



Bruksela, dnia 30 czerwca 2016 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 48/2016

Sprawozdanie z dyskusji poświęconej wymianie najlepszych praktyk i doświadczeń w dyplomacji parlamentarnej podczas konferencji COSAC

Haga, 13 czerwca 2016 r.

W dniu 13 czerwca podczas posiedzenia konferencji COSAC w Hadze miała miejsce dyskusja poświęcona wymianie najlepszych praktyk i doświadczeń w dyplomacji parlamentarnej.

Wprowadzenie

Profesor **Jan Wouters** z Uniwersytetu w Leuven, kierujący siecią PACO¹, zdefiniował dyplomację parlamentarną, jako pełen zakres działań międzynarodowych podejmowanych przez parlamentarzystów w celu zwiększenia wzajemnego zrozumienia między krajami, wzmocnienia odpowiedzialności rządów i zwiększenia legitymacji demokratycznej organizacji międzynarodowych. W wąskim sensie dyplomacja to promowanie interesów państw, co jest niekoniecznie związane z działaniami parlamentów. Jednak panuje coraz większe zrozumienie dla tezy, że świat jest powiązany i zależny od siebie a rozróżnienie między polityką zagraniczną i krajową jest coraz bardziej rozmyte. W tym świecie polityka międzynarodowa staje się na tyle ważna, że opinia publiczna domaga się jej większej przejrzystości. Prof. Wouters podkreślił rosnącą wrażliwość w parlamentach w zakresie polityki zagranicznej i dyplomacji oraz oczekiwania, że wybrani przedstawiciele będą brać udział w negocjacjach i dyplomacji o znaczeniu międzynarodowym. Od parlamentów, jako instytucji, oraz od indywidualnych parlamentarzystów, oczekuje się coraz większego

¹ Jean Monnet Network 'Interparliamentary Cooperation in the EU's external action – Parliamentary Scrutiny and Diplomacy in the EU and beyond'

zaangażowania w sprawy międzynarodowe, które mają wpływ na życie obywateli. Profesor Wouters skupił się na trzech konkretnych pytaniach:

- dlaczego parlamenty powinny wypracować odpowiednią rolę w dyplomacji, odrębną od tradycyjnych instrumentów dyplomatycznych;
- jakie konsultacje wewnętrzne i zewnętrzne byłyby pożądane, gdyby parlamenty zaangażowane były w dyplomację;
- jakie są wyzwania stojące przed prowadzeniem prawdziwej dyplomacji parlamentarnej.

Odnosząc się do pierwszego pytania stwierdził, że mimo iż w wielu krajach inicjatywy dyplomatyczne parlamentów podejmowane są w konsultacji z rządem, to nie uniemożliwia to jednak prowadzenia działań w parlamentach zgodnie z ich wolą. Parlamentarzyści indywidualnie mogą mieć swoje zdanie i rolę. Pojawia się jednak obawa, czy skutki dyplomacji parlamentarnej nie zaburzają klasycznych procesów dyplomatycznych. Jeśli chodzi o konsultacje, prof. Wouters powiedział, że w niektórych parlamentach potrzebne są konsultacje z rządem, gdyż wielu parlamentarzystów nie wyraża innego stanowiska od rządowego. Wielu jest zdania, że to przewodniczący parlamentów prowadzą dyplomację parlamentarną. W przypadku komisji parlamentarnych pojawia się natomiast pytanie o to, w jaki sposób prowadzić konsultacje, np. co zrobić z reprezentacjami frakcji mniejszościowych. Do wyzwań, stojących przed dyplomacją parlamentarną, prof. Wouters zaliczył m.in.: posiadanie aktualnych informacji i możliwość ich przetworzenia, odpowiednie zasoby ludzkie, ilość czasu, ograniczenia budżetowe, itd.

Panel dyskusyjny

Pierwsza z trzech panelistów, posłanka **Lolita Čigāne**, przewodnicząca Komisji do Spraw Unii Europejskiej łotewskiego Sejmu, omówiła kilka przykładów forów międzynarodowych i organizacji wielostronnych, w których miała do czynienia z różnymi formami dyplomacji parlamentarnej, tj. COSAC, Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE). W tym kontekście odniosła się również do uczestnictwa w misjach obserwacyjnych wyborów. Odnosząc się do dwustronnej dyplomacji parlamentarnej, wskazała na trzy dylematy, wiążące się z tą kwestią. Po pierwsze, podkreśliła kwestię wielkości danego kraju i zwróciła uwagę na fakt, że mały kraj może mieć przewagę w tej dziedzinie, zwłaszcza gdy podejmuje się czegoś o znaczeniu symbolicznym (np. uznanie Łotwy przez Islandię). Kolejny dylemat dotyczy prowadzenia działalności w krajach, w których parlament nie został wybrany w drodze demokratycznych wyborów, lecz mianowany przez rządy autorytarne (np. Turkmenistan, Białoruś). Odwołując się do swoich doświadczeń, zwróciła uwagę na znaczenie takich działań podkreślając, że w takich krajach zachodzą ważne procesy i będąc tam parlamentarzyści mają

możliwość większego zaangażowania się w te procesy i zrozumienia sytuacji w tych krajach. Jej zdaniem, w takich przypadkach konsultacje z rządem są jeszcze bardziej istotne. Wspomniała również o szczycie Partnerstwa Wschodniego, gdzie wymiar parlamentarny może koncentrować się na „wysyłaniu sygnałów”, bez konieczności podejmowania konkretnych zobowiązań.

Kolejny panelista, poseł **Andrej Hunko**, parlamentarzysta z niemieckiego Bundestagu, zdefiniował dyplomację parlamentarną jako istotną część pracy parlamentarnej („serce parlamentarizmu”) i określił ją jako sumę wszystkich stosunków międzynarodowych, jakie nawiązują parlament i jego członkowie, na którą składają się: wizyty komisji i wizyty grup przyjaźni na całym świecie. Poseł Hunko zwrócił uwagę na program Bundestagu "Parlamentarzyści chronią parlamentarzystów", który powstał w wyniku zaleceń Unii Międzyparlamentarnej. Program ten ma na celu ochronę parlamentarzystów żyjących w krajach, w których znajdują się oni w niebezpieczeństwie lub zostali uwięzieni. Wezwał inne parlamenty do naśladowania tego modelu. Podkreślając fakt, że parlamenty mogą działać swobodniej niż rządy, przypomniał niedawny przypadek przyjęcia ustawy o ludobójstwie w Armenii przez Bundestag, mimo krytyki prezydenta Turcji. Zaznaczył, że dyplomacja to nie tylko kultywowanie dobrych stosunków, ale w szczególności utrzymywanie relacji międzyparlamentarnych w niesprzyjających okolicznościach („dyplomacja parlamentarna nie jest imprezą zależną od pogody”). W tym kontekście, wyraził pogląd, że jeśli przyjmowane są sankcje lub tworzone są czarne listy urzędników z danego kraju, powinni z nich zostać wykreśleni członkowie parlamentów. W szczególności odniósł się w tym względzie do parlamentarzystów z Rosji.

Ostatnim panelistą był poseł **Ruben Moreno Palanques**, członek hiszpańskiego Kongresu Deputowanych, który rozpoczął swoją wypowiedź od podkreślenia, że w większości krajów dyplomacja jest wyłącznym przywilejem rządów oraz że dyplomacja w ścisłym tego słowa znaczeniu powinna pozostać w gestii rządów. Niemniej jednak zgodził się, że w szybko zmieniającym się świecie, parlamenty mogą mieć do odegrania ważną rolę, brać udział w działaniach dyplomatycznych tam, gdzie są obecne takie elementy jak brak oficjalnego charakteru rozmów, stosowanie miękkiej władzy i pluralizm. W takich przypadkach parlamentarzyści często mają możliwość łatwiejszego gromadzenia informacji niż prawdziwi dyplomaci. Przedstawiając szereg nieformalnych działań dyplomatycznych, w które był zaangażowany parlament hiszpański, wspominał o udziale przewodniczącego Kongresu w szeregu wizyt wysokiego szczebla o charakterze dyplomatycznym, wizytach poszczególnych członków parlamentu, czasem na wniosek Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wspomniał również o misjach Komisji Spraw Zagranicznych, a mianowicie dwustronnych dialogach, które poprzedziły misje rządowe. Współpraca między parlamentami, w przypadku Hiszpanii,

koncentruje się głównie na Europie, Afryce Północnej i Ameryce Łacińskiej. Poza tym poseł Moreno Palanques wspomniał o misjach obserwacyjnych wyborów, prowadzonych zarówno we współpracy z OBWE, jak i niezależnie od niej i specjalnych kursach dla doradców parlamentarnych. W podsumowaniu zwrócił jednak uwagę na fakt, że konstytucja Hiszpanii nie pozwala na prowadzenie prawdziwej dyplomacji parlamentarnej.

Debata

W pierwszej turze w dyskusji głos zabrali trzej członkowie delegacji krajowych, podkreślając znaczenie parlamentów narodowych w wyjaśnianiu opinii publicznej sytuacji międzynarodowej. Parlamenti mogą wykorzystywać uchwały jako instrumenty dyplomatyczne, których konsekwencją może być np. zniesienie sankcji (**Simon Sutour**, francuski Senat). Parlamenti narodowe mają również możliwość kontroli polityki zagranicznej UE, w sprawie której w tajemnicy podejmowane są decyzje podczas posiedzeń Rady Europejskiej (**Yves Pozzo di Borgo**, francuski Senat). Parlamenti mogą również współpracować z rządami w szczególnych przypadkach, wymienionych przez posłankę **Reginę Bastos** z portugalskiego Zgromadzenia Republiki (np. przyczyniając się do ustanowienia skutecznych parlamentów w Timorze Wschodnim, podejmując działania w Afryce i Azji).

Według posłanki **Čigāne**, odpowiedzialność wobec obywateli, odnosząca się do udziału w działalności międzynarodowej, ma znaczenie kluczowe. Jeśli chodzi o tajność decyzji podejmowanych podczas posiedzeń Rady Europejskiej, podkreśliła, że sytuacja jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od relacji między parlamentem i rządem. Odnosząc się do wcześniejszych argumentów, dotyczących wyłączenia członków parlamentów z sankcji, wyraziła sprzeciw wobec automatycznego przyznania immunitetu jakiegokolwiek grupie ludzi, a nie w uznaniu za ich czyny i zasługi. Poseł **Moreno Palanques** wspomniał o przyjętej praktyce, że przedstawiciele rządu przedstawiali parlamentowi stanowisko rządu przed posiedzeniami Rady Europejskiej, jednak był zdania, że potrzebna jest pewna elastyczność, aby dać rządowi wystarczającą swobodę, by mógł osiągnąć porozumienie z pozostałymi 27. państwami członkowskimi.

Senator **Giovanni Mauro** (włoski Senat Republiki) powiedział, że misje rozpoznawcze parlamentarzystów są z natury mniej formalne niż misje dyplomatyczne i dlatego podczas nich posłowie są w stanie zgromadzić użyteczne informacje, które mogą mieć duży wpływ na działalność parlamentów, np. na przyjęcie przez nie uchwał a także na działania rządu. Eurodeputowany **Tamás Meszerics** (Parlament Europejski) zwrócił uwagę COSAC-a na wysoko rozwiniętą dyplomację parlamentarną Parlamentu Europejskiego i wskazał na

niektóre podobieństwa w działaniach z tak zwanymi parlamentarnymi „grupami przyjaźni”. Większa swoboda w prowadzeniu działań dyplomatycznych przez parlamenty została podkreślona przez posła **Józefa Viskupiča** (słowacka Rada Narodowa). Poseł **Frank Trček** (słoweńskie Zgromadzenie Narodowe) stwierdził, że dyplomacja parlamentarna, z mieszaniem działań formalnych i nieformalnych, ma wartość terapeutyczną, jak i zdolność przewycięzania uprzedzeń i fałszywych mitów poprzez bezpośrednie kontakty między parlamentarzystami. Poseł **Gediminas Kirkilas** (litewski Sejm) zwrócił uwagę na działania podejmowane w ramach Partnerstwa Wschodniego i zachęcał do wzmocnienia stosunków między partiami, opierających się na wartościach UE.

Posłanka **Čigāne** zgodziła się z poglądem, że stosunki między partiami stanowią istotny element dyplomacji parlamentarnej, szczególnie wobec wrażliwych nowych demokracji w krajach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa. Poparła również tworzenie i wykorzystywanie grup przyjaźni. Poseł **Hunko** określił jeden z celów dyplomacji parlamentarnej jako ustanowienie rodzin politycznych i wyraził opinię, że dyplomacja parlamentarna może mieć większy sens w sytuacjach, gdy w niektórych krajach zacznie działać się źle i będzie miała wówczas na nie pozytywny wpływ, zachęcając do rozwoju we właściwym kierunku.

Senator **Dobra Dorin** (rumuński Senat) odniósł się do przykładu partnerstwa strategicznego, które Rumunia zawarła w roku 2010 z Mołdawią, aby pomóc jej w integracji w ramach UE. W ramach partnerstwa posłowie mieli możliwość bardziej bezpośrednich i otwartych kontaktów niż w przypadku kontaktów rządowych. Poseł **Ignacio Sanchez** (hiszpański Kongres Deputowanych) mówił o znaczeniu spójności parlamentów w polityce zagranicznej państwa. Poseł **Kelvin Hopkins** (brytyjska Izba Gmin) wezwał parlamenty angażujące się w działalność międzynarodową, aby robiły coś więcej niż tylko prowadziły miłe rozmowy. Ich przesłania polityczne powinny odzwierciedlać rzeczywiste opinie elektoratu, co, według niego, ma fundamentalne znaczenie dla uniknięcia narodzin niebezpiecznych nowych populizmów. **Zoltán Tessely** (węgierskie Zgromadzenie Narodowe) wyraził poparcie delegacji węgierskiej dla poprawki dotyczącej Partnerstwa Wschodniego zgłoszonej przez polską delegację, dotyczącej efektywności EURONESTu.

Posłanka **Čigāne** przypomniała o inicjatywach własnych Łotwy wobec Mołdawii, podkreślając wagę reform, których UE domaga się od państw objętych polityką sąsiedztwa. Poseł **Hunko** wspominał o ryzyku podejmowania wysiłków przez poszczególne parlamenty i parlamentarzystów, które mogą osłabiać wysiłki oficjalnej dyplomacji. Poseł **Moreno Palanques** uznał użyteczność działań bezpośrednich państw członkowskich UE wobec

państw kandydujących i krajów sąsiednich. Podkreślił zasadę pojedynczej dyplomacji i zgodził się, że zbyt wielu aktorów na scenie dyplomatycznej może okazać się niebezpieczne.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska