

Filip KACZMAREK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-8287-7487

Bliski Wschód i konflikt bliskowschodni w rezolucjach i decyzjach Parlamentu Europejskiego IX kadencji

Streszczenie: Celem badań, których wyniki są przedstawione w artykule, było ukazanie stanowiska Parlamentu Europejskiego wobec Bliskiego Wschodu, wynikającego z rezolucji i decyzji PE IX kadencji, podejmowanych w latach 2019–2024. Hipoteza badawcza zakładała, że stanowisko PE wobec Bliskiego Wschodu, wynikające z jego rezolucji i podejmowanych decyzji jest zgodne z podstawowymi założeniami polityki innych instytucji unijnych – Rady i Komisji Europejskiej. W badaniach wykorzystano, m.in. metodę analizy instytucjonalnej. Badania potwierdziły, że stanowisko Parlamentu jest zbieżne z polityką innych instytucji unijnych. Posłowie mają zróżnicowane opinie na temat procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Niezależnie od swych poglądów, nie są jednak w stanie wpłynąć na działania stron konfliktu, ani doprowadzić do zrealizowania kluczowego postulatu Parlamentu, czyli do wznowienia bezpośrednich negocjacji między Izraelem i Palestyną.

Słowa kluczowe: Parlament Europejski, Bliski Wschód, proces pokojowy

Bliski Wschód i wieloletni konflikt izraelsko-palestyński stanowią jedno z największych wyzwań polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Unia, z powodu bliskości geograficznej oraz znaczenia migracji i kwestii bezpieczeństwa, jest bardzo zainteresowana stabilnością i rozwojem tego regionu. Parlament Europejski (PE), jako jedna z kluczowych instytucji UE i jedyna dysponująca mandatem pochodzącym z bezpośrednich wyborów, kwestiom bliskowschodnim poświęca – w swej działalności uchwałodawczej – wiele uwagi. Celem badań, których wyniki są zaprezentowane w niniejszym artykule, było ukazanie stanowiska PE wobec Bliskiego Wschodu, wynikającego z rezolucji i decyzji Parlamentu IX kadencji, podejmowanych w latach 2019–2024. Hipoteza badawcza zakładała, że stanowisko PE wobec Bliskiego Wschodu, wynikające z jego rezolucji i podejmowanych decyzji jest zgodne z podstawowymi założeniami polityki innych instytucji unijnych – Rady i Komisji Europejskiej. W badaniach wykorzystano, m.in. metodę analizy instytucjonalnej. Badania były zasadniczo skoncentrowane na okresie obejmującym IX kadencję Parlamentu Europejskiego. W artykule wykorzystano węższe pod względem chronologicznym badanie, których wyniki opublikowano w 2023 r. (Kaczmarek, 2023).

Parlament Europejski nie ma zbyt wiele uprawnień w zakresie polityki zagranicznej UE. „[W] sferze tzw. *high policy* to w gestii instytucji międzyrządowych skoncentrowano kluczowe kompetencje” (Dubowski, 2020, s. 10). Niemniej Parlament Europejski często wyraża swe stanowisko polityczne. Posłowie robią to m.in. poprzez przyjmowanie sprawozdań, rezolucji i zaleceń. Teksty przyjmowane przez różne podmioty często są wykorzystywane do badania polityki danej instytucji. Można uznać, że aktywność uchwałodawcza PE w kadencji 2019–2024 w zakresie Bliskiego Wschodu była – przy

najmniej w ujęciu ilościowym – intensywna i regularna. Posłowie, niezależnie od decyzji ustawodawczych i debat, niezakończonych przyjęciem żadnego dokumentu, przyjęli łącznie 59 rezolucji i zaleceń, w tym 30 dotyczących bezpośrednio, szeroko rozumianego, Bliskiego Wschodu lub jakiejś jego części czy państwa. Parlament przyjął również 29 rezolucji i zaleceń o charakterze horyzontalnym, które tylko w jakiejś swojej części dotyczyły Bliskiego Wschodu (tabela 2). Średnia to ponad jedenaście rezolucji rocznie. Przyjęte rezolucje były dość równomiernie rozłożone pod względem chronologicznym – w poszczególnych latach badanego okresu: 2019 – 5 + 0 = 5, 2020 – 5 + 7 = 12, 2021 – 5 + 6 = 11, 2022 – 6 + 6 = 12, 2023 – 5 + 7 = 12, 2024 – 4 + 3 = 7. Pierwszy (2019) i ostatni (2024) rok kadencji charakteryzowały się nieco mniejszą liczbą przyjętych rezolucji i zaleceń (odpowiednio 5 i 7). Wpływ na to mógł mieć fakt, że były to lata dzielone z poprzednią (VIII) i następną (X) kadencją. Prace PE IX kadencji rozpoczęły się w lipcu 2019 r., a zakończyły w maju 2024.

Zakres tematyczny „bliskowschodnich” rezolucji PE IX kadencji jest szeroki, zarówno pod względem geograficznym (obejmują one następujące państwa: Algieria, Arabia Saudyjska, Autonomia Palestyńska, Bahrajn, Egipt, Iran, Izrael, Katar, Liban, Libia, Syria, Turcja), jak i merytorycznym (polityka zagraniczna, polityka bezpieczeństwa i obrony, prawa człowieka i demokracja, zarządzanie granicami, bezpieczeństwo żywnościowe i odporność rolnictwa, polityka rozwojowa i pomoc humanitarna, kontrola broni masowego rażenia, migracje, konflikty lokalne, terroryzm). Rozpiętość przedmiotowa rezolucji PE pośrednio potwierdza znaczenie regionu dla UE. Niektóre tematy powtarzają się, co pozwala uznać je za priorytetowe dla PE. Są to: migracje, kwestie prawa człowieka oraz konflikty i zagadnienia związane z bezpieczeństwem, w tym konflikt izraelsko-palestyński.

W ujęciu formalnym rezolucje i zalecenia PE dotyczące Bliskiego Wschodu należały do dwóch typów rezolucji nieustawodawczych. Pierwsza grupa to sprawozdania z inicjatywy własnej – *own-initiative reports* (INI). Było ich łącznie 24. Komisje parlamentarne mogą przygotować sprawozdania dotyczące kwestii należących do ich kompetencji i przedstawić Parlamentowi projekt rezolucji (INI). Przed podjęciem prac nad danym projektem sprawozdania, komisja musi uzyskać zgodę Konferencji Przewodniczących, co gwarantuje polityczną kontrolę nad zagadnieniami podejmowanymi w tym trybie prac komisji merytorycznych. Liczba projektów INI, nad którymi mogą pracować poszczególne komisje jest limitowana. Decyzję w sprawie liczby dopuszczalnej liczby opracowywanych sprawozdań również podejmuje Konferencja Przewodniczących. Drugi typ to rezolucje (w okresie i zakresie objętym badaniem – łącznie 35) w sprawie zagadnień o znaczeniu politycznym – *resolutions on topical subjects* (RSP). Część z nich była przyjmowana jako rezolucje w trybie pilnym, dotyczące praw człowieka.

Wiele z problemów podejmowanych przez PE w badanym zakresie merytorycznym nie budziło zasadniczych sporów między posłami, a rezolucje były przyjmowane bardzo wyraźną większością głosów. Np. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 września 2019 r. w sprawie Iranu, w szczególności sytuacji obrońców praw kobiet i uwięzionych obywateli UE o podwójnym obywatelstwie*: za – 608, przeciw – 7, wstrzymało się – 46; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie przygotowań do nadzwyczajnego szczytu RE poświęconego niebezpiecznej eskalacji napięcia i roli Turcji we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego*: za – 601, przeciw – 57,

wstrzymało się – 36 czy *Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 28 lutego 2024 r. dla Rady, Komisji oraz wiceprzewodniczącego Komisji/wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w sprawie sytuacji w Syrii*: za – 428, przeciw – 35, wstrzymało się – 43. Jednak nie zawsze posłowie byli tak zgodni.

Jedną z kwestii, która budziła więcej emocji i różnicowała posłów, jest konflikt izraelsko-palestyński. W praktyce parlamentarnej znalezienie wspólnego mianownika dla silnie rozbieżnych stanowisk posłów w sprawie konfliktu izraelsko-palestyńskiego jest trudne. W PE w przypadku redagowania tekstów wspólnych (np. rezolucji) z reguły dąży się do osiągnięcia konsensusu, a gdy ten jest niemożliwy, posłowie decydują poprzez głosowanie. Część z ww. rezolucji była przedmiotem sporów między posłami. Tak było m.in. w przypadku dokumentu dotyczącego sytuacji w Palestynie i relacji z władzami Autonomii Palestyńskiej. 27 czerwca Komisja Spraw Zagranicznych PE (AFET), a 12 lipca 2023 r. na sesji plenarnej Parlament przegłosował zalecenie w sprawie stosunków z Palestyną, w której posłowie sformułowali wiele konkretnych oczekiwań. Przebieg prac nad projektem zaleceń i głosowania nad nimi ukazały aktualne podziały wśród posłów w zakresie ich stosunku do konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Już głosowanie w komisji AFET nie było jednomyślne (41 – za; 24 – przeciw, 9 – wstrzymujących się). Można stwierdzić, że – jak na standardy PE – było bardzo spolaryzowane. Podobnie wyglądały głosowania na sesji plenarnej: za – 338 głosów, przeciw – 195, wstrzymało się od głosu 102 posłów. Analiza polityczna rozkładu głosów wskazuje, że posłowie wspierający Palestynę głosowali za przyjęciem zaleceń, a posłowie popierający izraelski punkt widzenia głosowali przeciw.

Dla zobrazowania tego podziału warto przeanalizować, jak głosowali w tej sprawie posłowie, będący członkami dwóch bilateralnych delegacji – Delegacji ds. stosunków z Izraelem i Delegacji ds. stosunków z Palestyną. Delegacje bilateralne z reguły grupują posłów pozytywnie nastawionych do danego państwa partnerskiego. Wyraźna różnica w proporcjach głosów „za” w tych dwóch odrębnych grupach może wskazywać, z której perspektywy – izraelskiej lub palestyńskiej – rezolucja była postrzegana jako korzystna. W tym przypadku: 4 (z 18) członków Delegacji ds. stosunków z Izraelem głosowało „za”. Spośród członków Delegacji ds. stosunków z Palestyną „za” było 11 z 18 (Kaczmarek, 2023, s. 52). Może to świadczyć o tym, że posłowie sympatyzujący z Palestyną byli bardziej zadowoleni z tekstu rezolucji. Sprawozdawczyni i wiceprzewodnicząca Delegacji ds. stosunków z Palestyną, szwedzka socjalistka Evin Incir debatę nad projektem rozpoczęła słowami: „Naród palestyński żyje pod okupacją od ponad 50 lat i zasługuje na wolność, tak jak wszyscy inni ludzie. Dobrze funkcjonująca Autonomia Palestyńska z kontrolą nad swoimi terytoriami jest integralną częścią pokojowego rozwiązania konfliktu i zakończenia izraelskiej okupacji” (Parlament Europejski, 2023c). Później tak komentowała przyjęte zalecenia: „Dziś jest ważny dzień. Parlament Europejski podkreśla znaczenie poszanowania prawa międzynarodowego w dążeniu do sprawiedliwego i trwałego pokojowego rozwiązania dwupaństwowego. Silna i demokratyczna Autonomia Palestyńska jest niezbędnym elementem osiągnięcia tego celu. Równie ważne jest zakończenie okupacji i ekspansji izraelskich osiedli. UE jest również odpowiedzialna za wzmocnienie współpracy z Autonomią Palestyńską w oparciu o długoterminowe podejście, a nie coroczne interakcje *ad hoc*” (Parlament Europejski, 2023a).

Z drugiej strony – przewodniczący Delegacji ds. stosunków z Izraelem, hiszpański chadek z Europejskiej Partii Ludowej (EPP) Antonio López-Istúriz White, podczas debaty nad zaleceniami, bardzo skrytykował brzmienie projektu i wystąpienia innych posłów: „Problem polega na tym, że po raz kolejny niektórzy w tym Parlamencie próbują wykorzystać uzasadnioną debatę na temat naszych stosunków z Autonomią Palestyńską do atakowania Izraela. To kolejna stracona szansa, by Parlament był czynnikiem moderującym i równoważącym. Słyszeliśmy tu dziś «reżim izraelski» [...], «państwo apartheidu», «państwo przestępcze», «zbrodniarze wojenni». Jak możemy stać się czynnikiem moderującym? Na tym polega UE i nasze wartości? Wstyd mi za deklaracje, które słyszałem” (Parlament Europejski, 2023c). Z kolei grecka posłanka EPP i członkini Delegacji ds. stosunków z Izraelem Anna-Michelle Asimakopoulou stwierdziła, że: „Raport ten miał dotyczyć relacji Unii z Autonomią Palestyńską, a zawiera około 40 odniesień do Palestyny i Autonomii Palestyńskiej, a prawie 75 do Izraela, co jest niezaprzeczalnym niezrównoważeniem. [...] Oczywiście nie możemy omawiać stosunków z Autonomią Palestyńską, nie wspominając o Izraelu. I oczywiście są kwestie dotyczące Izraela, o których debatujemy i co do których się nie zgadzamy. Ale sprawozdanie to nie jest miejscem na taką debatę. Niestety – jak to często bywa – widzę, że sprawozdanie zostało wykorzystane jako narzędzie dla tych, którzy chcą krytykować Izrael i wykorzystają każdą okazję, aby to zrobić” (Parlament Europejski, 2023c).

W rzeczywistości zalecenia PE są krytyczne wobec obu stron konfliktu. Posłowie zwrócili m.in. uwagę na brak legitymacji władz palestyńskich. Ostatnie wybory prezydenckie odbyły się w Palestynie w roku 2005, a parlamentarne w 2006 r. PE przypomniał też, że wybory parlamentarne i prezydenckie zaplanowane na maj i lipiec 2021 r. zostały odwołane przez prezydenta Palestyńskiej Władzy Narodowej Mahmuda Abbasa. Przedstawiciele UE mogli czuć się rozczarowani, bo w ramach pomocy dla Palestyńczyków wspierano finansowo m.in. Centralną Komisję Wyborczą, która miała te wybory przeprowadzić. Nawet politycy, którzy opowiadają się za uznawaniem państwowości Palestyny, muszą przyznać, że – według standardów unijnych – nie jest to państwo demokratyczne. Z drugiej strony – w kontekście wyborów – Parlament wypomniał Izraelowi, że „UE zwróciła się w lutym 2021 r. do władz Izraela o pozwolenie na misję rozpoznawczą w celu obserwacji głosowania, lecz nie uzyskała dostępu” (Parlament Europejski, 2023g). W zaleceniach posłowie podkreślili również, że: „w październiku 2022 r. prezydent Abbas wydał dekret o utworzeniu najwyższej rady organów i jednostek sądownictwa, podporządkowujący mu wszystkie organy władz palestyńskich i eliminujący ostatni filar niezależności sądownictwa w Palestynie” (Parlament Europejski, 2023g). Dodatkowo skrytykowano władze palestyńskie za tłumienie wolności słowa, represje, korupcję oraz dyskryminację kobiet i osób ze społeczności LGBTQI+.

Jednak zapisów krytycznych wobec polityki Izraela było w ww. rezolucji jeszcze więcej. Dotyczyły one szerokiego zestawu problemów: nielegalnego osadnictwa izraelskiego na terytoriach okupowanych; braku uznania państwowości Palestyny; represjonowania i dyskryminowania Palestyńczyków; nielegalnego mur granicznego na Zachodnim Brzegu; zajmowania i wyburzania budynków oraz obiektów na terenach okupowanych, sfinansowanych przez UE lub państwa członkowskie UE; ograniczanie gospodarki palestyńskiej; wykorzystanie izraelskiego oprogramowania szpiegowskiego, w tym *Pegasus*, na okupowanych terytoriach palestyńskich, co pozbawia Palestyńczyków prawa do

prywatności, wolności wypowiedzi oraz otwartego, bezpiecznego i wolnego Internetu; ograniczania wjazdu i pobytu dla cudzoziemców na obszarze Zachodniego Brzegu; nielegalnej eksploatacji zasobów wody i ziemi na okupowanych terytoriach palestyńskich; blokowania Strefy Gazy; różnicy między usługami zdrowotnymi dostępnymi dla Izraelczyków i Palestyńczyków (Parlament Europejski, 2023g).

Z kolei w innej, ważnej rezolucji Parlamentu z 18 stycznia 2023 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w roku 2022, ocenę wznowienia posiedzeń Rady Stowarzyszenia UE-Izrael sformułowano tak, aby posłowie – niezależnie od tego czy sprzyjali Izraelowi czy Palestynie – znaleźli w niej treści, które były dla nich ważne. Parlament „odnotowuje wznowienie w 2022 r. prac Rady Stowarzyszenia UE-Izrael; zauważa, że celem Rady Stowarzyszenia jest nie tylko wzmocnienie partnerstwa UE-Izrael, ale także działanie jako forum dialogu w kwestiach związanych z konfliktem izraelsko-palestyńskim oraz umożliwienie wznowienia procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie; przypomina i popiera stanowisko UE przedstawione i jednomyślnie zatwierdzone przez Radę w ramach przygotowań do 12. posiedzenia Rady Stowarzyszenia, które odbyło się w Brukseli 3 października 2022 r.; wspiera starania wysokiego przedstawiciela o zjednoczenie przywódców arabskich i poczynienie postępów w dążeniu do ogólnego pokoju w regionie, aby położyć kres konfliktowi izraelsko-palestyńskiemu oraz zapewnić istotną współpracę w zakresie bezpieczeństwa i handlu oraz współpracę w innych kwestiach w regionie” (Parlament Europejski, 2023e).

Zasady funkcjonowania Parlamentu i – ukształtowana w tej instytucji – kultura polityczna powodują, że posłowie próbują znaleźć w miarę zrównoważone stanowisko w sprawie skomplikowanej sytuacji Izraela i Palestyny. W kolejnych rezolucjach Parlament popiera pokojową politykę UE na Bliskim Wschodzie, mimo jej oczywistej nieskuteczności. W *Zaleceniu Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2022 r. w sprawie odnowionego partnerstwa z południowym sąsiedztwem – nowy program dla regionu Morza Śródziemnego* Parlament rekomenduje, aby Komisja i wiceprzewodniczący Komisji/ Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zachęcali do współpracy regionalnej i wspierali normalizację stosunków między Izraelem a państwami arabskimi oraz promowali pełne włączenie Autonomii Palestyńskiej, zgodnie z wysiłkami UE i USA na rzecz osiągnięcia pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie oraz zgodnie z ramami ONZ, Arabską Inicjatywą Pokojową i porozumieniami z Oslo.

W rezolucji z 14 grudnia 2022 r. w sprawie perspektyw rozwiązania dwupaństwowego dla Izraela i Palestyny, Parlament przypomniał cztery „zasady ogóle”, które są podstawą rozwiązania konfliktu. W pierwszej zasadzie PE: „przypomina o swoim niezachwianym poparciu dla wynegocjowanego rozwiązania dwupaństwowego w granicach z 1967 r., zgodnie z którym dwa suwerenne, demokratyczne państwa współistnieją obok siebie w pokoju i gwarantowanym bezpieczeństwie oraz pełnym poszanowaniu prawa międzynarodowego, przy czym Jerozolima jest stolicą obu państw” (Parlament Europejski, 2023c). Przymiotniki, mające wzmocnić wymowę przesłania, paradoksalnie przypominają jak bardzo sytuacja opisana w pierwszej zasadzie odbiega od stanu faktycznego. „Niezachwiane” poparcie Parlamentu nie zmieniło sytuacji. To, że rozwiązanie dwupaństwowe było wynegocjowane nie wpływa na poziom jego wdrożenia. Demokratyczny charakter państwa palestyńskiego czy stan, w którym bezpieczeństwo

byłoby „gwarantowane” pozostają w sferze postulatów. Podobnie jak „pełne” poszanowanie prawa międzynarodowego.

W drugiej zasadzie Parlament: „apeluje, by położyć kres przedłużającemu się konfliktowi izraelsko-palestyńskiemu oraz okupacji ziemi palestyńskiej poprzez wznowienie prawdziwych rozmów pokojowych między obiema stronami na podstawie ustalonych warunków rozwiązania dwupaństwowego, przy wsparciu społeczności międzynarodowej, tak aby doprowadzić do wynegocjowania porozumienia w sprawie ostatecznego statusu i wzajemnego uznania” (Parlament Europejski, 2023c). I ponownie – zastosowane w tekście przymiotniki odzwierciedlają raczej oczekiwania posłów, a nie stan rzeczywisty. Trudno jest osiągnąć „wznowienie prawdziwych rozmów pokojowych”, skoro nie można doprowadzić do wznowienia rozmów w ogóle. Cóż z tego, że warunki rozwiązania dwupaństwowego zostały w przeszłości „ustalone”, skoro nie widać woli stron konfliktu do ich spełnienia?

Zgodnie z trzecią zasadą, PE oczekuje od obu stron „aby potwierdziły, że zależy im na rozwiązaniu dwupaństwowym; zwraca się do kolejnego rządu Izraela, aby jasno opowiedział się za rozwiązaniem dwupaństwowym; wzywa przywódców Izraela i Palestyny do powstrzymania się od prowokacyjnych działań i retoryki oraz od podejmowania jednostronnych decyzji” (Parlament Europejski, 2023c). Problem w tym, że prowokacyjnych działań i retoryki jest po obu stronach konfliktu bardzo wiele, a decyzje prawie zawsze mają charakter jednostronny. Najbardziej realistyczna jest ostatnia, czwarta zasada. Parlament ubolewa w niej „nad brakiem wymiernych wyników procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie w ostatnich dziesięcioleciach, co prowadzi do ciągłej przemocy i terroryzmu, stale pogarszającej się sytuacji na okupowanych terytoriach palestyńskich, rosnącej frustracji palestyńskiego społeczeństwa, eskalacji napięcia i braku bezpieczeństwa w Izraelu oraz instrumentalizacji konfliktu przez grupy terrorystyczne i ekstremistyczne” (Parlament Europejski, 2023c). Ubolewanie posłów do PE nie robi jednak wrażenia na izraelskich i palestyńskich decydentach.

Jednym ze zjawisk obserwowanych przez badaczy jest polityzacja unijnych relacji zewnętrznych (Hackenesch, Bergmann, Orbie, 2021, s. 3–19). Dotyczy to m.in. unijnej polityki wobec Bliskiego Wschodu, w tym polityki PE. Posłowie, dla wyrażenia swojego stanowiska w różnych kwestiach, w tym w odniesieniu do sytuacji na Bliskim Wschodzie, regularnie wykorzystują też inne formy parlamentarne – procedurę zgody na zawarcie umowy międzynarodowej; procedury budżetowe czy prawodawcze (w trakcie procedowania aktów legislacyjnych, dotyczących tego regionu). Posłowie z Komisji Rozwoju PE (DEVE) już wcześniejszych kadencjach PE starali się np. zapobiec sytuacjom, w których przekazywane fundusze unijne byłyby przeznaczane na uzbrajanie bojowników (Youngs, Zihnioğlu, 2021, s. 134). Polityzacja unijnych relacji zewnętrznych jest związana z trzema zjawiskami: zwiększającą się istotnością danej kwestii; polaryzacją opinii oraz z ekspansją podmiotów i odbiorców zaangażowanych w dany obszar (Youngs, Zihnioğlu, 2021, s. 127). W odniesieniu do Bliskiego Wschodu wszystkie te zjawiska występują równolegle. Dlatego można stwierdzić, że każdy aspekt relacji UE ze stronami konfliktu bliskowschodniego staje się „polityczny”. W tym polityka handlowa, rozwojowa i pomoc humanitarna czy współpraca naukowa.

Jedną ze spraw, która budziła żywe zainteresowanie posłów IX kadencji PE była kwestia palestyńskich podręczników i antysemickich treści w nich prezentowanych.

Parlament, podczas procedur budżetowych, kilkakrotnie debatował nad wnioskami dotyczącymi problemu antysemityzmu i podżegania do nienawiści w podręcznikach stosowanych w szkołach Autonomii Palestyńskiej. W 2019 r. KE sfinansowała ekspertyzę palestyńskich podręczników. Raport, który wówczas powstał, zapoczątkował serię działań związanych z procedurami budżetowymi. W październiku 2021 r., podczas głosowania nad budżetem ogólnym na 2022 r., odrzucono poprawkę, która wprowadzałaby rezerwę dotyczącą finansowania (związaną z treścią palestyńskich podręczników). Z kolei w maju 2022 r. Parlament, głosując nad udzieleniem absolutorium (w części dotyczącej KE) z wykonania budżetu ogólnego za 2020 r. sformułował swoją opinię w sprawie podręczników w długim zdaniu, w którym: „ubolewa, że nadal nie usunięto problematycznych i nienawistnych materiałów z palestyńskich podręczników szkolnych, i wyraża zaniepokojenie ciągłym brakiem skutecznych działań przeciwko nawoływaniu do nienawiści i przemocy w podręcznikach szkolnych, a zwłaszcza w nowo utworzonych kartach do nauczania; powtarza swoje stanowisko, że wszystkie wykorzystywane w szkołach podręczniki i materiały wspierane z funduszy Unii muszą być zgodne z normami UNESCO dotyczącymi pokoju, tolerancji, współistnienia i niestosowania przemocy; nalega ponadto, aby wynagrodzenia nauczycieli i urzędników służby cywilnej z sektora oświaty, które są finansowane z funduszy unijnych, takich jak PEGASE, były wykorzystywane na potrzeby opracowywania i realizowania programów nauczania, które odzwierciedlają normy UNESCO dotyczące pokoju, tolerancji, współistnienia i niestosowania przemocy [...]” (Parlament Europejski, 2022a). W konkluzji posłowie zwrócili się do „Komisji [Europejskiej] o uważne sprawdzenie, czy Palestyńska Władza Narodowa i właściwi eksperci szybko zmodyfikują program nauczania” (Parlament Europejski, 2022a).

Kilka miesięcy później, w październiku 2022 r., gdy głosowano rezolucję w sprawie budżetu ogólnego UE na rok budżetowy 2023, zadowoleni mogli być posłowie wspierający Palestyńczyków. Z dwóch powodów – po pierwsze, Parlament „z zadowoleniem przyjmuje niedawną zapowiedź dotyczącą nieprzerwanego zaangażowania Unii na rzecz wieloletniego finansowania UNRWA; podkreśla, że zwiększenie środków dla południowego sąsiedztwa ma na celu zwłaszcza zapewnienie przewidywalnego finansowania dla UNRWA, biorąc pod uwagę kluczową rolę, jaką agencja ta odgrywa w zapewnianiu ochrony uchodźcom palestyńskim i zaspokajaniu ich podstawowych potrzeb oraz we wspieraniu ich rozwoju społecznego” (Parlament Europejski, 2022b). Po drugie, w rezolucji nie uwzględniono poprawki nr 143, zgłoszonej przez polskiego posła z EPP Janusza Lewandowskiego, uzależniającej unijną pomoc finansową dla Autonomii Palestyńskiej od kolejnego przeglądu podręczników. J. Lewandowski proponował, by dodać zapis o treści: „[Parlament Europejski] podkreśla, że fundusze przeznaczone na zadania edukacyjne dla Autonomii Palestyńskiej zostaną umieszczone w rezerwie i uwolnione dopiero wtedy, gdy pozytywna ocena Komisji potwierdzi, że wszystkie używane podręczniki i karty do nauczania są zgodne ze standardami UNESCO i nie pochwalały terroryzmu i antysemityzmu; fundusze zostaną przekierowane do organizacji palestyńskiego społeczeństwa obywatelskiego, które zachęcają do pozytywnych zmiany poprzez tworzenie alternatywnych metod nauczania w palestyńskim systemie edukacji, które są zgodne ze standardami UNESCO” (Parlament Europejski, 2023b).

W trakcie procedowania spraw budżetowych posłowie poruszają też inne kwestie dotyczące konfliktu bliskowschodniego. Nie unikają przy tym tematów trudnych dla

UE. 11 kwietnia 2024 r. Parlament udzielił wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych za rok budżetowy 2022. W rezolucji, towarzyszącej tej decyzji, Parlament m.in. „[...] wyraża głębokie zaniepokojenie spekulacjami, że pieniądze podatników Unii mogą być wykorzystywane przez Hamas, zamiast przynosić korzyści palestyńskiej ludności cywilnej, i w związku z tym zauważa z zadowoleniem, że przegląd pomocy Unii dla Palestyny zakończony w listopadzie 2023 r. wykazał, że do tej pory nie znaleziono żadnych dowodów na to, że pieniądze zostały przekierowane na niezamierzone cele; jest zaniepokojony poważnymi zarzutami Izraela, że 12 pracowników UNRWA mogło być zaangażowanych w akty terroru i zauważa, że Agencja natychmiast rozwiązała ich umowy, wszczęła dochodzenie ONZ i powołała niezależną grupę ds. przeglądu; odnotowuje stałe monitorowanie ze strony ESDZ w celu zapobiegania sprzeniewierzeniu funduszy Unii przez organizacje terrorystyczne, takie jak Hamas” (Parlament Europejski, 2024a). Parlament zauważa też, że „przegląd wykazał również, iż Komisja stosuje odpowiednie kontrole *ex ante* i *ex post* oraz że istniejące zabezpieczenia są skuteczne” (Parlament Europejski, 2024a). Posłowie przypominają „o niezastąpionej roli Agencji w działaniach humanitarnych w Strefie Gazy oraz o zapewnieniu nieprzerwanego świadczenia podstawowych usług na rzecz uchodźców palestyńskich znajdujących się w trudnej sytuacji na całym Bliskim Wschodzie” (Parlament Europejski, 2024a). Parlament „zwraca się do ESDZ o informowanie Parlamentu o zmianach we współpracy między ESDZ a Palestyńską Władzą Narodową, tak aby uniemożliwić terrorystom operowanie z terytorium znajdującego się pod kontrolą Palestyńskiej Władzy Narodowej” (Parlament Europejski, 2024a).

Innym sytuacjami, w których dochodziło do sporów politycznych, były niektóre głosowania ws. wyrażenia przez PE zgody na zawarcie umowy międzynarodowej. Na przykład 17 czerwca 2020 r. socjaliści, zieloni i lewica nieskutecznie próbowali odroczyć głosowanie PE w sprawie wrażenia zgody na zawarcie porozumienia lotniczego UE–Izrael, nie dlatego, że byli przeciw samemu porozumieniu, ale po to, by powiązać zgodę na zawarcie tej umowy z dyskusją o planach aneksji przez Izrael części terytoriów okupowanych. Próba zablokowania głosowania okazała się nieudana – następnego dnia Parlament w pierwszym czytaniu wyraził zgodę na zawarcie umowy: 437 głosów było za, 102 – przeciw i 147 wstrzymujących się (Parlament Europejski, 2020).

Spory o palestyńskie podręczniki i nielegalne osadnictwo izraelskie na terytoriach okupowanych były najważniejszymi tematami sporów w PE przez większą część IX kadencji. Historia Bliskiego Wschodu od dawna obfituje w niespodziewane i dramatyczne wydarzenia. Część z nich stanowiła i stanowi poważne wyzwanie dla polityki UE i PE wobec tego regionu. Jednym z takich wydarzeń był atak Hamasu na Izrael 7 października 2023 r. i ofensywa podjęta później przez Izrael przeciw tej terrorystycznej organizacji, a także skutki ofensywy dla ludności cywilnej Strefy Gazy. Reakcje UE i poszczególnych jej aktorów instytucjonalnych na początku nowej fazy konfliktu były zróżnicowane. Zauważył to m.in. Parlament Europejski, który w pierwszej rezolucji – przyjętej po październikowym ataku Hamasu – odnotował: „że Komisja nie wypowiedziała się jedynym głosem w sprawie tego konfliktu, ponieważ komisarz ds. sąsiedztwa i rozszerzenia

oraz komisarz ds. zarządzania kryzysowego wydali sprzeczne oświadczenia; mając na uwadze, że kolejne oświadczenia złożyli wiceprzewodniczący Komisji/wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz przewodnicząca Komisji” (Parlament Europejski, 2023d).

Przewodnicząca PE, Roberta Metsola już 11 października 2023 r. w krótkim, ale emocjonalnym przemówieniu przed budynkiem Parlamentu w Brukseli (na *Simone Veil Agora*) jednoznacznie wyraziła solidarność z Izraelem. Jednocześnie w wystąpieniu tym w ogóle nie podniosła kwestii zobowiązań czy powinności Izraela. „Świat był świadkiem mordowania Żydów; mordowanych tylko dlatego, że byli Żydami. Ponownie. W Izraelu. Jesteśmy tu [...] aby wyrazić naszą solidarność, potępić przerażające akty terroru i morderstw oraz zażądać natychmiastowego uwolnienia zakładników” (Parlament Europejski, 2023f). R. Metsola ostro potępiła Hamas: „Nie ma usprawiedliwienia dla terroryzmu. Hamas jest organizacją terrorystyczną. Nie reprezentuje uzasadnionych aspiracji Palestyńczyków. Nie oferują rozwiązań. Oferują rozlew krwi” (Parlament Europejski, 2023f).

Kilka dni później, w rezolucji PE z 19 października 2023 r. posłowie wyrazili¹ bardziej zrównoważone stanowisko, co częściowo jest widoczne w samym tytule dokumentu – *Rezolucja Parlamentu Europejskiego [...] w sprawie nikczemnych ataków terrorystycznych Hamasu na Izrael, prawa Izraela do obrony zgodnie z prawem humanitarnym i międzynarodowym oraz sytuacji humanitarnej w Strefie Gazy*. Z jednej strony, użyto przymiotnika „nikczemny”, ale jednocześnie – według posłów – prawo Izraela do obrony powinno być wykonywane zgodnie z prawem humanitarnym i międzynarodowym. Parlament wyraźnie potępił Hamas: „z całą stanowczością potępia nikczemne ataki terrorystyczne przeprowadzone przez grupę terrorystyczną Hamas przeciwko Izraelowi oraz wyraża poparcie dla Państwa Izrael i jego narodu; powtarza, że organizacja terrorystyczna Hamas musi zostać zlikwidowana” (Parlament Europejski, 2023d). Parlament „uznaje prawo Izraela do samoobrony, zapisane w prawie międzynarodowym i przez nie ograniczone, oraz podkreśla, że działania Izraela muszą zatem pozostawać w ścisłej zgodności z międzynarodowym prawem humanitarnym; podkreśla, że ataki grupy terrorystycznej Hamas i odpowiedź Izraela mogą doprowadzić do intensyfikacji cyklu przemocy w regionie” (Parlament Europejski, 2023d). Posłowie postępują, w tym przypadku, zgodnie z deklarowanymi wartościami i ugruntowaną polityką UE wobec regionu, choć polityka ta – jak już wspomniano – nie jest skuteczna ani w stosunku do Hamasu, ani w odniesieniu do Izraela.

W rezolucji odniesiono się również do, diskutowanego wcześniej podczas debat obołubudżetowych, warunkowania pomocy dla Palestyńczyków. Parlament „wzywa Komisję, by rozpoczęła szczegółowy przegląd całej pomocy finansowej UE dla Palestyny i regionu tak, żeby zagwarantować, że żadne fundusze UE nie będą bezpośrednio ani pośrednio finansować jakiegokolwiek organizacji terrorystycznej; podkreśla, że budżet Unii musi nadal zapewniać wsparcie na rzecz budowania pokoju i stabilności w regionie, zwalczania nienawiści i fundamentalizmu oraz propagowania praw człowieka (Parlament Europejski, 2023d).

¹ Przyjęto ją przytłaczającą większością głosów: 500 – za, 21 – przeciw, przy 24 wstrzymujących się. Przeciw przyjęciu rezolucji było 13 posłów Lewicy, trzech posłów Zielonych i pięciu posłów niezrzeszonych.

Nastroje opinii publicznej w państwach członkowskich UE, ale również w instytucjach unijnych, a w tym w Parlamencie, zmieniały się z upływem czasu i wzrostem liczby ofiar cywilnych izraelskiej ofensywy w Strefie Gazy. Parlament był jedną z pierwszych instytucji, która wzywała do wprowadzenia „pauzy humanitarnej” w Strefie Gazy (Parlament Europejski, 2023d), trwałego zawieszenia broni (Parlament Europejski, 2024c), a później do natychmiastowego i stałego zawieszenia broni (Parlament Europejski, 2024b). Apele te, podobnie jak wezwania innych instytucji unijnych, organizacji międzynarodowych czy rządów poszczególnych państw, były nieskuteczne. Zdecydowana większość, z długiej listy innych postulatów formułowanych przez Parlament, nie została wdrożona:

- zapewnienie organizacjom humanitarnym dostępu do zakładników;
- ściganie i ukaranie sprawców i organizatorów wzięcia zakładników;
- ograniczenie działań wojskowych wyłącznie do celów wojskowych;
- umożliwienie dostępu pomocy humanitarnej do całej Strefy Gazy;
- natychmiastowego przywrócenia niezbędnej infrastruktury w Strefie Gazy;
- podjęcie europejskiej inicjatywy, aby przywrócić rozwiązanie dwupaństwowe;
- natychmiastowe wznowienie procesu pokojowego;
- położenie kresu palestyńskiemu terroryzmowi;
- zakończenie okupacji terytoriów palestyńskich;
- nałożenie środków ograniczających na ekstremistycznych osadników;
- wpisanie wysokich rangą przywódców politycznych Hamasu na unijną listę terrorystów;
- zapewnienie, aby pomoc rozwojowa UE dla Palestyńskiej Władzy Narodowej nie była utrudniana ani przerywana;
- pociągnięcie do odpowiedzialności osób, które dopuściły się aktów terrorystycznych i naruszeń prawa międzynarodowego;
- zbadanie wszystkich zbrodni wojennych;
- niezwłoczne zainicjowanie środków deeskalacji konfliktu;
- wykazanie powściągliwości przez obie strony;
- wszczęcie szczegółowych dochodzeń, które pozwolą ustalić źródła funduszy i systemów uzbrojenia wykorzystywanych przez Hamas;
- nałożenie sankcji UE na państwa i podmioty, które ułatwiły ataki Hamasu, w szczególności na Iran i Katar (Parlament Europejski, 2024c).

Parlament Europejski IX kadencji regularnie i często wyrażał swe stanowisko w sprawach dotyczących Bliskiego Wschodu. Zagadnieniem, które budziło najwięcej sporów i kontrowersji wśród posłów była kwestia konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Względnie szeroka zgoda co do tego, że UE ma wpływ na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego i budowanie instytucji w Autonomii Palestyńskiej, nie zmienia jednocześnie faktu, że oddziaływanie polityczne UE na władze Autonomii jest znikome (Akgül-Açikmeşe, Kausch, Özel, Soler i Lecha, 2023). Dotyczy to m.in. Parlamentu Europejskiego. Realny wpływ Parlamentu na działania Izraela również pozostawał bardzo ograniczony. Posłowie mieli zróżnicowane opinie na temat procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie i wyrażają je w sposób otwarty i bezpośredni. Niezależnie od swych poglądów, posłowie nie byli w stanie wpłynąć na działania stron konfliktu, ani doprowadzić do zrealizowania kluczowego postulatu Parlamentu czyli

do wznowienia bezpośrednich negocjacji między Izraelem i Palestyną. W rezolucjach i zaleceniach posłowie powtarzali swoje wnioski wobec konfliktu bliskowschodniego, które generalnie są zgodne z polityką Komisji Europejskiej i Rady. Parlament IX kadencji regularnie formułował krytyczne uwagi adresowane do obu stron konfliktu. W rezultacie żadna ze stron nie była w pełni usatysfakcjonowana stanowiskiem Parlamentu Europejskiego.

Bibliografia

- Akgül-Açıkmış S., Kausch K., Özel S., Soler i Lecha E. (2023), *Stalled by Division: EU Internal Contestation over the Israeli-Palestinian Conflict*, "JOINT Research Papers", nr 19, https://www.iai.it/sites/default/files/joint_rp_19.pdf, 5.07.2024.
- Dubowski T. (2020), *Parlament Europejski a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4, doi.org/10.31268/PS.2020.47.
- Hackenesch C., Bergmann J., Orbie J. (2021), *Development Policy under Fire? The Politicization of European External Relations*, "Journal of Common Market Studies", vol. 59, nr 1, s. 3–19.
- Kaczmarek F. (2023), *Polityka UE wobec Bliskiego Wschodu*, Grupa Wydawnicza FNCE, Poznań.
- Parlament Europejski (2020), *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie projektu decyzji Rady w sprawie zawarcia w imieniu Unii Eurośródziemnomorskiej umowy lotniczej między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a rządem Państwa Izrael, z drugiej strony (14207/2019 – C9-0196/2019 – 2012/0324(NLE))*, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0324\(NLE\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/0324(NLE)), 25.07.2024.
- Parlament Europejski (2022a), *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2020, sekcja III – Komisja (2021/2106(DEC))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0144_PL.html, 23.07.2024.
- Parlament Europejski (2022b), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 października 2022 r. w sprawie stanowiska Rady dotyczącego projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2023 (12108/2022–C9-0306/2022–2022/0212(BUD))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0366_PL.html, 10.07.2024.
- Parlament Europejski (2022c), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie perspektywy rozwiązania dwupaństwowego dla Izraela i Palestyny (2022/2949(RSP))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0443_PL.html, 22.07.2024.
- Parlament Europejski (2023a), *Palestine: MEPs voice strong support for a lasting two-state solution*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230707IPR02432/palestine-meps-voice-strong-support-for-a-lasting-two-state-solution>, 14 VII 2024.
- Parlament Europejski (2023b), *Poprawki 1–185. Projekt sprawozdania Nicolae Ștefănuță, Niclas Herbst (PE736.519v01-00). Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2023 – wszystkie sekcje (2022/0212(BUD))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/BUDG-AM-736655_PL.pdf, 23.07.2024.
- Parlament Europejski (2023c), *Relations with the Palestinian Authority (debate), 11 lipiec 2023*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-07-11-ITM-015_EN.html, 14.07.2024.
- Parlament Europejski (2023d), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 października 2023 r. w sprawie nikczemnych ataków terrorystycznych Hamasu na Izrael, prawa Izraela do obro-*

- ny zgodnie z prawem humanitarnym i międzynarodowym oraz sytuacji humanitarnej w Strefie Gazy (2023/2899(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0373_PL.html, 31.07.2024.
- Parlament Europejski (2023e), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2023 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – sprawozdanie roczne za 2022 r. (2022/2048(INI))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0009_PL.html, 9.07.2024.
- Parlament Europejski (2023f), *Speech by President Metsola at the solemn moment in solidarity with the victims of the terror attacks in Israel*, https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2023/10/press_release/20231011IPR06911/20231011IPR06911_en.pdf, 30.07.2024.
- Parlament Europejski (2023g), *Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady, Komisji i Wiceprzewodniczącego Komisji / Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie stosunków z Palestyńską Władzą Narodową (2021/2207(INI))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0283_PL.html, 30.07.2024.
- Parlament Europejski (2024a), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 kwietnia 2024 r. zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2022, sekcja X – Europejska Służba Działań Zewnętrznych (2023/2134(DEC))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0236_PL.html, 24.07.2025.
- Parlament Europejski (2024b), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie bezpośredniego ryzyka masowej śmierci głodowej w Gazie i ataków na dostawy pomocy humanitarnej (2024/2616(RSP))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0159_PL.html, 31.07.2024.
- Parlament Europejski (2024c), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie sytuacji humanitarnej w Strefie Gazy, potrzeby zawieszenia broni i ryzyka eskalacji w regionie (2024/2508(RSP))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0051_PL.html, 31.07.2024.
- Youngs R., Zihnioglu Ö. (2021), *EU Aid Policy in the Middle East and North Africa: Politicization and its Limits*, "JCMS: Journal of Common Market Studies", vol. 59, nr 1, s. 126–142, <https://doi.org/10.1111/jcms.13136>.

The Middle East and the Middle East Conflict in the Resolutions and Decisions of the 9th Parliamentary Term of the European Parliament

Summary

The purpose of the research, the results of which are presented in the article, was to show the position of the European Parliament towards the Middle East, resulting from the resolutions and decisions of the EP of the 9th term, taken in 2019–2024. The research hypothesis assumed that the position of the EP towards the Middle East, resulting from its resolutions and decisions taken, is in line with the basic policies of other EU institutions – the Council and the European Commission. The research used, among others, the method of institutional analysis. The research confirmed that the Parliament's position is consistent with the policies of other EU institutions. Members of the European Parliament have diverse opinions on the Middle East Peace Process. Regardless of their views, however, they are unable to influence the actions of the parties to the conflict, or to bring about the realization of Parliament's key demand - the resumption of direct negotiations between Israel and Palestine.

Key words: European Parliament, Middle East, peace process

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Filip Kaczmarek

Data curation (Zestawienie danych): Filip Kaczmarek

Formal analysis (Analiza formalna): Filip Kaczmarek

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Filip Kaczmarek

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Filip Kaczmarek

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist
(Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

