

# I. GLOBALNE I REGIONALNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA – TERRORYZM

## MECHANIZMY PARLAMENTARNEJ KONTROLI NAD WSPÓLNĄ POLITYKĄ BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Anna Antczak

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie

**Streszczenie.** Kwestia kontroli parlamentarnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony pozostaje obszarem praktycznie nieznanym w zakresie badań naukowych. Artykuł próbuje udzielić odpowiedzi na wiele pytań dotyczących roli i możliwości instytucjonalizacji współpracy parlamentów państw członkowskich UE w tym obszarze. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony państwa członkowskie rozpoczęły międzyparlamentarną debatę na temat przyszłego kształtu współpracy w tej dziedzinie. W artykule zaprezentowano podejścia oraz proponowane sposoby rozwiązania tego problemu przez poszczególne kraje, a także podkreślono ich wady i zalety. Artykuł stanowi również komentarz do europejskich doświadczeń, praktyk i możliwości w zakresie kontroli parlamentarnej nad Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa.

Dotychczas nie odbyła się żadna akademicka debata dotycząca parlamentarnej kontroli nad Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Jednak pytanie, czy jest ona konieczna, czy nie, i jak powinna być zorganizowana, jest nie tylko interesujące, lecz także bardzo ważne i dlatego wymaga rozbudowanej odpowiedzi. Poniższy artykuł jest podzielony na dwie części, z których pierwsza stanowi syntezę stanowisk państw członkowskich Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony oraz zbiór możliwych rozwiązań. Druga natomiast prezentuje ogólny zarys zagadnienia i wskazuje podstawowe obszary problematyczne.

Powszechnie uważa się, iż polityka bezpieczeństwa stanowi obszar działania wyłącznie władzy wykonawczej, która posiada ku temu najlepsze narzędzia, zaś parlament powinien być utrzymywany z dala od decyzji podejmowanych w tym zakresie<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Szerzej zob. S. Stavridis, *The CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the „Future of Europe” Convention debate*, „Dossier el Parlamento Europeo en la Política Exterior” no. 1, 2003, s. 1-7; S.-E. Gavrilescu, *Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy: is there Anybody in Charge?*, „Central European Review of International Affairs” vol. 22, 2004, s. 75-93 oraz U. Diedrichs, *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*, „The International Spectator”, vol. 2, 2004, s. 31-46.

<sup>2</sup> Por. H. Born, P. Fluri, S. Lunn (red.), *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for Security Sector*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Genewa 2010, s. 1.

(poza uchwalaniem budżetu obronnego). Tymczasem zaangażowanie parlamentu wydaje się kluczowe dla procesu demokratyzacji bezpieczeństwa. Zwolennicy parlamentarnej kontroli nad polityką bezpieczeństwa podają wiele argumentów:

- parlament stanowi kamień węgielny demokracji, aby zapobiegać rządowi autorytarnym – przedstawiciele narodu posiadają najwyższą władzę i żaden obszar funkcjonowania państwa nie powinien być wyłączany spod jego kontroli;
- parlament posiada mechanizmy kontroli nad władzą wykonawczą w postaci uchwalania budżetu;
- parlament posiada instrumenty legislacyjne w obszarze bezpieczeństwa – ustanawia prawo także w tym zakresie;
- parlament stanowi pomost pomiędzy władzą wykonawczą a społeczeństwem;
- parlament równoważy kwestie bezpieczeństwa i wolności (działania służb związanych z bezpieczeństwem muszą być zgodne z konstytucją i spełniać oczekiwania obywateli)<sup>3</sup>.

Parlamente posiadają zazwyczaj kompetencje kontroli (monitorowania), jak zakup uzbrojenia, kontrola zbrojeń oraz gotowość (poziom przygotowania) pododdziałów. Niestety nie wszystkie parlamente dysponują właściwą wiedzą oraz dostępem do odpowiednich ekspertyz, aby być w stanie wykonywać swój mandat w tym zakresie w sposób efektywny. Innym zagrożeniem jest możliwość utrudnienia przez parlamente na podstawie wprowadzania ograniczeń dostępu do obszarów objętych tajemnicą, do których należą sprawy bezpieczeństwa – ma to miejsce w przypadku państw wstrząsanych konfliktami oraz młodych demokracji. Rolą parlamentów nie powinno być automatyczne wspieranie rządu (władzy wykonawczej), lecz posiadanie własnego wkładu oraz wywieranie wpływu na rozwój oraz implementację określonych polityk. Wynika to z faktu, iż parlament stanowi najlepszy wyraz funkcjonowania systemu demokratycznego, gdyż pochodzi z wyboru obywateli, których reprezentuje. Natomiast polityka bezpieczeństwa musi posiadać akceptację społeczną, gdyż stworzona jest w celu ochrony i obrony ludności.

W rzeczywistości rola parlamentu w kwestiach związanych z bezpieczeństwem sprowadza się przede wszystkim do „władzy portfela”, czyli zatwierdzania budżetu na cele obronne. Zgody parlamentów często wymagają decyzje władz wykonawczych związanych z kwestiami zakupu uzbrojenia oraz wysyłania wojsk do uczestniczenia w misjach i operacjach poza granicami kraju. Parlamente ratyfikują także umowy międzynarodowe, włączając w to np. traktaty związane z członkostwem w organizacjach międzynarodowych, np. w NATO. Powstaje zatem pytanie, jak daleko parlamente mogą i powinny uczestniczyć w kreowaniu polityki bezpieczeństwa

---

<sup>3</sup> Ibidem, s. 5-7.

państwa. Czy powinny brać udział w tworzeniu doktryn, strategii i planów operacyjnych? Wydaje się, że takie działania byłyby już o wiele za daleko posunięte. Parlamentarzyści w większości nie są przygotowani merytorycznie do uczestniczenia nawet w dyskusjach na te tematy, a tym bardziej do brania udziału w procesie decyzyjnym. Nie można też dopuścić do sytuacji, w której zostanie zatarta granica pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. Parlament powinien natomiast dbać o przejrzystość prowadzonej polityki, co może czynić za pomocą debat i raportów, dzięki którym także pomaga podnieść poziom świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa.

Efektywne zaangażowanie parlamentu w kwestie bezpieczeństwa może odbywać się jedynie pod warunkiem posiadania odpowiedniego zaplecza w postaci wykwalifikowanych doradców i analityków. Konieczne jest dysponowanie dostępem do niezależnych opinii i ekspertyz, także dotyczących propozycji i materiałów rządowych, jak również wielu różnych źródeł informacji. Błędem jest, gdy parlament opiera się wyłącznie na materiałach dostarczanych przez rząd i jednocześnie automatycznie akceptuje jego decyzje. Wówczas rola władzy ustawodawczej traci wszelką wartość i sens. Bardzo często z powodu braku odpowiednio wyszkolonego personelu oraz właściwie przygotowanych ekspertyz parlament nie jest w stanie monitorować ani tym bardziej kontrolować działań podejmowanych przez rząd. Parlamentarne zaangażowanie w obszarze bezpieczeństwa może mieć różny wymiar – począwszy od wydawania wytycznych dla rządu i jego agencji, poprzez koncepcję dobrego rządzenia, tudzież poprawy jego jakości (*good governance*)<sup>4</sup>, w której parlament miałby odgrywać znaczącą rolę, skończywszy na kontroli rozumianej jako coś innego niż „sprawdzanie” – raczej jako zarządzanie czy instruowanie.

### **Stanowiska parlamentów państw członkowskich UE – możliwe rozwiązania**

Kiedy stało się oczywiste, że Unia Zachodnioeuropejska zostanie zlikwidowana, rozpoczęła się międzynarodowa debata, co należy zrobić, aby zachować ciągłość parlamentarnej kontroli nad obszarem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Pojawiło się wiele różnych propozycji i postulatów. Część z nich sugerowała nieposzerzanie kompetencji Parlamentu Europejskiego w tym zakresie. Inne zaś stanowiły zarzut pod adresem funkcjonowania Zgromadzenia UZE (ZUZE), że nie prowadziło ono praktycznie żadnego dialogu z Radą, co skutkowało brakiem realnego wpływu parlamentów na prowadzoną politykę. Z drugiej strony Zgromadzenie UZE formułowało rezolucje i rekomendacje na podstawie raportów omawianych podczas sesji

---

<sup>4</sup> Innymi słowy – cały system demokratycznej formy zarządzania sektorem bezpieczeństwa.

plenarnych oraz posiedzeń poszczególnych komisji. Likwidacja ZUZE<sup>5</sup> oznacza, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, a w jej ramach także Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, zostanie pozbawiona wymiaru parlamentarnego, co będzie w efekcie stanowiło krok wstecz w procesie parlamentarnej kontroli nad działaniami rządów w tym zakresie. Pojawiły się zatem propozycje rozwiązań:

- pełne kompetencje w tym zakresie należy przekazać Parlamentowi Europejskiemu;
- utworzenie mieszanego zgromadzenia – przedstawiciele parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego;
- pozostawienie kompetencji zgromadzeniu utworzonemu na wzór ZUZE;
- spotkania delegacji państw członkowskich na wzór konferencji COSAC<sup>6</sup> (członkowie komisji obrony i spraw zagranicznych);
- żadnej międzynarodowej kontroli parlamentarnej w tym obszarze<sup>7</sup>.

Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego byli oczywiście przeciwni pomysłem tworzenia nowej organizacji i byli w stanie zaakceptować rozwiązanie spotkań w formule opartej o model COSAC.

Rozwiązanie Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Zachodnioeuropejskiej znacznie zdynamizowało europejską debatę na temat konieczności posiadania przez parlamenty państw członkowskich UE jakiegoś narzędzia, za pomocą którego mogłyby kontrolować działania podejmowane w ramach WPBiO. Zarówno podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, jak i spotkań w ramach COSAC uzgodniono, że rola parlamentów narodowych w przyszłej kontroli

---

<sup>5</sup> Wraz z rozwiązaniem Unii Zachodnioeuropejskiej działalność ZUZE została zakończona w czerwcu 2011 r. Z wejściem w życie Traktatu z Lizbony wprowadzono (art. 42, ust. 7 TUE) rozwiązanie umożliwiające realizację w ramach Unii Europejskiej zobowiązania do wspólnej obrony, które nakładał wcześniej art. V zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego (wiążący jedynie dziesięć państw należących jednocześnie do UE). Zniknął zatem ostatni formalny powód uzasadniający istnienie UZE. W związku z tym dziesięć państw sygnatariuszy zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego wydało 31 marca 2010 r. oświadczenie, w którym poinformowało o zakończeniu funkcjonowania UZE do czerwca 2011 r.

<sup>6</sup> *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires – Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union* – Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej została powołana w 1989 r. w Madrycie. Stanowi forum współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE oraz Parlamentu Europejskiego, głównie na temat praktycznych aspektów parlamentarnej kontroli spraw unijnych. Konferencja gromadzi po sześciu przedstawicieli parlamentarnych komisji ds. unijnych z każdego państwa UE, po trzech członków parlamentów krajów kandydujących oraz sześciuosobową delegację Parlamentu Europejskiego. COSAC to jedyny organ międzyparlamentarny wymieniony w traktatach unijnych. Jego szczególne znaczenie wiąże się również z prawem do przedkładania pod rozagę instytucjom UE wszelkich uwag, które uzna za właściwe.

<sup>7</sup> Były one tak naprawdę dyskutowane już od 2001 r., kiedy to UZE faktycznie zaprzestała swojej działalności. Zob. szerzej: H. Born, P. Fluri, S. Lunn (red.), op. cit., s. 98-102.

parlamentarnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), ma niezmiernie istotne znaczenie<sup>8</sup>. Ponadto, biorąc pod uwagę szczególny charakter tego obszaru polityki, COSAC podkreśla fundamentalną rolę parlamentów narodowych w kontroli parlamentarnej nad WPZiB oraz WPBiO. Współpraca międzyparlamentarna w tej dziedzinie jest również pożądana.

Na podstawie raportów<sup>9</sup> przygotowanych przez państwa członkowskie można było opracować możliwe scenariusze – rozwiązania kwestii przyszłej kontroli parlamentarnej nad WPBiO. Raczej wszystkie kraje są zgodne odnośnie do tego, że nie powinno się rozważać żadnych kwestii związanych z WPBiO w oderwaniu od WPZiB, której jest ona częścią. Ogólnie rzecz ujmując, istnieje kilka nurtów dotyczących pomysłów zorganizowania parlamentarnej kontroli nad WPBiO:

- 1) żadnej kontroli, tylko wymiana informacji – propozycja Holandii. Znajduje to swoje uzasadnienie w fakcie, że WPZiB oraz WPBiO realizowane są na poziomie międzyrządowym, a nie wspólnotowym;
- 2) spotkania organizowane przez kraj sprawujący przewodnictwo w UE w celu przedyskutowania kwestii związanych z WPZiB oraz WPBiO, ale bardziej w formie wymiany doświadczeń niż parlamentarnej kontroli. Za tego rodzaju rozwiązaniem optuje Irlandia, Holandia, Grecja. Zaletą tego rozwiązania jest sposób podejścia do problemu. Z uwagi na fakt, że nie jest to obszar uwspólnotowiony, trudno mówić o rzeczywistej „wspólnej” kontroli parlamentarnej. Z drugiej strony jest to rozwiązanie mało konkretne i niezbyt efektywne, nikt nie będzie się poczuwał do uczestniczenia w takich spotkaniach – brak ciągłości, będzie to wyłącznie forum do wymiany doświadczeń;

---

<sup>8</sup> Temat ten był podnoszony także podczas spotkań CODAC (*Conference of Defence Affairs Committees* – Konferencja Przewodniczących Komisji Obrony państw członkowskich UE) i COFACC (*Conference of Foreign Affairs Committee Chairpersons* – Konferencja Przewodniczących Komisji Spraw Zagranicznych państw członkowskich UE) w Warszawie, odpowiednio w lipcu i wrześniu 2011 r.

<sup>9</sup> Opracowane na podstawie *Załącznika do czternastego półrocznego sprawozdania w sprawie rozwoju procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej w Unii Europejskiej: odpowiedzi parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (Annex to the Fourteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament)*, listów przesyłanych przez parlamenty narodowe po spotkaniu w ramach COSAC w ramach belgijskiego przewodnictwa w Radzie UE oraz stanowisk prezentowanych podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w Sztokholmie w 2010 r. Przedstawienie stanowisk niektórych parlamentów okazało się zadaniem trudnym. Należy podkreślić, że częstą praktyką było wypełnianie kwestionariuszy w sposób pobieżny i pośpieszny, często przez pracowników mało doświadczonych i niezorientowanych w szczegółowych kwestiach dotyczących meritum sprawy. Na to stwierdzenie pozwala analiza udzielanych odpowiedzi, a konkretnie ich niespójność. Występują też różnice oficjalnych stanowisk przekazanych w kwestionariuszu oraz opinii prezentowanych podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE.

- 3) parlamentarna współpraca w kwestiach związanych ze WPBiO leży w gestii COSAC i w jego ramach powinna być realizowana, a żadne nowe forum nie powinno być tworzone ani żadne inne już istniejące nie powinno się tym zajmować. Za takim rozwiązaniem optuje Malta i Słowacja oraz początkowo Polska. W tym przypadku należy zadać sobie pytanie, czy rozważana jest współpraca, czy kontrola? Jeśli kontrola, COSAC nie jest odpowiednim forum, gdyż obecnie WPZiB oraz WPBiO nie są realizowane na poziomie wspólnotowym. Jeśli chodzi o współpracę, COSAC nadal nie jest odpowiednim forum, gdyż skupia przedstawicieli komisji wyspecjalizowanych ds. UE, zaś dyskusję dotyczącą WPZiB oraz WPBiO powinni prowadzić członkowie komisji spraw zagranicznych i obrony;
- 4) kontrola nad WPBiO, jako bardzo istotny element kompetencji parlamentów narodowych, powinna być realizowana na spotkaniach wzorowanych na formule COSAC, ale nie w jego ramach (idea popierana przez Francję i częściowo Grecję) Szczegółowa formuła budzi już więcej kontrowersji – czy powinny to być spotkania stałe, czy częściowo stałe, a częściowo *ad hoc* oraz w jakim składzie – przewodniczących komisji obrony czy też w składzie poszerzonym o przewodniczących komisji spraw zagranicznych i komisji spraw Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że w rzeczywistości jest to postulat utworzenia nowego forum, które by częściowo powieliło działalność COFACC i CODAC. Natomiast włączenie w takie spotkania przewodniczących komisji spraw UE wydaje się być niecelowe i pozbawione uzasadnienia kompetencyjnego;
- 5) w ramach COFACC i/lub CODAC bez potrzeby jego/ich modyfikacji (za takim rozwiązaniem optują Finlandia, Czechy, częściowo Cypr i Szwecja). Jest to tanie oraz racjonalne rozwiązanie, jednak mogące okazać się niewystarczające;
- 6) w ramach COSAC z jednoczesnym zastąpieniem, modyfikacją lub połączeniem forum COFACC i CODAC, które zajmowałyby się WPZiB oraz WPBiO i skupiałyby przewodniczących komisji spraw zagranicznych, obrony narodowej oraz ewentualnie Unii Europejskiej (pomysł popierany przez Danię, Litwę, Bułgarię, Holandię, akceptowany także przez Szwecję i częściowo Słowację);
- 7) utworzenie osobnego forum, które zastąpiłoby ZUZE, ale nie w sposób mechaniczny i dublujący działalność Zgromadzenia Parlamentarnego NATO. Tę ideę popiera Grecja, mimo stanowiska, że kontrola nad WPZiB oraz WPBiO nie należy do kompetencji parlamentu. Takie rozwiązanie niesie ze sobą duże ryzyko powtórzenia błędów i niskiej efektywności działania ZUZE, może też generować dodatkowo relatywnie wysokie koszty.



Powyższe różnice stanowisk wynikają po pierwsze z samego stopnia zaangażowania poszczególnych państw we WPBiO. Parlamente niektórych państw, uznając ten obszar za pozalegislacyjny, nie poświęcają mu wiele uwagi (Polska, Hiszpania, Grecja, Irlandia, Holandia), uważając, że i tak zasadniczy głos w tej sprawie posiada rząd. Ma to także bliski związek z przekonaniem, że wiele parlamentów nie wykorzystuje swego mandatu w tym zakresie<sup>10</sup>. Kontrola parlamentarna powinna odbywać się na poziomie parlamentów narodowych, a nie na poziomie międzyparlamentarnym na forum UE (takie fora mogą mieć jedynie charakter wymiany opinii, informacji i dobrych praktyk). Po drugie znaczny wpływ na stanowiska poszczególnych państw mają ich finanse i możliwość przeznaczenia kolejnych środków na nowe forum. Istnieją również poważne różnice w postrzeganiu roli Parlamentu Europejskiego – część państw uważa, że nie powinien on uczestniczyć w strukturach zajmujących się kontrolą parlamentarną nad WPZiB oraz WPBiO (Węgry, Finlandia, Hiszpania, zaś Czechy sądzą, że PE może posiadać status obserwatora). Ma to zapewne podstawy w stwierdzeniu, iż obszar polityki zagranicznej i bezpieczeństwa realizowany jest na poziomie międzyrządowym, a nie wspólnotowym, zatem Parlament Europejski nie posiada w tej kwestii kompetencji. Jeśli jednak ma to być wyłącznie forum dyskusji, uczestnictwo członków Parlamentu Europejskiego nie powinno stanowić żadnej przeszkody, można się jedynie zastanawiać nad ich statusem – członkostwa czy obserwatora z prawem zabierania głosu. Jeśli jednak formuła parlamentarnej kontroli nad WPZiB będzie realizowana w ramach COSAC, dyskusja nad uczestnictwem Parlamentu Europejskiego jest bezpodstawną, gdyż zapisy Traktatu z Lizbony przesądzą o uczestnictwie Parlamentu Europejskiego. Różnice stanowisk wynikają z odmiennej oceny działalności ZUZE oraz z faktu niezadowolenia części państw ze sposobu jego funkcjonowania i niechęci do powielania tych samych błędów. Zgromadzenie Parlamentarne UZE nie było w stanie zmienić decyzji podjętej przez Radę Ministrów, chyba że przez kształtowanie opinii i wywieranie wpływu w parlamentach narodowych. W podobny sposób funkcjonuje ZP NATO, którego pozycja w stosunku do NATO jest w rzeczywistości jeszcze słabsza niż była ZUZE w stosunku do UZE<sup>11</sup>.

Belgia, jako państwo sprawujące rotacyjne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2011 r., przedstawiła na Konferencji Przewodniczących Parlamentów Europejskich w kwietniu 2011 r. propozycję odnośnie do utworzenia nowego mechanizmu kontroli parlamentarnej nad WPBiO. Parlament belgijski zaproponował ustanowienie „Międzyparlamentarnej konferencji do spraw wspólnej

---

<sup>10</sup> K. Auel, *Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs*, „European Law Journal” vol. 13/4, 2007, s. 487-504.

<sup>11</sup> Dzieje się tak dlatego, iż w traktacie powołującym do życia Unię Zachodnioeuropejską wymieniono Zgromadzenie jako jeden z jej organów, podczas gdy ZP NATO nie jest wymienione w Traktacie Waszyngtońskim.

polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, w skład której mają wchodzić delegacje parlamentów narodowych państw członkowskich UE i Parlamentu Europejskiego. Każda delegacja parlamentu narodowego składałaby się z czterech członków, zaś całkowita liczba członków delegacji Parlamentu Europejskiego odpowiadałaby najwyżej jednej trzeciej całkowitej liczby członków. Konferencja, mająca swą siedzibę w Brukseli, w Parlamencie Europejskim, miałaby się zbierać dwa razy w roku w Brukseli lub w kraju, który sprawuje przewodnictwo w Radzie. Posiedzeniom przewodniczyliby wspólnie parlament narodowy państwa członkowskiego pełniącego prezydencję i Parlament Europejski. Konferencja mogłaby formułować opinie, a sekretariat konferencji zapewniłby Parlament Europejski. Większość państw członkowskich uznała tę propozycję za niemożliwą do przyjęcia, głównie z uwagi na zbyt dużą rolę (wręcz dominującą), jaką miałby odgrywać Parlament Europejski<sup>12</sup>.

Wielka Brytania wystąpiła wówczas z kontrpropozycją, iż należy powołać stałą konferencję, która nazywałaby się COFADS (*EU Interparliamentary Conference on Foreign Affairs, Defence and Security*, czyli Międzyparlamentarna Konferencja Spraw Zagranicznych, Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej) i zastąpiłaby COFACC oraz CODAC. Nie miałaby komisji, a spotkania odbywałyby się dwa razy w roku w Brukseli w budynku Rady. Propozycję tę poparła Holandia, Francja, Portugalia, Czechy, Litwa, Bułgaria, Szwecja oraz Polska. Przejmując przewodnictwo w radzie UE, Polska podjęła tę tematykę podczas spotkania COFACC w Warszawie we wrześniu 2011 r. i nieformalnie przedstawiła swoją propozycję, która ma odzwierciedlać osiągnięty w tych kwestiach konsensus. COFACC i CODAC zostaną zlikwidowane, a w ich miejsce powstanie Międzyparlamentarna Konferencja ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony. Gremium to ma przede wszystkim stanowić forum do wymiany poglądów, doświadczeń oraz dyskusji, ma być zatem ciałem raczej monitorującym niż kontrolującym. W celu nadania mu większego znaczenia i rangi w spotkaniach miałby uczestniczyć także wysoki przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Państwa członkowskie nie osiągnęły do tej pory konsensusu odnośnie do tego, czy konferencja będzie mogła przedstawiać opinie.

## Obszary problemowe

### Przyszły kształt i rola COSAC

COSAC jest postrzegany przez większość krajów jako organ formalnie uznany przez traktat, posiadający funkcję wzmocnienia roli parlamentów narodowych w odniesieniu do spraw wspólnotowych poprzez formułę spotkań komisji do spraw

---

<sup>12</sup> Po protestach państw członkowskich parlament belgijski przedstawił tzw. propozycję kompromisową, która zmniejszyła nieco rolę Parlamentu Europejskiego, lecz nadal była nie do przyjęcia przez znaczną większość państw.



Unii Europejskiej. Z tego powodu Traktat lizboński przyznał COSAC częściowo możliwość zajmowania się również WPBiO („Konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozważenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Konferencja ta wspiera ponadto wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami. Może także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwagi przedłożone przez konferencję nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska.” – art. 10 Protokołu 1). W związku z tym niektóre kraje uznają, że traktat wyraźnie wskazał organ odpowiedzialny za współpracę międzyparlamentarną w kwestiach związanych z WPBiO (jako jedyne „realnie” istniejące forum, gdyż zostało wymienione w traktacie). COSAC jest w tym kontekście postrzegany jako jedyny oficjalnie funkcjonujący wspólny zinstytucjonalizowany organ mający określoną w traktacie rolę<sup>13</sup>. Inne kraje jednak widzą sprawę nieco inaczej. Fakt, że traktat wskazuje COSAC, nie oznacza, że żadna inna forma współpracy nie jest możliwa. Podążając za tym tokiem myślenia i uwzględniając zapisy art. 9 tego samego protokołu („Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają sposób organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w ramach Unii.”), niektóre państwa uważają, że struktura i formuła spotkań COSAC może służyć za wzór do stworzenia nowego forum bądź współpraca ta może być realizowana przez komisje sektorowe (spotkania COFACC i/lub CODAC w istniejącej, zmienionej lub połączonej formie). Biorąc pod uwagę dominujące podejście, przyszły kształt i rola COSAC w odniesieniu do międzyparlamentarnej kontroli nad WPBiO prawdopodobnie pozostaną niezmienione (w kwestiach statutowych).

#### Czy istnieje potrzeba utworzenia Zgromadzenia Parlamentarnego UE?

Pomimo że jest to trudne i intrygujące pytanie, warto je zadać. Gdy ma się do czynienia z obszarem, który jest realizowany na poziomie międzyrządowym (jak to ma miejsce w przypadku WPZiB i WPBiO), czy istnieje potrzeba stworzenia zgromadzenia parlamentarnego UE? Z jednej strony wydaje się to zbędne, w odniesieniu do zakresu działalności COFACC i CODAC, z drugiej strony – niektóre kraje odczuwają pewien rodzaj pustki, powstałej po rozwiązaniu Zgromadzenia UZE. Ten problem jest również ściśle związany z niechęcią niektórych krajów w odniesieniu do udziału Parlamentu Europejskiego (jego roli) w międzyparlamentarnej współpracy

---

<sup>13</sup> Traktat nie wspomina o kontroli w zakresie WPZiB lub WPBiO jako kompetencji COSAC, a jedynie współpracę oraz debatę, co stanowi niezwykle istotną różnicę.

w zakresie WPZiB i WPBiO<sup>14</sup>. Może to być cichy sygnał, że parlamenty chciałyby działać niezależnie od poziomu wspólnotowego, aby w ten sposób mocniej zaakcentować swoją rolę i autonomię<sup>15</sup>.

Pojawiają się także postulaty utworzenia Senatu Europejskiego, który między innymi miałby zajmować się sprawami związanymi ze WPZiB oraz WPBiO. Pomysł ten nie jest jednak chyba najlepszym rozwiązaniem. Nie spełnia oczekiwań państw członkowskich odnośnie do parlamentarnej kontroli nad tymi obszarami, poza tym generowałby znaczne koszty, powiększał unijną biurokrację, a co najważniejsze – nie spełniałby swoich zadań – nie mógłby pełnić kontroli nad obszarem niewspółnotowionym.

#### Doświadczenia Zgromadzenia Parlamentarnego UZE

Zgromadzenie UZE generalnie funkcjonowało w oderwaniu od pracy wyspecjalizowanych komisji, spotkań COFACC lub CODAC, a nawet Zgromadzenia Parlamentarnego NATO. Współpraca i koordynacja między nimi praktycznie nie istniała, co spowodowało, że wiele organów omawiało podobne problemy. Powszechną praktyką było delegowanie przedstawicieli na to zgromadzenie całkiem przypadkowo, co oznacza, że nie byli to przewodniczący lub nawet członkowie komisji obrony czy spraw zagranicznych w parlamentach narodowych. Taka sytuacja powodowała brak jakiegokolwiek realnej kontroli politycznej, a nawet wpływu parlamentów na działalność UZE. Zatem tworząc nowe forum, które zastąpiłoby ZUZE (nawet jeśli niemechanicznie), niesie ze sobą niebezpieczeństwo powtórzenia takiej samej sytuacji, a także podobnych błędów.

### **Parlamenty narodowe a misje i operacje w ramach WPBiO**

Większość rządów państw UE nie musi zapewniać zgody parlamentów, zanim zostanie podjęta decyzja o wspólnym działaniu (*Joint Action*) w celu utworzenia misji bądź operacji w ramach WPBiO. Z tego powodu nawet parlamenty, które posiadają mandat uprzedniego zatwierdzania takich decyzji, stawiane są przed *fait accompli*, gdyż byłoby trudne i niezręczne, aby rząd wycofywał zobowiązanie do uczestnictwa misji po wcześniejszym podpisaniu stosownego dokumentu. Niektóre parlamenty jednak nie posiadają formalnego prawa zatwierdzania tego typu decyzji (np. Wielka Brytania, Francja, Polska), lecz są zapoznawane z ich treścią przed przyjęciem – tak dzieje się w przypadku państw, których zaangażowanie w operacje UE jest znaczne.

---

<sup>14</sup> Szerzej zob. R.M. Cutler, A. von Lingen, *The European Parliament and European Union Security and Defence Policy*, „European Security” no. 12/2, 2003, s. 1-20.

<sup>15</sup> Por. C. Kraft-Kasack, *Transnational Parliamentary Assemblies: A Remedy for the Democratic Deficit of International Governance?*, „West European Politics” no. 31/3, 2008, s. 534-557.

Kwestią znaną jest to, że parlamenty przykładają znacznie większą wagę do zatwierdzania operacji militarnych niż misji cywilnych, niemniej jednak zdecydowana mniejszość parlamentów zaangażowanych w ten proces wskazuje na ogólny brak parlamentarnej kontroli nad działaniami podejmowanymi w ramach WPBiO<sup>16</sup>. Generalnie funkcjonują cztery modele odnośnie do parlamentarnej kontroli nad operacjami i misjami w ramach WPBiO:

- aprobata przed przyjęciem wspólnego działania (*Action Plan*) – parlament autoryzuje późniejsze działania rządu przed podjęciem decyzji przez Radę UE;
- aprobata przed wysłaniem wojsk – parlament udziela zgody na zaangażowanie wojska, po zatwierdzeniu przez Radę UE wspólnego działania;
- rola konsultacyjna – parlament nie posiada formalnego mandatu do wydawania decyzji, lecz prowadzi debaty na temat operacji i misji prowadzonych w ramach WPBiO;
- nie posiada żadnej roli – parlament ani nie jest informowany, ani nie konsultuje się z nim spraw dotyczących misji i operacji UE<sup>17</sup>.

Kwestie operacji i misji UE pozostają w gestii różnych komisji: obrony, spraw zagranicznych, spraw UE, spraw wewnętrznych, rozwoju pomocy, budżetowej oraz praw człowieka. W niektórych parlamentach debaty dotyczące misji toczą się podczas wspólnych spotkań kilku komisji (np. w Polsce i Holandii). Operacje wojskowe zazwyczaj pozostają w kompetencji komisji obrony, podczas gdy znacznie bardziej problematyczne są kompetencje dotyczące misji cywilnych, gdyż komisje spraw wewnętrznych nie odgrywają żadnej roli w zatwierdzaniu ich ani sprawowaniu kontroli nad nimi. Tzw. „władza portfela” też nie funkcjonuje w tym przypadku, gdyż większość parlamentów (poza włoskim i niemieckim) nie zatwierdza osobno szacunkowych budżetów misji, traktując je jedynie jako część składową rocznego budżetu obronnego.

## **Parlamente narodowe a służby specjalne**

Kolejną istotną kwestią jest parlamentarna kontrola nad służbami specjalnymi. Zamachy terrorystyczne z września 2001 r. w sposób znaczący zmieniły podejście do kontroli demokratycznej nad służbami specjalnymi, które w późniejszym okresie zyskały zwiększony budżet oraz kadrę. Z tego powodu konieczne stało się wypracowanie sprawniejszych mechanizmów parlamentarnej kontroli ich skuteczności. Wojna w Iraku i Afganistanie oraz zwalczanie terroryzmu spowodowały jeszcze większe tendencje do upolityczniania użycia służb wywiadu, co z kolei zaowocowało

---

<sup>16</sup> Szerzej zob. H. Born, S. Anghel, A. Dowlinh, T. Fuior, *Parliamentary Oversight of ESDP Missions*, „Policy Paper” no. 28, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Genewa 2008, s. 30.

<sup>17</sup> Szerzej zob. ibidem, s. 32-35.

koniecznością oddzielenia tych służb od politycznej manipulacji. Możliwość wprowadzenia parlamentarnej kontroli nad tym obszarem budzi jednak wiele kontrowersji<sup>18</sup>. Zwolennicy twierdzą, że w państwie demokratycznym wszelkie istotne sprawy podlegają publicznej debacie i procedurom demokratycznych mechanizmów podejmowania decyzji. Oponenci uważają, że służby specjalne powinny być pozostawione profesjonalistom oraz działać dyskretnie, gdyż ich upublicznianie naraża bezpieczeństwo, a niekiedy nawet życie obywateli, zaś ich rola i praca nie powinny być przedmiotem publicznej dyskusji.

### Podsumowanie

Podstawowym pytaniem, na które należy sobie odpowiedzieć, jest to, czy chodzi o współpracę, czy kontrolę międzyparlamentarną nad WPZiB oraz WPBiO. Póki WPZiB, a w jej ramach WPBiO, nie jest uwspólnotowione, lepiej jest mówić o wymianie opinii i doświadczeń niż o międzyparlamentarnej kontroli nad takim obszarem. Z tych samych powodów można wzorować się na formule COSAC, lecz nie włączać w jego kompetencje kontroli parlamentarnej nad WPZiB oraz WPBiO. Traktat umożliwia prowadzenie na forum COSAC debat dotyczących tego obszaru, które jednak są formułą dalece różną od kontroli, która, jeśli byłaby realizowana w ramach COSAC, byłaby niezgodna z zapisami traktatu.

Wydaje się, że nie jest celowe tworzenie kolejnego forum, które miałyby zastąpić ZUZE. Argumentów jest wiele. Po pierwsze istnieje poważne ryzyko, że funkcjonowałyby na podobnych zasadach, co ZUZE, czyli przynosiłoby niewielkie korzyści, a pochłaniałoby znaczne środki finansowe (utrzymywanie urzędników, sekretariatu itp.). Dodatkowym argumentem jest fakt, że w listopadzie 2000 r. zdecydowano, że UZE przekaże UE wszystkie swoje zasoby niezbędne do wykonywania zadań petersberskich. Zatem UZE od tamtej pory odpowiadała wyłącznie za wykonywanie zadań wynikających ze zobowiązań dotyczących wspólnej obrony. W 2001 r. UZE przekazała UE swoje dotychczasowe organy instytucjonalne. Dalszą instytucjonalizację i konkretyzację, zarówno w zakresie polityki zagranicznej jak i bezpieczeństwa i obrony, podjęto w Traktacie lizbońskim. Umożliwił on budowę wspólnej obrony w ramach WPBiO, co oznaczało zniknięcie ostatniego powodu istnienia UZE, która została rozwiązana w połowie 2011 r. Oznacza to jednocześnie, że współpraca międzyparlamentarna w kwestii WPZiB, a w jej ramach WPBiO, nie jest sprawą nową, która pojawiła się wraz z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego. Jediną różnicę stanowią obecne kompetencje WPBiO, która może dążyć do utworzenia wspólnej obrony (dotychczasowe kompetencje UZE). Jednak należy przy tym pamiętać,

---

<sup>18</sup> Szerzej zob. H. Born, I. Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, „Policy Paper” no. 19, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Genewa 2007, s. 10-13.

iz obronę terytoriów większości państw UE gwarantuje zobowiązanie do zbiorowej obrony zapisane w artykule 5. Traktatu Północnoatlantyckiego i zawarty w nim *casus foederis*. Oznacza to, że rola UZE nie była znacząca, a częsty brak koordynacji i współpracy pomiędzy ZP NATO i ZUZE to poważne niedopatrzenie. Jednocześnie jest to wyrazem tego, że do tej pory współpracą międzyparlamentarną w kwestiach WPZiB oraz WPBiO musiały się zajmować odpowiednio COFACC i CODAC, szczególnie w kwestii misji i operacji UE<sup>19</sup>. Dodanie do kompetencji WPBiO możliwości tworzenia wspólnej obrony oraz stałej współpracy strukturalnej<sup>20</sup> nie powinny tej sytuacji zmieniać. Można się jedynie zastanawiać nad włączeniem tematyki spraw zagranicznych i obrony do agendy COSAC i organizować w jego ramach odpowiednie spotkania, co mogłoby jednocześnie oznaczać likwidację COFACC i CODAC. Takie rozwiązanie byłoby z jednej strony bardziej przejrzyste, z drugiej zaś dawałoby możliwość wyrażania i przedkładania uwag Radzie UE, Komisji Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu w kwestiach związanych z WPZiB oraz WPBiO.

Podsumowując powyższą analizę, można stwierdzić, że propozycja brytyjska, przejęta później z drobnymi modyfikacjami przez polską prezydencję, wydaje się najlepsza, choć niepozbawiona wad – należy sobie zadać pytanie, czy połączenie na stałe COFACC i CODAC w jedno forum jest rozwiązaniem w pełni trafnym. Wiele spraw nie wymaga dyskusji w aż tak szerokim forum – wystarczą komisje wyspecjalizowane odpowiednio w ramach spotkań przewodniczących komisji spraw zagranicznych i obrony.

#### LITERATURA:

1. K. AUDEL, *Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs*, „European Law Journal” no. 13/4, 2007.
2. K. VON BEYME, *Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999*, Macmillan, Londyn 2000.
3. G. BONO, *National Parliaments and EU External Military Operations: Is there any Parliamentary Control?*, „European Security” no. 14/2, 2005.
4. H. BORN, I. LEIGH, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, „Policy Paper” no. 19, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Genewa 2007.
5. H. BORN, S. ANGHEL, A. DOWLIN, T. FUIOR, *Parliamentary Oversight of ESDP Missions*, „Policy Paper” no. 28, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Genewa 2008.

---

<sup>19</sup> Szerzej zob. G. Bono, *National Parliaments and EU External Military Operations: Is there any Parliamentary Control?*, „European Security” no. 14/2, 2005.

<sup>20</sup> Utworzona na mocy art. 28a Traktatu lizbońskiego – zasady jej funkcjonowania reguluje Protokół 4. Traktat z Lizbony daje możliwość ustanowienia stałej współpracy strukturalnej w ramach Unii Europejskiej tym państwom członkowskim, których potencjał wojskowy spełnia określone kryteria oraz które przyjęły bardziej wiążące wzajemne zobowiązania w tym zakresie z uwagi na najbardziej wymagające operacje militarne.

6. H. BORN, P. FLURI, S. LUNN (red.), *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for Security Sector*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2010.
7. E. COLE, K. EPPERT, K. KINZELBACH, *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Bratysława 2008.
8. R.M. CUTLER, A. VON LINGEN, *The European Parliament and European Union Security and Defence Policy*, „European Security” no. 12/2, 2003.
9. U. DIEDRICH, *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*, „The International Spectator” no. 2, 2004.
10. S.-E. Gavrilescu, *Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy: is there Anybody in Charge?*, „Central European Review of International Affairs”, no. 22, 2004.
11. C. KRAFT-KASACK, *Transnational Parliamentary Assemblies: A Remedy for the Democratic Deficit of International Governance?*, „West European Politics” no. 31/3, 2008.
12. D. SPENCE, P. FLURI (red.), *The European Union and Security Sector Reform*, John Harper Publishing, Londyn 2009.
13. S. STAVRIDIS, *The CFSP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the “Future of Europe” Convention Debate*, „Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior” no. 1, 2003.

### **The parliamentary control mechanisms for the common security and defense policy**

**Abstract.** The issue of parliamentary control for the Common Security and Defense Policy (CSDP) remains an undeveloped area of research. This article tries to answer some of the many questions concerning the role and possibility of institutionalizing the cooperation within the EU parliaments in this field. With the Lisbon Treaty, member states have started an inter-parliamentary debate on the future of such cooperation. In this article author presents an approach and suggestion of how this cooperation should be accepted by individual countries, underlying some of the advantages and disadvantages. The article is also a commentary on the European experience, practices and opportunities for parliamentary control of the Common Foreign and Security Policy.