowych zwykle wystarcza zwykła większość<sup>20</sup>.

W procesie rozszerzania kompetencji najefektywniejszą sferą okazały się kompetencje prawodawcze. Zmianę jakościową w tej dziedzinie zapoczątkował Jednolity Akt Europejski, który nadał Parlamentowi Europejskiemu (PE) realny wpływ na rozszerzanie Wspólnoty o kolejne państwa członkowskie poprzez tzw. procedurę zgody. Dodatkowo, na mocy procedury współpracy, PE zyskał możliwość zajęcia bardziej stanowczego stanowiska wobec projektów legislacyjnych, włącznie z prawem weta wobec poprawek wniesionych przez Radę. Procedura współpracy umożliwiła PE uczestnictwo w kształtowaniu konkretnych kierunków integracji, początkowo jedynie poprzez zajęcie negatywnego stanowiska wobec propozycji legislacyjnych Rady i Komisji. Przełomowym momentem był ustanowiony w Traktacie z Maastricht mechanizm współdecydowania, który rozpoczął proces przechodzenia PE od statusu

<sup>20</sup> Zob. S. Bachrynowski, op. cit., <https://cbpe.pl/2023/02/27/reformy-instytucjonalne-parlamentu-europejskiego-oraz-europejskiego-prawa-wyborczego/> i K.-D. Borchardt, *ABC Prawa Unii Europejskiej*, <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pl/> [dostęp 8.04.2024].

„bezzębego” do efektywnego współlegislatora. Szczególnie po zmianach wprowadzonych w Traktacie Amsterdamskim PE mógł skuteczniej uczestniczyć w unijnym procesie decyzyjnym. Wzmocnienie uprawnień legislacyjnych PE miało na celu również przeciwdziałanie tzw. deficytowi demokratycznemu w UE, ponieważ jedyny organ na którego powołanie mają bezpośredni wpływ wyborcy europejscy uzyskał więcej uprawnień. Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego system instytucjonalny UE nadal opiera się na podziale międzyrządowych „rad”. Reprezentuje interesy państw członkowskich i Komisji, która tradycyjnie chroni interesy UE. Parlament Europejski odgrywa podobną rolę, choć po zmianach wprowadzonych Traktatem Lizbońskim reprezentuje przede wszystkim interesy obywateli UE, reprezentuje też interesy UE. Zasada równowagi instytucjonalnej zapewnia właściwą równowagę interesów tych instytucji<sup>21</sup>.

Zmiany w zakresie uprawnień legislacyjnych Parlamentu Europejskiego (PE) stanowiły kamień milowy w ewolucji pozycji tej instytucji. Przede wszystkim procedura współdecydowania została przemianowana na „zwykłą procedurę ustawodawczą”, co umożliwiło PE uzyskanie równorzędnych uprawnień legislacyjnych z Radą Unii Europejskiej. Dodatkowo traktat lizboński ograniczył liczbę procedur legislacyjnych do dwóch: zwykłej i specjalnej, zastępując dotychczasowe procedury konsultacji i zgody. Najważniejszym aspektem z punktu widzenia uprawnień Parlamentu było poszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury legislacyjnej na obszary integracji, gdzie wcześniej udział PE w procesie legislacyjnym był ograniczony do konsultacji lub zgody. Decydujące znaczenie miało to, że od tej pory 95% aktów ustawodawczych miało być uchwalanych wspólnie przez PE i Radę. Ewolucja roli PE w wymiarze instytucjonalnym nie ograniczała się jedynie do sfer funkcji kontrolnych i legislacyjnych, ale obejmowała również funkcję kreacyjną, która objawiała się w procesie powoływania innych organów UE. Zgodnie z art. 14 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) PE wybiera przewodniczącego Komisji Europejskiej i uczestniczy w procesie wyłaniania całego jej składu. Traktat

---

<sup>21</sup> Zob. M. Kenig-Witkowska, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 128.

lizboński formalnie uzależnił wybór przewodniczącego KE od wyników wyborów do PE, co oznaczało, że Rada Europejska przedstawiała kandydata na przewodniczącego KE wyłonionego przez PE<sup>22</sup>.

Warto w tym miejscu jeszcze się przyjrzeć Traktatowi z Lizbony, zarówno w kontekście reform instytucjonalnych, jak i pozycji w PE w architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej. Zatem Traktat Lizboński, podpisany 13 grudnia 2007 roku, stanowił znaczący krok naprzód w procesie integracji europejskiej. Mimo swojej skromnej objętości, liczącej zaledwie siedem artykułów, traktat ten otworzył drogę dla istotnych reform zarówno w systemie funkcjonowania Unii Europejskiej, jak i jej instytucjach. Jednym z kluczowych aspektów reform wprowadzonych przez Traktat Lizboński było wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego. Poprzez przyznanie mu nowych kompetencji, traktat ten odegrał istotną rolę w demokratyzacji procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej. Parlament Europejski zyskał znaczący wpływ w procesie powoływania sędziów oraz rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co przyczyniło się do zwiększenia legitymacji i efektywności działania tej instytucji. Poza tym Traktat Lizboński wprowadził szereg innych istotnych zmian. Zwiększył on transparentność działań Unii Europejskiej, umożliwiając większą partycypację obywateli w procesach decyzyjnych. Ponadto traktat ten rozszerzył zakres kompetencji Unii Europejskiej, umożliwiając jej bardziej skuteczne działanie w obszarach takich jak np. polityka energetyczna czy walka z przestępczością transgraniczną<sup>23</sup>.

W kontekście instytucjonalnym Traktat Lizboński zreformował również strukturę i funkcjonowanie instytucji unijnych. Przyczynił się do zwiększenia spójności i efektywności działań Unii Europejskiej poprzez m.in. zmiany w sposobie podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej oraz poszerzenie roli Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W rezultacie Traktat Lizboński nie tylko zmodernizował funkcjonowanie Unii Europejskiej, lecz także

<sup>22</sup> Zob. J. Galster, A. Knade-Plaskacz, *Wpływ Traktatu z Lizbony na pozycję Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy”, 2010, nr 5(100), s. 177-199.

<sup>23</sup> Zob. *Przewodnik poselski. Polityki Unijne*, pod red. G. Gołębiowskiego, Warszawa 2011.

umocnił jej pozycję na arenie międzynarodowej, przyczyniając się do bardziej efektywnego i spójnego działania wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń.

## Rola parlamentów narodowych

Parlamenty narodowe odgrywają istotną rolę w systemie Unii Europejskiej, zarówno poprzez udział w procesie legislacyjnym, jak i w kontroli nad działaniami instytucji unijnych. Ich zaangażowanie rozpoczęło się od samego początku integracji europejskiej poprzez ratyfikację traktatów założycielskich, rewizyjnych i akcesyjnych, a także transpozycję prawa unijnego do wewnętrznych porządków prawnych. Do 1979 roku parlamenty narodowe miały swoją bezpośrednią reprezentację na poziomie Wspólnoty poprzez udział swoich przedstawicieli w składzie Parlamentu Europejskiego.

Rolę parlamentów narodowych w ramach traktatów UE uregulowano m.in. w Protokole nr 9 w sprawie ich roli, który znalazł się w Traktacie z Amsterdamu. Protokół ten dotyczy informowania parlamentów oraz umożliwiania im badania projektów legislacyjnych pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości. W kolejnych latach parlamenty narodowe uzyskały nowe kompetencje, które różnią się pod względem siły oddziaływania na proces decyzyjny w UE. Mają one prawo weta w procedurze zmiany traktatów, co oznacza, że sprzeciw jednego parlamentu może zablokować procedurę zmiany. Podobnie parlamenty narodowe mogą sprzeciwić się inicjatywom Rady Europejskiej dotyczącym zmiany procedur, co wprowadza dodatkową kontrolę nad procesem decyzyjnym. Prawo parlamentów do czuwania nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zostało wzmocnione poprzez mechanizm wczesnego ostrzegania. Ten mechanizm umożliwia parlamentom bezpośredni udział w procesie legislacyjnym poprzez zgłaszanie zastrzeżeń do projektów aktów ustawodawczych niezgodnych z zasadą pomocniczości. Parlamenty narodowe mają również możliwość wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przypadku naruszenia zasady pomocniczości. Dodatkowo parlamenty narodowe otrzymują usprawniony dostęp do informacji związanych z działaniami UE. Rozszerzono katalog dokumentów i informacji przekazywanych bezpośrednio parlamentom, co umożliwia im lepszą



kontrolę nad procesem legislacyjnym oraz działaniami instytucji unijnych. W rezultacie parlamenty narodowe odgrywają istotną rolę w systemie UE, zarówno poprzez udział w procesie legislacyjnym, jak i w kontroli nad przestrzeganiem zasad unijnych, co przyczynia się do większej demokratyzacji i legitymizacji decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim<sup>24</sup>.

Parlamenty narodowe od samego początku były kluczowymi uczestnikami w procesie integracji europejskiej. Ich rola objawiała się poprzez różnorodne działania, takie jak ratyfikacja traktatów założycielskich, rewizyjnych i akcesyjnych, transpozycja europejskiego prawa wtórnego do krajowych porządków prawnych oraz kontrola nad działaniami rządów na poziomie europejskim. Już od lat 50. XX wieku parlamenty narodowe uczestniczyły w ratyfikacji kluczowych traktatów, które leżały u podstaw tworzenia i rozwoju Unii Europejskiej. Ich zaangażowanie było widoczne również w procesie transpozycji prawa europejskiego na szczeblu krajowym, co miało istotne znaczenie dla zapewnienia zgodności krajowych przepisów z normami unijnymi. Należy także podkreślić, że do 1979 roku parlamenty narodowe miały bezpośrednią reprezentację na poziomie Wspólnoty poprzez udział swoich przedstawicieli w składzie Parlamentu Europejskiego. Ten aspekt pozwalał na bezpośrednią interakcję parlamentów narodowych z instytucją europejską, co wzmocniło ich wpływ na procesy decyzyjne Unii. Z czasem rola parlamentów narodowych w ramach Unii Europejskiej ewoluowała. Regulacje dotyczące ich roli znalazły się w Protokole nr 9 w sprawie roli parlamentów państw członkowskich UE, który został dołączony do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i traktatów ustanawiających Wspólnotę Europejską na mocy Traktatu z Amsterdamu. Protokół ten umożliwiał parlamentom narodowym uzyskanie informacji oraz odgrywanie pewnej roli w badaniu projektów legislacyjnych pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości. Dodatkowo druga część protokołu formalnie włączyła Konferencję Organów Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC) do prawa traktatowego, co stanowiło istotny krok w umacnianiu reprezentacji komisji ds. europejskich

---

<sup>24</sup> Zob. E. Popławska E., *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5(100), s. 157-176.

parlamentów narodowych na poziomie unijnym. W kontekście przyszłych zmian w strukturze i funkcjonowaniu Unii Europejskiej konieczność zwiększenia roli parlamentów narodowych została podkreślona w Deklaracji nr 23, dołączonej do Traktatu z Nicei, szczególnie w związku z planowanym rozszerzeniem Unii o państwa Europy Środkowo-Wschodniej<sup>25</sup>.

Traktat z Lizbony, podpisany w 2007 roku i weszły w życie w 2009 roku, stanowił istotny etap w historii integracji europejskiej. Jednym z kluczowych aspektów tego traktatu było podkreślenie roli parlamentów krajowych w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Nowy artykuł 12 Traktatu o Unii Europejskiej, wprowadzony przez Traktat z Lizbony, zawierał sformułowanie, że: „Parlamente narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii”. Jest to bezprecedensowe uznanie roli parlamentów krajowych w procesie integracji europejskiej. Poprzez to postanowienie Unia Europejska dążyła do zacieśnienia współpracy i dialogu pomiędzy instytucjami UE a parlamentami poszczególnych państw członkowskich. Warto zauważyć, że nowy artykuł nie tylko uznaje rolę parlamentów krajowych, ale także określa ich zadania. Parlamente narodowe mają czuwać nad zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Zasada pomocniczości odnosi się do przekazywania kompetencji Unii Europejskiej tylko wtedy, gdy działanie na poziomie UE jest skuteczniejsze niż na poziomie krajowym. Zasada proporcjonalności natomiast mówi, że działania UE nie powinny wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celów traktatowych. Ponadto wzmocnienie roli parlamentów krajowych zostało uregulowane również w protokole, który odnosi się do stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. W ten sposób Traktat z Lizbony starał się uwzględnić większą partycypację parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, co miało na celu zwiększenie demokratycznej legitymacji działań podejmowanych przez UE. Warto także dodać, że i w dyskusjach Konwentu dotyczących przyszłości Europy uzgodniono konieczność bezpośredniego zaangażowania parlamentów narodowych w procesy decyzyjne

---

<sup>25</sup> Zob. S. Bachrynowski, *Wyzwania dla Unii Europejskiej po brexicie: rozszerzenie na Balkany Zachodnie i reforma Parlamentu Europejskiego*, [w:] Ł. Gołąb, B. Szmulik (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, Warszawa 2022, s. 242.

Unii Europejskiej. Mimo że Traktat Konstytucyjny z 2004 roku nie wszedł w życie, postanowienia dotyczące roli parlamentów narodowych w nim zawarte stanowiły podstawę dla późniejszych zmian wprowadzonych w Traktacie z Lizbony. Nowe kompetencje parlamentów narodowych różnią się pod względem wpływu na proces decyzyjny w UE. Mają one prawo weta w procedurze zmiany traktatów, co może zablokować procedurę pomostową. Ponadto w przypadku procedur uproszczonych i sektorowych sprzeciw jednego parlamentu może zatrzymać proces decyzyjny. W ramach zwykłej procedury zmiany traktatów przedstawiciele parlamentów są częścią Konwentu, który rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje zalecenia dla konferencji międzyrządowej<sup>26</sup>.

Następną sferą kompetencji parlamentów jest prawo czuwania nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, którego najważniejszym elementem jest mechanizm wczesnego ostrzegania (żółta i pomarańczowa kartka) włączający parlamenty w sposób bezpośredni we wdrażanie tej zasady. Mechanizm zakłada, że wystawienie żółtej kartki może doprowadzić do zmiany lub wycofania projektu aktu ustawodawczego niezgodnego, zdaniem parlamentów, z zasadą pomocniczości, a pomarańczowej – do przerwania zwykłej procedury prawodawczej w trybie uproszczonym albo przez Parlament Europejski albo przez Radę. Mechanizm wczesnego ostrzegania daje parlamentom narodowym możliwość bezpośredniej interwencji w unijny proces legislacyjny. Mechanizm ten wydłużył również z sześciu do ośmiu tygodni czas na przedstawienie przez parlamenty uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności projektu legislacyjnego z zasadą pomocniczości.

Mechanizm wczesnego ostrzegania przewiduje, że każdy parlament narodowy lub każda izba może przesłać przewodniczącym PE, Rady i Komisji – w terminie ośmiu tygodni od przekazania parlamentom projektu aktu ustawodawczego – w językach urzędowych uzasadnioną opinię w sprawie jego niezgodności z zasadą pomocniczości. Każdemu parlamentowi przysługują dwa głosy (w przypadku parlamentów dwuizbowych każda izba ma jeden głos). Parlamente narodowe w Unii

<sup>26</sup> Zob. E. Kuźelewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 13-38.

Europejskiej mają kompetencje w zakresie monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości, co obejmuje mechanizm wczesnego ostrzegania. Ten mechanizm umożliwi parlamentom uczestnictwo w procesie legislacyjnym UE poprzez wystawianie „żółtych” i „pomarańczowych” kartek w przypadku projektów aktów ustawodawczych, które mogą naruszać zasadę pomocniczości. Parlamenti mają osiem tygodni na przedstawienie uzasadnionej opinii, a jeśli co najmniej jedna trzecia z nich zgłosi zastrzeżenia, projekt musi być ponownie rozpatrzony. W przypadku uzyskania większości głosów, parlamenti mogą zablokować projekt. Wzmocniona rola parlamentów dotyczy również stosowania klauzuli elastyczności. Jednak skuteczność parlamentów jest ograniczona przez krótkie terminy na zgłaszanie zastrzeżeń oraz brak możliwości bezpośredniego zablokowania projektów. Pomimo usprawnień w dostępie do informacji parlamenti często uważają, że ich rola w procesie legislacyjnym jest ograniczona. Zgodnie z art. 7 Protokołu nr 2 instytucja unijna będąca autorem projektu aktu ustawodawczego bierze pod uwagę uzasadnione opinie. Jeżeli uzasadnione opinie stanowią jedną trzecią, a w przypadku opinii na podstawie art. 76 TFUE – jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom narodowym, wówczas projekt musi zostać poddany ponownej analizie (żółta kartka). W efekcie tej analizy autor projektu (Komisja, grupa państw członkowskich, PE, TS, EBC, EBI) może podjąć decyzję o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja musi zawierać uzasadnienie. Natomiast pomarańczowa kartka może zostać przyznana tylko w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i tylko w odniesieniu do projektów autorstwa Komisji<sup>27</sup>.

## Reforma ordynacji wyborczej

Warto jeszcze w tym ujęciu dodać kilka zdań na temat debaty w odniesieniu do reformy ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, która trwa już od wielu lat. Brexit dał jej znaczący impuls, szczególnie poprzez zmiany wprowadzone w 2018 roku oraz procedowane projekty rozporządzenia Rady z tego

<sup>27</sup> Zob. szerzej K. Krawczyk, *Parlamenti narodowe w nowej architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Romanowski, J. Szymanek (red.), *Wizje przyszłości Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, s. 197-211.

samego roku. Wskutek tego wydarzenia pojawiła się idea utworzenia tzw. „mandatów europejskich”, które mogą być realizowane poprzez ogólnoeuropejskie wybory. Wsparcie dla tego pomysłu wyrażają m.in. prezydent Francji Emmanuel Macron oraz nowy rząd Niemiec, składający się z SPD, FDP i Zielonych. Jest to krok w stronę przekształcenia Parlamentu Europejskiego w instytucję reprezentującą europejski *demos*, wybieraną według idei politycznych, a nie narodowych kryteriów.

W kontekście ewentualnego rozszerzenia UE na państwa Bałkanów Zachodnich pojawiła się kwestia przyjęcia nowych miejsc w PE. Jednak prognozuje się przyjęcie tylko części z nich w najbliższych latach, być może dopiero w kadencji 2024–2029. Inna kwestia, podnoszona w kontekście reformy PE, to idea „listy ponadnarodowej” i Spitzenkandidata. Pomysł ten nie został jeszcze zrealizowany, ale może zostać wprowadzony w nadchodzących latach. Warto także wspomnieć o systemie finansowania europejskich partii politycznych, który został ustanowiony w 2003 roku. Rozporządzenie z 2004 roku zostało zastąpione w 2014 roku, a następnie zmienione w 2018 roku<sup>28</sup>, aby zapewnić właściwe wykorzystanie środków publicznych i chronić proces wyborczy przed nadużyciami, zwłaszcza w kontekście manipulacji danymi osobowymi w Internecie. Najnowsza próba ujednoczenia ordynacji wyborczej to projekt rozporządzenia, który jest częścią rezolucji Parlamentu Europejskiego z 3 maja 2022 roku. Projekt ten został opracowany przez Komisję Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego<sup>29</sup>.

### **3. Założenia reform UE i PE wedle francusko-niemieckiego raportu „12” z 18 sierpnia 2023 r. – czy zmiany traktatów są nieuchronne?**

Obecnie ważnym przyczynkiem do debaty o reformie funkcjonowania Unii Europejskiej jest tzw. „Raport Dwunastu”, czyli dokument przedstawiony we wrześniu 2023 roku przez 12 członków francusko-niemieckiej grupy roboczej zajmującej się

<sup>28</sup> Zob. K. Woch, *System instytucjonalny Unii Europejskiej – Parlament Europejski*, [w:] E. Krzysztofik (red.), *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2024, s. 15.

<sup>29</sup> J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 240.

instytucjonalnymi reformami UE. Chociaż na wstępie raportu zastrzeżono, że opinie i rekomendacje wyrażone w nim są jedynie stanowiskami ekspertów, a nie reprezentują oficjalne stanowisko Francji czy Niemiec, to jednak został on odebrany jako szansa przez zwolenników reformy lub realne zagrożenie przez zdecydowanych przeciwników, którzy obawiają się skierowania Unii w kierunku federalistycznym. Głównym punktem, który przemawia za reformą, jest proponowane odejście od zasady jednomyślności, która opiera się na konfederacyjnej logice integracji, na rzecz podejmowania decyzji większością głosów. Autorzy raportu argumentują, że z uwagi na planowane kolejne rozszerzenie Unii Europejskiej konieczne jest zreformowanie zasad podejmowania decyzji, gdyż poszerzona Unia będzie sparaliżowana i niezdolna do podejmowania skutecznych i koniecznych działań, jeśli będzie trwała przy wymogu jednomyślności. Reforma UE związana jest także z koniecznością dostosowania się do zmieniającego się kontekstu politycznego, społecznego i ekonomicznego, a także ze względu na wyzwania, takie jak kryzys migracyjny, zmiany klimatyczne czy globalna konkurencja. W związku z tym raport proponuje szereg rekomendacji dotyczących zarówno struktury instytucjonalnej UE, jak i sposobu podejmowania decyzji, aby Unia mogła lepiej reagować na wyzwania współczesnego świata. Debata nad raportem oraz jego rekomendacjami stanowi istotny moment w procesie dalszego rozwoju Unii Europejskiej i może wpłynąć na kształtowanie jej przyszłości oraz roli na arenie międzynarodowej. W dużej mierze raport „12” koresponduje z ustaleniami Andrew Duffa, którego komisja w PE miała ustalić ujednoczoną ordynację do parlamentu na poziom unijny<sup>30</sup>. W raporcie „12” („*Sailing on the High Sees...*”)<sup>31</sup> autorzy wskazują na główną kontrowersję dotyczącą rozumienia roli i natury Unii Europejskiej, która

<sup>30</sup> Por. A. Duff, *Constitutional Change in the European Union. Towards a Federal Europe*, London 2022, passim, opis treści raportu „12” za: Raport „12” z 18 sierpnia 2023 r., <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320>. Odnośnie ujednoczenia ordynacji wyborczych do PE i tzw. Raportu Duffa za: S. Bachrynowski, *Ujednoczenie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo”, r. 65, z. 3 (2010), s. 53-61.

<sup>31</sup> Na podstawie ww. raportu dostępnego na: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-be-richt-data.pdf>

znajduje się w centrum debat politycznych i akademickich. Istnieje brak zgody co do tego, czy UE powinna być traktowana jedynie jako organizacja międzynarodowa, czy też jako instytucja dążąca do wyłonienia się transnarodowej demokracji parlamentarnej zmierzającej w kierunku państwa federalnego. Z jednej strony ci, którzy postrzegają UE jako organizację międzynarodową, kwestionują rozszerzenie kompetencji Unii, uważając, że narusza to suwerenność państw członkowskich. Według nich brakuje warunków niezbędnych do funkcjonowania klasycznej demokracji w UE, takich jak wspólny język czy sfera publiczna. Z tego punktu widzenia państwa członkowskie powinny zachować dominującą rolę w procesie decyzyjnym UE. Z drugiej strony francusko-niemieccy eksperci oraz inni uczestnicy debat o przyszłości Europy wyobrażają sobie Unię jako wyłaniającą się transnarodową demokrację parlamentarną, która ewoluuje w kierunku państwa federalnego. Zgodnie z ich stanowiskiem konieczne jest wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej, aby przekształcić UE z technokracji w demokrację parlamentarną.

Działania te mają na celu stworzenie wspólnej europejskiej sfery publicznej, co ułatwi demokratyczną legitymizację działań Unii Europejskiej. Autorzy raportu sugerują, że konieczne jest odejście od wymogu jednomyślnego podejmowania decyzji wraz z kolejnym rozszerzeniem, jednak większościowe podejmowanie decyzji powinno być wyjątkiem, a nie regułą. Proponują trzy dodatkowe rekomendacje w celu uczynienia takiej zmiany bardziej akceptowalną. Pierwsza rekomendacja dotyczy możliwości zastrzeżenia, że konkretna decyzja dotyczy „kluczowych interesów” danego państwa, co oznaczałoby konieczność uzyskania konsensusu na poziomie Rady Europejskiej. Druga kwestia to zmiany w głosowaniu większościowym, mające uwzględnić trudności mniejszych państw w sformowaniu mniejszości blokującej. Najdalej idącą propozycją jest zastosowanie klauzuli opt-out, która pozwoliłaby państwu całkowicie wyciąć się z dziedziny współpracy, w której decyzje są podejmowane większością, a nie jednomyślnie. Przedstawiono również przykład Wielkiej Brytanii, która przed brexitem zgłosiła cztery takie klauzule, co czyniło ją najmniej zintegrowanym członkiem UE. Powyższy rozdzwięk w debacie wskazuje na coraz większy brak spójności wśród elit

europjskich, mimo oficjalnie deklarowanej jedności europejskiej. Według niektórych uczestników debaty europejskiej rosną nie tylko napięcia między państwami, jak także wewnątrz poszczególnych państw. Napięcia te „świadczą o głębokim kryzysie politycznej reprezentacji i alienacji elit europejskich. Coraz więcej obywateli w wielu państwach europejskich ma poczucie, że dominujące partie polityczne ich nie reprezentują, że coraz bardziej upodobniają się one do siebie i w gruncie rzeczy uprawiają tę samą politykę, różnią się co najwyżej w szczegółach”<sup>32</sup>.

W Raporcie uwzględniono kwestię wagi rządów prawa i wzmocnienie przestrzegania wartości stanowiących fundament Unii Europejskiej, określonych w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), takich jak demokracja, prawa człowieka oraz godność, co stanowi kluczowy element dyskusji. Te wartości są uznawane za niezwykle istotne i nienegocjowalne, powinny więc jeszcze skuteczniej integrować UE jako wspólnotę wartościową i normatywną, dążącą do realizacji celów etycznych. W związku z tym autorzy raportu sugerują wzmocnienie istniejących mechanizmów ich ochrony. Propozycje obejmują zastosowanie mechanizmu warunkowości, który uzależnia wypłatę funduszy z budżetu UE od przestrzegania zasad praworządności i wartości wynikających z art. 2 TUE. Proponują odłączenie tego mechanizmu od wpływu naruszenia wartości UE bezpośrednio na finanse Unii, aby uniezależnić go od podstawy wstrzymania wypłat. Ponadto sugerują zmianę treści art. 7 TUE, odnoszącą się do stwierdzenia ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii, zastępując jednomyślność większością 4/5 państw członkowskich. Dodatkowo proponują automatyczne nałożenie sankcji w przypadku braku stanowiska Rady UE w ciągu pięciu lat od rozpoczęcia procedury.

Innym istotnym postulatem jest rozszerzenie systemu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE na wszystkie polityki wspólnotowe, w tym na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, z jednoczesnym dążeniem do jednomyślności w przypadku decyzji dotyczących tych obszarów. Propozycja

---

<sup>32</sup> Zob. szerzej nt. L. Graniszewski, *Ewolucja i przyszłość Unii Europejskiej po brexicie*, [w:] S. Bachrynowski (red.), *Brexit a francusko-niemiecka rywalizacja o przywództwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2024 (w druku).



ta uwzględnia prawo do wyłączeń (*opt-outs*) dla państw członkowskich w nowych dziedzinach, w których występuje odejście od jednomyślności, zachowując jednomyślność w sprawach „konstytucyjnych”.

Zaproponowane zmiany obejmują także ograniczenie liczebności Komisji Europejskiej do 2/3 obecnego składu oraz ujednolicenie ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, przy jednoczesnej reformie systemu dystrybucji mandatów. Proponowane jest również wzmocnienie finansowania unijnego budżetu poprzez nowe źródła dochodu, takie jak minimalny podatek od przedsiębiorstw czy podatek cyfrowy, oraz wprowadzenie euroobligacji wspólnego długu. W raporcie sugerowana jest także rewizja trybu procesu akcesyjnego dla nowych państw, zakładająca większość kwalifikowaną 4/5 w zamykaniu rozdziałów negocjacyjnych. Kryterium akcesji miałyby uwzględniać brak trwających konfliktów zbrojnych oraz sporów terytorialnych z innymi krajami kandydującymi lub członkowskimi. Wszelkie proponowane reformy wymagają zmian w unijnych traktatach, a proponowane są różne możliwości ich przeprowadzenia, w tym zwołanie Konwentu i Konferencji Międzyrządowej lub włączenie zmian do traktatów akcesyjnych<sup>33</sup>.

## Zakończenie

Podsumowując analizę propozycji reformacyjnych przedstawionych przez tandem niemiecko-francuski, można zauważyć, że dyskusja nad przyszłością Unii Europejskiej oraz rolą Parlamentu Europejskiego jest obecnie na najwyższym poziomie. W kontekście zmieniającego się otoczenia politycznego i społecznego inicjatywa francusko-niemieckiego raportu „12” oraz działania podejmowane w Parlamencie Europejskim stanowią istotny krok w kierunku adaptacji struktur unijnych do współczesnych wyzwań.

Propozycje zawarte w raporcie „12” odnoszące się do zmiany zasad podejmowania decyzji, wzmocnienia roli Parlamentu

---

<sup>33</sup> I tak na przykład przy sejmowej komisji SUE (ds. UE) powołano w marcu 2024 r. podkomisję stałą ds. zmiany traktatów. Podobne działania podjęto w innych parlamentach państw UE. Zob. <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PODKOMISJAST&NrKadencji=10&KodPodKom=SUE03S>

Europejskiego oraz ochrony wartości fundamentalnych Unii Europejskiej stanowią krytyczny wkład w debatę nad przyszłością integracji europejskiej. W szczególności rekomendacje dotyczące przestrzegania rządów prawa, demokracji i praw człowieka, oraz związane z rozszerzeniem systemu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE są kluczowe dla zapewnienia skuteczności oraz legitymizacji instytucji unijnych.

Jednakże, jak wskazuje raport, droga do wprowadzenia proponowanych reform nie jest łatwa. Wymaga to zmiany traktatów unijnych, co może być procesem skomplikowanym i wymagającym porozumienia wszystkich państw członkowskich. Ponadto, istnieją różnice w postrzeganiu natury oraz przyszłości Unii Europejskiej, co może prowadzić do sporów i oporu wobec niektórych z proponowanych zmian.

Mimo tych wyzwań raport „12” stanowi ważny punkt wyjścia do dalszej dyskusji nad reformami unijnymi. W obliczu rosnących napięć zarówno na arenie międzynarodowej, jak i wewnętrznej, istotne jest, aby Unia Europejska była zdolna do skutecznego reagowania na współczesne wyzwania. Propozycje reformacyjne przedstawione przez tandem niemiecko-francuski mogą stanowić ważny krok w kierunku zapewnienia stabilności, efektywności i legitymizacji instytucji unijnych w XXI wieku.

## **Bibliografia:**

1. Fundacja „Genshagen”, <https://www.stiftung-genshagen.de/pl/wydarzenia/translate-to-polnisch-ed/translate-to-polnisch-5-jahre-aachener-vertrag-welche-fortschritte-in-den-deutsch-franzoesischen-beziehungen>.
2. Fundacja „Genshagen”, <https://www.stiftung-genshagen.de/pl/veranstaltungen/veranstaltungen-2024/ed/enlarging-the-union-consolidating-democracy-what-priorities-what-tools>.
3. Raport „12” z 18 sierpnia 2023 r., <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320>, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>.
4. Raport „CBPE” z 26 lutego 2024 r., <https://cbpe.pl/2024/02/26/francusko-niemiecki-spor-o-prymat-w-ue>.

5. Bachrynowski S., *Ujednolicenie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo”, r. 65, z. 3 (2010).
6. Bachrynowski S., *Wyzwania dla Unii Europejskiej po brexicie: rozszerzenie na Bałkany Zachodnie i reforma Parlamentu Europejskiego*, [w:] Ł. Gołąb, B. Szmulik (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, Warszawa 2022.
7. Bachrynowski S., *Francja po brytyjskim brexicie – jej rola międzynarodowa i rywalizacja z Niemcami o prymat w Unii Europejskiej*, [w:] S. Bachrynowski (red.), *Brexit a francusko-niemiecka rywalizacja o przywództwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2024 (w druku).
8. Bankowicz M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej i perspektywy jego przebudowy*, [w:] A. Mania, B. Płonka (red.), *Do jakiej Unii zmierzamy? Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, Kraków 2001.
9. Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
10. Borchardt K.-D., *ABC Prawa Unii Europejskiej*, <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pl>.
11. Breczko A., *Prawo a moralność w teorii i praktyce wczoraj i dziś*, Białystok 2004.
12. Dubowski T., *Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień traktatu z Lizbony*, [w:] St. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok 2010.
13. Duff A., *Constitutional Change in the European Union. Towards a Federal Europe*, London 2022.
14. Galster J., Knade-Plaskacz A., *Wpływ Traktatu z Lizbony na pozycję Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy”, 2010, nr 5(100).
15. Gołębiowski G. (red.), *Przewodnik poselski. Polityki Unijne*, Warszawa 2011.
16. Gotkowska J., *Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności*, „Analiza OSW” z dn. 4 października 2017 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/>

- publikacje/analizy/2017-10-04/francusko-niemiecki-tandem-w-polityce-bezpieczenstwa-interesy-i.
17. Graniszewski L., *Ewolucja i przyszłość Unii Europejskiej po brexicie*, [w:] S. Bachrynowski (red.), *Brexit a francusko-niemiecka rywalizacja o przywództwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2024 (w druku).
  18. Jaśkowski M., *Miejsce podstawowych zasad ogólnych prawa wspólnotowego w hierarchii wspólnotowych źródeł prawa*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
  19. Juszczyżyn Ł., Gibadło L., *Traktat z Akwizgranu: niemiecko-francuski sygnał dla UE*, „Analiza PISM”, 7/2019, [https://www.pism.pl/publikacje/Traktat\\_z\\_Akwizgranu\\_niemieckofrancuski\\_sygnal\\_dla\\_UE](https://www.pism.pl/publikacje/Traktat_z_Akwizgranu_niemieckofrancuski_sygnal_dla_UE).
  20. Kenig-Witkowska M., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
  21. Koszel B., *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej*, Poznań 2018.
  22. Krawczyk K., *Parlamenty narodowe w nowej architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Romanowski, J. Szymanek (red.), *Wizje przyszłości Unii Europejskiej*, Warszawa 2022.
  23. Kuzelewska E., *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011.
  24. Mikołajczyk M., *Rola Francji w procesie integracji europejskiej w latach 1946–1958*, Poznań 2011.
  25. Popławska E., *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5(100).
  26. Potorski R., *Zjawisko deficytu demokratyczności w Unii Europejskiej a reformy Traktatu z Lizbony*, „Historia i Polityka”, nr 5 (12), lipiec 2011.
  27. Rewizorski M., *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2013, nr 1.
  28. Węc J.J., *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016*, Kraków 2017.
  29. Woch K., *System instytucjonalny Unii Europejskiej – Parlament Europejski*, [w:] E. Krzysztofik (red.), *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2024.

## Postulowane zmiany i reformy Parlamentu Europejskiego na podstawie ustaleń Konferencji na rzecz Przyszłości Europy

### 1. Parlament Europejski a demokracja europejska i narodowa

PE został ustanowiony w 1952 r. jako Wspólne Zgromadzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), początkowo składające się z oddelegowanych członków parlamentów krajowych. Jego podstawową rolą było doradztwo, początkowo bez wiążącego wpływu na kształt legislacji wspólnotowej. Należy jednak zwrócić uwagę, że sam fakt wpisania zgromadzenia w architekturę instytucjonalną EWWiS był daleki od oczywistości z uwagi na stosunkowo wąski zakres przedmiotowy tej organizacji, zaś jej uwzględnienie w systemie pierwszej Wspólnoty należy odczytywać poprzez pryzmat federalistycznych ambicji jej architektów i chęć ustanowienia wzorca na przyszłość, dla znacznie bardziej ambitnych pod względem przedmiotowym Wspólnot Europejskich. Zwróćmy uwagę, że zgromadzenie to następnie miało objąć swoją jurysdykcją zarówno niedoszłe: Europejską Wspólnotę Polityczną i Europejską Wspólnotę Obronną, jak zrealizowane projekty Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Choć Traktat Rzymski z 1957 r., który ustanowił Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), rozszerzył kompetencje przedmiotowe Zgromadzenia, zasadnicze wzmocnienie jego roli nastąpiło na przełomie lat 70. i 80. XX w.<sup>1</sup>. W 1979 r. odbyły się pierwsze

---

<sup>1</sup> *Treaty of Brussels (Merger Treaty)*, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-of-brussels-merger-treaty.html#:~:text=The%20Brussels%20Treaty%20establishing%20a%20single%20Council%20and,Community%20%28EAEC%20or%20more%20commonly%20known%20as%20%E2%80%98Euratom%E2%80%99%29.>

bezpośrednie wybory do izby, zapoczątkowując obecny system liczenia jej kadencji. W ramach prac nad Jednolitym Aktem Europejskim, podpisanym w 1986 r., wprowadzono z kolei procedury współpracy i zgody oraz usankcjonowano nazwę Parlament Europejski<sup>2</sup>.

Wybory do PE mają charakter narodowy, z uwzględnieniem harmonizacji ich podstawowych zasad na szczeblu unijnym, np. proporcjonalnego charakteru ordynacji wyborczej. Chociaż posłowie do PE są wybierani z list partyjnych w państwach członkowskich, w ramach izby organizują się w ponadnarodowe grupy polityczne oparte na wspólnych ideologiach. W parlamencie IX kadencji były to grupy Europejskiej Partii Ludowej (EPL), Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D) oraz Partii Odnowy, tworzące nieformalną większość kontrolującą izbę oraz grupy Zielonych, Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, Tożsamości i Demokracji oraz radykalnej lewicy. W związku z faktem, iż generalnie europejska egzekutywa w postaci Komisji Europejskiej nie odpowiada przed PE i poza sytuacjami naruszenia prawa nie ma możliwości jej odwołania, w izbie nie funkcjonuje klasyczny podział na prorządową większość i opozycyjną mniejszość. Grupy polityczne odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu agendy legislacyjnej PE i procesów decyzyjnych. Współpracują ze sobą w celu tworzenia większości, negocjowania kompromisów i koordynowania stanowisk politycznych ponad granicami państw. Ten ponadnarodowy wymiar struktury politycznej PE podkreśla jego wyjątkową rolę jako ponadnarodowego organu ustawodawczego, odrębnego od parlamentów krajowych.

Uprawnienia legislacyjne PE znacznie wzrosły od czasu jego powstania. Traktat z Maastricht (1992) zwiększył uprawnienia PE, przemianowując procedurę współdecyzji na zwykłą procedurę ustawodawczą. Proces ten postawił PE na równi z Radą Unii Europejskiej w wielu obszarach legislacyjnych. Kolejne traktaty, w tym amsterdamski (1997), nicejski (2001) i lisboński (2009), nadal rozszerzały uprawnienia legislacyjne, budżetowe i nadzorcze PE, umacniając jego rolę jako współprawodawcy obok Rady. Obecnie PE dzieli władzę ustawodawczą z Radą

---

<sup>2</sup> *Single European Act*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act>

Unii Europejskiej w większości obszarów polityki w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Procedura ta wymaga, aby obie instytucje zgodziły się na przyjęcie przepisów, odzwierciedlając dwuizbowy system podobny do parlamentów krajowych. PE ma również znaczące uprawnienia budżetowe, w tym możliwość zatwierdzania lub odrzucania budżetu UE i odgrywa kluczową rolę w nadzorowaniu innych instytucji UE.

Ewolucja PE odzwierciedla też szerszą dynamikę równoważenia demokracji europejskiej i krajowej. Równowaga ta jest ujęta w zasadzie pomocniczości, która jest podstawowym założeniem ram zarządzania UE ustanowionych w Traktacie z Maastricht i wzmocnionych Traktatem z Lizbony. Zasada pomocniczości ma w zamierzeniu gwarantować, że decyzje podejmowane są jak najbliżej obywatela, co oznacza, że UE powinna działać tylko wtedy, gdy działanie na szczeblu ponadnarodowym jest bardziej skuteczne niż działanie na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

Parlamente krajowe w porównaniu do PE mają jednak bezpośredni mandat od swoich wyborców do stanowienia prawa w kwestiach krajowych, podczas gdy mandat PE polega na reprezentowaniu zbiorowych interesów obywateli UE. Parlamente narodowe odgrywają kluczową rolę w tej równowadze, służąc jako kontrola działań legislacyjnych PE. Traktat lizboński wprowadził system wczesnego ostrzegania, który umożliwia parlamentom krajowym przegląd proponowanych przepisów UE w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą pomocniczości. Jeśli znaczna liczba parlamentów narodowych zgłosi zastrzeżenia, wniosek powinien zostać poddany przeglądowi i potencjalnie zmieniony lub wycofany. System ten ma podkreślać wzajemne powiązania między krajowymi i europejskimi procesami legislacyjnymi oraz znaczenie utrzymania równowagi między nimi.

Pomimo swoich znaczących uprawnień PE stoi w obliczu ciągłych wyzwań związanych z potwierdzeniem swojej roli i znaczenia. Uwzględniając diskutowane obecnie w debacie europejskiej projekty reform instytucjonalnych wynikających m.in. z wyzwań kolejnego rozszerzenia UE na wschód i potrzeby wzmocnienia potencjału geopolitycznego Unii, PE wydaje się jedną z instytucji unijnych, które wyraźnie zwiększą swoje uprawnienia w perspektywie dekady.

## 2. Analiza projektów zmian dotyczących Parlamentu Europejskiego zgłoszonych w ramach Konferencji na rzecz Przyszłości Europy

Konferencja w sprawie przyszłości Europy została zainicjowana w 2021 r. jako wspólna inicjatywa Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej (RUE) i Komisji Europejskiej. Miała ona zapewnić obywatelom platformę do dyskusji i proponowania zmian w polityce i instytucjach UE. Na konferencję składały się tzw. panele (czyli debaty) obywatelskie, których uczestnicy zostali wybrani losowo w sposób mający zapewnić reprezentatywność zgromadzeń z uwagi na wiek, narodowość, płeć i profil społeczny (wyjątkiem była nadreprezentacja osób poniżej 25 roku życia). Ostateczne konkluzje konferencji sformułowało posiedzenie plenarne, podczas którego pomysły wypracowane przez panele były wspólnie dyskutowane przez obywateli i polityków<sup>3</sup>. Zakończenie porać Konferencji i ogłoszenie podsumowującego jej prace raportu nastąpiło 9 maja 2022 r.<sup>4</sup>

Zakres tematyczny prac Konferencji był bardzo szeroki i obejmował kwestie od polityki klimatycznej i ochrony środowiska, przez kwestie demokracji europejskiej, systemu społeczno-ekonomicznego, transformacji cyfrowej po politykę imigracyjną i rolę UE w świecie. Cztery panele obywatelskie o charakterze europejskim (część paneli miała charakter narodowy) przedstawiły ponad 150 rekomendacji. W poniższej analizie skupino się na kwestiach wprost związanych z tematyką tytułową niniejszego artykułu, tj. propozycjami zmian dotyczącymi roli samego Parlamentu Europejskiego.

W raporcie końcowym z Konferencji w sprawie przyszłości Europy przedstawiono liczne propozycje zmian mających na celu zreformowanie ram instytucjonalnych Unii Europejskiej, w szczególności w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego. Propozycje te w założeniu miały na celu zwiększenie legitymacji

---

<sup>3</sup> M. Szczepanik, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy – konkluzje i perspektywy ich wdrożenia*, Biuletyn PISM nr 85 (2504), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 26 maja 2022 r., <https://pism.pl/publikacje/konferencja-w-sprawie-przyszlosci-europy-konkluzje-i-perspektywy-ich-wdrozenia>.

<sup>4</sup> *Conference on the Future of Europe: Report on the Final Outcome*, May 2022, [https://conference-followup.europarl.europa.eu/cmsdata/267078/Report\\_EN.pdf](https://conference-followup.europarl.europa.eu/cmsdata/267078/Report_EN.pdf).



demokratycznej, skuteczności i zdolności reagowania struktur zarządzania UE.

Jedną z najważniejszych proponowanych zmian była propozycja przyznania Parlamentowi Europejskiemu prawa do inicjatywy ustawodawczej. Obecnie uprawnienie to przysługuje wyłącznie Komisji Europejskiej. Ma to na celu zapewnienie, że Parlament Europejski będzie mógł skuteczniej reprezentować interesy obywateli UE poprzez wywieranie bezpośredniego wpływu na treść prawodawstwa. Warto odnotować, że postulat ten został wprowadzony pod obrady wspólnego panelu obywatelsko-politycznego przez przedstawicieli PE. Delegaci Parlamentu uzyskali poparcie dla takiej zmiany ze strony obywateli uczestniczących w panelu, w wyniku czego konkluzje konferencji wzywały do przyznania izbie inicjatywy ustawodawczej, a także zwiększenia jej roli w procesie wyboru przewodniczącego KE w ramach mechanizmu tzw. kluczowych kandydatów (Spitzenkandidaten) oraz przyjmowaniu wieloletnich ram finansowych Unii<sup>5</sup>.

Konkluzje proponowały także wprowadzenie ponadnarodowych list wyborczych w wyborach do PE w celu tworzenia bardziej zintegrowanej europejskiej tożsamości politycznej. Reforma ta miałaby pozwolić na kandydowanie w wyborach w całej Unii, zachęcając wyborców do myślenia ponad granicami państwowymi. Poparto też harmonizację zasad prawa wyborczego do PE we wszystkich państwach członkowskich. Obejmowałaby ona standaryzację wieku wyborczego, dat wyborów i metod liczenia głosów w celu zapewnienia uczciwości i spójności procesu wyborczego.

Raport opowiadał się też za rozszerzeniem stosowania głosowania kwalifikowaną większością głosów (QMV) w Radzie UE na kolejne polityki sektorowe. Reforma ta miałaby wpływ na usprawnienie procesów decyzyjnych poprzez zmniejszenie potrzeby podejmowania jednomyślnych decyzji, które często prowadzą do impasu legislacyjnego. W ramach konkluzji zaproponowano także wzmocnienie roli PE w procesie tworzenia budżetu UE, w tym zwiększenia kontroli izby nad alokacją funduszy i nadzoru nad wydatkami budżetowymi. Ponadto zaproponowano utworzenie stałego stanowiska ministra finansów UE w celu nadzorowania koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej w całej

<sup>5</sup> M. Szczepanik, op. cit.

UE. Stanowisko to miałyby zwiększyć spójność zarządzania gospodarczego i zapewnić konsekwentne wdrażanie polityki fiskalnej we wszystkich państwach członkowskich. Raport wzywał też do reform ram zarządzania gospodarczego UE w celu zwiększenia stabilności i promowania zrównoważonego wzrostu. Obejmować one miały lepszą koordynację fiskalną, wsparcie dla reform strukturalnych oraz inicjatywy mające na celu pobudzenie inwestycji w kluczowych sektorach. Rozwiązania te pośrednio wzmacniałyby stopień kontroli PE nad polityką budżetową Unii poprzez zapewnienie konieczności jej ściślejszej koordynacji na poziomie Komisji Europejskiej. Podobne znaczenie miały propozycje bardziej precyzyjnego rozgraniczenia uprawnień i obowiązków Rady Europejskiej i Rady UE.

Raport wzywał również do większej przejrzystości w procesach decyzyjnych wszystkich instytucji UE. Obejmuje to udostępnienie opinii publicznej zapisów z posiedzeń, zapewnienia jasnego komunikowania decyzji oraz zwiększenie publicznego dostępu do dokumentów i informacji. Zaproponowano też mechanizmy zwiększające zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne UE, takie jak wykorzystanie platform cyfrowych i częstsze zgromadzenia obywateli. Środki te miałyby na celu wypełnienie luki między instytucjami UE a obywatelami, wspierając większe zaufanie i zaangażowanie w proces demokratyczny, wzmacniając jednocześnie pośrednio pozycje PE wobec Rady i Komisji.

Konkluzje wzywały także do ściślejszej koordynacji na poziomie Unii szeregu polityk sektorowych, co efektywnie poszerzałyby zakres właściwości przedmiotowej izby. Na przykład raport podkreślał potrzebę bardziej skoordynowanej reakcji UE na kryzysy zdrowotne, takie jak pandemia COVID-19. Propozycje obejmowały ustanowienie Europejskiej Unii Zdrowia w celu poprawy zdolności UE do skutecznego zarządzania sytuacjami kryzysowymi w dziedzinie zdrowia. Raport wspierał też bardziej ambitną politykę klimatyczną, w tym wiążące cele redukcji emisji dwutlenku węgla i zwiększone inwestycje w odnawialne źródła energii, a także wzmocnioną regulację rynków cyfrowych, zwiększone finansowanie infrastruktury cyfrowej oraz środki zapewniające włączenie cyfrowe dla wszystkich obywateli. Wreszcie konkluzje opowiadały się za większą integracją polityki obronnej i bezpieczeństwa.

Inne priorytety w zakresie polityk sektorowych obejmowały wzmocnienie praw socjalnych i promowanie integracji społecznej, w tym wzmocnienie ochrony praw pracowniczych, zmniejszenie nierówności i zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna i edukacja. Raport popierał też bardziej humanitarne i skoordynowane podejście do polityki migracyjnej i azylowej, w tym dystrybucję osób ubiegających się o azyl między państwami członkowskimi, poprawę warunków dla migrantów oraz skuteczniejsze zwalczanie handlu ludźmi.

Ponadto raport wzywał do wzmocnienia mechanizmów ochrony demokracji i praworządności w UE. Raport wspierał też włączenie przyszłych członków Unii, takich jak Ukraina, Mołdawia i państwa Bałkanów Zachodnich, do UE, gdy spełnią niezbędne kryteria. To rozszerzenie wymaga jednoczesnej reformy i uproszczenia istniejących struktur UE. Zaproponowano też rozwijanie współpracy wykraczającej poza ramy 27 państw członkowskich UE w ramach Europejskiej Wspólnoty Politycznej.

Patrząc na ww. postulaty reform z punktu widzenia przyszłości PE, najważniejszą z propozycji było zwiększenie uprawnień legislacyjnych PE. Obecnie Komisja Europejska ma wyłączne prawo do inicjowania prawodawstwa, podczas gdy PE może jedynie zwrócić się do Komisji o zaproponowanie nowych przepisów. Proponowane reformy umożliwiałyby PE uzyskanie prawa inicjatywy ustawodawczej, umożliwiając posłom do PE bezpośrednie proponowanie, zmienianie lub uchylanie przepisów. Zmiana ta dostosowałaby uprawnienia PE do uprawnień parlamentów krajowych i była postrzegana przez jej zwolenników jako kluczowy krok w kierunku uczynienia UE bardziej demokratyczną i odpowiedzialną przed obywatelami. Propozycja inicjatywy ustawodawczej spotkała się z silnym poparciem uczestników konferencji. Wielu argumentowało, że zmiana ta wzmocni rolę PE jako organu przedstawicielskiego i poprawi jego zdolność do reagowania na potrzeby i obawy obywateli UE. Dając PE prawo do inicjowania prawodawstwa, UE stworzyłaby bardziej zrównoważony i dynamiczny proces legislacyjny, w którym zarówno Komisja, jak i Parlament odgrywają aktywną rolę w kształtowaniu polityki.

Kolejną istotną propozycją było wprowadzenie ponadnarodowych list wyborczych w wyborach europejskich. Inicjatywa ta ma na celu promowanie silniejszej tożsamości europejskiej poprzez umożliwienie obywatelom głosowania na kandydatów z ogólnoeuropejskiej listy, zamiast ograniczania się do krajowych list partyjnych. Ponadnarodowe listy pozwoliłyby wyborcom wybierać spośród szerszej gamy kandydatów. W założeniu miałyby to prowadzić do bardziej reprezentatywnego i inkluzywnego PE, w którym posłowie do PE są wybierani na podstawie ich zdolności do zajmowania się kwestiami europejskimi, a nie ich przynależności narodowej. Wprowadzenie list ponadnarodowych było postrzegane przez zwolenników tego postulatu jako sposób na wzmocnienie legitymacji demokratycznej PE i wspieranie bardziej zaangażowanego i świadomego elektoratu.

Podczas konferencji jej uczestnicy wzywali też do bardziej przejrzystej komunikacji na temat procesów legislacyjnych i decyzji, argumentując, że o ile działania posłów do PE i wyniki głosowań są łatwo dostępne i zrozumiałe dla opinii publicznej, niekoniecznie dotyczy to decyzji podejmowanych w RUE. Wymagałoby to ulepszenia istniejących platform cyfrowych i stworzenia bardziej interaktywnych i przyjaznych dla użytkownika interfejsów, aby obywatele mogli śledzić działania parlamentarne. We wnioskach podkreślono również potrzebę większej przejrzystości w wyborze i mianowaniu urzędników UE, w tym komisarzy i innych stanowisk wysokiego szczebla. Zapewnienie otwartości i przejrzystości tych procesów pomogłoby zbudować zaufanie publiczne do instytucji UE i zwiększyć ich legitymację.

We wnioskach podkreślono również potrzebę wzmocnienia mechanizmów zapewniających ochronę praw podstawowych w UE. Obejmuje to wzmocnienie roli PE w monitorowaniu i reagowaniu na naruszenia praworządności i praw człowieka w państwach członkowskich. Celem miałyby być zapewnienie, że wszystkie kraje UE przestrzegają wspólnych demokratycznych wartości i standardów, tworząc bardziej spójną i opartą na zasadach Unię.

Zdolność PE do nadzorowania i egzekwowania praw podstawowych jest postrzegana przez zwolenników centralizacji UE jako kluczowa dla utrzymania integralności systemu demokratycznego UE. Propozycje obejmowały stworzenie nowych mechanizmów monitorowania i raportowania naruszeń praw

człowieka, a także ustanowienie silniejszych sankcji dla państw członkowskich, które nie przestrzegają tych standardów. Zwiększając rolę PE w ochronie praw podstawowych, UE potwierdziłaby swoje zaangażowanie w demokrację, praworządność i prawa człowieka.

### 3. Reakcja Parlamentu Europejskiego na konkluzje Konferencji na rzecz Przyszłości Europy

W odpowiedzi na raport Konferencji Komisja Europejska i inne instytucje UE wyraziły zobowiązanie do podjęcia działań następczych i wdrożenia niezbędnych zmian. W sprawozdaniu Komisji podzielono propozycje Konferencji na następujące kategorie: istniejące inicjatywy, planowane działania oraz nowe inicjatywy zainspirowane konferencją<sup>6</sup>. Dalszy proces obejmował konsultacje z zainteresowanymi stronami, oceny wpływu i wnioski legislacyjne. Finał ich prac nastąpi jednak dopiero po wyborach do PE w 2024 r. i wyborze nowego kolegium komisarzy. Niezależnie od Komisji Parlament Europejski powołał swoją komisję w celu rozpatrzenia rekomendacji Konferencji i identyfikacji sposobów przełożenia tych propozycji na konkretne działania. Komisja PE ogłosiła raport w tej sprawie w listopadzie 2022 r.<sup>7</sup>

Proponowane w ww. raporcie reformy dotyczyły:

#### 1. Uprawnienia legislacyjne:

- Prawo do inicjatywy ustawodawczej: Parlament Europejski miałby uzyskać prawo inicjatywy ustawodawczej, które obecnie jest prerogatywą Komisji Europejskiej. Zmiana ta miałaby na celu zwiększenie zdolności Parlamentu do bezpośredniego reagowania na potrzeby i obawy obywateli UE.
- Głosowanie kwalifikowaną większością głosów (QMV): poparto rozszerzenie przedmiotowe decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów w RUE.

<sup>6</sup> *Report on Proposals of the European Parliament for the Amendment of the Treaties*, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, Report – A9-0337/2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_EN.html).

<sup>7</sup> *Conference on the Future of Europe: Overview of the final proposals*, European Parliamentary Research Service, Members' Research Service PE 738.214, November 2022, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/281672/Overview%20of%20the%20final%20proposals%20EPRS\\_BRI\(2022\)738214\(ANN1\)\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/281672/Overview%20of%20the%20final%20proposals%20EPRS_BRI(2022)738214(ANN1)_EN.pdf).

Odchodzenie od jednomyślnego podejmowania decyzji miałyby zmniejszyć impas legislacyjny i umożliwić skuteczniejsze i szybsze reagowanie na problemy. Zmiana ta pośrednio wzmacniałaby też uprawnienia decyzyjne Parlamentu w tych nowych obszarach problemowych.

## 2. Uprawnienia budżetowe:

- Zaproponowano zwiększenie roli PE w procesie tworzenia budżetu UE, co miałyby zapewnić większy nadzór i dostosowanie wydatków do priorytetów UE. W szczególności PE miałyby zwiększyć swoją rolę w przydziale funduszy na poszczególne cele i zapewnieniu przejrzystości wykonania budżetu.

## 3. Reformy wyborcze:

- Zaproponowano wprowadzenie ponadnarodowych list wyborczych w wyborach do PE w celu wspierania paneuropejskiej tożsamości politycznej. Zmiana ta ma na celu pogłębienie integracji UE i reprezentacji interesów całej Unii.
- Zaproponowano też standaryzację procedur wyborczych we wszystkich państwach członkowskich, w tym wieku wyborczego, dat wyborów i metod liczenia głosów. Harmonizacja ta ma na celu zapewnienie uczciwości i spójności wyborów.

## 4. Reformy instytucjonalne:

- Zaproponowano utworzenie stałego stanowiska ministra finansów UE w celu nadzorowania koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej w państwach członkowskich. Stanowisko to pomogłoby usprawnić zarządzanie gospodarcze i zapewnić spójne wdrażanie polityki oraz pośrednio zwiększyć skuteczność uprawnień kontrolnych PE.

## 5. Przejrzystość i odpowiedzialność:

- Raport wzywa do zwiększenia przejrzystości w procesach decyzyjnych wszystkich instytucji UE. Środki obejmują większy publiczny dostęp do dokumentów, jaśniejsze przekazywanie decyzji i kompleksowe zapisy spotkań.
- Zaproponowano mechanizmy większego zaangażowania obywateli, takie jak platformy cyfrowe i częstsze korzystanie ze zgromadzeń obywatelskich. Inicjatywy te mają na celu bardziej bezpośrednio zaangażowanie społeczeństwa w zarządzanie UE i procesy decyzyjne.

6. Polityki sektorowe:

- Propozycje obejmują ustanowienie Europejskiej Unii Zdrowia w celu poprawy zdolności UE do zarządzania kryzysami zdrowotnymi i zapewnienia skoordynowanych reakcji na sytuacje kryzysowe, takie jak pandemie.
- Podkreślono też potrzebę bardziej ambitnej polityki klimatycznej i silniejszych zobowiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju środowiska. Obejmuje to wiążące cele redukcji emisji dwutlenku węgla i zwiększone inwestycje w energię odnawialną.
- Priorytetem miał być rozwój agendy cyfrowej UE. Propozycje obejmowały wzmocnioną regulację rynków cyfrowych, zwiększone finansowanie infrastruktury cyfrowej oraz środki zapewniające włączenie cyfrowe.
- Zaproponowano utworzenie Europejskiej Unii Obronnej w celu wzmocnienia współpracy obronnej między państwami członkowskimi. Miałyby to na celu poprawę zbiorowego bezpieczeństwa i zdolności obronnych UE.

7. Polityka społeczna:

- Zaproponowano wzmocnienie praw socjalnych i promowanie integracji społecznej. Proponowane środki obejmują ochronę praw pracowniczych, zmniejszanie nierówności i zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna i edukacja.
- Raport opowiadał się za bardziej humanitarnym i skoordynowanym podejściem do polityki migracyjnej i azylowej. Obejmowało ono dystrybucję osób ubiegających się o azyl, lepsze warunki dla migrantów i solidne środki zwalczania handlu ludźmi.

8. Polityki gospodarcze:

- Zaproponowano reformy ram zarządzania gospodarczego UE w celu zwiększenia stabilności i wzrostu gospodarczego. Obejmowały one lepszą koordynację fiskalną, wsparcie dla reform strukturalnych oraz inicjatywy mające na celu pobudzenie inwestycji w kluczowych sektorach.
- W następstwie pandemii COVID-19 podkreślono potrzebę skoncentrowania wysiłków na odbudowie i odporności. Podkreślono dalsze wsparcie dla planu odbudowy Next Generation EU oraz zwiększone inwestycje w technologie ekologiczne i cyfrowe.

## 9. Wzmocnienie demokracji:

- W raporcie wezwano do podjęcia środków w celu utrzymania demokracji i praworządności w UE. Obejmowało to mechanizmy reagowania na naruszenia i zapewnienia, że wszystkie państwa członkowskie przestrzegają podstawowych zasad demokratycznych.
- Propozycje obejmowały też inicjatywy mające na celu pogłębienie poczucia obywatelstwa UE wśród Europejczyków poprzez programy edukacyjne, wymiany kulturalne i promowanie wartości UE.

Podsumowując, Parlament Europejski przyjął zdecydowaną większość rekomendacji Konferencji i zaproponował szereg kompleksowych zmian mających na celu zreformowanie ram instytucjonalnych UE (opracowanie PE zawiera kilkaset propozycji zmian w brzmieniu traktatów<sup>8</sup>). Kluczowe propozycje objęły zwiększenie uprawnień legislacyjnych izby. Parlament Europejski dążył do przyznania prawa do inicjowania ustawodawstwa, które obecnie jest przywilejem Komisji Europejskiej oraz rozszerzenia QMV w Radzie na więcej obszarów polityki. PE poparł też wprowadzenie ponadnarodowych list wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz rozszerzenie roli UE w kluczowych obszarach, takich jak zdrowie, energia, obrona i polityka cyfrowa. Propozycje PE obejmowały także ustanowienie stałego ministra finansów UE, poprawę przejrzystości i odpowiedzialności w instytucjach UE oraz zwiększenie udziału obywateli za pośrednictwem platform cyfrowych i zgromadzeń obywatelskich. PR przejął też postulaty wzmocnienia zobowiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju środowiska i dobrobytu społecznego, w tym bardziej solidnej polityki klimatycznej i ochrony praw socjalnych.

---

<sup>8</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Conference on the Future of Europe*, COM(2022) 404 final, European Commission, Brussels, 17 June 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0404>.



#### 4. Wizja pozycji Parlamentu Europejskiego w świetle francusko-niemieckiego raportu eksperckiego i przemówienia prezydenta Emmanuela Macrona na Sorbonie

Debata europejska dotycząca modelu reform Unii była silnie stymulowana na jesieni 2023 r. – tj. około roku po ogłoszeniu ww. raportu PE – przez ogłoszenie francusko-niemieckiego raportu eksperckiego pt. „Żegluga na pełnym morzu. Reforma i rozszerzenie UE na miarę XXI wieku”<sup>9</sup>. Dokument ten miał specyficzny status wynikający z faktu, iż choć był on publikowany pod patronatem ministrów spraw zagranicznych obu państw, formalnie został on opracowany przez grupę niezależnych francuskich i niemieckich ekspertów reprezentujących instytucje analityczne i akademickie. Publikacja raportu poprzedziła nieformalne posiedzenie Rady UE poświęcone reformom instytucjonalnym z 27-28 września 2023 r.<sup>10</sup>.

Autorzy raportu oceniali, że Unia Europejska (UE) stoi w obliczu licznych kryzysów, w tym związanych z rozpoczętym procesem rozszerzenia o Ukrainę i inne państwa postkomunistyczne. Choć ze względów geopolitycznych rozszerzenie znajduje się wysoko w agendzie politycznej UE, zdaniem ekspertów Unia nie jest jeszcze gotowa instytucjonalnie i politycznie na przyjęcie nowych członków. Raport zaleca elastyczne podejście do procesu reform i rozszerzenia UE. Podkreślono w nim potrzebę podjęcia natychmiastowych działań w celu poprawy funkcjonalności UE, proponując listę wstępnych kroków przed wyborami europejskimi w czerwcu 2024 r. Bardziej znaczące reformy – w tym przygotowania do rewizji traktatów – powinny zostać podjęte w X kadencji PE (2024-2029).

Raport ocenił, że wadą obecnych instytucji UE jest złożoność. W raporcie zasugerowano, że liczba posłów do PE nie

<sup>9</sup> *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023, Hertie School, Jacques Delors Centre, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>.

<sup>10</sup> J. Szymańska, T. Zając, *Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE*, Biuletyn PISM nr 138 (2759), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 2 października 2023 r., <https://pism.pl/publikacje/raport-francusko-niemieckiej-grupy-ekspertow-o-reformie-ue>.

powinna być zwiększana ponad obecną liczbę 751, a nowe państwa członkowskie powinny być absorbowane do systemu unijnego poprzez wprowadzenie nowego systemu przydzielania mandatów. Zaproponowano też modyfikację systemu „trójek” odpowiedzialnych za organizację rotacyjnych prezydencji w Radzie UE na rzecz „kwintetów” oraz zmniejszenie liczebności kolegium komisarzy w KE do dwóch trzecich lub opracowanie modelu hierarchicznego dla tej instytucji.

Raport podkreślał potrzebę zreformowania procesów decyzyjnych w Radzie. Przed kolejnym rozszerzeniem powinna się dokonać, zdaniem autorów raportu, zasadnicza likwidacja procedur decyzyjnych opartych o zasadę jednomyślności na rzecz procedur opartych o głosowania większością kwalifikowaną (QMV). Dodatkowo, z wyjątkiem polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, powinno temu towarzyszyć pełne współdecydowanie PE z Radą, aby zapewnić odpowiednią legitymację demokratyczną procesom decyzyjnym. Jeśli nie byłoby to możliwe, eksperci sugerowali bardziej stopniowe rozszerzanie zakresu stosowania QMV. Aby uczynić głosowania większościowe bardziej akceptowalnymi dla mniejszych państw członkowskich, zalecono utworzenie „siatki bezpieczeństwa suwerenności” umożliwiającej państwom członkowskim wyrażanie swoich żywotnych interesów narodowych w decyzjach podejmowanych w procedurze QMV, nowy sposób obliczania większości kwalifikowanej oraz mechanizm *opt-out*.

W raporcie podkreślono również znaczenie legitymacji demokratycznej w procesie decyzyjnym UE. Zalecono harmonizację przepisów wyborczych w państwach członkowskich. Następnie omówiono procedurę „głównego kandydata” (*Spitzenkandidat*) na przewodniczącego Komisji i rekomendowano wypracowanie porozumienia politycznego między PE a Radą Europejską w tej sprawie. Raport wskazuje też na znaczenie ściślejszego powiązania między istniejącymi instrumentami partycypacyjnymi a procesem decyzyjnym UE oraz wykorzystanie ich do przygotowania się UE na rozszerzenie poprzez zaangażowanie obywateli i interesariuszy z krajów kandydujących.

Aby sprostać wyzwaniom związanym z reformą polityki UE i dystrybucją środków finansowych w kontekście rozszerzenia oraz wyposażenie UE w środki finansowe umożliwiające szybkie reagowanie na pojawiające się kryzysy, konieczny byłby,

zdaniem ekspertów, bardziej elastyczny mechanizm decyzyjny. Obejmowałyby on w sferze budżetowej utworzenie nowych zasobów własnych UE, przejście na decyzje podejmowane kwalifikowaną większością głosów w zakresie wydatków Unii oraz umożliwienie w przyszłości wspólnej emisji długu UE. Raport omawia też kilka kluczowych aspektów związanych z uprawnieniami i kompetencjami UE. Zaleca się w nim doprecyzowanie kompetencji UE, wzmocnienie przepisów dotyczących reagowania na nieprzewidziane wydarzenia i lepsze zaangażowanie PE. Proponuje utworzenie „wspólnej izby najwyższych sądów i trybunałów UE” w celu wzmocnienia dialogu sądowego bez wiążących decyzji.

W raporcie omówiono sześć wariantów zmiany traktatu. Opcją podstawową było zwołanie konwencji konstytucyjnej, a następnie konferencji międzyrządowej (IGC). Jeśli cele te nie zostałyby osiągnięte przez porozumienie, raport proponuje sięgnięcie po „uproszczoną procedurę rewizji”, np. zawarcie dodatkowej umowy między chętnymi państwami członkowskimi, która pozwoliłaby na zróżnicowanie w ramach UE w przypadku braku jednomyślności w sprawie „klasycznej” zmiany unijnego prawa traktatowego.

W raporcie wskazano, że UE już obecnie podlega różnym mechanizmom różnicowania i że w przyszłości będą one niezbędne dla uwzględnienia zróżnicowanych preferencji docelowo ponad 30 państw członkowskich UE. Autorzy podkreślili jednak, że zróżnicowanie („Europa wielu prędkości”) ma ograniczenia, zwłaszcza w odniesieniu do praworządności i podstawowych wartości. Jego stosowanie nie powinno m.in. naruszać: przestrzegania zasad polityk UE, korzystania z instytucji i instrumentów UE, utrzymania otwartości i przejrzystości form zacieśnionej współpracy wobec państw w nich nieuczestniczących, zasady sprawiedliwego podziału uprawnień decyzyjnych i kosztów między uczestników ani blokować chętnym państwom członkowskim możliwości zacieśniania współpracy na określonych polach. Klauzule *opt-out* powinny być przyznawane tylko w przypadku pogłębiania integracji lub rozszerzania zakresu stosowania QMV.

Zróżnicowanie mogłoby prowadzić do ukształtowania się czterech poziomów integracji europejskiej: wewnętrznego kręgu (głęboka integracja w obszarach takich jak strefy euro

i Schengen); UE w dzisiejszym kształcie; kręgu członków stowarzyszonych, obejmującego uczestnictwo w jednolitym rynku; a także Europejską Wspólnotę Polityczną (EPC) jako zewnętrzny krąg współpracy bez konieczności związania się prawem UE.

W raporcie omówiono wreszcie sposób zarządzania procesem rozszerzenia UE, z negocjacjami podzielonymi na sześć klastrów i możliwością dla krajów kandydujących do przystąpienia do określonych polityk i programów UE. Raport zaleca, aby obie strony (UE i państwa kandydujące) były gotowe do rozszerzenia do 2030 roku. Wzywa do podziału rund akcesyjnych na mniejsze grupy krajów („regaty”) w celu zapewnienia podejścia opartego na zasługach i zarządzania potencjalnymi konfliktami.

O ile raport ekspercki miał charakter półoficjalny, 24 kwietnia 2024 r. prezydent Emanuel Macron wygłosił na paryskiej Sorbonie przemówienie na temat integracji europejskiej, które stanowiło najpełniejszą odpowiedź na zawarte w ww. raporcie pozycje<sup>11</sup>. Przemówienie koncentruje się na pilnej potrzebie podjęcia przez Unię Europejską znaczących reform w celu zapewnienia jej suwerenności, jedności i demokratycznej integralności w obliczu globalnych wyzwań.

W zakresie wzmocnienia suwerenności i bezpieczeństwa, Macron podkreśla potrzebę osiągnięcia przez Europę strategicznej autonomii, uwolnienia się od zależności od zewnętrznych mocarstw w zakresie energii, bezpieczeństwa i krytycznych zasobów. Autonomia ta ma kluczowe znaczenie dla przetrwania Europy w szybko zmieniającym się krajobrazie geopolitycznym. Propozycja obejmuje zwiększenie zdolności obronnych Europy, opracowanie wiarygodnej europejskiej strategii obronnej i zapewnienie, że kontynent będzie w stanie niezależnie chronić swoje interesy. Obejmuje to potencjalny rozwój tarczy antyrakietowej i innych technologii obronnych. Macron sugeruje też uruchomienie drugiego etapu Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej w celu wspierania głębszej spójności strategicznej wśród europejskich sił zbrojnych. Obejmuje to utworzenie Europejskiej Akademii Wojskowej w celu szkolenia przyszłych przywódców wojskowych i cywilnych.

---

<sup>11</sup> E. Macron, *Europe Speech*, Elysee, Paris, 24 April 2024, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/04/24/europe-speech>.

Uznając, że obecny model gospodarczy jest niezrównoważony, Macron wzywa do zmiany paradygmatu w celu utrzymania przewagi konkurencyjnej Europy. Obejmuje to ponowne rozważenie polityki handlowej, zwiększenie inwestycji w technologie ekologiczne i cyfrowe oraz zapewnienie, że Europa nie pozostanie w tyle pod względem gospodarczym. Propozycja podkreśla potrzebę odzyskania przez Europę kontroli nad kluczowymi gałęziami przemysłu i technologiami. Inicjatywy podjęte wspólnie z Niemcami, takie jak wsparcie dla przemysłu akumulatorowego oraz projekty w dziedzinie wodoru, elektroniki i zdrowia, są przykładami kroków w kierunku osiągnięcia tej suwerenności. Macron podkreśla znaczenie strategicznych inwestycji w kluczowych sektorach, takich jak półprzewodniki i surowce krytyczne, w celu zmniejszenia zależności i wzmocnienia europejskiej bazy przemysłowej.

Macron popiera wprowadzenie ponadnarodowych list wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, aby wspierać bardziej zintegrowaną europejską tożsamość polityczną. Proponuje się również harmonizację zasad wyborczych we wszystkich państwach członkowskich, aby zapewnić sprawiedliwość i spójność. Kluczową reformą jest przyznanie Parlamentowi Europejskiemu prawa do inicjowania ustawodawstwa. Zmiana ta ma na celu wzmocnienie legitymacji demokratycznej poprzez umożliwienie Parlamentowi bardziej bezpośredniego reagowania na obawy i potrzeby obywateli UE. Zwiększenie przejrzystości w instytucjach UE jest niezbędne. Macron proponuje szerszy publiczny dostęp do dokumentów, jasne przekazywanie decyzji i kompleksowe zapisy spotkań w celu zwiększenia zaufania i odpowiedzialności.

Macron akcentował też potrzebę wzmocnienia ochrony praw socjalnych i promowanie integracji społecznej w UE. Macron podkreśla potrzebę bardziej ambitnej polityki klimatycznej. Europejski Zielony Ład jest podkreślany jako wyjątkowy wysiłek na rzecz planowania transformacji środowiskowej, choć elastyczność we wdrażaniu i polityce inwestycyjnej jest niezbędna do wspierania tych celów.

Zdaniem prezydenta Europa musi odgrywać proaktywną rolę w globalnej geopolityce. Macron wzywa Europę do potwierdzenia swojej pozycji jako ważnego gracza geopolitycznego, zdolnego do obrony swoich wartości i interesów na

arenie światowej. Macron ostrzega przed erozją europejskich wpływów kulturowych i intelektualnych. Podkreśla znaczenie promowania europejskich narracji i wartości w celu przeciwdziałania rosnącej dominacji amerykańskich i azjatyckich treści kulturowych.

Proponuje się utworzenie stałego stanowiska ministra finansów UE w celu nadzorowania koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej. Stanowisko to pomogłoby usprawnić zarządzanie gospodarcze i zapewnić spójne wdrażanie polityki.

Przemówienie opowiada się za włączeniem Ukrainy, Mołdawii i Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej, gdy spełnią one niezbędne kryteria. To rozszerzenie wymaga jednoczesnej reformy i uproszczenia istniejących struktur UE. Macron proponuje wspieranie współpracy wykraczającej poza ramy 27 państw członkowskich UE, w tym relacje z Wielką Brytanią, Norwegią i Bałkanami Zachodnimi, w celu zbudowania spójnej strategii kontynentalnej.

Przemówienie Macrona podkreśla konieczność przeprowadzenia głębokich reform w celu zapewnienia, że Unia Europejska pozostanie silnym, demokratycznym i suwerennym podmiotem zdolnym do sprostania współczesnym globalnym wyzwaniom. Propozycje mają na celu wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, zwiększenie suwerenności gospodarczej i przemysłowej, wzmocnienie zdolności obronnych oraz zapewnienie, że UE może utrzymać swój wpływ kulturowy i intelektualny. Zajmując się tymi kluczowymi obszarami, Macron przewiduje silniejszą, bardziej zjednoczoną Europę, która może pewnie poruszać się po złożoności współczesnego świata.

## **5. Wnioski i perspektywy**

Analiza konkluzji Konferencji na rzecz Przyszłości Europy oraz dokumentów programowych powstałych w odpowiedzi na nie, w tym prezentujących stanowiska Francji i Niemiec, pozwala stwierdzić ukształtowanie się w głównym nurcie debaty o reformie europejskiej przekonania o konieczności radykalnego pogłębienia stopnia centralizacji UE, którego jednym z czołowych beneficjentów instytucjonalnych byłby Parlament Europejski. W szczególności zwraca uwagę bardzo wysoki stopień spistości propozycji programowych we wszystkich wyżej

analizowanych dokumentach, zwłaszcza w zakresie propozycji radykalnego zwiększenia zakresu stosowania w Radzie procedur decyzyjnych opartych o kwalifikowaną większość kosztem jednomyślności, przy jednoczesnym rozszerzaniu zakresu integracji na nowe pola polityk sektorowych, zwiększenie stopnia centralizacji planowania budżetowego w UE („minister finansów UE”) oraz rozszerzanie katalogu źródeł dochodów własnych UE. We wszystkich omawianych dokumentach widoczne są też postulaty dalszej harmonizacji prawa wyborczego w odniesieniu do PE i wprowadzenie list europejskich. Wreszcie uwagę zwracają też propozycje wzmocnienia mechanizmów tzw. ochrony praworządności w UE. Patrząc całościowo na te propozycje, składają się one na spójną konceptualnie koncepcję reformy centralizacyjnej UE i realizacji kolejnych etapów budowy państwa europejskiego. Z perspektywy węższej, nawiązującej do tytułu niniejszego rozdziału, nie sposób nie zauważyć, że realizacja proponowanych reform oznaczałaby największe dotąd poszerzenie nominalnej i faktycznej sfery kompetencji Parlamentu Europejskiego, dopełniającej ewolucję tej instytucji od ciała czysto konsultacyjnego do faktycznego ośrodka władzy w UE na równi z Radą i Komisją. W tym zakresie w szczególności zwracają uwagę postulaty nadania izbie pełnych uprawnień w zakresie inicjatywy prawodawczej, co radykalnie mogłoby zwiększyć jej wpływ na agendę legislacyjną Unii oraz treść poszczególnych projektów aktów normatywnych. Jednak efekt kumulacyjny tej zmiany wraz z propozycjami rozszerzenia kompetencji UE na nowe, kluczowe pola polityk sektorowych – w tym zwłaszcza faktycznych meta-polityk, jak ochrony środowiska, polityki klimatycznej czy ochrony zdrowia – i w połączeniu z niemal całkowitą likwidacją prawa weta w Radzie – oznaczałby skokowy wzrost kompetencji przedmiotowych Parlamentu. Byłby on jeszcze większy w przypadku reformy systemu finansów publicznych w UE, gdzie powołanie stanowiska ministra finansów UE oraz rozszerzenie katalogu dochodów własnych UE (zwłaszcza przy ewentualnym zniesieniu jednomyślności w Radzie w sprawach podatkowych) ułatwiłoby Parlamentowi znaczące poszerzenie kompetencji w zakresie planowania co najmniej wieloletnich ram finansowych UE.

Kluczowe wątpliwości co do proponowanej w omówionych dokumentach wizji reformy UE dotyczą jednak centralnej

kwestii legitymizacji demokratycznej tak pogłębionej integracji europejskiej oraz jej zdolności do wstępnego wypracowania spójnej strategicznej wizji relacji z państwami trzecimi.

Po pierwsze, wyzwania dotyczą pytań, w jakim zakresie ustalenia Konferencji, oparte na stosunkowo skomplikowanym i trudnym do zrozumienia, wieloetapowym mechanizmie, zostaną uznane za wiążące przez narodowe elektoraty. Dla porównania, przypomnijmy, że nawet wybory do PE mają obecnie wciąż nie tylko charakter narodowy, ale też w ramach poszczególnych państw – najczęściej charakter drugorzędny<sup>12</sup>. Wyborcy europejscy wciąż w swojej masie oczekują możliwości kontroli najważniejszych procesów europejskich przez wybieranych przez siebie przedstawicieli z rządów i parlamentów narodowych. Proponowane reformy zawierają pakiet pobudzania wspólnej tożsamości europejskiej (budowy europejskiego *demos*), np. poprzez szkolenia i wymianę młodzieży czy listę europejską do PE, ale procesy te powinny raczej poprzedzać niż następować po tak ważnych zmianach w systemie politycznym Unii. Założenie, że w zreformowanej i scentralizowanej UE Parlament Europejski mógłby odgrywać rolę głównej instytucji legitymizującej demokratycznie system europejski wydaje się wciąż wątpliwe – byłby to raczej mechanizm, podobnie jak likwidacja prawa weta, efektywnie wzmacniający rolę największych państw członkowskich. W radzie mają one największe możliwości budowania koalicji stanowiących i często faktyczne prawo weta dzięki niskiemu z ich perspektywy progowi utworzenia koalicji blokującej. W Parlamencie Europejskim państwa takie mają z kolei największą łatwość w lokowaniu swoich europosłów we wszystkich największych grupach politycznych i stanowienia w każdej z nich znaczącego bloku głosów.

Po drugie, kluczowe jest pytanie, na ile przejmowanie przez UE coraz większego zakresu uprawnień decyzyjnych na tak kluczowe obszary polityczne, jak polityka klimatyczna

---

<sup>12</sup> K. Reif, H. Schmitt, P. Norris, *Second-Order Elections*, „European Journal of Political Research” 1997, t. 31, s. 109-124, <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1997.tb00768.x>. P. Biskup, *Spoleczeństwo polskie wobec integracji europejskiej w latach 2003-2024*, [w:] P. Biskup (red.), *20 lat Polski w Unii Europejskiej*, Raport PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 9 maja 2024 r., s. 20-27, <https://pism.pl/publikacje/20-lat-polski-w-unii-europejskiej>.



(i w konsekwencji model gospodarczy), polityka energetyczna (i bezpieczeństwo w tym zakresie) czy polityka przemysłowo-obronna, nie wspominając o ewentualnej likwidacji prawa weta w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, możliwe jest bez wypracowania jednolitej wizji polityki zagranicznej Unii, zwłaszcza uwzględniającej agresywne działania Rosji. Wielokrotnie podnoszony argument o konieczności zwiększenia wydajności unijnych procesów decyzyjnych nie zamyka jednak wciąż otwartej dyskusji o ich efektywności – a ta jest możliwa do oceny jedynie w przypadku wypracowania wspólnych celów. Na przykład, proponowane bardziej wydajne procesy decyzyjne UE w obliczu agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. byłyby z punktu widzenia Polski i innych państw flanki wschodniej UE i NATO zdecydowanie nieefektywne, ponieważ zostałyby podporządkowane ówczesnej linii polityki Niemiec i Francji, dążących wówczas do lokalizacji konfliktu, a nie maksymalizacji pomocy dla Ukrainy. Parlament Europejski może być forum pomocnym w wypracowywaniu takiej wizji, ale w przewidywalnej przyszłości nie wydaje się być gotowym do stania się najważniejszym forum uzgadniania odmiennych narodowych interesów w tym zakresie w ramach UE.

## Bibliografia:

1. Biskup P., *Spoleczeństwo polskie wobec integracji europejskiej w latach 2003-2024*, w: P. Biskup (red.), *20 lat Polski w Unii Europejskiej*, Raport PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 9 maja 2024 r., <https://pism.pl/publikacje/20-lat-polski-w-unii-europejskiej>.
2. Biskup P. (red.), *20 lat Polski w Unii Europejskiej*, Raport PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 9 maja 2024 r., <https://pism.pl/publikacje/20-lat-polski-w-unii-europejskiej>.
3. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Conference on the Future of Europe*, COM(2022) 404 final, European Commission, Brussels, 17 June 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0404>.

4. *Conference on the Future of Europe: Overview of the final proposals*, European Parliamentary Research Service, Members' Research Service PE 738.214, November 2022, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/281672/Overview%20of%20the%20final%20proposals%20EPRS\\_BRI\(2022\)738214\(ANN1\)\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/281672/Overview%20of%20the%20final%20proposals%20EPRS_BRI(2022)738214(ANN1)_EN.pdf).
5. *Conference on the Future of Europe: Putting Citizens at the Centre*, TEPSA Commentary, 29 August 2023, <https://tepsa.eu/analysis/conference-on-the-future-of-europe-putting-citizens-at-the-centre/>.
6. *Conference on the Future of Europe: Report on the Final Outcome*, May 2022, [https://conference-followup.europarl.europa.eu/cmsdata/267078/Report\\_EN.pdf](https://conference-followup.europarl.europa.eu/cmsdata/267078/Report_EN.pdf).
7. *European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2022/2051(INL), Strasbourg, 22 November 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html).
8. *Follow up of the Conference on the Future of Europe: A Turning Point in the way European Policy Is Made*, <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216155930/https://futureu.europa.eu/en/>.
9. Krastev I., Leonard M., *A New Political Map: Getting the European Parliament Election Right*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 21 March 2024, <https://ecfr.eu/publication/getting-the-european-parliament-election-right/>.
10. Macron E., *Europe Speech*, Élysée, Paris, 24 April 2024, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/04/24/europe-speech>.
11. Mayer F.C., Thies S.P., *European Union: Historical Evolution*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, July 2019, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e642>.
12. Reif K., H. Schmitt, P. Norris, *Second-Order Elections*, „European Journal of Political Research” 1997, t. 31.
13. <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1997.tb00768.x>.
14. *Report on Proposals of the European Parliament for the Amendment of the Treaties*, European Parliament, Committee

- on Constitutional Affairs, Report – A9-0337/2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_EN.html)
15. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023, Hertie School, Jacques Delors Centre,
  16. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>.
  17. *Single European Act*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act>
  18. Szczepanik M., *Konferencja w sprawie przyszłości Europy – konkluzje i perspektywy ich wdrożenia*, Biuletyn PISM nr 85 (2504), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 26 maja 2022 r., <https://pism.pl/publikacje/konferencja-w-sprawie-przyszlosci-europy-konkluzje-i-perspektywy-ich-wdrozenia>.
  19. Szymańska J., *Konferencja o przyszłości Europy: opóźniony start nowej edycji*, Biuletyn PISM nr 88 (2286), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 27 kwietnia 2021 r., [https://pism.pl/publikacje/Konferencja\\_o\\_przyszlosci\\_Europy\\_opozniony\\_start\\_nowej\\_edycji](https://pism.pl/publikacje/Konferencja_o_przyszlosci_Europy_opozniony_start_nowej_edycji).
  20. Szymańska J., T. Zając, *Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE*, Biuletyn PISM nr 138 (2759), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 2 października 2023 r., <https://pism.pl/publikacje/raport-francusko-niemieckiej-grupy-ekspertow-o-reformie-ue>.
  21. *Treaty of Brussels (Merger Treaty)*, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-of-brussels-merger-treaty.html#:~:text=The%20Brussels%20Treaty%20establishing%20a%20single%20Council%20and,Community%20%28EAEC%20or%20more%20commonly%20known%20as%20%E2%80%98Euratom%E2%80%99%29>.

Paweł J. Borkowski

## **Narodowe wybory do ponadnarodowej instytucji – perspektywa zmiany systemu wyłaniania członków PE w kontekście ewolucji europejskiego systemu politycznego**

### **1. Wprowadzenie**

Opracowanie opiera się na kilku założeniach teoretyczno-metodologicznych, które wyznaczają zakres zainteresowań i pytania uznane za kluczowe dla zrozumienia znaczenia sposobu przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego dla jednoczącej się Europy. Po pierwsze, autor za Simonem Hixem uważa, że w wyniku procesu integracyjnego mamy do czynienia z wyłaniającym się wielopoziomowym systemem politycznym<sup>1</sup>, który jest unikalny pod względem złożoności, ale nie przeszkadza to stosować wobec niego narzędzi poznawczych wypracowanych dla analizy systemów politycznych państw. Muszą być one oczywiście odpowiednio zaadaptowane, niemądre byłoby także oczekiwanie, że kształtujący się system nowego rodzaju naśladować będzie rozwiązania charakterystyczne dla państw narodowych, co do państw jako takich. Istotnymi składnikami systemu politycznego są nie tylko ramy instytucjonalne, ale także zakreślona w określony sposób sfera publiczna. Jest zatem sensowne pytać o relacje między wyborami do PE, towarzyszącą im kampanią wyborczą, a także funkcjonowaniem parlamentu unijnego a transnarodową, formującą się sferą publiczną.

Po drugie, autor przyjmuje, że w ramach Unii Europejskiej nie występuje charakterystyczny dla państw trójpodział władz i postulat równowagi władz, ale analogiczną funkcję pełni

---

<sup>1</sup> Obecnie dostępne jest 4 wydanie klasycznej już pozycji autorstwa wspomnianego badacza: S. Hix, B. Høyland, *Political System of the European Union*, Bloomsbury 2022.

równowaga instytucjonalna<sup>2</sup>, która jest pochodną równowagi reprezentacji interesów na poziomie unijnym. W tej równowadze znajdują się interesy państw członkowskich, społeczeństw i wspólnoty, reprezentowane odpowiednio przez Radę, Parlament i Komisję. Tym samym analizowanie wyborów do PE dokonywane jest przez pryzmat jak najpełniejszego reprezentowania społeczeństw (obywateli, wyborców). Za korzystne może być zatem uznane to, co usprawnia i umacnia mechanizmy skutecznej reprezentacji. Warto przy tym podkreślić, że interesy społeczeństwa, tudzież jego części, nie muszą być zbieżne z interesem rządu, który reprezentuje daną grupę obywateli UE w strukturach międzyrządowych. Harmonizacja tych interesów nie jest w żadnym razie celem ani badań, ani istnienia Parlamentu Europejskiego.

Po trzecie, upodmiotowienie aktorów społecznych na każdym poziomie wielopoziomowego systemu politycznego jest istotnym postulatem i cechą rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego. Transnarodowe społeczeństwo obywatelskie jest istotnym elementem europejskiego wielopoziomowego systemu politycznego. Nie jest czymś niepożądanym i sprzecznym z dowolnie definiowanymi interesami narodowymi, lecz oczekiwanym dowodem na zaangażowanie i pełne spektrum reprezentacji poglądów i interesów pluralistycznego społeczeństwa na poziomie ponadnarodowym.

Opierając się na tych założeniach, postawiono podstawowe pytania badawcze. Analiza propozycji zmian systemu wyborczego do PE dokonywana będzie w świetle zarysowanych wyżej zagadnień: czy i w jakim stopniu przyczynia się do pełnej reprezentacji interesów społeczeństw na poziomie unijnym?, czy i w jakim stopniu wnosi wkład w formowanie się europejskiej sfery publicznej niezbędnej, aby mówić o legitymizacji i demokratyczności wielopoziomowego systemu politycznego?

---

<sup>2</sup> Zob. np. M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1, s. 38-44, T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

## 2. Wybory do Parlamentu Europejskiego – stan wyjściowy

Bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzane od 1979 roku na mocy aktu o wyborach bezpośrednich z 1976 r.<sup>3</sup>, są w praktyce wiązką wyborów krajowych, co do których dokonano częściowej harmonizacji zasad i przepisów. Przyjęcie reguły harmonizacji oznacza także oparcie elekcji na aktach prawa krajowego, które muszą realizować pewne elementy przewidziane przez wspomniany akt. Przeprowadzeniem wyborów zajmują się odpowiednie organy krajowe, stosują do tego przepisy krajowe ogólne (dotyczące wszelkich bądź innych wyborów) oraz szczególne (wydane z myślą wyłącznie o wyborach do PE). Kampanie wyborcze toczą się w ramach krajowych, tam też identyfikowane są zasadnicze punkty sporu i debaty.

Akt z 1976 r. był dwukrotnie nowelizowany, w 2002<sup>4</sup> i 2018 r.<sup>5</sup>, przy czym druga nowelizacja, mimo upływu więcej niż pełnej kadencji, nie doczekała się ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie – dopiero w 2023 uczyniły to Niemcy<sup>6</sup>, wciąż brakuje decyzji Cypru i Hiszpanii<sup>7</sup>. Dodatkowo istotnym elementem jest podział mandatów między państwa członkowskie, zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności i w ramach wyznaczonych przez Traktat z Lizbony. Określa on maksymalną liczbę członków PE na 751, maksymalną reprezentację z jednego państwa członkowskiego na 96, minimalną na 6. Ostatnia decyzja o podziale mandatów została wydana w 2023, w jej wyniku między niektóre kraje rozdzielono

<sup>3</sup> Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage OJ L 278, 8.10.1976, p. 5-11.

<sup>4</sup> Decyzja Rady z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 roku zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom (2002/772/WE, Euratom), Dz.Urz L 283, 21.10.2002, s. 1-4.

<sup>5</sup> Decyzja Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączona do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r.

<sup>6</sup> Germany's slow implementation of the 2018 EU electoral reform and unease over electoral thresholds, European Parliament Think-Tank, At-a-Glance, 25.09.2023, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_ATA\(2023\)753936](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2023)753936)

<sup>7</sup> Polska ratyfikowała decyzję ustawą z dnia 19 lutego 2019 r., Dz.U. 2019, poz. 566.

15 dodatkowych mandatów<sup>8</sup>. W efekcie np. Polska otrzymała jeden dodatkowy mandat i obecnie wybiera 53 deputowanych. Ich liczbę przypadającą na dany kraj z uwzględnieniem ostatnich zmian przedstawia tabela 1.

Stosowane w państwach członkowskich ordynacje wyborcze różnią się dość wyraźnie w granicach narzuconych przez wspomniane wyżej ustawodawstwo. Od 2002 r. mamy do czynienia z obowiązkiem zapewniania reprezentacji proporcjonalnej, co w praktyce oznaczało zmianę reguł w Zjednoczonym Królestwie, gdyż wszystkie pozostałe państwa stosowały już regulacje uwzględniające ten przymiotnik wyborczy. Wybory są także powszechne, równe i przeprowadzane w głosowaniu tajnym. Istnieje także obowiązek umożliwienia uczestnictwa w wyborach obywatelom UE mającym obywatelstwo jednego państwa członkowskiego, a zamieszkujących w innym państwie członkowskim – w takim wypadku podlegają oni przepisom miejscowym. Te pozostają zasadniczo na niskim stopniu harmonizacji. Państwa członkowskie stosują różne systemy liczenia głosów i podziału mandatów, nie ma też regulacji dotyczącej maksymalnej i minimalnej wielkości okręgu wyborczego i liczby mandatów na takowy przypadających. Odpowiednie dane w tym zakresie przedstawia tabela 2. Najjaskrawsze przykłady braku harmonizacji to:

- różny czas rejestracji list wyborczych, co skutkuje różnym momentem rozpoczęcia i czasem prowadzenia kampanii wyborczej;
- liczba mandatów przypadająca na okręg wyborczy;
- warunki niezbędne do rejestracji list wyborczych.

---

<sup>8</sup> Procedura ta stała się punktem zapalnym między Parlamentem a Radą Europejską, która zmieniła pierwotną propozycję przedstawioną przez deputowanych i zwiększyła liczbę „dodatkowych” mandatów do 12, zob. „2024 European elections: 15 additional seats divided between 12 countries”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230911IPR04910/2024-european-elections-15-additional-seats-divided-between-12-countries>, por. <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-mep-election-2024/>.

**Tabela 1. Podział mandatów między państwa członkowskie, ewolucja po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego (opracowanie własne)**

Państwo członkowskie	Liczba mandatów (2009/2019/2024)	Ludność na 1 mandat (tys.)	Państwo członkowskie	Liczba mandatów (2009/2019/2024)	Ludność na 1 mandat (tys.)
Niemcy	99/96/96	852,5	Austria	19/19/20	422,1
Francja	74/79/81	807,3	Bulgaria	18/17/17	431
Włochy	73/76/76	800,2	Dania	13/14/15	372
Hiszpania	54/59/61	757,3	Finlandia	13/14/15	360
Polska	51/52/53	727,1	Słowacja	13/14/15	360,2
Rumunia	33/33/33	647,1	Irlandia	12/13/14	327,3
Niderlandy	26/29/31	539,7	Chorwacja	12**/12/12	366,5
Belgia	22/21/22	502	Litwa	12/11/11	273,4
Grecja	22/21/21	537,6	Słowenia	8/8/9	228,3
Czechy	22/21/21	500,2	Łotwa	9/8/9	226,8
Szwecja	20/21/21	451,5	Estonia	6/7/7	191,3
Portugalia	22/21/21	501,9	Cypr	6/6/6	143,6
Węgry	22/21/21	474	Luksemburg	6/6/6	87,4
UE	754*/714/720	619,1	Malta	6/6/6	70,3

\*Ponieważ Traktat Lizboński wszedł w życie po wyborach do PE, postanowiono nie zmniejszać liczby posłów reprezentujących Niemcy z 99 do 96, w związku z tym w jej kadencji PER liczył 753+1 członków, a nie przewidziane prawem 750+1

\*\*od 2013 r.



Tabela 2. Reguly obowiązujące w wyborach do PE w państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Liczba okręgów wyborczych	Sposób głosowania	Metoda przeliczania głosów i rozdziału mandatów	Czynne i bierne prawo wyborcze (wiek)
1	2	3	4	5
Austria	1	Głos preferencyjny	D'Hondta	16/18
Belgia	3/4	Głos preferencyjny	D'Hondta	16/21
Bulgaria	1	Głos preferencyjny	Hare-Niemeyer	18/21
Cypr	1	Listy partyjne	D'Hondta	18/25
Czechy	1	Głos preferencyjny/wyborca ma dwa głosy	D'Hondta	18/21
Dania	1	Listy partyjne	D'Hondta	18/18
Estonia	1	Listy partyjne	D'Hondta	18/21
Finlandia	1	Głos preferencyjny	D'Hondta	18/18
Francja	8	Listy partyjne	D'Hondta	18/23
Niemcy	1		Sainte-Lague	18/18
Grecja	1	Listy partyjne	Hare	17/21
Węgry	1	Listy partyjne	D'Hondta	18/18
Irlandia	4	Głos preferencyjny	STV	18/21
Włochy	5	Głos preferencyjny	Hare	18/25

Narodowe wybory do ponadnarodowej instytucji – perspektywa...

1	2	3	4	5
Łotwa	1	Listy partyjne	Sainte-Lague	18/21
Litwa	1	Głos preferencyjny	Hare-Niemeyer	18/21
Luksemburg	1	Głos preferencyjny/ wyborca ma 6 głosów	D'Hondta/ Hagenbach-Bischoff	18/18
Malta	1	Głos preferencyjny	STV	18/18
Niderlandy	1	Głos preferencyjny	D'Hondta	18/18
Polska	1/13	Głos preferencyjny	D'Hondta / Hare-Niemeyer	18/21
Portugalia	1	Listy partyjne	D'Hondta	18/18
Rumunia	1	Listy partyjne	D'Hondta	18/23
Słowacja	1	Głos preferencyjny	Hagenbach-Bischoff	18/21
Słowenia	1	Głos preferencyjny	D'Hondta	18/18
Hiszpania	1	Listy partyjne	D'Hondta	18/18
Szwecja	1	Głos preferencyjny	Sainte-Lague	18/18

Parlament jest także polem do działania postulowanych w traktacie „europejskich partii politycznych”, które w praktyce jako takie nie istnieją. Mamy do czynienia z wieloma strukturami transnarodowej współpracy partii politycznych, z których część jest znacznie starsza niż same Wspólnoty. Partie polityczne to istotny i kluczowy element pluralistycznego systemu politycznego, zatem ich ukształtowanie i funkcjonowanie jest ważnym aspektem różnorodnych ról, jakie pełnić powinien ponadnarodowy parlament. Tworzy on ramę dla aktywności politycznej obywateli i tym samym może promować lub hamować tworzenie się transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego<sup>9</sup>.

Należy zatem rozważać jednocześnie dwa aspekty reform systemu wyborczego (systemów wyborczych); lepszą, efektywniejszą reprezentację i legitymizację dla PE; wnoszenie wkładu w tworzenie europejskiej sfery publicznej jako kluczowego elementu wielopoziomowego systemu politycznego. Można domniemywać, że propozycje zmian będą często umacniać oba te aspekty; czasem być może będziemy mieli do czynienia z synergią obu, lecz należy dopuszczać także możliwość, że jakaś propozycja może przyczyniać się do osiągnięcia tylko jednego z wyżej wskazanych celów lub nawet utrudnić osiągnięcie drugiego. Przykładem, który pierwszy przychodzi na myśl, jest wybór między konsoncjonalnym a dośrodkowym modelem reprezentacji.

Aspekty zewnętrzne wobec systemu wyborczego do PE oraz funkcjonowania samego zgromadzenia, które należy wziąć pod uwagę, projektując zmiany w tym zakresie, mając na uwadze ich cele, to:

- Miejsce parlamentów krajowych i relacje PE z nimi postrzegane dziś przede wszystkim jako element minimalizowania deficytu legitymizacji UE.

Traktat lizboński przewiduje ograniczone umocnienie pozycji parlamentów krajowych poprzez tzw. procedurę żółtej kartki<sup>10</sup>. Dalsze ich umacnianie jest logiczną i dopuszczalną

---

<sup>9</sup> D. Denti, *Do the Groups in the European Parliament Really Form a Party System?*, [w:] E. Kuźlewska, D. Klosa (eds.), *Elections to The European Parliament as a Challenge for Democracy*, Warszawa-Białystok 2013, s. 43-55.

<sup>10</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *Democratising the European Multi-level Polity? a (re-)assessment of the Early Warning System*, „Yearbook of Polish European Studies” 16/2013, s. 167-187.

drogą umacniania demokratycznej legitymacji UE i całego procesu integracyjnego, równoległą i/lub alternatywną wobec budowy transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego, co oznacza, że niektóre propozycje reform wyborów do PE mogą tę współpracę utrudnić lub marginalizować.

- Obecną w całej Europie tendencję do umacniania władzy wykonawczej kosztem ustawodawczej, widoczne zwłaszcza na poziomie unijnym, gdzie zasadniczą rolę pełni rząd realizujący politykę wewnętrzną i zagraniczną – czyli też „europejską”, gdziekolwiek zostanie ona umieszczona. Zasadnicze jest rozważenie, czy reforma wyborów do PE, tudzież umocnienie jego pozycji może być remedium na tę jednokierunkowość ewolucji i może przyczynić się do odbudowania pozycji legislatury względem egzekutywy.
- Widoczna przebudowa sfery politycznej, na której zakwestionowane zostają tradycyjne podziały na lewicę i prawicę (w swoim duchu XIX-wieczne) na rzecz tworzenia się obozów pro- i antyintegracyjnego (związanych z modelami społeczeństwa otwartego i zamkniętego), podziału na wyborców z dużych ośrodków i prowincji, który często zastępuje tradycyjne linie podziałów międzyregionalnych oraz zastąpienie konfliktu o charakterze klasowym tzw. wojnami kulturowymi<sup>11</sup>.

Wszystkie wskazane aspekty stanowią ramę do odpowiedzi na drugie ze wskazanych pytań – na ile reforma wyborów do PE przyczynić się może do tworzenia się europejskiej sfery publicznej. Jest to o tyle istotne, że jak ujmuje to Erik O. Eriksen „tylko ogólnoeuropejska sfera publiczna pozwoli spełnić wymogi demokracji oderwanej od poziomu państw narodowych. Dzieje się tak, gdyż sfera publiczna to warunek wstępny dla realizacji postulatu suwerenności ludu”<sup>12</sup>. Jest to postulat arcyklasyczny, a mówienie o europejskim *demos* nie powinno być ograniczane do aspektu czysto instytucjonalno-funkcjonalnego, ale także rozważane jako element szerszego procesu redefiniowania tego, co publiczne i podlegające deliberacji w ramach wielopoziomowego systemu politycznego.

<sup>11</sup> Zob. np. <https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/the-brief-culture-war-politics-are-coming-to-europe/>, por. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-20/eu-climate-chief-fears-green-deal-risks-hit-from-culture-wars>

<sup>12</sup> E.O. Eriksen, *An Emerging European Public Sphere*, „European Journal of Social Theory” 2005, vol. 8, nr 3, s. 341.

### 3. Inicjatywy reform systemu wyborczego dyskutowane na forum PE

Na poziomie Parlamentu Europejskiego reformy systemu wyborczego w kierunku uczynienia elekcji deputowanych naprawdę europejskimi wyborami<sup>13</sup> były prezentowane od lat 90. XX wieku, choć widać wyraźny wzrost zainteresowania tą problematyką po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Jest to ze wszech miar logiczne – ujednoczenie systemu instytucjonalnego skłaniało do dalszych kroków w podobnym kierunku, a narastanie kryzysu legitymizacji naturalnie kierowało uwagę na pochodzące z powszechnych wyborów zgromadzenie. Ponieważ na mocy wspomnianego traktatu uzyskało ono w procesie prawodawczym pozycję niemal równą Radzie, dotychczasowy kierunek apeli zwolenników pogłębienia integracji – zwiększenie uprawnień PE – stracił na atrakcyjności. Uwagę skierowano na relacje między Parlamentem a Komisją jako specyficzną egzekutywą oraz na proces wyborczy.

Zestawienie propozycji prezentowanych na forum PE, zwykle w formie rezolucji, przedstawia tabela 3<sup>14</sup>. Warto podkreślić, że kolejne składy parlamentu wracały do tych samych rozwiązań, operując w niekorzystnym otoczeniu – w tym samym czasie skłonność do reformowania UE wśród państw członkowskich była niska, a kwestia rewizji traktatów traktowana jako „dopust boży”, którego należy unikać za (prawie) wszelką cenę.

---

<sup>13</sup> Język polski niestety utrudnia rozważania, gdyż „wybory” są gramatycznie rzeczownikiem w liczbie mnogiej, nawet gdy opisują jeden akt wyborczy. Istotą reformy jest zastąpienie wielu narodowych elekcji jedną elekcją, organizowaną w wielu państwach, co niestety nie znajduje odzwierciedlenia przy użyciu określenia „wybory”.

<sup>14</sup> W tabeli przedstawione są następujące dokumenty: European Parliament Resolution of 15 July 1998, on a draft electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament, A4-0212/98; European Parliament Resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL)); Report of 28 April 2011, on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976. Rapporteur: Andrew Duff. Procedure: 2009/2134(INL). Second Report of 2 February 2012, on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976, Rapporteur: Andrew Duff, Procedure: (2009/2134(INI));

Tabela 3. Zestawienie propozycji prezentowanych na forum PE

Raport Anastassopoulou 1998	Pierwszy raport Duffa	Drugi raport Duffa	Raport Hubner-Leinen	Zagadnienie
Tak/10% składu	Tak/25	Tak/25	Nie ( <i>wykreślona</i> )	Lista transnarodowa/ liczba mandatów
Dwa dni w maju	Maj, brak określenia liczby dni	Określana przez PE 6 miesięcy przed końcem kadencji	Obowiązkowe zakończenie wyborów o 21 w niedzielę kończąca okres wyborczy	Termin wyborów
Możliwa różna liczba okręgów wyborczych przy zachowaniu zasady proporcjonalności	Listy partyjne w okręgach, możliwy system STV	Listy partyjne w okręgach, decyzja rządów narodowych w ramach reprezentacji proporcjonalnej	Sugestia umożliwienia głosowania korespondencyjnego i internetowego. Sugestia przyjęcia jednolitego wieku dla czynnego prawa wyborczego – 16 lat	Reguły ordynacji
Nieobowiązkowy próg, maks. 5%	Nieobowiązkowy próg, maks. 5%	Nieobowiązkowy próg, maks. 5%	Obowiązkowy próg, między 3 a 5%, do późniejszej decyzji	Próg wyborczy
			Obowiązek umieszczenia na kartach do głosowania nazw i symboli partii europejskich. Ogłoszenie list wyborczych minimum 12 tygodni przed datą wyborów	Inne

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych dokumentów PE.

Powyższe propozycje pozwalają zidentyfikować trzy kluczowe problemy – postulaty reform procesu wyborczego. Są to: lista transnarodowa; próg wyborczy i sposób podziału mandatów; rola *spitzenkandidaten* w procesie europeizacji wyborów do PE. Zostaną one omówione kolejno.

Powstanie listy transnarodowej (unijnej, extra-terytorialnej) to najambitniejsza, najdalej idąca propozycja obecna w debacie od 1998 r. Sama z siebie jest kontrowersyjna z przyczyn ideologicznych, ponieważ oznacza kolejną „federacyjną cegielkę” do europejskiej konstrukcji. Co ciekawe, propozycje zgłaszane po wejściu w życie traktatu z Lizbony zawierały bardzo niewielką liczbę (pulę) mandatów dla takiej listy – między 25 a 40 – najwyższa kiedykolwiek postulowana liczba to 70, czyli ok. 10% składu Parlamentu. Reprezentacja transnarodowa miałaby zatem uzupełniać krajową, wyłanianą na poziomie państw członkowskich, i to w symbolicznym stopniu<sup>15</sup>. Przypomina bardzo niewielką „listę krajową” w wyborach przy mandatach rozdzielanych w okręgach, zatem jej konstrukcja nie jest obca ani unikalna w tradycji europejskich systemów wyborczych. Budzi jednak zasadniczy sprzeciw nie przez realną zmianę reprezentacji sił politycznych w PE, ale konsekwencje samego faktu uznania sensowności jej istnienia, które są wielorakie:

- Uznanie – przynajmniej warunkowe – istnienia europejskiego *demos*, który ma prawo do własnej reprezentacji. Przekonanie, że takowy nie istnieje, to swego rodzaju artykuł wiary nie tylko grup eurosceptycznych, ale większości europejskiej klasy politycznej, gdyż uznanie tego faktu podważałoby miejsce i role krajowych elit politycznych, ukształtowanych i „umoszczonych” na poziomie państw narodowych. Co więcej, to te elity są kluczowe w kształtowaniu europejskiej reprezentacji na forum PE, wyłaniając z siebie kandydatów, niejako przesuwając ich na front unijny.
- Wymuszenie znacznie szerszego rozpowszechnienia ogólnoeuropejskich programów, manifestów i symboli, gdyż partie<sup>16</sup> firmujące listy kandydatów musiałyby zapracować na swoją widoczność. Tym samym byłby to istotny krok

<sup>15</sup> M. Crego, *Transnational electoral lists Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, February 2021.

<sup>16</sup> Frakcje polityczne w PE, reprezentujące różne struktury współpracy partii z państw członkowskich.

na drodze uświadomienia wyborcom, że aktem głosowania wnoszą wkład w wybór opcji w skali całej UE, a partiom krajowym wyraźnie utrudniłoby *cherry picking* i wybiórcze przedstawianie programu swojej rodziny politycznej. Byłby to ważny krok na drodze tworzenia europejskiej sfery publicznej.

- Dostarczenie argumentu za ponadnarodową regulacją dotyczącą form i czasu trwania kampanii wyborczej i jej finansowania oraz czasu rejestracji list wyborczych. Ujednoczenie momentu rejestracji list byłoby najbardziej logicznym krokiem i to niezależnie od istnienia lub nie możliwości kandydowania zarówno z listy ponadnarodowej, jak i krajowej. Naturalną konsekwencją byłaby także harmonizacja czasu trwania kampanii i umocnienie jej europejskiego charakteru.
- Wymuszenie uregulowań dotyczących finansowania kampanii wyborczych, w tym pokrywania wydatków „z zagranicy” oraz używania mediów o charakterze transnarodowym, które dzisiaj działają w specyficznej fikcji, gdy aplikacje typu YT pilnują, komu wyświetlać klipy wyborcze na zasadzie narodowej.

Ustanowienie listy ponadnarodowej – czy raczej poprawnie: ponadnarodowego okręgu wyborczego (constituency) byłoby istotnym narzędziem tworzenia europejskiej sfery publicznej. Jest to zatem inicjatywa realizująca przede wszystkim postulat efektywnego jednoczenia Europy w ramach wielopoziomowego systemu politycznego. Jeśli chodzi o wymiar lepszej reprezentacji oraz legitymizacji dla PE i całej UE, to omawiana lista ma charakter pozytywny i pożądany, jeśli przyjmiemy dośrodkowy model wyborów w demokracjach sfragmentyzowanych<sup>17</sup>. Gdy za lepszy w ramach UE uznany zostanie model konsocjonalny A. Lijpharta<sup>18</sup>, ponadnarodowa lista wyborcza nie tylko nie ma wielkiego sensu, ale może podważać istniejące mechanizmy reprezentacji i uzgadniania spraw spornych w ramach ciała przedstawicielskiego.

<sup>17</sup> A. Pacześniak, *Ujednoczenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość?*, „Studia Wyborcze” 2017, vol. 23, s. 8-11.

<sup>18</sup> A. Lijphart, *The Wave of Power-Sharing Democracy*, [w:] *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford 2002, por., A. Jelonek, *Kryzys konsocjonalnej demokracji. Studium przypadku*, „Studia socjologiczne” 2005, nr 1, s. 93-97.



Niezależnie od przyjętego modelu powołanie listy ponadnarodowej napotyka poważny problem – daje ona zawsze przewagę najliczniejszym grupom wyborców. Dopóki zasadniczym podziałem jest ten wynikający z obywatelstwa krajowego, a mimo decyzji o możliwości uczestniczenia w wyborach wszystkich obywateli UE, niezależnie od kwestii zamieszkiwania, w dowolnym państwie członkowskim, nadal tak jest, trudno więc mówić o efektywnej neutralizacji tego argumentu. Pewną wskazówką jest rysowanie się podziału na miasta i prowincję, który wydaje się mieć charakter tendencji występującej w wielu państwach członkowskich. Głosowanie na partie pro- i antyintegracyjne (eurosceptyczne) charakteryzuje raczej typ wyborcy związany z miejscem zamieszkania niż obywatelstwem. Gorzej wykształceni mieszkańcy prowincji z Polski wschodniej, Katalonii czy północnej Francji są zapleczem sprzeciwu wobec transnarodowego mainstreamu. Wymaga to dalszych badań i tym samym ustanowienie listy ponadnarodowej należy rozpatrywać jako narzędzie promowania (bądź hamowania) tego typu procesów. Nie unieważnia to oczywiście przede wszystkim symbolicznego wymiaru diskutowanego projektu, ale w społeczeństwie informacyjnym, komunikującym się w sposób cyfrowy, symbole są ważne i znacząco kształtować mogą tożsamość.

Istnienie progu wyborczego<sup>19</sup> i określony sposób podziału mandatów związany jest przede wszystkim z kwestią rozmiarów okręgów wyborczych oraz często szczegółowych aspektów poszczególnych ordynacji. Decyzja rewidująca akt o wyborach bezpośrednich z 2002 r. ustanowiła maksymalny próg wyborczy do przyjęcia przez państwo na 5%, co w praktyce było skodyfikowaniem istniejącej praktyki. Aktualnie w państwach istnieją progi od 1,8% do 5%. Praktycznie istotny jest rozmiar okręgu wyborczego i liczba mandatów do obsadzenia. Gdy jest ona mała istnieje wysokie prawdopodobieństwo powstania efektywnie wyższego realnego progu wyborczego, wynikającego zwłaszcza z dominacji określonych partii. Zjawisko to jest znane w Polsce z wyborów do sejmików wojewódzkich. Zatem w praktyce często istotniejsze są reguły odnoszące się do relacji między państwem członkowskim a okręgiem wyborczym. W większości

---

<sup>19</sup> Electoral thresholds in European Parliament elections, EPRS Briefing, April 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749770/EPRS\\_BRI\(2023\)749770\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749770/EPRS_BRI(2023)749770_EN.pdf)

przypadków państwo stanowi jeden okręg wyborczy, a głosy oddawane są na listę partyjną, inna sytuacja występuje w 9 państwach, w tym w Polsce. Jednocześnie sposoby dystrybucji mandatów różnią się dość istotnie. Na przykład w Polsce podział na 13 okręgów jest istotny z punktu widzenia przedstawiania list kandydatów, natomiast podział mandatów na okręgi nie jest stały i wynika z frekwencji i liczby głosów oddanych na daną listę w skali kraju. Można zatem powiedzieć, że w Polsce ordynacja ma charakter pośredni między państwami członkowskimi ustanawiającymi tylko jeden ogólnokrajowy okręg wyborczy a państwami realnie podzielonymi na wiele okręgów. Co ciekawe, nie ma wyraźnej tendencji, aby duże i ludne państwa dzieliły się na okręgi w przeciwieństwie do mniejszych – Polsce i Francji przeciwstawić można Włochy<sup>20</sup>.

Brak jednolitej ordynacji, w tym różne metody obliczania liczby mandatów i ich przydzielania, powoduje powstawanie i umocowywanie się lokalnych uzusów, które z czasem stają się elementem lokalnej tradycji politycznej. Tym samym im dłużej trwa etap różnicowania się ordynacji, tym trudniej będzie wprowadzić jednolite przepisy na poziomie unijnym. Być może najszersze okno możliwości zamknęło się na przełomie lat 70. i 80. XX wieku, gdy nie udało się wypracować jednej wspólnej ordynacji podczas pracy pierwszego składu Parlamentu wybranego w wyborach powszechnych (kadencja 1979-1984). Nie sposób oddzielić tej kwestii od sposobów funkcjonowania partii politycznych w UE, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Koncepcja *spitzenkandidaten*, mimo iż zaakceptowana przez unijny mainstream stosunkowo szybko, jest zasadniczo silnie oryginalna jako element procesu wyborczego. Przedstawianie formalnego kandydata na szefa egzekutywy w toku kampanii do legislatury nie jest pożądane w charakterystycznych dla kontynentu systemach wielopartyjnych generujących rządy koalicyjne, z kolei nie jest potrzebne w systemie westminsterskim. W naszych czasach było praktykowane bardzo krótko w Izraelu – w latach 1992-2001, w tym systemie odbyły się trzy wybory, jednak pomysł jednoznacznego wskazywania premiera szybko

<sup>20</sup> Szersze rozważania zob. M. Nogaj. E.-M. Poptcheva, *The Reform of the Electoral Law of the European Union. European Added Value Assessment accompanying the legislative own-initiative Report* (Co-Rapporteurs Danuta Hübner and Jo Leinen), European Parliamentary Research Service, September 2015.

zarzucono. Oczywiście Przewodnicząca/y Komisji nie powinien być traktowany nawet warunkowo *per analogiam* jako premier, choć można wskazać pewne podobieństwa, w tym relację między zgromadzeniem a szefem swoistego gabinetu, wobec którego można uchwalić wotum nieufności. Przedstawianie kandydata/ki na przyszłego szefa/ową Komisji miały charakter zastępczy, wynikający z braku realnie działających partii politycznych. Mamy zatem do czynienia z przeniesieniem oczekiwania, że szef partii, która wygra wybory, zostanie szefem rządu, co uznawane jest za swego rodzaju demokratyczny standard, choć niekoniecznie zawsze realizowany – wspomniano już o wymogu budowania rządów koalicyjnych. Frakcje polityczne w PE – czasem nazywające siebie partiami, w praktyce będące strukturami współpracy partii narodowych o różnym stopniu federalizacji, czasem zaś bardzo luźnymi stowarzyszeniami, jak ma to miejsce np. w grupie partii eurosceptycznych – mają swoich przewodniczących (jednego lub parę współprzewodniczących), jednak nie są oni szeroko rozpoznawani. Wysunięcie na pierwszy plan określonej kandydatury pozwala dostarczyć zwornik identyfikacji z określonym programem wyborczym, tudzież opcją polityczną. Jest to istotne w procesie budowania świadomości znaczenia wyborów do PE, jednak zasadniczo jest *ersatzem*, sugerującym istnienie jakichś struktur partyjnych, których realnie nie ma. Co za tym idzie, nie ma też władzy, którą standardowo posiada szef ugrupowania politycznego. Co ciekawe, przeprowadzone badania widoczności wiodących kandydatów w wyborach do PE w 2019 sugerują bardzo ograniczone efekty<sup>21</sup>. Manfred Weber był rozpoznawany przez 37% Niemców i ponad 60% Węgrów, zaś Franz Timmermans, *spitzenkandidat* frakcji liberalnej był najmocniej rozpoznawany w Polsce, gdzie był symbolem konfliktu partii rządzącej z „establishmentem brukselskim”. Zatem sam fakt bycia wyniesionym na specyficzny świecznik nie generował rozpoznawalności, potrzeba było problemów polityki krajowej, najlepiej konfliktu z Unią, aby w narracji medialnej taka osoba stała się rozpoznawana i identyfikowana z pewnym – zniekształconym lub nie – programem

<sup>21</sup> Gattermann, K., & de Vreese, C. (2020). *Awareness of Spitzenkandidaten in the 2019 European elections: The effects of news exposure in domestic campaign contexts*. *Research & Politics*, 7(2); Katjana Gattermann, 2020. „Media Personalization during European Elections: the 2019 Election Campaigns in Context”, *Journal of Common Market Studies*, Wiley Blackwell, vol. 58(S1), s. 91-104.

politycznym. Opinie ekspertów po wyborach 2019 były dość jednoznaczne – wiodący kandydaci nie stali się atrakcyjnym tematem, „nikt o nich nie rozmawia”, zatem stali się przedsięwzięciem samym dla siebie, elementem gry wewnątrz europejskich elit. Jak pisała Morgan Guerin po trzech debatach angażujących omawiane osoby: „Po pierwsze, warto odnotować, że trzy debaty nie były zbyt obecne w mediach państw członkowskich. Kandydaci nie byli dobrze znani w narodowych opiniach publicznych, podobnie jak rodziny polityczne, które reprezentowali. I trwające przez trzy tygodnie dyskusje miały bardzo niewielki wpływ na intencję głosowania i najprawdopodobniej na ostateczne zachowania wyborcze”<sup>22</sup>. Ciekawe były też opinie ośrodków tradycyjnie postulujących głębszą integrację – symptomatyczne jest wezwanie, aby „wywalczyć” *prime time* w mediach dla planowanej debaty<sup>23</sup>, co oznacza przyznanie się do faktu, że sam model wiodących kandydatów niczego nie zmienia, jest swego rodzaju nakładką na istniejący system.

Promowanie koncepcji *spitzenkandidaten*, co udało się przed wyborami w 2014 r., było zatem swoistą „nagrodą pocieszenia”, efektem swoistego wstydu po odrzuceniu o wiele bardziej znaczącej koncepcji list transnarodowych<sup>24</sup> i dowodem na niechęć państw członkowskich – władców traktatów, ale także władców wyznaczających unijne przywództwo – wobec realnych zmian. Biorąc pod uwagę tzw. raporty Duffa, zaakceptowano zmianę symboliczną i niewiele dającą, odrzucając inne pomysły istotniejsze dla budowania sprawiedliwej i efektywnej reprezentacji społeczeństw w ramach PE. Niestety, wiodący kandydaci powinni być uznani za element „dymu i luster”, które zaciemniają fakt nieistnienia na poziomie unijnym faktycznego przywództwa partyjnego<sup>25</sup>.

Dodatkowo wybór liderów UE po elekcji do Parlamentu w 2019 r. pokazał, że szefowie państw i rządów są w stanie

<sup>22</sup> <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/spitzenkandidaten-candidates-no-one-talks-about>.

<sup>23</sup> <https://www.thenewfederalist.eu/making-europe-visible-why-the-european-elections-need-a-spitzenkandidaten?lang=fr>.

<sup>24</sup> <https://eu.boell.org/en/2019/08/16/european-elections-2019-learning-mistakes-made>.

<sup>25</sup> Oczywiście można i należy dyskutować, czy jest on potrzebny, natomiast przekazywana narracja wciąż utrzymuje miraż istnienia „partii europejskich” jako kluczowego elementu kształtującego się systemu politycznego.

zakwestionować i odrzucić legitymizowanego wynikiem wyborczym kandydata, właściwie podważając jednym sprzeciwem całą ich sensowność, ujawniając „piórkową wagę” instytucji. Weto Emmanuela Macrona wobec kandydatury Manfreda Webera pokazało iluzoryczność symbolu obnoszonego przed wyborcami – zresztą średnio zainteresowanymi. Nie da się stwierdzić na obecnym etapie, czy koncepcja *spitzenkandidaten*, która zawsze miała charakter zobowiązania politycznego a nie prawnego, powinna być uznana za „zużyta” lub odrzuconą<sup>26</sup>, natomiast uprawnione wydaje się inne przypuszczenie. Rosnąca świadomość wyborców pozwala im sprawniej identyfikować faktycznych przywódców i głównych rozgrywających, zatem nikt – nawet zaangażowany w budowę transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego i unijnej sfery publicznej aktywista – nie będzie umierał za konstrukcję będącą unikami, iluzją lub półśrodkiem.

W kontekście wyborów do PE należy zadać inne pytanie – czy należy niezbyt udolnie kopiować elementy tradycyjnego modelu kontroli władzy ustawodawczej nad wykonawczą, czy też raczej zastanowić się, co zrobić, aby Parlament Europejski był faktycznym polem do kształtowania się przywództwa wspólnoty politycznej – nawet sfragmentyzowanej? Zachwianie równowagi między obiema władzami na korzyść egzekutywy, które obserwujemy na poziomie narodowym od ok. 40-50 lat, może oznaczać jedną z dwóch możliwości: generowanie przywództwa przez parlament unijny nie może się powieść lub też jest niezbędnie potrzebne, aby wnieść wkład w przywracanie wspomnianej równowagi.

Powyższe rozważania należy umieścić w szerszym postulatcie stymulowania efektywnie europejskiej kampanii wyborczej, która wiązałaby liderów, program polityczny oraz listy i partie krajowe w jeden szeroki element europejskiej sfery publicznej. Uczynienie wyborów „prawdziwie europejskimi” wymaga nie tylko ujednoczenia reguł i/lub powołania unijnej instytucji (agencji) organizującej wybory, ale także, a może nawet przede

<sup>26</sup> Crum, B. (2023). *Why the European Parliament lost the Spitzenkandidaten-process*. „Journal of European Public Policy”, 30(2), 193-213; <https://verfassungsblog.de/has-the-spitzenkandidaten-system-failed-and-should-we-care/>; De Wilde P. (2020), *The Fall of the Spitzenkandidaten: Political Parties and Conflict in the 2019 European Elections*, [w:] Kritzinger S., C. Plescia, K. Raube, J. Wilhelm and J. Wouters (Eds), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Abingdon: Routledge, Ch. 3, s. 37-53; <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/the-spitzenkandidaten-system-is-broken-beyond-repair/>.

wszystkim, uczynienia wyborów politycznych na poziomie europejskim przedmiotem kampanii i powiązania liderów (partii i list wyborczych) z konkretnymi programami i opcjami. Kluczowe pozostaje pytanie, który z wyżej wskazanych elementów powinien być pierwszy – aspekt organizacyjno-funkcjonalny jako narzędzie zmiany świadomościowej, czy też europejska debata jako przesłanka „uwiecznienia” procesu jedną ordynacją i instytucją przeprowadzającą wybory. Przypomina to dylemat stający przed twórcami unii walutowej na początku lat 70. I ponownie 90. XX wieku. Lokomotywa zmian czy uwiecznienie – odpowiedź na to pytanie – podobnie jak w kwestii wspólnej waluty – możliwa jest tylko w ramach określenia pożądanego stanu spraw motywowanego politycznie, a nie wymogiem klarowności i naukowości wyводу. Stosunek do kształtowania się wielopoziomowego systemu politycznego, przyspieszenie lub przeciwstawianie się temu procesowi warunkuje zatem odpowiedź. Przyjmując założenie, że taki system jest pożądanym jako rama dla demokratyzacji struktury integracyjnej, należy postulować przyjęcie strategii lokomotywy, podobnie jak uczynili to 30 lat temu twórcy unii walutowej.

W tym duchu postulowana wyżej reforma wyborów do PE w wersji maksymalistycznej byłaby niezwykle pożądana jako krok do budowy europejskiej sfery publicznej. Jak postuluje Jurgen Gerhards, jednym z pięciu kluczowych elementów niezbędnych do wyłonienia się europejskiej sfery publicznej jest powstanie takich kolektywnych aktorów politycznych, którzy zabierając głos na forum europejskim, będą w stanie osłabić bariery między narodowymi sferami publicznymi<sup>27</sup>. Już w 2000 roku wskazywał on, że to właśnie ten element jest najmniej rozwinięty i razem z wielością języków hamuje rozwój europejskiej sfery publicznej<sup>28</sup>. Watro wreszcie przytoczyć opinię Dietera

<sup>27</sup> Pozostałe cztery warunki to zagwarantowanie wolności słowa i niezależności mediów; dostęp to technologii przesyłania informacji; istnienie zainteresowanych europejskich odbiorców treści, którzy mogą brać udział w dyskusji; profesjonalizacja zawodów związanych z mediami, zob. J. Gerhards, *Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit*, [w:] M. Bach (Hrsg.). *Transnationale Integrationsprozesse in Europa*. „Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie”. Sonderheft. West- deutscher Verlag, Opladen, s. 277-305.

<sup>28</sup> A. Szymańska, *European public sphere. Barriers and limitations*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2018, t. 61, nr 1, s. 9.

Grimma, który w głośnym artykule „Czy Europa potrzebuje konstytucji?”<sup>29</sup> zawarł istotne spostrzeżenia odnośnie do relacji między tworzeniem kognitywnej wspólnoty między obywatelami a istniejącymi instytucjami politycznymi. Jak podsumowuje to Lennart Laude, aby Europejczycy zebrali się w inkluzywnym procesie deliberacji, musi istnieć struktura instytucjonalna, która im pozwoli angażować się w dyskurs polityczny o charakterze transnarodowym<sup>30</sup>. Co więcej, „należy stymulować integrację społeczną w prawnie abstrakcyjnych formach partycypacji politycznej. Na poziomie UE musi istnieć struktura partycypacji wystarczająco silna, aby łączyć obywateli z różnych państw członkowskich”<sup>31</sup>. Zatem prawna regulacja powinna wyprzedzać dominujące wzorce interakcji – najpierw powinna istnieć rama, aby obywatele wyrażający wolę wzięcia udziału w procesie deliberacji politycznej mogli z niej skorzystać.

Reforma wyborów do PE powinna być zatem narzędziem kreowania takich ram, a nie czekaniem tylko na „nazwanie” zaistniałej już rzeczywistości. Niechęć do znaczących, rewolucyjnych zmian i federacyjnych struktur utrudnia komunikowanie o polityce dziejącej się w Europie i tym samym jest barierą dla tworzenia się sfery publicznej. Bez niej nie może być mowy o efektywnej demokratyzacji na poziomie całej wspólnoty, zatem przywiązanie do narodowego poziomu legitymizacji i narodowych forum deliberacji, często przedstawiane jako obrona demokracji w UE, faktycznie tworzy barierę dla jej nowego wymiaru. Demokracja postnarodowa jest możliwa, choć oczywiście nie można twierdzić, że próba jej stworzenia w ramach UE na pewno zakończy się sukcesem.

#### 4. Reforma wyborcza jako narzędzie transformacji

Przeprowadzone wyżej analizy wskazują jednoznacznie, że jakakolwiek ocena kompleksowości, sensowności i możliwości wprowadzenia zmian w wyborach do PE musi być umocowana w określonej wizji europejskiej demokracji. W przeciwnym

<sup>29</sup> D. Grimm, *Does Europe need Constitution?*, *European Law Journal* 2010, vol. 3, s. 282-302.

<sup>30</sup> L. Laude, *Creating European Public Spheres: Legitimising EU Law Through a Reconfiguration of European Political Parties*, „*European Papers*” 2021, vol. 6, nr 2, s. 1156-1158.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 1157.

wypadku nie sposób odpowiedzieć na pytanie, czemu służyć mają zmiany i na jakiej podstawie można domagać się podjęcia przez państwa członkowskie – władców traktatów – wysiłku ich zmiany, a te wydają się niezbędne, aby mówić o reformie niekosmetycznej, tj. odpowiadającej na kluczowe problemy. A tych jest wiele: efektywnie nierówna reprezentacja wyborcza (ilość obywateli przypadających na jeden mandat na Malcie w stosunku do Niemiec to 1 do 10,5), brak widoczności programów i „partii” na poziomie europejskim, wreszcie niewielki wpływ zmian w kompozycji PE na agendę polityczną w ramach UE. Oczywiście uprawniony jest także pogląd, głoszony na przykład przez zwolenników tradycyjnie pojmowanej suwerenności, że nikt nie powinien krępować państw członkowskich jako władców traktatów i naczynia dla suwerenności w kształtowaniu agendy politycznej i dokonywaniu wyborów strategicznych. W tym kontekście konsensualny, niekonfrontacyjny sposób działania PE może być zaletą. Tak też może być traktowany brak przełożenia wyników wyborów do PE na rozwój Unii. Na potrzeby opracowania przyjęto założenie, że jest sens dyskutować o demokratyczności wielopoziomowego systemu politycznego na każdym jego poziomie, a istnienie struktur ponadnarodowych nie niszczy samo z siebie demokracji – jak twierdzą suwereniści – lecz wymaga aktywnego poszukiwania mechanizmów partycypacji, legitymizacji i reguł deliberacji, dopasowanych do kształtującej się wspólnoty politycznej (*polity*). Tym samym autor stawia się po stronie tych, którzy wierzą w taką możliwość, choć nie jest to w żadnym razie jednokierunkowy ani przesądzony proces. Transnarodowe społeczeństwo obywatelskie – jak każde społeczeństwo obywatelskie – pozostaje nieustannie *in statu nascendi* i ewoluuje, biorąc pod uwagę zmiany społeczne i nowe możliwości komunikacyjne. Jest zatem sens rozważać, jak proponowane zmiany w wyborach do PE wpłyną na wspomniany wyżej proces, zwłaszcza że mamy do czynienia ze współzależnością – istnienie transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego i europejskiej sfery publicznej to niezbędne elementy demokratyzacji kształtującego się wielopoziomowego systemu politycznego.

Rozważając wybory do PE, kluczowe wydaje się napięcie między deklarowaną europejskością wyłanianego zgromadzenia a zasadniczo narodową (państwo-członkowską) formułą nie tylko



samego przeprowadzenia wyborów, ale także wyłaniania kandydatów i identyfikacji partyjnej. Jak przedstawia to raport Fundacji F. Eberta z jednej strony „wybory mają wpływać na partyjny skład PE, nie na relatywną wagę każdego z państw członkowskich, zatem demokracja parlamentarna na poziomie europejskim potrzebuje formowania opinii odzwierciedlających transnarodowe podziały społeczne i ideologiczne, a nie interesy narodowe”. Niestety tak nie jest, co oznacza, że ideologiczny, frakcyjny podział w PE jest sztuczny, a nie wynika z procesu identyfikacji i świadomego wyboru reprezentantów. I tak „wybór kandydatów na funkcje unijne jest wciąż zdominowany przez partie narodowe, co na poziomie strukturalnym zachęca ich do trwania przy ich [partii narodowych] liniach a nie wchodzenia w interakcje z obywatelami na poziomie transnarodowym”<sup>32</sup>. W tym świetle brak przełożenia wyników wyborów parlamentarnych na dokonywane w UE wybory polityczne jest problemem wtórnym. Jeśli wybory do PE mają być ważne i znaczące, przestać być tymi drugiej kategorii, ich wyniki muszą mieć przełożenie na politykę. Jak stwierdza jednoznacznie wspomniany wcześniej raport, tak się nie dzieje. Doprowadziło to do dość szczególnej sytuacji – ponieważ większość ma „permanentna wielka koalicja”, utrudnione jest formowanie opozycji. A charakterystyczna dla demokracji alternacja większości nie jest możliwa. Zatem, jak stwierdza Andeweg, „brak lojalnej opozycji w systemie skutkuje powstaniem opozycji przeciwko systemowi jako takiemu”<sup>33</sup>. Widać to wyraźnie, gdy analizowane są wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2014 i 2019 r. Rosnąca pozycja partii eurosceptycznych to przejaw tworzenia się wspomnianej opozycji antysystemowej, która z jednej strony, ma problem z odnalezieniem się w ramach dominującego konsensusalizmu, z drugiej – jako nielojalni niszczyciele dążący do zniszczenia UE – spychana jest na margines. Co więcej, pozostają najbardziej widoczną w skali europejskiej siłą „europejską”, gdyż na tym poziomie wyrażają swój sprzeciw.

Widać wyraźnie, że reforma wyborcza do PE nie ma sensu bez przemyślenia roli partii politycznych na poziomie unijnym.

---

<sup>32</sup> M. Müller, *Make European Elections More Meaningful. How to Reinforce Parliamentary Democracy at the EU Level*, Friedrich Ebert Stiftung-Institut für Europäische Politik, July 2020, s. 2.

<sup>33</sup> Andeweg R.B., *Consociational democracy*, „Annual Review of Political Science” 2000, vol. 3(1), s. 552.

Mamy bowiem do czynienia z dziwną sytuacją – deputowani wybierani są do zasiadania we frakcjach, które formalnie są emanacją partii, które naprawdę nie istnieją, a kandydaci zgłaszani są przez partie krajowe i z nimi identyfikowani. Innymi słowy istnieje zwieńczenie, brak natomiast bazy do urealniania wyborów politycznych. To napięcie wzmacniane było wraz z rosnącymi kompetencjami Parlamentu Europejskiego. W efekcie powstała całkowicie niezbalansowana struktura. Gdy dołożymy wymiar europejskiej sceny publicznej, ukaże się jeszcze większa luka.

Na „górze” będziemy mieli kształtującą się sferę komunikacji, która jest istotnie zaawansowana, pokonuje bariery językowe za pomocą współczesnej wersji *lingua franca*, czyli języka angielskiego, opiera się na bliskości kulturowej i tworzy krwiociąg transnarodowej wspólnoty (w rozumieniu Karla Deutscha), w której brakuje instytucjonalnych reguł politycznej reprezentacji. Kontynuując przestrzenną metaforę, niżej mamy zgromadzenie posiadające istotne kompetencje legislacyjne i budżetowe, które od dekad każe grupować się deputowanym w ramach frakcji politycznych, tworząc ułudę – uświęconą tradycją, trwałą i sformalizowaną, ale jednak ułudę reprezentacji poszczególnych sektorów „europejskiej” opinii publicznej, czy też poglądów tworzących ideologiczne spektrum sfery publicznej. Jeszcze o wiele niżej znajdują się krajowe reguły wyłaniania kandydatów na deputowanych, krajowe kampanie wyborcze i motywacje polityczne głosujących, zwykle także wywodzące się z sympatii, antypatii i problemów polityki krajowej. Wprowadzenie w życie Traktatu lizbońskiego oraz rozwój komunikacji cyfrowej wyostrzyły to napięcie – najwyższy poziom „ucieka”, doszły, w ciągłym procesie, zapoczątkowanym jeszcze w JAE, kompetencje, a wypełnienie ramy przez europeizację wyborów i dyskursów wciąż nie jest w stanie wznieść się z poziomu narodowego.

W tym kontekście polityka małych kroków i zmian za pomocą sugestii, zaleceń i praktyki, okazała się nieskuteczna. Jeśli myślimy o wypełnieniu zarysowanej ramy, której wyrazem jest przede wszystkim narracja o europejskich ugrupowaniach politycznych (frakcjach) i dogonieniu przez reguły reprezentacji innych wspomnianych aspektów, to jedyną sensowną drogą wydaje się przyjęcie strategii „lokomotywy”, czyli wprowadzania istotnych zmian – w systemie wyborczym i nie tylko – jako narzędzia budowy faktycznie europejskich partii politycznych.

Tym samym należy przejść z warstwy udoskonalania reprezentacji do postrzegania tworzenia zrębów demokracji parlamentarnej na poziomie unijnym jako narzędzia transformacji.

Tym samym potwierdza się hipoteza jednego z najbardziej znanych badaczy demokracji, Roberta Dahla. Prawie 30 lat temu dostrzegł on, że proces integracji europejskiej tworzy coś, co określił jako „fundamentalny dylemat demokratyczny”. Z jednej strony współpraca na poziomie ponadnarodowym zwiększa możliwości efektywnego radzenia sobie z wyzwaniami, z drugiej – zdolność obywateli i wybranych przez nich przedstawicieli do wpływania na rząd zmniejsza się<sup>34</sup>. Obserwowany przez niego system podwójnej legitymizacji i nieco kulejącej podwójnej – narodowej i ponadnarodowej – reprezentacji nadal trwa i osiąga granice swoich możliwości.

Tworzy to problem, którego rozwiązanie wykracza poza proste manipulacje wokół ordynacji wyborczych. Ekspert wskazuje na dwa możliwe rozwiązania. Pierwsze z nich to o wiele silniejsze powiązanie istniejących partii politycznych z instytucjami i ich unijnymi strukturami współpracy, aby stworzyć warunki do „dotrzymywania obietnic wyborczych”<sup>35</sup>. Oznacza to jednak konieczność, aby narodowe partie same efektywnie okroїły swoje kompetencje (pada określenie *disempowerment*), gdyż tylko to pozwala im tworzyć jedną wspólną europejską linię. Rozwiązanie takie wydaje się mało prawdopodobne – przynajmniej w ramach istniejących obecnie w UE reguł.

Alternatywą jest stopniowe odrywanie się Europartii od ich narodowej bazy i tworzenie faktycznie niezależnych struktur reprezentacji politycznej. Oznacza to autonomizację z perspektywą wyparcia na poziomie unijnym, w tym relacji z innymi instytucjami. Tymczasem takie prawdziwe partie na poziomie unijnym nie pasują w żaden sposób do logiki podwójnej reprezentacji – mają szansę funkcjonować, gdy „EU stanie się systemem pojedynczej, bezpośredniej legitymizacji”<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> R.A. Dahl, *A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation*, Political Science Quarterly, Vol. 109, No 1, 1994, s. 23-34.

<sup>35</sup> E. Heidebreder, *The Spitzenkandidaten dilemmas: A successful failure?*, 04.05.2023, <https://www.foederalist.eu/2023/05/eva-heidebreder-spitzenkandidaten-procedure.html>.

<sup>36</sup> Ibidem.

Klęska koncepcji kandydatów wiodących nie powinna w tym kontekście dziwić, podobnie jak odrzucenie pomysłu listy transnarodowej. Co więcej, porażka nie jest w zasadzie dotkliwa, to znaczy poniesienie jej było relatywnie „bezkarne”. Burza medialna i wyłonienie szefa Komisji w 2019 r. inaczej nie przyniosło negatywnego efektu w działaniach parlamentu, co oznacza, że powodzenie lub nie inicjatywy realnie niczego nie zmieniało. Jak pisze Heidbreder podwójna struktura legitymizacji obecna w UE spowodowała porażkę sztucznej polityzacji: „system *spitzenkandidaten* sam w sobie nie promuje na tyle silnych związków między partiami, aby mogły one zastąpić tradycyjną równowagę międzyinstytucjonalną. Odpowiednio, dzięki tej równowadze intensywny konflikt wokół kandydatów wiodących nie spowodował pata oni blokad procesu legislacyjnego”<sup>37</sup>. Jest zatem kwestią uczciwości intelektualnej przyznanie, że w ramach istniejącego podwójnego systemu legitymizacji nie jest możliwe uzyskanie „lepszyc” rezultatów, a propozycje typu *spitzenkandidaten* czy lista transnarodowa nie spowodują wzrostu znaczenia wyborów do PE w oczach wyborców i ich lepszej orientacji w dostępnych opcjach politycznych. Co więcej, dalsza hybrydyzacja utrudnia zrozumienie, jak działa system europejski, który jest o wiele mniej czytelny niż klasyczny system federalny. To odrzucenie reguł federacyjnych jako „nieprzystających” czy „nieakceptowalnych” jest źródłem problemów, bo przecież kazaliśmy deputowanym do PE grupować się i siedzieć na sposób „federalny”. Przyjęcie reguł reprezentacji umocowanych w tradycji federalistycznej (izba państw, izba społeczeństwa) nie tylko doprowadziłoby do sprawiedliwszej reprezentacji (dziś obie „izby” opierają się na jednym kryterium liczby ludności), ale także uprościłoby system, który stałby się przystępniejszy do zrozumienia. Potwierdza to wypowiedzianą na początku intuicję, że najszerzej otwarte okno możliwości dla stworzenia jednej ordynacji wyborczej otwarte było w latach 1979-1984 – postępująca hybrydyzacja, mimo pogłębienia faktycznych związków między społeczeństwami europejskimi, konsekwentnie zaciemniała relację między wyborem dokonywanym na poziomie krajowym a opcją polityczną działającą w Parlamencie Europejskim.

<sup>37</sup> Ibidem.

Drogą urealnienia wyboru jest zatem uobecnienie relacji między kandydatem i listą widoczną na karcie wyborczej a alternatywnymi programami politycznymi proponowanymi na poziomie unijnym. Serce takich zmian powinno być stworzenie warunków do powstania i efektywnego funkcjonowania – pod względem organizacyjnym oraz w warstwie narracyjnej – autentycznych europejskich partii politycznych. Ponieważ mamy do czynienia z aktywnością społeczną kanalizowaną i strukturalizowaną przez instytucje systemu politycznego, możemy mówić raczej o zachętach niż nakazach, takich jak:

- Uznanie partii europejskich za podmioty *sui generis*, do których można się zapisać i których członkami są osoby fizyczne, a nie partie krajowe.
- Możliwość uznania tylko jednej partii krajowej za narodową gałąź europartii.
- Umożliwienie transgranicznego finansowania, przy czym chodzi zarówno o relacje wertykalne, jak i horyzontalne (między „oddziałami” narodowymi).
- Wymóg, aby kampanie do PE rozgrywały się wyłącznie pod logo danej partii europejskiej.
- Finansowanie partii na poziomie unijnym, analogicznie do ich subsydiowania na poziomie krajowym w połączeniu z wymogiem działania w przynajmniej większości państw członkowskich<sup>38</sup>.

Widać wyraźnie, że dwa kluczowe problemy to finansowanie partii oraz widoczność symboli. Pierwsza kwestia pokazuje, jak ważne są przejrzyste europejskie reguły finansowania aktywności politycznej. Przyjęcie zunifikowanych reguł oraz powołanie europejskiej instytucji będącej w stanie kontrolować wszelkie dochody i wydatki dokonywane pod logo europartii może być także drogą do zapobiegania już istniejącym możliwościom nadużyć finansowych. Jeszcze istotniejsza jest widoczność i danie obywatelom narzędzi do rozpoznania, kto opowiada się za określonymi

---

<sup>38</sup> Por. S. Domaradzki, *Przyszłość wyborów do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Europejski” 2021, nr 2, s. 53-69; *A Smarter funding system for European parties*, <https://www.oefge.at/policy-briefs/a-smarter-funding-system-for-european-parties/?lang=en>. Znacznie szersza perspektywa omawiana [w:] Ahrens P., Elomäki A., Kantola J. (eds), *Shaping the EU's Future? Europarties, European Parliament's Political Groups and the Conference on the Future of Europe*, Palgrave MacMillan 2022.

rozwiązaniami na płaszczyźnie europejskiej. Aktualnie tylko opozycja wobec systemu jest widoczna i łatwo identyfikowalna jako generująca sprzeciw wobec samego faktu europeizacji czy „brukselizacji” określonych problemów i zagadnień politycznych. Paradoksalnie, może to być pierwszy krok do uzupełnienia dokonującej się już komunikacji o warstwę reprezentacji politycznej. Jak podkreśla Jürgen Habermas, „deficyt legitymizacji nie będzie przewyżniony bez powstania europejskiej sfery publicznej – sieci, która daje obywatelom wszystkich państw członkowskich równe możliwości brania udziału w procesie komunikacji politycznej”<sup>39</sup>. Obrona osiągnięć procesu integracji przed falą eurosceptycyzmu to dobry krok na drodze strukturalizacji debaty. Chodzi o to, by reguły reprezentacji politycznej nadały za tymi zmianami.

Powyższe dylematy nie będą mogły być rozwiązane w ramach istniejącego systemu podwójnej legitymizacji, lecz wymagają namysłu nieco oderwanego od faktycznych możliwości wprowadzenia zmian. Rezolucje PE z natury biorą pod uwagę perspektywę uzyskania poparcia państw członkowskich i tym samym ograniczają propozycje, które są w zasadzie poprawkami do istniejącego systemu, a zasadniczym pytaniem jest konieczność lub nie zmiany traktatów, aby osiągnąć określone cele. Oznacza to – co widoczne było wyżej – strategię „łatania” i tym samym hybrydyzacji, co nie ułatwia obywatelom identyfikacji, kto i dlaczego ma czelność rządzić w Europie i wyznaczać takie a nie inne priorytety polityczne. Jasność w tym względzie oferują projekty ambitne, które postulują przebudowę systemu i poświęcają realność zmian na rzecz ich logiczności, spójności i prostoty. Warto zatrzymać się chociaż nad jednym z takich projektów, mając na uwadze, że dziś pozostaje on w sferze szlachetnej fantazji, choć warto pamiętać, że kryzys plus niewydolność istniejących struktur może spowodować fundamentalną zmianę, na co dowodu dostarczyła np. konstytucja V Republiki.

Za przykład takich „wolnych” propozycji reform wyborczych wybrano projekt zaprezentowany przez NGO [europeanconstitution.eu](http://europeanconstitution.eu)<sup>40</sup>. Wybór miał charakter subiektywny, głównym kryterium było maksymalne oderwanie od ograniczeń polityki

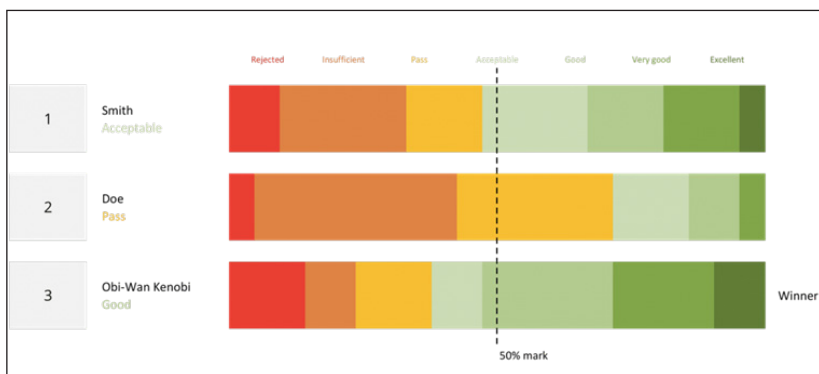
<sup>39</sup> J. Habermas *Why Europe Needs a constitution*, “New Left Review” 2001, vol. 11, s. 17.

<sup>40</sup> <https://europeanconstitution.eu/a-new-voting-system>

jako gry możliwości. Dodatkowo, z racji rozwiązania organizacji w 2023 r., nie mamy tutaj do czynienia z promowaniem jednej organizacji kosztem innych. Projekt łączy reformę systemu wyborczego z o wiele szerszą przebudową instytucji UE i w pewien sposób „poraża nieskrępowaniem”. Porównanie wcześniej omawianych propozycji z tym projektem dobrze ilustruje różnicę między niestarannym naprawianiem zabytkowej kamienicy a zwizualizowaniem budynku na pustej (pierwotnie bądź wtórnie) działce.

Wybory odbywałyby się jednego dnia w całej Unii Europejskiej. Uprawnieni do głosowania byłiby wszyscy obywatele UE, którzy ukończyli 18 lat. Aktu głosowania dokonać mogliby w państwie pochodzenia albo w państwie członkowskim, w którym zamieszkują od przynajmniej 3 miesięcy – przewidziany jest wybór wynikający z wygody. Stąd potrzeba europejskiej instytucji kontrolującej rejestr wyborców. Każdy głosujący miałby do dyspozycji dwa głosy, które oddawałby na kandydata lokalnego oraz na listę ogólnoeuropejską – modelem są tutaj wybory do Bundestagu. Pierwszy głos, na kandydatów zarejestrowanych w jednym z 350 jednomandatowych okręgów wyborczych, oddawany byłby w systemie przypominającym system głosu przechodniego (SVT), nazywany „osądem większości – *majority judgment*”. Sposób wskazywania zwycięzców pokazuje rysunek 1. Drugi głos oddawany byłby na klasyczne listy partyjne, przy czym chodzi wyłącznie o partie europejskie, a nie krajowe. Tak wybierano by kolejne 350 deputowanych w klasycznym systemie proporcjonalnym bez progu wyborczego, z możliwością niewielkiego zwiększenia liczby celem zachowania proporcjonalności, podobnie jak dzieje się to w wyborach do Bundestagu. Przewidziano także możliwość rozbicia głosu oddawanego na listy – wyborca mógłby poprzeć więcej niż jedną.

Tak wybrana izba „niższa”, z kadencją trzyletnią, współpracowałaby z Senatem i prezydentem UE, wybranym w wyborach bezpośrednich. Senatorowie – po dwóch na państwo członkowskie – wybierani byłiby na 6 lat, w klasycznym systemie większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych, przy czym połowa składu senatu odnawiana byłaby co 3 lata. Bierne prawo wyborcze do senatu przysługiwałoby osobom, które ukończyły 30. rok życia.



Rys. 1. Sposób wskazywania zwycięzców

Powyższy projekt jest jednym z wielu „krążących” w debacie poza sferą kotwicowiska realiów politycznych. Tym samym uzupełnia perspektywę proponowanych zmian w regułach wyborów do PE o segment wizjonerski, co pozwala podsumować rozważania.

## 5. Podsumowanie

Punktem wyjścia konkluzji będzie zestawienie przygotowane w 2020 i przedstawione w cytowanym już raporcie fundacji Eberta, które przyjmuje czas jako podstawowe kryterium systematyzowania propozycji. Stąd trzy kolumny tabeli nr 4 – zmiany krótko-, średnio- i długoterminowe.

1. Reforma prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego nie powinna być autonomicznym celem, tudzież środkiem „poprawienia” niedoskonałości, ale efektem określonej decyzji politycznej co do pożądanego kierunku ewolucji wielo- i długoterminowego europejskiego systemu politycznego.
2. Rosnąca krytyka Unii Europejskiej – sprawiedliwa lub nie – utrudnia podjęcie takiej decyzji, która mogłaby uzgodnić różne stopnie rozwoju reguł reprezentacji obywateli. Powoduje, że debaty w ramach samego PE koncentrują się na kwestiach szczegółowych, które same z siebie nie mają większego znaczenia, i trudno jest przekonać obywateli, że je mają, nawet jeśli ich promotorzy kierują się szerszą perspektywą zmian politycznych. Nie są zatem ośrodkiem koncentrowania debaty i generowania realnego poparcia. Nikt nie będzie umierał za kandydatów wiodących lub listę transnarodową,



Tabela 4. Przegląd zmian w wyborach do PE i funkcjonowaniu PE w różnych perspektywach czasowych

	Zmiany krótkoterminowe (bez zmian traktatowych)	Zmiany średnioterminowe (konieczna rewizja traktatów)	Zmiany długoterminowe (zakładana fundamentalna ewolucja reguł funkcjonowania Unii)
Reforma prawa wyborczego	Harmonizacja narodowych procedur wyborczych Stworzenie listy paneuropejskiej (transnarodowej) Ustalenie jednolitego progu wyborczego	Mandaty transnarodowe jako środek kompensowania dla osiągnięcia reprezentacji proporcjonalnej	Jednolity paneuropejski system wyborczy
Parlamentaryzacja Komisji europejskiej	Wcześniejsze nominowanie kandydatów wiodących Dłuższy czas dla frakcji, aby zgodziły się na Przewodniczącego Komisji Zmniejszenie liczby komisarzy	Frakcje nominują Przewodniczącego Komisji Kandydaci na komisarzy wybierani spośród członków PE Wotum nieufności uchwalane większością absolutną Konstruktywne wotum nieufności dla Przewodniczącego	Przewodniczący Komisji ma swobodę mianowania komisarzy Prawo samorozwiązania się dla PE

Źródło: M. Muller, *Make European Elections More Meaningful. How to Reinforce Parliamentary Democracy at the EU Level*, Friedrich Ebert Stiftung 2020, s. 7.

przedstawiane jako samodzielne elementy w perspektywie przypominającej „poszatkiwany” świat z wiersza „Straszni mieszczanie”. Klimat intelektualno-polityczny powoduje, że nawet jeśli są to części procesu transformacyjnego, to aktorzy polityczni nie będą tego przyznawać, w duchu analogicznym do nie używania słowa na F – the „F” word.

3. Kluczowa kwestia to system reprezentacji – jego podwójny model, obowiązujący dzisiaj, nie jest dowolnie elastyczny, ale sam w sobie stanowi przeszkodę na drodze „uzgodnienia” elementów kształtującego się wielopoziomowego systemu politycznego. Kluczowym czynnikiem wydaje się być stymulowanie ewolucji systemu partyjnego, która powinna być priorytetem dla aktorów dążących do demokratyzacji jako elementu pogłębiania procesu integracji europejskiej.
4. Aby tak się stało, niezbędne wydaje się przyjęcie strategii „lokomotywy” i stymulowanie zmian poprzez wprowadzenie – zgodnie z art. 10 TUE – autentycznych partii europejskich, z pierwotnym członkostwem jednostek, dopuszczeniem transgranicznego finansowania, być może ze stworzeniem unijnego systemu finansowania partii politycznych (analogicznym do istniejącego np. w Polsce).
5. Jednolity system wyborczy do PE ma sens jako element tej zmiany, natomiast sama zmiana technicznych reguł elekcji, np. ujednoczenie metody rozdziału mandatów czy wprowadzenie uniwersalnego progu wyborczego, nie są wystarczającym narzędziem wygenerowania bezpośredniej reprezentacji politycznej.
6. Alternatywą dla zarysowanych zmian jest podkreślenie pierwotności legitymizacji krajowej i urealnienie sytuacji, to znaczy rozbicie iluzji reprezentacji ideologicznej i przyznanie, że biorąc pod uwagę istniejące reguły reprezentacji i reguły wyborcze w ramach demokracji sfragmentyzowanej, deputowani powinni grupować się i zasiadać na Sali w ramach reprezentacji narodowych. Takie sprowadzenie na jeden poziom przez równanie do dołu nie przyczyni się samo w sobie do lepszej reprezentacji – podziały polityczne, w tym stosunek do integracji, przebiegają wewnątrz poszczególnych *demos*, ale ukáže prawdziwe oblicze – z elementami absurdalności i niedopasowania – istniejącego systemu do kształtującego

się transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego. Każę też ujawnić popierającym skoncentrowanie się na legitymizacji na poziomie narodowym, że są przeciwnikami powstania tegoż społeczeństwa obywatelskiego i demokratyzacji na poziomie transnarodowym. Aktualnie mogą bezkarnie prezentować się jako stuprocentowi demokraci.

Opisane wyżej napięcia między poziomami rozwoju, potwierdza klasyczne założenie, że dla dobrze funkcjonującego systemu reprezentacji parlamentarnej potrzebny jest *demos*, nawet wewnątrz zróznicowany, ale prezentowany aktywnie jako jedność. Opinia, że na poziomie europejskim go nie ma i być nie może, jest wyrazem określonego poglądu i wyboru ideologicznego, który nie jest bardziej „naturalny” niż wszystkie inne. Narody jako wspólnoty polityczne zostały także najpierw wymyślane (wymagowane), a następnie skutecznie opowiedziane i wypromowane i stały się bardzo silnym elementem rzeczywistości społecznej, na co prawie 60 lat temu zwracał już uwagę Stanley Hoffman. Opowieść o europejskim *demos* jest analogiczną konstrukcją, która może być promowana mniej lub bardziej skutecznie. System wyborczy do Parlamentu Europejskiego jest elektem istotnym w procesie przekładania opowieści na istniejące instytucje, choć na pewno nie najważniejszym.

## Bibliografia

### Dokumenty

1. Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage OJ L 278, 8.10.1976.
2. Decyzja Rady z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 roku zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom (2002/772/WE, Euratom), Dz.Urz L 283, 21.10.2002.
3. Decyzja Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach

bezpośrednich, załączona do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r.

4. European Parliament Resolution of 15 July 1998, on a draft electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament, A4-0212/98.
5. European Parliament Resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL)).
6. Report of 28 April 2011, on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976. Rapporteur: Andrew Duff. Procedure: 2009/2134(INL).
7. Second Report of 2 February 2012, on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976, Rapporteur: Andrew Duff, Procedure: (2009/2134(INI)).

## Studia i materiały

8. „2024 European elections: 15 additional seats divided between 12 countries”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230911IPR04910/2024-european-elections-15-additional-seats-divided-between-12-countries>
9. Ahrens P., Elomäki A., Kantola J. (eds), *Shaping the EU's Future? Europarties, European Parliament's Political Groups and the Conference on the Future of Europe*, Palgrave MacMillan 2022.
10. Andeweg R.B., *Consociational democracy*, „Annual Review of Political Science” 2000, vol. 3(1).
11. Armstrong K., *Has the Spitzenkandidaten System Failed and Should We Care?*, Verfassungsblog, 04.07.2019, <https://verfassungsblog.de/has-the-spitzenkandidaten-system-failed-and-should-we-care/>.
12. Borowska-Hryniewiecka K., *Democratising the European Multi-level Polity? a (re)assessment of the Early Warning System*, „Yearbook of Polish European Studies” 16/2013,

- <https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/the-brief-culture-war-politics-are-coming-to-europe/>.
13. Costa O., *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976. Issues of democratisation and political legitimacy*. EPRS | European Parliamentary Research Service. European Parliamentary Research Service, 2016.
  14. Crego M., *Transnational electoral lists Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, February 2021.
  15. Crum, *Why the European Parliament lost the Spitzenkandidaten-process*. Journal of European Public Policy, 2023, vol. 30, nr 2.
  16. Dahl R.A., *A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation*, Political Science Quarterly 1994, Vol. 109, No 1, 1994 .
  17. Denti D., *Do the Groups in the European Parliament Really Form a Party System?*, [w:] E. Kuźelewska, D. Klośa (eds.), *Elections to The European Parliament as a Challenge for Democracy*, Warszawa-Białystok 2013.
  18. Domaradzki S., *Przyszłość wyborów do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Europejski” 2021, nr 2.
  19. Dubowski T., *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
  20. *Electoral thresholds in European Parliament elections*, EPRS Briefing, April 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749770/EPRS\\_BRI\(2023\)749770\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749770/EPRS_BRI(2023)749770_EN.pdf).
  21. *Enhancing the integrity of the 2024 European Parliament elections*, SEEDS Policy Paper, August 2023.
  22. Ericsen E.O., *An Emerging European Public Sphere*, „European Journal of Social Theory” 2005, vol. 8, nr 3.
  23. EuropeanConstitution.eu. A new voting system, <https://europeanconstitution.eu/a-new-voting-system>.
  24. *Europeanising European Public Spheres*, Study requested by AFCO Committee, European Union June 2020.
  25. Gattermann K., C. de Vreese, (2020). *Awareness of Spitzenkandidaten in the 2019 European elections: The effects of news exposure in domestic campaign contexts*. Research & Politics 2020, vol. 7, nr 2.

26. Gattermann K., *Media Personalization during European Elections: the 2019 Election Campaigns in Context*. Journal of Common Market Studies, Wiley Blackwell, 2020, vol. 58.
27. Gerhards J., *Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit*, [w:] M. Bach (Hrsg.), *Transnationale Integrationsprozesse in Europa*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen 2000.
28. *Germany's slow implementation of the 2018 EU electoral reform and unease over electoral thresholds*, European Parliament Think-Tank, At-a-Glance, 25.09.2023, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_ATA\(2023\)753936](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2023)753936).
29. Grimm D., *Does Europe needs Constitution?*, European Law Journal 2010, vol. 3.
30. Heidbreder E., *The Spitzenkandidaten dilemmas: A successful failure?*, 04.05.2023, <https://www.foederalist.eu/2023/05/eva-heidbreder-spitzenkandidaten-procedure.html>.
31. Hix S., Hoyland B., *Political System of the European Union*, Bloomsbury 2022.
32. Jelonek A., *Kryzys konsocjonalnej demokracji. Studium przypadku*, „Studia socjologiczne” 2005, nr 1.
33. Laude L., *Creating European Public Spheres: Legitimising EU Law Through a Reconfiguration of European Political Parties*, „European Papers” 2021, vol. 6, nr 2.
34. Lijphart A., *The Wave of Power-Sharing Democracy*, [w:] *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford 2002.
35. Menke M., *Making Europe Visible: Why The European Elections Need a Spitzenkandidaten TV Debate during Prime Time, 15 May 2019*, <https://www.thenewfederalist.eu/making-europe-visible-why-the-european-elections-need-a-spitzenkandidaten?lang=fr>
36. Müller M., *Make European Elections More Meaningful, How to Reinforce Parliamentary Democracy at the EU Level* EIP-Friedrich Ebert Stiftung, June 2020.
37. Nogaj M., Poptcheva E.-M., *The Reform of the Electoral Law of the European Union. European Added Value Assessment accompanying the legislative own-initiative*

- Report* (Co-Rapporteurs Danuta Hübner and Jo Leinen), European Parliamentary Research Service, September 2015.
38. Paczeński A., *Ujednolicenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość?*, „Studia Wyborcze” 2017, vol. 23.
  39. Pütz C., van de Rakt E., *The European elections 2019: Learning from mistakes made 16 August 2019*, <https://eu-boell.org/en/2019/08/16/european-elections-2019-learning-mistakes-made>.
  40. Rewizorski M., *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 1.
  41. Rivas-de-Roca R., García-Gordillo M., *Understanding the European Public Sphere: a review of pending challenges in research*, European Politics and Society 2022, vol. 23, nr 3.
  42. *Spitzenkandidaten: The Candidates No One Talks About Interview with Morgan Guérin*, 21/05.2019, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/spitzenkandidaten-candidates-no-one-talks-about>.
  43. *A Smarter funding system for European parties*, <https://www.oegfe.at/policy-briefs/a-smarter-funding-system-for-european-parties/?lang=en>
  44. Szymańska A., *European public sphere. Barriers and limitations*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2018, t. 61, nr 1.
  45. P De Wilde, *The Fall of the Spitzenkandidaten: Political Parties and Conflict in the 2019 European Elections*, [w:] Kritzinger S., Plescia C.K., Raube, J. Wilhelm and J. Wouters (Eds), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Abingdon: Routledge, 2020.
  46. *The Spitzenkandidaten system is broken beyond repair*, 04.06.2019, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/the-spitzenkandidaten-system-is-broken-beyond-repair/>.
  47. <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-mep-election-2024/>.
  48. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-20/eu-climate-chief-fears-green-deal-risks-hit-from-culture-wars>.

Krzysztof Wasilewski

## Rola i miejsce Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym Komisji Europejskiej

### Wstęp

Parlament Europejski należy obecnie do kluczowych instytucji Unii Europejskiej. Nie tylko uosabia on zasady demokracji poprzez bezpośrednie reprezentowanie obywateli całej UE, ale także rośnie jego rola jako kreatora polityki zarówno w wymiarze wewnątrzunijnym, jak i zewnętrznym. Powtarzając za oficjalnymi sformułowaniami, można stwierdzić, że:

„Jako instytucja reprezentująca obywateli Europy Parlament stanowi demokratyczną podstawę Unii Europejskiej. Jeżeli UE ma mieć pełną legitymację demokratyczną, Parlament musi w pełni uczestniczyć w europejskim procesie ustawodawczym i sprawować w imieniu obywateli kontrolę polityczną nad innymi instytucjami unijnymi”<sup>1</sup>.

Za początki Parlamentu Europejskiego można uznać lata 50. XX w. Wówczas to ustanowiono Wspólne Zgromadzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) z 78 mianowanymi członkami. Zgromadzenie posiadało ograniczone kompetencje, będąc zaprojektowanym przede wszystkim do nadzorowania organów wykonawczych EWWiS. Z tego też powodu na zgromadzenie można patrzeć jako instytucję kładącą podwaliny pod zasadę parlamentarnego nadzoru, która charakteryzuje współczesny Parlament Europejski (Corbett, Jacobs & Shackleton, 2016). Zgodnie z art. 6 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali Zgromadzenie miało zbierać się „jeden miesiąc po objęciu przez Komisję urzędu w celu elekcji swoich urzędników i sporządzenia swoich Przepisów Proceduralnych. (...) Zgromadzenie pięć miesięcy po objęciu przez Komisję

---

<sup>1</sup> Parlament Europejski: uprawnienia, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/19/parlament-europejski-uprawnienia> (dostęp: 10.03.2024).



urzędu przeprowadza drugie spotkanie w celu rozważenia raportu ogólnego w sprawie sytuacji Wspólnoty, wraz z pierwszym preliminarzem budżetowym”<sup>2</sup>.

Ograniczone kompetencje i brak jasnego celu Wspólnego Zgromadzenia stały się zaczynem dyskusji o jego reformie. Już w grudniu 1954 r. ukazało się sprawozdanie autorstwa Pierre-Henri Teitgena na temat funkcji kontrolnych Zgromadzenia. Zdaniem tego francuskiego polityka, jak przypominał politolog Franco Piodi:

„Zgromadzeniu brakowało niektórych kompetencji zastrzeżonych typowo dla parlamentów, takich jak uprawnienia legislacyjne i budżetowe. Przysługiwało mu natomiast inne podstawowe uprawnienie, jakim jest monitorowanie pracy władzy wykonawczej, choć bez prawa wyrażania wotum nieufności. Nie była to kontrola o charakterze czysto technicznym, miała bowiem niezaprzeczną wagę polityczną. Zgromadzenie mogło również uczestniczyć w procedurze zmiany traktatu. Co więcej, w ujęciu bardziej ogólnym, EWWiS została zaprojektowana jako wyjściowy model wspólnoty, której przyszłe perspektywy wykaczały daleko poza bieżący zakres kompetencji”<sup>3</sup>.

Z podpisaniem Traktatów Rzymskich w 1957 roku, tworzących Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Euratom, zgromadzenie zyskało szersze kompetencje, ewoluując w Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne. Zgodnie z art. 137, miało ono składać się z „przedstawicieli narodów Państw należących do Wspólnoty” oraz wykonywać „uprawnienia doradcze i kontrolne”<sup>4</sup>. Ponadto, „Zgromadzenie opracowuje projekty mające na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich”<sup>5</sup>. Największą liczbę delegatów posiadały Francja, Niemcy i Włochy – po 36 – Belgia i Niderlandy po 14, zaś Luksemburg sześciu. Zgromadzenie odbywało sesję roczną, którą ustalono na trzeci wtorek października. Dodatkowo, traktat przewidywał możliwość zwołania sesji

<sup>2</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

<sup>3</sup> F. Piodi, *Dążąc do jednego parlamentu. Wpływ wspólnego zgromadzenia EWWiS na Traktaty Rzymskie*, Strasburg 2007, s. 17.

<sup>4</sup> *Traktaty Rzymskie: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*.

<sup>5</sup> Ibidem.

nadzwyczajnej, co następowało na wniosek większości Zgromadzenia bądź na żądanie Rady lub Komisji<sup>6</sup>.

W ten sposób Zgromadzenie zyskało poważne umocowanie w strukturze EWG. Konsultacje ze Zgromadzeniem były przewidziane m.in. w przypadku ustanawiania przepisów przez Radę. Co więcej, zgodnie z art. 203, Zgromadzenie zyskało prawo do przedkładania propozycji poprawek do projektu budżetu.

Ta zmiana oznaczała początek drogi Parlamentu Europejskiego do stania się współustawodawcą, obok Rady Unii Europejskiej. Jednak dopiero w 1979 roku członkowie PE zostali wybrani w pierwszych bezpośrednich wyborach przez obywateli państw członkowskich, co znacznie wzmocniło jego legitymację.

Jednolity Akt Europejski (1986), a także kolejne traktaty z Maastricht (1992), Amsterdamu (1997), Nicei (2001) i Lizbony (2007) znacznie rozszerzyły kompetencje PE. Szczególnie Jednolity Akt Europejski należy postrzegać jako istotny krok ku wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego. Jak bowiem zauważono w jego preambule, państwa członkowskie były przekonane, że:

„Idea europejska, wyniki osiągnięte w zakresie integracji gospodarczej i współpracy politycznej i potrzeba dalszego rozwoju są zgodne z pragnieniami demokratycznych narodów Europy, dla których Parlament Europejski wybierany w powszechnych wyborach jest niezbędnym forum wyrażania ich woli”<sup>7</sup>.

Rosnąca rola PE została zaznaczona w samym języku dokumentu. W większości przypadków dotychczasowe sformułowanie „po konsultacji” zastąpiono „we współpracy z”, zaś Zgromadzenie stało się Parlamentem Europejskim, co już samo w sobie podkreślało pozycję tej instytucji i nadawało jej odpowiednią rangę – także w dyskursie publicznym.

Zgodnie z Jednolitym Aktem Europejskim Parlament uczestniczył w systemie decyzyjnym, zarówno w odniesieniu do kompetencji Rady, jak i Komisji Europejskiej. Wzrost kompetencji Parlamentu Europejskiego odnosił się także do polityki zagranicznej Wspólnoty, o czym stanowił punkt 4 art. 30:

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> *Jednolity Akt Europejski*.

„Wysokie Umawiające się Strony zapewniają, że Parlament Europejski jest ściśle włączany do europejskiej współpracy politycznej. W tym celu Prezydencja regularnie informuje Parlament Europejski o kwestiach polityki zagranicznej, które są rozpatrywane w ramach współpracy politycznej, oraz czuwa, aby poglądy Parlamentu Europejskiego zostały należycie uwzględnione”<sup>8</sup>.

Co więcej, zgodnie z art. 8 Parlament Europejski musiał wyrazić zgodę na rozszerzenie wspólnoty:

„Każde państwo europejskie może się ubiegać o członkostwo we Wspólnocie. Wniosek swój przedkłada Radzie, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej bezwzględnie większością głosów jego członków”<sup>9</sup>.

Równie poważne zmiany, dotyczące zakresu funkcjonowania Parlamentu Europejskiego i jego pozycji w całej strukturze Unii Europejskiej, wprowadzał Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht. Wśród celów, które stawiała sobie nowa organizacja, wymieniono:

- popieranie zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umacnianie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, obejmującej docelowo jedną walutę, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu;
- potwierdzanie swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej docelowo określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony;
- rozwijanie ścisłej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- pełne zachowanie dorobku wspólnotowego i jego rozwój, mając na celu rozważenie, w drodze procedury określonej w artykule N ustęp 2, zakresu, w jakim polityki i formy współpracy, ustanowione niniejszym Traktatem, wymagają zmiany w celu zapewnienia skuteczności mechanizmów i instytucji Wspólnoty”<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Traktat o Unii Europejskiej.

Zgodnie z założeniami w osiągnięciu powyższych celów istotną rolę miał odgrywać Parlament Europejski. Poszerzono jego kompetencje, dodając do tekstu traktatu dodatkowe artykuły. Art. 138a wskazywał, że „partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii. Przyczyniają się one do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”<sup>11</sup>. Z kolei art. 138b precyzował rolę PE w procesie decyzyjnym Unii:

„W zakresie, w jakim przewiduje to niniejszy Traktat, Parlament Europejski uczestniczy w procesie prowadzącym do przyjęcia aktów wspólnotowych, poprzez wykonywanie swych uprawnień w ramach procedur określonych w artykułach 189b i 189c, jak również poprzez udzielanie zgody lub wydawanie opinii doradczych. Parlament Europejski może, stanowiąc większością głosów swoich członków, żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt wspólnotowy jest niezbędny w celu wykonania niniejszego Traktatu”<sup>12</sup>.

Co więcej, w odniesieniu do Komisji Europejskiej Parlament zyskał prawo zatwierdzania jej składu:

„Rządy Państw Członkowskich, w konsultacji z nominowanym przewodniczącym, nominują inne osoby, które zamierzają mianować członkami Komisji. Nominowani w ten sposób przewodniczący i pozostali członkowie Komisji podlegają, jako kolegium, zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski przewodniczący i pozostali członkowie Komisji zostają mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy Państw Członkowskich”<sup>13</sup>.

Warto zauważyć, że procedura współdecyzji wprowadzona traktatem z Maastricht i rozszerzona traktatem lizbońskim podniosła Parlament do roli współustawodawcy na równi z Radą w szerokim zakresie obszarów polityki, w tym rynku wewnętrznego, środowiska i ochrony konsumentów (Hix & Høyland, 2013)<sup>14</sup>.

Kolejne uszczegółowienia roli Parlamentu Europejskiego przyniósł Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej.

Europejskie, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty. Poglądy Parlamentu miały odąd być uwzględniane zarówno w przypadku określania kierunków w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Zgodnie z art. J.11:

„Prezydencja konsultuje z Parlamentem Europejskim najważniejsze kwestie i podstawowe kierunki wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz czuwa, aby poglądy Parlamentu Europejskiego zostały należycie uwzględnione. Prezydencja i Komisja regularnie informują Parlament Europejski o rozwoju polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Parlament Europejski może kierować do Rady pytania lub formułować pod jej adresem zalecenia. Corocznie przeprowadza on debatę o postępach w realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”<sup>15</sup>.

Zwiększyła się także rola Parlamentu Europejskiego w relacjach z Radą i Komisją Europejską. Parlament zyskał prawo wypowiedzenia się i opiniowania w najważniejszych kwestiach związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Ponadto wymagana była konsultacja z Parlamentem w zakresie dodatkowych zadań Rady i całej UE:

„Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w granicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”<sup>16</sup>.

Traktat z Amsterdamu zmodyfikował art. 158, odnoszący się do przewodniczącego Komisji Europejskiej. Zgodnie z ustępem 2, „Rządy Państw Członkowskich nominują za wspólnym porozumieniem osobę, którą zamierzają mianować przewodniczącym Komisji; nominacja ta jest zatwierdzana przez Parlament Europejski. Rządy Państw Członkowskich, za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym, nominują inne osoby, które zamierzają mianować członkami Komisji”<sup>17</sup>. Co więcej, to Parlament udzielał Komisji absolutorium z wykonania budżetu:

„Parlament Europejski, na zalecenie Rady, która stanowi większością kwalifikowaną, udziela Komisji absolutorium

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

z wykonania budżetu. W tym celu Rada i Parlament kolejno badają rachunki i bilans finansowy określone w artykule 205a, roczne sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego, wraz z odpowiedziami kontrolowanych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego, oświadczenie o wiarygodności określone w artykule 188c ustęp 1 drugi akapit, jak również odpowiednie sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego<sup>18</sup>.

Przyjęty w 2001 r. Traktat z Nicei precyzował kompetencje Parlamentu Europejskiego w kolejnych sferach funkcjonowania Unii Europejskiej. Widać w nim zauważalną zmianę odnoszącą się do miejsca PE w procesie decyzyjnym, także w odniesieniu do Komisji i Rady Europejskiej. Artykuł 214, regulujący sposób powoływania Komisji otrzymał następujące brzmienie:

„Rada, zebrana w składzie szefów państw lub rządów i stanowiąca większością kwalifikowaną, nominuje osobę, którą zamierza mianować przewodniczącym Komisji; nominacja ta jest zatwierdzana przez Parlament Europejski.. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną i za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym, przyjmuje listę pozostałych osób, które zamierza mianować członkami Komisji, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z Państw Członkowskich. Nominowani w ten sposób przewodniczący i pozostali członkowie Komisji podlegają, jako kolegium, zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski przewodniczący i pozostali członkowie Komisji zostają mianowani przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną<sup>19</sup>.

Co więcej, Parlament Europejski zyskał prawo wypowiedzenia się w sprawach państw członkowskich, m.in. w przestrzeganiu przez nie praworządności. W nowym traktacie mówiący o tym art. 7 otrzymał następujące brzmienie:

„Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie zasad wymienionych w artykule 6 ustęp 1 i skierować do tego Państwa stosowne zalecenia. Przed dokonaniem takiego

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nim akty prawne.

stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może wezwać osoby niezależne do przedłożenia w rozsądnym terminie sprawozdania w sprawie sytuacji w tym Państwie<sup>20</sup>.

Dodatkowo zgoda Parlamentu Europejskiego była wymagana w zakresie wezwania przez Radę państwa członkowskiego do wyjaśnień w rzeczonyj kwestii:

„Rada zebrana w składzie szefów państw lub rządów, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu rządu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie zasad określonych w artykule 6 ustęp 1<sup>21</sup>.

Wzrosła także rola – choć nie bezpośrednio – Parlamentu Europejskiego w wyznaczaniu kierunków polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Jak bowiem zapisano w art. 27d:

„Bez uszczerbku dla kompetencji Prezydencji lub Komisji, sekretarz generalny Rady, wysoki przedstawiciel do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zapewnia w szczególności, by Parlament Europejski i wszyscy członkowie Rady byli w pełni poinformowani o realizacji wzmocnionej współpracy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>22</sup>.

Warto przyjrzeć się kompetencjom Parlamentu Europejskiego zawartym w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Chociaż dokument ten nie został przyjęty przez państwa członkowskie, to jego treść wskazywała kierunek myślenia o miejscu Parlamentu Europejskiego w strukturze decyzyjnej Unii Europejskiej. W artykule III, odnoszącym się do instytucji UE, nakreślono miejsce i znaczenie Parlamentu we Wspólnocie. Poszczególne punkty artykułu mówiły m.in.:

„Parlament Europejski może, stanowiąc większość swoich członków, zażądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych wniosków w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania Konstytucji. Jeżeli

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

Komisja nie przedłoży wniosku, zawiadamia o tym Parlament Europejski, podając uzasadnienie<sup>23</sup>.

„W ramach wykonywania swych zadań Parlament Europejski może, na żądanie jednej czwartej swoich członków, ustanowić tymczasową komisję śledczą do zbadania, bez uszczerbku dla uprawnień powierzonych w Konstytucji innym instytucjom lub organom, zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa Unii, chyba że podnoszone fakty są rozpatrywane przez sąd i postępowanie sądowe nie jest zakończone”.

Propozycja ustanowienia konstytucji dla Europy została odrzucona przez społeczeństwo europejskie. Co prawda w tych państwach, gdzie przewidziano ratyfikację parlamentarną uzyskano pozytywną decyzję, lecz jedynie w referendum w Luksemburgu konstytucja uzyskała demokratyczną większość. W referendach ogłoszonych we Francji i Holandii większość głosujących wypowiedziała się przeciwko konstytucji. W konsekwencji proces ratyfikacji został wstrzymany, zaś kolejne zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyniósł dopiero Traktat z Lizbony.

Wizja silnej pozycji Parlamentu Europejskiego, naszkicowana w Konstytucji dla Europy, spełniła się częściowo w Traktacie z Lizbony, przyjętym w 2007 r. Dokument ten był wynikiem kompromisu między zwolennikami Konstytucji, a tymi, którzy uważali, że wprowadzane przez niego zmiany sięgały zbyt głęboko kompetencji państw członkowskich. Już w celach i założeniach prawnych wskazywano na potrzebę dalszej – choć stopniowej – integracji wewnątrz Unii Europejskiej:

„Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zostaje przemianowany na „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE), a termin „Wspólnota” zostaje w całym dokumencie zastąpiony terminem „Unia”. Wspólnota ustępuje miejsca Unii, która jest jej prawnym następcą. Traktat z Lizbony nie ustanawia symboli unijnych o charakterze państwowym, takich jak flaga czy hymn. Choć dokument ten z samej nazwy różni się od projektu traktatu konstytucyjnego, zachowuje większość jego największych osiągnięć<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy.

<sup>24</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.



Zarazem wskazywano, że postępująca integracja nie stanowiła zagrożenia dla państw członkowskich, a jedynie umożliwiała demokratyzację procedur unijnych:

„Traktat z Lizbony nie powierza Unii żadnych nowych wyłącznych kompetencji. Niemniej zmienia on sposób, w jaki Unia wykonuje swoje dotychczasowe kompetencje, a także pewne nowe (dzielone) kompetencje. Rozszerza udział obywateli w życiu publicznym i zwiększa ich ochronę, ustanawia nową strukturę instytucjonalną i modyfikuje procesy decyzyjne, aby zwiększyć skuteczność i przejrzystość. Wzmacnia to kontrolę parlamentarną i odpowiedzialność demokratyczną”<sup>25</sup>.

Ostrożne podejście do kwestii integracji i rosnącej roli instytucji Unii Europejskiej dobrze ilustruje opis znaczenia Parlamentu Europejskiego, zamieszczony w Traktacie z Lizbony:

„Kompetencje ustawodawcze Parlamentu zostały zwiększone wraz z nową „zwykłą procedurą ustawodawczą”, która zastąpiła dawną procedurę współdecyzji. Procedura ta ma obecnie zastosowanie w ponad 40 nowych dziedzinach polityki, co zwiększa ich całkowitą liczbę do 85. Procedura zgody zostaje utrzymana; procedura konsultacji pozostaje bez zmian. Nowa procedura budżetowa zapewnia całkowitą równość Parlamentu i Rady w zakresie zatwierdzania rocznego budżetu. Wieloletnie ramy finansowe muszą zostać zatwierdzone przez Parlament Europejski. Parlament wybiera odtąd przewodniczącego Komisji większością głosów na wniosek Rady Europejskiej, która ma obowiązek desygnować kandydata, stanowiąc większością kwalifikowaną na podstawie wyników wyborów europejskich. Parlament nadal zatwierdza skład Komisji jako kolegium”.

Warto zaznaczyć, że obok Parlamentu Europejskiego mandat demokratyczny otrzymywała po części Komisja Europejska. Wiązało się to z uzależnieniem wyboru przewodniczącego Komisji od wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego:

„Jako że przewodniczący Komisji jest obecnie wybierany i mianowany z uwzględnieniem wyników wyborów europejskich, większa jest jego legitymacja polityczna. Przewodniczący jest odpowiedzialny za wewnętrzną

---

<sup>25</sup> Ibidem.

organizację kolegium (mianowanie komisarzy, rozdzielanie zadań, składanie wniosków o odwołanie komisarzy w określonych okolicznościach)<sup>26</sup>.

Obecne ramy funkcjonowania Parlamentu Europejskiego, obok wspomnianych traktatów, wyznacza jego Regulamin. W odniesieniu do relacji z Komisją Europejską dokument ten wskazuje zakres, w jakim parlament posiada możliwość realizowania funkcji kontrolnych i nadzorujących wobec Komisji. Zgodnie z art. 47 Regulaminu:

„Parlament może, przyjmując rezolucję na podstawie sprawozdania z inicjatywy własnej właściwej komisji sporządzonego zgodnie z art. 54, zwrócić się do Komisji o przedłożenie wszelkich stosownych wniosków mających na celu przyjęcie nowego lub zmianę istniejącego aktu prawnego. Parlament dokonuje tego w drodze rezolucji przyjmowanej większością głosów całkowitej liczby posłów do Parlamentu w głosowaniu końcowym. Parlament może jednocześnie określić termin przedłożenia wniosku. Każdy poseł może przedłożyć wniosek dotyczący aktu prawnego Unii w ramach prawa Parlamentu do inicjatywy ustawodawczej zgodnie z art. 225 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Taki wniosek może przedłożyć wspólnie maksymalnie dziesięciu posłów. We wniosku podaje się podstawę prawną, na której się on opiera, i można do niego dołączyć uzasadnienie liczące nie więcej niż 150 słów. Wniosek przedkłada Przewodniczącemu, który sprawdza, czy spełnione zostały wymogi prawne. Może on przekazać właściwej komisji wniosek o opinię co do adekwatności jego podstawy prawnej lub o jej sprawdzenie. Jeżeli Przewodniczący uzna wniosek za dopuszczalny, ogłasza to na posiedzeniu plenarnym i przekazuje go komisji przedmiotowo właściwej. Przed przekazaniem komisji przedmiotowo właściwej wniosek tłumaczony jest na języki urzędowe, które przewodniczący tej komisji uzna za niezbędne do podjęcia decyzji w sprawie nadania wnioskowi dalszego biegu. Komisja przedmiotowo właściwa podejmuje decyzję w sprawie dalszego działania w ciągu trzech miesięcy od przekazania wniosku, po umożliwieniu autorom wniosku wystąpienia przed komisją<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego.

Dodatkowo, Komisja może przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie skierowane do Rady, dotyczące zmiany traktatów. W ten sposób jego członkowie, reprezentujący ogół obywateli Unii Europejskiej, ma szansę wypowiedzieć się na tematy kluczowe w sprawie funkcjonowania UE i jej przyszłości, o czym mówi art. 85 regulaminu:

„W przypadku konsultacji z Parlamentem, zgodnie z art. 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady Europejskiej popierającej analizę poprawek do traktatów, sprawa zostaje przekazana do właściwej komisji. Komisja sporządza sprawozdanie zawierające:

- projekt rezolucji, który stwierdza, czy Parlament zatwierdza czy odrzuca proponowaną decyzję, i który może zawierać propozycje skierowane do konwentu lub konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich;
- w razie potrzeby uzasadnienie.

3. Jeżeli Rada Europejska postanowi zwołać konwent, przedstawiciele Parlamentu są mianowani przez Parlament na wniosek Konferencji Przewodniczących.

Delegacja Parlamentu wybiera swojego przewodniczącego i kandydatów do członkostwa w grupie sterującej lub urzędzie stworzonym przez konwent.

4. Jeżeli Rada Europejska zwraca się do Parlamentu o wydanie zgody na decyzję o niezwoływaniu konwentu w celu przeanalizowania zaproponowanych poprawek do traktatów, wniosek taki zostaje przekazany do właściwej komisji zgodnie z art. 105<sup>28</sup>.

Relacje między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską reguluje Porozumienie ramowe przyjęte w listopadzie 2010 r. Dokument ten powstał „w celu lepszego odzwierciedlenia nowego „szczególnego partnerstwa” między Parlamentem i Komisją obie instytucje przyjmują następujące środki w celu wzmocnienia odpowiedzialności politycznej i zasadności działań Komisji, rozszerzenia konstruktywnego dialogu i poprawy przepływu informacji pomiędzy obiema instytucjami oraz ulepszenia współpracy dotyczącej procedur i planowania<sup>29</sup>. W sposób szczegółowy wskazuje on na miejsce Parlamentu Europejskiego

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską.

w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, także w kontekście politycznym. Warto przywołać w całości ustęp mówiący o odpowiedzialności politycznej Komisji przed Parlamentem:

- „Po nominacji przez Radę Europejską kandydat na przewodniczącego Komisji przedstawi Parlamentowi wytyczne polityczne na okres swojej kadencji w celu umożliwienia merytorycznej wymiany poglądów z Parlamentem, zanim zostanie on wybrany w drodze głosowania.
- Zgodnie z art. 106 Regulaminu Parlament konsultuje się z wybranym przewodniczącym Komisji w odpowiednim czasie przed rozpoczęciem procedur związanych z zatwierdzeniem nowego składu Komisji. Parlament uwzględnia uwagi wyrażone przez wybranego przewodniczącego.
- Kandydaci na członków Komisji zapewniają pełne ujawnienie wszelkich istotnych informacji zgodnie z obowiązkiem niezależności określonym w art. 245 TFUE.
- Procedury są ukształtowane w sposób gwarantujący jawność, sprawiedliwość i spójność oceny całej desygnowanej Komisji.
- Bez uszczerbku dla zasady kolegalności Komisji, każdy z członków Komisji ponosi odpowiedzialność polityczną za działania podejmowane w zakresie swoich kompetencji.
- Przewodniczący Komisji ponosi całkowitą odpowiedzialność za stwierdzenie jakiegokolwiek konfliktu interesów, który uniemożliwiłby danemu członkowi Komisji pełnienie obowiązków.
- Przewodniczący Komisji jest też odpowiedzialny za wszelkie dalsze działania podjęte w powyższych okolicznościach i niezwłocznie informuje o tym na piśmie przewodniczącego Parlamentu.
- Udział członków Komisji w kampaniach wyborczych reguluje kodeks postępowania komisarzy.
- Członkowie Komisji biorący aktywny udział w kampaniach wyborczych jako kandydaci w wyborach do Parlamentu Europejskiego powinni wziąć bezpłatny urlop wyborczy ze skutkiem od końca ostatniej sesji miesięcznej poprzedzającej wybory.
- Przewodniczący Komisji w odpowiednim czasie informuje Parlament o swojej decyzji dotyczącej przyznania takiego urlopu, wskazując, który członek Komisji przejmie stosowne obowiązki na czas trwania urlopu.

- W przypadku gdy Parlament zwróci się do przewodniczącego Komisji o wycofanie poparcia wobec któregoś z członków Komisji, przewodniczący poważnie rozważy, czy zażądać rezygnacji tego członka zgodnie z art. 17 ust. 6 TUE. Przewodniczący zażąda rezygnacji tego członka lub wyjaśni Parlamentowi powody swojej odmowy w trakcie najbliższej sesji miesięcznej.
- W przypadku gdy konieczne staje się zastąpienie członka Komisji w okresie trwania jego kadencji zgodnie z art. 246 akapit drugi TFUE, przewodniczący Komisji poważnie rozważy wynik konsultacji z Parlamentem przed wyrażeniem zgody na decyzję Rady. Parlament zapewnia jak najsprawniejszy przebieg swoich procedur, aby umożliwić przewodniczącemu Komisji poważne rozważenie opinii Parlamentu przed powołaniem nowego członka Komisji. Podobnie, zgodnie z art. 246 akapit trzeci TFUE, w przypadku gdy okres pozostający do zakończenia kadencji Komisji jest krótki, przewodniczący Komisji poważnie rozważy stanowisko Parlamentu.
- Jeżeli przewodniczący Komisji ma zamiar dokonać zmian w rozdziale obowiązków członków Komisji w trakcie kadencji Komisji zgodnie z art. 248 TFUE, informuje o tym Parlament w odpowiednim czasie, pozwalającym mu na przeprowadzenie odpowiedniej konsultacji parlamentarnej na temat tychże zmian. Decyzja przewodniczącego o dokonaniu zmian w rozdziale obowiązków może stać się skuteczna natychmiast.
- Jeżeli Komisja proponuje zmianę kodeksu postępowania komisarzy, dotyczącą konfliktu interesów lub zachowania etycznego, zwróci się do Parlamentu o wydanie opinii.

W stosunku do powyższego zapisano ponadto konieczność dialogu między Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą. Dwa ostatnie ciała zostały zrównane w ważności, zgodnie z „podstawową zasadą równego traktowania, zwłaszcza w odniesieniu do dostępu do posiedzeń, wystąpień i innych informacji, w szczególności dotyczących kwestii o charakterze ustawodawczym i budżetowym”. W związku z tym Porozumienie ramowe wprowadziło szczegółowe rozwiązania prowadzące do osiągnięcia wskazanego celu:

- na wniosek Parlamentu przewodniczący Komisji będzie odbywać regularnie, co najmniej dwa razy w roku, posiedzenia

- z Konferencją Przewodniczących w celu przedyskutowania kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania,
- przewodniczący Komisji będzie prowadzić regularny dialog z przewodniczącym Parlamentu w sprawie kluczowych kwestii horyzontalnych i ważnych wniosków ustawodawczych. Dialog ten powinien również obejmować zaproszenia przewodniczącego Parlamentu do uczestniczenia w posiedzeniach kolegium komisarzy,
  - przewodniczący Komisji lub wiceprzewodniczący ds. stosunków międzyinstytucjonalnych jest zapraszany do uczestniczenia w posiedzeniach Konferencji Przewodniczących i Konferencji Przewodniczących Komisji, gdy mają być omawiane szczegółowe kwestie związane z ustalaniem porządku obrad sesji plenarnej, stosunkami międzyinstytucjonalnymi między Parlamentem i Komisją oraz z problematyką ustawodawczą i budżetową,
  - corocznie odbywają się spotkania z udziałem Konferencji Przewodniczących, Konferencji Przewodniczących Komisji i kolegium komisarzy w celu omówienia istotnych spraw, w tym przygotowania i wdrożenia programu prac Komisji,
  - Konferencja Przewodniczących i Konferencja Przewodniczących Komisji w odpowiednim czasie informują Komisję o wynikach prowadzonych przez nie dyskusji mających wymiar międzyinstytucjonalny. Parlament informuje również Komisję wyczerpująco i regularnie o wynikach posiedzeń związanych z przygotowaniem sesji miesięcznych uwzględniając opinie Komisji. Powyższe postanowienie nie narusza postanowień pkt 45,
  - w celu zapewnienia regularnego przepływu istotnych informacji pomiędzy obiema instytucjami sekretarz generalny Parlamentu i sekretarz generalny Komisji odbywają regularne spotkania”.

Porozumienie reguluje ponadto udział Komisji w pracach Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z zapisami tego dokumentu, obecność na posiedzeniach plenarnych lub innych organów Parlamentu Komisja winna traktować priorytetowo względem pozostałych obowiązków. W szczególności „członkowie Komisji byli obecni na posiedzeniach plenarnych, gdy Parlament wystąpi z takim wnioskiem, w celu rozpatrzenia punktów porządku

dziennego wchodzących w zakres ich kompetencji”<sup>30</sup>. Dodatkowo, Parlament zyskał możliwość zorganizowania tury z pytaniami, z udziałem przewodniczącego Komisji. Co więcej, „wzorując się na obecnej formule tury pytań z udziałem przewodniczącego Komisji, wprowadza się turę pytań z udziałem członków Komisji, w tym wiceprzewodniczącego ds. stosunków zewnętrznych/ Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, w celu zreformowania bieżącej tury pytań. Tura pytań dotyczy zagadnień z zakresu kompetencji poszczególnych członków Komisji”<sup>31</sup>.

Jeden z załączników Porozumienia szczegółowo reguluje udział Parlamentu Europejskiego w procesie negocjowania i zawierania umów międzynarodowych. Zgodnie z nim „Komisja informuje Parlament o zamiarze zaproponowania rozpoczęcia negocjacji w tym samym czasie, w jakim informuje o tym Radę”. Parlament jest informowany na bieżąco o postępach w negocjacjach, zyskuje także prawo do nanoszenia uwag i poprawek do tekstów umów. W przypadku umów międzynarodowych, których zawarcie wymaga zgody Parlamentu:

„Komisja przekazuje Parlamentowi w trakcie procesu negocjacji wszystkie istotne informacje, które przekazuje również Radzie (lub specjalnemu komitetowi wyznaczonemu przez Radę). Informacje te obejmują projekty zmian do przyjętych wytycznych negocjacyjnych, projekty tekstów negocjacyjnych, uzgodnione artykuły, uzgodnioną datę parafowania umowy oraz tekst umowy, która ma zostać parafowana. Komisja przekazuje również Parlamentowi, podobnie jak Radzie (lub specjalnemu komitetowi wyznaczonemu przez Radę) wszelkie istotne dokumenty otrzymane od stron trzecich, pod warunkiem uzyskania zgody ich autora. Komisja informuje przedmiotowo właściwą komisję parlamentarną o postępach w negocjacjach oraz w szczególności wyjaśnia, w jaki sposób uwzględnione zostały uwagi Parlamentu”<sup>32</sup>.

W lutym 2018 r. zmieniono punkt 4 Porozumienia odnoszącego się do odpowiedzialności członków Komisji przed Parlamentem Europejskim. W zmianie tej wybrzmiała chęć zwiększenia roli parlamentu w strukturze decyzyjnej, widząc

---

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

w tym pogłębienie procesu demokratyzacji instytucji unijnych, jak również odpowiedzialności urzędników przed obywatelami UE:

„Przewodniczący Komisji ponosi całkowitą odpowiedzialność za stwierdzenie jakiegokolwiek konfliktu interesów, który uniemożliwiłby danemu członkowi Komisji pełnienie obowiązków.

Przewodniczący Komisji jest też odpowiedzialny za wszelkie dalsze działania podjęte w powyższych okolicznościach i niezwłocznie informuje o tym na piśmie przewodniczącego Parlamentu.

Udział członków Komisji w kampaniach wyborczych reguluje kodeks postępowania członków Komisji Europejskiej.

Członkowie Komisji mogą brać udział w kampaniach wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w tym jako kandydaci. Mogą także być wybierani przez europejskie partie polityczne na głównego kandydata („*Spitzenkandidat*”) na stanowisko przewodniczącego Komisji.

Przewodniczący Komisji w odpowiednim czasie informuje Parlament, czy któryś z członków Komisji będzie prowadził kampanię wyborczą w charakterze kandydata w wyborach do Parlamentu, a także o środkach podjętych w celu zagwarantowania poszanowania zasad niezależności, uczciwości i roztropności przewidzianych w art. 245 TFUE oraz w kodeksie postępowania członków Komisji Europejskiej.

Członkowie Komisji kandydujący w wyborach do Parlamentu lub biorący udział w kampanii wyborczej powstrzymują się od zajmowania w trakcie kampanii stanowisk, które byłyby niezgodne ze spoczywającym na nich obowiązkiem zachowania poufności lub naruszałyby zasadę kolegalności.

Członkowie Komisji kandydujący w wyborach do Parlamentu lub biorący udział w kampanii wyborczej nie mogą wykorzystywać personelu ani zasobów materialnych Komisji do działań związanych z kampanią wyborczą<sup>33</sup>.

W lutym 2024 r. rozpoczęto dyskusję nad składem narodowościowym Parlamentu Europejskiego, który zdaniem jej uczestników powinien być bardziej transparentny. Dyskusja ta wynikała wprost z rosnącej roli parlamentu w procesie decyzyjnym Unii

---

<sup>33</sup> Ibidem.



Europejskiej i z potrzeby dostosowania jego składu do nowych zadań:

„Kolektywne społeczności obywatelskie i poszczególni obywatele są brani pod uwagę na dwa sposoby. Po pierwsze, każde państwo członkowskie otrzymuje taką samą liczbę miejsc, zwanych miejscami bazowymi. Na przykład, przy czterech miejscach bazowych dla każdego z 27 państw członkowskich, 108 miejsc jest zaangażowanych. W parlamencie liczącym 720 miejsc pozostaje 612 miejsc dostępnych do rozdysponowania. Po drugie, te pozostałe miejsca są przydzielane zgodnie z wielkością społeczności obywatelskich, czyli zgodnie z danymi o liczbie ludności państw członkowskich, honorując tym samym obywateli Unii jako jednostki. Jednakże, ponieważ wielkości populacji państw członkowskich różnią się znacznie, ścisłe przestrzeganie danych demograficznych umniejsza małe państwa członkowskie do stopnia, który jest uznawany za politycznie szkodliwy. Dlatego też, w celu przydziału pozostałych miejsc, kompromis mocarstw redukuje surowe dane demograficzne do skorygowanych jednostek populacyjnych. Dzieje się to w taki sposób, że większe państwa członkowskie są zredukowane w stosunku do mniejszych państw członkowskich. Skorygowane jednostki populacyjne stanowią następnie podstawę do przydziału pozostałych miejsc”<sup>34</sup>.

W konsekwencji powyższego kompromisu, Niemcy zachowałyby dotychczasową liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim, zaś Polska powróciłaby do stanu sprzed wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, czyli miałyby 52 przedstawicieli. Także Włochy, Rumunia i Węgry posiadałyby zmniejszoną reprezentację<sup>35</sup>. Te przykładowe koncepcje pokazują pożądany kierunek rozwoju Parlamentu Europejskiego. Proponowane zmiany w liczbie przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich mają na celu lepsze dostosowanie składu parlamentu do bieżącej wielkości populacji, a w konsekwencji nadać mu jeszcze bardziej demokratyczny charakter.

O wadze demokratycznego czynnika w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego (a także samej Unii Europejskiej) świadczą relacje PE z parlamentami narodowymi państw

<sup>34</sup> An objective, fair, durable and transparent fix for the EP composition, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/280838/PolDepC\\_Power%20compromise%20for%20the%20EP%20composition\\_Pukelsheim.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/280838/PolDepC_Power%20compromise%20for%20the%20EP%20composition_Pukelsheim.pdf) (dostęp: 21.04.2024).

<sup>35</sup> Ibidem.

członkowskich. Jest to także swoista kontynuacja, nawiązująca do czasów, kiedy członkowie Parlamentu Europejskiego rekrutowali się spośród członków parlamentów narodowych. Szczegółowo współpracę z parlamentami narodowymi reguluje Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi. Zgodnie z nią udział parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej wzmacnia jej demokratyczny charakter. W związku z tym szczególne obowiązki parlamentów narodowych w stosunku do UE dotyczą, m.in.:

„Aktywnego zaangażowania w sprawy UE (prawo do ratyfikowania traktatów, uczestniczenia w konwencji, o którym mowa w art. 48 TUE, kontrolowanie rządów krajowych, kontrolowanie zastosowania zasady pomocniczości, możliwość sprzeciwu wobec aktu ustawodawczego w sytuacjach wyjątkowych, transpozycja ustawodawstwa UE do prawa krajowego); dialog polityczny (współpraca międzyparlamentarna i wzajemna wymiana informacji z instytucjami europejskimi, w szczególności z Parlamentem Europejskim)”<sup>36</sup>.

Wspomniana rezolucja podkreśla potrzebę demokratycznej kontroli nad procesem decyzyjnym Unii Europejskiej, w czym szczególna rola przypada Parlamentowi Europejskiemu i poszczególnym parlamentom narodowym. Jak zapisano bowiem w cytowanym dokumencie:

„Podwójna legitymacja demokratyczna UE – będącej unią narodów i państw członkowskich – stanowi część procesu ustawodawczego UE, a zapewniają ją Parlament Europejski i Rada; uważa, że aby państwa członkowskie były reprezentowane w UE w swoim jednolitym wymiarze w sposób w pełni demokratyczny, niezbędne jest, aby w stanowiskach rządów krajowych w Radzie należycie uwzględniano opinie parlamentów narodowych, co umocniłoby demokratyczny charakter Rady”<sup>37</sup>.

Do szczególnych zadań parlamentów narodowych zaliczono z kolei te, odnoszące się do monitorowania funkcjonowania poszczególnych instytucji Unii Europejskiej i wskazywanie pożądanego kierunku ich modyfikacji:

---

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

- a) poprawę mechanizmów sterowania i monitorowania w celu zapewnienia większej spójności;
- b) zapewnienie ministrom i rządów poszczególnych krajów wstępnych wytycznych dotyczących ich prac w ramach Rady i Rady Europejskiej zgodnie z krajowymi ramami konstytucyjnymi;
- c) monitorowanie stanowisk zajmowanych przez ministrów i rządy poszczególnych krajów w Radzie i Radzie Europejskiej zgodnie z krajowymi ramami konstytucyjnymi;
- d) skuteczne sterowanie i monitorowanie wdrażania dyrektyw i rozporządzeń;
- e) zachęcenie Rady do zwiększenia przejrzystości jej debat nad aktami ustawodawczymi, przede wszystkim na etapie przygotowawczym procesu ustawodawczego, w celu zmniejszenia asymetrii informacyjnej między Parlamentem Europejskim i Radą;
- f) ocenę stosunków między komisjami Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych<sup>381</sup>.

Przyszły kierunek roli i znaczenia Parlamentu Europejskiego wskazują przygotowane w listopadzie 2023 r. wnioski Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany Traktatów. Dokument ten, który odbił się szerokim echem w debacie nad przyszłością Unii Europejskiej, wzbudzając także wiele kontrowersji, zawiera pewne odniesienia do zasad i sposobu funkcjonowania samego parlamentu. Proponowane przez członków PE modyfikacje mają na celu – jak przekonują sami autorzy – pogłębienie demokratycznego charakteru Unii Europejskiej.

Z tego też powodu w proponowanej reformie instytucjonalnej zawarto założenia, zgodnie z którymi Parlament Europejski „Podkreśla znaczenie reformy procesu decyzyjnego w Unii w celu dokładniejszego odzwierciedlenia systemu dwuizbowego dzięki wzmocnieniu pozycji Parlamentu Europejskiego:

- Domaga się zwiększenia zdolności Unii do działania poprzez znaczne zwiększenie liczby obszarów, w których decyzje dotyczące działań są podejmowane większością kwalifikowaną i w drodze zwykłej procedury ustawodawczej;

---

<sup>38</sup> Ibidem.

- Apeluje, aby przyznać Parlamentowi prawo inicjatywy ustawodawczej, w szczególności prawo do wprowadzania, zmiany lub uchylania przepisów prawa Unii, oraz aby zyskał on rolę współprawodawcy w procedurze przyjmowania wieloletnich ram finansowych;
- Wzywa do odwrócenia ról Rady i Parlamentu w zakresie mianowania i zatwierdzania przewodniczącego Komisji, tak aby dokładniej odzwierciedlić wyniki wyborów europejskich; proponuje, aby umożliwić przewodniczącemu Komisji wybór jej członków na podstawie preferencji politycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu równowagi geograficznej i demograficznej; wzywa do zmiany nazwy Komisji Europejskiej na Europejski Organ Wykonawczy;
- Proponuje ustalenie wielkości Organu Wykonawczego na nie więcej niż 15 członków wybieranych spośród obywateli państw członkowskich w systemie bezwzględnie równej rotacji, jak przewidziano już w obowiązujących Traktatach, i podsekretarzy powoływanych spośród obywateli tych państw członkowskich, które nie mają przedstawiciela w kolegium;
- Proponuje zwiększenie przejrzystości Rady Unii Europejskiej poprzez zobowiązanie jej do publikowania tych z jej stanowisk, które stanowią część zwykłego procesu legislacyjnego, oraz do organizowania publicznej debaty nad stanowiskami Rady; proponuje stworzenie podstawy prawnej upoważniającej współprawodawców do zwiększenia przejrzystości i integralności ich procesu decyzyjnego;
- Wzywa konwent do omówienia, oprócz propozycji przedstawionych w niniejszej rezolucji i odzwierciedlonych w załączniku do niej, podziału tematów między TUE i TFUE w celu przezwyciężenia trudności ze zmianą prawa Unii; wzywa konwent do zbadania, w których obszarach polityki można by zwiększyć skuteczność Unii w ramach jej struktur;
- Proponuje, aby ustalanie składu Parlamentu Europejskiego stało się kompetencją Parlamentu i wymagało uzyskania zgody Rady;
- Proponuje wzmocnienie roli partnerów społecznych w przygotowywaniu wszelkich inicjatyw w obszarach polityki społecznej, polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej;
- Wzywa do wzmocnienia instrumentów uczestnictwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym Unii w ramach demokracji przedstawicielskiej”.

Powyższe propozycje wskazują na wzrost roli Parlamentu Europejskiego w całym systemie decyzyjnym Unii Europejskiej. W rezultacie, to właśnie parlament zyskiwałby dodatkowe kompetencje kosztem Komisji i Rady. Trend ten jest widoczny również w ustępach mówiących o polityce zagranicznej i handlowej Unii Europejskiej, które miałyby być realizowane przy aktywnym współudziale Parlamentu Europejskiego. Jak bowiem zapisano w propozycji, wnioskodawca:

„Wzywa do ustanowienia Unii Obronnej obejmującej jednostki wojskowe i stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia, pod dowództwem operacyjnym Unii; proponuje, aby wspólne zamówienia i rozwój uzbrojenia były finansowane przez Unię ze specjalnego budżetu podlegającego współdecyzji i kontroli parlamentarnej oraz proponuje odpowiednie dostosowanie kompetencji Europejskiej Agencji Obrony; zaznacza, że zmiany te nie miałyby wpływu na klauzule dotyczące krajowych tradycji neutralności ani na członkostwo w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)”<sup>39</sup>.

Z kolei w przypadku polityki handlowej „proponuje, aby wspieranie wartości demokratycznych, dobrych rządów, praw człowieka i zrównoważonego rozwoju, a także inwestycje zagraniczne, ochrona inwestycji i bezpieczeństwo gospodarcze zostały objęte zakresem wspólnej polityki handlowej; proponuje, aby to Parlament Europejski i Rada przystępowały, na zalecenie Komisji, do negocjacji handlowych; proponuje ustanowienie stałego mechanizmu monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych”<sup>40</sup>. Co więcej, wśród poprawek znalazła się i ta, dająca Parlamentowi Europejskiemu udział w procesie stwierdzania naruszania przez państwo członkowskie.

## Podsumowanie

Obecnie Parlament Europejski uczestniczy niemal we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej. Jak wykazano, w związku z modyfikacjami wprowadzonymi przez kolejne traktaty parlament odgrywa kluczową rolę w procesie

<sup>39</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)).

<sup>40</sup> Ibidem.

legislacyjnym, zatwierdzaniu budżetu oraz nadzorze nad innymi instytucjami UE, zwłaszcza poprzez swoją moc do akceptacji lub odrzucenia Komisji Europejskiej. Wzrost uprawnień parlamentu na przestrzeni lat uczynił go kluczowym aktorem w zarządzaniu UE, odzwierciedlając postęp integracji europejskiej z pierwotnie ekonomicznej wspólnoty w unikalną polityczną jednostkę z ambicjami w dziedzinie ponadnarodowej demokracji<sup>41</sup>.

Pomimo znacznego rozwoju PE stoi przed wyzwaniem, w tym potrzebą zwiększenia jego widoczności i znaczenia dla obywateli UE oraz adresowania krytyki dotyczącej deficytu demokratycznego. Rosnąca złożoność zarządzania UE i zwiększająca się heterogeniczność między państwami członkowskimi stanowią dodatkowe wyzwania dla PE w skutecznym reprezentowaniu zróżnicowanej populacji, także na polu międzynarodowym<sup>42</sup>.

Analizując z perspektywy historycznej rozwój i rolę Parlamentu Europejskiego w strukturze Unii Europejskiej, uwidoczniło się, jak ta instytucja przekształciła się z ograniczonego organu doradczego w pełnoprawny, demokratyczny organ legislacyjny. Parlament Europejski, uformowany w latach 50. XX wieku jako Wspólne Zgromadzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, pierwotnie posiadał ograniczone kompetencje i funkcjonował głównie jako organ nadzorujący działania wykonawcze. Z biegiem lat, wraz z kolejnymi traktatami – od Traktatów Rzymskich po Traktat Lizboński – kompetencje PE systematycznie się rozszerzały<sup>43</sup>.

Pierwszym ważnym krokiem w umocnieniu roli PE były wybory w 1979 roku, kiedy to po raz pierwszy członkowie zostali wybrani w powszechnych wyborach bezpośrednich, co znacząco wzmocniło jego demokratyczną legitymację. Wzrost znaczenia PE można było zaobserwować poprzez większe

---

<sup>41</sup> F. Jacobs, *The European Parliament*, [w:] P. Lynch, N. Neuwahl, G. Rees (red.), *Reforming the European Union. From Maastricht to Amsterdam*, London 2013, s. 73.

<sup>42</sup> Por. A. Ripoll Servent, *The role of the European Parliament in international negotiations after Lisbon*, „Journal of European Public Policy” 2014, vol. 21(4), s. 568-586.

<sup>43</sup> T. Raunio, *The European Parliament*, [w:] J. Magone (red.), *Routledge handbook of European politics*, London 2014, s. 255.

zaangażowanie w proces decyzyjny i kontrolę nad innymi instytucjami unijnymi<sup>44</sup>.

Jednolity Akt Europejski oraz traktaty z Maastricht, Amsterdamu, Nicei i Lizbony stopniowo rozszerzały kompetencje PE, przekształcając go w kluczowego współustawodawcę obok Rady Unii Europejskiej. Zmiany te obejmowały prawo do współdecydowania w wielu obszarach politycznych, a także wzmacnianie kontroli budżetowej i legislacyjnej. PE zyskał również większe możliwości w zakresie polityki zagranicznej, co podkreślało jego rosnącą rolę w promowaniu tożsamości europejskiej na arenie międzynarodowej<sup>45</sup>.

Znaczącym aspektem wzmacniania roli Parlamentu Europejskiego są jego relacje z innymi instytucjami UE, zwłaszcza z Komisją Europejską. Poprzez ewolucję wypracowaną traktatami, uzyskał on prawo zatwierdzania składu Komisji, co zwiększało jego wpływ na kształtowanie polityk Unii. Współpraca z Komisją obejmowała regularne konsultacje i udział w procedurach legislacyjnych, co było wyrazem poszerzenia demokratycznych mechanizmów kontrolnych w ramach UE<sup>46</sup>.

Reforma instytucjonalna, przewidziana w Traktacie z Lizbony, jeszcze bardziej umocniła pozycję PE jako centralnego aktora w procesie decyzyjnym UE. Nowa „zwykła procedura ustawodawcza”, rozszerzenie kompetencji budżetowych, a także nowe uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej i rozszerzenia UE to tylko niektóre z przykładów na zwiększanie roli Parlamentu<sup>47</sup>.

Podsumowując, ewolucja PE od organu o ograniczonych uprawnieniach do kluczowego elementu demokratycznej struktury UE odzwierciedla długoterminowe aspiracje europejskie do głębszej integracji politycznej oraz demokratyzacji procesów decyzyjnych. W obliczu nowych wyzwań, takich jak rosnąca złożoność zarządzania UE oraz potrzeba większej transparentności

<sup>44</sup> B. Rittberger, *The creation and empowerment of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41(2), s. 212.

<sup>45</sup> Por. R.M. Scully, *Institutional change in the European Union. Maastricht and the European Parliament*, Seattle 1997 (unpublished), <https://aei.pitt.edu/2723/>.

<sup>46</sup> P. Ludlow, *The European Commission*, [w:] R.O Keohane, *The new European community. Decisionmaking and institutional change*, New York 2019, s. 124.

<sup>47</sup> Por. P. Craig, *The role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, [w:] S. Griller, J. Ziller (red.), *The Lisbon Treaty. EU constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien 2008, s. 109-134.

i odpowiedzialności, PE będzie kontynuował adaptację swoich struktur i procesów, aby efektywnie reprezentować i chronić interesy obywateli UE.

Ewolucja Parlamentu Europejskiego (PE), szczególnie w kontekście jego roli jako współustawodawcy i organu kontrolnego, znajduje oparcie w teorii neofunkcjonalizmu. Ta koncepcja, zapoczątkowana przez Ernsta B. Haasa, opisuje integrację europejską jako proces, w którym wzajemna zależność w jednych obszarach prowadzi do głębszej współpracy w innych. Rosnące kompetencje PE, odzwierciedlające proces „spill-over” (przenikania), wskazują na dynamiczny charakter integracji, gdzie rozwój jednych struktur wpływa na konieczność umocnienia innych. Przykładem jest rozszerzenie uprawnień PE, które stało się odpowiedzią na potrzebę bardziej zintegrowanej i demokratycznej Unii, wzmacniając jej legitymację oraz efektywność decyzyjną w odpowiedzi na złożone wyzwania polityczne i gospodarcze. Rozwój PE pokazuje, jak teoria neofunkcjonalizmu znajduje potwierdzenie w praktyce integracyjnej, gdzie poszerzanie kompetencji jednej instytucji pociąga za sobą konieczność reform w innych, utrwalając proces integracji w kierunku bardziej zintegrowanego systemu politycznego<sup>48</sup>. Warto powtórzyć za Stanisławem Konopackim, że w ślad za integracją pojawia się wspólnota polityczna. W rezultacie:

„Powstanie takiej wspólnoty sprawia, iż grupy nacisku (elity) zaczynają poszukiwać rozwiązania swoich partykularnych problemów na szczeblu ponadnarodowym. Postawy i oczekiwania aktorów sceny politycznej zostają przeniesione na ten szczebel w wyniku zmieniających się żądań grup interesu i ich zaangażowania się w pracę ponadnarodowych instytucji”<sup>49</sup>.

Konsekwencją tego stanu rzeczy jest konieczność poszukiwania porozumienia między poszczególnymi członkami kształtującej się wspólnoty politycznej, takiej jak np. Unia Europejska. Parlament Europejski można więc postrzegać jako przestrzeń służącą do ustalenia konsensusu. Konsensus staje się warunkiem koniecznym do powstania wspólnoty. W związku z tym sam fakt

<sup>48</sup> Por. T. Risse, *Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration*, [w:] B. Tanja (red.), *The disparity of European integration. Revisiting neofunctionalism*, London 2013.

<sup>49</sup> S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindsberga*, „*Studia Europejskie*” 1998, nr 3, s. 108.



funkcjonowania parlamentu nie oznacza jeszcze uformowania się wspólnoty. Jak przypomina Konopacki:

„Nie należy wszakże rozumieć go jako automatycznego procesu rozszerzania się integracji na coraz to nowe obszary funkcjonalne i na coraz to wyższy poziom wspólnego podejmowania decyzji. Pojęcie to zakłada: po pierwsze, istnienie funkcjonalnych obszarów (potrzeb, problemów) mogących być punktem wyjścia dla procesu integracji. Po drugie zaś, wiąże się ściśle z postawami i oczekiwaniami aktorów sceny politycznej, których zachowanie ma pierwszorzędne znaczenie dla przebiegu procesu integracji”<sup>50</sup>.

W kontekście rozwoju Parlamentu Europejskiego zauważalne jest, jak teoria ta znajduje odzwierciedlenie w praktycznym umacnianiu roli Parlamentu jako centralnego organu legislacyjnego i kontrolnego w strukturze UE. Z początkowego organu o ograniczonych uprawnieniach doradczych, PE przekształcił się w instytucję o znaczących uprawnieniach ustawodawczych, co jest zgodne z neofunkcjonalistycznym przewidywaniem wzrostu wpływów technokratycznych struktur w miarę postępującej integracji.

Neofunkcjonalizm sugeruje również, że rozwój instytucji takich jak PE jest odpowiedzią na wyzwania wynikające z coraz większej złożoności wspólnych polityk oraz potrzeby demokratycznego legitymowania decyzji na poziomie ponadnarodowym. Wzrost uprawnień PE, w tym prawo do współdecydowania o budżecie i zatwierdzanie składu Komisji Europejskiej, stanowią przykład, jak efekt „spill-over” prowadzi do instytucjonalizacji i głębszej integracji politycznej.

Dodatkowo neofunkcjonalizm podkreśla rolę elity politycznej i ekspertów w procesie integracji. PE, składający się z wybieranych bezpośrednio przedstawicieli obywateli UE, stał się areną, na której rozgrywają się procesy negocjacji i decyzji o znaczeniu europejskim, co umacnia jego pozycję jako forum demokratycznego przedstawicielstwa i deliberacji.

Podsumowując, rozwój kompetencji PE w kontekście teorii neofunkcjonalizmu ukazuje, jak proces integracji może prowadzić do tworzenia coraz bardziej zintegrowanych i demokratycznych struktur decyzyjnych na poziomie europejskim,

---

<sup>50</sup> Ibidem, s. 112.

odpowiadających na rosnące wyzwania i potrzeby społeczeństw członkowskich. W ten sposób PE staje się kluczowym elementem w utrzymaniu i rozwijaniu legitymacji i skuteczności politycznej Unii Europejskiej.

Droga Parlamentu Europejskiego od konsultacyjnego zgromadzenia do potężnego organu ustawodawczego ilustruje pogłębianie integracji europejskiej. Adaptował się i rozszerzał swoje role, odzwierciedlając zmiany w politycznym krajobrazie UE. W miarę ewolucji Unii PE niewątpliwie będzie odgrywał kluczową rolę w kształtowaniu jej przyszłości, dążąc do zniwelowania przepaści między instytucjami europejskimi a reprezentowanymi przez nie obywatelami.

## Bibliografia:

1. Craig P. (2008), *The role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, [w:] S. Griller, J. Ziller (red.), *The Lisbon Treaty. EU constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien.
2. Domaradzki S. (2021), *Przyszłość wyborów do Parlamentu Europejskiego*. \*Przegląd Europejski, nr 2.
3. European Parliament. (2023). Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)).
4. European Parliament (2024), Parlament Europejski: uprawnienia, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/19/parlament-europejski-uprawnienia>.
5. Fiszer, J.M. (2010). *Parlament Europejski po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i wyborach w czerwcu 2009 roku*. Myśl Ekonomiczna i Polityczna, nr 2(29).
6. Heermann M. & Leuffen D. (2020), *No representation without integration!* Journal of Common Market Studies, vol. 58(4).
7. Hubner D. (2015). *Jak zarządzać zmieniającą się Europą. Wyzwania nie tylko instytucjonalne*. Zarządzanie Publiczne, nr 2(3).
8. Jacobs F. (2013). *The European Parliament*, [w:] P. Lynch, N. Neuwahl, G. Rees (red.), *Reforming the European Union. From Maastricht to Amsterdam*. London.

9. Jaskiernia J. (2022). *Parlamenty jako determinanty legitymacji strategicznej w organizacjach międzynarodowych*. Przegląd Sejmowy, vol. 170(2).
10. Jednolity Akt Europejski.
11. Kuźelewska E. (2011). *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*. Warszawa.
12. Lodge J. (1973). *Reform of the European Parliament*. Public Administration Quarterly, vol. 25(1).
13. Lodge J. (1984). *European Union and the first elected European Parliament. The Spinelli initiative*. Journal of Common Market Studies, vol. XXI(4).
14. Ludlow P. (2019). *The European Commission*, [w:] R. O. Keohane, *The new European community. Decisionmaking and institutional change*. New York.
15. Piodi F. (2007). *Dążąc do jednego parlamentu. Wpływ wspólnego zgromadzenia EWWiS na Traktaty Rzymskie*. Strasburg.
16. Podraza A. (1988-1989). *Rola Parlamentu Europejskiego w Jednolitym Akcie Europejskim*. Roczniki Nauk Społecznych, t. XVI-XVII, z. 1.
17. Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską.
18. Risse T. (2013). *Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration*, [w:] B. Tanja (red.), *The disparity of European integration. Revisiting neofunctionalism*. London.
19. Rittberger B. (2003). *The creation and empowerment of the European Parliament*. Journal of Common Market Studies, vol. 41(2).
20. Ruszkowski J. (2010). *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*. Rocznik Integracji Europejskiej, nr 4.
21. Ruszkowski J. (2013). *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*. Szczecin-Warszawa.
22. Scully R.M. (1997). *Institutional change in the European Union. Maastricht and the European Parliament*. Seattle (unpublished). <https://aei.pitt.edu/2723/>.

23. Teitgen P.-H. (1954). *Raport na temat funkcji kontrolnych Zgromadzenia*.
24. Traktat o Unii Europejskiej.
25. Traktat Rzymski (1957). Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG).
26. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.
27. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (2004).
28. Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej.
29. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.
30. Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nim akty prawne.
31. Troitino D.R. (2023). *The European Commission, the Council, and the European Parliament*, [w:] D.R. Troitino, T. Kerikmae, O. Hamulak, *Digital development of the European Union*. Springer. Cham.
32. Regulamin Parlamentu Europejskiego.
33. Raunio T. (2014). *The European Parliament*, [w:] J. Magone (red.), *Routledge handbook of European politics*. London.

Tomasz Czapiewski

## **Ewolucja roli Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie legislacyjnym**

### **1. Historia i rozwój kompetencji Parlamentu Europejskiego w procesie ustawodawczym**

Parlament Europejski, który otrzymał swoją nazwę w 1962 roku, stanowi unikatowy eksperyment ustrojowy na szczycie organizacji międzynarodowej (ponadnarodowej), umożliwiając uczestnictwo narodów w wykonywaniu władzy poprzez ich reprezentację (wybieraną pośrednio lub bezpośrednio) w zgromadzeniu. Jego korzenie sięgają Traktatu Paryskiego z 1951 roku, który zakładał powołanie Wspólnego Zgromadzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) o charakterze doradczym (konsultacyjnym), z udziałem parlamentarzystów państw członkowskich. Na mocy Traktatów Rzymskich z 25 marca 1957 roku powstały dwie Europejskie Wspólnoty: Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom), które wzorowały swoje struktury instytucjonalne obejmujące Radę Ministrów, Komisję Specjalną, Zgromadzenie Parlamentarne oraz Trybunał na EWWiS. Głównym celem w procesie tworzenia traktatów była integracja tych organów w jedną strukturę, a zgromadzenie stało się wspólną instytucją trzech wspólnot<sup>1</sup>.

Pierwsza sesja wspólnego organu parlamentarnego trzech Wspólnot Europejskich, która odbyła się 19 marca 1958 r. w Strasburgu, zgromadziła 148 deputowanych z parlamentów krajów „Szóstki” – RFN, Belgii, Francji, Włoch, Luksemburga i Holandii. Organ przyjął nazwę Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego w 1959 roku, a następnie został przemianowany

---

<sup>1</sup> J. Węc, *Ewolucja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej*, [w:] *Polscy eurodeputowani 2004-2009: uwarunkowania, działania i ocena skuteczności*, red. K. Szczerski, Kraków: Księgarnia Akademicka, 2010, s. 23-25.

na Parlament Europejski w 1962 roku, co wywołało kontrowersje, gdyż przeciwnicy argumentowali, że traktaty założycielskie nie zawierały tej nazwy i kwestionowali celowość tworzenia organu o takim charakterze. Jednocześnie z powodu braku realnych kompetencji legislacyjnych Parlament miał niską renomę i postrzegany był jako miejsce dla emerytowanych urzędników państwowych czy polityków<sup>2</sup>.

Prawne usankcjonowanie nazwy „Parlament Europejski” nastąpiło wraz z uchwaleniem Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) 17 lutego 1986 r., – aktu, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r., co potwierdziło kierunek rozwoju Wspólnot ku strukturze ponadnarodowej o szczególnym charakterze<sup>3</sup>. Warto dodać, że małe i średnie kraje UE, takie jak Luksemburg, Belgia i Holandia, popierały zwiększenie kompetencji PE, widząc w tym zabezpieczenie przed dominacją większych państw członkowskich<sup>4</sup>. Wcześniej, bo 20 września 1976 r. uchwalono akt dotyczący wyborów członków Parlamentu w powszechnych wyborach bezpośrednich<sup>5</sup>. Ten akt normatywny określił również mandat posłów jako wolny i nieskrępowany żadnymi instrukcjami<sup>6</sup>. W dniach 7-10 czerwca 1979 r. odbyły się pierwsze wybory bezpośrednie do PE – kończąc okres, w którym był instytucją złożoną wyłącznie z delegatów parlamentów krajowych.

Jednolity Akt Europejski oznaczał znaczący postęp dla Parlamentu także poprzez wprowadzenie „procedury współpracy”, w ramach której Komisja przedkładała projekt aktu prawnego Radzie Ministrów i Parlamentowi Europejskiemu. Rada przyjmowała wspólne stanowisko większością kwalifikowaną, po zasięgnięciu opinii Parlamentu, który miał trzy miesiące na jego

---

<sup>2</sup> B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, 2018, s. 227. Np. w Republice Federalnej Niemiec w latach 60. i 70. ową niską renomę odzwierciedlało pogardliwe powiedzenie „masz dziadka, wyślij go do Europy”.

<sup>3</sup> A. Marczyńska, *Ewolucja Parlamentu Europejskiego jako instytucji w ustawodawstwie Unii Europejskiej oraz status jego członków – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2 (30), s. 135-137.

<sup>4</sup> J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencje*, Szczecin: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, 2010, s. 208.

<sup>5</sup> Akt ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom), OJ 1976 L 278.

<sup>6</sup> J. Węc, *Ewolucja Parlamentu Europejskiego...*, op. cit., s. 24.

zatwierdzenie, odrzucenie lub zgłoszenie poprawek. W przypadku braku decyzji Parlamentu lub jego zatwierdzenia, Rada uchwalała akt prawny zgodnie ze wspólnym stanowiskiem, a w sytuacji odrzucenia lub zaproponowania poprawek, Rada musiała ponownie rozpatrzyć projekt w określonym terminie, dla przyjęcia w drugim czytaniu konieczna była jednomyślność w tej instytucji<sup>7</sup>. Można więc stwierdzić, że w ramach procedury współpracy dodano drugą rundę czytania do poprzedniego procesu konsultacji, tworząc w ten sposób wahadłowy system propozycji między instytucjami. Projekt powtórnie rozpatrzony przez Komisję Rada mogła przyjąć większością kwalifikowaną, a w przypadku gdy proponowano zmiany do projektu powtórnie rozpatrzonego przez Komisję – wyłącznie poprzez jednomyślność. Po przyjęciu JAE Parlament zaktualizował swój Regulamin, aby zmaksymalizować te nowe uprawnienia<sup>8</sup>. Jednolity Akt Europejski zmodyfikował rolę legislacyjną PE na dwa jeszcze sposoby. Po pierwsze, rozszerzył zakres spraw, w których Parlament musiał być konsultowany w sprawie wniosków Komisji (procedura konsultacji), obejmując harmonizację przepisów podatkowych, działalność funduszy strukturalnych, programy ramowe, wspólne przedsięwzięcia badawcze, zmiany w kompetencjach wykonawczych Komisji Europejskiej oraz powoływanie Sądu Pierwszej Instancji. Po drugie, wprowadził wymóg zatwierdzenia przez parlament dwóch konkretnych rodzajów rozstrzygnięć: przystąpienia nowych państw członkowskich i ustanowienia przez Wspólnotę układów o stowarzyszeniu z krajami trzecimi<sup>9</sup>. Wymóg był ten elementem procedury określanej mianem procedury zgody (ang. *assent*).

Traktat z Maastricht, uchwalony w 1993 roku, wprowadził procedurę współdecyzji, ograniczoną pierwotnie do nielicznych obszarów legislacyjnych, głównie związanych z rynkiem wewnętrznym. W ramach procedury współdecyzji dodano etap komitetu pojednawczego do istniejącej procedury współpracy,

<sup>7</sup> J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010: między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków: Księgarnia Akademicka; 2012, s. 189.

<sup>8</sup> S. Hix, B. Höyland, *Empowerment of the European parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, nr 16, s. 172.

<sup>9</sup> G.A. Bermann, *The single European Act: a new constitution for the community*, „Columbia Journal of Transnational Law” 1988, nr 27, s. 576-577.

w przypadku gdy Rada nie zaakceptowała poprawek Parlamentu podczas drugiego czytania. Zmiana ta dała Parlamentowi faktyczne prawo weta, ponieważ ustawodawstwo w ramach tej procedury nie mogło zostać przyjęte bez jego zgody. Rada mogła ponownie wprowadzić swoje stanowisko z pierwszego czytania, ale nie mogło stać się prawem, jeśli zostało odrzucone przez większość posłów do PE. Ponadto traktat zwiększył uprawnienia Parlamentu, wymagając, aby nowa Komisja uzyskała poparcie większości w Parlamencie, aby objąć urząd<sup>10</sup>. Prowadziło to niektórych nawet do stwierdzenia, że „Maastricht wyznacza punkt w rozwoju Wspólnoty, w którym Parlament stał się pierwszą izbą prawdziwego ciała ustawodawczego; a Rada jest zobowiązana do działania od czasu do czasu jak druga izba parlamentu”<sup>11</sup>. Znamienne było to, że akty prawne uchwalone w tej procedurze były wspólnie podpisywane przez Przewodniczącego Parlamentu i Przewodniczącego Rady Unii Europejskiej. PE wykorzystał tutaj też swoją swobodę w interpretacji zasad, zmuszając rządy do zaakceptowania tej interpretacji poprzez nowe reguły instytucjonalne i działania strategiczne. Doprowadziło to do uzyskania przez PE na mocy traktatu z Maastricht znacznie większej praktycznej władzy, niż przewidywały rządy czy badacze. Można nawet stwierdzić, że podczas późniejszych negocjacji w Amsterdamie PE postulował, by rządy sformalizowały praktycznie funkcjonujące już zasady<sup>12</sup>. Mimo początkowych wątpliwości, komitet pojednawczy był zwoływany tylko w mniejszości spraw podlegających procedurze współdecyzji. W okresie kadencji bezpośrednio po wejściu w życie traktatu Parlament zgodził się na wspólne stanowisko Rady w jednej czwartej przypadków, a w jednej trzeciej nie wprowadził do niego żadnych zmian. W większości przypadków, gdy doszło do postępowania pojednawczego, strony zazwyczaj dochodziły do kompromisu, z wyjątkiem jednej sytuacji, gdzie porozumienie nie zostało osiągnięte, i jednej, w której plenarne zgromadzenie PE odrzuciło wynik procedury pojednawczej. Podobnie,

<sup>10</sup> S. Hix, B. Høyland, op. cit., s. 172-173.

<sup>11</sup> A. Duff, *Building a Parliamentary Europe*, „Government and Opposition” 1994, nr 29(2), s. 253-4.

<sup>12</sup> S. Hix, *Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam*, „British Journal of Political Science” 2002, nr 32(2), s. 279.



przeważająca część poprawek PE do projektów ustaw w ramach współdecyzji została skutecznie zaimplementowana, a opóźnienia, których się obawiano w procesie ustawodawczym, nie miały miejsca<sup>13</sup>.

Rozwój procedury współdecyzji nastąpił właśnie za sprawą Traktatu z Amsterdamu, wprowadzonego w 1999 roku, który uprościł tenże mechanizm, a także rozszerzył jego zastosowanie na ponad 40 obszarów, obejmujących transport, środowisko, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, zatrudnienie oraz sprawy socjalne. PE jest powszechnie uznawany za głównego beneficjenta Traktatu Amsterdamskiego. Poseł do PE Elmar Brok, reprezentujący Parlament na konferencji międzyrządowej, ujął to w następujący sposób: „Jeśli jest jeden zwycięzca Traktatu Amsterdamskiego, to jest nim Parlament Europejski”<sup>14</sup>. Przewaga ta wynikała przede wszystkim z uproszczenia i rozszerzenia procedury współdecyzji, co znacznie wzmocniło pozycję Parlamentu poprzez wyeliminowanie „trzeciego czytania”, dawnego symbolu jego podrzędnej roli legislacyjnej. Traktat Amsterdamski udoskonalił procedurę współdecyzji, zwiększając skuteczność legislacyjną i zmieniając dynamikę instytucjonalną na dwa jeszcze sposoby. Po pierwsze, pozwolił na przyjmowanie aktów prawnych w pierwszym czytaniu, jeśli zarówno Parlament, jak i Rada wyrażą na to zgodę, potencjalnie oszczędzając znaczną ilość czasu, biorąc pod uwagę rozszerzone zastosowanie procedury współdecyzji. Po drugie, procedura została usprawniona poprzez wyeliminowanie etapu, w którym PE mógł głosować nad „zamiarem odrzucenia” wspólnego stanowiska Rady<sup>15</sup>.

Ewolucja funkcjonowania PE pokazuje jego zdolność do przekształcania relacji instytucjonalnych z dynamiki dwustronnej w trójstronną poprzez wykorzystywanie precedensów, takich jak warunkowe weta w procedurze współdecyzji i łączenie kształtowania polityki z celami instytucjonalnymi, finansowymi i proceduralnymi poprzez porozumienia międzyinstytucjonalne.

<sup>13</sup> D. Earnshaw, D. Judge, *Early days: The European Parliament, co decision and the European Union legislative process post Maastricht*, „Journal of European Public Policy” 1995, nr 2(4), s. 646.

<sup>14</sup> R. Dehousse, *European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure?*, „Common Market Law Review” 1998, nr 35(3), s. 7-8.

<sup>15</sup> A. Maurer, *The legislative powers and impact of the European Parliament*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2003, nr 41(2), s. 228-230.

PE w szczególności przeszedł od bycia opisywanym jako „dekoracyjny” we wczesnych dniach swojego istnienia do stania się istotnym organem ustawodawczym<sup>16</sup>. Procedura współdecyzji podniosła PE do rangi prawodawcy na równi z Radą, z pełnym prawem weta i wprowadzania poprawek<sup>17</sup>. Z drugiej strony, wskazuje się, że wzrost uprawnień legislacyjnych PE wywarł też skutki w zakresie upolitycznienia procesu decyzyjnego w Radzie<sup>18</sup>. Widać też było, że w ramach tej procedury PE był zdolny do rezygnacji z długo utrzymywanych stanowisk merytorycznych, aby mógł być postrzegany jako „dojrzała” i „odpowiedzialna” instytucja. Dodatkowo wzrost liczby radykalnych i eurosceptycznych posłów w PE, którzy traktowali Parlament jako źródło dochodów i rozgłosu, wpłynął na przekształcenie jego wewnętrznej organizacji, jako swoistą reakcję obronną, zmieniając PE w instytucję, gdzie spontaniczność i improwizacja nie były mile widziane<sup>19</sup>.

Kolejne rozszerzenie zakresu współdecyzji miało miejsce w 2003 roku w wyniku przyjęcia traktatu z Nicei, które dotyczyło dodatkowych obszarów ustawodawczych. Traktat ten zwiększył kompetencje PE, ale głównie w obszarze relacji z innymi organami, a nie w odniesieniu do procedury legislacyjnej. Ostateczną zmianę wprowadził traktat lizboński, uchwalony w 2009 roku, który przekształcił procedurę współdecyzji w tzw. zwykłą procedurę ustawodawczą (ZPU), rozszerzając jej zakres na ok. 85 obszarów działania Unii, w tym rolnictwo, rybołówstwo i wspólną politykę handlową. Od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego ZPU stała się procedurą właściwą dla uchwalania większości aktów prawodawczych przyjmowanych łącznie przez PE i Radę<sup>20</sup>. I ta właśnie procedura będzie przedmiotem dokładnej analizy w kolejnej części pracy. Z perspektywy celów

<sup>16</sup> Ibidem, s. 244.

<sup>17</sup> S. Hurka, *The institutional and political roots of complex policies: Evidence from the European Union*, „European Journal of Political Research” 2023, nr 62(4), s. 1173.

<sup>18</sup> F.M. Häge, *Politicising Council decision-making: the effect of European Parliament empowerment*, [w:] *Dynamics of Change in the European Union*, red. D. Naurin, A. Rasmussen, London: Routledge, 2012, s. 41.

<sup>19</sup> A.R. Servent, C. Roederer-Rynning, *The European Parliament: A normal parliament in a polity of a different kind*, [w:] *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, red. F. Laursen, Oxford University Press, 2018, s. 37-38.

<sup>20</sup> J. Węc, *Ewolucja Parlamentu Europejskiego...*, op. cit., s. 33.

niniejszej pracy należy jednak podkreślić, że traktat lizboński uchylił spośród trybów legislacyjnych wzmiankowaną wyżej procedurę współpracy.

W późniejszym czasie można stwierdzić, że zakres kompetencji legislacyjnych PE nie ulegał większym zmianom. W czasie kryzysu w strefie euro jego rola była ograniczona, choć w przypadku projektowania instrumentu na rzecz odbudowy i odbudowy odporności PE miał znacznie większe znaczenie, kształtując przepisy zgodnie ze swoimi preferencjami i zdobywając nowe uprawnienia do nadzoru finansowego. Mimo to PE nie uzyskał wpływu na przyjęcie krajowych planów finansowych i ich wypłat, co nie potwierdziło jego roli jako władzy budżetowej<sup>21</sup>.

Jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego utrwalił się specyficzny sposób prac PE, gdzie kluczowa praca odbywa się w komisjach, a na forum plenarnym rzadziej można zaobserwować emocjonalne debaty w porównaniu do parlamentów krajowych, gdzie dominuje formuła sporu między rządem a opozycją. Wyzwaniem jest nadal konieczność używania wielu języków, co skutkowało mniejszym zainteresowaniem mediów. Bardzo ważną różnicą jest jednak to, że w pracach legislacyjnych pojedynczy posłowie do PE mogą mieć znaczący wpływ – w przeciwieństwie do niektórych parlamentów krajowych, w których rządowe projekty ustaw zwykle przechodzą bez zmian, w Parlamencie wprowadza się wiele poprawek na różnych etapach procedury<sup>22</sup>.

## 2. Zwykła procedura ustawodawcza i udział Parlamentu Europejskiego

W doktrynie prawnej wyróżnia się różne kategorie źródeł prawa UE, jednak najczęściej stosuje się podział na prawo pierwotne i wtórne oraz na akty ustawodawcze i nieustawodawcze. Pierwszy podział opiera się na podmiocie tworzącym przepisy: państwa członkowskie tworzą prawo pierwotne w formie traktatów,

<sup>21</sup> E. Gianna, *Fight or flight? Explaining the role of the European Parliament in the establishment of the Recovery and Resilience Facility*, „Journal of European Public Policy” 2023, s. 19.

<sup>22</sup> R., Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament at fifty: A view from the inside*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2013, nr 41(2), s. 358.

a instytucje unijne stanowią prawo wtórne<sup>23</sup>. Zakres prawa wtórnego zarysowany jest w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>24</sup>, gdzie wskazano, że instytucje unijne przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, podczas gdy dyrektywa wiąże każde państwo, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty. Mocy wiążącej nie mają zalecenia i opinie. Zwykła procedura ustawodawcza została zdefiniowana jako przyjęcie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji<sup>25</sup>. W ramach kategorii aktów nieustawodawczych można wymienić wykonawcze oraz delegowane. Ta ostatnia sytuacja ma miejsce, gdy akt ustawodawczy upoważnia Komisję do przyjmowania aktów nieustawodawczych o ogólnym zasięgu, które uzupełniają lub zmieniają „inne niż istotne” elementy aktu ustawodawczego. Akty te muszą jasno określać cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień<sup>26</sup>. Wydawanie aktów wykonawczych przez instytucje unijne polega na tym, że uprawnienia wykonawcze są przyznawane Komisji, a w odpowiednio uzasadnionych przypadkach Radzie, co może mieć miejsce, gdy potrzebne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii<sup>27</sup>. Można w tym miejscu wspomnieć, że sfery działalności normatywnej regulowane przez art. 290 i 291 TFUE nie zostały dokładnie określone. W konsekwencji praktyka instytucjonalna i orzecznictwo doprowadziły do tego, że stosunki między instytucjami w obszarze stanowienia prawa wykonawczego zostały przedefiniowane tak, aby przypominały *status quo* sprzed traktatu lizbońskiego i faktyczny nadzór PE nad ich kreowaniem nadal jest ograniczony<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> M. Cesarz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław: OTO, 2014, s. 186-188.

<sup>24</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. UE C 326/47. 6.10.2012, art. 288.

<sup>25</sup> Ibidem, art. 289, ust. 1.

<sup>26</sup> M. Cesarz, *Porządek prawny...*, op. cit., s. 193.

<sup>27</sup> TFUE, art. 291, ust. 2.

<sup>28</sup> M. Chamon, *The European Parliament and Delegated Legislation: An Institutional Balance Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 2022, s. 197-199.

Zgodnie z Traktatem z Lizbony zwykła procedura ustawodawcza jest obecnie głównym mechanizmem przyjmowania legislacji w Unii, rozszerzając swoje zastosowanie na większość obszarów polityki. Procedura ta wymaga równego traktowania Parlamentu i Rady Unii Europejskiej, gdzie każda z instytucji musi zgodzić się na identyczny tekst ustawy, aby mógł on zostać przyjęty. Proces legislacyjny może zostać zrealizowany w ciągu trzech czytań, z możliwością zakończenia w każdym etapie, co podkreśla wagę dialogu i kompromisu między Parlamentem a Radą.

Organizację oraz sposób pracy PE określa Regulamin<sup>29</sup>. Całością prac Parlamentu i jego organów kieruje przewodniczący, który posiada pełnię uprawnień niezbędnych do przewodniczenia obradom Parlamentu i zapewnienia ich sprawnego przebiegu<sup>30</sup>. Kadencja przewodniczącego trwa 2,5 roku. W skład Prezydium Parlamentu wchodzi Przewodniczący oraz 14 wiceprzewodniczących, zaś do Konferencji Przewodniczących przynależą Przewodniczący Parlamentu oraz przewodniczący grup politycznych, którzy mogą być reprezentowani przez członka tej grupy. Funkcjonuje także Konferencja Przewodniczących Komisji, która składa się z przewodniczących wszystkich komisji stałych oraz specjalnych, a spośród swojego grona wybiera przewodniczącego.

Podstawowym elementem prac ustawodawczych są komisje parlamentarne właściwe dla danej kategorii spraw, określane też mianem prowadzących<sup>31</sup>. W dziewiątej kadencji funkcjonowało 20 komisji i 3 podkomisje, a posłowie uczestniczyli także w pracach 39 delegacji, które obejmowały delegacje międzyparlamentarne, delegacje do wspólnych komisji parlamentarnych, delegacje do komisji współpracy parlamentarnej oraz delegacje do wielostronnych zgromadzeń parlamentarnych<sup>32</sup>.

Na czele komisji stoi przewodniczący, który prowadzi jej obrady, a także kieruje negocjacjami międzyinstytucjonalnymi.

<sup>29</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego. Dziewiąta kadencja Parlamentu, Dz.U.UE.L.2019.302.1.

<sup>30</sup> Ibidem, art. 22.

<sup>31</sup> Ibidem, art. 57.

<sup>32</sup> Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Parlament Europejski: organizacja i funkcjonowanie*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/20/el-parlamento-europeo-organizacion-y-funcionamiento> (dostęp: 12.05.2024).

Przewodniczący komisji mają także kluczowe znaczenie w zarządzaniu procedurami głosowania. Do danej komisji każda grupa polityczna w PE może przydzielić posła pełniącego funkcję koordynatora. Koordynatorzy w danej komisji odbywają posiedzenia niejawne zazwyczaj przy okazji posiedzeń komisji. Dla każdego wniosku ustawodawczego wprowadzonego do prac danej komisji udziela się jednej z grup politycznych prawa do wyznaczenia sprawozdawcy, który będzie odpowiedzialny za przygotowania sprawozdania komisji. Inne grupy polityczne mogą w takim przypadku wyznaczyć kontrsprawozdawców<sup>33</sup>. W ramach negocjacji międzyinstytucjonalnych w pierwszym i drugim czytaniu PE reprezentowane jest przez zespół negocjacyjny pod przewodnictwem sprawozdawcy i przewodniczącego odpowiedniej komisji. Prace komisji wspierane są przez sekretariat komisji, doradców grup politycznych, asystentów, a także specjalne jednostki parlamentarne, takie jak np. Wydział Prawny, Dyрекcję Generalną ds. tłumaczeń czy Biuro Analiz<sup>34</sup>.

Negocjacje międzyinstytucjonalne stanowią kluczowy etap w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej, umożliwiając uzgodnienie tekstu prawnego akceptowalnego zarówno dla Parlamentu, jak i Rady UE. Te rozmowy, często określane jako trójstronne, odbywają się na różnych etapach procedury legislacyjnej i mogą prowadzić do porozumienia już w pierwszym czytaniu lub w późniejszych etapach. Głównym narzędziem pracy podczas tych rozmów jest dokument czterokolumnowy, który prezentuje stanowiska poszczególnych instytucji oraz zawiera kolumnę przeznaczoną na propozycje kompromisowe<sup>35</sup>. Rozmowy te mają charakter nieformalny, z udziałem przedstawicieli Parlamentu, Rady oraz Komisji, która pełni rolę mediatora, ułatwiając osiągnięcie porozumienia między współustawodawcami.

Wśród innych podmiotów zaangażowanych w proces legislacyjny należy wyróżnić Radę Unii Europejskiej, składającą się z właściwych ministrów państw członkowskich. Jej udział

<sup>33</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 209, 214, 215.

<sup>34</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej. Przewodnik wyjaśniający sposób działania Parlamentu Europejskiego w roli współustawodawcy*, Wrzesień 2020 r., oprac. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Dyrekcja ds. Koordynacji Legislacyjnej i Koordynacji Komisji, Dział Spraw Legislacyjnych (LEGI), s. 3-4.

<sup>35</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej*..., op. cit., s. 31.

w procesie odbywa się na trzech szczeblach: na początku w grupach roboczych, które organizują i przygotowują materiały dla Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (Coreper). Coreper następnie przygotowuje materiały do dalszej pracy Rady w jej różnych formacjach<sup>36</sup>. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) przyznaje Komisji Europejskiej niemal wyłączne prawo do inicjatywy ustawodawczej<sup>37</sup>, co czyni ją głównym organem odpowiedzialnym za przygotowanie większości wniosków legislacyjnych, szczególnie tych objętych zwykłą procedurą ustawodawczą. W wyjątkowych sytuacjach określonych w Traktatach wniosek legislacyjny może być również przedłożony z inicjatywy grupy państw członkowskich, z rekomendacji Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości. Parlament i Rada, zgodnie z art. 225 i 241 TFUE<sup>38</sup>, mogą prosić Komisję o przedstawienie wniosków legislacyjnych, jednak te wnioski nie są wiążące dla Komisji, co zostanie szerzej opisane w ostatniej części pracy.

W procesie tworzenia wniosków ustawodawczych Komisja przeprowadza obszerne konsultacje z interesariuszami i społeczeństwem, uwzględnia raporty ekspertów oraz może opracowywać zielone i białe księgi, które służą jako narzędzia do formułowania polityk. Wniosek Komisji Europejskiej jest zatwierdzany przez kolegium komisarzy w trybie pisemnym (bez dyskusji) lub ustnym (z dyskusją) i równocześnie przekazywany Parlamentowi oraz Radzie, co inicjuje zwykłą procedurę ustawodawczą. Komisja może modyfikować lub wycofywać swój wniosek do momentu, gdy Rada przyjmie stanowisko w pierwszym czytaniu, jednocześnie wspierając współustawodawców przez dostarczanie wyjaśnień technicznych i ułatwianie negocjacji międzyinstytucjonalnych<sup>39</sup>.

Badania wykazały związek między stosowaniem określonych procedur legislacyjnych a typami grup interesu, które w nich uczestniczą. W przypadku ZPU ograniczona jest mobilizacja publicznego zainteresowania, za to w przypadku działań z własnej

<sup>36</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej...*, op. cit., s. 4-5.

<sup>37</sup> Traktat o Unii Europejskiej (TUE) – Traktat z Maastricht, Parlament Europejski, Dz.U. C 191 29.7.1992, art. 17, ust. 2.

<sup>38</sup> TFUE, art. 294, ust. 15.

<sup>39</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej...*, op. cit., s. 7.

inicjatywy PE stara się zwiększyć mobilizację organizacji pozarządowych, aby uzyskać legitymację wejściową, wpłynąć na agendę UE i podkreślić swoją rolę reprezentacyjną<sup>40</sup>. Warto dodać, że po zmianach traktatowych PE jako prawdziwy współprawodawca stał się kluczowym celem dla lobbingu ze strony biznesu i rozproszonych interesów<sup>41</sup>. Grupy biznesowe często przeważają nad rozproszonymi interesami, szczególnie gdy są zjednoczone, skupiają się na technicznych kwestiach z minimalnym lobbieniem ze strony państw członkowskich i ich propozycje są analizowane przez komisje. Mimo że związki zawodowe i organizacje pozarządowe mogą częściowo równoważyć wpływ biznesu, ich wpływ polityczny pozostaje ograniczony, dopóki sprawy są procedowane przez główne komisje i nie wzbudzają dużego zainteresowania państw członkowskich<sup>42</sup>.

Bardziej skomplikowane wnioski Komisji zwykle wymagają więcej czasu na podjęcie decyzji, przy czym wpływ różnych wymiarów złożoności polityki, takich jak strukturalna, językowa i relacyjna, różni się zarówno pod względem intensywności, jak i kierunku oraz zmienia się w czasie. Głównie wielkość wniosku, czyli strukturalna złożoność polityki, ma największy wpływ na długość procesu legislacyjnego, choć ważne są również język wniosku, czyli językowa złożoność polityki, oraz stopień jego prawnych powiązań, czyli relacyjna złożoność polityki<sup>43</sup>. Koordynatorzy grup partyjnych w Parlamencie Europejskim starają się dopasować złożoność zadania legislacyjnego do doświadczenia sprawozdawcy. Chociaż proste wnioski są zazwyczaj równomiernie rozdzielane między członków komisji grup partyjnych PE, koordynatorzy przykładają znacznie większą wagę do wyboru sprawozdawcy dla bardziej złożonych wniosków Komisji. Dlatego wpływ doświadczenia posłów w komisjach

<sup>40</sup> D. Coen, A. Katsaitis, *Legislative efficiency and political inclusiveness: The effect of procedures on interest group mobilization in the European Parliament*, „The Journal of Legislative Studies” 2019, nr 25(2), s. 290.

<sup>41</sup> W literaturze naukowej powszechnie stosuje się podział interesów na skoncentrowane i rozproszone. R. Riedel, S. Czarnecki, *Europeizacja zorganizowanych grup interesu w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2020, nr 18(4), s. 157.

<sup>42</sup> M.K. Rasmussen, *The battle for influence: The politics of business lobbying in the European Parliament*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2015, nr 53(2), s. 379-380.

<sup>43</sup> S. Hurka, M. Haag, *Policy complexity and legislative duration in the European Union*, „European Union Politics” 2020, nr 21(1), s. 103.



PE jest zależny od złożoności politycznej treści dokumentu legislacyjnego, co jest szczególnie istotne, kiedy Parlament nie posiada formalnych uprawnień do wetowania lub zmiany wniosków Komisji w ramach procedury konsultacyjnej<sup>44</sup>.

Uzasadnione opinie parlamentów narodowych to instrument kontroli demokratycznej w UE, pozwalający na weryfikację zgodności projektów aktów prawodawczych Komisji Europejskiej z zasadą pomocniczości. Zasada ta została zdefiniowana w TUE w następujący sposób: „Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”<sup>45</sup>.

Aby procedura mogła być efektywnie realizowana, dokumenty konsultacyjne Komisji (zielone księgi, białe księgi i komunikaty), roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej są przekazywane parlamentom narodowym po ich opublikowaniu lub równocześnie z ich przekazaniem PE i Radzie<sup>46</sup>. Parlamenti mogą zgłaszać uwagi (uzasadnioną opinię) w ciągu 8 tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych Unii, a Komisja musi je rozważyć, a w razie sprzeciwu co najmniej 1/3 głosów (lub 1/4 w projektach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) – ponownie przeanalizować projekt. Uzasadnione opinie, zawierające powody, dla których parlament narodowy uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, stanowią istotny element systemu kontroli demokratycznej UE, wzmacniając rolę parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym. Procedura zgłaszania uzasadnionych opinii znana jest również jako „żółta kartka”. W przypadku, gdy Komisja otrzyma uzasadnione opinie popierane przez zwykłą

<sup>44</sup> S. Hurka, M. Haag, C. Kaplaner, *Proposal complexity and report allocation in the European Parliament*, „European Union Politics” 2023, nr 24(2), s. 321-322.

<sup>45</sup> TUE, art. 5.

<sup>46</sup> Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej z 7 czerwca 2016 r., art. 1, Dz.U.U.E.C.2016.202.203.

większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, procedura ta zmienia się w „pomarańczową kartkę”. Oznacza to, że Komisja musi nie tylko ponownie przeanalizować projekt, ale także uzyskać zgodę PE i Rady, aby móc go dalej procedować. Wniosek nie będzie analizowany, jeżeli niezgodność z zasadą pomocniczości zostanie stwierdzona większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim<sup>47</sup>. Procedury te noszą powszechnie nazwę mechanizmu wczesnego ostrzegania (ang. *early warning system*), choć wątpliwości rodzi zakres przedmiotowy wykorzystania tego mechanizmu<sup>48</sup>. Przyznanie takich kompetencji parlamentom narodowym prowadziło nawet do formowania opinii, że parlamenty narodowe po traktacie lizbońskim stały się wirtualną trzecią izbą UE<sup>49</sup>.

Podczas pierwszego czytania projektu aktu prawnego Parlament i Rada analizują wniosek Komisji, a Parlament podejmuje decyzję: zatwierdzić, poprawić lub odrzucić. Rada następnie opiniuje stanowisko Parlamentu, co może prowadzić do przyjęcia aktu lub jego zmiany i skierowania do Parlamentu do drugiego czytania. W praktyce instytucje te często dążą do osiągnięcia nieformalnego porozumienia jeszcze przed głosowaniem w pierwszym czytaniu, co może przyspieszyć proces legislacyjny.

ZPU obejmuje również szczegółowe zaangażowanie różnych komisji PE. Wiodąca komisja, odpowiedzialna za prace przygotowawcze i sporządzanie sprawozdań ustawodawczych, może korzystać z opinii innych komisji lub nawet prowadzić wspólne posiedzenia w przypadku, gdy sprawa leży w kompetencji kilku komisji. Decyzje dotyczące jurysdykcji i koordynacji między komisjami są podejmowane przez Konferencję Przewodniczących Komisji<sup>50</sup>. Procedura legislacyjna wymaga zaangażowania wielu komisji w ramach Parlamentu. Główna komisja, czyli

<sup>47</sup> Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności z 7 czerwca 2016 r., art. 6, 7. Dz.U.UE.C.2016.202.206.

<sup>48</sup> Zob. szerzej M. Serowaniec, *Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie traktatu z Lizbony w świetle praktyki parlamentarnej Sejmu i Senatu RP*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, nr 13, s. 169-171.

<sup>49</sup> M. Dulak, *Funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania w latach 2010-2016 i perspektywy jego reform*, „Politeja-Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2018, nr 15(54), s. 177.

<sup>50</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 29, 211.

komisja prowadząca, jest odpowiedzialna za prace przygotowawcze i sporządzanie sprawozdań ustawodawczych. W przypadku konieczności uzyskania opinii, mogą być zaangażowane komisje opiniodawcze uprawnione do przedstawienia swojego stanowiska. Gdy Konferencja Przewodniczących stwierdzi, że sprawa należy równocześnie do zakresu właściwości co najmniej dwóch komisji parlamentarnych, stosuje się specjalną procedurę zaangażowanych komisji. Współpracujące komisje ustalają wspólnie harmonogram prac, wymieniają się informacjami i dążą do porozumienia co do treści sprawozdań i opinii. W przypadku braku porozumienia co do zakresu kompetencji, ostateczną decyzję podejmuje Konferencja Przewodniczących. Komisja właściwa przyjmuje bez głosowania poprawki zgłoszone przez komisję zaangażowaną, jeśli dotyczą one jej wyłącznej domeny.

W procedurze legislacyjnej PE etap komisyjny odgrywa kluczową rolę. Komisja przedmiotowo właściwa Parlamentu jest odpowiedzialna za kierowanie projektu ustawy przez proces legislacyjny, co obejmuje przygotowanie sprawozdania oraz prowadzenie negocjacji z innymi instytucjami UE. Komisja wyznacza sprawozdawcę, który odpowiada za przygotowanie i prezentację projektu sprawozdania, a także za zgłaszanie poprawek. Proces ten może obejmować również stworzenie wstępnych dokumentów roboczych mających na celu stymulowanie dyskusji<sup>51</sup>. Kontrasprawozdawcy, reprezentujący inne grupy polityczne, mogą również uczestniczyć w tworzeniu projektu sprawozdania, co wskazuje na złożoność procesu uzgodnień między różnymi frakcjami politycznymi. Głosowanie w komisji nad przyjęciem sprawozdania decyduje o tym, czy dokument przejdzie do dalszych etapów, w tym do posiedzenia plenarnego.

Na etapie plenarnym, jeżeli komisja przyjęła sprawozdanie, zostaje ono poddane głosowaniu wśród wszystkich posłów PE. Przed głosowaniem zazwyczaj odbywa się debata, podczas której posłowie mogą wysłuchać stanowiska Komisji Europejskiej i Rady na temat zaproponowanych poprawek. Głosowanie (większością zwykłą<sup>52</sup>) może zakończyć się przyjęciem wniosku

<sup>51</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej...*, s. 16.

<sup>52</sup> W ZPU w PE występują dwa rodzaje większości: większość zwykła rozumiana jako większość oddanych głosów oraz większość kwalifikowana rozumiana jako większość posłów do Parlamentu (przy liczbie deputowanych określonej na 705 mandatów wynosiła ona 353 głosy).

bez poprawek, jego odrzuceniem lub najczęściej, przyjęciem z poprawkami. Ważnym elementem jest możliwość odesłania sprawy do komisji w celu przystąpienia do negocjacji międzyinstytucjonalnych, co może być zainicjowane przez przewodniczącego komisji, sprawozdawcę, grupę polityczną lub co najmniej 36 posłów, ale dopiero po przyjęciu całości aktu ustawodawczego ze zmianami.

Pierwsze czytanie w Radzie odbywa się we wspomnianej wcześniej strukturze trzypoziomowej. Jeśli Rada, działając większością kwalifikowaną lub jednomyślnie w przypadku opozycji ze strony Komisji, zatwierdzi stanowisko Parlamentu przyjęte w pierwszym czytaniu, akt ustawodawczy jest przyjmowany zgodnie z tym stanowiskiem. W sytuacji, gdy Rada nie zgadza się w pełni z wynikiem pierwszego czytania Parlamentu, ustala swoje stanowisko i przekazuje je do Parlamentu na drugie czytanie, a Komisja informuje Parlament o swojej propozycji. Możliwe jest także osiągnięcie porozumienia między Parlamentem a Radą przed drugim czytaniem, co jest znane jako „wczesne porozumienie w drugim czytaniu”, w przypadku gdy stanowisko PE w pierwszym czytaniu zostało przyjęte bez wcześniejszego porozumienia z Radą<sup>53</sup>.

W procesie legislacyjnym w PE drugie czytanie rozpoczyna się po otrzymaniu stanowiska Rady, przyjętego w pierwszym czytaniu. W tej fazie Parlament ma określone ramy czasowe – trzy miesiące z możliwością przedłużenia o jeden miesiąc, aby zatwierdzić, zmodyfikować lub odrzucić propozycje Rady. Sprawozdawca, często ten sam, który pracował nad sprawozdaniem w pierwszym czytaniu, opracowuje projekt zalecenia dla komisji przedmiotowo właściwej, rekomendując zatwierdzenie, zmianę lub odrzucenie stanowiska Rady<sup>54</sup>. Poprawki są ograniczone do tych, które przywracają stanowisko Parlamentu z pierwszego czytania, próbują osiągnąć kompromis, modyfikują nowe lub zmienione elementy wniosku Rady, lub odpowiadają na nowe fakty lub zmiany prawne, które miały miejsce po pierwszym czytaniu. Decyzje o dopuszczalności tych poprawek podejmuje przewodniczący komisji właściwej i przewodniczący Parlamentu, a ich decyzja jest ostateczna.

<sup>53</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 69, 72.

<sup>54</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej...*, op. cit., s. 25.

Podczas drugiego czytania komisja właściwa w Parlamencie Europejskim może zdecydować o rozpoczęciu negocjacji z Radą na podstawie stanowiska przyjętego przez Radę w pierwszym czytaniu, a także przyjąć wytyczne dla zespołu negocjacyjnego, jeśli stanowisko Rady wprowadza elementy wykraczające poza zakres wniosku Komisji lub pierwotnego stanowiska Parlamentu. Decyzje Komisji są podejmowane zwykłą większością głosów, a zalecenie po głosowaniu w Komisji jest przedstawiane do głosowania na posiedzeniu plenarnym<sup>55</sup>.

W ramach następującego po pracach komisyjnych posiedzenia plenarnego w drugim czytaniu, dodatkowe poprawki mogą zostać złożone tylko przez komisję właściwą, grupę polityczną lub co najmniej 36 posłów. Przed głosowaniem, przewodniczący Parlamentu może zwrócić się do Komisji o stanowisko i do Rady o uwagi. Jeżeli nie zostaną zgłoszone lub przyjęte poprawki ani wnioski o odrzucenie, które zdobędą wymaganą większość głosów, przewodniczący ogłasza przyjęcie aktu bez formalnego głosowania. Jeśli Parlament zatwierdzi lub odrzuci stanowisko Rady z pierwszego czytania, procedura ustawodawcza zostaje zamknięta; odrzucenie wymaga nowego wniosku od Komisji, natomiast Rada ma trzy miesiące na zakończenie drugiego czytania, mogąc zaakceptować poprawki Parlamentu większością kwalifikowaną lub jednomyślnie w przypadku sprzeciwu Komisji.

Procedura pojednawcza to przykład negocjacji międzyinstytucjonalnych między PE a Radą, przed trzecim czytaniem, mających na celu osiągnięcie porozumienia przez komitet pojednawczy, który składa się z równolicznych delegacji obu instytucji i jest wspierany przez Komisję Europejską. Komitet, z 54 członkami (po 27 z każdej strony), musi zebrać się w ciągu sześciu tygodni po drugim czytaniu przez Radę i ma tyle samo czasu na wypracowanie wspólnego projektu, który następnie wymaga formalnego zatwierdzenia przez Parlament i Radę. Jeśli komitet nie osiągnie porozumienia lub jeśli którakolwiek z instytucji nie zatwierdzi projektu większością głosów w wyznaczonym terminie, akt uznaje się za nieprzyjęty.

Delegacje negocjacyjne PE i Rady angażują się w dwupoziomową grę, w której mogą wykorzystać swoje ograniczenia

<sup>55</sup> Ibidem, s. 25-26.

instytucjonalne, by osiągnąć sukces w negocjacjach międzyinstytucjonalnych. Badania pokazują, że negocjatorzy mogą skutecznie twierdzić, iż ich możliwości są ograniczone, jeśli członkowie ich własnych instytucji mają podobne poglądy, co uniemożliwia przyjęcie alternatywnych rozwiązań politycznych, lub gdy instytucja jest głęboko podzielona i negocjatorzy muszą bronić delikatnego kompromisu. Ta różnorodność preferencji wewnątrz instytucji ma taki właśnie wpływ na sukces negocjacyjny szczególnie w przypadku PE, podczas gdy końcowy kompromis zwykle leży bliżej pierwotnego stanowiska Rady<sup>56</sup>.

Reforma Regulaminu Parlamentu Europejskiego w 2017 roku miała wpłynąć na zwiększenie przejrzystości i rozliczalności tych negocjacji, wzmacniając rolę zgromadzenia plenarnego w podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu negocjacji oraz w ustalaniu mandatu negocjacyjnego<sup>57</sup>. Każda instytucja musi wyrazić zgodę na rozpoczęcie negocjacji, udzielając swoim negocjatorom mandatu, na podstawie którego będą działać. Proces ten jest zgodny z wewnętrznymi procedurami danego organu, co w przypadku Parlamentu oznacza zatwierdzenie przez odpowiedni zespół negocjacyjny lub komisję, a w przypadku Rady – przez Coreper lub odpowiednią grupę roboczą. To instytucjonalizowanie rozmów trójstronnych ma przyczynić się do zwiększenia ich efektywności, otwartości oraz jakości przeprowadzanych negocjacji. Była to też reakcja na pojawiające się obserwacje, że wcześniejsze zmiany ustrojowe w wyniku deformalizacji procedur ustawodawczych powodowały paradoksalnie ograniczenie kontroli PE nad procesem legislacyjnym. Deformalizacja manifestowała się poprzez trilogi (takim mianem powszechnie określano nieformalne negocjacje trójstronne o charakterze poufnym) oraz wczesne nieformalne porozumienia, które często osiągnane są już na etapie pierwszego czytania. Dodać jednak należy, że forma wiążących porozumień trójstronnych między instytucjami europejskimi ma długą tradycję – można tu wskazać przykład Wspólnej deklaracji Parlamentu, Rady i Komisji o procedurze koncyliacji (ang. *Joint Declaration by Parliament, Council and Commission on Conciliation Procedure*), która to

---

<sup>56</sup> M. Haag, *Bargaining power in informal trilogues: Intra-institutional preference cohesion and inter-institutional bargaining success*, „European Union Politics” 2022, nr 23(2), s. 330-350.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 28.

miała skutki wręcz ustrojotwórcze czy porozumienia związanego z przystąpieniem NRD do Wspólnot Europejskich<sup>58</sup>.

Mimo powszechnej zgody obserwatorów co do kluczowej roli trilogów, opinie są podzielone co do ich wpływu na PE – czy symbolizują one polityczny rozkład, czy też są podejściem do legislacji typowym dla ustawodawcy o stabilnej pozycji. Taki sposób procedowania rodził ryzyko koncentracji decyzji w rękach wąskiej grupy negocjatorów, co potęgowało zagrożenie elitaryzacji procesu decyzyjnego i zmniejszało uczestnictwo posłów spoza wąskiego kręgu liderów<sup>59</sup>. Można też dostrzec, że trilogi, będące dynamiczną instytucją tworzenia prawa, uległy upolitycznieniu, z Parlamentem jako głównym uczestnikiem tego procesu. Inni podkreślają, że polityczne znaczenie PE jako organu ustawodawczego wynika z jego zdolności do tworzenia silnych zasad i procedur, które umożliwiają mu działanie niezależnie od państw członkowskich, czyniąc go kluczowym „interpretatorem” polityki UE. PE zdołał uzyskać rosnącą autonomię instytucjonalną nawet na niegościnniej arenie rozmów trójstronnych, gdzie podejmowanie decyzji często odbywa się za zamkniętymi drzwiami, a narodowe poczucie tożsamości jest często mobilizowane przeciwko szerszej europejskiej wspólnotocie<sup>60</sup>.

PE umacnia swoją pozycję względem Rady, korzystając z aktywnej polityki organizacji pozarządowych, które są szeroko reprezentowane poprzez pluralizm partyjny w PE podczas rozmów trójstronnych. Parlament, będąc szczególnie wrażliwym na demokratyczną legitymację tych dyskusji i pełniąc rolę trybuny ludowej, staje się kluczowym motorem upolitycznienia trilogów<sup>61</sup>. Dodać należy, że złożoność procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej powoduje wzrost asymetrii informacyjnej

<sup>58</sup> Z. Czachór, J. Ruskowski, *Proces wzmacniania kompetencji Parlamentu Europejskiego a nowa pozycja parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 166(5), s. 17.

<sup>59</sup> A. Kirpsza, *Utrata kontroli nad procesem legislacyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej*, [w:] *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?*, red. A. Kirpsza, G. Stachowiak, Kraków 2014, s. 113–148.

<sup>60</sup> C. Roederer-Rynning, J. Greenwood, *The European Parliament as a developing legislature: coming of age in trilogues?*, „Journal of European Public Policy” 2017, nr 24(5), s. 750.

<sup>61</sup> J. Greenwood, C. Roederer-Rynning, *In the shadow of public opinion: The European Parliament, civil society organizations, and the politicization of trilogues*, „Politics and Governance” 2019, nr 7(3), s. 323.

między społeczeństwem, parlamentami a organami wykonawczymi. Ponadto, w procesie tworzenia prawa UE ważna jest rola organów wykonawczych. Parlament stoi przed wyzwaniem polityzacji debaty, przy równoczesnym podejmowaniu wysiłku zdobycia specjalistycznej wiedzy i przewycięzania wspomnianej asymetrii informacyjnej<sup>62</sup>.

W procesie legislacyjnym w PE istotne są formalne kroki umożliwiające przejście do negocjacji międzyinstytucjonalnych. Decyzja o rozpoczęciu negocjacji może być podjęta przez komisję przedmiotowo właściwą, która, opierając się na swoim sprawozdaniu, przystępuje do negocjacji, przy czym taka decyzja musi uzyskać większość kwalifikowaną. Następnie decyzja musi być ogłoszona podczas pierwszej sesji miesięcznej w Parlamencie i poddana pod głosowanie<sup>63</sup>. Parlament ma możliwość podjęcia decyzji o przystąpieniu do negocjacji na podstawie poprawek przyjętych podczas sesji plenarnej, co pozwala na dynamiczną adaptację do rozwijających się negocjacji i okoliczności. Po przyjęciu decyzji przez komisję grupy polityczne lub poszczególni posłowie mogą wnioskować o głosowanie w celu potwierdzenia lub odrzucenia tej decyzji. Po każdej rundzie rozmów trójstronnych sprawozdawca i przewodniczący odpowiedniej komisji parlamentarnej przedstawiają raport z przebiegu negocjacji, który następnie jest oceniany i zatwierdzany przez komisję<sup>64</sup>. Ta metoda pracy zwiększa przejrzystość procesu decyzyjnego, dając wszystkim grupom politycznym możliwość nadzoru i wpływu na kształtowanie legislacji.

Dodatkowo po zakończeniu negocjacji wszelkie uzgodnienia są dokładnie sprawdzane pod kątem prawnym i językowym przed oficjalnym przyjęciem. Ostateczne redagowanie prawnojęzykowe odbywa się przy współpracy prawników/lingwistów z Parlamentu i Rady, co gwarantuje jednolitość tekstów w różnych wersjach językowych oraz ich zgodność z pierwotnie uzgodnionymi zmianami. Ta faza procesu jest kluczowa dla zapewnienia prawnej precyzji i koherencji przepisów, co jest niezbędne dla ich skutecznego stosowania w różnych państwach członkowskich. Po ostatecznym zatwierdzeniu i podpisaniu

<sup>62</sup> C. Lord, *The European Parliament: a working parliament without a public?*, „The Journal of Legislative Studies” 2018, nr 24(1), s. 44-46.

<sup>63</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 71.

<sup>64</sup> *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej...*, op. cit., s. 42.



przez Przewodniczącego i Sekretarza Generalnego<sup>65</sup> akty są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co stanowi ostateczny etap procesu legislacyjnego i umożliwia wejście przepisów w życie.

### 3. Specjalna procedura ustawodawcza i udział Parlamentu Europejskiego

TFUE wyróżnia pojęcie specjalnej procedury ustawodawczej<sup>66</sup>, która określona jest jako przyjęcie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez PE z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem PE w szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach. Jeszcze w czasach przed formalnym powstaniem UE, Europejski Trybunał Sprawiedliwości w ramach tzw. sprawy izoglukozy z 1980 roku (Roquette Frères przeciwko Radzie, sprawa 138/79)<sup>67</sup> podkreślił, że Rada nie może przyjąć aktu prawnego bez uzyskania opinii Parlamentu w obszarach, gdzie jego konsultacje były wymagane. Potwierdzało to ważną rolę Parlamentu w procedurze legislacyjnej.

Procedura konsultacji wciąż obowiązuje w wybranych kwestiach, określonych w Traktacie o Unii Europejskiej. Przykładowo, organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa decyzja Rady, wydana na wniosek wysokiego przedstawiciela po konsultacji z PE i po uzyskaniu zgody Komisji<sup>68</sup>. Podobnie Rada po konsultacji z Parlamentem przyjmuje decyzję ustanawiającą szczególne procedury w celu zagwarantowania szybkiego dostępu do środków budżetowych Unii przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a zwłaszcza działań przygotowawczych do misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa<sup>69</sup>. Konsultacje z PE uwzględnia również procedura zmiany traktatów<sup>70</sup>. Oprócz powyższych procedura

<sup>65</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 79, 203.

<sup>66</sup> TFUE, art. 289 ust. 2.

<sup>67</sup> D. Varela, *Just a lobbyist? The European Parliament and the consultation procedure*, „European Union Politics” 2009, nr 10(1), s. 8-9.

<sup>68</sup> TUE, art. 27 ust. 3.

<sup>69</sup> Ibidem, art. 41 ust. 3.

<sup>70</sup> Ibidem, art. 48.

konsultacji wykorzystywana jest również w sprawach związanych z podatkami, konkurencją, harmonizacją przepisów w obszarach niepowiązanych z rynkiem wewnętrznym oraz w wybranych aspektach polityki społecznej<sup>71</sup>. W ramach tej procedury źródłem opozycji dla PE może być możliwość wstrzymywania i opóźnienia procesu. Instrument ten jest tym skuteczniejszy, im większa jest presja na podjęcie szybkiej decyzji. Drugim instrumentem, który pozwala wzmocnić pozycję Parlamentu w tej procedurze, jest metoda pakietowa. Sprowadza się ona do wzajemnej wymiany ustępstw między PE a Radą w sytuacji, w której jednocześnie rozpatrywanych jest wiele aktów prawnych dotyczących podobnych treści, a o różnym znaczeniu dla obu instytucji<sup>72</sup>. Badacze wskazują, że uprawnienie PE do udziału w procedurze konsultacji ma znaczenie legislacyjne, i choć nie jest tak istotne jak prawo do stanowienia agendy lub prawo weta, to jednak nie powinno być pomijane<sup>73</sup>. Znamienny jest tu tytuł wspomnianego wyżej artykułu naukowego „Formalnie słaby, nieformalnie silny. Pozycja Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji...”<sup>74</sup>.

Technicznie procedura ta wygląda następująco: przed głosowaniem końcowym nad wnioskiem właściwa komisja może poprosić Komisję Europejską o stanowisko w sprawie przyjętych poprawek. To stanowisko może być dołączone do sprawozdania. Jeżeli KE planuje zmienić lub zastąpić swój wniosek, właściwa komisja może odroczyć jego rozpatrywanie do momentu otrzymania nowego wniosku lub poprawek Komisji<sup>75</sup>. Po przyjęciu stanowiska przez Parlament przewodniczący i sprawozdawca właściwej komisji monitorują dalsze prace nad projektem aktu i regularnie informują komisję. Właściwa komisja może zalecić Parlamentowi różne działania, takie jak wycofanie wniosku, ponowne przekazanie sprawy lub przedstawienie

---

<sup>71</sup> Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Parlament Europejski: uprawnienia*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/19/parlament-europejski-uprawnienia> (dostęp: 12.05.2024).

<sup>72</sup> A. Kirpsza, *Formalnie słaby, nieformalnie silny. Pozycja Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia ustanawiającego zasady dobrowolnej modulacji płatności bezpośrednich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 342.

<sup>73</sup> D. Varela, op. cit., s. 28.

<sup>74</sup> A. Kirpsza, *Formalnie słaby, nieformalnie silny...*, op. cit.

<sup>75</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 80-81.

nowego wniosku<sup>76</sup>. Przewodniczący, na wniosek właściwej komisji, może zwrócić się do Rady o ponowną konsultację z Parlamentem w przypadku istotnych zmian w projekcie aktu prawnie wiążącego.

W ramach specjalnych procedur ustawodawczych obok konsultacji należy jeszcze wskazać procedurę zgody<sup>77</sup>. Określa się tym mianem proces ustawodawczy, w którym PE nie współtworzy aktu z Radą UE, ale może go przyjąć lub odrzucić. Zgoda PE na proponowany akt może być wymagana na mocy przepisów szczególnych. W tej procedurze Parlament nie może wprowadzać zmian do proponowanego aktu – jeżeli nie wyrazi zgody, akt nie zostanie przyjęty. W ramach procedury zgody właściwa komisja przedstawia zalecenie dotyczące przyjęcia lub odrzucenia proponowanego aktu, zawierające umocowania, ale bez motywów. Poprawki są dopuszczalne tylko, jeśli odrzucają zalecenie sprawozdawcy. Zaleceniu może towarzyszyć krótkie uzasadnienie sporządzone przez sprawozdawcę. Komisja może też złożyć sprawozdanie z projektem rezolucji nieustawodawczej, wyjaśniając przyczyny decyzji i zalecenia dotyczące wykonania aktu. Komisja rozpatruje wniosek o zgodę bezzwłocznie. Jeśli nie zrobi tego w ciągu 6 miesięcy, Konferencja Przewodniczących może wprowadzić sprawę do porządku obrad kolejnej sesji lub przedłużyć termin. Parlament podejmuje decyzję nad udzieleniem zgody jednym głosowaniem, bez możliwości wnoszenia poprawek. Komisja może przedstawić wstępne sprawozdanie z projektem rezolucji i zaleceniami dotyczącymi proponowanego aktu na posiedzeniu plenarnym w dowolnym momencie<sup>78</sup>. W tym kontekście szerokim echem odbiło się głosowanie z 11 lutego 2010 r., kiedy to PE opowiedział się przeciwko ratyfikacji umowy SWIFT1 między UE a USA, dotyczącej przekazywania danych bankowych. Dotychczasowe umowy UE-USA w zakresie bezpieczeństwa wymagały jedynie podpisu i ratyfikacji Rady, a długotrwała współpraca i brak wcześniejszych odrzuceń przez PE sprawiały, że państwa członkowskie traktowały ratyfikację jako formalność<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Ibidem, art. 83.

<sup>77</sup> Obecnie ang. *consent*, wcześniej ang. *assent*.

<sup>78</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 105.

<sup>79</sup> A.R. Servent, *The role of the European Parliament in international negotiations after Lisbon*, „Journal of European Public Policy” 2014, nr 21, s. 568.

Jeżeli chodzi o inne mechanizmy prawotwórcze, to Regulamin PE wskazuje na procedurę w sprawie odstępstw od przyjęcia euro, kiedy to właściwa komisja przedkłada Parlamentowi sprawozdanie z rekomendacją, po czym Parlament głosuje nad proponowanym aktem bez możliwości wnoszenia poprawek<sup>80</sup>. W przypadku konsultacji z Parlamentem przez KE w sprawie utworzenia lub przedłużenia unijnego funduszu powierniczego na działania zewnętrzne, właściwa komisja sporządza projekt zaleceń, który może zawierać konkretne rekomendacje dotyczące celów i funkcjonowania funduszu. W tej procedurze posłowie, grupa polityczna lub komisja mogą przedłożyć projekt rezolucji, w której zwracają się do Komisji o zaprzestanie zasilania unijnego funduszu powierniczego lub o jego likwidację. W procedurze dotyczącej dialogu społecznego każdy dokument lub umowa sporządzona przez Komisję lub partnerów społecznych zgodnie z TFUE jest przekazywana do właściwej komisji. W przypadku umowy partnerów społecznych z prośbą o jej wdrożenie przez Radę Komisja ta sporządza projekt rezolucji zalecającej przyjęcie lub odrzucenie tego żądania. W procedurze dotyczącej rozpatrywania planowanych porozumień dobrowolnych, jeżeli KE poinformuje Parlament o zamiarze jej zastosowania zamiast ustawodawstwa, właściwa komisja może sporządzić sprawozdanie na ten temat. W przypadku zamiaru zawarcia takiego porozumienia Komisja może przedstawić projekt rezolucji zalecającej jego przyjęcie lub odrzucenie przez Parlament oraz określającej warunki<sup>81</sup>. Szczegółowo jest też zdefiniowana kodyfikacja jako procedura, która uchyla i zastępuje istniejące akty jednolitym aktem, obejmując wszystkie wcześniejsze zmiany bez modyfikacji treści. Parlamentarna komisja prawna bada projekt kodyfikacji, a jeśli nie ma zmian merytorycznych, stosuje się uproszczoną procedurę, w której Parlament głosuje bez poprawek i debaty<sup>82</sup>.

Można też wspomnieć w kontekście dyskusji o komisyjnym monopolu na inicjatywę ustawodawczą, że w wybranych sprawach PE przysługuje tzw. prawo inicjatywy, które polega

<sup>80</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 106.

<sup>81</sup> Ibidem, art. 108.

<sup>82</sup> Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Uprawnienia legislacyjne*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/powers-and-procedures/legislative-powers> (dostęp: 12.05.2024).

na tym, że właściwa komisja może zdecydować o sporządzeniu sprawozdania z własnej inicjatywy, które zawiera projekt rezolucji, projekt wniosku oraz uzasadnienie, zawierające w razie potrzeby kosztorys. Jeżeli traktat wymaga zatwierdzenia lub zgody przez Radę lub Komisję, Parlament może zdecydować o odroczeniu głosowania nad projektem rezolucji do czasu zajęcia przez Radę lub Komisję stanowiska w sprawie<sup>83</sup>. Alternatywnie możliwe jest zwrócenie się do Komisji o przedstawienie wniosku mającego na celu przyjęcie nowego lub zmianę istniejącego aktu prawnego, co dokonywane jest w drodze rezolucji przyjmowanej większością głosów całkowitej liczby posłów do Parlamentu w głosowaniu końcowym. W opisywanym stanie prawnym Parlament, nie mając formalnej możliwości inicjowania prac legislacyjnych, korzysta z metod nieformalnych, aby wpływać na agendę legislacyjną UE. PE wywierał wpływ na treść komunikatów przedlegislacyjnych Komisji i wniosków ustawodawczych, używając sprawozdań z własnej inicjatywy do sygnalizowania interesujących dla instytucji kwestii<sup>84</sup>.

### Bibliografia:

1. Bermann G. A., *The single European Act: a new constitution for the community*, „Columbia Journal of Transnational Law” 1988, nr 27.
2. Cesarz M., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław: OTOOn 2014.
3. Chamon M., *The European Parliament and Delegated Legislation: An Institutional Balance Perspective*, Oxford: Hart Publishingn 2022.
4. Coen D., Katsaitis A., *Legislative efficiency and political inclusiveness: The effect of procedures on interest group*

<sup>83</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego..., op. cit., art. 46.

<sup>84</sup> M. Webb, A. Kreppel, *The European Parliament's role as an informal EU agenda setter: The influence of own initiative reports*, „Public Administration” 2021, nr 99(2), s. 317-318; A. Kreppel, M. Webb, *European Parliament resolutions – effective agenda setting or whistling into the wind?* [w:] *The European Parliament in the Contested Union, Power and Influence Post-Lisbon*, red. E. Bressanelli, N. Chelotti, London: Routledgen 2020, s. 115-136.

- mobilization in the European Parliament*, „The Journal of Legislative Studies” 2019, nr 25(2).
5. Corbett R., Jacobs F, Shackleton M., *The European Parliament at fifty: A view from the inside*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2013, nr 41(2).
  6. Czachór Z., Ruszkowski J., *Proces wzmacniania kompetencji Parlamentu Europejskiego a nowa pozycja parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2021, nr 166(5).
  7. Dehousse R., *European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure?*, „Common Market Law Review” 1998, nr 35(3).
  8. Duff A., *Building a Parliamentary Europe*, „Government and Opposition” 1994, nr 29(2).
  9. Dulak M., *Funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzeżenia w latach 2010-2016 i perspektywy jego reform*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2018, nr 15(54).
  10. Earnshaw D., Judge D., *Early days: The European Parliament, co decision and the European Union legislative process post Maastricht*, „Journal of European Public Policy” 1995, nr 2(4).
  11. Gianna E., *Fight or flight? Explaining the role of the European Parliament in the establishment of the Recovery and Resilience Facility*, „Journal of European Public Policy” 2023.
  12. Greenwood J., Roederer-Rynning C., *In the shadow of public opinion: The European Parliament, civil society organizations, and the politicization of trilogues*, „Politics and Governance” 2019, nr 7(3).
  13. Haag M., *Bargaining power in informal trilogues: Intra-institutional preference cohesion and inter-institutional bargaining success*, „European Union Politics” 2022, nr 23(2).
  14. Häge F.M., *Politicising Council decision-making: the effect of European Parliament empowerment*, [w:] *Dynamics of Change in the European Union*, red. D. Naurin, A. Rasmussen, London: Routledge 2012.
  15. Hix S., *Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at*

- Amsterdam, „British Journal of Political Science” 2002, nr 32(2).
16. Hix S., Høyland B., *Empowerment of the European parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, nr 16.
  17. Hurka S., Haag M., Kaplaner C., *Proposal complexity and report allocation in the European Parliament*, „European Union Politics” 2023, nr 24(2).
  18. Hurka S., Haag M., *Policy complexity and legislative duration in the European Union*, „European Union Politics” 2020, nr 21(1).
  19. Hurka S., *The institutional and political roots of complex policies: Evidence from the European Union*, „European Journal of Political Research” 2023, nr 62(4).
  20. Kirpsza A., *Formalnie słaby, nieformalnie silny. Pozycja Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia ustanawiającego zasady dobrowolnej modulacji płatności bezpośrednich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5.
  21. Kirpsza A., *Utrata kontroli nad procesem legislacyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej*, [w:] *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?*, red. A. Kirpsza, G. Stachowiak, Kraków 2014.
  22. Koszel B., *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, 2018.
  23. Kreppel A., Webb M., *European Parliament resolutions – effective agenda setting or whistling into the wind?*, [w:] *The European Parliament in the Contested Union, Power and Influence Post-Lisbon*, red. E. Bressanelli, N. Chelotti, London: Routledge, 2020.
  24. Lord C., *The European Parliament: a working parliament without a public?*, „The Journal of Legislative Studies” 2018, nr 24(1).
  25. Marczyńska A., *Ewolucja Parlamentu Europejskiego jako instytucji w ustawodawstwie Unii Europejskiej oraz status jego członków – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2 (30).

26. Maurer A., *The legislative powers and impact of the European Parliament*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2003, nr 41(2).
27. *Podręcznik na temat zwykłej procedury ustawodawczej. Przewodnik wyjaśniający sposób działania Parlamentu Europejskiego w roli współustawodawcy*, oprac. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Dyrekcja ds. Koordynacji Legislacyjnej i Koordynacji Komisji, Dział Spraw Legislacyjnych, 2020, PE 640.179.
28. Pollak J., Slominski P., *The European Parliament: Adversary or Accomplice of the New Intergovernmentalism?*, [w:] *The new intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, red. C.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, Oxford: Oxford University Press, 2015.
29. Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej z 7 czerwca 2016 r., art. 1, Dz.U. UE C 2016.202.203.
30. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności z 7 czerwca 2016 r., Dz.U. UE C 202.206.
31. Rasmussen M.K., *The battle for influence: The politics of business lobbying in the European Parliament*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2015, nr 53(2).
32. Regulamin Parlamentu Europejskiego. Dziewiąta kadencja Parlamentu, Dz.U. UE L 302.1, 22.11.2019.
33. Riedel R., Czarnecki S., *Europeizacja zorganizowanych grup interesu w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2020, nr 18(4).
34. Roederer-Rynning C., Greenwood J., *The European Parliament as a developing legislature: coming of age in trilogues?*, „Journal of European Public Policy” 2017, nr 24(5).
35. Ruszkowski J., *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencje*, Szczecin: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, 2010.
36. Serowaniec M., *Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie traktatu z Lizbony w świetle praktyki parlamentarnej Sejmu i Senatu RP*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, nr 13.



37. Servent A.R., Roederer-Rynning C., *The European Parliament: A normal parliament in a polity of a different kind*, [w:] *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, red. F. Laursen, Oxford: Oxford University Press, 2018.
38. Servent A.R., *The role of the European Parliament in international negotiations after Lisbon*, „Journal of European Public Policy” 2014, nr 21.
39. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 326/47. 6.10.2012.
40. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) – Traktat z Maastricht, Parlament Europejski, Dz.U. C 191 29.7.1992.
41. Varela D., *Just a lobbyist? The European Parliament and the consultation procedure*, „European Union Politics” 2009, nr 10(1).
42. Webb M., Kreppel A., *The European Parliament’s role as an informal EU agenda setter: The influence of own initiative reports*, „Public Administration” 2021, nr 99(2).
43. Węc J., *Ewolucja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej*, [w:] *Polscy eurodeputowani 2004-2009: uwarunkowania, działania i ocena skuteczności*, red. K. Szczerski, Kraków: Księgarnia Akademicka, 2010.
44. Węc J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010: między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków: Księgarnia Akademicka, 2012.

Elżbieta Kuźelewska

## **Relacje Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi państw członkowskich Unii Europejskiej**

### **Wstęp**

Rozwój systemu reprezentacji na szczeblu Unii Europejskiej wywiera istotny wpływ na parlamenty narodowe<sup>1</sup>, bowiem ich rola w procesie integracji europejskiej zmieniała się z biegiem czasu. Traktat lizboński wprowadził możliwość aktywniejszego angażowania się parlamentów narodowych w proces decyzyjny UE. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że aktywność i zaangażowanie parlamentów narodowych w proces decyzyjny UE wpisuje się w demokratyzację integracji europejskiej. Na szczeblu UE ustanowiono system demokratycznych instytucji zarządzających na poziomie europejskim, z Parlamentem Europejskim jako pierwszym i jedynym bezpośrednio wybieranym zgromadzeniem ponadnarodowym na świecie<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest omówienie relacji pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi państw członkowskich UE. Artykuł składa się z trzech części. Część pierwsza dotyczy reformy Parlamentu Europejskiego i roli parlamentów narodowych. Traktaty unijne sukcesywnie wzmacniały pozycję i rolę PE w różnych obszarach, w szczególności w sferze kompetencji prawodawczych. Omówione są tu wzajemne relacje pomiędzy PE a parlamentami narodowymi z uwzględnieniem specyfiki polegającej na tym, że PE jest reprezentantem interesów obywateli UE, zaś parlamenty krajowe reprezentują interesy narodowe państw członkowskich UE. U podstaw wzajemnych

<sup>1</sup> J.E. Fossum, *Democracy and differentiation in Europe*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22(6), s. 802.

<sup>2</sup> S. Hix, B. Høyland, *Empowerment of the European Parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, no. 16(1), <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032311-110735> s. 171.

relacji leży zasada pomocniczości, która określa poziom zarządzania unijnego z uwzględnieniem skuteczności działania i bliskości do obywateli.

Część druga artykułu koncentruje się na wzmocnieniu roli parlamentów narodowych w Parlamencie Europejskim. Pierwotny charakter Wspólnoty oraz niewielki skład liczebny państw członkowskich skutkował brakiem zainteresowania parlamentów krajowych udziałem w europejskim procesie decyzyjnym. Z upływem czasu rozpoczęto dyskusje oraz działania na rzecz potrzeby zwiększenia pozycji parlamentów narodowych na poziomie unijnym. Traktat z Maastricht zdefiniował podstawy współpracy między PE a parlamentami narodowymi, określając w Protokole nr 1 i 2 stosowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności. Traktat Lizboński znacząco zwiększył uprawnienia parlamentów narodowych, w szczególności poprzez wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania, który miał być skutecznym narzędziem zwiększającym rolę parlamentów narodowych w sprawach unijnych. W części drugiej artykułu zawarto próbę oceny skuteczności stosowania mechanizmu kontroli w oparciu o przedstawiony raport Komisji Europejskiej i analizę literatury. Pozwoliło to na sformułowanie wniosku, że system wczesnego ostrzegania nie jest zbyt istotnym aspektem procesu decyzyjnego UE. Ów nowy model zaangażowania parlamentów narodowych w monitorowanie zasady pomocniczości za pośrednictwem systemu wczesnego ostrzegania miał stanowić swoistą „wirtualną trzecią izbę” (*virtual third chamber*) w UE<sup>3</sup>, lecz ostatecznie nie można mu przypisać aż takiej siły.

W części trzeciej zawarto rozważania na temat rozszerzenia roli parlamentów narodowych poza sferę ustawodawczą, w szczególności w sprawach sądownictwa i bezpieczeństwa.

## **1. Reforma Parlamentu Europejskiego a rola parlamentów narodowych**

Parlament Europejski jest jedynym na świecie zgromadzeniem powszechnym wybieranym w drodze wyborów powszechnych. Możliwość bezpośredniego wyboru przedstawicieli do

---

<sup>3</sup> I. Cooper, *A 'virtual third chamber for the European Union'? National parliaments after the Treaty of Lisbon*. „West European Politics” 2012, no. 35(3), s. 441-465.

Parlamentu Europejskiego jest ewenementem na skalę ogólnoswiatową. Żaden organ plenarny jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej nie pochodzi z wyborów powszechnych. Parlament Europejski został utworzony w 1951 r. na mocy Traktatu Paryskiego jako Zgromadzenie Ogólne Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS). Traktaty Rzymskie, które powołały do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA), podtrzymały ideę organu reprezentacyjnego poprzez utworzenie Zgromadzenia Wspólnot Europejskich, które działało jako organ wszystkich trzech Wspólnot. W 1962 r. zmianie uległa nazwa na Parlament Europejski. Oficjalnie nazwa ta została uznana w 1986 r. na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>4</sup>. Początkowo członkowie Zgromadzenia mianowani byli przez parlamenty narodowe, natomiast od 1979 r. wyłanianiani są w wyborach bezpośrednich w oparciu o prawo krajowe państw członkowskich, które od 2002 r. nie może naruszać proporcjonalnego systemu wyborczego<sup>5</sup>.

Traktat o EWWiS w art. 20 stanowił, że Zgromadzenie Ogólne składa się z przedstawicieli narodów państw zrzeszonych we Wspólnocie<sup>6</sup>. Artykuł 21 TEWWiS wskazywał sposób wyboru przedstawicieli każdego państwa członkowskiego, którzy mieli być desygnowani przez parlamenty narodowe zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami. Powszechnie wiadomo było o tymczasowości takiego rozwiązania, zatem dodano możliwość wyboru przedstawicieli w wyborach powszechnych, zgodnie z prawem wyborczym obowiązującym w poszczególnych państwach członkowskich<sup>7</sup>.

W lipcu 1976 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej przyjęto Akt o powszechnych wyborach bezpośrednich<sup>8</sup>. Nie osiągnięto jednak zgody co do jednego (tego samego) dnia przeprowadzenia

<sup>4</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2011, s. 129.

<sup>5</sup> E. Kuźlewska, *Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: od bezpośredniej do głosowania elektronicznego*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2013, tom XII, s. 382.

<sup>6</sup> Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Dz. Urz. UE C 325.

<sup>7</sup> R. Kirzyński, *Parlament Europejski. Od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Warszawa 2012, s. 23.

<sup>8</sup> Akt o powszechnych wyborach bezpośrednich, Dz. Urz. Wspólnot Europejskich 1976, L 278.

wyborów<sup>9</sup>. Wraz z wprowadzeniem powszechnego systemu wyborczego Parlament Europejski zmienił charakter instytucji międzyparlamentarnej na ponadnarodową<sup>10</sup>. Podkreślić należy, że wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego było istotnym krokiem w jego upodmiotowieniu, ponieważ w ten sposób ustanowiono „europejski” wymiar wyborczy poprzez bezpośrednią reprezentację wyborców na szczeblu europejskim, a nie tylko pośrednio przez ich rządy krajowe<sup>11</sup>.

W myśl Artykułu 8 Aktu o powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r. (dalej: Akt), do czasu wejścia w życie powszechnej procedury wyborczej, jest ona regulowana przez krajowe przepisy państw członkowskich. Decyzja Rady z 2002 r.<sup>12</sup> nowelizująca Akt z 1976 r. utrzymała w mocy to stanowisko. W obszarach nie objętych powszechnym stanowieniem prawa w Akcie z 1976 r., państwa członkowskie mają kompetencje do uchwalania praw, które uznają za właściwe. Z uwagi na fakt, że system wyborczy do PE nie był przedmiotem powszechnego tworzenia prawa, państwom członkowskim pozostawiono swobodę wyboru technik głosowania pod rygorem wymogu zgodności z konstytucją.

Decyzja Rady z 2002 r. ustanowiła pewne zasady wspólne, zgodnie z którymi we wszystkich państwach członkowskich posłowie do PE mają być wybierani w wyborach proporcjonalnych (art. 1 Aktu). Decyzja stanowi, że procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom prawa krajowego z zastrzeżeniem, że przepisy krajowe nie mogą naruszać proporcjonalnego systemu wyborczego<sup>13</sup>. W 1998 r. PE przyjął projekt Aktu o wspólnych zasadach wyborczych (uchwalony w 2002 r. przez Radę). Wspólne zasady zostały po raz pierwszy zastosowane w wyborach do PE w 2004 roku. Wymienione są

<sup>9</sup> E. Dydak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Zasady i wyniki głosowania*, Warszawa 2003, s. 18.

<sup>10</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 46.

<sup>11</sup> S. Hobolt, *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, „Journal of European Public Policy” 2014, no. 21(10), <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>, 2014, s. 1530.

<sup>12</sup> Decyzja Rady z dn. 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. WE 283 z 21.10.2002.

<sup>13</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrzumska, op. cit., s. 118.

one w Akcie o wyborach z 1976 r.: zasada proporcjonalności, wielu okręgów wyborczych w jednym kraju (art. 1), fakultatywnego progu wyborczego nieprzekraczającego 5% (art. 3), zasada głosu preferencyjnego oraz niełączenia mandatu deputowanego do PE z mandatem parlamentarzysty krajowego<sup>14</sup>. Poza wymienionymi wspólnymi zasadami każde państwo członkowskie posiada własną ordynację wyborczą<sup>15</sup>.

Podkreślić należy, że traktaty unijne stopniowo zwiększały rolę Parlamentu Europejskiego w różnych obszarach, wzmacniając jego uprawnienia. W procesie poszerzania kompetencji najskuteczniejsza okazała się sfera kompetencji prawodawczych. Wyraźną zmianę jakościową zapoczątkował Jednolity Akt Europejski (1987), na mocy którego Parlament Europejski uzyskał realny wpływ na rozszerzanie Wspólnoty o kolejne państwa członkowskie w oparciu o tzw. procedurę zgody. Z kolei na podstawie procedury współpracy Parlament Europejski uzyskał możliwość zajęcia bardziej stanowczego stanowiska wobec projektów legislacyjnych, włącznie z prawem weta wobec poprawek wniesionych przez Radę<sup>16</sup>. Traktat z Maastricht (1993) ustanowił procedurę współdecydowania, natomiast traktat amsterdamski (1999) gwarantował niejako skuteczne uczestnictwo w procesie decyzyjnym. Wstępne reformy traktatowe w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego wychodziły naprzeciw zarzutom dotyczącym tzw. zewnętrznego deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, czyli relacji pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą i Komisją Europejską<sup>17</sup>. Traktat lizboński znacząco zwiększył uprawnienia i kompetencje Parlamentu Europejskiego<sup>18</sup>. Parlament Europejski sukcesywnie rozszerzał

<sup>14</sup> P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Lublin 2007, s. 16-17.

<sup>15</sup> Zob. szerzej: W. Sokół, *Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010, s. 8 i nast.

<sup>16</sup> S. Bachrynowski, *Reformy instytucjonalne Parlamentu Europejskiego oraz europejskiego prawa wyborczego*, „Analizy i Opinie Centrum Badań Polityki Europejskiej” 2023, nr 1, <https://cbpe.pl/2023/02/27/reformy-instytucjonalne-parlamentu-europejskiego-oraz-europejskiego-prawa-wyborczego/>

<sup>17</sup> W. Jedlecka, *Zagadnienie deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2012, no. 3469, s. 52.

<sup>18</sup> E. Bressanelli, N. Chelotti, *Introduction: Power without Influence? Explaining the Impact of the European Parliament post-Lisbon*, [w:] E. Bressanelli,

swoje kompetencje i przekształcił się z „bezzębnego zgromadzenia” Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (z którym się konsultowano, ale którego opinię można było łatwo zignorować)<sup>19</sup> w rzeczywistego współprawodawcę wspólnie z Radą w niemal wszystkich obszarach polityki, łącznie z posiadaniem znaczącym uprawnień budżetowych.

Parlament Europejski stał się współprawodawcą na równi z Radą Unii Europejskiej w procedurze współdecydowania (obecnie zwana zwykłą procedurą ustawodawczą). Parlament Europejski musi wyrazić zgodę na umowy międzynarodowe negocjowane przez Unię Europejską oraz na przystąpienie nowych państw. Parlament został wyposażony w funkcję kontrolną oraz kreacyjną wobec Komisji Europejskiej, bowiem to Parlament Europejski zatwierdza skład Komisji Europejskiej jako całości oraz wybiera jej przewodniczącego; może również odwołać Komisję większością 2/3 głosów (w drodze wotum nieufności). Parlament kontroluje pracę Komisji Europejskiej poprzez przesłuchania, pytania i śledztwa. Parlament uzyskał także uprawnienia budżetowe i jest jedną z dwóch części władzy budżetowej UE wraz z Radą. Zatwierdza roczny budżet UE oraz wieloletnie ramy finansowe. Ponadto PE rozpatruje petycje obywateli UE i przeprowadza dochodzenia, wybiera Rzecznika Praw Obywatelskich UE (Ombudsmana). Odgrywa rolę w procesie rozszerzenia UE poprzez wyrażanie opinii i zgody. Zwiększenie uprawnień PE wzmocniło demokratyczną legitymizację i kontrolę obywatelską nad procesami decyzyjnymi w UE. Parlament stał się ważnym ośrodkiem debaty i reprezentacji interesów obywateli na poziomie europejskim.

Relacje pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi są bardzo istotne w ramach struktur Unii Europejskiej. Parlament Europejski reprezentuje obywateli państw członkowskich UE<sup>20</sup>, podczas gdy parlamenty narodowe

---

N. Chelotti (red.), *The European Parliament in the Contested Union. Power and Influence Post-Lisbon*, Routledge 2020; J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press 2010, s. 112 i n.; T. Kubin, *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, nr 3(55), s. 16 i n.

<sup>19</sup> S. Hix, B. Høyland, ..., op. cit., s. 172.

<sup>20</sup> D. Jancic, *Representative democracy across levels? National parliaments and EU constitutionalism?*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2012, no. 8, s. 230; P. Głogowski, *The European Citizens' Initiative: A New Model*

reprezentują interesy i suwerenność poszczególnych państw<sup>21</sup>. Kluczowa jest zasada pomocniczości, która określa, że Unia Europejska powinna działać tylko w przypadkach, gdy cel ten nie może być osiągnięty przez państwa członkowskie. Zasada pomocniczości wyrażona jest w artykule 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i stanowi, że w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji UE, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Jak słusznie zauważają Grzelak i Łacny, istota zasady pomocniczości opiera się na wskazaniu, kto powinien podjąć działanie prawotwórcze: Unia Europejska czy państwa członkowskie<sup>22</sup>. Co do zasady, w pierwszej kolejności przyjmuje się domniemanie właściwości podejmowania działań na poziomie krajowym (chyba że jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie UE). Rodzi się jednak pytanie, jakiego rodzaju oceny należy zastosować, by ocenić, czy dane działanie jest w rzeczywistości „lepiej realizowane”. W tym sensie zasada pomocniczości obejmuje wymóg racjonalności i pewnego umiaru w wykonywaniu kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie i pociąga za sobą podwójną logikę postępowania: 1) negatywną, wyrażającą się w możliwości powiedzenia „nie” nieuzasadnionej interwencji Unii Europejskiej prowadzącej do zbędnej

---

*of Democracy in the European Union?*, [https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/de/dlibra/publication/142729/edition/132266?search=bWV0YWRhdGFzZW-FyY2g\\_YWN0aW9uPUFkdMfuY2Vku2VhemNoQWN0aW9uJnR5cGU9LT-MmcD0wJnZhbDE9RGV0YWlsZWRUeXBIOiUyMmFic3RyYWN0cyUyMg](https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/de/dlibra/publication/142729/edition/132266?search=bWV0YWRhdGFzZW-FyY2g_YWN0aW9uPUFkdMfuY2Vku2VhemNoQWN0aW9uJnR5cGU9LT-MmcD0wJnZhbDE9RGV0YWlsZWRUeXBIOiUyMmFic3RyYWN0cyUyMg), Wrocław 2021, s. 39; W. Koeth, *Member States and EU agreements: Is it really national parliaments that are standing in the way of EU strategic autonomy?*, „EIPA Paper” April 2021, <https://aei.pitt.edu/103706/>, s. 7.

<sup>21</sup> M. Zalewska, O.J. Gstrein, *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, „Bruges Political Research Papers” 2013, no. 28, [https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp28\\_zalewskagstrein.pdf](https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp28_zalewskagstrein.pdf), s. 5-6.

<sup>22</sup> A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 4(32), s. 14-15.



centralizacji polityki; oraz 2) pozytywną, zgodnie z którą Unia Europejska powinna działać w celu pomocy państwom członkowskim w sytuacji, gdy nie są one w stanie osiągnąć pożądanych wyników poprzez działania na poziomie krajowym<sup>23</sup>. Po drugie, wyłączona jest ocena zgodności projektów unijnych aktów prawnych z zasadą pomocniczości, gdy akty te są przyjmowane w dziedzinach należących do wyłącznych kompetencji UE (unia celna, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, reguły konkurencji niezbędne do funkcjonowania rynku wewnętrznego, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz wspólna polityka handlowa). Subsydiarność należy rozumieć jako zasadę określającą poziom zarządzania, na którym dana polityka powinna być realizowana, biorąc pod uwagę względną skuteczność działania i jego bliskość do obywateli.

Parlament Europejski współpracuje z parlamentami narodowymi również poprzez dialog, wymianę informacji i opinii<sup>24</sup>. Celem współpracy jest zwiększenie przejrzystości, efektywności i demokratyczności działań Unii Europejskiej poprzez ciągłą komunikację oraz koordynację działań pomiędzy różnymi instytucjami, w szczególności z parlamentami narodowymi. Istnieją mechanizmy/struktury takie, jak Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC), która umożliwia regularne spotkania między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi. Znaczącą rolę w procesie umacniania roli parlamentów narodowych w obszarze gospodarczego i finansowego zarządzania w Unii Europejskiej przydzielono Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej (IPC SECG). Została ona powołana na podstawie decyzji Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej w Nikozji z 21-23 kwietnia 2013 roku<sup>25</sup>. Priorytetowym celem Konferencji jest

<sup>23</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *Legitimacy through subsidiarity? The parliamentary control of EU policy-making*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1(1), s. 76.

<sup>24</sup> Annual Report 2021, [https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20220622/2021\\_annual\\_report\\_on\\_relations/document3/f=/vlu0cmhodiarn.pdf](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20220622/2021_annual_report_on_relations/document3/f=/vlu0cmhodiarn.pdf), s. 56.

<sup>25</sup> M. Serowaniec, *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, <https://repozytorium.umk.pl/handle/item/3742>, s. 173.

zapewnienie odpowiedzialności demokratycznej i legitymizacji decyzji podejmowanych w obszarze gospodarczego i finansowego zarządzania w UE, w szczególności w Unii Gospodarczej i Walutowej. Parlamente narodowe wyposażone zatem zostały w kluczową rolę w pełnieniu funkcji kontrolnej przy wdrażaniu właściwych polityk na poziomie krajowym, przy zapewnieniu legitymacji podejmowanych działań przez państwa członkowskie w Radzie Europejskiej i Radzie UE oraz przy prowadzeniu krajowej polityki fiskalnej, gospodarczej i społecznej. Po ponad dziesięciu latach funkcjonowania Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej rodzi się uzasadnione pytanie, czy i w jakim stopniu IPC SECG stała się areną zwiększającą odpowiedzialność, dzięki której krajowe organy ustawodawcze mogą lepiej kontrolować proces Europejskiego Semestru (Semestr Europejski to roczny cykl koordynacji polityk gospodarczych i budżetowych między państwami członkowskimi UE) oraz jakie są rzeczywiste jej wyniki jako platformy zwiększającej rozliczalność, zwłaszcza w kontekście krajowych interakcji między parlamentami a władzami wykonawczymi w obszarze zarządzania gospodarczego. Badania przeprowadzone przez Borońską-Hryniewiecką dowodzą, że udział parlamentarzystów w IPC SECG nie wpłynął znacząco na ich krajową działalność parlamentarną w obszarze zarządzania gospodarczego i polityki budżetowej, ani też nie poprawił istniejących w tym kontekście relacji ustawodawca-wykonawca. Słabości proceduralne Konferencji SECG są tylko jedną częścią problemu; drugim problemem jest zmarginalizowana krajowa pozycja parlamentów w procedurze Europejskiego Semestru<sup>26</sup>.

### **3. Wzmocnienie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej**

W pierwszym etapie integracji do lat 70. XX wieku parlamente narodowe nie przejawiały zainteresowania udziałem w europejskim procesie decyzyjnym, co wynikało z charakteru ówczesnej

---

<sup>26</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *Accountability Revisited: Parliamentary Perspectives on the Inter Parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination, and Governance*, „Politics and Governance” 2021, vol. 9(3), s. 145-154.

Wspólnoty. Delikatna zmiana w myśleniu o roli parlamentów narodowych w polityce wspólnotowej nastąpiła wraz z pierwszymi bezpośrednimi wyborami do PE w 1979 roku. Uzmysłowano, że parlamentarzyści krajowi pozbawieni są nie tylko mandatu na poziomie wspólnotowym, ale także bezpośredniego kontaktu z polityką europejską<sup>27</sup>, a to skutkowało poszukiwaniem rozwiązań zaangażowania parlamentów krajowych w sprawy wspólnotowe. O konieczności stworzenia przez państwa skutecznych sposobów i efektywnych instrumentów wpływających na proces decyzyjny UE szeroko dyskutowano w literaturze<sup>28</sup>. O potrzebie wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych na poziomie unijnym mówiło się na początku lat 90. XX wieku i wówczas podjęto praktyczne działania<sup>29</sup>. Podstawy prawne współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim odnaleźć można w art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), załączonym do niego Protokole nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (art. 2, 3, 9)<sup>30</sup> oraz w Protokole nr 2<sup>31</sup> w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (art. 6 i 7)<sup>32</sup>. Dodać należy, że art. 5 Protokołu nr 1 stanowi, że akty ustawodawcze są objęte szczególnymi postanowieniami dotyczącymi nadzoru ze strony parlamentów narodowych oraz przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *Parlamenty narodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej. Role, ambicje i ograniczenia*, Warszawa 2021, s. 49.

<sup>28</sup> B. Curyło, *Integracja w dezintegracji i dezintegracja w integracji: determinanty mechanizmów integracyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 3(45), s. 12; S. Bulmer, Ch. Lequesne, *The European Union and its Member States: An Overview*, [w:] S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford 2005, s. 4.

<sup>29</sup> R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przelamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie” 2022, nr 1, s. 58; J. Marszałek-Kawa, *Relations between European Parliament with the national parliaments of the EU Member States*, „Polish Political Science” 2010, vol. XXXIX, s. 58.

<sup>30</sup> Protokół nr 1 (2012), Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (uwzględniające zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim), Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012.

<sup>31</sup> Zob. szerzej: s. 74 i n.

<sup>32</sup> Zob. szerzej: A. Pudło, *Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2006, t. XIII, s. 29 i n.

<sup>33</sup> M. Witkowska, *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1(35), s. 70.

Zasady współpracy międzyinstytucjonalnej zostały zawarte także w regulaminie Parlamentu Europejskiego<sup>34</sup> (art. 142, 143 i 144). Jak słusznie zauważa Czarski, umieszczenie w aktach prawnych przepisów prawnych o współpracy parlamentu narodowego z PE „może nadawać tej części uprawnień parlamentu szczególny walor prawny”<sup>35</sup>.

Zasadnicze zmiany nastąpiły po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w 2009 roku. Przede wszystkim zwiększono zakres dokumentów podlegających obowiązkowi wymiany informacji, przyznano prawo weta przy zmianie traktatów (parlamenty narodowe muszą zatwierdzić każdą zmianę traktatów unijnych zgodnie z wymogami konstytucyjnymi danego państwa członkowskiego<sup>36</sup>), prawo czuwania nad przestrzeganiem zasady subsydiarności. Wprowadzono również możliwość monitorowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz stworzono nowe formaty współpracy międzyparlamentarnej. Parlamente narodowe zostały wyposażone w możliwość blokowania decyzji Unii Europejskiej poprzez monitorowanie zgodności decyzji europejskich aktów prawnych z zasadą pomocniczości, przy zachowaniu określonych warunków formalnych niektórych propozycji uprawnionych podmiotów unijnych za pomocą tzw. żółtej lub pomarańczowej kartki<sup>37</sup> w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania (*Early Warning System*, EWS)<sup>38</sup>. Dopuszczenie aktywności parlamentów narodowych bezpośrednio na poziomie ponadnarodowym było istotną zmianą w systemie politycznym UE. Mechanizm wczesnego ostrzegania jako jeden z instrumentów kontroli parlamentarnej

<sup>34</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-TOC\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-TOC_PL.html)

<sup>35</sup> R. Czarski, *Współpraca parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim w zakresie tworzenia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2(151), s. 40.

<sup>36</sup> J. Szymanek, *Parlamente narodowe w procesie integracji europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1, s. 39-55.

<sup>37</sup> J.J. Węc, *Reforma mechanizmu wczesnego ostrzegania w ramach grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności w latach 2017-2018*, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/fe1cb0b2-fce0-400c-a6c5-b936bd270080/content>, s. 19.

<sup>38</sup> Zob. szerzej: K. Gromak, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Bloomsbury Publishing 2018; P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge 2012.

w sprawach unijnych i zaangażowania parlamentów narodowych w UE, miał być skutecznym narzędziem zwiększającym rolę, znaczenie i zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawy unijne<sup>39</sup>.

Wzmocnienie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości (a w efekcie umocnienie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej) upatruje się również w tzw. procedurze „zielonej kartki”, która ma wpłynąć na zwiększenie zaangażowania krajowych organów ustawodawczych w prace legislacyjne już na etapie prac przygotowawczych<sup>40</sup>. Procedura „zielonej kartki” to możliwość inicjowania przez parlamenty narodowe przyjęcia albo zmiany aktu unijnego prawa pochodnego (nie pierwotnego), ewentualnie zmiany w już istniejącym akcie unijnego prawa wtórnego<sup>41</sup>. W odróżnieniu od istniejącej już formuły dialogu politycznego procedura „zielonej kartki” nie miała polegać na opiniowaniu projektów Komisji, ale na składaniu konstruktywnych sugestii nowych inicjatyw politycznych UE, ewentualnie przeglądu lub uchylania istniejącego już prawodawstwa<sup>42</sup>. „Zielona kartka” miała „pozostać procedurą o charakterze nieformalnym, bez konieczności wprowadzania zmian traktatowych, niepodważającą prawa Komisji Europejskiej do bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej, a także roli PE w unijnym procesie ustawodawczym”<sup>43</sup>. Obecnie parlamenty narodowe kontaktują się z instytucjami unijnymi indywidualnie w sprawie przedstawienia poprawek do prawodawstwa. Chodzi natomiast o to, by w przyszłości wszystkie parlamenty krajowe mogły mieć możliwość wyrażenia swego poparcia dla wniosku złożonego przez

<sup>39</sup> M. Dulak, *Funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania w latach 2016-2019 i perspektywy jego reformy*, „Politeja” 2018, nr 3(54), s. 176.

<sup>40</sup> M. Serowaniec, *Towards the „green card” – strengthening the role of national parliaments in EU affairs?*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2015, tom XI, <https://repozytorium.umk.pl/handle/item/3455?show=full>, s. 29-44; K. Borońska-Hryniewiecka, *From the EWS to the green card for national parliaments: hindering or accelerating the EU lawmaking*, [w:] D. Jancic (red.), *National Parliaments After the Lisbon Treaty and Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, Oxford University Press 2017, s. 247-261.

<sup>41</sup> J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Wolters Kluwer 2020, s. 164.

<sup>42</sup> Szerzej o procedurze „zielonej kartki” i jej szczegółowych założeniach, K. Borońska-Hryniewiecka, *Parlamenty narodowe...*, op. cit., s. 170 i n.

<sup>43</sup> Ibidem.

jeden parlament narodowy<sup>44</sup>. Zgodnie z opinią Grzeszczaka, w traktatach stanowiących UE nie zawarto prawa parlamentów do pośredniej inicjatywy proponowanej w „zielonej kartce”, a takie uprawnienie wymaga bezpośredniej podstawy w traktatach<sup>45</sup>. Parlamente narodowe niechętnie angażują się w inicjatywę „zielonej kartki”. Przypuszcza się, że parlamente z państw członkowskich o krótszym stażu członkowskim w UE teoretycznie powinny być bardziej otwarte i chętne do wykorzystania nowego instrumentu, ponieważ stosunkowo niedawno odgrywały aktywną rolę w procesie przygotowania do członkostwa w UE i zobowiązane były do przystosowania się do nowych wymogów instytucjonalnych<sup>46</sup>. Mechanizm „zielonej kartki” nadal pozostaje pobożnym życzeniem, bowiem dotychczas nie został on zinstytucjonalizowany na poziomie unijnym. Co więcej, parlamente narodowe mają mieszany stosunek wobec skuteczności tej procedury oraz w odniesieniu do ewentualnego sformalizowania jej w przyszłości. Jest jednak cień nadziei, że kwestia ta ulegnie zmianie, jako że postulat wprowadzenia „zielonej kartki” znalazł się w Raporcie końcowym Konferencji w sprawie Przyszłości Europy oraz z projekcie zmian traktatowych Komisji spraw konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO)<sup>47</sup> przegłosowanym w listopadzie 2023 roku.

Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości jest jedną z bardziej istotnych kompetencji parlamentów narodowych państw członkowskich przyznanych traktatem z Lizbony. Mechanizm wczesnego ostrzegania wpisuje się w procedurę kontroli przestrzegania zasady pomocniczości i dotyczy projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej. System wczesnego ostrzegania ma więc kluczowe znaczenie dla pozycji parlamentów narodowych, ponieważ jako pierwszy umożliwia im bezpośrednio wpływanie na proces legislacyjny na poziomie unijnym.

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, dołączony do traktatu z Lizbony, kontrolę

<sup>44</sup> R. Lopatka, *Subsidiarity: Bridging the gap between ideal and reality*, „European View” 2019, vol. 18(1), s. 32.

<sup>45</sup> R. Grzeszczak, *Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”*. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnienia dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa, „Opinie i Ekspertyzy OE-232” 2015, s. 3.

<sup>46</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *Parlamente narodowe...*, op. cit., s. 176.

<sup>47</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.html).

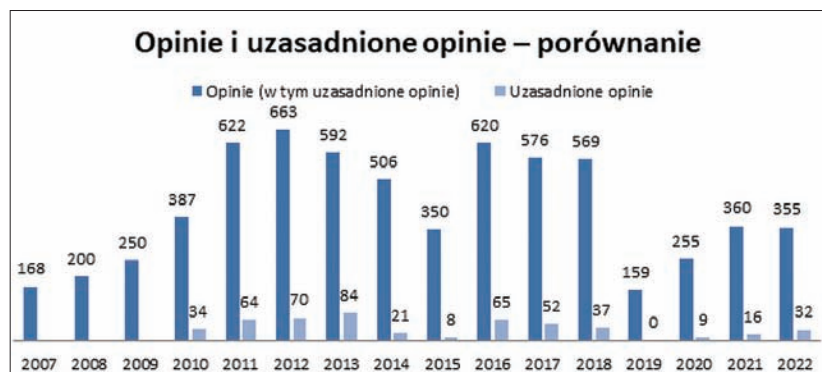
przestrzegania zasady pomocniczości dzieli na dwa etapy: *ex ante* i *ex post*. Etap pierwszy to kontrola uprzednia (*ex ante*) projektów aktów prawnych pod kątem przestrzegania przez nie zasady pomocniczości, czyli mechanizm wczesnego ostrzegania. Kontrola w tej fazie przeprowadzana jest bezpośrednio przez parlament narodowy (art. 4-7 Protokołu nr 2) i obejmuje wszystkie projekty aktów ustawodawczych, które krajowe władze ustawodawcze otrzymują na podstawie przepisów Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Kontrola *ex ante* może skutkować zablokowaniem procedury ustawodawczej. Etap drugi kontroli przestrzegania zasady pomocniczości to kontrola następcza (*ex post*), która odbywa się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TS UE) w oparciu o skargi składane przez parlamenty narodowe oraz Komitet Regionów odnośnie do obowiązujących już aktów ustawodawczych. Przepisy regulujące procedurę zaskarżania aktów prawnych określone są w przypadku parlamentów przez wewnętrzny (krajowy) porządek prawny. Kontrola *ex post* dotyczy tylko wybranych aktów ustawodawczych, a jej skutkiem może być delegalizacja danego aktu. System wczesnego ostrzegania dotyczy tylko projektów aktów ustawodawczych UE, co oznacza, że uzasadnione opinie wydawane przez parlamenty narodowe również odnoszą się jedynie do przedmiotu tych dokumentów.

Druga z procedur mechanizmu wczesnego ostrzegania, czyli procedura „pomarańczowej kartki”, uruchamiana jest w sytuacji, gdy liczba uzasadnionych opinii stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym i pod warunkiem, że zgłaszane będą one do projektu aktu ustawodawczego przyjmowanego w trybie zwykłej procedury ustawodawczej. Wówczas wniosek poddany jest ponownej analizie i po jej dokonaniu może zostać podtrzymany, zmieniony lub wycofany przez Komisję Europejską. Gdy Komisja podtrzyma projekt, musi przedstawić opinię uzasadniającą przyczyny, dla których uważa, że jest on zgodny z zasadą pomocniczości. Następnie w toku zwykłej procedury ustawodawczej Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, rozpatrując taki akt ustawodawczy przed zakończeniem pierwszego czytania, ważą opinię KE i uzasadnione opinie parlamentów narodowych. Jeżeli 55% członków Rady UE i większość deputowanych w PE uzna, że akt narusza zasadę pomocniczości, wstrzymywane są

dalsze prace legislacyjne. Procedura „pomarańczowej kartki” jest zatem silniejszym narzędziem kontroli *ex ante* niż procedura „żółtej kartki”, mimo że ta ostatnia wywiera niekorzystne konsekwencje polityczne<sup>48</sup>. Na marginesie należy zauważyć, że pierwotna wersja mechanizmu wczesnego ostrzegania uwzględniała jedynie „żółtą kartkę”. Dodanie do treści traktatu reformującego wariantu „pomarańczowej kartki” było skutkiem presji ze strony rządu holenderskiego po odrzuceniu przez Holendrów traktatu konstytucyjnego w referendum w 2005 roku<sup>49</sup>.

Jak w praktyce wygląda stosowanie mechanizmu kontroli przez parlamenty narodowe? Z odpowiedzią przychodzi raport Komisji Europejskiej z 2022 r.

### Wykres 1. Liczba opinii (w tym uzasadnionych) przesłanych przez parlamenty narodowe w latach 2007-2022



Źródło: European Commission, Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality, [https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national\\_en](https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en)

W 2022 r. Komisja otrzymała 32 uzasadnione opinie od parlamentów narodowych, czyli dwukrotnie więcej niż w 2021 roku oraz znacznie więcej niż w poprzednich trzech latach w okresie 2019-2021. Mimo wyraźnego wzrostu, Komisja zauważyła, że wiele uzasadnionych opinii nie odnosi się do wyraźnej krytyki naruszenia zasady pomocniczości, ale raczej do postrzegania braku analizy uwarunkowań krajowych. Zwraca uwagę wyraźny spadek liczby uzasadnionych opinii i ogólnej liczby

<sup>48</sup> J. Öberg, *National Parliaments and Political Control of EU Competences*, „European Public Law” 2018, vol. 24(4), s. 695-731.

<sup>49</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *Parlamenty narodowe...*, op. cit., s. 60.



opinii wydanych w trakcie obecnej kadencji Komisji (od grudnia 2019 r.) w porównaniu z liczbą opinii wydanych w trakcie jej dwóch poprzednich kadencji (2009–2014 i 2014–2019). Trzydzieści dwie uzasadnione opinie otrzymane w 2022 r. dotyczyły różnych wniosków. Pięć uzasadnionych opinii odnosiło się do wniosku Parlamentu Europejskiego w sprawie reformy europejskiego prawa wyborczego, cztery dotyczyły wniosku w sprawie europejskiego aktu o wolności mediów, a dwie odnosiły się do wniosków dotyczących zmienionych dyrektywy i rozporządzenia w sprawie rynków gazu i wodoru. Każda z pozostałych uzasadnionych opinii dotyczyła innego wniosku Komisji.

Najwięcej uzasadnionych opinii dotyczyło wniosku reformującego europejskie prawo wyborcze. Parlament szwedzki, duński oraz obie izby parlamentu irlandzkiego uznały, że reforma prawa wyborczego, w szczególności obniżenie czynnego prawa wyborczego do 16 lat, powinna być sprawą wewnętrzną, a cel określony we wniosku może zostać w wystarczającym stopniu osiągnięty przez państwa członkowskie. W ich opinii, wniosku nie można uznać za zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ nie wykazano w nim, że wyniki można lepiej osiągnąć na szczeblu UE, a zatem może on naruszać obszar kompetencji krajowych. Opinie te zostały uzupełnione przez stanowisko czeskiego parlamentu, który wyraził sprzeciw wobec m.in. obniżenia wieku uprawniającego do głosowania do 16 lat i biernego prawa wyborczego do 18 lat<sup>50</sup>.

Oprócz mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, którego podstawę stanowi protokół nr 2, stosunki Komisji z parlamentami narodowymi obejmują również inne działania, w tym dialog polityczny wprowadzony w 2006 roku. Dialog ten obejmuje piśmną wymianę informacji na temat każdej inicjatywy Komisji, do której parlamenty narodowe chcą się odnieść lub na dowolne tematy, które parlamenty pragną poruszyć z własnej inicjatywy<sup>51</sup>. Obejmuje on również ustny dialog polityczny.

---

<sup>50</sup> European Commission, Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality, [https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national\\_en](https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en), s. 11.

<sup>51</sup> M. Witkowska, E. Kuźelewska, R. Potorski, J.F. Czub, E.V. Kucheryavaya, S. Dłuski, *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 23.

W 2022 r. parlamenty narodowe skierowały do Komisji 355 opinii, czyli porównywalnie z liczbą opinii w roku poprzednim (360 opinii). Wynik ten z jednej strony potwierdza tendencję, zgodnie z którą liczba opinii parlamentów narodowych z reguły jest najwyższa w połowie kadencji danej Komisji. Z drugiej natomiast wskazuje, że liczba opinii otrzymanych podczas obecnej kadencji (2019–2024) jest wyraźnie niższa niż w połowie dwóch poprzednich kadencji.

## Wykres 2. Liczba i rodzaje opinii parlamentów narodowych przesłanych w ramach dialogu politycznego w latach 2015-2022



*Źródło:* European Commission, Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality, [https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national\\_en](https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en)

Spśród 355 przesłanych opinii 218 dotyczyło wniosków ustawodawczych podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości (co stanowi 61,4% wszystkich opinii). Pozostałe 137 opinii (38,6 %) dotyczyło głównie inicjatyw nieustawodawczych (komunikaty) lub stanowiło opinie z inicjatywy własnej niezwiązane bezpośrednio z inicjatywą Komisji. Liczba ta jest zdecydowanie niższa w porównaniu do poprzednich dwóch lat. Oznacza to, że parlamenty narodowe koncentrowały swoją analizę inicjatyw Komisji na projektach aktów ustawodawczych podlegających kontroli zgodności z zasadą pomocniczości.

Jeśli chodzi o wykaz projektów aktów ustawodawczych, w odniesieniu do których parlamenty narodowe wydały

w 2022 r. uzasadnione opinie dotyczące zgodności z zasadą pomocniczości, największą liczbę uzyskały: 1) Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, uchylającego decyzję Rady (76/787/EWWS, ZMIEWG, Euratom) oraz Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich załączony do tej decyzji; 2) Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne ramy dla usług medialnych na rynku wewnętrznym („europejski akt o wolności mediów”) i zmieniającego dyrektywę 2010/13/UE; oraz 3) Wniosek dotyczący Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynków wewnętrznych gazów odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru i 4) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków wewnętrznych energii ze źródeł odnawialnych i gazów ziemnych oraz wodoru (wersja przekształcona).

Liczba opinii przesłanych Komisji istotnie różniła się między poszczególnymi parlamentami narodowymi. Dziesięć najbardziej aktywnych izb wydało 279 opinii (co stanowi 79% wszystkich opinii). Liczba parlamentów lub izb narodowych, które nie wydały żadnych opinii, wynosi siedem (spośród łącznej liczby 39). Parlamentey te nie zaangażowały się w pisemny dialog polityczny w 2022 roku.

Najbardziej zaangażowane parlamentey w proces decyzyjny UE – czyli te, które przesłały największą liczbę opinii w 2022 r. – to: Senát (Czechy) (58 opinii), Cortes Generales (Hiszpania) (46 opinii), Camera Deputaţilor (Rumunia) (33 opinie), Poslanecká sněmovna (Czechy) (30 opinii), Bundesrat (Niemcy) (30 opinii), Assembleia da República (Portugalia) (19 opinii), Riksdag (Szwecja) (18 opinii), Senat (Rumunia) (17 opinii), Sénat (Francja) (15 opinii) i Camera dei Deputati (Włochy) (13 opinii)<sup>52</sup>. Te dziesięć – najaktywniejsze parlamentey – wykazywały swą wysoką aktywność i zaangażowanie również w poprzednich latach. Podkreślić należy, że charakter opinii różnił

<sup>52</sup> Annexes – Annual report 2022 On the application of the principles of subsidiarity and proportionality and on relations with the national parliaments, [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en), s. 6 i n.

się w zależności od parlamentu narodowego lub izby. Część parlamentów skupiło się na sprawdzeniu, czy wniosek Komisji jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Inne przedstawiły szczegółowe uwagi dotyczące treści wniosków, bądź przesłały opinie z inicjatywy własnej. Spośród tej ostatniej grupy szczególnie aktywne w kierowaniu wspólnych opinii z inicjatywy własnej były: Poslanecká sněmovna i Senát (Czechy), Országgyűlés (Węgry), Sejm i Senat (Polska) oraz Národná Rada (Słowacja). Bardzo aktywne w wysyłaniu opinii indywidualnych było Assemblée nationale (Francja).

W odniesieniu do pakietów wniosków, w 2022 r. największa liczba opinii dotyczyła dwóch strategii w ramach priorytetu „Europejski Zielony Ład” – unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 (13 opinii) oraz strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności (11 opinii). W ramach tego samego priorytetu znaczną liczbę opinii wystosowano również w reakcji na inicjatywę „Fala renowacji” (5 opinii)<sup>53</sup>.

Zarówno raport z 2022 roku, jak i przegląd literatury pozwalają na wysunięcie wniosku, że wbrew dominującemu w literaturze pogładowi, system wczesnego ostrzegania nie jest zbyt istotnym aspektem procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. W zasadzie uzasadnione opinie stanowią wyraźny sygnał, że negocjacje z większym prawdopodobieństwem zakończą się niepowodzeniem. Co więcej, dostępne badania wskazują, że rządy państw członkowskich Unii Europejskiej są bardziej skłonne do wyrażenia sprzeciwu wobec ustawodawstwa unijnego, jeśli są ściśle kontrolowane przez parlament krajowy, a tym bardziej, gdy parlamenty (skład deputowanych) są eurosceptyczne i mają uprawnienia do udzielania swoim ministrom mandatów parlamentarnych dotyczących sposobu głosowania nad wnioskami Komisji<sup>54</sup>. Ponadto istnieje ryzyko, że władze wykonawcze mogą skutecznie ułatwiać, ograniczać, a nawet blokować udział

<sup>53</sup> European Commission, Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality, [https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national\\_en](https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en), s. 17.

<sup>54</sup> S. Hagemann, S. Bailer, A. Herzorg, *Signals to their parliaments? Governments' strategic use of votes and policy statements in EU Council negotiations*, „Journal of Common Market Studies” 2019, no. 57(3), s. 634-650; P. van Gruisen, C. Crombez, *National parliamentary control and voting in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research” 2019, no. 58(3), s. 981-1000; P. van Gruisen, M. Huysmans, *The Early Warning System and*

parlamentów w systemie wczesnego ostrzegania poprzez regulowanie dostępu do informacji czy wiedzy eksperckiej. W tym sensie rządy same stają się formalnymi instytucjami wpływającymi na zakres adaptacji parlamentarnej<sup>55</sup>. Dodać należy, że stosowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania skutkuje stworzeniem nowych wzorców interakcji między władzą wykonawczą a ustawodawczą, nierzadko prowadząc do zakwestionowania ugruntowanych hierarchii<sup>56</sup>. Podsumowując, instrumenty, w które zostały wyposażone parlamenty narodowe, nie są szeroko stosowane; a jeżeli są stosowane, to najczęściej w przypadkach, gdy parlamenty narodowe działają jako „podmioty kształtujące politykę”<sup>57</sup>. Co więcej, kwestie dotyczące UE w zasadzie wzbudzają niewielkie zainteresowanie wśród krajowych parlamentarzystów, gdyż nie postrzegają oni zaangażowania w kontrolę europejskiego procesu legislacyjnego jako politycznie opłacalnego<sup>58</sup>.

Przepisy traktatu lizbońskiego okazały się nie tylko wymagające pod względem administracyjnym i politycznie ograniczone w swoich skutkach, ale przede wszystkim przypisały parlamentom narodowym pozycję „podmiotów weta” w procesie integracji UE. Włączenie parlamentów narodowych w proces nadzoru zarządzania kompetencjami UE wynikał m.in. z niezgody państw członkowskich na umykający kontroli system procesu decyzyjnego UE. Podział i kontrola kompetencji w pewnej mierze były skutkiem nieudanych referendum w sprawie ratyfikacji Konstytucji dla Europy we Francji i Holandii<sup>59</sup>. Powszechny

---

*policymaking in the European Union*, „European Union Politics” 2020, no. 21(3), s. 455 i n.

<sup>55</sup> T. Börzel, T. Risse, *When Europe hits home: Europeanization and domestic change*, EIOP 2000, no. 4, s. 15.

<sup>56</sup> Zobacz szerzej: K. Borońska-Hryniewiecka, *Differential Europeanization? Explaining the impact of the early warning system on subnational parliaments in Europe*, „European Political Science Review” 2017, nr 9(2), s. 358 i n.

<sup>57</sup> G. Abels, *Mandating – a likely scrutiny instrument for regional parliaments in EU affairs?*, [w:] G. Abels, A.-L. Högenhauer (red.), *Regional Parliaments. Effective Actors in EU Policy-Making?*, Routledge 2018.

<sup>58</sup> Zob. szerzej: K. Borońska-Hryniewiecka, *Parlamenty narodowe...*, op. cit., s. 228.

<sup>59</sup> Z. Czachór, J. Ruskowski, *Proces wzmacniania kompetencji Parlamentu Europejskiego a nowa pozycja parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 5(166), s. 20; E. Kuźelewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 174 i n.

pogląd o zbyt dużej władzy UE doprowadził do działań, efektem których było wzmocnienie roli parlamentów narodowych. Autorskie badania przeprowadzone przez Borońską-Hryniewiecką i Sacriste<sup>60</sup> w siedmiu parlamentach narodowych państw członkowskich UE pozwoliły na odkrycie preferencji posłów w odniesieniu do ich upodmiotowienia i aktywności wobec UE. Doprowadziły do ustaleń, że partie prawicowe (w porównaniu do centrowych i centrolewicowych) są bardziej przychylnie wzmocnieniu pozycji parlamentu, a partie głównego nurtu są bardziej sceptyczne niż radykalne grupy sytuujące się po obu stronach politycznego spektrum.

#### **4. Rozszerzenie roli parlamentów narodowych na sferę pozaustawodawczą**

Można wskazać kilka kluczowych powodów, dla których konstruktywne zaangażowanie parlamentów narodowych w sprawy i kształtowanie polityki UE powinno zostać wzmocnione.

Po pierwsze, fakt, że parlamenty narodowe (ich skład) tworzone są przez partie polityczne pozwala na sformułowanie wniosku, że są one pierwszorzędnymi i głównymi przedstawicielami zróżnicowanego europejskiego społeczeństwa. Parlamenty narodowe posiadają nie tylko demokratyczny mandat, ale także zdolność do przekładania pragnień i potrzeb obywateli w formalne propozycje polityczne, działając jako kluczowy łącznik między kształtowaniem woli a podejmowaniem decyzji.

Po drugie, coraz większa liczba obszarów, które są ściśle związane z kwestią suwerenności i podstawowymi prerogatywami parlamentów narodowych jest obecnie znacznie mocniej powiązana z polityką UE (np. polityka fiskalna, inwestycyjna, zagraniczna i obronna). Rozsądne jest zatem dalsze wzmocnianie funkcji parlamentów narodowych związanych z rozliczalnością i doradztwem politycznym.

Po trzecie, politycy krajowi będący członkami swoich parlamentów, często kształtują wśród obywateli dominujące narracje związane z zarządzaniem i polityką UE jako formy zewnętrznej interwencji w prerogatywy krajowe. Systematyczne

---

<sup>60</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, G. Sacriste, *The Domain of the Right? Explaining National Parliamentary Preferences on EU-Related Self-Empowerment*, „Parliamentary Affairs” 2024, <https://doi.org/10.1093/pa/gsae006>.

angażowanie krajowych parlamentarzystów w utrzymanie dialogu z Brukselą mogłoby wpłynąć na zwiększenie ich poczucia odpowiedzialności za sprawy UE<sup>61</sup>. Co więcej, niemożliwa jest rewizja traktatów unijnych bez wsparcia parlamentów narodowych. Nie należy ignorować parlamentów narodowych w dyskusji o demokratycznych reformach UE, lecz aktywnie w nie angażować.

Kwestia wzmocnienia roli parlamentów w sprawach sądownictwa jest złożona i budzi kontrowersje. Z jednej strony parlamenty jako organy przedstawicielskie społeczeństwa, powinny mieć możliwość kontroli i wpływu na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony, zbyt ingerencja władzy ustawodawczej może zagrozić niezależności i niezawisłości sędziowskiej, które są fundamentami państwa prawa. Za wzmocnieniem roli parlamentów narodowych w sprawach sądownictwa przemawia fakt, że to one uchwalają ustawy regulujące ustrój i funkcjonowanie sądów, więc powinny mieć realny wpływ na tę sferę. Kontrola parlamentarna nad sądownictwem zwiększa demokratyczną legitymizację tej władzy. Parlamente narodowe mogą na bieżąco reagować na oczekiwania społeczne dotyczące reformy wymiaru sprawiedliwości. Przeciw nadmiernej ingerencji parlamentów w sprawach sądownictwa można wskazać fakt, że niezawisłość sędziowska chroni sądy przed naciskami politycznymi i gwarantuje bezstronność orzeczeń, natomiast istnieje ryzyko, że zbyt kontrola parlamentarna osłabi niezawisłość sędziowską. Sędziowie powinni orzekać wyłącznie na podstawie prawa, a nie woli politycznej większości parlamentarnej. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa jest mechanizmem równoważenia władzy ustawodawczej przez władzę sądowniczą. Rozwiązaniem może być znalezienie równowagi między demokratyczną kontrolą a niezależnością sądów. Za zasadny przykład mogą służyć mechanizmy współpracy między parlamentami a sądami, takie jak obowiązek informowania parlamentów o projektach ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości czy udział przedstawicieli sądów w pracach komisji parlamentarnych. Pozwala to na wypracowanie rozwiązań uwzględniających różne perspektywy.

<sup>61</sup> K. Nicolaïdis, N. von Ondarza, S. Rusack, *The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*, CEPS SWP 2023, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-radicality-of-sunlight/>, s. 32.

Traktaty unijne, zwłaszcza traktat lizboński, wzmocniły rolę parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w sprawach bezpieczeństwa na kilka sposobów. Po pierwsze, zwiększono kontrolę nad Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Parlamenti narodowe muszą być informowane o projektach aktów prawnych UE dotyczących WPBiO i mogą wyrażać uzasadnione opinie w przypadku naruszenia zasady pomocniczości. Parlament Europejski i parlamenti narodowe są regularnie informowane o rozwoju WPBiO i mogą formułować zalecenia. Po drugie, wzmocnieniu uległa współpraca międzyparlamentarna w obszarze bezpieczeństwa oraz możliwa jest stała współpraca strukturalna w ramach UE<sup>62</sup>. Traktaty oficjalnie uznały rolę współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim w sprawach bezpieczeństwa poprzez regularne spotkania, wymianę informacji i personelu. Istnieje sieć IPEX umożliwiająca wymianę informacji między parlamentami na temat projektów aktów prawnych UE, w tym dotyczących bezpieczeństwa. Podkreślić należy, że wiele państw członkowskich wzmocniło kontrolę parlamentów narodowych nad stanowiskami ich rządów w sprawach bezpieczeństwa UE<sup>63</sup>. Parlamenti narodowe mogą wpływać na stanowiska swoich rządów w Radzie UE dotyczące polityki bezpieczeństwa. Mechanizmy te mają na celu zwiększenie demokratycznej legitymizacji i przejrzystości unijnej polityki bezpieczeństwa poprzez zaangażowanie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego jako organów przedstawicielskich obywateli.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Dietrich *et al.*, że parlamenti narodowe przyczyniają się do demokratyzacji procesów politycznych, w tym kształtowania polityki bezpieczeństwa poprzez promowanie otwartości<sup>64</sup>. Parlamenti narodowe są wysoce wrażliwe na opinię publiczną i czule na zmieniające się preferencje przekazywane im przez wyborców, ponieważ los

<sup>62</sup> Z. Czachór, *Aktywność Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i obrony. Analiza w świetle teorii instytucjonalizmu historycznego*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2018 nr 4, s. 105.

<sup>63</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/22/parlament-europejski-stosunki-z-parlamentami-narodowymi>

<sup>64</sup> S. Dietrich, H. Hummel, S. Marschall, *Strengthening Parliamentary „War Powers” in Europe: Lessons from 25 National Parliaments*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper 2008, no. 27, s. 3-4.



i przyszłość deputowanych ostatecznie zależy od wyników cyklicznych wyborów parlamentarnych. Dietrich *et al.* twierdzą, że powszechna niechęć do konkretnej wojny powinna znaleźć swój wyraz w parlamencie, a nie w rządzie, ponieważ członkowie parlamentu są blisko opinii publicznej.

Rozszerzenie roli parlamentów narodowych na sferę pozaustawodawczą UE jest kluczowe dla zwiększenia demokratycznej kontroli nad działaniami Unii i zapewnienia, że polityki unijne są zgodne z interesami obywateli. Poprzez różnorodne mechanizmy kontrolne, dialog międzyparlamentarny oraz zaangażowanie w procesy oceny i monitorowania, parlamenty narodowe mogą skutecznie wpływać na decyzje podejmowane na poziomie unijnym i wzmacniać transparentność oraz odpowiedzialność instytucji UE.

## Podsumowanie

Rola parlamentów narodowych w systemie zarządzania UE została formalnie uznana w traktacie z Lizbony, który po raz pierwszy określił je jako instytucje „aktywnie przyczyniających się do dobrego funkcjonowania Unii” (art. 12 TUE) i przyznał im szeroki katalog w zakresie dostępu do informacji, udziału w procedurach rewizji traktatów i kontroli przestrzegania zasady pomocniczości.

Parlamenty narodowe odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu zasady subsydiarności, która określa, że Unia Europejska powinna działać tylko wtedy, gdy może osiągnąć cele lepiej niż państwa członkowskie indywidualnie. Jednym z instrumentów służących wzmocnieniu roli parlamentów narodowych w sprawach finansowych UE jest tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania, który umożliwia parlamentom narodowym szybsze reagowanie na projekty aktów unijnych prawnych i wyrażanie swoich opinii. Ponadto, regularny dialog pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi może również przyczyniać wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE.

Traktaty unijne, zwłaszcza traktat lizboński, wzmocniły rolę parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej na kilka sposobów. Po pierwsze, zwiększono kontrolę nad zasadą pomocniczości. Parlamenty narodowe mogą

wydawać uzasadnione opinie, jeśli uznają, że projekt aktu prawnego UE narusza zasadę pomocniczości. Po drugie, zacieśniono współpracę międzyparlamentarną. Traktaty oficjalnie uznały rolę współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Odbywa się to poprzez regularne spotkania, wymianę informacji i personelu.

Przypomnieć należy, że mimo iż parlamenty narodowe mają (pośrednią) rolę do odegrania w procesie legislacyjnym UE, to ich funkcja pozostaje defensywna – są one przez Komisję regularnie informowane o inicjatywach w tym samym czasie, co ich rządy krajowe. Proces ten ma jednak na celu jedynie zapewnienie pomocniczości i tylko defensywnie, za pomocą „żółtych” i „pomarańczowych kartek”. W rezultacie parlamenty narodowe z konieczności koncentrują się na prawodawstwie UE, które postrzegają jako zagrażające zasadzie pomocniczości i/lub interesom krajowym, a nie na aktach prawnych UE.

Obecnie Parlament Europejski i parlamenty narodowe rzadko ze sobą współpracują, czego dowodem może być raport Komisji Europejskiej z 2022 r. w sprawie stosowania mechanizmu kontroli przez parlamenty narodowe. Częstsza współpraca przybiera formę specjalistycznych konferencji międzyparlamentarnych, zwłaszcza dotyczących bezpieczeństwa i obrony lub zarządzania gospodarczego, a także COSAC jako ogólne forum dla krajowych komisji do spraw UE. Rozważyć należałoby przekształcenie tych inicjatyw w odbywające się co dwa lata wspólne forum strategiczne parlamentów krajowych i PE.

Otwartą kwestią pozostaje procedura „zielonej kartki”, czyli przyznanie grupom parlamentów narodowych wspólnego prawa inicjatywy ustawodawczej we współpracy z PE. Propozycja ta zakłada, że PE włącza parlamenty narodowe do swojej pośredniej inicjatywy ustawodawczej na podstawie art. 225 TUE w szerszych ramach współpracy międzyparlamentarnej przewidzianej w art. 9 Protokołu nr 1 do traktatu z Lizbony. Chociaż traktat pozostawia PE i parlamentom narodowym określenie sposobu organizacji współpracy, rozsądne byłoby, aby miała ona miejsce podczas przygotowywania tzw. legislacyjnych sprawozdań z własnej inicjatywy PE. Idea wspólnych inicjatyw parlamentarnych nie powinna być postrzegana jako utopijna, ponieważ wywodzi się z operacyjnego rdzenia Komisji Spraw Konstytucyjnych PE (AFCO), która już w 2015 r. wyraziła

otwartość na dialog z parlamentami krajowymi. Dodatkowo postulat wprowadzenia „zielonej kartki” znalazł się w Rapocie Końcowym Konferencji w Sprawie Przyszłości Europy oraz z projekcie zmian traktatowych Komisji spraw konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (AFCO) przegłosowanym w listopadzie 2023 roku. Zwiększenie roli parlamentów narodowych w procesie unijnej inicjatywy ustawodawczej z pewnością zasługuje na pochwałę, choć z drugiej strony zaznaczyć należy, że obecnie nie wszystkie państwa członkowskie UE, włącznie z Polską, mają podstawy prawne do podjęcia działań w ramach „zielonej kartki”<sup>65</sup>. Udział polskiego parlamentu w mechanizmie „zielonej kartki” nie znajduje podstaw w prawodawstwie krajowym, unijnym i wykraczałby poza krajowe kompetencje parlamentarne, naruszając równowagę instytucjonalną i konstytucyjną zasadę podziału władz<sup>66</sup>. Parlamente narodowe muszą mieć większą zdolność kompetencyjnej adaptacji do skomplikowanego systemu wewnętrznego UE i na bieżąco dostosowywać się do ciągłej zmiany w UE i jej otoczeniu.

## Bibliografia:

1. Abels G., *Mandating – a likely scrutiny instrument for regional parliaments in EU affairs?*, [w:] G. Abels, A.-L. Högenhauer (red.), *Regional Parliaments. Effective Actors in EU Policy-Making?*, Routledge 2018.
2. Akt o powszechnych wyborach bezpośrednich, Dz. Urz. Wspólnot Europejskich 1976, L 278.
3. Annexes – Annual report 2022 On the application of the principles of subsidiarity and proportionality and on relations with the national parliaments, <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting>

<sup>65</sup> R. Grzeszczak, *Uprawnienia Senatu...*, op. cit., s. 4.

<sup>66</sup> B. Pawłowski, *Opinia dotycząca podstaw prawnych udziału Sejmu we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie procedury „zielonej kartki” oraz udziału we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE z Parlamentem Europejskim w zakresie oceny skutków regulacji unijnych*, „Zeszyty Prawnicze” 2015, nr 2(46), s. 113-124; E. Popławska., *Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnionego dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa*, Opinie i Ekspertyzy 2015, nr 232, s. 11-16, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Sejmu.

- eu-law/reasons-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-reasons-national\_en.
4. Annual Report 2021, [https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20220622/2021\\_annual\\_report\\_on\\_relations/document3/f=/vlu0cmhodium.pdf](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20220622/2021_annual_report_on_relations/document3/f=/vlu0cmhodium.pdf).
  5. Bachrynowski S., *Reformy instytucjonalne Parlamentu Europejskiego oraz europejskiego prawa wyborczego*, „Analizy i Opinie Centrum Badań Polityki Europejskiej” 2023, nr 1, <https://cbpe.pl/2023/02/27/reformy-instytucjonalne-parlamentu-europejskiego-oraz-europejskiego-prawa-wyborczego/>.
  6. Barcz J., M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2011.
  7. Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Wolters Kluwer 2020.
  8. Borońska-Hryniewiecka K., *Accountability Revisited: Parliamentary Perspectives on the Inter Parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination, and Governance*, „Politics and Governance” 2021, vol. 9(3).
  9. Borońska-Hryniewiecka K., *Differential Europeanization? Explaining the impact of the early warning system on sub-national parliaments in Europe*, „European Political Science Review” 2017, nr 9(2).
  10. Borońska-Hryniewiecka K., *From the EWS to the green card for national parliaments: hindering or accelerating the EU lamaking*, [w:] D. Jancic (red.), *National Parliaments After the Lisbon Treaty and Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, Oxford University Press 2017.
  11. Borońska-Hryniewiecka K., *Legitimacy through subsidiarity? The parliamentary control of EU policy-making*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1(1).
  12. Borońska-Hryniewiecka K., *Parlamenty narodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej. Role, ambicje i ograniczenia*, Warszawa 2021.
  13. Börzel T., T. Risse, *When Europe hits home: Europeanization and domestic change*, EIOP 2000, no. 4.

14. Bressanelli E., N. Chelotti, *Introduction: Power without Influence? Explaining the Impact of the European Parliament post-Lisbon*, [w:] E. Bressanelli, N. Chelotti (red.), *The European Parliament in the Contested Union. Power and Influence Post-Lisbon*, Routledge 2020.
15. Bulmer S., Ch. Lequesne, *The European Union and its Member States: An Overview*, [w:] S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford 2005.
16. Cooper I., *A 'virtual third chamber for the European Union'? National parliaments after the Treaty of Lisbon*. „West European Politics” 2012, no. 35(3).
17. Curyło B., *Integracja w dezintegracji i dezintegracja w integracji: determinanty mechanizmów integracyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 3(45).
18. Czachór Z., *Aktywność Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i obrony. Analiza w świetle teorii instytucjonalizmu historycznego*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2018 nr 4.
19. Czachór Z., J. Ruszkowski, *Proces wzmacniania kompetencji Parlamentu Europejskiego a nowa pozycja parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 5(166).
20. Czarski R., *Współpraca parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim w zakresie tworzenia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2(151).
21. Decyzja Rady z dn. 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. WE 283 z 21.10.2002.
22. Dietrich S., H. Hummel, S. Marschall, *Strengthening Parliamentary „War Powers” in Europe: Lessons from 25 National Parliaments*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper 2008, no. 27.
23. Dulak M., *Funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzeżenia w latach 2016-2019 i perspektywy jego reformy*, „Politeja” 2018, nr 3(54).
24. Dydak E., *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Zasady i wyniki głosowania*, Warszawa 2003.
25. European Commission, Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality, <https://commission.europa.eu/publications/>

- annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national\_en.
26. European Commission, Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality, [https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national\\_en](https://commission.europa.eu/publications/annual-report-2022-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en).
  27. Fossum J.E., *Democracy and differentiation in Europe*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22(6).
  28. Głogowski P., *The European Citizens’ Initiative: A New Model of Democracy in the European Union?*, [https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/de/dlibra/publication/142729/edition/132266?search=bWV0YWVhdGFzZWV0Y2g\\_YWN0aW9uPUFkdMfuY2VkU2VhcmNoQWN0aW9uJnR5cGU9LTMmcD0wJnZhbDE9RGV0YWlsZWRUeXBIOiUyMmFic3RyYWNOcyUyMg](https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/de/dlibra/publication/142729/edition/132266?search=bWV0YWVhdGFzZWV0Y2g_YWN0aW9uPUFkdMfuY2VkU2VhcmNoQWN0aW9uJnR5cGU9LTMmcD0wJnZhbDE9RGV0YWlsZWRUeXBIOiUyMmFic3RyYWNOcyUyMg), Wrocław 2021.
  29. Grzelak A., J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 4(32).
  30. Grzeszczak R., *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przelamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie” 2002, nr 1.
  31. Grzeszczak R., *Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”*. *Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnienia dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa*, „Opinie i Ekspertyzy OE-232” 2015.
  32. Hagemann S., S. Bailer, A. Herzorg, *Signals to their parliaments? Governments’ strategic use of votes and policy statements in EU Council negotiations*, „Journal of Common Market Studies” 2019, no. 57(3).
  33. Hix S., B. Høyland, *Empowerment of the European Parliament*, „Annual Review of Political Science” 2013, no. 16(1), <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032311-110735>.
  34. Hobolt S., *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, „Journal of European Public Policy” 2014, no. 21(10), <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>.2014.

35. [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?Itemid=843&catid=4&id=14283%3Asejm-a-unia-europejska&option=com\\_content&view=article](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?Itemid=843&catid=4&id=14283%3Asejm-a-unia-europejska&option=com_content&view=article).
36. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.html).
37. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/22/parlament-europejski-stosunki-z-parlamentami-narodowymi>.
38. Jancic D., *Representative democracy across levels? National parliaments and EU constitutionalism?*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2012, no. 8.
39. Jedlecka W., *Zagadnienie deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2012, no. 3469.
40. Kiiver P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge 2012.
41. Kirzyński R., *Parlament Europejski. Od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Warszawa 2012.
42. Koeth W., *Member States and EU agreements: Is it really national parliaments that are standing in the way of EU strategic autonomy?*, „EIPA Paper” April 2021, <https://aei.pitt.edu/103706/>.
43. Kubin T., *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, nr 3(55).
44. Kuźelewska E., *Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: od bezpośredniej do głosowania elektronicznego*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2013, tom XII.
45. Kuźelewska E., *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011.
46. Lopatka R., *Subsidiarity: Bridging the gap between ideal and reality*, „European View” 2019, vol. 18(1).
47. Marszałek-Kawa J., *Relations between European Parliament with the national parliaments of the EU Member States*, „Polish Political Science” 2010, vol. XXXIX.
48. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000.
49. Nicolaïdis K., N. von Ondarza, S. Rusack, *The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*,

- CEPS SWP 2023, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-radicality-of-sunlight/>.
50. Öberg J., *National Parliaments and Political Control of EU Competences*, „European Public Law” 2018, vol. 24(4).
  51. Pawłowski B., *Opinia dotycząca podstaw prawnych udziału Sejmu we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie procedury „zielonej kartki” oraz udziału we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE z Parlamentem Europejskim w zakresie oceny skutków regulacji unijnych*, „Zeszyty Prawnicze” 2015, nr 2(46).
  52. Piris J.-C., *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press 2010.
  53. Popławska E., *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej – aspiracje i rzeczywistość*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3(169).
  54. Popławska E., *Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”*. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnionego dialogu politycznego w świetle obowiązującego w Polsce prawa, *Opinie i Ekspertyzy* 2015, nr 232, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Sejmu.
  55. Protokół nr 1 (2012), Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (uwzględniające zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim), Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012.
  56. Pudło A., *Przestrzeganie zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2006, t. XIII.
  57. Regulamin Parlamentu Europejskiego, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-TOC\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-TOC_PL.html).
  58. Serowaniec M., *Odpowiedzialność integracyjna parlamentów narodowych w dobie kryzysu gospodarczego w strefie euro*, <https://repozytorium.umk.pl/handle/item/3742>.
  59. Serowaniec M., *Towards the „green card” – strengthening the role of national parliaments in EU affairs?*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2015, tom XI, <https://repozytorium.umk.pl/handle/item/3455?show=full>.
  60. Sokół W., *Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne*, [w:] A. Sokala,



- B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010.
61. Szymanek J., *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1.
  62. Tosiek P., M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Lublin 2007.
  63. Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Dz. Urz. UEC 325.
  64. van Gruisen P., C. Crombez, *National parliamentary control and voting in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research” 2019, no. 58(3P).
  65. van Gruisen P., M. Huysmans, *The Early Warning System and policymaking in the European Union*, „European Union Politics” 2020, no. 21(3).
  66. Węc J.J., *Reforma mechanizmu wczesnego ostrzegania w ramach grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności w latach 2017-2018*, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/fe1cb0b2-fce0-400c-a6c5-b936bd270080/content>.
  67. Witkowska M., E. Kuźelewska, R. Potorski, J.F. Czub, E.V. Kucheryavaya, S. Dłuski, *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
  68. Witkowska M., *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1(35).
  69. Zalewska M., O.J. Gstrein, *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, „Bruges Political Research Papers” 2013, no. 28, [https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp28\\_zalewskagstrein.pdf](https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp28_zalewskagstrein.pdf).

Katarzyna Zawadzka

## **Partie europejskie w praktyce działania Parlamentu Europejskiego**

### **Wprowadzenie**

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli oraz znaczenia partii w praktyce działania Parlamentu Europejskiego (PE). Jednocześnie za istotne należy uznać to, iż kluczową rolę w pracach Parlamentu odgrywają grupy polityczne. Posłowie PE, z których większość należy właśnie do grup politycznych zrzeszają się na postawie przekonań politycznych, a nie narodowości. Jednym z punktów wejścia do poniższych rozważań jest to, że kluczowa jest tutaj kwestia politycznych przekonań, a nie kraju pochodzenia danego posła czy posłanki.

W rozdziale wskazano na zagadnienia definicyjne związane z pojęciami partii, frakcji oraz grup politycznych w Parlamencie Europejskim, jak również na aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem grup politycznych w PE oraz ponadnarodowym aspektem działalności partii w Parlamencie Europejskim. Na poziomie Unii Europejskiej funkcjonują dwa typy organizacji partyjnych. Należą do nich grupy polityczne w PE (określane mianem frakcji) oraz transnarodowe federacje partii politycznych, określane europartiami.

Istotnym jest, iż rozdział ten powstawał na niedługo przed kolejnymi wyborami do PE (z czerwca 2024 roku), a zatem w czasie, kiedy to w dyskursie społeczno-politycznym tematyka Parlamentu Europejskiego wybrzmiewała szeroko w kręgach tak naukowych, jak i publicystycznych. Co szczególnie ważne, przyczynkiem do podjęcia poniższych refleksji stał się oczywiście szeroko dyskutowany w 2023 roku (na płaszczyźnie politycznej czy medialnej) temat zmian w unijnych traktatach. To właśnie wtedy problematyka związana z Parlamentem Europejskim, a w tym z jego uprawnieniami i zasadami funkcjonowania, wybrzmiała na tyle głośno, aby część

środowisk polaryzować, a inne jednoczyć w rozważaniach o praktycznych konsekwencjach tychże reform. Jednocześnie zaznaczyć należy, iż to właśnie podczas dyskusji na temat planowanych reform w Unii Europejskiej tak istotne stały się instytucjonalno-funkcjonalne wątki związane z praktyką działania parlamentarzystów europejskich. Jednym z najważniejszych tematów, o których dyskutowali europosłowie w 2023 roku były zmiany traktatowe. 22 listopada 2023 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której opowiedział się za zmianą Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Warto wspomnieć, iż już w lutym 2024 r. Polska Agencja Prasowa informowała o negatywnym stanowisku polskiego rządu we wskazanej sprawie.

## **Partie, frakcje i grupy polityczne w Parlamencie Europejskim**

Rola partii politycznych na szczęblu Unii Europejskiej zdefiniowana jest w art. 10 ust. 4 TUE i art. 12 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którymi „partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii”<sup>1</sup>. Europejskie partie polityczne są federacjami partii politycznych podzielających te same poglądy polityczne. Można stwierdzić, iż znaczenie europejskich partii politycznych dla demokracji na szczęblu UE jest dwojakie. Są bowiem z jednej strony pośrednikiem pomiędzy obywatelami Unii Europejskiej a władzą publiczną w instytucjach europejskich. Z drugiej natomiast europejskie partie polityczne są nośnikiem prawdziwej europejskiej debaty publicznej w transnarodowej przestrzeni publicznej<sup>2</sup>.

Określając relacje pomiędzy partiami politycznymi na poziomie europejskim oraz grupami politycznymi w Parlamencie Europejskim, zaznaczyć należy, iż nie postawimy definicyjnego znaku

<sup>1</sup> Zasady dotyczące grup politycznych w PE, Laura Tilindyte Dyrekcja ds. Analiz dla Posłów PE 637.956 – czerwiec 2019 r., EPRS. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637956/EPRS\\_BRI\(2019\)637956\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637956/EPRS_BRI(2019)637956_PL.pdf), dostęp: 19.03.2024.

<sup>2</sup> Europejskie partie polityczne zwracały na siebie uwagę szczególnie podczas wyborów do PE w 2014 i 2019 r., gdyż większość europejskich ugrupowań politycznych nominowała swojego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej. Zob. szerz. ibidem.

równości między nimi. Warto dodać, że ze względu na to, iż frakcje w Parlamencie Europejskim uznać można za najbardziej widoczny przejaw partyjnej aktywności na europejskiej płaszczyźnie, to właśnie one określane są mianem europartii, podczas gdy są to odrębne organizacje. Partie polityczne na poziomie europejskim mogą istnieć niezależnie od frakcji. Powinny także wyrażać zamiar udziału w wyborach do PE, będąc reprezentowane w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich przez członków Parlamentu Europejskiego lub parlamentów krajowych, regionalnych czy zgromadzeń regionalnych. Co istotne, reprezentacja w PE nie jest warunkiem koniecznym dla istnienia europartii, jednak wysokość finansowania uzyskanego z UE w znacznej części uzależniona jest od ilości mandatów uzyskanych w ostatnich eurowyborach. Oznacza to, że beneficjentami unijnego finansowania są więc głównie europartie powiązane z największymi grupami politycznymi w Parlamencie Europejskim<sup>3</sup>.

Wskazuje się, iż rozpatrując relacje pomiędzy partiami politycznymi na poziomie europejskim a partiami krajowymi, te ostatnie uznaje się za ich główne części składowe. Tym samym, wobec braku rozwiniętego członkostwa indywidualnego, krajowe partie polityczne pozostają korporacyjnymi (zbiorowymi) członkami europartii. Poszczególne europartie wprowadzają co prawda do swoich statutów kategorie członków indywidualnych lub wspierających (czy też donatorów, aktywistów lub przyjaciół). Jednak w praktyce nie mają one większego znaczenia. Swego rodzaju kanałem łączącym europartie z obywatelami Unii Europejskiej są głównie partie krajowe<sup>4</sup>. Pomimo, iż w świetle prawa unijnego europartie nie są instytucjami UE, to mogą uczestniczyć w pracach Parlamentu Europejskiego. Dzieje się to za pośrednictwem reprezentantów zrzeszanych we frakcjach politycznych<sup>5</sup>.

W Parlamencie Europejskim (PE) funkcjonuje 7 grup politycznych. Są to:

- Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci),

<sup>3</sup> B. Kosowska-Gąstoł, Zagadnienie *istnienia europejskiego systemu partyjnego – rozważania terminologiczne*, „Rocznik Integracji Europejskiej” Nr 7, 2013, s. 314.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> B. Rydliński, P. Wiśniewska, *Partia Europejskich Socjalistów: w poszukiwaniu europejskiej wersji „trzeciej drogi”*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Paczeński, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 113.

- Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim,
- *Renew Europe Group*,
- Grupa Zielonych (Wolne Przymierze Europejskie),
- Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy,
- Grupa Tożsamość i Demokracja,
- Grupa Lewicy w Parlamencie Europejskim.

Co istotne, posłowie PE (z których większość należy właśnie do grup politycznych<sup>6</sup>) zrzeszają się na podstawie przekonań politycznych, a nie narodowości. Do utworzenia takiej grupy potrzeba 23 posłów reprezentujących co najmniej jedną czwartą państw członkowskich. Dodać należy, iż posłowie mogą należeć tylko do jednej grupy politycznej. Każda z grup politycznych zajmuje się samodzielnie swoją organizacją wewnętrzną, do której to należy chociażby powołanie przewodniczącego lub przewodniczącej (lub dwóch współprzewodniczących w niektórych grupach), a także prezydium i sekretariatu<sup>7</sup>.

W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi 705 posłów. Wybierani są w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej na okres pięciu lat, w bezpośrednich wyborach powszechnych. Mandaty przydzielane są na podstawie liczby ludności poszczególnych państw członkowskich.

Wskazać należy, iż chociaż grupy polityczne oraz europartie nie są tożsamymi typami organizacji partyjnych, to jednak blisko ze sobą współpracują. Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim są organizacjami łączącymi deputowanych z państw członkowskich, a kryterium powiązań stanowi tu podobieństwo poglądów politycznych. Z kolei europartie to organizacje, do których należą partie z państw członkowskich (a w przypadku większości z nich również spoza UE), prezentujące zbliżoną ofertę programową i ideologiczną, a także historię ugrupowania<sup>8</sup>.

**Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Grupa EPP) jest największą i najstarszą frakcją w Parlamencie Europejskim.**

<sup>6</sup> Niektórzy posłowie, tzw. niezrzeszeni, nie przynależą do żadnej grupy politycznej.

<sup>7</sup> *Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/organisation-and-rules/organisation/political-groups>, dostęp: 11.03.2024.

<sup>8</sup> A. Pacześniak, *Miejsce partii politycznych w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 43.

Wskazuje się, iż jej korzenie sięgają **ojców założycieli Wspólnot Europejskich** (Roberta Schumana, Alcide'a De Gasperi i Konrada Adenauera). Uznawana jest za grupę centroprawicową. Na oficjalnej stronie EPP przeczytamy, iż celem tejże grupy jest „stworzenie **bardziej konkurencyjnej i demokratycznej Europy**, w której ludzie mogą budować życie, którego pragną”. Mowa tam również o równych szansach na osiągnięcie sukcesu, między innymi dla rodzinnych i małych firm, innowatorów, wynalazców, badaczy, naukowców i osób samozatrudnionych<sup>9</sup>. Europejska Partia Ludowa (EPP) w swoim zobowiązaniu wskazuje na promowanie modelu europejskiego jako kluczowego, celem wpływu europejskich wartości na zmieniającą się rzeczywistość. EPL jako swój obowiązek wskazuje dostosowanie Unii Europejskiej do realiów i potrzeb XXI wieku, poprzez wyznaczanie właściwych priorytetów i przybliżanie UE jej obywatelom. Zdaniem tej partii to właśnie silna i zjednoczona Unia, działająca wspólnie, najlepiej nadaje się do stawienia czoła wielu wyzwaniom i zagrożeniom stojącym przed światem<sup>10</sup>.

Od powstania frakcji chadeckiej w Parlamencie Europejskim (od początku lat 60. XX w.) do początku lat 90. profil EPP programowo jednoznacznie zbudowany był wokół typowych postaw chadeckich, charakterystycznych dla partii dominujących w EPP<sup>11</sup>. Na początku lat 90. EPP podjęła decyzję o poszerzeniu o partie spoza głównego nurtu chadeckiego<sup>12</sup>. EPP na przestrzeni lat ewoluowała w podejściu do tematu zorganizowania Unii Europejskiej. Porzucono pomysł federalizmu, jednak pozostawiono programowe założenia dotyczące przejścia UE w kierunku prawdziwej unii politycznej<sup>13</sup>. Warto zaznaczyć, iż EPP nawołuje do wzmacniania roli Parlamentu Europejskiego<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> *Zaangażowani w tworzenie silniejszej Europy*, <https://www.eppgroup.eu/pl>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>10</sup> *United in diversity*, <https://www.epp.eu/commitments>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>11</sup> Mowa tu o niemieckiej Chrześcijańskiej Unii Jedności (CDU), Chrześcijańskiej Unii Społecznej (CSU) i włoskiej Chrześcijańskiej Demokracji (DC). Zob. szerz. W. Gagatęk, *Europejska Partia Ludowa: chrześcijańska demokracja 2.0*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 85.

<sup>12</sup> Głównie o partie konserwatywne, tj. Moderaterna ze Szwecji czy Partido Popular z Hiszpanii. Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 91.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 107.

Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (Grupa S&D) opowiada się za integracyjnym społeczeństwem europejskim, opartym na zasadach wolności, równości, solidarności, sprawiedliwości i różnorodności. Eurodeputowani jako swój cel wskazują stworzenie silniejszej i bardziej demokratycznej Europy oraz lepszej przyszłości dla wszystkich. Angażują się w walkę o sprawiedliwość społeczną, prawa człowieka, miejsca pracy, wzrost gospodarczy, prawa konsumentów, zrównoważony rozwój i reformę rynków finansowych. Za priorytety Grupy S&D uznaje się walkę z bezrobociem oraz stworzenie bardziej sprawiedliwych rynków oraz społeczeństwa<sup>15</sup>.

Partia Europejskich Socjalistów (PES) tworzona jest przez ugrupowania o profilu socjalistycznym i socjaldemokratycznym. Jej prace wspierają organizacje socjaldemokratyczne oraz think-tank Europejska Fundacja Studiów Postępowych<sup>16</sup>. W 2013 r. PES postanowiła zreformować swoje założenia ideologiczno-programowe w odpowiedzi na wyzwania ówczesnej Europy. Zdefiniowano tym samym pięć wartości, którymi miała kierować się PES. Były to: wolność, demokracja, równość, sprawiedliwość i solidarność<sup>17</sup>.

*Renew Europe Group* jako swoją misję wskazuje pobudzanie innowacji cyfrowych oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad demokracji, równości i wolności<sup>18</sup>. Grupa priorytetowo traktuje wykorzystanie potencjału jednolitego rynku europejskiego. Zaznacza także, iż należy zadbać o to, aby zwiększyć możliwości w zakresie innowacji i badań w Europie. *Renew Europe Group* wspiera zasady prowadzące do uczciwej konkurencji w obszarach społecznych, podatkowych i środowiskowych. Według założeń ideowych tej grupy, Unia Europejska musi działać przede wszystkim w interesie obywateli i zawsze tam, gdzie państwa europejskie nie

<sup>15</sup> *Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów*, <https://www.europarl.europa.eu/elections-2014/pl/political-groups/group-of-the-progressive-alliance-of-socialists-and-democrats>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>16</sup> B. Rydliński, P. Wiśniewska, *Partia Europejskich Socjalistów: w poszukiwaniu europejskiej wersji „trzeciej drogi”*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 114-115. Niektórzy posłowie, tzw. niezrzeszeni.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 120.

<sup>18</sup> *Renew Group*, <https://www.reneweuropgroup.eu/our-achievements>, dostęp: 06.04.2024.

są w stanie tego skutecznie zrobić samodzielnie. Mowa tu zarówno o kwestiach takich jak zmiany klimatyczne, polityka gospodarcza i pieniężna, solidność budżetów i stabilność europejskiej waluty, jak również o bezpieczeństwie i obronności, handlu, ekologii i transformacji rolnictwa oraz imigracji i integracji czy zmianie cyfrowej. Obywatele Europy wymieniani są tu jako partnerzy w odkrywaniu na nowo projektu europejskiego. Renew Europe Group deklaruje również zadbanie o słyszalność tego społecznego głosu, który wysłuchany ma być pomocny w procesie opracowywania europejskich polityk i priorytetów. Nowoczesna Europa to według tej grupy taka, która we właściwy sposób wykorzystuje wspólne siły i potencjały regionalne, aby budować lepszą rzeczywistość. Użyteczną, pokojową, demokratyczną, postępową, będącą jednocześnie obszarem dobrobytu i ochrony<sup>19</sup>.

Liberalno-centrowa grupa *Renew Europe* („Odnówmy Europę”) powstała w dziewiątej kadencji Parlamentu Europejskiego. Zastąpiła Porozumienie Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE)<sup>20</sup>. Jak zauważał Błażej Choroś, znaczenie polityczne liberalistów w Parlamencie Europejskim mocno przejawia się w tym, iż to oni (częściej niż inne grupy) nawiązują zakończoną sukcesem w głosowaniach współpracę tak z chadekami, jak i socjalistami<sup>21</sup>.

Grupa Zielonych (Wolne Przymierze Europejskie/**Wolny Sojusz Europejski**) powstała w 1999 roku, gdy dwie postępowe europejskie formacje polityczne – Zieloni i Wolny Sojusz Europejski postanowiły połączyć siły w Parlamencie Europejskim. Grupa ta zrzesza obecnie posłów należących do ruchów Zielonych, Partii Piratów oraz posłów niezrzeszonych, jak również posłów Wolnego Sojuszu Europejskiego reprezentujących narody bezpieczeństwa, regiony i mniejszości walczące o prawo do samostanowienia. Zieloni zasiadają w Parlamencie Europejskim już od 1984 roku. Grupa walczy o to, aby Europa była

<sup>19</sup> *Renew Group*, <https://www.reneweuropегroup.eu/group-charter>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>20</sup> *Priorytety grup politycznych w PE: Grupa Renew Europe (RE)*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20190712STO56959/priorytety-grup-politycznych-w-pe-grupa-renew-europe-re>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>21</sup> B. Choroś, *Porozumienie Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy, czyli gdzie dwóch się bije...*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 168.



światowym liderem w dziedzinie ochrony klimatu i środowiska, pokoju i sprawiedliwości społecznej, sprawiedliwej globalizacji oraz walki o prawa człowieka i prawa do samostanowienia<sup>22</sup>.

Europejska Partia Zielonych uznawana jest za tę z euro-partii, która w najkrótszym czasie przeszła najbardziej dynamiczną transformację, która „z relatywnie dysfunkcyjnej, eurosceptycznej (jeśli nie antyeuropejskiej) i niszowej organizacji stała się formacją o niebagatelnym wpływie na politykę europejską”<sup>23</sup>. Jednocześnie Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie, będąca w Parlamencie Europejskim emanacją Europejskiej Partii Zielonych, wskazywana jest jako wyjątkowo spójna<sup>24</sup>. To właśnie Zieloni wchodzą w otwarte spory z prawicą, prezentując klarowne stanowiska w kwestiach polaryzujących opinię publiczną. Według A. Skrzypek-Claassens, Zieloni (na tle centrystycznie osadzonych poczynań liberalnych, socjaldemokratycznych czy chadeckich) jawić się mogą jako postępową alternatywa dla ugrupowań tradycyjnych<sup>25</sup>

Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy to centroprawicowa grupa polityczna w Parlamencie Europejskim. Została utworzona w 2009 roku na mocy założeń założycielskich Deklaracji Praskiej<sup>26</sup>. Zasady te zjednoczyły eurodeputowanych z całej

<sup>22</sup> *Zieloni w Parlamencie Europejskim*, <https://www.greens-efa.eu/pl/nasza-grupa>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>23</sup> Jak wskazywała A. Skrzypek-Claassens, Zieloni to europartia z tradycjami potrafiąca sprawiać wrażenie, iż jest ugrupowaniem spoza systemu. Według tej autorki, umiejętność ta jest istotna chociażby przez wzgląd na „kontekst kryzysu demokratycznego i antypatie elektoratów w Europie wobec tradycyjnych partii politycznych”. Zob. szerz. A. Skrzypek-Claassens, *Europejska Partia Zielonych: polityczny trendsetter Unii Europejskiej*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 173.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 172.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 199.

<sup>26</sup> W 2009 r. partie założycielskie przyjęły Deklarację Praską, która określiła zasady i wartości przyświecające Europejskim Konserwatystom i Reformatorom. Wśród nich wymieniono:

- Wolną przedsiębiorczość; wolny i uczciwy handel i konkurencję, minimalne regulacje oraz niższe podatki;
- Wolność jednostki, większą odpowiedzialność osobistą i demokratyczną;
- Zrównoważone dostawy czystej energii, z naciskiem na bezpieczeństwo energetyczne;
- Znaczenie rodziny jako fundamentu społeczeństwa;
- Suwerenną integralność państwa narodowego oraz sprzeciw wobec federalizmu UE;

Unii Europejskiej, którzy poparli wizję zdroworozsądkowej reformy dla całej UE. Wśród swoich celów Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy wymieniają powrót Unii Europejskiej do jej podstaw (jako dostarczycielki zdroworozsądkowych rozwiązań), a jako środek wskazują promowanie szerokiego programu długoterminowych ogólnoeuropejskich reform „eurorealistycznych”<sup>27</sup>. Jako jeden z postulatów grupa ta wymienia także szacunek dla suwerenności rządów krajowych<sup>28</sup>. Zasady zawarte we wspomnianej deklaracji podzielić można na trzy grupy, tj.: stosunek do Unii Europejskiej, koncepcje społeczno-polityczne oraz gospodarcze. W kwestiach społeczno-politycznych kluczową jest idea społeczeństwa otwartego, która opiera się na autonomii oraz godności jednostki, wolnej od nadmiernej ingerencji państwa. Europartia Sojuszu Konserwatystów i Reformatorów w Europie docenia rolę stowarzyszeń obywatelskich, a także rodzin i innych organów funkcjonujących w przestrzeni pomiędzy jednostką a rządem. Tym, co łączy partie zrzeszone we frakcji, jest ostrożny stosunek do Unii Europejskiej. Konserwatyści uznają, iż UE nie potrzebuje wspólnych rozwiązań dla każdego problemu. Według nich potrzebne są jedynie w tych obszarach, gdzie wspólne działanie stanowi bezwzględną wartość. Mowa tu o badaniach, wspólnym rynku, handlu oraz umowach. Istotnym

---

– Nadrzędną wartość transatlantyckich stosunków w zakresie bezpieczeństwa w NATO oraz wsparcie dla młodych demokracji w całej Europie;

– Skuteczną kontrolę imigracji i położenie kresu nadużywaniu procedur azylowych;

– Sprawne i nowoczesne usługi publiczne oraz wrażliwość na potrzeby społeczności wiejskich i miejskich;

– Koniec nadmiernej biurokracji oraz zobowiązanie do większej przejrzystości i uczciwości w instytucjach UE, a także w wykorzystaniu funduszy UE.

-Szacunek i równe traktowanie wszystkich krajów UE. Zob. szerz. *The Prague Declaration*, <https://ecrgroup.eu/ecr>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>27</sup> To właśnie eurorealizm jest siłą napędową Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, odróżniającą agendę tej grupy od innych grup politycznych w Parlamencie Europejskim. Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy wskazują, iż Unia Europejska potrzebuje nowego kierunku. Na stronie internetowej grupy przeczytamy: „Niektórzy twierdzą, że rozwiązaniem jest więcej Europy, inni, że rozwiązaniem nie jest Europa. Oferujemy odważną alternatywną wizję zreformowanej UE jako wspólnoty narodów współpracujących w obszarach, w których mają wspólne interesy, które można najlepiej osiągnąć, współpracując”. Zob. szerzej: *European Conservatives and Reformists Group*, <https://ecrgroup.eu/ecr>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>28</sup> Ibidem.

jest także, iż konserwatyści postulują koncepcję tzw. elastycznej integracji, która polega na tym, że państwa członkowskie mają swobodę wyboru poziomu integracji, zgodnie z tym co im najbardziej odpowiada<sup>29</sup>.

Dla Konserwatystów i Reformatorów w Europie kluczową kwestię stanowi wszechstronna reforma Unii Europejskiej, polegająca na przeglądzie kompetencji UE, jej zasad i agencji tak, aby zmniejszyć koszty funkcjonowania oraz poprawić efektywność. Mówiąc o rewizji unijnych traktatów wskazywano na wycofanie zobowiązań państw członkowskich UE do przyjmowania wspólnej waluty. Według Konserwatystów i Reformatorów reforma dotyczyć powinna także Parlamentu Europejskiego. To konserwatyści silniej niż inne formacje optują za ustanowieniem jednej siedziby PE. Wskazuje się również na wzmocnienie władzy parlamentów narodowych<sup>30</sup>.

Grupa Tożsamość i Demokracja koncentruje się na tworzeniu miejsc pracy i wzroście gospodarczym, a także zwiększaniu bezpieczeństwa, zwalczaniu nielegalnej imigracji oraz zmniejszaniu biurokracji w Unii Europejskiej. Większość posłów należących do tej grupy pochodzi z włoskiej partii Lega, Rassemblement National we Francji i niemieckiej AfD<sup>31</sup>. W deklaracji politycznej grupy przeczytamy, że członkowie Grupy Tożsamość i Demokracja opierają swój projekt polityczny na obronie wolności, suwerenności, pomocniczości i tożsamości narodów europejskich. W dokumencie wskazuje się także, iż filarami cywilizacji europejskiej jest dziedzictwo chrześcijańskie i grecko-rzymskie. Członkowie grupy opowiadają się za dobrowolną współpracą między suwerennymi narodami europejskimi, odrzucając jakąkolwiek dalszą ewolucję w kierunku europejskiego superpaństwa. Uznają oni, że państwo narodowe to najwyższy możliwy poziom, na którym demokracja może w pełni funkcjonować. Sprzeciwiają się jakiegokolwiek nowemu przekazaniu władzy z państw narodowych do Unii Europejskiej. Za cel Grupa Tożsamość i Demokracja stawia sobie ochronę tożsamości

<sup>29</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Sojusz Konserwatystów i Reformatorów w Europie: między federacją europejską a likwidacją UE*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 217-221.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 221-222.

<sup>31</sup> *Identity and Democracy*, <https://www.idgroup.eu/about>, dostęp: 06.04.2024.

obywateli i narodów w Europie. Podstawową zasadą podzielaną przez członków Grupy jest prawo do kontrolowania, regulowania i ograniczania imigracji. We wskazanej deklaracji mowa także o gotowości do walki o bezpieczniejszą Europę, z dobrze chronionymi granicami zewnętrznymi i ściślejszą współpracą w walce z terroryzmem i islamizacją. Członkowie jednoznacznie sprzeciwiają się ewentualnemu przystąpieniu Turcji do struktur Unii Europejskiej. Jednocześnie angażują się w obronę praworządności i wolności jednostki, ze szczególnym naciskiem na ochronę wolności słowa. Odrzucają jakąkolwiek przeszłą lub obecną przynależność, powiązanie lub sympatię do jakiegokolwiek projektu autorytarnego lub totalitarnego<sup>32</sup>.

Grupa Lewicy w swoich założeniach broni pracowników, środowiska, feminizmu, pokoju i praw człowieka. Europarlamentarzystów Lewicy łączy wizja Unii Europejskiej, która broni ludzi i planety, Europy równości, zrównoważonego rozwoju oraz solidarności. Według członków tejże grupy, aktualne główne polityki UE (a także jej państw członkowskich) nie odzwierciedlają powyższej wizji. Wskazują, iż zależy im „na odwróceniu tej sytuacji, przebicium bańki brukselskiej i przekazaniu głosu ulic do Parlamentu Europejskiego”<sup>33</sup>.

Partia Europejskiej Lewicy została założona w 2004 roku i uznawana jest za stosunkowo młodą. Skupia partie socjalistyczne i komunistyczne, „które w ideowo-politycznym spektrum znajdują się „na lewo” od europejskiej socjaldemokracji oraz Zielonych”<sup>34</sup>. Według niej rolą lewicy w Europie jest wprowadzenie w życie radykalnej zmiany w Unii Europejskiej, przy udziale alternatywnego modelu rozwoju bazującego na wartościach takich jak demokracja, pokój, wolność, równość płci czy sprawiedliwość społeczna. Europartia sprzeciwia się także kryminalizacji imigracji oraz polityce antyzwiązkowej<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> *Statutes of The Identity and Democracy (ID) Group in The European Parliament*, [https://assets.nationbuilder.com/idgroup/pages/54/attachments/original/1673443377/NEW\\_ID\\_Statutes\\_EN\\_11.2022.pdf?1673443377](https://assets.nationbuilder.com/idgroup/pages/54/attachments/original/1673443377/NEW_ID_Statutes_EN_11.2022.pdf?1673443377), dostęp: 06.04.2024.

<sup>33</sup> *The Left in the European Parliament*, <https://left.eu/what-we-stand-for-2/>, dostęp: 06.04.2024.

<sup>34</sup> B. Rydliński, *Partia Europejskiej Lewicy: ideowcy w opozycji do „Wielkiej Koalicji”*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 242.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 250.

Jak zaznaczała B. Kosowska-Gąstoł, europartie swoją strukturą przypominają stronnictwa w państwach federalnych, gdzie na partię ogólnokrajową składają się struktury regionalne (kantonalne czy stanowe). Członkostwo w europejskich partiach politycznych wiąże się z koniecznością akceptacji ich założeń ideowych<sup>36</sup>. Warto wskazać, że chociaż europartie mogą być tworzone przez obywateli Unii Europejskiej (osoby fizyczne), to jednak istniejące organizacje opierają się głównie na strukturach partii krajowych, które są ich członkami<sup>37</sup>.

Zauważyć należy, iż zgodnie z wytycznymi zawartymi w statutach niektórych europartii, ugrupowania członkowskie powinny w zależności od partii obligować lub zachęcać parlamentarzystów wybranych z list Parlamentu Europejskiego, aby wstępowali do frakcji parlamentarnej współpracującej z daną europartią. Jeżeli taka obligacja nie została wprost wskazana w statucie, to jednak lojalność wobec europartii nakazuje, aby zasilać jej grupę polityczną w europejskich zgromadzeniach<sup>38</sup>. Koncentrując się na dwóch największych europartiach, wskazać można, iż Europejska Partia Ludowa (EPP) stawia na wzmacnianie struktur europejskich, podczas gdy Partia Europejskich Socjalistów (PES) w dużej mierze opiera się na strukturach partii krajowych<sup>39</sup>.

Rywalizacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego toczy się w poszczególnych państwach pomiędzy partiami krajowymi, bazując w dużej mierze na krajowych podziałach i założeniach programowych. Według B. Kosowskiej-Gąstoł kwestie europejskie w tym kontekście schodzą na dalszy plan. Autorka ta wskazywała również na transnarodowe federacje partii, (czyli poprzedniczki europartii, które powstały w związku z bezpośrednimi wyborami do PE w 1979 r.), pisząc, że „nie spełniły pokładanych w nich nadziei na przejęcie od partii krajowych funkcji reprezentowania woli obywateli UE na szczeblu europejskim, co nie musi jednak wcale oznaczać, że ta wola nie jest reprezentowana”<sup>40</sup>. Odnosząc się do słabości procesu agregacji

<sup>36</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 156.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 183.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 209.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 216.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 229.

interesów obywateli Unii Europejskiej w eurowyborach, B. Kossowska-Gąstoł takiego stanu rzeczy upatrywała w tym, iż to partie krajowe rywalizują o głosy elektoratu, dlatego skłonne są akcentować kwestie ważne raczej na poziomie krajowym. Powołując się na Petera Maira i Jacquesa Thomassena, dodawała, że „kompatybilność krajowych systemów reprezentacji politycznej, powoduje, że wyborcy w całej Europie głosują z podobnych powodów na podobne partie należące do poszczególnych rodzin partyjnych”<sup>41</sup>.

Odnosząc się do wspomnianego wyżej wątku reprezentacji woli politycznej obywateli, nie można nie wspomnieć o Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Był to cykl dyskusji z udziałem obywateli. Odbywały się one od kwietnia 2021 r. do maja 2022 r., umożliwiając mieszkańcom z państw Unii Europejskiej uczestnictwo w kształtowaniu wspólnej przyszłości. Była to pierwsza tego rodzaju konferencja. Inicjatywę uznaje się za ważne ogólnoeuropejskie przedsięwzięcie demokratyczne, z prowadzonymi przez obywateli debatami, które umożliwiły obywatelom UE dzielenie się pomysłami i wywarcie wpływu na kształt wspólnotowej przyszłości. Za jedną z ważniejszych konsekwencji Konferencji jest włączenie demokracji deliberatywnej do procesu kształtowania unijnej polityki<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> „Oznacza to nie tylko, że rywalizacja partii politycznych w państwach członkowskich przebiega wzdłuż osi lewica-prawica, ale też, że główny wymiar rywalizacji został z powodzeniem przeniesiony na płaszczyznę europejską”. Zob. szerz. Ibidem, s. 231.

<sup>42</sup> Odbywało się to za pośrednictwem innowacyjnej wielojęzycznej platformy cyfrowej, na której każdy Europejczyk mógł dzielić się pomysłami w ramach zarówno paneli krajowych, jak również europejskich paneli obywatelskich. Przykładowo, w związku z sukcesem europejskich paneli obywatelskich, Komisja Europejska zadeklarowała umożliwienie panelom debatę i przedstawianie zaleceń w ramach przygotowania niektórych ważnych wniosków ustawodawczych. Ma to stanowić element szerzej zakrojonego kształtowania polityki, zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa. Zob. szerz. *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_pl), dostęp: 06.05.2024.

## Zasady dotyczące grup politycznych w Parlamencie Europejskim

Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim mogą być tworzone przez posłów, których członkostwo nie wynika z ich narodowości, a z deklarowanych poglądów politycznych. Od pierwszych bezpośrednich wyborów do PE w 1979 r. liczba grup politycznych wahała się od siedmiu do dziesięciu. Zauważyć należy, iż liczba, skład i wielkość grup politycznych może ulegać zmianom z racji chociażby możliwego rozwiązywania się niektórych grup politycznych czy tworzenia nowych. Do utworzenia grupy politycznej potrzeba minimum 25 posłów (wybranych w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich UE). Pomimo, iż to właśnie grupy polityczne odgrywają kluczową rolę w pracach Parlamentu, to jednak indywidualni posłowie lub pewna liczba posłów do PE działających wspólnie mają również wiele uprawnień (mowa tu chociażby o sprawowaniu kontroli nad instytucjami UE, np. nad Komisją). Dodać należy, iż przynależność do grupy politycznej ma szczególne znaczenie w kontekście przyznawania kluczowych stanowisk w strukturach politycznych i organizacyjnych PE. Za istotne można uznać i to, że to właśnie grupy polityczne otrzymują większe środki finansowe na personel oraz działalność parlamentarną niż posłowie niezrzeszeni<sup>43</sup>.

Zorganizowane nie według narodowości, lecz według przynależności politycznej jest spuścizną Wspólnego Zgromadzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), uznawanej za prekursora Parlamentu Europejskiego. To właśnie Zgromadzenie EWWiS w 1953 r. uznało w swoim regulaminie trzy ponadnarodowe grupy polityczne. Byli to chrześcijańscy demokraci, socjaliści oraz liberałowie<sup>44</sup>. Nie do przecenienia jest rola grup politycznych w pracach Parlamentu Europejskiego, bowiem dzięki tworzeniu bloków politycznych grupy znacznie usprawniają funkcjonowanie PE, zapobiegając zbyt dużemu rozdrobieniu. Ułatwiają także proces decyzyjny. Grupy polityczne

---

<sup>43</sup> Zasady dotyczące grup politycznych w PE, Laura Tilindyte Dyrekcja ds. Analiz dla Posłów PE 637.956 – czerwiec 2019 r., EPRS | Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637956/EPRS\\_BRI\(2019\)637956\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637956/EPRS_BRI(2019)637956_PL.pdf), dostęp: 19.03.2024.

<sup>44</sup> Ibidem.

odgrywają zasadniczą rolę w uzyskiwaniu większości w Parlamencie, a także w organizacji, koordynacji i wspieraniu działań swoich członków.

Wspomnieć należy, iż w grupach politycznych PE nie obowiązuje równie silny system dyscypliny grupowej jak w większości parlamentów krajowych. Jednocześnie warto wskazać, że grupom w PE udało się osiągnąć wysoki poziom spójności głosowania. Od momentu pierwszych bezpośrednich wyborów do PE w 1979 roku, liczba grup politycznych wahała się od siedmiu do dziesięciu. Centroprawicowa Grupa Europejskiej Partii Ludowej (PPE) oraz centrolewicowa Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D) to tradycyjnie największe grupy. Łączny udział grup PPE i S&D w Parlamencie w kadencji parlamentarnej 1999-2004 wyniósł 66%. Odsetek ten zmalał jednak po wyborach w 2014 r. Spadł do 54,8%. Po wyborach w maju 2019 r. udział grup PPE i S&D w Parlamencie jeszcze bardziej się zmniejszył, wynosząc 44,2%<sup>45</sup>. W początkach kadencji 2014-2019 w Parlamencie Europejskim było siedem grup politycznych. W czerwcu 2015 r. powstała kolejna, którą była Grupa Europa Narodów i Wolności (ENF). Liczba, wielkość i skład grup politycznych w kolejnych latach ulegała zmianie, chociażby ze względu na fakt wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE i odejścia brytyjskich posłów<sup>46</sup>.

Zasady tworzenia grup politycznych określone są w Regulaminie Parlamentu Europejskiego. Jak wynika z artykułu 33. Regulaminu, dotyczącego ustanawiania i rozwiązywania grup politycznych, posłowie mogą łączyć się w grupy według kryterium podobieństwa poglądów politycznych. W punkcie pierwszym przeczytamy: „Zazwyczaj Parlament nie ocenia podobieństwa poglądów politycznych członków danej grupy. Tworząc zgodnie z niniejszym artykułem grupę polityczną, posłowie z założenia uznają, że dzielają swoje poglądy polityczne. Jedynie w przypadku, gdy poszczególni posłowie negują podobieństwo swoich poglądów, konieczne jest, by Parlament ocenił, czy grupa ukonstytuowała się zgodnie z Regulaminem”<sup>47</sup>. Każda grupa polityczna składa się z posłów wybranych w co najmniej jednej czwartej

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-033\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-033_PL.html), dostęp: 24.04.2024.



państw członkowskich, a minimalna liczba posłów konieczna do utworzenia grupy politycznej wynosi dwadzieścia trzy. W sytuacji, gdyby nie osiągnięto jednego z wymaganych progów, Przewodniczący, w porozumieniu z Konferencją Przewodniczących, może zezwolić na istnienie grupy aż do następnego posiedzenia inauguracyjnego Parlamentu. Dzieje się tak jednak z zastrzeżeniem spełnienia konkretnych warunków. Posłowie nadal muszą reprezentować przynajmniej jedną piątą państw członkowskich, a grupa musi istnieć od ponad roku. Regulamin wskazuje, iż utworzenie grupy politycznej zgłasza się Przewodniczącemu, a zgłoszenie takie musi zawierać nazwę grupy oraz deklarację polityczną określającą cel grupy. Deklaracja taka określa wyznawane przez grupę wartości i główne cele polityczne, które jej członkowie zamierzają wspólnie realizować w ramach wykonywania swojego mandatu. Opisuje wspólny kierunek polityczny w sposób konkretny, jasny i wiarygodny. Wszyscy członkowie grupy składają pisemną deklarację w załączniku do zgłoszenia, że podzielają te same przekonania polityczne. Zgłoszenie zostaje załączone do protokołu sesji miesięcznej, podczas której ogłoszono ustanowienie grupy politycznej. Ustanowienie grup politycznych ogłasza Przewodniczący, na posiedzeniu plenarnym. Ogłoszenie takie obowiązuje z mocą wsteczną od chwili, gdy grupa powiadomi Przewodniczącego o swoim ustanowieniu. Przewodniczący ogłasza także na posiedzeniu plenarnym rozwiązanie grup politycznych. Takie ogłoszenie wywołuje skutek prawny w dniu następującym po dniu, w którym grupa polityczna przestała spełniać warunki istnienia<sup>48</sup>.

Zmiany w Regulaminie, potwierdzone w kwietniu 2019 roku przez Parlament Europejski wykładnią dotyczącą wymogu deklaracji politycznej, wymagały od wszystkich członków nowej grupy złożenia pisemnej deklaracji o podzielaniu tych samych przekonań politycznych. Deklaracja grupy ma tym samym wskazywać na wyznawane wartości, jak i na polityczne cele, które członkowie mają zamiar wspólnie realizować. Zauważyć należy, iż to właśnie definicja wspólnych przekonań politycznych od dawna pozostawała kwestią sporną. Wątpliwości dotyczyły niebezpieczeństwa powstawania grup o tak zwanym czysto technicznym charakterze, tworzonych dla korzyści

---

<sup>48</sup> Ibidem.

wynikających z przynależności do danej grupy. Warto przypomnieć, że w 1999 r. Parlament Europejski nie wyraził zgody na utworzenie technicznej grupy niezależnych posłów (TGI). Zakwestionowaną decyzję podtrzymał Europejski Sąd Pierwszej Instancji, który uznał ją za uzasadnioną. Argumentowano to koniecznością zagwarantowania przez PE prawidłowego funkcjonowania. Dodawano, że gdy w trakcie kadencji parlamentarnej liczebność grupy spadnie poniżej wymaganego progu, Przewodniczący w porozumieniu z Konferencją Przewodniczących może zezwolić na jej istnienie do następnego posiedzenia inauguracyjnego PE, jednak z zastrzeżeniem spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze członkowie grupy musieli nadal reprezentować co najmniej jedną piątą państw członkowskich. Po drugie grupa musiała istnieć ponad rok<sup>49</sup>.

Wskazać należy, iż posłowie w Parlamencie Europejskim mogą zmieniać grupy polityczne bądź stać się posłami niezrzeszonymi, co zdarza się w trakcie kadencji. Posłowie niezrzeszeni nie tworzą odrębnej grupy politycznej, jak ma to miejsce w niektórych parlamentach narodowych, w których istnieją tak zwane grupy mieszane. Co istotne, przynależność do grupy politycznej ma szczególne znaczenie przy przydziale kluczowych stanowisk w strukturach politycznych i organizacyjnych PE. Kandydatury na stanowiska przewodniczącego PE, wiceprzewodniczących i kwestorów mogą być zgłaszane wyłącznie przez grupę polityczną lub posłów w liczbie stanowiącej co najmniej „niski próg”, który przy okazji wyborów z 2019 roku definiowany był jako 1/20 posłów do Parlamentu, tj. 38 posłów (zgodnie z artykułem 15. Regulaminu). Na wagę przynależności do grupy politycznej wskazywano także przy okazji przydziału czasu wystąpień podczas debat plenarnych, gdyż po pierwszej części debaty (gdzie czas podzielony był równo pomiędzy wszystkie grupy polityczne), dalszą część czasu dzielono między grupy polityczne proporcjonalnie do ich wielkości<sup>50</sup>.

Grupy polityczne (zwane też frakcjami, klubami czy rodzinami politycznymi) są czynnikiem determinującym taktykę

---

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Zasady dotyczące grup politycznych w PE, Laura Tilindyte Dyrekcja ds. Analiz dla Posłów PE 637.956 – czerwiec 2019 r., EPRS | Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637956/EPRS\\_BRI\(2019\)637956\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637956/EPRS_BRI(2019)637956_PL.pdf), dostęp: 19.03.2024.

i rezultaty głosowań w Parlamencie Europejskim, jeszcze przed oficjalnymi posiedzeniami. Ich rola w PE jest niezwykle istotna jako kreatorów stanowisk politycznych w określonych sprawach<sup>51</sup>. Kompetencje budżetowe, czynniki instytucjonalne, a także rosnąca gotowość do angażowania się w politykę ponadnarodową i kształtowanie polityki we Wspólnym Zgromadzeniu i obecnym Parlamencie Europejskim, doprowadziły najpierw do sformalizowania grup politycznych w Regulaminie, a następnie do tego, że stały się one kluczowymi aktorami w kształtowaniu polityki PE. Wzrost kompetencji legislacyjnych Parlamentu Europejskiego od czasu Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. stworzył silną zachętę do utrzymywania większych grup, które mogą skutecznie wpływać na politykę PE i UE<sup>52</sup>.

## Postowie według kraju i grupy politycznej

Parlament Europejski składa się z 705 posłów wybranych w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wybierani są w powszechnych wyborach bezpośrednich na okres 5 lat.

W tabeli 1 przedstawiono liczebny skład poszczególnych grup w Parlamencie Europejskim, z podziałem na państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Najszerzej reprezentowana jest w Parlamencie Europejskim Grupa Europejskiej Partii Ludowej (przez 177 posłów). Drugą pod względem liczebności jest Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów. Najmniej eurodeputowanych należy do Grupy Lewicy.

Poniższa tabela doskonale obrazuje preferencje partyjne w poszczególnych krajach. Najwięcej członków Grupy Europejskiej Partii Ludowej pochodzi z Niemiec, Polski i Rumunii. Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów największą reprezentację posiada z Hiszpanii, Niemiec i Włoch. Grupę *Renew Europe* najliczniej reprezentują Francuzi, Hiszpanie, Niemcy, Holendrzy i Rumuni. Posłowie z Grupy Zielonych to głównie Niemcy i Francuzi. Członkowie Europejskich

<sup>51</sup> J. Ruzkowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 127, 129.

<sup>52</sup> W. Kaiser, J. Mittag, *Seventy years of transnational political groups in the European Parliament: Origins and trajectories*, s. 11, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)757568](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)757568), dostęp: 24.04.2024.

Konserwatystów i Reformatorów to przede wszystkim Polacy i Włosi. Grupę Tożsamość i Demokracja tworzą głównie Włosi i Francuzi. Grupa Lewicy to w kolejności malejącej Hiszpanie i Francuzi oraz Niemcy. Najliczniejsza reprezentacja posłów niezrzeszonych to Węgry, Włochy i Grecja.

**Tabela 1. Posłowie według kraju i grupy politycznej**

Kraj	EPL <sup>1</sup>	S&D <sup>2</sup>	Renew <sup>3</sup>	Zieloni/ WSE <sup>4</sup>	EKR <sup>5</sup>	ID <sup>6</sup>	Lewica <sup>7</sup>	NI <sup>8</sup>	Razem
Austria	7	5	1	3	-	3	-	-	19
Belgia	4	2	4	3	3	3	1	1	21
Bułgaria	7	5	3	-	2	-	-	-	17
Chorwacja	4	4	1	-	1	-	-	2	12
Cypr	2	2	-	-	-	-	2	-	6
Czechy	5	1	5	3	4	1	1	1	21
Dania	1	3	6	2	-	1	1	-	14
Estonia	1	2	3	-	-	1	-	-	7
Finlandia	3	2	3	3	2	-	1	-	14
Francja	8	7	23	12	1	18	6	4	79
Grecja	6	1	1	1	1	-	4	7	21
Hiszpania	13	21	9	3	4	-	6	3	59
Holandia	6	6	7	3	5	-	1	1	29
Irlandia	5	-	2	2	-	-	4	-	13
Litwa	4	2	1	2	1	-	-	1	11
Luksemburg	2	1	2	1	-	-	-	-	6
Łotwa	3	2	1	-	1	-	-	1	8
Malta	2	4	-	-	-	-	-	-	6
Niemcy	30	16	7	25	1	9	5	3	96
Polska	16	7	1	1	27	-	-	-	52
Portugalia	7	9	-	1	-	-	4	-	21
Rumunia	14	9	7	1	1	-	-	1	33
Słowacja	4	1	4	-	1	-	-	4	14
Słowenia	4	2	2	-	-	-	-	-	8
Szwecja	6	5	3	3	3	-	1	-	21
Węgry	1	5	2	-	-	-	-	13	21
Włochy	12	15	4	3	10	23	-	9	76
UE	177	139	102	72	68	59	37	51	705

<sup>1</sup>Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci). <sup>2</sup>Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów. <sup>3</sup>Grupa Renew Europe. <sup>4</sup>Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie. <sup>5</sup>Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy. <sup>6</sup>Tożsamość i Demokracja. <sup>7</sup>Grupa Lewicy. <sup>8</sup>Niezrzeszeni.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: <https://www.europarl.europa.eu/meps/pl/search/table>, dostęp: 28.04.2024.

Warto zauważyć, iż Grupa Europejskiej Partii Ludowej jako jedyna posiada reprezentację z każdego kraju członkowskiego. Na drugim miejscu są Socjaliści i Demokraci, którzy nie mają posłów jedynie z Irlandii. Grupa Renew nie ma żadnego posła pochodzącego z Cypru, Malty i Portugalii. Zieloni nie mają deputowanych z Bułgarii, Estonii, Chorwacji, Cypru, Łotwy, Węgier, Malty, Słowacji oraz Słowenii. Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy nie zrzeszają posłów z Danii, Estonii, Irlandii, Cypru, Luksemburga, Węgier, Malty, Portugalii, Austrii i Słowenii. Grupa Lewicy reprezentowana jest jedynie w Belgii, Czechach, Danii, Niemczech, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Francji, na Cyprze, w Holandii, Portugalii, Finlandii i Szwecji. Posłowie niezrzeszeni pochodzą z Belgii, Czech, Niemiec, Grecji, Hiszpanii, Francji, Chorwacji, Włoch, Łotwy, Litwy, Węgier, Holandii, Rumunii oraz Słowacji.

Polscy eurodeputowani to skład 52 posłów, z czego najwięcej (27) należy do Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów. Drugą najbardziej doreprezentowaną grupą parlamentarną jest Grupa Europejskiej Partii Ludowej (16). Na trzecim miejscu jest Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (7). Polska nie ma reprezentacji w Grupie Tożsamość i Demokracja oraz w Grupie Lewicy. Nie ma też posłów niezrzeszonych.

## **Ponadnarodowy aspekt działalności partii w Parlamencie Europejskim**

W latach 70. XX wieku politycy działający w grupach politycznych Parlamentu Europejskiego powołali transnarodowe federacje partyjne, które miały odpowiadać za programową koordynację kampanii w wyborach do PE. Utworzone na bazie frakcji parlamentarnych federacje posiadały niski stopień autonomii wobec tych pierwszych. W latach 90. XX wieku sytuacja zaczęła ulegać zmianie, kiedy to do traktatu z Maastricht wprowadzono artykuł mówiący o tym, że partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii Europejskiej<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> A. Pacześniak, *Miejsce partii politycznych w systemie Unii Europejskiej*, [w:] Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 44-45.

W systemie politycznym Unii Europejskiej, opartym na *Multi-level Governance* (MLG), czyli koncepcji zarządzania wielopoziomowego, mówić można o *multi-level democracy*, czyli tzw. demokracji wielopoziomowej. Występuje ona nie tylko na każdym poziomie konwencjonalnym MLG, takim jak regionalny, narodowy czy ponadnarodowy. Istnieje bowiem także pomiędzy tymi poziomami lub na ich styku. Mowa tu o tzw. poziomach rozmytych. Wskazać tu można chociażby poziom regionalno-narodowy lub narodowo-ponadnarodowy, których nie da się bezpośrednio przypisać tylko do jednego ze znanych poziomów konwencjonalnych<sup>54</sup>.

Działające w Unii Europejskiej formacje polityczne, transnarodowe federacje (związki) partyjne, określane są mianem europejskich partii politycznych, partii na poziomie europejskim czy po prostu europartii. Określenie „europejskie” rozumiane jest tu jako usytuowanie poza czy ponad państwami, co jest wynikiem europejskich procesów integracyjnych<sup>55</sup>. J. Ruskowski, podejmując rozważania dotyczące europartii jako nowych podmiotów na arenie europejskiej, wskazywał, iż „mimo, że powiązania strukturalne europartii są narodowe (członkowie partii narodowych) oraz transnarodowe (grupy polityczne w PE), to jednak ich interesy mają wybitnie charakter transnarodowy, a niekiedy także ponadnarodowy i stricte europejski”<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> J. Ruskowski, *Demokracja ponadnarodowa w Unii Europejskiej. Wstępna analiza teoretyczna*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 9, 2015, s. 17, DOI: 10.14746/rie.2015.9.2. System Unii Europejskiej charakteryzuje się wielopoziomowością sprawiającą, że proces decyzyjny rozproszony jest pomiędzy aktorów działających w różnych konfiguracjach. Zaliczymy do nich partie polityczne, które chcąc oddziaływać na zarządzanie w UE, powinny być obecne na wszystkich poziomach, tam, gdzie podejmowane są decyzje polityczne. Właśnie w ten sposób partie przybierają charakter organizacji wielopoziomowych. Jak wskazywała B. Kosowska-Gąstoł, „z tej perspektywy europartie mogą być badane zarówno jako dodatkowe (obok krajowej, regionalnej i lokalnej) płaszczyzny aktywności partii krajowych lub jako samodzielni aktorzy polityczni o wielopoziomowej strukturze, której częścią są krajowe partie polityczne”. Zob. szerzej: B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 143.

<sup>55</sup> J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 146.

<sup>56</sup> Jak zaznaczał J. Ruskowski, „jest to swoisty wielopoziomowy układ rozmyty, absorbujący takie konwencjonalne poziomy integracyjne jak: narodowy, transnarodowy czy ponadnarodowy”. Zob. szerz. ibidem, s. 153.

Zaznaczyć należy, iż europartie wpływają na agendę polityczną Unii Europejskiej we wszystkich jej najważniejszych instytucjach, tak w zakresie ponadnarodowym, jak i międzyrządowym. Najbardziej widoczne jest to w Parlamencie Europejskim, bowiem tam za pośrednictwem frakcji partyjnych partie polityczne inicjują parlamentarne debaty, a także tworzą koalicje, celem podejmowania decyzji w poszczególnych głosowaniach<sup>57</sup>. Warto w tym miejscu dodać, że w związku z tym, iż w PE nie ma podziału na większość rządzącą oraz opozycję, koalicje budowane są pod kątem poszczególnych głosowań, co bardziej może przypominać funkcjonowanie Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki niż parlamentów państw europejskich<sup>58</sup>. Jak wskazywała B. Kosowska-Gąstoł, „transnarodowa współpraca partii konserwatywnych zawsze podejmowana była raczej ze względów pragmatycznych, a nie ideowych, stąd celem tego typu organizacji nie było tworzenie ścisłej wspólnoty programowej, a raczej forum wymiany poglądów”<sup>59</sup>.

Parlament Europejski zalecał stworzenie otoczenia, które będzie sprzyjało rozwojowi prawdziwie europejskich partii i fundacji politycznych, w tym poprzez przyjęcie przepisów ramowych. W 2003 r. ustanowiono system finansowania europejskich partii politycznych, który umożliwiał tworzenie fundacji politycznych na szczeblu Unii Europejskiej. W odpowiedzi na niektóre nadużycia zasady te zostały zmienione rozporządzeniem z 3 maja 2018 r., celem wzmocnienia europejskiego wymiaru europejskich partii politycznych, zapewnienia bardziej sprawiedliwego podziału środków finansowych oraz poprawy egzekwowania przepisów. 22 listopada 2012 r. Parlament przyjął rezolucję, w której wezwał europejskie partie polityczne do mianowania kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej, aby

---

<sup>57</sup> Zob. szerzej: B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 247; A. Paczeński, *Rola europartii w kształtowaniu unijnej agendy politycznej*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Paczeński, B. Rydliński, Warszawa 2021, Warszawa 2021, s. 61.

<sup>58</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 247.

<sup>59</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Sojusz Konserwatystów i Reformatorów w Europie: między federacją europejską a likwidacją UE*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Paczeński, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 215.

wzmocnić polityczną legitymację zarówno Parlamentu, jak i Komisji. Ustalenia te zostały wprowadzone w życie przed wyborami w 2014 r. 3 maja 2022 r. PE przyjął stanowisko w sprawie reformy prawa wyborczego. Uznał, iż proces wyłaniania głównego kandydata może zostać sformalizowany w drodze porozumienia politycznego między europejskimi podmiotami politycznymi oraz konsensusu międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą Europejską. Wezwał również europejskie partie polityczne, a także europejskie stowarzyszenia wyborców i europejskie podmioty wyborcze, aby zgłaszały swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji co najmniej 12 tygodni przed terminem wyborów. Stwierdził także, iż oczekuje, że kandydaci znajdą się na pierwszym miejscu na odpowiedniej liście w ogólnounijnym okręgu wyborczym<sup>60</sup>.

W 2018 r. Komisja przedstawiła koncepcję list ponadnarodowych<sup>61</sup>, jako krok w kierunku poprawy legitymacji instytucji UE w oczach obywateli. Stwierdzono, iż stworzenie ogólnoeuropejskiego okręgu wyborczego mogłoby wzmocnić europejski wymiar wyborów do Parlamentu Europejskiego, dając obywatelom możliwość kontaktu z kandydatami z całej Europy. Parlament uznał jednak, że nie nadszedł jeszcze czas na utworzenie ponadnarodowego okręgu wyborczego na wybory europejskie w 2019 r. Zostawił jednak otwartą furtkę dla przyszłej debaty. W wymienionym wyżej stanowisku w sprawie reformy prawa wyborczego Parlament sugerował, „aby wprowadzono wiążącą reprezentację geograficzną na listach ogólnounijnego okręgu wyborczego i zachęca europejskie partie polityczne, europejskie stowarzyszenia wyborców i inne europejskie podmioty wyborcze do mianowania kandydatów ze wszystkich państw członkowskich na listy ogólnounijne”<sup>62</sup>.

Biorąc pod uwagę to, iż „załążki dzisiejszych europartii w postaci transnarodowych federacji powstały jako ostatni z elementów triady partyjnej obecnej na poziomie europejskim,

<sup>60</sup> *Parlament Europejski: organizacja i funkcjonowanie*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/20/parlament-europejski-organizacja-i-funkcjonowanie>, dostęp: 25.04.2024.

<sup>61</sup> W komunikacie w sprawie wariantów instytucjonalnych w celu zwiększenia skuteczności działania Unii Europejskiej. Zob. szerz. ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.



można je więc uznać za skutek oddziaływania dwóch pozostałych składników – partii krajowych i grup politycznych w PE<sup>63</sup>. Jak zwracała uwagę B. Kosowska-Gąstoł, frakcja może pełnić wobec europartii funkcję organizacji testującej potencjalnych kandydatów do członkostwa. Dodatkowo, wśród czynników, które bezpośrednio wpływają na rozwój europartii wymienimy regulacje prawne poświęcone tym podmiotom. Zaznaczyć należy, iż w Unii Europejskiej przepisy prawne poświęcone europartiom tworzone były właściwie równoległe z powstawaniem europartii, stanowiąc czynnik stymulujący rozwój partii na poziomie europejskim<sup>64</sup>. Wraz z rozwojem terytorialnym i instytucjonalnym UE europartie wzmacniały swoją pozycję i zwiększały transnarodowość, poprzez przyjmowanie partii z coraz większej liczby państw członkowskich. Jako samodzielni aktorzy na europejskiej scenie politycznej, zachowują jednocześnie ściśle relacje z członkowskimi partiami krajowymi oraz z grupami w Parlamencie Europejskim. Tak partie krajowe, jak frakcje w PE współdziałają z europartiami, realizując funkcję rządu oraz społeczną<sup>65</sup>.

## Podsumowanie

Wskazać należy, iż wyłanianie eurodeputowanych na drodze demokracji bezpośredniej dało Parlamentowi Europejskiemu istotny argument w dążeniach do rozszerzania jego kompetencji, które początkowo były dość skromne. 22.01.1970 r. na podstawie traktatu luksemburskiego zwiększono budżetowe prerogatywy PE. Mowa tu o możliwości zgłaszania poprawek w zakresie wydatków obligatoryjnych czy decydowaniu o wydatkach nieobligatoryjnych. Traktat brukselski z 22.07.1975 r. umożliwił Parlamentowi odrzucenie budżetu większością 2/3 głosów oraz zobowiązał Komisję Wspólnot do przedstawiania PE absolutorium z wykonania budżetu<sup>66</sup>. W latach 80. nabrała tempa debata nad projektami unii politycznej, a w tym przemian

<sup>63</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 82.

<sup>64</sup> Ibidem, s. 83-84.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 254.

<sup>66</sup> M. Kosman, *Parlament Europejski – wybrane aspekty ewolucji*, „Świat Idei i Polityki”, Tom 9 (2009), s. 243. Doi: <https://doi.org/10.34767/SIIP/2009.09.12>.

instytucjonalnych. Tu bardzo aktywny okazał się właśnie Parlament Europejski, który w lipcu 1981 r. ustanowił stałą komisję m.in. grup instytucjonalnych. W lutym 1984 r. przyjęto projekt traktatu o Unii Europejskiej, zakładający przyrost kompetencji PE, takich jak m.in. szerokie możliwości prawodawcze, powoływanie Komisji Europejskiej, czy możliwość składania petycji do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii<sup>67</sup>.

To właśnie projekt Parlamentu Europejskiego uznaje się za jedną z ważniejszych inicjatyw europejskich pierwszej połowy lat 80. XX wieku, które doprowadziły do podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) w lutym 1986 r. JAE przewidywał wzrost prerogatyw PE. Ostatecznie były one co prawda mniejsze niż oczekiwali sami deputowani, ale i tak stanowiły krok naprzód, poprzez wzmocnienie chociażby udziału PE w procesach prawodawczych. Obok istniejącej procedury konsultacyjnej wprowadzono, w odniesieniu do konkretnych obszarów decyzyjnych, kolejne dwie – współpracy i zgody. Procedura współpracy dała Parlamentowi możliwość proponowania poprawek do stanowiska Rady Ministrów. Procedura zgody oznaczała z kolei wymóg akceptacji PE dla określonego projektu, bez możliwości wpływania na jego treść<sup>68</sup>. Ważnym jest, iż JAE otworzył (pomimo dość ograniczonych reform) bramy legislacyjne do dalszych przemian Parlamentu Europejskiego. Zasadniczą zmianę pozytywną znaczenia PE przyniósł Traktat z Maastricht z 7.02.1992 r. Parlamentowi przyznano bowiem możliwość wpływania na tworzenie Komisji Europejskiej, jednak przede wszystkim wzmocniono rolę PE w procesie legislacyjnym. Wprowadzono procedurę współdecydowania, której najważniejszym elementem stała się możliwość odrzucenia (co ważne, nieodwracalnego) przez Parlament Europejski projektu rozpatrywanego aktu prawnego. Tym samym PE stał się rzeczywistym współlegislatorem, obok Rady UE, w większości spraw objętych I filarem UE. Niewielki wpływ pozostał PE jednak w kontekście II i III filaru. Parlament nie miał także prawa inicjatywy legislacyjnej<sup>69</sup>.

Nawiązując do wskazanego we wstępie wątku wyborów do Parlamentu Europejskiego, wskazać należy, iż na wzrost

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 244.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 245.

społecznej mobilizacji do udziału w tychże wyborach wpłynąć może chociażby zwiększanie rywalizacyjności pomiędzy europartiami, dzięki czemu polityka europejska mogłaby stać się bardziej jasna dla obywateli UE, upodabniając się do tej krajowej<sup>70</sup>. Jednocześnie warto przypomnieć, że w ostatnich wyborach do PE zainteresowanie nimi było wyjątkowo wysokie. Jak wynika z raportu Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), w kwietniu 2019 r. 41% ogółu badanych wyraziło stuprocentową pewność udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>71</sup>. Zgodnie z sondażem Eurobarometru z 2023 r. w nadchodzących w 2024 r. wyborach do PE chciało zagłosować 2/3 respondentów. Za istotne można też uznać, że frekwencja w wyborach europejskich przez lata odnotowywała tendencję spadkową. W pierwszych wyborach w 1979 r. zagłosowało rekordowe 62% obywateli. W roku 1999 odsetek ten spadł poniżej 50%. W 2014 r. w wyborach do PE wzięło udział 42,6% osób. Za przełomowy można uznać rok 2019 r., kiedy to do urn udało się 50,6% uprawnionych do głosowania Europejczyków<sup>72</sup>. Co ciekawe, w sondażu telefonicznym CBOS z kwietnia 2024 r. badającym znajomość polskich europarlamentarzystów, respondenci najczęściej odpowiadali: „Trudno powiedzieć”. Co drugi badany (50%) nie wymienił żadnego posła ani posłanki do Parlamentu Europejskiego<sup>73</sup>.

Przywołanie ewolucji kompetencji Parlamentu Europejskiego można uznać za zasadne z punktu widzenia roli partii i grup

<sup>70</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 237.

<sup>71</sup> *Poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej i zainteresowanie wyborami do Parlamentu Europejskiego*, Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej. Nr 63/2019, s. 2,8.

<sup>72</sup> S. Otfinowska, *Sondaż: 2/3 Polaków chce głosować w wyborach do PE*, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/sondaz-2-3-polakow-chce-glosowac-w-wyborach-do-pe/>, dostęp: 24.04.2024.

<sup>73</sup> Ankietowani zostali poproszeni o wymienienie nazwisk znanych sobie posłów i posłanek. Na pytanie: „Proszę wymienić nazwiska jakichś polskich posłów lub posłanek do Parlamentu Europejskiego obecnej kadencji (lata 2019-2024)” respondenci podawali nazwiska samodzielnie, nie korzystając z żadnych podpowiedzi, np. w postaci zaproponowanej listy nazwisk. Wśród wymienianych przez nich osób znalazły się nazwiska obecnych eurodeputowanych, a także osób zasiadających w PE w poprzedniej kadencji lub nigdy niepełniących tej funkcji. Zob. szerz. *Znajomość polskich europarlamentarzystów*, CBOS FLASH. Nr 17/2024, [https://www.cbos.pl/PL/publikacje/flash/pliki/2024/fl\\_017\\_2024.pdf](https://www.cbos.pl/PL/publikacje/flash/pliki/2024/fl_017_2024.pdf), dostęp: 24.04.2024.

w PE, gdyż to właśnie ich przedstawiciele podejmują określone decyzje, mające w konsekwencji wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej jako organizacji, jak również jej poszczególnych państw członkowskich. Jak wspominała Beata Kosowska-Gąstoł, każde wzmocnienie unijnego szczebla podejmowania decyzji poszerza arenę aktywności, będąc katalizatorem bliższej współpracy pomiędzy partiami. Tak w Parlamencie Europejskim, jak i w pozaparlamentarnych organizacjach na poziomie europejskim. To właśnie wprowadzenie wyborów bezpośrednich do PE uznawane jest za przyczynek tworzenia transnarodowych federacji partii, stanowiących załączki europartii. Reformy Parlamentu rozszerzające jego kompetencje wpływały głównie na większe możliwości oddziaływania grup politycznych w jego ramach, a pośrednio także powiązanych z nimi europartii<sup>74</sup>. Jednocześnie, jak wskazała Anna Pacześniak, pomimo bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, w skład którego wchodzi przedstawiciele partii politycznych, to jednak ugrupowania uzyskujące najlepszy wynik wyborczy nie przejmują kontroli nad procesem rządzenia, co oznacza, że w systemie Unii Europejskiej partie polityczne nie spełniają funkcji kluczowej. Zdecydowanie inaczej niż dzieje się to w państwowych systemach demokratycznych. Tym samym nie ponoszą bezpośredniej odpowiedzialności za proces rządzenia. Nie rywalizują również na poziomie europejskim o władzę polityczną, także zupełnie odmiennie do działań podejmowanych przez partie na poziomie państw narodowych, gdzie to właśnie możliwość sprawowania władzy i wpływ na proces decyzyjny są głównymi motywatorami udziału w wyborach<sup>75</sup>.

### Bibliografia:

1. Choroś B., *Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, czyli gdzie dwóch się bije...*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021.

<sup>74</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 81-82.

<sup>75</sup> A. Pacześniak, *Miejsce partii politycznych w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021, s. 41-42.

2. *European Conservatives and Reformists Group*, <https://ecr-group.eu/ecr>.
3. Gagątek W., *Europejska Partia Ludowa: chrześcijańska demokracja 2.0*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021.
4. *Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów*, <https://www.europarl.europa.eu/elections-2014/pl/political-groups/group-of-the-progressive-alliance-of-socialists-and-democrats>.
5. *Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim*, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/organisation-and-rules/organisation/political-groups>.
6. *Identity and Democracy*, <https://www.idgroup.eu/about>.
7. Kaiser W., Mittag J., *Seventy years of transnational political groups in the European Parliament: Origins and trajectories*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)757568](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)757568).
8. *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_pl).
9. Kosman M., *Parlament Europejski – wybrane aspekty ewolucji*, „Świat Idei i Polityki”, Tom 9 (2009). Doi: <https://doi.org/10.34767/SIIP/2009.09.12>.
10. Kosowska-Gąstoł B., *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014.
11. Kosowska-Gąstoł B., *Sojusz Konserwatystów i Reformatorów w Europie: między federacją europejską a likwidacją UE*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021.
12. Kosowska-Gąstoł B., *Zagadnienie istnienia europejskiego systemu partyjnego – rozważania terminologiczne*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 7, 2013, s. 314.
13. Otfinowska S., *Sondaż: 2/3 Polaków chce głosować w wyborach do PE*, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/sondaz-2-3-polakow-chce-glosowac-w-wyborach-do-pe/>.

14. Pacześniak A., *Miejsce partii politycznych w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021.
15. Pacześniak A., *Rola europartii w kształtowaniu unijnej agendy politycznej*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021.
16. *Parlament Europejski: organizacja i funkcjonowanie*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/20/parlament-europejski-organizacja-i-funkcjonowanie>.
17. *Poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej i zainteresowanie wyborami do Parlamentu Europejskiego*, Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej. Nr 63/2019.
18. *Priorytety grup politycznych w PE: Grupa Renew Europe (RE)*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20190712STO56959/priorytety-grup-politycznych-w-pe-grupa-renew-europe-re>.
19. *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-033\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-033_PL.html).
20. *Renew Group*, <https://www.reneweuropengroup.eu/our-achievements>.
21. *Renew Group*, <https://www.reneweuropengroup.eu/group-charter>.
22. Ruskowski J., *Demokracja ponadnarodowa w Unii Europejskiej. Wstępna analiza teoretyczna*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 9, 2015. DOI: 10.14746/rie.2015.9.2.
23. Ruskowski J., *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010.
24. Rydliński B., *Partia Europejskiej Lewicy: ideowcy w opozycji do „Wielkiej Koalicji”*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021.
25. Rydliński B., Wiśniewska P., *Partia Europejskich Socjalistów: w poszukiwaniu europejskiej wersji „trzeciej drogi”*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021.

26. Skrzypek-Claassens A., *Europejska Partia Zielonych: polityczny trendsetter Unii Europejskiej*, [w:] *Europejskie partie polityczne. Dyskurs programowy w Unii Europejskiej*, red. A. Pacześniak, B. Rydliński, Warszawa 2021.
27. *Statutes of The Identity and Democracy (ID) Group in The European Parliament*, [https://assets.nationbuilder.com/id-group/pages/54/attachments/original/1673443377/NEW\\_ID\\_Statutes\\_EN\\_11.2022.pdf?1673443377](https://assets.nationbuilder.com/id-group/pages/54/attachments/original/1673443377/NEW_ID_Statutes_EN_11.2022.pdf?1673443377).
28. *The Left in the European Parliament*, <https://left.eu/what-we-stand-for-2/>.
29. *The Prague Declaration*, <https://ecrgroup.eu/ecr>.
30. Tilindyte L., *Zasady dotyczące grup politycznych w PE*, Dyrekcja ds. Analiz dla Posłów PE 637.956 – czerwiec 2019 r., EPRS. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637956/EPRS\\_BRI\(2019\)637956\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637956/EPRS_BRI(2019)637956_PL.pdf).
31. *United in diversity*, <https://www.epp.eu/commitments>.
32. *Zaangażowani w tworzenie silniejszej Europy*, <https://www.eppgroup.eu/pl>.
33. *Zieloni w Parlamencie Europejskim*, <https://www.greens-efa.eu/pl/nasza-grupa>.
34. *Znajomość polskich europarlamentarzystów*, CBOS FLASH. Nr 17/2024, [https://www.cbos.pl/PL/publikacje/flash/pliki/2024/fl\\_017\\_2024.pdf](https://www.cbos.pl/PL/publikacje/flash/pliki/2024/fl_017_2024.pdf).

Małgorzata Myśliwiec

## **Polskie propozycje dotyczące kierunków reform instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego**

### **Wstęp**

Burzliwa historia Europy, związana najpierw ze skomplikowanymi relacjami pomiędzy strukturami organizacyjnymi w dobie feudalizmu, a następnie rywalizacją – często bardzo brutalną – pomiędzy monarchiami absolutnymi i państwami narodowymi nie jest czynnikiem wspomagającym proces integracji politycznej kontynentu. Fakt, że jeszcze sto dwadzieścia lat temu to właśnie rywalizujące ze sobą państwa europejskie w wymiarze globalnym narzucały agendę stosunków międzynarodowych, powoduje, że pamięć o minionej sile nadal mocno oddziałuje na wyobraźnię części aktorów politycznych, uczestniczących w debacie na temat przyszłych losów całej wspólnoty. Należy jednak pamiętać, że w owej debacie uczestniczą również podmioty, które u progu dwudziestego wieku nie posiadały własnej państwowości. Ich narracja mocniej wiąże się z romantycznym mitem wspólnoty narodowej jako wspólnoty wiary, kultury i języka, niż z ideą państwa osiągającego sukcesy polityczne i ekonomiczne. Pogodzenie tak skrajnie różnych podejść, systemów wartości i oczekiwań w celu wypracowania najlepszej i najbardziej efektywnej formuły współpracy nie jest zadaniem prostym.

Konflikt, nazywany w języku polskim pierwszą wojną światową, a w realiach politycznego Zachodu Wielką Wojną, był pierwszym sygnałem alarmowym dla Europejczyków. Jego wybuch i dramatyczny przebieg skłoniły do refleksji, że oto kończy się era europejskiej dominacji w relacjach międzynarodowych. Ów fakt z całą stanowczością potwierdziła druga wojna światowa i jej polityczne konsekwencje. Po tym doświadczeniu państwa Europy Zachodniej rozpoczęły dialog, tworząc pierwsze wspólne struktury, których celem miało być przywrócenie ich pozycji



w globalnym układzie sił politycznych. Kolejne dekady przynosiły mniejsze lub większe rozszerzenia europejskich struktur politycznych i gospodarczych. Cały czas jednak dyskutowano o ostatecznym celu tego procesu. Czy ma to być jedynie konfederacja państw narodowych, powołana do realizacji określonych celów, czy należy raczej zmierzać w kierunku modelu federalnego.

W grudniu 2001, podczas belgijskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, został powołany Konwent w Sprawie Przyszłości Europy<sup>1</sup>. Jego celem miało być wypracowanie propozycji dotyczących przyszłych kierunków rozwoju Unii oraz opracowanie zarysu jej konstytucji. Na czele Konwentu stanął były Prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing. Zespół zakończył swoje prace 10 lipca 2003 roku, przedstawiając dokument, który Rada Europejska zatwierdziła 18 czerwca roku 2004. Ostatecznie 29 października 2004 roku traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy<sup>2</sup> został podpisany w Rzymie przez przedstawicieli 25 państw Unii Europejskiej. W dalszej kolejności rozpoczął się proces jego ratyfikacji przez kraje członkowskie. W 16 państwach ratyfikacji dokonały parlamenty państwowe<sup>3</sup>. W dwóch – Hiszpanii oraz Luksemburgu – za ratyfikacją opowiedzieli się obywatele w drodze referendum. Takie samo rozwiązanie było także planowane w Czechach, Danii, Irlandii, Polsce, Portugalii i Wielkiej Brytanii. Do przeprowadzenia referendum nie doszło jednak z powodu negatywnych wyników podobnych głosowań, przeprowadzonych we Francji i w Holandii. We Francji przeprowadzono je 29 maja 2005 roku. W kampanii przedreferendalnej akceptacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy sprzeciwiały się zarówno siły lewicowe, jak i prawicowe. Dla pierwszych głównym argumentem było założenie, że przyjęcie regulacji zmusi Francuzów do przestrzegania zasad liberalnego modelu gospodarki opartego na wolnym rynku i konkurencji między przedsiębiorcami z całej Europy. Natomiast prawicowi

<sup>1</sup> *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001 r. Wnioski Prezydencji, Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002*, [w:] „Monitor Integracji Europejskiej”, <https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/laeken200112.pdf>

<sup>2</sup> *Constitution for Europe*, European Parliament resolution on the Treaty establishing a Constitution for Europe (2004/2129(INI)), P6\_TA(2005)0004.

<sup>3</sup> Ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy dokonały parlamenty Austrii, Belgii, Bułgarii, Cypru, Estonii, Finlandii, Grecji, Litwy, Węgier, Słowenii, Włoch, Grecji, Słowacji, Rumunii, Niemiec, Łotwy, Malty.

konserwatyści podkreślali, że państwo nie powinno stawać się częścią federacji europejskiej. Ostatecznie, przy frekwencji wynoszącej 69,9%, za przyjęciem traktatu opowiedziało się 45,13% głosujących, a 54,87% było przeciw. Jeszcze bardziej nieprzychylnie nastroje wobec problemu postawionego w referendum panowały w Holandii. W głosowaniu przeprowadzonym 1 czerwca 2005 roku jedynie 38,4% obywateli opowiedziało się za, a 61,6% było przeciw.

Porażka idei Konstytucji dla Europy szybko rozgrzała także polską debatę polityczną. Po niedawnej akcesji do struktur Unii Europejskiej ów temat stał się jedną z najważniejszych osi sporu pomiędzy poszczególnymi partiami politycznymi<sup>4</sup>. Za jej regulacjami opowiadał się Sojusz Lewicy Demokratycznej. Oceniono, że przedłożone propozycje gwarantują Polsce należytą pozycję we wspólnotowych strukturach i jednocześnie realizują wspólne cele Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Natomiast idei federalizacji Europy zdecydowanie przeciwstawiły się takie partie jak Prawo i Sprawiedliwość<sup>6</sup>, Liga Polskich Rodzin<sup>7</sup> i Unia Polityki Realnej<sup>8</sup>. Do pewnego stopnia proponowane regulacje traktatowe kontestowała także Platforma Obywatelska, broniąca polskiej pozycji wynikającej z ustaleń Traktatu Nicejskiego, a które mocą Traktatu konstytucyjnego zostałyby zmienione<sup>9</sup>. Ponadto do odrzucenia traktatu skłaniała się Samoobrona, sprzeciwiająca się brakowi odniesienia do chrześcijańskich korzeni Europy, zmianie systemu głosowania, czy zasadzie nadrzędności prawa unijnego nad prawem konstytucyjnym każdego z państw członkowskich<sup>10</sup>. Z dużą dawką ostrożności do przedłożonych propozycji podchodziło Polskie Stronnictwo Ludowe, które zaproponowało szereg zmian oraz opowiedziało się za utrzymaniem pozycji państw narodowych w strukturze unijnej<sup>11</sup>.

<sup>4</sup> J. Och, *Polskie elity partyjne wobec przyszłości Unii Europejskiej – perspektywa 1989-2008*, [w:] „Cywilizacja i Polityka” nr 16, 2018, s. 290.

<sup>5</sup> A. Grzesik-Robak, *Traktat konstytucyjny dla Unii Europejskiej jako pożądany akt prawny czy zagrożenie dla państwa narodowego w opinii wybranych polskich partii politycznych*, [w:] „Athenaeum”, vol. 18/2007, s. 37-39.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 44-47.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 41-43.

<sup>8</sup> K. Matuszek, *Stosunek polskich partii wolnościowych do integracji Polski ze wspólnotami europejskimi*, [w:] „Polityka i Społeczeństwo” nr 2 (14)/2016, s. 125.

<sup>9</sup> A. Grzesik-Robak, op. cit., s. 47.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 39-41.

Fiasko związane z finalizacją projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z jednej strony zahamowało prace nad reformą ustroju Unii Europejskiej, lecz z drugiej skłoniło najbardziej przekonanych zwolenników federalnej Europy do poszukiwania nowych rozwiązań. Prace nad obowiązującym do dziś modelem działania Unii Europejskiej rozpoczęły się zatem już w pierwszej połowie 2007 roku, podczas prezydencji niemieckiej. Natomiast zostały zwieńczone w drugiej połowie roku, podczas prezydencji portugalskiej. 13 grudnia 2007 roku został przyjęty Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską<sup>12</sup>. Wprowadził on liczne zmiany ustrojowe w działaniu Unii Europejskiej. Należał do nich między innymi nowy system głosowania tzw. podwójną większością, nowe stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, czy pośrednia inicjatywa ustawodawcza obywateli<sup>13</sup>. Traktat z Lizbony był próbą wybrnięcia z politycznej stagnacji po klęsce Konstytucji dla Europy. I jednocześnie był także próbą ratowania choć części rozwiązań, wypracowanych i zaproponowanych przez Konwent.

Proces integracji europejskiej, rozpoczęty po wyniszczającej drugiej wojnie światowej, z pewnością nie jest procesem zakończonym. Wielość uczestniczących w nim podmiotów oraz nowe wyzwania globalne zmuszają do poszukiwania optymalnej formy politycznej i ekonomicznej organizacji. Bez wątpienia pełnoskalowa wojna, tocząca się za wschodnią granicą Unii Europejskiej, skłania do postawienia pytań o przyszłość całej wspólnoty, jej zdolności do reagowania na pojawiające się zagrożenia oraz do odgrywania znaczącej roli politycznej w układzie globalnym. W konkurencji z najważniejszymi podmiotami, posiadającymi spójne i utrwalone struktury państwowe, może to nie być jednak możliwe bez formalnego zacieśnienia zasad współpracy.

---

<sup>12</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569.

<sup>13</sup> *Traktat z Lizbony: główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. Jan Barcz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego (NIPMiE). Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2008.

Głównym celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, jakie było stanowisko polskich rządów oraz polskich partii politycznych, posiadających swoją reprezentację w parlamencie państwowym, wobec kolejnej próby przeprowadzenia zmian w regulacjach traktatowych, stanowiących podstawę działania Unii Europejskiej. Wnioski zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 roku w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczące zmiany traktatów spotkały się bowiem ze sprzeciwem znacznej części polskiego środowiska politycznego. Główne pytania badawcze koncentrują się na dwóch problemach, budzących w polityce unijnej największe kontrowersje: na zmianie mechanizmu jednomyślnego podejmowania decyzji w sprawach kluczowych dla Unii Europejskiej oraz na procesie jej dalszego rozszerzenia. Brzmiały one następująco:

**Pytanie badawcze nr 1:** Jakie były stanowiska polskich rządów wobec propozycji zmiany mechanizmu jednomyślnego podejmowania decyzji w sprawach kluczowych dla Unii Europejskiej?

**Pytanie badawcze nr 2:** Jakie były stanowiska polskich partii politycznych, posiadających swoją reprezentację w Sejmie, wobec propozycji zmiany mechanizmu jednomyślnego podejmowania decyzji w sprawach kluczowych dla Unii Europejskiej?

**Pytanie badawcze nr 3:** Jakie było stanowisko polskich rządów wobec procesu rozszerzenia Unii Europejskiej?

**Pytanie badawcze nr 4:** Jakie były stanowiska polskich partii politycznych, posiadających swoją reprezentację w Sejmie wobec procesu rozszerzenia Unii Europejskiej?

Wybór wymienionych zagadnień nie jest przypadkowy. W ostatnich miesiącach odegrały one bowiem kluczową rolę w dyskusji na temat przyszłości procesów decyzyjnych i dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Przez część państw – w tym także przez państwo polskie – odejście od zasady jednomyślności na rzecz szerszego zastosowania zasady większości bezwzględnej w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest postrzegane jako pierwszy krok do jej rozszerzenia na inne obszary decyzyjne. Dla drugiej strony sporu ważniejszy jest argument, że takie zmiany są konieczne, jeśli Unia nadal chce się rozszerzać. Przy obecnej liczbie członków proces decyzyjny w niemal każdej sprawie jest niezwykle trudny i wydłużony.

A w sytuacji rozszerzenia wspólnoty o kolejne państwa, posiadające odrębne interesy i uwarunkowania kulturowe, podjęcie wielu istotnych decyzji może się okazać niemożliwe. W tej sytuacji konkurowanie polityczne Unii Europejskiej na arenie globalnej z podmiotami posiadającymi silne struktury państwowe może być skazane na porażkę.

Cezura czasowa badania obejmuje okres od maja 2022 roku do grudnia 2023 roku. Cezurę początkową wyznacza powołanie członków komisji odpowiedzialnej za przygotowanie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów. Natomiast cezurę końcową zakończenie prezydentury Hiszpanii w Radzie Unii Europejskiej. Uzasadnieniem takiego wyboru jest z jednej strony przyjęcie w trakcie jej trwania rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów<sup>14</sup>. Z drugiej natomiast fakt alternacji władzy w Polsce, do której doszło po wyborach parlamentarnych, przeprowadzonych 15 października 2023 roku. Prace nad propozycjami zmian w treści traktatów objęły zatem czas prac dwóch polskich rządów, wywodzących się z różnych obozów politycznych.

Badanie przeprowadzono przy zastosowaniu metody analizy instytucjonalno-prawnej wybranych aktów prawa europejskiego, a także wybranych projektów, które nie zyskały aprobaty właściwych organów lub podmiotów zatwierdzających. W celu ustalenia stanowiska polskich rządów, działających przed i po alternacji władzy, związanej z wyborami do polskiego parlamentu 15 października 2023 roku, zbadane zostały dokumenty rządowe oraz wybrane wypowiedzi medialne ich przedstawicieli. Badaniu poddano także wybrane dokumenty partii politycznych, a także wypowiedzi medialne ich przedstawicieli.

## **Problem podejmowania decyzji większością kwalifikowaną**

Po fiasku projektu Konstytucji dla Europy oraz po próbie ratowania elementów jej idei w Traktacie z Lizbony, temat pogłębienia procesów integracyjnych w Unii Europejskiej powrócił

<sup>14</sup> *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL))*.

po wyborach w Niemczech, przeprowadzonych w 2021 roku. W zawartej wówczas umowie koalicyjnej SPD, Zieloni i FDP opowiadali się za zmianami traktatów unijnych w celu dalszego rozwoju „federalnego państwa europejskiego, zdecentralizowanego i zorganizowanego zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz opartego na Karcie praw podstawowych UE”<sup>15</sup>. Realizacji tego celu miałyby służyć między innymi zniesienie zasady jednomyślności i rozszerzenie zasady podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną (*qualified majority voting* – QMV) we wszystkich sprawach. Przyjęcie takiego rozwiązania wymagałoby jednak zmiany traktatów, na co nie było zgody wszystkich państw członkowskich. Dynamikę rozmów na ten temat przyspieszył jednak wybuch pełnoskalowej wojny za wschodnią granicą Unii Europejskiej, związany z agresją Rosji na Ukrainę. Sytuacja skłoniła Berlin do wzmocnienia stanowiska, że w takiej sytuacji wskazane byłoby szersze zastosowanie zasady większości bezwzględnej, przynajmniej w procesie decyzyjnym Rady Unii Europejskiej w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Decyzje dotyczące praw człowieka oraz sankcji są bowiem postrzegane jako budzące najmniej kontrowersji. Wprowadzenie zasady głosowania większością kwalifikowaną głosów dawałoby Radzie Unii Europejskiej możliwość szybszego reagowania na dynamicznie zmieniające się okoliczności. Można jednak przypuszczać, że dla pewnej grupy państw – z Niemcami w roli lidera – przyjęcie takiego rozwiązania byłoby tylko precedensem, otwierającym drogę do rozszerzenia zakresu przedmiotowego spraw, w których decyzje zapadałyby w drodze głosowania większością kwalifikowaną<sup>16</sup>. W 2023 roku w wypowiedziach

<sup>15</sup> *Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie*, Zespół OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, nr 545, 12.10.2023, s. 2.

<sup>16</sup> Do grona państw, które wspierają ideę głosowania większością bezwzględną w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, należą Belgia, Finlandia, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Słowenia i Hiszpania, a także Rumunia, Szwecja i Dania. W maju 2023 roku z inicjatywy Niemiec utworzyły one grupę, której celem miało być rozszerzenie tego typu głosowania na jak największą liczbę obszarów, w granicach możliwości prawnych stwarzanych przez istniejące przepisy. Ibidem. Na temat kontynuacji prac w zakresie działań następczych po zakończonej 9 maja 2002 roku konferencji w sprawie przyszłości Europy i niemieckiej inicjatywie powołania grupy państw popierających odejście od zasady jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną we

niemieckich polityków pojawiły się cztery możliwości zastosowania tej metody w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: konstruktywne wstrzymanie się od głosu, klauzula pomostowa dotycząca wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, tzw. elastyczne wdrożenie oraz wprowadzenie mechanizmu „sieci bezpieczeństwa”<sup>17</sup>. Bazują one na obowiązujących obecnie regulacjach, zawartych w art. 31 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

Pierwsza możliwość to konstruktywne wstrzymanie się od głosu. Wynika z przepisów art. 31 ust. 1 i zakłada, że każdy członek Rady, który wstrzymuje się od głosu, może jednocześnie złożyć w tej sprawie formalne oświadczenie. W takim przypadku nie jest on zobowiązany do wykonania decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię. Oznacza to, że państwo powstrzymuje się od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na podstawie tej decyzji. Natomiast pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej szanują jego stanowisko. Decyzja nie zostaje przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują co najmniej jedną trzecią państw członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii<sup>19</sup>.

Drugie rozwiązanie to klauzula pomostowa (*passerelle clause*). Zgodnie z art. 31 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej Rada UE może przejść od zasady jednomyślności do głosowania większością bezwzględną w kwestiach polityki zagranicznej po uzyskaniu jednomyślnej zgody Rady Europejskiej. Z tej procedury wyłączone są decyzje mające wpływ na sprawy wojskowe i polityczno-obronne<sup>20</sup>.

Tzw. elastyczne wdrożenie to mechanizm uregulowany w art. 31 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Odnosi się do

---

wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (zob.) *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń – czerwiec 2023 r. (przewodnictwo Szwecji w Radzie Unii Europejskiej)*, Druki sejmowe: Druk 3601/2023.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 2 i 6.

<sup>18</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202/13, 07.06.2016.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> *Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB...*, op. cit., s. 6.

przypadków, w których Rada Unii Europejskiej może wykorzystywać większość kwalifikowaną w obszarze polityki zagranicznej. Polega on na poszukiwaniu przez Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, w ścisłej konsultacji z danym państwem członkowskim, odpowiadającego mu rozwiązania. W przypadku gdy nie zostanie ono znalezione, Rada UE, stanowiąc większością kwalifikowaną, może wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia decyzji jednomyślnie<sup>21</sup>.

Czwarta propozycja również odwołuje się do regulacji zawartych w art. 31 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Opisuje mechanizm „sieci bezpieczeństwa” (*safety net*). Polega on na tym, że nie przeprowadza się głosowania przy zastosowaniu zasady większości kwalifikowanej, jeśli państwo ogłosi zamiar sprzeciwienia się podjęciu taką większością z „istotnych względów polityki krajowej, które musi określić”<sup>22</sup>.

W związku z pojawiającymi się w sferze politycznej propozycjami wprowadzenia procedury podejmowania decyzji w drodze głosowania większością kwalifikowaną w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, 7 maja 2023 roku polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydało oświadczenie w tej sprawie<sup>23</sup>. Potwierdzono w nim stanowisko, że polska polityka w Unii Europejskiej będzie zmierzać do zdecydowanej obrony zasady jednomyślności tam, gdzie obecny stan prawny ją gwarantuje, oraz do faktycznego rozszerzenia formuły konsensusu tam, gdzie stan prawny zezwala na stosowanie zasady większości kwalifikowanej. W oświadczeniu stwierdzono, że obecne zasady głosowania większością kwalifikowaną sprzyjają interesom państw mających przewagę pod względem prawa głosu i nie gwarantują skutecznego ani szybszego osiągnięcia celów unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Podkreślono także, iż zasada jednomyślności już kilka razy uchroniła

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> *Oświadczenie MSZ dotyczące zasad podejmowania decyzji w kwestiach dotyczących Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) i Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) w UE*. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-dotyczace-zasad-podejmowania-decyzji-w-kwestiach-dotyczacych-wspolnej-polityki-zagranicznej-i-bezpieczenstwa-wpzib-i-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony-wpbio-w-ue> (odczyt: 08.05.2024).



państwa członkowskie przed popełnieniem błędów strategicznych, które mogły mieć negatywne skutki dla bezpieczeństwa UE. Jako przykład takiego stanu rzeczy podano decyzję o uruchomieniu gazociągu Nord Stream 2. Zdaniem polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, gdyby obowiązywała zasada głosowania większością kwalifikowaną, gazociąg ten zostałby zbudowany i uruchomiony szybciej, i nie byłby objęty klauzulami zabezpieczającymi, takimi jak poprawki przyjęte w tym zakresie w 2019 roku. Zdaniem polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych zasada jednomyślności jest rozwiązaniem umożliwiającym podejmowanie najlepszych i najbardziej wyważonych decyzji politycznych w kluczowych sprawach, związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem Unii Europejskiej. Bierze ono bowiem pod uwagę wszystkie stanowiska państw członkowskich i zapewnia możliwość realizowania interesów całej Unii. W oświadczeniu jasno odrzucono zatem możliwość akceptacji odejścia od zasady jednomyślności w chwili jego wydania, a także w przyszłości<sup>24</sup>.

Podobne konkluzje znalazły się w dokumencie zatytułowanym: „Informacje dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń – czerwiec 2023 r. (przewodnictwo Szwecji w Radzie Unii Europejskiej)”.<sup>25</sup> Zauważono w nim, że podczas trwania szwedzkiej prezydencji powrócono do dyskusji na temat zmian instytucjonalnych w działaniu Unii Europejskiej. Zwrócono uwagę na powołanie nieformalnej grupy państw, pod przewodnictwem Niemiec, popierających ideę rozszerzenia zasady głosowania większością bezwzględną w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przywołano także konkluzje z nieformalnego posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych, przeprowadzonego 21 i 22 czerwca 2023 roku w Sztokholmie. Jednym z tematów dyskusji była kwestia przyjęcia nowych członków. Jak zauważono w raporcie: „Większość państw opowiedziała się za brakiem konieczności przeprowadzania reform instytucjonalnych z powodu rozszerzenia,

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń – czerwiec 2023 r. (przewodnictwo Szwecji w Radzie Unii Europejskiej)*, Druki sejmowe: Druk 3601/2023.

wyrażając sceptycyzm wobec ew. przeprowadzenia reform traktatowych<sup>26</sup>.

15 października 2023 roku odbyły się w Polsce wybory parlamentarne, w wyniku których doszło do alternacji władzy. Komitet wyborczy Prawa i Sprawiedliwości uzyskał największą liczbę głosów, co przełożyło się na największą liczbę mandatów w polskim Sejmie<sup>27</sup>. Nie wystarczało to jednak do stworzenia kolejnego, prawicowego rządu. Niezależnie od realiów politycznej arytmetyki Prezydent RP Andrzej Duda powierzył Mateuszowi Morawieckiemu misję utworzenia rządu<sup>28</sup>. W trakcie trwania procedury, związanej z próbą utworzenia gabinetu, 20 listopada 2023 roku blok zjednoczonej prawicy wniósł do Marszałka Sejmu projekt uchwały „w sprawie zatrzymania niebezpiecznych dla Rzeczypospolitej Polskiej zmian Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej”<sup>29</sup>. Inicjatywa ta miała szczególne znaczenie ze względu na fakt, że dwa dni później Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów<sup>30</sup>. W uzasadnieniu wniosku zauważono, że „dostrzegając nasilające się działania na rzecz przekształcenia Unii Europejskiej w scentralizowaną strukturę o charakterze ponadpaństwowym i ponadnarodowym, której członkowie mają zostać pozbawieni faktycznej możliwości podejmowania samodzielnych decyzji w istotnych dla siebie sprawach, a tym samym zostać podporządkowani niedemokratycznej władzy zwierzchniej i – pozostając *de iure* osobnymi krajami – w praktyce utracić status suwerennych państw”<sup>31</sup>. Zaproponowano także, aby „Sejm

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2023 r., <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pl> (odczyt: 08.05.2024).

<sup>28</sup> *Prezydent desygnował Mateusza Morawieckiego na Prezesa Rady Ministrów*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-desygnowal-mateusza-morawieckiego-na-prezesa-rady-ministrow,1558>.

<sup>29</sup> *Projekt uchwały w sprawie zatrzymania niebezpiecznych dla Rzeczypospolitej Polskiej zmian Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Sejm RP. Druk nr 55, 20 listopada 2023.

<sup>30</sup> *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL))*.

<sup>31</sup> *Projekt uchwały w sprawie zatrzymania niebezpiecznych dla Rzeczypospolitej Polskiej zmian Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Sejm RP. Druk nr 55, 20 listopada 2023.

RP zobowiązał Radę Ministrów do zdecydowanego przeciwstawienia się próbom zmian Traktatów o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w kierunku odbierania kompetencji państwom członkowskim, w szczególności poprzez ograniczanie stosowania zasady jednomyślności w Radzie i Radzie Europejskiej oraz zmniejszanie wpływu państw członkowskich na procesy decyzyjne w Unii Europejskiej<sup>32</sup>.

Rząd tworzony do tej pory przez obóz tzw. zjednoczonej prawicy zastąpiła szeroka koalicja Platformy Obywatelskiej, Nowoczesnej, Trzeciej Drogi oraz Nowej Lewicy. Nowy gabinet, utworzony pod przewodnictwem Donalda Tuska, rozpoczął swoją misję 13 grudnia 2023 roku. Jednak pomimo wielości spraw politycznych, jakie znalazły się w agendzie działania najważniejszych organów państwa, jedną z najpilniejszych stała się kwestia zajęcia stanowiska wobec Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 roku w sprawie propozycji zmiany traktatów. 21 lutego 2024 roku sejmowa komisja do spraw Unii Europejskiej rozpatrzyła powiadomienie Rady Unii Europejskiej do parlamentów narodowych w sprawie rezolucji oraz odnoszące się do niej stanowisko polskiego rządu.<sup>33</sup> Na posiedzeniu komisji był obecny minister do spraw Unii Europejskiej, Adam Szałpka. Gdy został poproszony o przedstawienie stanowiska polskiego rządu w sprawie komunikatu jednoznacznie stwierdził, że: „Stanowisko rządu w sprawie propozycji PE o zmianie traktatów jest negatywne. (...) Dziwi mnie kolejna dyskusja na ten temat na Komisji, ponieważ sprawa w zasadzie jest bezprzedmiotowa. Ta propozycja PE nie będzie punktem obrad Rady Europejskiej, nie będzie zwołany w tej sprawie konwent. W zasadzie nikt już nie ma wątpliwości, że propozycja wniesiona przez PE upadła.”<sup>34</sup> Stanowisko ministra wzmocnił głos posła Jarosława Wałęsy z Koalicji Obywatelskiej. Zauważył, że

---

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Komisja do Spraw Unii Europejskiej /nr 13/, Zapis przebiegu posiedzenia 21-02-2024. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=SUE-13> (odczyt: 08.05.2024). *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2023 r. (przewodnictwo Hiszpanii w Radzie Unii Europejskiej)*, Druki sejmowe: Druk 193/2024.

<sup>34</sup> Komisja do Spraw Unii Europejskiej /nr 13/, Zapis przebiegu posiedzenia 21-02-2024. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=SUE-13> (odczyt: 08.05.2024).

stanowisko polskiego rządu jest jasne i jednoznacznie przeciwne przedstawionym propozycjom. Dodał, że skoro nie została podjęta decyzja o zwołaniu konwentu w tej sprawie, to znaczy, że nie ma woli politycznej, aby kontynuować procedowanie w tym zakresie. Szczególnie w perspektywie wyborów do Parlamentu Europejskiego, które mają się odbyć w 2024 roku<sup>35</sup>.

Wątpliwości dotyczące jednoznacznego stanowiska rządu podniósł w dyskusji poseł Jarosław Selin z PiS. Zapytał Adama Szałpkę o spójność rządowego przekazu, związanego z faktem, że dziewięcioro polskich posłów do Parlamentu Europejskiego, reprezentujących ugrupowania współtworzące rząd Donalda Tuska, zagłosowało za przyjęciem rezolucji<sup>36</sup>. Minister odpowiedział, że prezentuje stanowisko polskiego rządu, jednoznacznie negatywne w stosunku do zaproponowanych reform traktatów. Nie jest natomiast uprawniony do dyscyplinowania posłów do Parlamentu Europejskiego, wykonujących wolny mandat<sup>37</sup>.

Zadane pytanie wydaje się jednak bardzo zasadne w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaplanowanych na 9 czerwca 2024 roku. Analiza stron internetowych i oświadczeń wybranych polityków pokazuje, że stanowiska parlamentarnych partii politycznych do zmiany traktatów oraz zasad głosowania wyraźnie się różnią.

Za przyjęciem zasady głosowania większością kwalifikowaną opowiada się Nowa Lewica. Podczas konferencji prasowej, zorganizowanej 3 maja 2024 roku, Robert Biedroń przypomniał, że jednym z najbardziej destrukcyjnych doświadczeń Rzeczypospolitej, które doprowadziło do jej upadku, było liberum veto. Oznaczało bowiem możliwość zablokowania ważnych decyzji przy użyciu jednego głosu. Ową instytucję porównał do zasady jednomyślności w Unii Europejskiej. Wskazał na jej destrukcyjne skutki na przykładzie zablokowania przez premiera Wiktora Orbana pomocy dla Ukrainy. Przypomniał także, iż obecnie zasada jednomyślności jest stosowana między innymi w tak ważnych obszarach, jak obronność, polityka zagraniczna, czy

---

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Za przyjęciem rezolucji głosowali Marek Balt, Marek Belka, Robert Biedroń, Włodzimierz Cimoszewicz, Łukasz Kohut, Bogusław Liberacki, Leszek Miller z Lewicy, Róża Gräfin von Thun und Hohenstein z Polski 2050 oraz Sylwia Spurek z partii Zielonych. Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

finanse Unii Europejskiej. W swojej wypowiedzi Robert Biedroń zaznaczył jednoznacznie, że „W przyszłej kadencji Parlamentu Europejskiego będziemy walczyli o zniesienie zasady jednomyślności Unii Europejskiej. Uważamy, że zasada weta jest destruktywna i niebezpieczna dla UE, a także blokuje jej rozwój. Daje również narzędzie nieodpowiedzialnym politykom jak Orban czy Morawiecki do niszczenia wspólnoty od środka. (...) Zasada jednomyślności powinna zostać zastąpiona zasadą większości kwalifikowanej, która będzie zabezpieczała interesy Polek i Polaków. Jeżeli pytacie, po co głosować na Lewicę, to właśnie po to, aby tę zasadę weta znieść. Przypominam, że w listopadzie 2023 r. Parlament Europejski wezwał w swojej rezolucji do zniesienia zasady jednomyślności”<sup>38</sup>.

Sprzeciw wobec zniesienia zasady jednomyślności zgłasza Koalicja Obywatelska, choć na jej stronie internetowej próżno szukać propozycji programowych dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego<sup>39</sup>. Jednak wskazuje się na fakt, że w kwietniu 2024 roku Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski powiedział w rozmowie z grecką gazetą „Kathimerini”, iż „Polacy poparliby zniesienie weta w niektórych obszarach, na przykład w kwestiach dotyczących sankcji”<sup>40</sup>. Oznacza to, że główna partia, współtworząca polski rząd, bierze pod uwagę możliwość uczestniczenia w rozmowach na ten temat.

Prawo i Sprawiedliwość wypowiedziało się przeciwko odejściu od zasady jednomyślności głosowania w Radzie w programie wyborczym, przedstawionym przed wyborami parlamentarnymi, przeprowadzonymi 15 października 2023 roku<sup>41</sup>. Zaznaczono w nim, że „Zasadniczym warunkiem koniecznym, by móc na forum UE prowadzić politykę zgodną z polską racją stanu i realizującą polskie interesy, jest możliwość jej

<sup>38</sup> Biedroń: *Będziemy walczyli o zniesienie zasady jednomyślności w Unii Europejskiej*, <https://lewica.org.pl/aktualnosci/10781-biedron-bedziemy-walczyli-o-zniesienie-zasady-jednomyslności-w-unii-europejskiej> (dostęp: 08.05.2024).

<sup>39</sup> Konsultacja strony <https://koalicjaobywatelska.pl/> w dniu: 26.05.2024. W tym dniu na stronie Koalicji Obywatelskiej można było jedynie uzyskać informację o kandydatach na posłów do Parlamentu Europejskiego.

<sup>40</sup> A. Krzysztozek, J. Packroff, *Niemcy chcą, by Polska odpuściła w sprawie prawa weta w UE*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/niemcy-chca-by-polska-odpuscila-w-sprawie-prawa-weta-w-ue/> (dostęp: 20.05.2024).

<sup>41</sup> *Bezpieczna Przyszłość Polaków – Program PIS*, <https://pis.org.pl/dokumenty> (dostęp: 20.05.2024).

suwerennego kształtowania. Niemniej od lat istnieje w jej ramach silna tendencja do autonomizacji i federalizacji, wspierana przez najsilniejsze państwa, takie jak Niemcy i Francja, w celu zabezpieczenia swoich interesów narodowych<sup>42</sup>. Aby zapobiec dominacji najsilniejszych państw Unii PiS zaproponowało „Sprzeciw wobec prób forsowania przez część państw, z Niemcami, Francją i krajami Beneluksu na czele, zmian instytucjonalnych, polegających na rezygnacji z zasady jednomyślności. Propozycje te są uzasadniane koniecznością usprawnienia procesu decyzyjnego wewnątrz UE przed jej kolejnym rozszerzeniem. Coraz częściej podnosi się tę kwestię w formie swoistego szantażu wobec państw takich jak Polska, które sprzeciwiają się tym propozycjom, a popierają jednocześnie ambitną politykę rozszerzenia. Prawo i Sprawiedliwość kategorycznie będzie przeciwstawiać się propozycjom odchodzenia od zasady jednomyślności w jakimkolwiek kontekście, bowiem zasada ta ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zabezpieczenia naszych interesów w UE”<sup>43</sup>.

Jednak już przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, planowanymi na 9 czerwca 2024 roku PiS przedstawiło swoim wyborcom kandydatów na posłów, przy jednoczesnym braku prezentacji programu wyborczego, dostępnego na stronie internetowej partii<sup>44</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że negatywne stanowisko partii w sprawie zniesienia zasady jednomyślności w głosowaniu można poznać dzięki wypowiedziom jej polityków<sup>45</sup>.

Informacji na temat stosunku partii do propozycji zniesienia zasady jednomyślności w głosowaniu próżno także szukać na stronie internetowej Polski 2050<sup>46</sup>. Przeciwno zmianom w traktatach wypowiada się jednak jeden z czołowych polityków ugrupowania, wiceminister obrony narodowej, Paweł Zalewski. W wywiadzie radiowym na antenie RMF FM, udzielonym 6 maja 2024 roku podkreślił: „Ja to mówię od początku, jestem

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Konsultacja strony <https://pis.org.pl/dokumenty> w dniu: 26.05.2024.

<sup>45</sup> *Politycy PiS przeciwni proponowanym zmianom traktatowym w UE*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/politycy-pis-przeciwni-proponowanym-zmianom-traktatowym-w-ue-0>.

<sup>46</sup> Konsultacja strony <https://polska2050.pl/program-europejski-trzeciej-drogi/> w dniu: 26.05.2024.

przeciwny temu i w ogóle dzisiaj jestem przeciwny zmianom traktatowym w Europie. To nie ma żadnego sensu<sup>47</sup>.

Przeciwno akceptacji zmiany traktatów wypowiada się także Konfederacja. Jeszcze w listopadzie 2023 roku stanowisko Konfederacji w sprawie szykowanych traktatów unijnych, mających stworzyć „europejskie superpaństwo”, zaprezentował Krzysztof Bosak: „Wczoraj w Parlamencie Europejskim komisja konstytucyjna przegłosowała raport w sprawie zmian traktatowych. Ten raport kontynuuje wcześniej rozpoczęte prace z tej konferencji o przyszłości Europy, które mają dać tzw. demokratyczną legitymację dla przygotowania nowych traktatów.

W ramach nowych traktatów prawo weta ma być usunięte z kilkudziesięciu różnych dziedzin. Polityka unijna ma być scentralizowana. Ma być stworzona wspólna polityka bezpieczeństwa. Wspólna polityka zagraniczna. Wspólna polityka energetyczna, klimatyczna, środowiskowa, migracyjna, w sprawach edukacji, ochrony zdrowia. Oni wszystko chcą centralizować i sterować z Brukseli. Nasza filozofia jest przeciwna”<sup>48</sup>.

## Problem dalszego rozszerzania Unii Europejskiej

W czasach związanych z koniecznością mierzenia się z poważną konkurencją polityczną i gospodarczą w układzie globalnym, konieczność rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie jest uznawana za jedno z zadań strategicznych. Ma ono przyczynić się do zwiększenia potencjału ekonomicznego i politycznego, a przez to zwiększyć siłę oddziaływania na arenie międzynarodowej. Obecnie państwa kandydujące to Albania, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Mołdawia, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia, Turcja i Ukraina. Potencjalnym państwem kandydującym jest także Kosowo<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> N. Nadolczak, R. Mazurek, Zalewski: *Jestem przeciwny zmianom traktatowym w Europie*, [https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-zalewski-jestem-przeciwny-zmianom-traktatowym-w-europie,nId,7483254#-crp\\_state=1](https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-zalewski-jestem-przeciwny-zmianom-traktatowym-w-europie,nId,7483254#-crp_state=1) (dostęp: 26.05.2024).

<sup>48</sup> *Na oddanie niepodległości nigdy się nie zgodzimy!*, <https://konfederacja.pl/na-oddanie-niepodleglosci-nigdy-sie-nie-zgodzimy/> (dostęp: 20.05.2024).

<sup>49</sup> *Rozszerzenie UE*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement_pl) (dostęp: 20.05.2024).

6 października 2023 roku Rada Europejska wydała oświadczenie nazwane Deklaracją z Grenady.<sup>50</sup> Zauważono w niej między innymi, że rozszerzenie jest geostrategiczną inwestycją w pokój, bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt Europy. Jest siłą napędową poprawiająca społeczno-gospodarcze warunki życia obywateli Europy oraz zmniejszającą różnice między państwami. Aby jednak tak się stało, musi opierać się na wspólnych wartościach. Zaznaczono także, że aby proces rozszerzenia był skuteczny, zarówno sama Unia, jak i państwa kandydujące muszą być do niego dobrze przygotowane. Potencjalni członkowie muszą zintensyfikować działania na rzecz reform, zwłaszcza w dziedzinie praworządności. Lecz równocześnie także Unia musi przeprowadzić niezbędne prace i reformy wewnętrzne. Zapowiedziano dalszą dyskusję na ten temat oraz przygotowanie programu działań, mających na celu wsparcie procesów zmierzających ku rozszerzeniu Unii Europejskiej<sup>51</sup>.

20 marca 2024 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat zawierający plan reform Unii Europejskiej, przygotowujących ją do kolejnego rozszerzenia<sup>52</sup>. Zauważono, że rozszerzenie leży w strategicznym interesie Unii, ponieważ ma szansę stać się katalizatorem jej progresu. Większa Unia daje bowiem większe możliwości konkurowania politycznego i gospodarczego w układzie globalnym. Rozszerzenie jej struktur to jednak także ogromne wyzwanie. Do najważniejszych problemów, z jakimi będzie musiała się zmierzyć, przyjmując nowych członków, zaliczono takie czynniki, jak zwiększona heterogeniczność, zapotrzebowanie na nowe zasoby, coraz większa złożoność procesów decyzyjnych oraz konieczność zachowania zasad poszanowania prawa i podstawowych wartości Unii Europejskiej. Dlatego podjęcie decyzji o kolejnym rozszerzeniu musi się wiązać z uprzednim przeprowadzeniem jej reform wewnętrznych<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> *Deklaracja z Grenady*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/> (dostęp: 20.05.2024).

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on Pre-Enlargement Reforms and Policy Reviews*, Brussels, 20.3.2024, COM(2024) 146 final.

<sup>53</sup> *Ibidem*.



W komunikacie przeanalizowano szczegółowo konsekwencje rozszerzenia Unii Europejskiej w czterech głównych obszarach: wartości, polityki, budżetu i zarządzania. Szczególnie istotny dla procedury przyjęcia nowych członków jest obszar czwarty. Zaznaczono, że od 2022 roku toczy się intensywna debata na temat reformy traktatów, stanowiących podstawę działania Unii. Zdaniem Komisji, która wyraziła poparcie dla takiej idei, zarządzanie Unią Europejską można jednak szybko ulepszyć poprzez pełne wykorzystanie potencjału obecnych rozwiązań prawnych. Dotyczy to w głównej mierze sposobu podejmowania decyzji, a w szczególności zastosowania zasady jednomyślności w głosowaniu w Radzie. Chociaż większość decyzji zapadła ostatnio przy zastosowaniu większości kwalifikowanej, to jednak w niektórych obszarach decyzje muszą zostać podjęte w sposób jednomyślny (np. w przypadku polityki zagranicznej i niektórych kwestiach społecznych). Jest przy tym niemal pewne, że w większej Unii jednomyślność będzie jeszcze trudniejsza do osiągnięcia. A to wiąże się z ryzykiem możliwości zablokowania istotnej dla całej Unii decyzji przez jedno państwo członkowskie.

Komisja zdaje sobie sprawę, że dla części państw odejście od zasady jednomyślności jest nie do zaakceptowania. Proponuje jednak zastosowanie mechanizmów zabezpieczających interesy poszczególnych państw narodowych, gwarantowanych przez przepisy art. 31 Traktatu o Unii Europejskiej. W kontekście dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej zaproponowano możliwość upoważnienia Rady Europejskiej do podejmowania decyzji przez większość kwalifikowaną w zakresie niektórych, przejściowych etapów procesu rozszerzenia. Przy tym zamknięcie rozdziałów negocjacyjnych powinno w dalszym ciągu być podejmowane jednomyślnie przez wszystkie państwa członkowskie, podobnie jak ostateczna decyzja w sprawie faktycznego przystąpienia nowego członka do Unii Europejskiej<sup>54</sup>.

W badanym okresie polskie rządy wspierały ideę rozszerzenia Unii Europejskiej, lecz równocześnie sprzeciwiały się idei reformy traktatów. 2 listopada 2023 roku w Berlinie odbyła się konferencja ministrów spraw zagranicznych państw Unii Europejskiej pod nazwą: „Większa, silniejsza Unia – przygotowywanie Unii

---

<sup>54</sup> Ibidem.

Europejskiej do rozszerzenia i przyszłych członków do przystąpienia”. Uczestniczył w niej szef polskiej dyplomacji, Zbigniew Rau<sup>55</sup>. W swoim wystąpieniu podczas obrad minister podkreślił, że Polska opowiada się za kontynuacją polityki rozszerzenia UE w oparciu o ustalone zasady i kryteria merytoryczne, lecz bez podejmowania reform traktatów. Wyraził jednak sceptyczne stanowisko Polski wobec prób rozszerzenia trybu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Zaznaczył, że rozszerzenie zastosowania podejmowania decyzji większością kwalifikowaną nie musi automatycznie przełożyć się na zwiększoną efektywność UE, a wręcz niesie ryzyko pogłębienia istniejącego kryzysu w UE i różnic pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto zdaniem ministra Zbigniewa Raua rozwiązanie to wiąże się z ryzykiem wzmocnienia dominacji niektórych państw członkowskich w kształtowaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i, co za tym idzie, podważenia politycznej jedności UE<sup>56</sup>.

Pozytywnie do dalszego procesu rozszerzenia Unii Europejskiej odniósł się także rząd Donalda Tuska w 2024 roku. W dokumencie zatytułowanym „Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2023 r. (przewodnictwo Hiszpanii w Radzie Unii Europejskiej)” zaznaczono, że Polska aktywnie zabiegała o utrzymanie wysokiej dynamiki procesu rozszerzenia w odniesieniu do tzw. Wschodniego Trio, czyli Ukrainy, Mołdawii i Gruzji oraz Bałkanów Zachodnich<sup>57</sup>.

Jasnych deklaracji programowych, dotyczących dalszego wspierania procesu rozszerzenia Unii Europejskiej nie widać jednak w programach politycznych lub wyborczych wszystkich partii, posiadających swoją reprezentację w polskim Sejmie. Taką deklarację można znaleźć jedynie w punkcie 92 programu Nowej Lewicy, przygotowanego na wybory 15 października 2023 roku. Zaznaczono w nim, że partia wspiera unijne aspiracje

---

<sup>55</sup> *Minister Zbigniew Rau uczestniczył w konferencji europejskiej w Berlinie*, <https://www.gov.pl/web/niemcy/minister-zbigniew-rau-uczestniczyl-w-konferencji-europejskiej-w-berlinie>.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2023 r. (przewodnictwo Hiszpanii w Radzie Unii Europejskiej)*, Druki sejmowe: Druk 193/2024.

Ukrainy, Mołdawii, Gruzji i państw Bałkanów Zachodnich. Złożono też deklarację chęci ich wsparcia w budowie europejskich standardów socjalnych i demokratycznych oraz przestrzegania praw człowieka<sup>58</sup>.

Podobne stanowisko zostało także wyrażone w programie przedstawionym przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, zaplanowanymi na 9 czerwca 2024 roku. W punkcie 140 „Programu europejskiego Lewicy” zatytułowanego „Otwarte drzwi dla rozszerzenia UE” zaznaczono: „Sprzyjamy europejskim aspiracjom Ukrainy oraz innych demokratycznych państw Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich. Unia Europejska powinna aktywnie wspierać społeczeństwa tych państw w budowie standardów demokratycznych i ochronie praw człowieka, w tym praw kobiet, praw mniejszości i praw pracowniczych. Dzięki wsparciu unijnemu państwa kandydujące już na tym etapie powinny mieć możliwość przeprowadzenia inwestycji, które pozwolą na budowę silnej ekonomii społecznej i socjalnej oraz zniwelują nierówności wobec obecnych państw członkowskich. Szczególnie ważne jest zapewnienie znaczących środków dla transformacji energetycznej, co wesprze unijne aspiracje klimatyczne i pozwoli uniezależnić państwa regionu od Rosji<sup>59</sup>”.

Odniesień do polityki rozszerzenia Unii Europejskiej próżno szukać w postulatach programowych Koalicji Obywatelskiej. Ów temat nie został poruszony w programie zatytułowanym „100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów!”, przygotowanym na wybory do parlamentu krajowego 15 października 2023 roku<sup>60</sup>. Pod koniec maja 2024 roku ugrupowanie nie posiadało też konkretnego programu na wybory do Parlamentu Europejskiego, zaplanowane na 9 czerwca 2024 roku. Na stronie internetowej ugrupowania dostępne były tylko informacje na temat sylwetek kandydatów w poszczególnych okręgach<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> *Program wyborczy KW Nowa Lewica*, <https://lewica.org.pl/program/program-wyborczy-kw-nowa-lewica> (odczyt 10.05.2024).

<sup>59</sup> *Program europejski Lewicy*, <https://lewica2024.eu/program-europejski-lewicy/> (dostęp: 20.05.2024).

<sup>60</sup> *100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów!*, <https://platforma.org/upload/document/201/attachments/413/100%20konkretow-pdf.pdf> (dostęp: 20.05.2024).

<sup>61</sup> Konsultacja strony <https://koalicjaobywatelska.pl/> w dniu: 26.05.2024. W tym dniu na stronie Koalicji Obywatelskiej można było jedynie uzyskać informację o kandydatach na posłów do Parlamentu Europejskiego.

Na temat stosunku reprezentantów Koalicji Obywatelskiej do procesu rozszerzenia Unii Europejskiej i konieczności dokonania zmian w procedurach związanych z podejmowaniem decyzji w poszerzonym gronie państw członkowskich wypowiadają się natomiast przedstawiciele ugrupowania. Przykładem tego rodzaju opinii jest wywiad udzielony 27 kwietnia 2024 roku przez posła do Parlamentu Europejskiego Jana Olbrychta Polskiej Agencji Prasowej<sup>62</sup>. Odniósł się w nim do kwestii negatywnego stosunku posłów, reprezentujących Koalicję Obywatelską do zmian traktatów, zaproponowanych przez Parlament Europejski w listopadzie 2023 roku. Jan Olbrycht zauważył, że propozycje przedstawione w raporcie były zbyt daleko idące i w dużej mierze kompletnie nierealne. Przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, że dotyczyły wszystkich możliwych obszarów. Zdaniem posła był to trochę zabieg PR-owy Parlamentu Europejskiego, który chciał wprowadzić temat do politycznej agendy. Sprawa zmiany traktatów nie jest bowiem tematem, który można procedować pospiesznie, bez dobrze przygotowanego gruntu politycznego. Lecz mimo wszystko, aby kolejne rozszerzenia były możliwe, wprowadzenie takich zmian jest konieczne. Zmiana systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej, w tym odejście od jednomyślności w części dziedzin, jest bowiem po prostu nieunikniona<sup>63</sup>.

Odniesień do problemu rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie nie zawarto także w programie wyborczym Trzeciej Drogi, zaproponowanym przez Polskę 2050 oraz PSL przed wyborami do parlamentu krajowego 15 października 2023 roku<sup>64</sup>. Propozycji w tym zakresie nie zawiera również program przedstawiony przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, zaplanowanymi na 9 czerwca 2024 roku<sup>65</sup>.

Temat rozszerzenia Unii Europejskiej nie znalazł się także w propozycjach programowych Konfederacji.

<sup>62</sup> *Europoseł Olbrycht: Następne rozszerzenie UE zupełnie ją zmieni*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/europosel-olbrycht-nastepne-rozszerzenie-unii-zupelnie-ja-zmieni> (dostęp: 20.05.2024).

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Poznaj 12 gwarancji Trzeciej Drogi – konkretne rozwiązania programowe na przyszłość*, <https://polska2050.pl/trzecia-droga/> (dostęp: 20.05.2024).

<sup>65</sup> *Sila Polaków w Europie!*, <https://www.psl.pl/sila-polakow-w-europie/> (dostęp: 20.05.2024).

## Wnioski

Pytania badawcze, postawione we wstępie, dotyczyły stanowisk polskich rządów oraz partii politycznych, posiadających swoją reprezentację w Sejmie, wobec propozycji zmiany mechanizmu jednomyślnego podejmowania decyzji w sprawach kluczowych dla Unii Europejskiej oraz jej rozszerzenia. Po dokonaniu analizy dokumentów odnoszących się do badanych zagadnień można wskazać kilka konkluzji.

Pierwsza z nich odnosi się do stanowisk polskich rządów, dotyczących propozycji zmiany mechanizmu jednomyślnego podejmowania decyzji w sprawach kluczowych dla Unii Europejskiej. Bez wątplenia rząd zjednoczonej prawicy odnosił się do tych zagadnień z dużo większą rezerwą, broniąc siły głosu poszczególnych państw narodowych. Głos tego obozu był przy tym spójny wewnętrznie. W swoim tonie był stanowczy, lecz zdecydowanie bardziej wyważony niż głos bardziej radykalnej Konfederacji.

Inaczej przedstawia się stanowisko rządu Donalda Tuska. W oficjalnym przekazie również jest ono negatywne. Lecz wypowiedzi poszczególnych polityków, także pełniących funkcje ministerialne lub wykonujących mandaty poselskie, wskazuje na otwartość na dialog w tej sprawie lub wręcz sprzyjanie zmianie mechanizmu jednomyślności. Stanowisko otwarte na wyważony dialog prezentują przede wszystkim politycy Koalicji Obywatelskiej. Natomiast gorącymi zwolennikami rozszerzenia zasady głosowania większością bezwzględną są politycy Lewicy.

Obydwa polskie rządy, których stanowisko było przedmiotem badania w ramach określonych cezur czasowych, popierały ideę rozszerzenia Unii Europejskiej. Podobne stanowisko zajmowały w tej sprawie polskie partie polityczne. Różnice w ich podejściu widoczne były tylko w kwestii sposobu przeprowadzenia tego procesu oraz uzależnieniu rozszerzenia od uprzedniej zmiany regulacji traktatowych. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w mocno scentralizowanym politycznie i finansowo państwie zagadnienia dotyczące pozycji Polski w Europie, zmiany traktów, czy procesu rozszerzenia Unii Europejskiej są tematami znacznie rzadziej podejmowanymi przez rządy i partie w przestrzeni publicznej niż np. problemy polityki społecznej,

zdrowotnej, czy edukacji. Jest to element, który zdecydowanie różni Polskę od państw znacznie bardziej zdecentralizowanych, w których wymienione obszary należą do właściwości rzeczowej jednostek o charakterze subpaństwowym (regionów, prowincji, gmin, etc.). Jest to jednak zjawisko dość niebezpieczne. Biorąc bowiem pod uwagę kontekst sytuacji międzynarodowej i geopolitycznego położenia Polski, należy stwierdzić, że dyskusja na temat pozycji państwa w Europie oraz jego bezpieczeństwa powinna być zdecydowanie bardziej obecna w przestrzeni politycznej.

\*

Przełom XVIII i XIX wieku w Europie charakteryzował się przebiegiem wielu zmian w zakresie koncepcji i funkcjonowania państwa. Monarchia absolutna, w ramach której władza królewska skupiała funkcje ustawodawcze, wykonawcze i po części sądownicze, a przy tym wobec braku realnych instytucji przedstawicielskich nie doznawała praktycznie żadnych ograniczeń ze strony czynnika społecznego, musiała ustąpić miejsca nowym rozwiązaniom prawnym, znanym Europejczykom dotąd tylko na gruncie filozofii polityki. Ugruntowana wówczas koncepcja państwa oddziałuje do dnia dzisiejszego na zakres i formę relacji poszczególnych podmiotów, sprawujących władzę polityczną na poszczególnych szczeblach we współczesnej – wertykalnej – strukturze jednoczącej się Europy.

Niewątpliwie wśród zasad, które w najpoważniejszy sposób zmieniły dotychczasowy sposób rządzenia państwem, należy wskazać zasadę podziału władzy. Odebranie pełni praw „boskiemu pomazańcowi” i ich rozproszenie pomiędzy trzy nowe segmenty ziemskiego Lewiatana stanowiło istną rewolucję ustrojową. W tym kontekście przyjęcie brzmienia art. XVI Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, zakładającego, że „społeczeństwo, w którym nie ma gwarancji poszanowania praw ani ustanowienia podziału władz, nie ma Konstytucji”, było wydarzeniem bezprecedensowym.

Omówione powyżej kwestie nie zmieniły jednak w zasadniczy sposób sprawy najważniejszej: nadal głównymi aktorami w relacjach politycznych na kontynencie europejskim pozostawały istniejące wówczas państwa. Ich pozycję dodatkowo wzmacniała adaptacja zasad charakterystycznych dla nacjonalizmu politycznego, ukształtowanego w czasie rewolucji

francuskiej. Założenia tego nurtu opierały się na przesłankach racjonalnych i za podstawę przynależności jednostki do narodu uznawały łączącą ją z państwem więź prawną, czyli obywatelstwo. Rozwiązanie to nawiązywało do tradycji rzymskiej, zgodnie z którą za element budujący poczucie wspólnoty wszystkich obywateli uznawano fakt dzielenia wspólnego prawa, a nie tej samej kultury. W czasie rewolucji francuskiej takie ujęcie zostało spopularyzowane dzięki założeniom głoszonym przez Emanuela Sieyès'a, który za naród uznawał wspólnotę jednostek podlegających temu samemu prawu i reprezentowanych przez to samo zgromadzenie. Ponadto warto przypomnieć za Juanem José Linzem, że w porewolucyjnej, dziewiętnastowiecznej Europie pojęcia demokracji i nacjonalizmu kojarzone były głównie z ideą państwa unitarnego. Pomimo faktu, że w 1787 roku wzorcową konstytucję przyjęły Stany Zjednoczone Ameryki, czyli państwo federalne, w Europie próżno było szukać wielu państw złożonych, a nawet republik. Ciągle jeszcze silna tradycja centralistyczna europejskich monarchii spowodowała, że po rewolucji francuskiej koncepcję państwa demokratycznego kojarzono głównie z narodową jednością i budową jednolitego państwa narodowego.

Starcie nowego systemu wartości z dawnymi założeniami, dotyczącymi zasad funkcjonowania państwa, musiało jednak prowadzić do licznych konfliktów. Akceptacja nowego porządku na terytorium, które mentalnie tkwiło jeszcze bardzo silnie w starym porządku trwała bowiem niemal całe kolejne stulecie. Przełom XIX i XX wieku wcale nie przyniósł przy tym wzmocnienia nowych demokracji europejskich. Wręcz przeciwnie: kosztowna polityka imperialna sprawiła, że Europa powoli zaczęła wkraczać w epokę schyłku rywalizujących ze sobą dotąd mocarstw. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy był wybuch I wojny światowej świadczącej o tym, że Europejczycy po raz pierwszy w historii nie byli w stanie rozwiązać konfliktu na kontynencie wyłącznie przy użyciu własnych sił i środków. Zaangażowanie państw pozaeuropejskich oraz ustanowienie raczej kruchego rozejmu niż trwałego pokoju, zapowiadało rychły koniec dominacji państw europejskich w polityce światowej. Rozpoczęcie II wojny światowej potwierdziło obawy polityków tamtego okresu. Natomiast jej zakończenie spowodowało definitywny koniec marzeń o odbudowaniu przez europejskie

państwa narodowe dawnej pozycji w międzynarodowym łańdźie politycznym. Jedyńą szansę w realiach rozpoczynającej się zimnej wojny dawała zatem integracja sił dotychczasowych politycznych konkurentów.

Szybko jednak okazało się, że proces jednoczenia Europy i mozolnego tworzenia pierwszych wspólnych instytucji na szczeblu ponadnarodowym nie może gwarantować politycznego i ekonomicznego sukcesu. Poszczególne państwa, zaabsorbowane rozwiązywaniem najbardziej skomplikowanych problemów na poziomie politycznego centrum, nie potrafiły przewyciężyć zapóźnień cywilizacyjnych wielu regionów, leżących na ich terytorium. To z kolei utrudniało ich ogólną modernizację i wzrost zamożności. Dlatego równolegle do procesów związanych z centralizacją politycznych procesów decyzyjnych na szczeblu europejskim, w poszczególnych państwach zaczęto obserwować przebieg procesów decentralizacyjnych, związanych z tworzeniem subpaństwowych ośrodków władzy. Jak bowiem przekonano się, jedynie umocnienie uprawnień obywateli i ich wspólnot poprzez odwołanie się do zasady pomocniczości mogło przyczynić się do modernizacji Europy. W efekcie ewolucji przedstawianego procesu zdecydowanie większe znaczenie zyskały dwa subpaństwowe poziomy decydowania politycznego: regionalny i lokalny.

W Europie, u progu XXI wieku, zasada podziału władz nabrała zatem zupełnie nowego znaczenia. Skoro bowiem pozycja państw narodowych uległa znacznemu osłabieniu na rzecz wzmocnienia pozycji nowych ośrodków sprawujących władzę polityczną, nie można jej rozważać wyłącznie w kategorii klasycznego podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sádowniczą. Innymi słowy podział władzy we współczesnej Europie nie może być już kojarzony wyłącznie z jego horyzontalną płaszczyzną, ograniczającą się do politycznego centrum poszczególnych państw. Koncepcja ta wykroczyła bowiem poza ramy państwa i związana jest z wertykalną strukturą ośrodków sprawujących władzę polityczną, wyposażonych we własne organy przedstawicielskie oraz uprawnienia prawotwórcze. Owa struktura w jednoczącej się Europie opiera się na czterech poziomach: europejskim, państwowym, regionalnym i lokalnym.

Analizując koncepcję podziału władzy we współczesnym państwie, należy zatem rozważyć ją przynajmniej w trzech



aspektach: funkcjonalnym (przedmiotowym), organizacyjnym (podmiotowym) oraz personalnym.

Wymiar funkcjonalny oznacza, że działalność państwa jest podzielona na trzy rodzajowo różne strefy działania: tworzenie prawa, jego wykonywanie oraz rozstrzyganie sporów prawnych. Jak zauważa Bogusław Banaszak: „Sprzyja to zachowaniu jedności władzy państwowej w rękach suwerena (narodu, ludu), ale równocześnie emanacja tej władzy zostaje rozdzielona między funkcje i wypełniające te funkcje organy. Poszczególne władze nie mają w tym ujęciu charakteru samodzielnego, ale wypełniają swoje funkcje w oparciu o kompetencje przyznane im przez Konstytucję uchwaloną przez suwerena stojącego ponad nimi.” Hubert Izdebski zauważa jednak, że w kontekście problemu wertykalnego podziału władzy zagadnienie to nie może być identycznie interpretowane we wszystkich państwach demokratycznych. Przyjęcie formy decentralizacji państwa determinuje bowiem sposób podziału władz. Jego zdaniem samorząd terytorialny stanowi zatem formułę decentralizacji władzy wykonawczej, autonomia terytorialna jest przykładem decentralizacji zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, natomiast w federacji znajduje odzwierciedlenie idea wertykalnego podziału wszystkich trzech segmentów władzy.

Dokonując analizy omawianego problemu, należy zwrócić szczególną uwagę na problem decentralizacji legislatywy. W przypadku państwa unitarnego mamy bowiem do czynienia ze zjawiskiem heteronomii terytorialnej na subpaństwowych szczeblach decydowania politycznego. Natomiast w pozostałych dwóch przypadkach ze zjawiskiem autonomii. Oznacza to, że organy przedstawicielskie na szczeblu regionu w państwie regionalnym i federalnym mają prawo do stanowienia ustaw, czyli aktów normatywnych o charakterze pierwotnym. Inaczej sytuacja przedstawia się w państwie unitarnym. Wywodzące się z języka greckiego pojęcie heteronomii (gr. *heteros* – inny; *nomos* – prawo) oznacza zachowanie polegające na przyjęciu zewnętrznie ustanowionych norm i zobowiązaniu się do ich przestrzegania, głównie ze względu na sankcje przewidziane za niepodporządkowanie się ustanowionym zasadom.

W aspekcie organizacyjnym wymienione powyżej trzy funkcje państwa zostają podporządkowane różnym organom lub grupom organów. Analiza owego podporządkowania skłania

współcześnie do wskazania nie tylko na organy lub grupy organów państwa, działających na szczeblu politycznego centrum, ale także na podmioty wykonujące powierzone im funkcje na poziomie ponadpaństwowym oraz na szczeblach subpaństwowych. I tak – zgodnie z przyjętymi powyżej założeniami – stanowienie prawa jest funkcją wykonywaną nie tylko przez parlamenty państw narodowych, ale także przez organy wyposażone w uprawnienia prawotwórcze na szczeblu europejskim, regionalnym i na poziomie lokalnym. Warto przy tym podkreślić, że tak rozumianemu procesowi tworzenia prawa musi towarzyszyć przestrzeganie przyjętych w danym państwie regulacji, związanych z zasadą hierarchiczności systemu aktów prawnych. Natomiast obowiązek przestrzegania tej zasady wiąże się ściśle z koniecznością wzajemnego oddziaływania na siebie przez poszczególne ośrodki, wykonujące funkcję prawodawczą. Podejmowanie decyzji o charakterze politycznym przez poszczególne organy wyposażone w uprawnienia prawotwórcze oznacza w państwie demokratycznym, że niemożliwa i niedopuszczalna jest całkowita ich separacja. Oddziaływanie na siebie przez organy tworzące prawo w strukturze wertykalnej będzie się zatem znacząco różniło od zasady wzajemnego oddziaływania przez poszczególne segmenty władzy państwa w układzie horyzontalnym. W klasycznym ujęciu pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą musi bowiem zachodzić równowaga w zakresie ich pozycji i wzajemnego oddziaływania. Niedopuszczalna jest także supremacja któregokolwiek z segmentów nad pozostałymi dwoma. Natomiast w przypadku struktury pionowej hierarchiczność ośrodków, związana z koniecznością tworzenia prawa zgodnego z aktami wyższego rzędu, jest koniecznym elementem przyjętego porządku.

Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku wertykalnej struktury ośrodków wykonujących decyzje o charakterze politycznym. Hierarchiczność systemu aktów prawnych powoduje, że organy władzy wykonawczej na poszczególnych szczeblach europejskiego decydowania politycznego są zobowiązane do wcielania w życie na obszarze swego działania decyzji politycznych podejmowanych nie tylko przez organy posiadające na tym samym szczeblu uprawnienia prawotwórcze, ale także decyzje podjęte przez organy tworzące prawo na szczeblu wyższym. I tak rządy państw narodowych są zobowiązane do

wprowadzania w życie określonych decyzji politycznych, podjętych na szczeblu europejskim, a organy wykonawcze na szczeblu subpaństwowym wykonują także decyzje podjęte uprzednio na poziomie państwa narodowego.

Odrębnym zagadnieniem jest pozycja organów władzy sądowniczej w wertykalnej strukturze ośrodków podejmujących decyzje o charakterze politycznym w Europie. Kwestia ta jest bowiem inaczej uregulowana w państwach federalnych, charakteryzujących się dość znaczącą pozycją organów władzy sądowniczej na poziomie krajów związkowych, a inaczej przedstawia się w państwach unitarnych, w których wyraźnie obserwuje się zasadę centralizacji organów wymiaru sprawiedliwości. Nie zmienia to jednak faktu, że w obydwu przypadkach działania organów tego segmentu władzy w państwie muszą być zgodne z zasadą hierarchiczności systemu aktów prawnych. Także sądy działające na poziomie krajów związkowych w państwach federalnych są bowiem związane (szczególnie w zakresie regulacji dotyczących praw obywatelskich) postanowieniami federalnych konstytucji, a także zawartymi przez dane państwo umowami międzynarodowymi. Ważnym aspektem działania organów wymiaru sprawiedliwości w wertykalnej strukturze europejskiej jest także możliwość rozstrzygania sporów prawnych przez organy władzy sądowniczej, działające na szczeblu ponadpaństwowym, czyli europejskim.

Ponadto należy zaznaczyć, że zasada podziału władz – także w układzie wertykalnym – byłaby nieskuteczna, gdyby ta sama osoba (lub grupa osób) miała prawo do obejmowania stanowisk w różnych organach, pełniących różne funkcje na poszczególnych poziomach decydowania politycznego. Dlatego aspekt personalny zasady podziału władz wiąże się ściśle z zasadą *incompatibilitas*.

Jak wynika z powyższych rozważań, nowa sytuacja w zakresie międzynarodowego porządku politycznego i gospodarczego zmusiła Europejczyków do stworzenia wertykalnej struktury ośrodków podejmujących decyzje o charakterze politycznym. To z kolei oznaczało konieczność redefinicji zasady podziału władzy. Budowa czteroszczeblowej struktury ośrodków podejmujących i wykonujących decyzje o charakterze politycznym przyczyniła się także do zmiany układu sił pomiędzy poszczególnymi ośrodkami. Proces integracji europejskiej, a także

procesy decentralizacyjne przebiegające w poszczególnych państwach, wskazywały bowiem na znaczne osłabienie pozycji dotychczasowych głównych aktorów międzynarodowych stosunków politycznych, czyli europejskich państw narodowych.

Zdefiniowanie własnej pozycji w tak skomplikowanym układzie wydaje się szczególnie trudne dla polskich rządów i partii politycznych. Polska utraciła bowiem niepodległość pod koniec XVIII wieku i nie uczestniczyła jako państwo w ważnych procesach zachodzących w XIX wieku. Sposób myślenia o wspólnocie wiązano raczej z przynależnością do narodu kulturowego niż z mechanizmami politycznymi i prawnymi, cechującymi istniejące wówczas państwa. Po odzyskaniu niepodległości doświadczyła krótkiego okresu dwudziestolecia międzywojennego, związanego z testowaniem polskich wersji rozwiązań demokratycznych i konstytucyjnych. Natomiast po drugiej wojnie światowej ani nie uzyskała możliwości wzięcia udziału w procesie integracji europejskiej, ani w przeprowadzeniu decentralizacji. Oswajanie mechanizmów charakterystycznych dla demokracji liberalnych to okres zaledwie ostatnich 30 lat.

W tym kontekście nie dziwi fakt, że zrozumienie mechanizmów zarządzania wielopoziomowego<sup>66</sup> i ich znaczenia dla Unii Europejskiej jest trudne dla części przedstawicieli polskich elit politycznych. Brak doświadczenia w negocjowaniu swojej pozycji politycznej i szukaniu racjonalnych kompromisów w relacjach międzynarodowych na kontynencie europejskim, a także brak znaczącej tradycji w zakresie decentralizacji skłania do budowania koncepcji politycznych, opartych wyłącznie na modelu mocno scentralizowanego państwa narodowego.

## Bibliografia:

### Źródła:

1. *100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów!*, <https://platforma.org/upload/document/201/attachments/413/100%20konkretow-pdf.pdf>.
2. *Bezpieczna Przyszłość Polaków – Program PIS*, <https://pis.org.pl/dokumenty>.

<sup>66</sup> *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Jean Monnet Books 7, Szczecin-Warszawa 2013.

3. *Biedroń: Będziemy walczyli o zniesienie zasady jednomyślności w Unii Europejskiej*, <https://lewica.org.pl/aktualnosci/10781-biedron-bedziemy-walczyli-o-zniesienie-zasady-jednomyslnosci-w-unii-europejskiej>.
4. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on Pre-Enlargement Reforms and Policy Reviews*, Brussels, 20.3.2024, COM(2024) 146 final.
5. *Constitution for Europe*, European Parliament resolution on the Treaty establishing a Constitution for Europe (2004/2129(INI)), P6\_TA(2005)0004.
6. *Deklaracja z Grenady*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration>.
7. *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń – czerwiec 2023 r. (przewodnictwo Szwecji w Radzie Unii Europejskiej)*, Druki sejmowe: Druk 3601/2023.
8. *Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2023 r. (przewodnictwo Hiszpanii w Radzie Unii Europejskiej)*, Druki sejmowe: Druk 193/2024.
9. Komisja do Spraw Unii Europejskiej /nr 13/, Zapis przebiegu posiedzenia 21-02-2024. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SUE-13>.
10. *Poznaj 12 gwarancji Trzeciej Drogi – konkretne rozwiązania programowe na przyszłość*, <https://polska2050.pl/trzecia-droga>.
11. *Prezydent desygnował Mateusza Morawieckiego na Prezesa Rady Ministrów*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-desygnowal-mateusza-morawieckiego-na-prezesa-rady-ministrow,1558>.
12. *Program wyborczy KW Nowa Lewica*, <https://lewica.org.pl/program/program-wyborczy-kw-nowa-lewica>.
13. *Program europejski Lewicy*, <https://lewica2024.eu/program-europejski-lewicy>.
14. *Projekt uchwały w sprawie zatrzymania niebezpiecznych dla Rzeczypospolitej Polskiej zmian Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Sejm RP. Druk nr 55, 20 listopada 2023.

15. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9 czerwca 2022 r. w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany Traktatów (2022/2705(RSP))*.
16. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL))*.
17. *Siła Polaków w Europie!*, <https://www.psl.pl/sila-polakow-w-europie/> (dostęp: 20.05.2024).
18. *Sprawozdanie w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów*, Sprawozdanie – A9-0337/2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.html).
19. *Traktat o Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202/13, 07.06.2016.
20. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569.
21. *Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1395.
22. Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2023 r., <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pl>

#### Artykuły, wywiady i opracowania:

23. *Europoseł Olbrycht: Następne rozszerzenie UE zupełnie ją zmieni*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/europoseł-olbrycht-nastepne-rozszerzenie-unii-zupelnie-ja-zmieni>.
24. Grzesik-Robak A. (2007), *Traktat konstytucyjny dla Unii Europejskiej jako pożądany akt prawny czy zagrożenie dla państwa narodowego w opinii wybranych polskich partii politycznych*, (w:) „Athenaeum”, vol. 18/2007.
25. Krzysztošek A., Packroff J., *Niemcy chcą, by Polska odpuściła w sprawie prawa weta w UE*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/niemcy-chca-by-polska-odpuscila-w-sprawie-prawa-weta-w-ue>.

26. Matuszek K. (2016), *Stosunek polskich partii wolnościowych do integracji Polski ze wspólnotami europejskimi*, (w:) „Polityka i Społeczeństwo” nr 2 (14)/2016.
27. *Minister Zbigniew Rau uczestniczył w konferencji europejskiej w Berlinie*, <https://www.gov.pl/web/niemcy/minister-zbigniew-rau-uczestniczyl-w-konferencji-europejskiej-w-berlinie>.
28. *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Jean Monnet Books 7, Szczecin–Warszawa 2013.
29. Nadolczak N., Mazurek R., *Zalewski: Jestem przeciwny zmianom traktatowym w Europie*, [https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-zalewski-jestem-przeciwny-zmianom-traktatowym-w-europie,-nId,7483254#crp\\_state=1](https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-zalewski-jestem-przeciwny-zmianom-traktatowym-w-europie,-nId,7483254#crp_state=1).
30. *Na oddanie niepodległości nigdy się nie zgodzimy!*, <https://konfederacja.pl/na-oddanie-niepodleglosci-nigdy-sie-nie-zgodzimy>.
31. Och J. (2018), *Polskie elity partyjne wobec przyszłości Unii Europejskiej – perspektywa 1989-2008*, [w:] „Cywilizacja i Polityka” nr 16.
32. *Politycy PiS przeciwni proponowanym zmianom traktatowym w UE*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/politycy-pis-przeciwni-proponowanym-zmianom-traktatowym-w-ue-0>
33. *Rozszerzenie UE*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement_pl).
34. *Traktat z Lizbony: główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. Jan Barcz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego (NIPMiE). Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2008.
35. *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001 r. Wnioski Prezydencji*. „Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002”, [w:] „Monitor Integracji Europejskiej”, <https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/laeken200112.pdf>.
36. *Unijna debata o głosowaniu większością kwalifikowaną w WPZiB. Reforma a rozszerzenie*, Zespół OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, nr 545, 12.10.2023.

Podjęta w opracowaniu problematyka jest bardzo aktualna zarówno w wymiarze badań naukowych, jak i popularyzacji wiedzy o Unii Europejskiej, a szczególnie o Parlamencie Europejskim. Monografia ma wyraźne walory naukowe oraz edukacyjne, co stanowi raczej rzadkie połączenie. Autorzy przedstawili wcześniejsze etapy rozwoju instytucjonalnego Parlamentu Europejskiego, jego obecną strukturę oraz trendy rozwojowe. Praca zawiera bardzo rzetelną i dogłębną analizę zarówno instytucjonalnej ewolucji Parlamentu Europejskiego, jak i szczegółowe uwarunkowania jego działalności z różnych punktów widzenia.

Poszczególne opracowania składające się na całość monografii zawierają bogaty wykaz wykorzystanych źródeł, materiałów oraz prac naukowych.

*Andrzej Stelmach*

Problematyka reform i ich znaczenie dla Parlamentu Europejskiego jest zagadnieniem ważnym. Problem ten jest w książce pokazany w ujęciu systemowym. Także – co ważne – autorzy pracy przedstawiają jego trendy rozwojowe. Warto zaznaczyć, że autorzy prezentują reformy związane z Parlamentem Europejskim, ale każdy pokazuje od innej strony i to jest wartość dodana recenzowanej pracy.

Od strony terminologii naukowej praca jest na bardzo dobrym poziomie. Zaprezentowane metody badawcze i wyniki badań są oryginalne i interesujące.

*Jerzy Sielski*

