

Rozdział 5.
Znajomość Unii Europejskiej i zasad
jej funkcjonowania ze szczególnym
uwzględnieniem kompetencji
Parlamentu Europejskiego

5.1. Wprowadzenie

W rozważaniach na temat znajomości struktur Unii Europejskiej oraz zasad jej funkcjonowania inspiracją oraz podstawowym punktem odniesienia są odpowiedzi udzielone przez studentów oraz uczniów na pytanie nr 25 ankiety GANESA: *„Na zasadzie automatycznych skojarzeń (bez zaglądania do źródeł) napisz, czym zajmuje się Parlament Europejski”*. Jest to jedyne pytanie odnoszące się wprost do unijnych struktur i autorzy ankiety wyszli z założenia, że odpowiedzi otwarte są dobrą okazją dla respondentów do przekazania swojej wiedzy w sposób nieskrępowany.

Zanim przystąpimy do omawiania uzyskanych wyników należy podkreślić, że pytanie 25 to pytanie szczególne, również na tle pozostałych pytań otwartych w ankiecie. O ile bowiem inne pytania otwarte, np. nr 7 czy 8 ankiety (kolejno: *„Opisz przypadek fejka, który uznano za prawdę”*, *„Napisz swoje pierwsze 3 lub 4 skojarzenia z Niemcami”*) są natury ogólnej, czyli zostały skonstruowane w celu zbadania doświadczeń, odczuć, opinii oraz osobistych przekonań, o tyle pytanie 25 jest ewidentnie nakierowane na sprawdzenie poziomu wiedzy respondentki/respondenta. Wprawdzie autorzy ankiety poprosili na samym wstępie, aby się nie przejmować, gdy czegoś się nie będzie wiedziało, jednak pojawienie się tego typu pytania może wywoływać swoiste poczucie dyskomfortu¹. Z drugiej strony, jednym z podstawowych założeń projektu GANESA jest wskazanie na prawidłowość, że niewiedza czy też nieświadomość pewnych zdarzeń czy faktów jest źródłem wielu niepożądanych zachowań i uprzedzeń². Warto w tym miejscu przywołać jedną z anonimowych wypowiedzi ucznia liceum, która dobitnie pokazuje, że młodzi ludzie są ciekawi i otwarci na nowe informacje i tematy, o ile pojawią się one w procesie edukacji lub po prostu zostaną poruszone w dyskusji: *„Tak szczerze, to nie wiem. Nikt nigdy ze mną o tym nie rozmawiał”*.

Odpowiedzi respondentów ankiety uwiadcniają silne korelacje między poziomem wiedzy respondentów a ich wiekiem. Wyniki wskazują, że liczba odpowiedzi negatywnych (*„nie wiem”*, *„nie mam pojęcia”*, *„nie pamiętam”*) była zdecydowanie wyższa u młodszych respondentów. Wśród uczniów uczęszczających do technikum na 107 ankietowanych aż 47 osób albo w ogóle nie udzieliło odpowiedzi lub wprost przyznało niewiedzę. Ankieta przeprowadzona wśród studentów

¹ Świadczą o tym procentowo bardzo nieliczne, ale jednak spotykane odpowiedzi typu: *„bez zaglądania nie wiem niestety”*, *„szczerze mówiąc nie wiem”*; *„szczerze..? nie ma pojęcia, nie rozumiem polityki i kwestii oraz urzędów z nią związanych”*.

² M. Tabernacka, *Założenia projektu pt. Mediacje i dialog w Unii Europejskiej prowadzące do trwałego i sprawiedliwego społecznie porozumienia osiąganego w warunkach rzetelnej i wiarygodnej informacji GANESA*, opracowanie zamieszczone w niniejszym tomie.

zawiera sporadyczne odpowiedzi wykazujące brak wiedzy – na 391 udzielonych odpowiedzi 7 osób przyznało niewiedzę lub nie udzieliło żadnej odpowiedzi.

Przechodząc do omówienia uzyskanych wyników należy w pierwszym rzędzie wskazać na wielość i ogromne zróżnicowanie udzielonych odpowiedzi, co wynika ze specyfiki pytań otwartych, w których ankietowanemu nie jest narzucany ani rygorystyczny językowy (tak ważny w języku prawniczym, gdy mowa o zakresie kompetencji przyznanych w aktach prawnych), ani objętościowy (co do długości udzielanej odpowiedzi). W związku z tym, analiza uzyskanych wyników nastąpi w odniesieniu do odpowiedzi indywidualnych i niezwykle zróżnicowanych – udzielanych czasem w sposób lakoniczny („*rozwiązywanie problemów UE*”, „*zarządzanie Europą*”), zdawkowy („*posiada szerokie kompetencje*”), wyrywkowy („*powołuje Rzecznika Praw Obywatelskich*”), niekiedy w sposób intuicyjny („*zajmuje się przyszłością Europy*”), a niekiedy podyktowany negatywnymi emocjami („*niczym przydatnym*”), czasami ujęte w wypowiedziach krótkich („*rządzi*”), a czasami dłuższych („*Parlament Europejski zajmuje się uchwalaniem budżetu unijnego, jest przede wszystkim organem prawodawczym, który tworzy normy prawne, które są obowiązujące dla wszystkich państw członkowskich i są wyżej w hierarchii od polskich ustaw natomiast niżej od Konstytucji RP, która jest obecnie w czasach pandemii szczególnie nierespektowana*”). Wydaje się, że tak ogromna różnorodność odpowiedzi udzielonych wśród 646 respondentów odzwierciedla stan wiedzy i opinii nie tylko na temat kompetencji Parlamentu Europejskiego, ale w ogóle struktur unijnych i zasad funkcjonowania UE, chociaż z drugiej strony nie sprzyja wyciąganiu wniosków na podstawie uogólnień.

Zanim zostaną szczegółowo omówione odpowiedzi udzielone w ankiecie GANESA warto zacząć od krótkiego zarysu podstawowych kompetencji Parlamentu Europejskiego oraz pozostałych instytucji unijnych. Przede wszystkim PE to jedyna unijna struktura wyłaniana w wyborach bezpośrednich, która uzyskała w drodze traktatów szeroki zakres uprawnień³. Do najważniejszych należą uprawnienia legislacyjne realizowane wspólnie z Radą, czyli przedstawicielami rządów państw członkowskich, następnie uprawnienia budżetowe, realizowane również we współudziale z Radą i polegające na zatwierdzeniu rocznego budżetu UE. Należy pamiętać, że posłowie do PE biorą udział w obsadzaniu szeregu stanowisk znajdujących się w unijnych strukturach, do których należy m.in. zatwierdzenie Komisji i jej przewodniczącego, konsultowanie wyboru członków Trybunału Obrachunkowego czy powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich UE. Ponadto niezmiernie ważne są uprawnienia do kontrolowa-

³ Szerzej na ten temat zob. D. Bach-Golecka, *Wprowadzenie do systemu instytucjonalnego unijnego prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 66.

nia prac unijnych instytucji, a zwłaszcza Komisji Europejskiej, będącej organem wykonawczym Unii. Warto również dodać, że PE współpracuje z parlamentami państw członkowskich we wszystkich sprawach ważnych dla Europy. Wymieniona wyżej różnorodność kompetencji PE w większości nie znalazła odzwierciedlenia w wypowiedziach respondentów, ponieważ najczęściej dominowały odpowiedzi krótkie, z wymienieniem jednej lub dwóch funkcji PE, zwłaszcza wśród młodszych respondentów, czyli uczniów liceum i technikum. Do nielicznych należą wypowiedzi, przez które respondenci starali się oddać mnogość oraz różnorodność instytucji unijnych i zadań UE (*„PE sprawuje kontrole nad innymi instytucjami, jest organem prawodawczym i razem z Radą Europejską stanowią akty prawne, także bierze udział w uchwalaniu budżetu”*). Natomiast inna sprawa, że *de facto* zsumowanie wszystkich udzielonych odpowiedzi daje nam obraz całościowy, ukazujący ogromną różnorodność funkcji i złożoność czynności podejmowanych zarówno przez parlament, jak i pozostałe unijne organy.

5.2. Prawodawstwo UE

Przechodząc do prezentacji wyników, to ponad połowa, czyli 333 na 646 młodych respondentów udzieliła odpowiedzi wskazując na funkcję stanowienia prawa jako podstawowe zadanie Parlamentu Europejskiego⁴. Należy wskazać, że spora część odpowiedzi ograniczyła się wyłącznie do wymienienia funkcji prawodawczej (*„Parlament Europejski stanowi akta prawne”*, *„Parlament Europejski zajmuje się regulacjami i uchwalaniem prawa, które będzie stosowane w Unii Europejskiej, tj. w krajach członkowskich”*), a niektóre dodatkowo zawierały inne kompetencje (np. *„główny organ ustawodawczy, kontrola Komisji Europejskiej”*, *„przyjmowaniem bądź odrzucaniem projektów aktów normatywnych obowiązujących na terenie UE, dyskutowaniem o problemach UE oraz poszczególnych krajów wchodzących w jej skład”*). Na uwagę zwraca ogromna różnorodność użytych przez respondentów sformułowań na określenie stanowienia prawa, gdyż obok terminów typu legislacja, prawodawstwo, ustawodawstwo, pojedyncze osoby wskazywały również

⁴ W związku z tym, że były to spontaniczne odpowiedzi udzielane na zasadzie luźnych skojarzeń to nie sposób precyzyjnie wskazać, ile dokładnie osób wskazało na funkcję prawodawczą jako funkcję Parlamentu Europejskiego. Według moich obliczeń, które mogą być obciążone określonym stopniem niedokładności, na legislację wskazało 333 na 646 respondentów, czyli ponad połowa ankietowanych. Dla ustalenia wyników brałam pod uwagę użyte w ankiecie następujących sformułowań: prawo, prawodawstwo, legislacja, ustawodawstwo, ustawy, przepis, przepisy, rozporządzenia oraz dyrektywy.

na konkretne typy aktów prawnych, takie jak rozporządzenia⁵, dyrektywy⁶, ustawy⁷ czy rezolucje⁸. Należy tu sprostować, że tylko dwa pierwsze z ww. aktów posiadają w unijnym porządku prawnym moc prawną, natomiast ustawy są stanowione przez parlamenty krajowe, zaś rezolucje nie są prawnie wiążące. Zresztą w jednej z udzielonych odpowiedzi wybrzmiała dyferencjacja pomiędzy aktami ustawodawczymi a rezolucjami, co pozwala przypuszczać, że respondent ma świadomość różnorodności przyjmowanych aktów i odmienności ich charakteru prawnego (*„Uczestnictwo w procesie ustawodawczym, wybór i kontrola osób na niektórych stanowiskach, zatwierdzanie budżetu, wydawanie rezolucji”*).

W tym miejscu warto poczynić kilka słów komentarza w sprawie poprawności i precyzji języka prawnego używanego w odpowiedzi dotyczącej, czym się zajmuje PE. Należy z całą mocą podkreślić, że respondenci zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi „na zasadzie automatycznych skojarzeń (bez zaglądania do źródeł)”. Z drugiej jednak strony nie zmienia to faktu, że zagadnienie ustroju i kompetencji parlamentu (struktury, właściwości, funkcji czy zadań), jak również sama kwestia stanowienia, implementacji czy stosowania prawa należą do kanonu studiów prawniczych zgłębianych nie tylko na wykładzie z teorii państwa i prawa, ale w sposób systematyczny podczas dziesięciu semestrów uniwersyteckich studiów prawniczych. Stąd nie dziwi, że zapytani o zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego uczniowie (gorzej, jeśli to byli studenci na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii) udzielali odpowiedzi w sposób intuicyjny i spontaniczny, nie uświadamiając sobie wagi różnic terminologicznych i konsekwencji prawnych czy ustrojowych z tym związanych. Chodzi przykładowo o pojawianie się wypowiedzi wykazujących niezrozumienie różnic między prawem unijnym a międzynarodowym⁹, czy niezrozumienie znaczenia pojęć, typu implementacja¹⁰ czy wykonywanie¹¹

⁵ Tu można jako przykład podać następującą odpowiedź: „Wybiera się członków, którzy głosują nad rozporządzeniami”.

⁶ Tu można jako przykład podać następującą odpowiedź: „Budżet, decyzje nad projektami dyrektyw i innego prawa UE”.

⁷ Tu można jako przykład podać następującą odpowiedź: „pełni funkcję prawodawczą, czyli eurodeputowani sobie tam siedzą i uchwalają różne ustawy poprzez głosowanie, zupełnie jak w polskim parlamencie, tylko, że z tego co pamiętam z wosu, parlament europejski jest jednoizbowy”.

⁸ Tu można jako przykład podać następującą odpowiedź: „Rezolucje w różnych sprawach”.

⁹ Jeden z respondentów napisał, że PE zajmuje się „Uchwalaniem prawa międzynarodowego i unijnego”, co wynika z niezrozumienia istoty Unii, posiadającej osobowość prawną, która ma własny system prawny, odmienny od międzynarodowego porządku prawnego i w której następuje ścieranie się elementów supranarodowych oraz międzyrządowych.

¹⁰ Jeden ze studentów napisał: „uchwalanie i implementacją aktów prawnych”.

¹¹ Jeden z respondentów napisał „jest organem wykonawczym UE”.

prawa, nie mówiąc o przypadkach używania terminologii niespotykanej w języku prawnym¹². Z kolei o nieporozumieniach wokół podstawowych zagadnień ustrojowych świadczy określenie kompetencji parlamentu jako „zajmuje się uchwałami” czy „Uchwalaniem poszczególnych uchwał na poziomie Unii Europejskiej”. Takie wypowiedzi wykazują, że respondentowi najprawdopodobniej brakuje świadomości, że przecież każdy organ kolegialny, czy to o charakterze prawodawczym czy wykonawczym, nie może złożyć oświadczenia woli inaczej niż w drodze uchwały¹³. Kończąc rozważania na temat zawilgości języka prawnego należy stwierdzić, że zdecydowana większość respondentów adekwatnie do swojego (bardzo) młodego wieku użyła trafnych sformułowań prawnych poprzez wskazanie na tworzenie, stanowienie, uchwalanie, przyjmowanie, tworzenie prawa jako podstawową funkcję Parlamentu Europejskiego.

5.3. Parlament Europejski a parlamenty krajowe

Wskazując na funkcje prawodawcze wielu ankietowanych posłużyło się oczywistą analogią do funkcji parlamentu krajowego działającego w każdym demokratycznym państwie. Jako przykład może tu posłużyć odpowiedź licealisty, że „PE zajmuje się tym, co zwykły parlament tylko działa na całą Unię”¹⁴. Jednak w tym miejscu należy wskazać na podstawową cechę odmienną w porównaniu do legislatora krajowego, która jest kwintesencją działalności wszystkich unijnych instytucji współzależnych od siebie. A mianowicie Parlamentowi Europejskiemu brakuje samodzielnych kompetencji prawotwórczych. Oznacza to, że w procesie stanowienia prawa jest on zdany na ścisłą współpracę z Radą¹⁵. Zgodnie z traktatami, PE stanowi tzw. akty prawa wtórnego o charakterze ustawodawczym albo wspólnie z Radą (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 1 TFUE), albo z udziałem Rady lub też przez Radę z udziałem PE, w ramach specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 2 TFUE)¹⁶. Znajomość specyfiki funkcji prawotwórczej PE tylko w niewielkim stopniu znalazła odzwierciedlenie

¹² Brak precyzji i jednomyślności w rozumieniu określenia „wprowadza” („Wprowadza prawo obowiązujące na terenie Unii Europejskiej”, „ujednolica prawo europejskie, wprowadzając dyrektywy dla krajów członkowskich”).

¹³ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2015, s. 57.

¹⁴ Jest to wypowiedź jednego z licealistów, biorących udział w ankiecie.

¹⁵ Na ten temat zob. *Codecision and Conciliation. A guide to how Parliament co-legislates under the Treaty of Lisbon*, Brussels 2012, s. 5 i n.

¹⁶ Zob. A. Kreppel, *Looking ‘Up’, ‘Down’ and ‘Sideways’: Understanding EU Institutions in Context*, „West European Politics” 2011, No. 34, s. 167.

w wynikach ankiety, ponieważ większość respondentów po prostu wskazywała na stanowienie prawa (*„Jest to organ odpowiedzialny za tworzenie prawa w UE”*). Jednak przede wszystkim wśród studentów znalazła się określona grupa osób świadomych odmienności funkcji PE. Świadczy o tym chociażby następująca wypowiedź *„uchwała z Radą UE przepisy prawa europejskiego, w oparciu o wnioski Komisji Europejskiej”*, w której respondent nie tylko podkreślił pozycję PE jako współlegislatora, ale również i fakt, że wyłączna inicjatywa legislacyjna jest domeną Komisji Europejskiej. Z kolei inna odpowiedź, udzielona w ankiecie studenckiej, wskazuje na zasadnicze różnice oraz podobieństwa w stosunku do krajowego prawodawcy: *„Parlament Europejski uchwała wtórne akty prawa unijne-go w dość skomplikowanej procedurze prawotwórczej (działa tam również komisja UE i Rada). Ponadto zajmuje się zapewne tym samym co Parlamenti krajowe – pracuje nad aktami w komisjach, dokonuje kontroli instytucji unijnych, europosłowie piszą interpelacje i zapytania itp.”*.

Warto w tym miejscu podkreślić, że specyfika kompetencji legislacyjnych PE wynika z rozwoju historycznego i jest rezultatem stopniowych reform na rzecz wzmocnienia demokracji w procesie integracji europejskiej. Przypomnijmy, że chociaż parlament jest powszechnie utożsamiany z kompetencjami ustawodawczymi to w przypadku Parlamentu Europejskiego nie było tak od początku istnienia. Dopiero stopniowe reformy wprowadzone odpowiednio traktatem z Maastricht, traktatem z Amsterdamu, traktatem z Nicei oraz wreszcie traktatem lizbońskim, sprawiły, że Parlament Europejski przeistoczył się z instytucji opiniodawczo-doradczej w instytucję współuczestniczącą w procesach decyzyjnych na tych samych zasadach, co Rada¹⁷. Odnosząc rzeczoną ewolucję do wyników ankiety GANESA należy skonstatować, że tylko jedna osoba wśród 646 ankietowanych wskazała w swojej odpowiedzi tylko na funkcje opiniodawczo-doradcze PE, zaś ten znikomy procent może zostać zinterpretowany jako świadomość młodych ludzi, co do posiadania kompetencji daleko wykraczających poza opiniowanie i doradztwo.

5.4. Budżet UE

Druga w kolejności kompetencja PE, która była najczęściej wskazywana w ankiecie, jednak dużo rzadziej niż legislacja, to uchwalanie unijnego budżetu, na

¹⁷ K. Starmach, *Traktat z Lizbony jako próba zmniejszenia deficytu demokracji oraz przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom*, [w:] *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J. W. Tkaczyński, Kraków 2013, s. 22.

co wskazało 101 na 646 respondentów. Udzielając odpowiedzi, niewielu ankietowanych wymienilo uchwalanie budżetu jako jedyną funkcję PE (tak było w przypadku wypowiedzi: „*decyduje o budżecie*”, „*Parlament Europejski zajmuje się budżetem UE*”), lecz w większości przypadków wskazywano na ww. kompetencję obok stanowienia prawa („*uchwalają budżet i stanowią akty prawne*”, „*Parlament Europejski ma funkcje prawodawcze, do istotnych zadań parlamentu należy m.in. zatwierdzanie budżetu i jego kontrola*”) lub umieszczając ją obok szeregu innych kompetencji („*posiada funkcje nadzorcze oraz budżetowe jest organem ustawodawczym*”). Wymienienie funkcji budżetowej to odpowiedź prawidłowa, przy czym podobnie jak w przypadku uprawnień legislacyjnych PE, niewielu respondentów wykazało się wiedzą, że jest to funkcja niesamodzielna, czyli Parlament Europejski wspólnie z Radą razem tworzą władzę budżetową (art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE))¹⁸. Niemniej jednak należy przyznać, że wśród studentów pojawiło się kilka odpowiedzi uznających konieczny współudział Rady („*współudział w uchwalaniu budżetu*”, „*Wraz z Radą uchwala budżet*”).

Mówiąc o uprawnieniach budżetowych warto w tym miejscu nadmienić, że PE jako instytucja pochodząca z wyborów bezpośrednich i reprezentująca podatników UE, sprawuje demokratyczną kontrolę wykonania budżetu, aby zapewnić należyte gospodarowanie europejskimi środkami przez Komisję i pozostałe instytucje. W tym celu Parlament, zgodnie z zaleceniem Rady Unii Europejskiej, podejmuje decyzję o udzieleniu absolutorium, czyli ostatecznym zatwierdzeniu wykonania budżetu na dany rok (art. 319 ust. 1 TFUE)¹⁹. Odnosząc się do wyników ankiety należy stwierdzić, że bardzo znikomy odsetek respondentów (2 osoby na 646) wykazał się wiedzą w ww. zakresie, przy czym w jednym przypadku kluczowe było wskazanie na podobieństwo kompetencji do krajowych organów legislacji („*zapewne tym czym Parlament w innych państwach. Jest organem ustawodawczym zatem uchwala budżet oraz udziela Komisji absolutorium z jego wykonania*”), natomiast w drugim przypadku dodatkowo

¹⁸ Podstawowym celem wykonywania uprawnień budżetowych jest ustalenie łącznej rocznej kwoty wydatków UE i ich podziału, jak również określenie dochodów niezbędnych do pokrycia tych wydatków oraz przeprowadzenie kontroli wykonania budżetu. W tej sprawie zob. artykuły 39–55 rozporządzenia finansowego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012[1]).

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. A. Wójtowicz–Dawid, *Monitoring, kontrola i audyt wykorzystywania środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 12 i n.

znalazła się informacja w sprawie specyfiki współdecydowania w procesie realizacji kompetencji („Wspólne z RE uchwala akty prawne, uchwala budżet z innymi organami, udziela KE absolutorium”).

5.5. Polityka UE

Kolejnym wymienianym w ankiecie zakresem kompetencji PE jest ustalanie (określanie, kształtowanie) wspólnej polityki unijnej, na co wskazało 55 na 646 respondentów. Na początku należy podkreślić, że tworzenie i kształtowanie polityki wiąże się ściśle z funkcją ustawodawczą i budżetową parlamentu, co wynika z nierozdzielnych związków polityki i prawa²⁰. Polityka ma charakter prymarny i pierwotny, ponieważ poprzedza wszelkie przedsięwzięcia legislacyjne, które będąc wypadkową wyważania różnorodnych opcji i argumentów politycznych, są stanowione przez parlament pochodzący z demokratycznych wyborów. Nie inaczej jest w przypadku Parlamentu Europejskiego, w którym partie polityczne reprezentują obywateli Unii w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie unijnych polityk²¹. W tym znaczeniu nieodzowne związki polityki i prawa zostały odzwierciedlone w następującej wypowiedzi licealisty: „głosuje nad różnymi ustawami wspólnej polityki” oraz studenta: [zajmuje się] „kształtowaniem polityki europejskiej, tworzeniem prawa UE oraz wyznaczaniem kierunków rozwoju UE”. Należy tu dodać, że wśród ww. respondentów dominowało podejście holistyczne, czyli wypowiedzi były konstruowane w odniesieniu do polityki jako takiej, nie wskazując na określony rodzaj polityk (np. „Wprowadza ogólny kierunek polityki”) lub dotyczących państw (np. „Posiada bardzo szerokie kompetencje, planuje kierunek polityki państw europejskich”). Natomiast niektórzy respondenci dokonali swoistego zawężenia kształtowania polityki przez PE, sprowadzając ją do wspólnej polityki gospodarczej („Jest odpowiedzialny za budżet UE, politykę gospodarczą”), bądź zakreślając dwa rodzaje polityk („Wspólna polityka zagraniczna i wewnętrzna Unii”). Należy tu wskazać, że chociaż w siedmiu ankietach respondenci przypisali Parlamentowi Europejskiemu kompetencje w zakresie polityki zagranicznej, tudzież zawierania umów międzynarodowych, to w odróżnieniu od pozostałych polityk unijnych polityka zagraniczna ma charakter międzyrządowy. Oznacza

²⁰ Na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 87.

²¹ K. Wójtowicz, *Prawne aspekty działania europejskich partii politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” tom XL, 2018, s. 139 i n.

to, że w tym obszarze przypisano najważniejszą rolę państwom członkowskim, czyli Radzie, przy czym wszelkie decyzje podejmowane są jednomyślnie – muszą je poprzeć przedstawiciele wszystkich krajów UE. Polityka zagraniczna jest prowadzona w ramach tzw. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) i pomimo skromnej roli formalnej Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym w dziedzinie polityki zagranicznej należy stwierdzić, że od początku popierał on koncepcję WPZiB i dążył do rozszerzenia jej zakresu²².

W związku z tym jako nieprawdziwą należy zakwalifikować wypowiedź, w której uczeń liceum stwierdził, że „*Parlament europejski kieruje polityką zagraniczną państw unii, przyznaje nagrody oraz kary pieniężne krajom należącym do Unii*”. Nawet zważywszy na dość szerokie kompetencje PE w zakresie spraw finansowych nie jest prawdziwe twierdzenie, jakoby mógł on nakładać kary i przydzielać nagrody państwom członkowskim. Z uwagi na bardzo młody wiek respondenta, można tylko spekulować, czy w wypowiedzi nie pojawił się (niedopuszczalny) skrót myślowy w związku z nakładaniem na państwa kar pieniężnych przez Trybunał Sprawiedliwości UE za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego (art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). W takich bowiem sytuacjach Parlament Europejski może organizować debaty w przedmiocie nałożonej kary. Miało to miejsce przykładowo w maju 2022 r.²³, kiedy podczas sesji plenarnej odbyła się dyskusja na temat stanu praworządności w Polsce w związku z nałożeniem na Polskę kary 1 mln euro (4,7 mln złotych) dziennie za niezastosowanie się do nakazu zawieszenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, co stanowi „poważną i nieodwracalną szkodą dla porządku prawnego i wartości UE”²⁴. Na temat praworządności w kontekście obrony demokracji przez PE mowa będzie w dalszej części rozważań.

²² Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) została ustanowiona w 1993 r. na mocy Traktatu z Maastricht, szerzej na ten temat zob. A. Skolimowska, *Oblicza kryzysu spójności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po traktacie z Lizbony*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 63–80.

²³ Zob. Debata priorytetowa w Parlamencie Europejskim, podczas której zostało zaprezentowane Oświadczenie Komisji Nr 2022/2647(RSP) dotyczące Polski i Węgier, zob. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2022-05-03_PL.html dostęp: 22.06.2022 r.].

²⁴ Zob. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r. w Sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – zasady państwa prawnego – niezawisłości sędziowskiej – skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, Artykuł 267 TFUE – Ograniczenie uprawnienia i obowiązku sądów krajowych w zakresie zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zob. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=PL&num=C-791/19> [dostęp: 12.06.2022 r.].

5.6. Kontrola i nadzór

Kolejną kompetencją Parlamentu Europejskiego wymienioną „na zasadzie automatycznych skojarzeń” przez uczniów i studentów jest sprawowanie funkcji kontrolnych i nadzorczych, przy czym wskazanie ww. kompetencji wybrzmiało jedynie w 51 odpowiedziach na 646 możliwych, co wskazuje na stosunkowo niski stopień znajomości tej kwestii wśród respondentów. Celem kontroli i nadzoru jest nie tylko monitorowanie unijnych instytucji, ale również sprawdzanie wykorzystania budżetu UE, a także prawidłowego wdrożenia unijnego prawa. W tym znaczeniu jako trafną należy potraktować wypowiedź jednego z ankietowanych, który kompetencje kontrolne wymienił obok tych o charakterze ustawodawczym (*„Parlament Europejski to jedna z ważniejszych instytucji Unii Europejskiej. Bierze udział w procedurze legislacyjnej. Ma szerokie funkcje kontrolne”*) lub też budżetowym (*„Zajmuje się sprawami budżetowymi, kontrolnymi”*), albo jednocześnie prawodawczym oraz budżetowym (*„Funkcja ustawodawcza, kontrolna, uchwała budżet”* albo *„uchwalaniem aktów prawa wspólnotowego (w tym budżet), powoływaniem innych organów (check and balance) oraz stanowieniem wspólnej polityki członkowskiej w różnych obszarach działania UE”*).

Szczególny charakter posiadają uprawnienia kontrolne PE względem Komisji Europejskiej, będącej nie tylko organem wykonawczym Unii, ale również strażnikiem traktatów. Należy zaznaczyć, że PE może zatwierdzać lub odmawiać zatwierdzenia Komisji i jej przewodniczącego, a także ma uprawnienia do zdymisjonowania Komisji jako organu, przez przegłosowanie wotum nieufności. Odnosząc ww. kompetencje do wyników ankiety, to należy stwierdzić znikomą wręcz wiedzę respondentów w tym zakresie, ponieważ jedynie w 15 wypowiedziach na 646 możliwych jest mowa o Komisji Europejskiej w różnych konotacjach kompetencyjnych PE. Co ciekawe, w jednej odpowiedzi zostało wskazane wyłącznie na kompetencje względem Komisji jako jedyne uprawnienie PE (*„Kontroluje Komisję Europejską”*), natomiast w pozostałych przypadkach kontrola Komisji pojawiała się obok innych kompetencji (*„Dyskutowaniem, reprezentowaniem poglądów politycznych swoich wyborców, kontroluje inne instytucje unijne takie jak Komisja”, „zapewne tym czym Parlament w innych państwach. Jest organem ustawodawczym zatem uchwała budżet oraz udziela Komisji absolutorium z jego wykonania”*). Wielość i różnorodność uprawnień Parlamentu względem Komisji wybrzmiała najpełniej z następującej odpowiedzi studenta: *„Jest to organ prawodawczy, któremu przysługuje też prawo można powiedzieć kontroli wobec Komisji Europejskiej, może zadawać pytania komisarzom, może udzielić Komisji Europejskiej wotum nieufności, a Komisja jest zobowiązana do składania PE sprawozdań z działalności UE”*).

Uprawnienia kontrolne Parlament Europejski sprawuje ponadto przez ob-
sadzanie innych ważnych stanowisk znajdujących się w unijnych strukturach,
do których należy m.in. powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich UE. Tę
istotną kompetencję wymienili dwie osoby biorące udział w ankiecie, przy-
czym jedna wskazała wyłącznie na ww. prerogatywę („*powołuje Rzecznika Praw
Obywatelskich*”), natomiast druga umieściła ją w katalogu wielu innych kompe-
tencji („*uchwalanie budżetu UE, uchwalanie prawa wtórnego, wybór ombudsmana
UE, wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej*”). Warto w tym miejscu zadać
pytanie, czy udzielenie odpowiedzi tylko przez dwie osoby na 646 ankietowa-
nych powinno zostać odczytane jako oznaka małej znajomości funkcji i aktyw-
ności europejskiego rzecznika czy raczej niedostatecznej wiedzy respondentów
na temat sposobu kreacji tego ważnego organu. Ponadto nie bez znaczenia jest
postawienie pytania o stopień zainteresowania respondentów kwestią ochro-
ny praw człowieka na poziomie UE. Jednak ta ostatnia opcja powinna zostać
wykluczona na gruncie analizy pozostałych wyników ankiety GANESA, po-
nieważ większość respondentów wskazała w pytaniu 22, że cenią sobie takie
wartości Unii, jak wolność (64%) czy demokracja (59% ankietowanych),
w obronie których niejednokrotnie staje unijny ombudsman²⁵.

5.7. Euromity

Należy podkreślić, że zdecydowana większość wypowiedzi udzielonych na py-
tanie 25 ankiety posiada neutralny charakter, tzn. zawiera proste wyliczenie
określonych kompetencji prawnych („*uchwala z Radą UE przepisy prawa euro-
pejskiego, w oparciu o wnioski Komisji Europejskiej*”), lub czynności faktycznych
(„*Debatuje o sprawach Unii Europejskiej*”) albo po prostu wskazuje na stan wiedzy
respondenta („*nie wiem*”, „*nie mam pojęcia*”) bez wartościowania i używania ję-
zyka zdradzającego emocje. Do tej grupy należy również zakwalifikować odpo-
wiedzi, których respondenci nie potrafili wymienić konkretnych kompetencji,
ale starali się oddać istotę i wagę tej instytucji („*rozwiązywanie problemów UE*”;
„*określanie zasad funkcjonowania UE*”; „*przyjmowanie decyzji*”; „*zajmuje się przy-
szłością Europy*”; „*posiada szerokie kompetencje*”).

Analiza ankiety wskazuje, że obok przeważającej większości odpowiedzi
neutralnych (nie oceniających) istnieje niewielki procent również i takich,

²⁵ Na temat przedmiotu skarg składanych przez ombudsmana zob. P. Sadowski, *Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2006, nr 7, s. 175–194.

które odzwierciedlają zdecydowanie negatywne opinie respondentów na temat tego czym się zajmuje PE. Wśród ww. wypowiedzi są krótkie i zdawkowe (np. „niczym przydatnym”; „wymyśla utrudnienia dla obywateli UE”; „utrudnianiem życia”; „siedzą i krzyczą, rozmawiają i nic z tego nie wychodzi”), ale i również wypowiedzi zawierające zarzut braku kompetencji (np. „Nie ma żadnego polityczno-prawnego znaczenia, idą tam politycy po apanaże”; „niczym pożytecznym, parlament nie ma dużej mocy sprawczej, gdyż większość wyników głosowań jest znana podczas obrad komisji”). Do tej grupy należy zakwalifikować dwie wypowiedzi skrajnie negatywne, zawierające poważne zarzuty, które trudno w jakikolwiek sposób skomentować, gdyż są pozbawione argumentacji („trwonieniem pieniędzy podatników, ograniczaniem wolności słowa, wprowadzaniem kretyńskich regulacji, ograniczaniem suwerenności zrzeszonych krajów”; „Zajmuje się niszczeniem europejskich wartości zalewa nas propagandą multi kultu”).

Wśród wypowiedzi negatywnych pojawiły się również tzw. euromity. Tym mianem są określane historyjki mające na celu ośmieszenie nie tylko unijnych instytucji i całej Unii Europejskiej, ale i również podważenie sensu integracji europejskiej. Euromity to specyficzna kategoria stereotypów, o których będzie jeszcze mowa w dalszej części monografii, które są celowo rozpowszechniane przez przeciwników idei jedności w Europie.

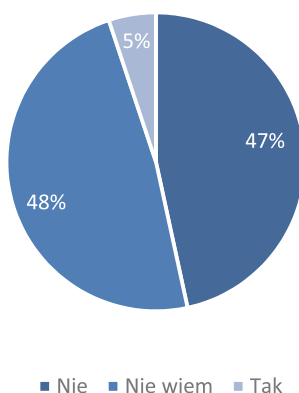
Najbardziej popularny i najczęściej cytowany euromit odnosi się do regulacji o kącie skrzywienia bananów, przy czym tutaj respondent stara się wyważyć swoją wypowiedź, przyznając, że obok absurdalnych przypadków PE zajmuje się potrzebnymi sprawami z punktu widzenia interesów wspólnoty („Czasem abstrakcyjne ustawy o kącie skrzywienia bananów, często dobre, wspólne ustawy w dziedzinach np. ekologii, ochrony zdrowia i praw człowieka”). Przypomnijmy dla ścisłości, że PE nigdy nie zabronił sprzedaży zakrzywionych bananów, zaś norma 2257/94, dotycząca jakości owoców w rzeczywistości ułatwia międzynarodowy handel bananami. Jak tłumaczy stosowny portal „Jednolite standardy jakości są niezbędne, by konsumenci mieli pewność, że to, co kupują, okaże się zgodne z ich oczekiwaniami. Poszczególne kraje Unii Europejskiej miały w przeszłości własne normy (niektóre bardziej surowe niż obecne europejskie). Komisja Europejska została poproszona przez Radę Unii Europejskiej, w której zasiadają ministrowie z państw członkowskich, o przygotowanie projektu ustanawiającego wspólne normy jakości dla wszystkich krajów UE”²⁶. Przytoczona powyżej informacja zawiera jasne przesłanie: autorami regulacji nie są jakieś zewnętrzne, autorytarne organy narzucające arbitralne niekorzystne rozwiązania, lecz organy wybrane w demokratycznych wyborach.

²⁶ Zob. *Euromity* <http://ineuropa.pl/2017/06/26/euromity/> [dostęp 12.06.2022].

Przypomnijmy, że Rada składa się z ministrów, którzy w drodze konsensusu lub głosowania wspólnie podejmują decyzje, zaś parlament europejski jest wybierany bezpośrednio przez obywateli UE.

Natomiast druga wypowiedź zawierająca euomit piętnuje przerost biurokracji w Europie i przedstawia przykład szkodliwej działalności: [PE zajmuje się] „tworzeniem najbardziej potrzebnych rzeczy, bez których nasz świat by nie mógł funkcjonować (np. 5000 stronna instrukcja korzystania z drabiny wraz z tłumaczeniem jej na kilkadziesiąt języków oraz wersja dla dzieci również z jej tłumaczeniami (popularna dyskusja w Internecie z 2016 roku jak dobrze pamiętam)”. Zacytowana wypowiedź jest przykładem przeinaczenia faktów w związku z brakiem wiedzy, podatnością na manipulacje medialne, skutkującą negatywnym nastawieniem do instytucji unijnych. Dla uściślenia należy podać, że w 2007 r. nie Parlament Europejski, lecz Komisja wydała nie 5000, lecz 90 stronicowy przewodnik dobrych praktyk dotyczący korzystania nie tylko z drabiny, lecz wszelkiego sprzętu roboczego niezbędnego do wykonania prac na wysokościach²⁷.

Wykres 5.1. Czy prawdą jest, że Unia Europejska zabrania wędzenia kiełbas?



Źródło: opracowane własne na podstawie badań GANESA

Omawiając problematykę kąta skrzywienia banana i instrukcji używania drabiny należy odnieść się do innego pytania ankiety GANESA, które w sposób bezpośredni zostało dedykowane sprawdzeniu wiedzy ankietowanych dotyczące euomitów. Otóż w pytaniu 28 respondenci mieli wskazać, czy prawdą jest,

²⁷ Zob. Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, *Niewiążący przewodnik dobrych praktyk w sprawie wdrażania dyrektywy 2001/45/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej minimalnych wymagań w zakresie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy*, Office for Official Publications of the Europ. Communities, Luksemburg 2007.

że Unia Europejska zabrania wędzenia kiełbas, przy czym ankietowani mieli do wyboru tylko trzy alternatywne odpowiedzi („tak”, „nie”, „nie wiem”), co zostało zilustrowane na wykresie nr 5.1.

Komentując odpowiedzi udzielone na pytanie 28 należy stwierdzić, że o ile 5-procentowy odsetek respondentów, którzy udzielili odpowiedzi twierdzącej nie dziwi w obliczu wszechobecnej w internecie dezinformacji na temat Unii Europejskiej, to naprawdę niepokojący jest bardzo wysoki odsetek osób (48%), które wybrały opcję „nie wiem” i który jest nawet wyższy od odpowiedzi prawidłowej, czyli negatywnej (47%). Ten alarmujący wynik można wyjaśnić niewiedzą lub obojętnością respondentów i można by przypuszczać, że szereg uczniów i studentów zachowało się w sposób bezpieczny i asekuracyjny. Jednak taka bezstronność jest w istocie szkodliwa, ponieważ dowodzi popularności postaw dystansowania się do regulacji uznawanych za obce, czyli wydane przez „niedemokratycznych i oddalonych od zwykłych ludzi” eurokratów. W tym miejscu warto sprostować, że kontrowersyjne rozporządzenie, o którym tu mowa, uchwałyły organy demokratyczne, wśród których zasiadają przedstawiciele państwa polskiego i w istocie ma ono na celu ochronę zdrowia konsumentów. W rozporządzeniu stwierdzono, że nieprawidłowo przeprowadzony proces wędzenia może być zagrożeniem dla konsumentów, gdyż w jego wyniku w żywności pojawiają się szkodliwe substancje rakotwórcze (WWA – wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne), w tym benzopiren²⁸. A zatem przepisy rozporządzenia nie zabraniają wędzenia kiełbas, lecz wprowadzają wymogi co do prawidłowości procesu wędzenia. Dodajmy, że na wniosek polskich producentów Komisja Europejska zaproponowała, aby wytwórcy wędlin wpisanych na listę wyrobów tradycyjnych, jeśli sprzedają je tylko w kraju, nie musieli się dostosowywać się do nowych przepisów²⁹.

Na przeciwnym biegunie względem nielicznych głosów krytycznych wobec Unii Europejskiej należy umiejscowić wypowiedzi w ankiecie GANESA, które bardzo pozytywnie oceniają działalność Unii oraz Parlamentu Europejskiego. Do tej grupy należy zakwalifikować wszystkie te osoby, które wprowadzi nie potrafiły wymienić konkretnych kompetencji PE, jednak oceniły je jako „doniosłe”, „posiadające siłę sprawczą” lub określają działanie PE jako „istotne oddziaływanie na sprawy Unii”, „pilnowanie, aby wszystko szło dobrze”; „Sprawami związanymi z Unią Europejską, aby w Unii był ład i porządek, PE podejmuje ważne decyzje dla całej UE”.

²⁸ Rozporządzenie (WE) nr 2065/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie środków aromatyzujących dymu wędzarniczego używanych lub przeznaczonych do użycia w środkach spożywczych lub na ich powierzchni, Dz.U. L 309 z 26.11.2003, s. 1.

²⁹ Przez Unię nie będzie można wędzić kiełbas..., <https://www.europarl.europa.eu/poland/pl/euromity/mity/wedzenie.html> [dostęp 12.05.2022 r.].

Szczególne miejsce wśród ocen pozytywnych zajmują te wszystkie wypowiedzi uczniów i studentów, które dostrzegły znaczenie PE dla obrony podstawowych wartości unijnych, do których należą demokracja i praworządność. Na temat znaczenia i konsekwencji (nie)poszanowania wartości unijnych była już mowa w części poświęconej wartościom UE. Docenianie działań PE jest szczególnie istotne w dobie aktualnego kryzysu demokracji i podważania zasadniczych wartości, na których zbudowany jest fundament Unii Europejskiej. W związku z tym, że to Komisja jest „strażniczką traktatów”³⁰, to Parlamentowi pozostaje opcja zastosowania tzw. miękkich kompetencji, w ramach których nie dochodzi do uchwalania aktów prawa powszechnie obowiązującego, ale wydawania rezolucji. Te ostatnie bardzo często zawierają ocenę oraz potępienie szkodliwych działań państw członkowskich w związku z przeniewierzaniem się podstawowym zasadom wymienionym w traktatach UE³¹. Na pytanie, czym zajmuje się PE jeden z respondentów udzielił odpowiedzi: *„stoi na straży demokracji”*, podkreślając tym samym, że równie ważne, co stanowienie aktów prawa wtórnego czy zatwierdzanie budżetu jest obrona podstawowych wartości w drodze wydawania rezolucji. Zresztą wśród odpowiedzi nie brakuje głośów łączących wszystkie najważniejsze kompetencje (*„Prawa europejskie, nadzór nad przestrzeganiem praw przez państwa członkowskie, ustala budżet UE”*). Warto przytoczyć również wypowiedź zamieszczoną w ankiecie podkreślającą silny mandat polityczny PE, z którego wynika imperatyw obrony podstawowych wartości UE: *„reprezentuje obywateli państw członkowskich poprzez ich przedstawicieli; [zajmuje się] praworządnością i prawami człowieka w krajach członkowskich”*.

Na koniec rozważań poświęconych opiniom uczniów i studentów na temat tego, czym zajmuje się Parlament Europejski należy podsumować, że pomimo ogromnej heterogeniczności uzyskanych odpowiedzi, które dodatkowo są niezmiernie trudne do ujęcia w konkretne liczby i statystyki ze względu na

³⁰ Komisja Europejska jako strażniczka traktatów ma m.in. zadanie sprawdzania czy ustawodawstwo jakiegoś państwa członkowskiego, na przykład dotyczące reformy sądownictwa, odpowiada europejskim wartościom i europejskiemu prawu, zob. K. Wojewoda, *Komisja Europejska jako strażnik traktatów. Obrona wartości Unii Europejskiej przez Komisję*, „Alcmena” Nr 1(1) (2020), s. 19 i n.

³¹ Jako przykład tego typu rezolucji można wskazać: Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)); Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 – mechanizm warunkowości w zakresie praworządności (Dz.U. C 494 z 8.12.2021, s. 61); Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE (2022/2535(RSP)) P9_TA(2022)0074.

różnorodność sformułowań i niejednolite słownictwo, respondenci posiadają ogólną wiedzę na temat zadań i celów, jakie realizuje PE. Ponadto konstrukcja pytań otwartych pozwala wyciągnąć wniosek, że respondenci posiadają określoną orientację na temat tego, czym zajmują się pozostałe instytucje unijne. Przypomnijmy, że w niektórych wypowiedziach przywoływana była zarówno Rada, jak i Komisja, które posiadają ustalone (współ-)kompetencje, albo w stosunku do których PE sprawuje określone uprawnienia. Należy w tym miejscu wyrazić przekonanie, że szczególnie uczniowie i studenci, którzy brali czynny udział w projekcie GANESA, a zwłaszcza w spotkaniach organizowanych przy współudziale pracowników przedstawicielstwa PE we Wrocławiu, mieli sposobność poszerzenia swojej wiedzy i doświadczeń odnośnie do rozlicznych funkcji i kompetencji PE, pozostałych instytucji unijnych oraz Unii Europejskiej jako całości.