



BIULETYN

Nr 52 (1028), 20 maja 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Jak radzić sobie z deficytem demokracji w Unii Europejskiej? Wnioski z Międzyparlamentarnej Konferencji ds. WPZiB/WPBiO

Dorota Liszczyk

Wzmocnienie demokracji w ramach UE wskazywane jest jako warunek trwałości przyjmowanych rozwiązań. Stąd w debacie na temat kryzysu w Unii pojawia się refleksja nad rolą parlamentów w unijnej architekturze instytucjonalnej. Chociaż proces tworzenia Międzyparlamentarnej Konferencji ds. WPZiB/WPBiO jeszcze trwa, już może ona przeciwdziałać demokratycznym ograniczeniom w tej sferze aktywności UE. Z trudem wypracowane zasady funkcjonowania Konferencji mogą być wskazówką dla innych forów parlamentarnej współpracy na szczelbu UE.

Kryzys w UE ma aspekt nie tylko gospodarczy, lecz także polityczny, co objawia się stałym spadkiem społecznego poparcia dla projektu europejskiego. Dlatego w debacie na temat sposobów przewyciężenia kryzysu pojawiają się także postulaty zwiększenia przejrzystości działań UE i poszerzenia wpływu obywateli na unijny proces decyzyjny. W związku z tym warta rozważenia jest współpraca międzyparlamentarna, łącząca perspektywy parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (PE), szczególnie w tych obszarach aktywności UE, gdzie decyzje podejmuje się na różnych poziomach (krajowym i unijnym), jak np. wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB).

Podwójny deficyt demokracji we WPZiB. WPZiB jest szczególnym przypadkiem, jeśli chodzi o problem kontroli demokratycznej. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa jest jedną z prerogatyw władzy wykonawczej. Wymaga odpowiedniej poufności, elastyczności i szybkiego podejmowania decyzji, więc nadmierne zaangażowanie parlamentów zakłócałoby jej efektywność. Ponieważ jednak decyzje podejmowane w ramach tej polityki mają duży wpływ na obywateli (np. dotyczące użycia siły) i szeroki zakres oddziaływania społecznego, nieodzowny jest nadzór parlamentarny pozwalający je uzasadnić i zwiększyć przejrzystość procesu decyzyjnego.

Współpraca w ramach WPZiB ma charakter międzyrządowy, stąd nadzór nad jej realizacją leży w kompetencjach parlamentów narodowych. Ograniczony dostęp do informacji, małe zainteresowanie kampanii wyborczych unijną polityką zagraniczną, rzadko stanowiącą priorytet parlamentów, oraz skomplikowany układ parlamentarnych komisji zajmujących się sprawami UE powodują, że zdolność parlamentów narodowych do monitorowania rozwoju WPZiB jest ograniczona. Co więcej, różne kompetencje i procedury parlamentarnego nadzoru nad tą polityką utrudniają współpracę parlamentów w tym zakresie.

Ponieważ uprawnienia PE w ramach WPZiB pozostają słabe, instytucja ta nie może zastąpić parlamentów narodowych w sprawowaniu nadzoru nad tą polityką. Ma jednak uprawnienia wartościowe dla współpracy międzyparlamentarnej, takie jak dostęp do poufnych dokumentów, kontrola budżetu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) i niewojskowych wydatków WPZiB/WPBiO czy nadzór nad personelem dyplomatycznym UE. PE jest ponadto przygotowany do monitorowania relacji między WPZiB a powiązanymi z nią politykami (handel, rozwój), ma odpowiednią wiedzę i doświadczenie oraz jest pomocny we wpływaniu na konceptualizację decyzji UE.

Wartość współpracy międzyparlamentarnej jest więc pochodną uzupełniających się kompetencji parlamentów narodowych i PE.

Model współpracy. Traktat lizboński nie precyzuje sposobu sprawowania nadzoru nad WPZiB/WPBiO, a narodowe doświadczenia w tym zakresie są zbyt różnorodne, aby posłużyć za model. Dlatego decyzje leżące u podstaw Międzyparlamentarnej Konferencji ds. WPZiB/WPBiO są wypadkową różnych czynników, takich jak: natura WPZiB, zróżnicowane oczekiwania co do nowego forum współpracy, brak zaufania między stronami, dążenia PE do wzmocnienia swojej pozycji w ramach WPZiB, dotychczasowe doświadczenia unijnej współpracy parlamentarnej, unikanie ponoszenia nadmiernych nowych kosztów w czasach ograniczeń budżetowych. Czynniki te wpłynęły na niewielką instytucjonalizację Konferencji, jej słabe podstawy do wykonywania nadzoru, jednomyślność jako zasadę podejmowania decyzji i niewiążący charakter przyjmowanych konkluzji.

Główną korzyścią płynącą z Konferencji jest utworzenie platformy współpracy, umożliwiającej nie tylko dialog i wymianę informacji, ale także organizowanie parlamentarnych przesłuchań i przygotowywanie politycznych propozycji. Cykliczna natura spotkań (organizowanych co sześć miesięcy) powinna ukształtować proces parlamentarnej współpracy i pomóc wyeliminować rywalizację między parlamentami narodowymi a PE. Chociaż przewidziano możliwość organizowania nadzwyczajnych posiedzeń, ze względu na trudność ich zwołania prawdopodobnie nie będą one częste. Dzięki temu jednak Konferencja może się skoncentrować przede wszystkim na kształtowaniu długofalowej debaty. Elastyczny skład Konferencji pozwala parlamentom na delegowanie najbardziej doświadczonych i kompetentnych uczestników. Podjęta po długich negocjacjach decyzja o przyznaniu PE większej reprezentacji (16 deputowanych wobec 6 delegowanych przez narodowe parlamenty) nie tylko nie stanowi żadnego zagrożenia dla narodowych interesów (z uwagi na zasadę jednomyślności), ale może też wnieść wartość w postaci poszerzonej wiedzy z zakresu polityk powiązanych ze WPZiB.

Chociaż kompromis w sprawie funkcjonowania Konferencji rozmył jej strukturę, możliwe jest stopniowe usprawnienie jej działalności dzięki ustanowieniu procedury przeglądu. To rozwiązanie pozwoliło parlamentom zainicjować debatę merytoryczną i określić ostateczny kształt Konferencji w oparciu o pierwsze praktyczne doświadczenia współpracy. Odpowiedzialność za organizację posiedzeń spoczywa głównie na prezydencji (powiązanej z prezydentą w Radzie UE), która prowadzi sekretariat, czuwa nad porządkiem obrad, przebiegiem i problematyką spotkań oraz zaprasza zewnętrznych gości. Przewodnictwo Konferencji jest oparte na copółrocznej rotacji, co świadczy o jej słabej instytucjonalizacji i może mieć wpływ na utrzymanie ciągłości prac. To przemawia za ściślejszą współpracą prezydencji i PE. Biorąc pod uwagę logikę traktatu lizbońskiego, konstruktywne relacje między PE a państwem sprawującym przewodnictwo mogą także zapobiec przekształceniu obrad Konferencji w typowe wydarzenia prezydencji w Radzie UE.

Wnioski i rekomendacje. Doświadczenia pierwszego roku funkcjonowania Konferencji wskazują, że nie tylko zwiększa ona przejrzystość działań UE i promuje międzyinstytucjonalny dialog, lecz także dąży do uczestnictwa w toczących się w ramach WPZiB debatach, w tym dotyczących przeglądu ESDZ i grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej poświęconego polityce obrony. Jeśli deputowani będą się wspierać i brać pod uwagę wzajemne poglądy, wymieniać między sobą informacje, wiedzę i doświadczenie oraz osiągać porozumienie w kwestii ambitnych rekomendacji dla instytucji UE, Konferencja potwierdzi rację swojego ustanowienia. Będzie to także pozytywnie oddziaływać na WPZiB, która, jeśli ma być wewnętrznie stabilnym systemem, musi uwzględniać wszystkie możliwe perspektywy.

Sukces Konferencji zależy także od decyzji organizacyjnych. Znaczenie ma zarówno przygotowanie spotkań umożliwiających dogłębną i merytoryczną dyskusję, jak i angażowanie parlamentarzystów, zwłaszcza w bieżące debaty dotyczące kwestii strategicznych. Warto zadbać także o konstruktywne – mające raczej formę przesłuchań niż sprawozdań – interakcje z przedstawicielami ESDZ i władz narodowych.

Ambicje PE wynikające z dążeń do wzmocnienia jego pozycji w ramach WPZiB/WPBiO mogą przynieść różne efekty. Jeśli jego działania będą przejrzyste, zgodne z oczekiwaniami delegatów narodowych i podejmowane we współpracy z prezydentą, mogą dostarczać pozytywnych bodźców do rozwoju i umacniania Konferencji. W przeciwnym razie będzie narastać wzajemna nieufność, co doprowadzi do impasu we współpracy. PE powinien także utrzymywać zróżnicowaną delegację wysokiej rangi, by uzasadnić potrzebę posiadania większej niż parlamenty narodowe reprezentacji i potwierdzić wagę przywiązywaną do tej formy współpracy.

Potencjalne nowe fora międzyparlamentarne, zajmujące się innymi politykami UE, mogą łatwo zaadaptować model Konferencji, by uniknąć podobnych napięć grozących utknięciem negocjacji z powodów proceduralnych i organizacyjnych.

Polska powinna dążyć do aktywnego udziału w Konferencji, delegując przedstawicieli z największym doświadczeniem oraz angażując się w debaty zarówno merytoryczne, jak i dotyczące ostatecznego kształtu Konferencji. Obecnie polski wkład w międzyparlamentarne debaty powinien skoncentrować się przede wszystkim na przyszłości ESDZ i europejskiej polityki obrony. Z polskiej perspektywy Konferencja może być też narzędziem pogłębiania dwu- i trójstronnej współpracy parlamentarnej z innymi państwami członkowskimi UE.