

Michał M. Kosman

Parlament Europejski – wybrane aspekty ewolucji

Początki

Podstawową cechą organizacji międzynarodowych jest struktura instytucjonalna, stanowiąca jej żywą tkankę konstrukcyjną. Możemy przyjąć, że wśród organów rządowych organizacji międzynarodowych znajdują się organy plenarne, zarządzająco-wykonawcze, administracyjne, organy pokojowego rozstrzygnięcia sporów oraz parlamentarne. Regułą jest, że te ostatnie składają się z delegatów parlamentów krajowych państw tworzących daną organizację¹. Parlament Europejski również wpisywał się do 1979 r. w ten schemat. Jednak od trzech dekad wyłaniany jest w wyborach powszechnych, co pozwala ów organ uznać za ewenement w skali światowej.

Gdy 9 maja 1950 r. francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman wystąpił z propozycją ustanowienia organizacji nadzorującej wydobycie węgla i produkcję stali oraz obrót tymi surowcami w gronie kilku państw zachodnioeuropejskich, miał na uwadze przede wszystkim roztoczenie kontroli nad zachodnioniemieckim przemysłem i jego strategicznymi – z punktu widzenia maszyny

¹ A. Florczak, T. Kegel, *Struktura międzynarodowych organizacji rządowych*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 57–68.

zbrojeniowej – gałęziami. Propozycja francuskiego męża stanu znalazła akceptację krajów Beneluksu, Włoch i – co najistotniejsze – Republiki Federalnej Niemiec, która każdą inicjatywę międzynarodową, w jakiej mogła uczestniczyć, rozpatrywała w kategoriach szans stopniowego „powrotu” na arenę międzynarodową i odzyskiwania krok po kroku suwerenności.

W deklaracji Schumana pojawiły się pewne zarysy konstrukcji instytucjonalnej przyszłej Wspólnoty. Francuski mąż stanu wspominał o wspólnej administracji zwierzchniej (przyszłej Wysokiej Władzy) z przewodniczącym na czele, kierującej całością organizacji, złożonej z niezależnych funkcjonariuszy². Deklaracja jeszcze nie wspominała o organie międzyparlamentarnym ani innych instytucjach, które miały wyłonić się w rezultacie kilkumiesięcznych negocjacji nad projektem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS).

Traktat podpisany w Paryżu 18 kwietnia 1951 r. wymieniał wśród organów EWWiS Wspólne Zgromadzenie jako organ międzyparlamentarny, reprezentujący narody państw zrzeszonych we Wspólnocie. Składał się z łącznie z 78 delegatów parlamentów krajowych wybieranych raz do roku, lecz warto zwrócić uwagę, że już wówczas zapowiedziano możliwość wyłaniania ich drogą powszechnych wyborów³. Ówczesne funkcje Wspólnego Zgromadzenia były nader skromne, sprowadzały się głównie do zadań kontrolnych i konsultacyjnych. Obejmowały one m.in. możliwość wysłuchiwanie i omawiania sprawozdań przedkładanych przez Wysoką Władzę, najsilniejszym jednak instrumentem tejże kontroli była możliwość wyrażenia Wysokiej Władzy wotum nieufności większością dwóch trzecich głosów w obecności ponad połowy członków Wspólnego Zgromadzenia. Pierwszym przewodniczącym został zasłużony belgijski polityk Paul-Henri Spaak, który kilka lat później miał zasłynąć jako autor raportu stanowiącego podstawę traktatów o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (EWEA). Spaak został wybrany na inauguracyjnym posiedzeniu Wspólnego

² Tekst deklaracji Schumana: „Keesing’s Archiv der Gegenwart” 9 maja 1950, s. 2372.

³ „Keesing’s Archiv der Gegenwart” 18 kwietnia 1951, s. 2906.

Zgromadzenia w dniu 10 września 1952 r., pokonawszy niemieckiego chadeka Heinricha von Brentano, późniejszego ministra spraw zagranicznych RFN, stosunkiem głosów 38 do 30⁴.

Wspólne Zgromadzenie znaleźć się miało również w strukturze instytucjonalnej Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), stanowiąc wspólny organ EWWiS i EWO, jednak w przypadku EWO miało być powiększone o dziewięć mandatów (po trzy dla Francji, RFN i Włoch). W porównaniu z EWWiS miało mieć jednak nieco szersze uprawnienia, zakładano bowiem niewielki zakres kompetencji legislacyjnych, przewidując jego udział w uchwalaniu budżetu EWO⁵. Z kolei w projekcie Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP)⁶ pojawia się już określenie „Parlament”. Organ ten, w przeciwieństwie do Wspólnego Zgromadzenia EWWiS i EWO, miał mieć strukturę dwuizbową. Izba Narodów wybierana byłaby na pięć lat w powszechnych wyborach, z kolei członków Senatu wyłaniałyby parlamenty krajowe również na pięcioletnią kadencję⁷. Parlament miał pełnić funkcje ustawodawcze, *ergo* jego pozycja byłaby znacznie silniejsza aniżeli Wspólnego Zgromadzenia.

Fiasko projektu integracji wojskowej w ramach EWO⁸ uczyniło bezprzedmiotowym także kwestię EWP, wykazując brak gotowości szóstki do integracji politycznej i militarnej. Tym samym stało się

⁴ *Wahl von Paul-Henri Spaak*, www.ena.lu (tłum. artykułu: J. Schwoebel, *Paul-Henri Spaak est élu président de la l'Assemblée de la communauté du charbon et de l'acier*, „Le Monde” 12 września 1952, No. 2373).

⁵ J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005*, Kraków 2006, s. 56–58.

⁶ Projekt Europejskiej Wspólnoty Politycznej przygotowany został w ramach tzw. Wspólnego Zgromadzenia *ad hoc* (Wspólne Zgromadzenie EWWiS powiększone o dziewięciu delegatów, tak jak przewidywał to traktat o EWO) i ogłoszony 10 marca 1953.

⁷ J.J. Węc, *Spór o...*, s. 68–70. Co ciekawe, w Izbie Narodów przewidziano 70 miejsc dla Francji przy 63 dla RFN i Włoch (we Wspólnym Zgromadzeniu EWWiS te trzy państwa posiadały równą liczbę deputowanych – po 18) dodatkowych siedmiu delegatów miało bowiem pochodzić z francuskich posiadłości zamorskich.

⁸ 30 sierpnia 1954 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe wykluczyło kwestię ratyfikacji traktatu z porządku obrad, co oznaczało całkowity upadek projektu EWO. Szerzej na temat przyczyn stanowiska Francji zob. J. Krasuski, *Historia polityczna Europy Zachodniej 1945–2002*, Poznań 2003, s. 141–150.

katalizatorem rozmów nad rozszerzeniem zakresu integracji gospodarczej. Traktaty rzymskie z 25 marca 1957 r., powołujące do życia EWG i EWEA, wśród organów obu Wspólnot wymieniały Zgromadzenie, natomiast konwencja w sprawie wspólnych organów Wspólnot Europejskich podpisana tego samego dnia przewidywała utworzenie jednego Zgromadzenia dla wszystkich trzech Wspólnot. Podobnie jak w przypadku Wspólnego Zgromadzenia EWWiS miało się ono składać z „przedstawicieli narodów państw”. Procedura ich wyłaniania nie uległa zmianie, nadal byli wybierani przez parlamenty krajowe. Podobnie kompetencje Zgromadzenia trzech Wspólnot zasadniczo nie odbiegały od prerogatyw Wspólnego Zgromadzenia EWWiS, prowadząc się do funkcji konsultacyjnych (opiniowanie projektów aktów prawnych w określonych traktatowo dziedzinach) i kontrolnych (m.in. rozpatrywanie sprawozdań Komisji EWG i Komisji EWEA, możliwość ich odwołania większością dwóch trzecich w obecności ponad połowy członków Zgromadzenia). W porównaniu ze Wspólnym Zgromadzeniem EWWiS nastąpił przyrost składu Zgromadzenia z 78 do 142 członków. Jednocześnie na Zgromadzenie nałożony został obowiązek przygotowania w przyszłości projektu aktu dotyczącego powszechnych wyborów do Zgromadzenia, lecz ostateczne rozstrzygnięcia w tej sprawie podjęte miały zostać jednomyślnie przez Radę Ministrów.

Droga do powszechnych wyborów

Jak pamiętamy, już traktat paryski o EWWiS przewidywał możliwość wyłaniania delegatów do Wspólnego Zgromadzenia w oparciu o powszechne wybory w państwach członkowskich (art. 21 traktatu). Z kolei traktaty rzymskie mówiły już nie o **możliwości**, ale **zobowiązaniu** do przygotowaniu stosownego aktu prawnego umożliwiającego w przyszłości przeprowadzanie wyborów do Zgromadzenia Wspólnot. Pierwsza jego sesja odbyła się 19 marca 1958 r. w Strasburgu. 20 marca mocą własnej decyzji Zgromadzenie przyjęło nazwę Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne⁹, z kolei cztery lata póź-

⁹ *Résolution de l'Assemblée parlementaire européenne relative à la dénomination*

niej – 30 marca 1962 r. – gremium to przyjęło uchwałę o nazwie „Parlament Europejski” (PE)¹⁰.

Droga do realizacji traktatowych zapisów o powszechnych wyborach okazała się jednak niełatwa. Od przyjęcia traktatów rzymskich do pierwszej elekcji minąć miały ponad dwie dekady, mimo że Parlament dość wcześnie podjął wysiłki w tym kierunku. Pierwszą poważniejszą inicjatywą było sprawozdanie grupy deputowanych komitetu ds. politycznych i instytucjonalnych w sprawie powszechnych wyborów, przedłożone w kwietniu 1960 r.¹¹ 17 maja deputowani przyjęli projekt aktu o powszechnych wyborach do Parlamentu Europejskiego, przygotowany przez belgijskiego senatora Fernanda Dehousse’a. Od początku Parlament napotykał jednak na opór Rady Ministrów, która – jak pamiętamy – miała podjąć ostateczną decyzję w sprawie wyborów. 7 lutego 1963 r. PE skierował do Rady zapytanie o losy powyższego projektu, na tym etapie w Radzie nie było jednak jednomyślnej dlań akceptacji. Ważne impulsy w owym czasie niosły także inicjatywy poszczególnych parlamentów krajowych, m.in. projekt grupy 391 członków francuskiego Zgromadzenia Narodowego z czerwca 1963 r. czy też projekt frakcji SPD w Bundestagu z czerwca 1964 r. Irytacja deputowanych sięgnęła zenitu 12 marca 1969 r., kiedy to w PE odbyła się debata w oparciu o dokument przygotowany w komisji prawnej Parlamentu, zakończona rezolucją wyrażającą zniecierpliwienie i dezaprobatę wobec dotychczasowej obstrukcji Rady. Sprawozdawca Fernand Dehousse, autor wspomnianego projektu sprzed dziewięciu lat, w pełnych emocjach stwierdził: „Mamy do czynienia z zaniechaniem ze strony Rady Ministrów, należy więc stworzyć teraz

de l'Assemblée (20 mars 1958), „Journal officiel des Communautés européennes” 24 kwietnia 1958, s. 6.

¹⁰ *Résolution de l'Assemblée parlementaire européenne relative à la dénomination de l'Assemblée (30 mars 1962)*, „Journal officiel des Communautés européennes” 26 kwietnia 1962, s. 1045. W traktatach nadal funkcjonował termin „Zgromadzenie”. W dalszej części artykułu będę posługiwał się nazwą Parlament Europejski (PE).

¹¹ *Bericht im Namen des Ausschusses für politische Angelegenheiten und institutionelle Fragen über die Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner direkter Wahl*, „Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente 1960–1961” 30 April 1960, Dokument 22, <http://www.europarl.europa.eu>.

taki stan prawny, aby Rada musiała się ostatecznie wypowiedzieć”. Deputowany zapowiedział również możliwość zaskarżenia Rady przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot poprzez postawienie jej zarzutu zaniechania i tym samym złamanie traktatów rzymskich¹². Deputowani zażądali niezwłocznego zajęcia się przez Radę projektem Parlamentu. Gniewna rezolucja pobudziła Radę do działania. 12 maja 1969 r. zleciła ona Komitetowi Stałych Przedstawicieli rozpatrzenie parlamentarnego projektu z 1960 r. Także haski szczyt szefów państw i rządów z 1–2 grudnia 1969 r. polecił Radzie zajęcie się kwestią bezpośrednich wyborów do PE. Z kolei 25 marca 1972 r. grupa ekspertów pod przewodnictwem Georgesa Vedela przedłożyła raport, w którym m.in. znalazły się zapisy akcentujące konieczność zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego. Pojawiły się tam również uwagi podkreślające znaczenie mechanizmu bezpośrednich wyborów do PE jako najlepszej metody dla wzmocnienia jego legitymacji demokratycznej¹³. Irytacja deputowanych z powodu nieustannej obstrukcji Rady Ministrów znalazła swoje ujście także 26 maja 1972 r., gdy ówczesny przewodniczący PE Walter Behrendt streścił opinię dwóch profesorów uniwersyteckich (Constantinescu i Covera), która potwierdzała możliwość złożenia skargi przeciwko Radzie z powodu odwlekania decyzji o bezpośrednich wyborach do PE. Rok później, zebrany dniach 11–13 maja 1973 r. w Londynie zjazd Ruchu Europejskiego, świętujący 25 rocznicę słynnego kongresu haskiego, który m.in. utorował drogę do utworzenia Rady Europy, w dokumencie końcowym położył nacisk na utworzenie Europejskiej Unii Politycznej, żądając jednocześnie wprowadzenia powszechnych wyborów do PE. Intensyfikacja nacisków powoli zaczęła przynosić efekty, bowiem paryski szczyt szefów państw i rządów w dniach 9–10 grudnia 1974 r. dał już jasną perspektywę powszechnych wyborów. W miesiąc później, 14 stycznia 1975 r., PE uchwalił nowy projekt aktu na temat powszechnych wyborów w oparciu o prace parlamentarnego komitetu

¹² Zapis powyższej debaty zob. http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/04_2009/Debat_1969-03-12_DE.pdf.

¹³ *Bericht der ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments („Bericht Vedel“)*, „Bulletin der Europäischen Gemeinschaften“ 1972, Nr. Beilage 4, s. 7–87.

politycznego pod kierownictwem holenderskiego deputowanego Schelto Patijna. Pod koniec 1975 r., obradująca w dniach 1–2 grudnia, Rada Europejska ogłosiła zamiar przeprowadzenia pierwszych wyborów w maju lub czerwcu 1978 r. Katalizatorem działań w tym kierunku był również słynny raport belgijskiego premiera Leo Tindemansa, który m.in. położył nacisk na wprowadzenie powszechnych wyborów jako sposobu na podniesienie politycznego autorytetu Parlamentu i wzmocnienia jego legitymacji demokratycznej. Sprawa wyraźnie nabrała rozpędu, problemem było już tylko ustalenie szczegółów. Obradująca w kwietniu (Luksemburg) i lipcu (Bruksela) 1976 r. Rada Europejska dokonała podziału liczebnego miejsc w przyszłym Parlamencie pomiędzy państwa Wspólnot. Decyzja ta formalnie została usankcjonowana 20 września 1976 r. przez Radę Ministrów w *Akcie dotyczącym wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich*, który precyzował m.in. takie kwestie, jak podział miejsc (łącznie przewidywał 410 mandatów), status deputowanego czy pięcioletnią kadencję PE. Posłowie mieli dysponować mandatem wolnym, niepołączalnym z funkcjami w rządzie krajowym, Komisji Wspólnot i innych ważniejszych organach Wspólnot. Dopuszczalne było łączenie mandatu w PE z członkostwem w parlamencie krajowym. Na Parlament nałożono zobowiązanie przygotowania w przyszłości wspólnej dla wszystkich państw procedury wyborczej, przed jej wejściem w życie wybory miały odbywać się wedle ordynacji krajowych. Ostateczną decyzję o dacie pierwszych wyborów zgodnie z *Aktem* miała przyjąć Rada Ministrów po konsultacji z Parlamentem¹⁴. W towarzyszącej *Aktowi* uchwale wyrażono dążenia do przeprowadzenia pierwszych wyborów w okresie maja lub czerwca 1978 r., zgodnie w wcześniejszymi zapowiedziami Rady Europejskiej. Życie zweryfikowało tę datę, gdyż w następstwie przewlekłości procedur ratyfikacyjnych dotyczących *Aktu*, obradująca 7–8 kwietnia 1978 r. Rada Europejska zaproponowała przesunięcie terminu wyborów na 7–10 czerwca 1979 r. Datę tę zaakceptował Parlament podczas gło-

¹⁴ *Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich*, <http://www.ukie.gov.pl>.

sowania w dniu 4 lipca 1978 r., natomiast postać formalnej uchwały nadała jej Rada Ministrów 25 lipca 1979 r.¹⁵

Wybory odbyły się zgodnie z ustaleniami w pierwszej dekadzie czerwca 1979 r. według różnych ordynacji w państwach dziewiątki¹⁶. W okresie kilku–kilkunastu miesięcy, które je poprzedzały, sygnalizowano problemy bliskich programowo partii krajów dziewiątki z ustaleniem wspólnej platformy programowej¹⁷. Niemniej jednak pierwszym roboczym posiedzeniu w Luksemburgu w dniach 9–13 lipca 1979 r. Parlament podzielił się na siedem frakcji. Z kolei owocem pierwszego posiedzenia plenarnego był wybór Simone Veil, dawnej minister zdrowia i opieki społecznej w rządzie Francji, na funkcję przewodniczącego Parlamentu. Wcześniej zaakceptowano propozycję niemieckiego deputowanego Egona Klepscha, aby wyboru przewodniczącego dokonywać na dwa i pół roku – tj. połowę kadencji Parlamentu¹⁸.

¹⁵ Na temat drogi do urzeczywistnienia powszechnych wyborów do PE zob. „Archiv der Gegenwart” 10 czerwca 1979, s. 22626–22627.

¹⁶ W ośmiu państwach odbyły się według ordynacji proporcjonalnej, jedynie w Wielkiej Brytanii obowiązywała ordynacja większościowa. Różne rozwiązania przyjęto w kwestii liczby okręgów wyborczych – w pięciu przypadkach okręgiem był cały obszar kraju, w trzech państwach przyjęto podział na 3–5 okręgów, natomiast w Wielkiej Brytanii wprowadzono 79 okręgów (78 plus Irlandia Północna). Kilka państw przyjęło także pewne szczególne postanowienia w odniesieniu do podziału mandatów według kryteriów narodowych bądź terytorialnych: w Belgii z góry przydzielono 13 mandatów Flamantom i 11 Walonom, z puli RFN trzy mandaty zarezerwowano dla Berlina Zachodniego, w przypadku Danii jeden mandat przypadł na Grenlandię, z kolei Zjednoczone Królestwo trzy mandaty przyznało Irlandii Północnej. Najwyższą frekwencję odnotowano w Belgii (87,6%, obowiązek uczestnictwa w wyborach) i we Włoszech (85,9%), następnie w Luksemburgu (85,6%; obowiązek udziału w wyborach). Na kolejnym miejscu ulokowała się RFN (65,9%), następnie Irlandia (63,6%), Francja (60,9%), Holandia (58%), Dania (46,8%). Ostatnie miejsce zajęła tradycyjnie eurosceptyczna Wielka Brytania (30,5%). „Archiv der Gegenwart” 10 czerwca 1979, s. 22627–22629.

¹⁷ *Vor der Wahl zum Europäischen Parlament sind die Parteien auf Gemeinschaftsebene nicht vereint*, www.ena.lu (tłum. artykułu: F. Fidalgo, *Los partidos, divididos a nivel comunitario ante las elecciones del Parlamento Europeo* „El País” 5 listopada 1978).

¹⁸ „Archiv der Gegenwart” 31 lipca 1979, s. 22786.

Wzrost znaczenia PE w systemie instytucjonalnym Wspólnot/UE

Wylanianie deputowanych w drodze demokracji bezpośredniej dało Parlamentowi ważny argument w dążeniach do rozszerzenia jego – skromnych dotąd – kompetencji. Jego funkcje zostały w niewielkim stopniu rozbudowane już jednak prawie dekadę wcześniej. W następstwie traktatu luksemburskiego z 22 stycznia 1970 r. powiększone zostały bowiem budżetowe prerogatywy Parlamentu, m.in. możliwość zgłaszania poprawek w zakresie wydatków obligatoryjnych czy też decydowania w zakresie wydatków nieobligatoryjnych. Postanowienia te rozszerzał traktat brukselski z 22 lipca 1975 r., dający Parlamentowi możliwość odrzucenia budżetu większością 2/3 głosów, jak i zobowiązujący Komisję Wspólnot do przedstawiania Parlamentowi absolutorium z realizacji budżetu¹⁹. Jednak europejska debata nad projektami unii politycznej, w tym przemian instytucjonalnych, nabrała tempa dopiero w pierwszej połowie lat 80. Sam Parlament włączył się do niej bardzo aktywnie, ustanawiając w lipcu 1981 r. stałą komisję do spraw instytucjonalnych pod kierownictwem nestora integracji europejskiej, włoskiego deputowanego Altiero Spinellego. W oparciu o jej prace Parlament przyjął 14 lutego 1984 r. projekt traktatu o Unii Europejskiej, który zakładał przyrost jego własnych kompetencji, m.in. szerokie – wraz z Radą Unii – kompetencje prawodawcze, powoływanie Komisji Europejskiej czy możliwość składania petycji do PE przez obywateli Unii²⁰. Projekt Parlamentu był zresztą jedną z kilku ważnych inicjatyw z pierwszej połowy lat osiemdziesiątych²¹, które doprowadziły do podpisania Jednolitego Aktu

¹⁹ Szerzej zob. J.J. Węc, *Spór o...*, s. 145–151.

²⁰ *Draft Treaty establishing the European Union*, „Bulletin of the European Communities”, February 1984, No. 2, s. 8–26.

²¹ Chodzi przede wszystkim o deklarację Rady Europejskiej w sprawie Unii Europejskiej (marzec 1981 r.), włosko-niemiecki projekt Aktu Europejskiego ministrów Genschera i Colombo (przedstawiony na Radzie Europejskiej w listopadzie 1981 r.), Uroczystą Deklarację o Unii Europejskiej (Rada Europejska, Stuttgart, 19 czerwca 1983 r.) czy działalność powołanych mocą postanowień Rady Europejskiej z Fontainebleau (czerwiec 1984 r.) dwóch organów: Komitetu do spraw Europy Obywateli (komitet Adonnino) oraz Komitetu do spraw Zmian Instytucjonalnych

Europejskiego (JAE) w lutym 1986 r. – pierwszej poważnej reformy traktatowej od czasu układów rzymskich.

Przewidziany w JAE wzrost prerogatyw PE daleki był od oczekiwań samych deputowanych, ale i tak był krokiem naprzód. Postęp dotyczył przede wszystkim wzmocnienia udziału PE w procesach prawodawczych. Oprócz istniejącej już procedury konsultacyjnej wprowadzono w odniesieniu do konkretnych obszarów decyzyjnych kolejne dwie: współpracy i zgody. Ta pierwsza dawała Parlamentowi możliwość proponowania poprawek do stanowiska Rady Ministrów przez PE bądź jego odrzucenia (Rada wprowadziła zachowała mimo wszystko możliwość przełamania weta ze strony Parlamentu, jednak już tylko jednogłośnie). Druga z kolei oznaczała wymóg akceptacji Parlamentu dla określonego projektu (bez możliwości wpływania na jego treść). Ponadto rozszerzono zakres dziedzin, w których decyzja wymagała konsultacji ze strony Parlamentu²².

Istotnym aspektem funkcjonowania PE w owym czasie stały się narastające kontrowersje wiążące się z jego lokalizacją. Od początku funkcjonował w trójkącie: Strasburg (siedziba plenarna) – Bruksela (miejsce pracy komisji parlamentarnych i frakcji) – Luksemburg (lokalizacja Sekretariatu PE). Z uwagi na wysokie koszty i niedogodności związane z przemieszczaniem się pomiędzy tymi trzema miastami sprawa ta budziła gorące emocje. Decyzja Rady Europejskiej, podjęta w Maastricht w 1981 r., mówiła jednak o zachowaniu *status quo* w zakresie lokalizacji instytucji wspólnotowych²³, co nie powstrzymało przeciwników istniejącego rozbitcia lokalizacji PE przed nieustanną krytyką tego stanu rzeczy. Pojawiające się nawoływania do przeniesienia siedziby plenarnej do Brukseli mobilizowały francuskich polityków do obrony dotychczasowej, strasburskiej lokalizacji. Francuska klasa polityczna w 1987 r. wyjątkowo silnie

(komitet Dooge'a). Ich wnioski stały się podstawą prac konferencji międzyrządowej 1985 r., zakończonej podpisaniem Jednolitego Aktu Europejskiego w lutym roku następnego. Na temat tych inicjatyw zob. J.J. Węc, *Spór o...*, s. 163–174.

²² Szerzej zob. J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991, s. 50–53.

²³ *Strasbourg – der Zankapfel Europas*, www.ena.lu (tłum artykułu: M. Scotto, *Strasbourg dans la querelle européenne*, „Le Monde” 2 kwietnia 1981).

się zjednoczyła (z wyjątkiem komunistów i Frontu Narodowego) w obliczu niepokojących ją inicjatyw zmierzających do pozbawienia Strasburga zaszczytu goszczenia eurodeputowanych. Dwa lata wcześniej znaczna ich część opowiedziała się bowiem za budową sali plenarnej Parlamentu w stolicy Belgii. Z kolei w październiku 1987 r. na światło dzienne wyszła inicjatywa kilkunastu deputowanych Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, zmierzająca do ulokowania siedziby plenarnej PE w Luksemburgu²⁴. Twarda postawa Paryża przecięła jednak jakiegokolwiek dyskusje na ten temat.

Wracając do problemu ewolucji kompetencji Parlamentu – JAE wprowadzał dość ograniczone reformy, jednak otworzył legislacyjne bramy do dalszych przemian. Z kolei traktat o Unii Europejskiej (TUE), podpisany 7 lutego 1992 r. w holenderskim Maastricht w atmosferze fundamentalnych przemian politycznych w Europie i na świecie, przyniósł już zasadniczą poprawę znaczenia Parlamentu Europejskiego. Jej główne elementy sprowadzały się do przyznania mu wpływu na formowanie Komisji Europejskiej (rozszerzonego traktatem z Amsterdamu). Przede wszystkim jednak TUE wzmocnił rolę Parlamentu w procesie legislacyjnym poprzez wprowadzenie procedury współdecydowania (zmodyfikowanej i uproszczonej później w traktacie amsterdamskim). Jej najważniejszym elementem stała się możliwość nieodwracalnego odrzucenia przez PE projektu rozpatrywanego aktu prawnego, jak również wprowadzenie instytucji komitetu pojednawczego w procesie legislacyjnym, powoływanego w przypadku kolizji stanowisk Rady UE i Parlamentu. W tym momencie Parlament stawał się rzeczywistym współlegislatorem obok Rady, przynajmniej w większości spraw objętych pierwszym filarem UE. Mankamentem pozostał natomiast niewielki wpływ PE na sprawy z zakresu drugiego i trzeciego filaru, jak również brak prawa inicjatywy legislacyjnej. Dodajmy, że traktat z Maastricht ostatecznie uregulował kwestię nazwy omawianego organu, jednoznacznie posługując się nazwą „Parlament Europejski”²⁵.

²⁴ *Frankreich kämpft um Straßburg als Sitz der europäischen Institutionen*, www.ena.lu (tłum. artykułu: I. Cembrero, *Francia lucha por defender Estrasburgo como sede europea*, „El País” 16 września 1987).

²⁵ Thomas Schmitz zwraca uwagę, że JAE nie był w tym względzie konsekwent-

Traktat z Maastricht i utworzenie trójfilarowej konstrukcji UE zintensyfikowało debatę na temat przyszłości Unii w kontekście jej strukturalnej i funkcjonalnej reformy, która miałyby przynieść większą efektywność działania UE²⁶. Źródłem owej debaty po wejściu w życie TUE była przede wszystkim perspektywa powiększenia Unii o liczną grupę państw zza dawnej żelaznej kurtyny. Truizmem jest stwierdzenie, iż w każdej demokratycznej strukturze społecznej w miarę zwiększania się liczby podmiotów ją tworzących wzrasta groźba dysfunkcjonalności i spadku efektywności decyzyjnej. Podobne zagrożenia przewidywano w przypadku Unii Europejskiej. Wspólnota, licząca początkowo sześć państw, w chwili zawierania TUE składała się już z dwunastu podmiotów, u progu Unii czekała już kolejna czwórka²⁷, a w perspektywie kilku-kilkunastu lat spodziewano się, że Unia będzie liczyła 25–30 członków. Nic zatem dziwnego, że po rozszerzeniu z 1995 r. kwestia akcesji kolejnych państw została na pewien czas zamrożona, Unia bowiem postanowiła zwrócić się do wewnątrz i zająć się sprawą reform instytucjonalnych. Główny argument przemawiający za nimi wiązał się z obawą o instytucjonalno-funkcjonalny paraliż Unii w przypadku zachowania dotychczasowego modelu konstrukcji instytucjonalnej i trybu podejmowania decyzji. Zapisy traktatu amsterdamskiego, stanowiącego rezultat konferencji międzyrządowej 1996–1997, okazały się jednak

ny, pozostawił bowiem w części artykułów traktatów założycielskich Wspólnot dawny termin „Zgromadzenie”, w innych natomiast wprowadzał nazwę „Parlament Europejski”. T. Schmitz, *Integration in der Supranationalen Union*, Baden-Baden 2001, s. 127.

²⁶ Mówiąc w latach dziewięćdziesiątych o potrzebie reform instytucjonalnych Unii, podkreślano przede wszystkim następujące ich aspekty; ograniczenie zasady jednomyślności i tym samym rozszerzenie zakresu dziedzin objętych głosowaniem w trybie większości kwalifikowanej; modyfikacja definicji większości kwalifikowanej (duże kraje dążyły do tego, aby w większym stopniu odzwierciedlała ona potencjał demograficzny poszczególnych państw); problem zróżnicowanej integracji (przybrał on z czasem postać mechanizmu wzmocnionej współpracy); rozszerzenie kompetencji Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, jako jedynej instytucji wyłanianej w ramach demokracji bezpośredniej

²⁷ Austria, Finlandia, Szwecja i Norwegia. Ta ostatnia, mimo zawarcia traktatu akcesyjnego w 1994 r., nie przystąpiła do UE w rezultacie negatywnej opinii Norwegów wyrażonej w referendum.

nader skromne i zdecydowanie niewystarczające. W odniesieniu do Parlamentu Europejskiego rozszerzono jego kompetencje legislacyjne na kwestie przesunięte z trzeciego do pierwszego filaru UE, zwiększono też zakres spraw objętych procedurami współdecydowania i zgody, a więc tymi, w których stanowisko Parlamentu miało istotny wpływ na losy danego projektu. W odniesieniu do procedury powoływania Komisji Europejskiej wprowadzono także wymóg zgody Parlamentu na kandydaturę jej przewodniczącego (wcześniej, po Maastricht, PE jedynie opiniował kandydaturę). Ponadto maksymalną przyszłą liczebność Parlamentu wyznaczono na 700 deputowanych²⁸. Jednak z uwagi na bardzo prowizoryczną reformę owym „spadkiem po Amsterdamie”, jak określano problem nieprzeprowadzonych reform instytucjonalnych, zająć się musiała kolejna konferencja międzyrządowa. Trwała ona od lutego do grudnia 2000 r. i działała już pod większą presją państw środkowo-południowo-wschodniej Europy, coraz bardziej niecierpliwie kołaczących do bram Unii. Przeprowadzona w jej rezultacie reforma w postaci traktatu nicejskiego stanowiła co najwyżej minimum niezbędne do przyjęcia dwunastu nowych państw (przede wszystkim poprzez przydzielenie im i „starym” państwom członkowskim odpowiedniej puli miejsc w instytucjach wspólnotowych oraz liczby głosów w Radzie UE). Uznana została jednak za krok niewystarczający, o czym wyraźnie świadczyła podjęta jeszcze w Nicei przez szefów państw i rządów decyzja o zwołaniu kolejnej konferencji międzyrządowej w najbliższych latach. Sam traktat z Nicei w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego wprowadzał rzeczywiście nader skromne zmiany. Otrzymał on prawo do uzyskiwania ze strony Rady UE i Komisji Europejskiej informacji na temat zamiaru podpisania umów międzynarodowych. Ponadto uzyskał możliwość występowania przed

²⁸ Ocena traktatu amsterdamskiego w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego zob. D. Nickel, *Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus Sicht des Europäischen Parlaments*, „Integration” 1997, nr 4, s. 219–227. Na temat oczekiwań związanych z konferencją międzyrządową poprzedzającą traktat amsterdamski zob. M. Westlake, *The European Parliament, the national parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference*, „Political Quarterly”, January–March 1995, Vol. 66, Issue 1, s. 59–73.

Trybunałem Sprawiedliwości z wnioskiem o stwierdzenie zgodności tego typu umów z prawem wspólnotowym, jak również ze skargami dotyczącymi braku kompetencji danego podmiotu w procesie legislacyjnym, naruszenia ważnych wymogów proceduralnych czy naruszeniem traktatu²⁹. Nie utrzymano zakładanego jeszcze parę lat wcześniej w Amsterdamie górnego pułapu liczebnego PE (700 mandatów), określając łączną liczbę deputowanych na 732.

Kolejna próba reformy, tj. traktat konstytucyjny z października 2004 r., podpisany po wyczerpujących negocjacjach, podczas których na pierwszy plan wyszły kontrowersje co do sposobu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (rezygnacja z głosów ważonych), w pewnym stopniu zmieniła usytuowanie instytucjonalne Parlamentu. Poprawiał jego pozycję w zakresie uchwalania budżetu Unii (zarówno rocznego, jak i wieloletniego), rewizji traktatu oraz kwestii wystąpienia danego państwa z Unii. Przewidywał jednocześnie wzrost liczby deputowanych do 750³⁰. Upadek traktatu w rezultacie negatywnego wyniku referendum we Francji i w Holandii w połowie 2005 r. poddał w wątpliwość gotowość Unii do poważniejszych reform, jednak po tzw. „okresie refleksji” decydenci europejscy zdecydowali się ponownie podjąć temat fundamentalnej reformy UE. Szczególnie

²⁹ J.J. Węc, *Spór o...*, s.311.

³⁰ Szerzej zob. J.J. Węc, dz.cyt., s.458–460. Por. S. Dudzik, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy. Zarys problematyki*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, s. 232–233; M.M. Kosman, *Kontrowersje wokół traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej – stagnacja projektu europejskiego czy ożywczy wstrząs?*, „Forum Naukowe” 2006, nr 5 (21), s. 101–122. Zob. także interesujące uwagi dotyczące wpływu PE na konferencję międzyrządową 2000 r., poprzedzającą traktat nicejski, oraz udziału w pracach konwentu przygotowującego projekt traktatu konstytucyjnego: D. Beach, *The European Parliament in the 2000 IGC and the Constitutional Treaty negotiations: from loser to winner*, „Journal of European Public Policy” 8 Dezember 2007, No. 14, s. 1271–1292. Autor przekonująco dowodzi, że zastosowanie metody konwentu (przewidującej nieporównywalnie aktywniejszy udział PE w pracach przygotowujących projekt nowego – konstytucyjnego – traktatu, w przeciwieństwie do prac nad traktatem nicejskim ograniczającym się do konferencji międzyrządowej), mimo niewiążącego charakteru postanowień tego gremium, dało Parlamentowi istotny wpływ na końcowe zapisy traktatu konstytucyjnego. Por. T. Christiansen, *The role of supranational actors in EU treaty reform*, „Journal of European Public Policy” 1 February, No. 9, s. 33–53.

mobilizująco wpłynęła na to zagadnienie prezydencja niemiecka w pierwszej połowie 2007 r. Traktat lizboński, podpisany 13 grudnia 2007 r., choć przewidywał szereg istotnych zmian instytucjonalnych oraz modyfikację konstrukcji prawnej UE, przyniósł stosunkowo niewielkie modyfikacje w obrębie usytuowania Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii. W odniesieniu do PE traktat przejął w zasadzie zapisy traktatu konstytucyjnego. Drobna modyfikacja liczebna Parlamentu pojawiła się w wyniku nacisku Włoch, które uzyskały dodatkowy mandat, przez co zapowiadana liczba deputowanych zwiększyłaby się do 751 (w traktacie pozostawiono jednak pułap 750, zaś dodatkowe miejsce uzyskano przez niewliczanie przewodniczącego do zasadniczej liczby)³¹. Istotne wzmocnienie kompetencji Parlamentu powinno wynikać – jak się wydaje – z faktu, iż przewidziana w traktacie lizbońskim tzw. zwykła procedura prawodawcza, odpowiadająca dotychczasowej procedurze współdecydowania, obejmuje ok. 95% traktatowych obszarów decyzyjnych³².

³¹ J. Barcz, *Zasadnicze zmiany instytucjonalne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 24–25. Z uwagi na przedłużające się procedury ratyfikacyjne nad traktatem lizbońskim (pierwotnie miał wejść w życie 1 stycznia 2009 r.) nieaktualna okazała się przewidziana w nim liczba deputowanych (750+1) w kadencji 2009–2014. Jednak również nie utrzymała się przewidziana traktatem nicejskim liczba 732 deputowanych, bowiem akt regulujący przystąpienie Bułgarii i Rumunii z 2005 r. zwiększył tę liczbę do 736. Zob. *Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 21 czerwca 2005, s. 203–220. Art. 9 tego dokumentu przewidywał zmianę art. 189 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej i art. 107 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej, zmieniając dotychczasowy pułap 732 do 736 deputowanych.

³² E. Brok, M. Selmayr, *Der „Vertrag der Parlamente” als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon*, „Integration” 2008, nr 3, s. 228. W chwili pisania tych słów (listopad 2009) procedury ratyfikacyjne traktatu lizbońskiego zostały zakończone. Wejście w życie traktatu przewidziano na dzień 1 grudnia 2009.

Refleksje końcowe

W dyskusji wokół systemu instytucjonalnego UE funkcjonuje od dłuższego czasu pojęcie „deficytu demokracji” UE, które szczególnie rozgłosu nabrało w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Wynikało to z faktu, że w toku ewolucji Wspólnot/UE na szczebel europejski przesunięto wiele prerogatyw, które tym samym zniknęły z pola kompetencyjnego organów krajowych. W rezultacie społeczeństwa poszczególnych państw przyjmowały na siebie zobowiązania wynikające z decyzji organów europejskich pozostających poza społeczną kontrolą. Dostrzegano również relatywny spadek wpływu parlamentów narodowych na sprawy europejskie, których rola – w kontekście europejskim – z czasem zaczęła się sprowadzać jedynie do realizacji postanowień zapadających na szczeblu Wspólnoty. Problem deficytu demokratycznego Unii rozpatrywano także – a może w szczególności – w kontekście instytucjonalnego i funkcjonalnego umocowania Parlamentu Europejskiego. Nie mogło umknąć uwagi obserwatorów systemu instytucjonalnego UE, że ten jedyny wyłaniany w powszechnych europejskich wyborach organ Wspólnoty ma bardzo wąskie kompetencje jak na instytucję kreowaną w wyniku bezpośredniego werdyktu wyborców. Rzucał się w oczy brak możliwości samodzielnego stanowienia prawa (w procedurze współdecydowania musi dzielić te kompetencje z Komisją Europejską i Radą UE), a nawet brak prawa inicjatywy legislacyjnej, przy dysponowaniu jedynie niewiążącą możliwością wezwania Komisji do zainicjowania procedury prawodawczej³³.

Ostateczny bilans przemian ukierunkowanych na wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego, który jako organ wyłaniany drogą demokracji bezpośredniej stanowi emanację woli obywateli Unii, budzi mieszane uczucia. Każda reforma traktatowa rodziła zwykle rozczą-

³³ T. Schmitz, *Integration in der Supranationalen Union*, Baden-Baden 2001, s. 95–96. Na temat problemu deficytu demokratycznego w UE zob. także B. Thalmaier, *Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform*, Baden-Baden 2005; R. Holzhaecker, *Democratic Legitimacy and the European Union*, „European Integration”, July 2007, Vol. 29, No. 3, s. 257–269.

rowanie deputowanych, którzy oczekiwali znacznie więcej, aniżeli uzyskiwali. Dobrym komentarzem takiej postawy są słowa byłego przewodniczącego PE Klausa Hänscha, który po uzgodnieniu treści traktatu nicejskiego uznał, że „nawet gdyby zostały spełnione wszystkie postulaty Parlamentu Europejskiego, istniałaby jeszcze i tak ogromna przepaść w stosunku do tego, co z instytucjonalnego punktu widzenia jest dla przyszłości Europy niezbędne”³⁴.

Z drugiej strony trudno nie dostrzec postępu w zakresie poszerzenia kompetencji legislacyjnych PE w sprawach pierwszego filaru UE, zwłaszcza od Maastricht, kiedy to pojawiła się procedura współdecydowania. Obok procedury zgody stała się realnym orężem legislacyjnym w rękach Parlamentu³⁵. W praktyce stosowania procedury współdecydowania wykształcił się natomiast system nieformalnych konsultacji („trialog”) z udziałem odpowiedzialnego za daną sprawę sprawozdawcy określonej komisji parlamentarnej bądź jej przewodniczącego, reprezentanta Komitetu Stałych Przedstawicieli (jako organu pomocniczego Rady UE) oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej³⁶. Dodajmy także, że jeszcze przed wprowadzeniem procedury współdecydowania zaczęto stosować praktykę nieformalnych procedur komunikacyjnych pomiędzy Radą a Parlamentem³⁷. Man-

³⁴ K. Hänsch, *Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza*, „Integration” 2001, nr 2, s. 94.

³⁵ Jak wynika z rocznego sprawozdania z działalności Unii Europejskiej za 2008 r. w sekcji dotyczącej Parlamentu Europejskiego, najczęściej stosowana była procedura współdecydowania [170 zastosowań, w tym 140-krotnie wystarczyło jedno czytanie, 29 razy dwa czytania, zaś w jednym przypadku wymagała trzeciego czytania], następnie procedura konsultacji (110 zastosowań) i procedura zgody (10 razy). Nie było ani jednego przypadku zastosowania procedury współpracy (jest ona praktycznie w zaniku, obecnie przewidziana w zaledwie czterech przypadkach traktatowych z zakresu polityki gospodarczej i pieniężnej, zob. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 152). Ponadto PE skierował łącznie 7322 pytania do Komisji Europejskiej (6570 pisemnych, 659 ustnych i 93 w trakcie tzw. godziny pytań) oraz 1010 pytań do Rady UE (547 pisemnych, 413 ustnych i 50 w trakcie godziny pytań). Zob. *Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2008*, Brüssel–Luxemburg 2009, s. 247–253.

³⁶ J. Hartmann, *Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung*, Frankfurt–New York 2001, s. 141–142.

³⁷ I. Tömmel, *Das politische System der EU*, München–Wien 2003, s. 134. Innym

kamentem pozostaje natomiast nadal brak samodzielnej inicjatywy prawodawczej PE³⁸ i raczej skromny przyrost jego prerogatyw legislacyjnych w kolejnych reformach traktatowych z nicejską włącznie. W samym Parlamencie natomiast – jak wskazują badania empiryczne – proces decyzyjny zmajoryzowany został przez dwie największe od lat grupy polityczne – chadecką i socjalistyczną, które wypracowują kompromisowe rozwiązania w najważniejszych kwestiach. Małe frakcje są zazwyczaj bezsilne i pozostaje im przeważnie albo akceptacja wypracowanego kompromisu, albo jego kontestacja³⁹.

Zauważalny stał się także wzrost kreacyjnych kompetencji Parlamentu, czego jaskrawym dowodem stał się choćby przebieg powołania Komisji Europejskiej w 2004 r. Wymóg zatwierdzenia składu Komisji przez Parlament doprowadził do poważnej próby sił, gdy deputowani zaczęli okazywać dezaprobatę dla włoskiego kandydata Rocco Buttiglione, który w ich oczach prezentował zbyt konserwatywne poglądy obyczajowe. Negatywny stosunek do tejże pojedynczej kandydatury groził jednak odmową zatwierdzenia całego składu Komisji (PE zgodnie z traktatami zatwierdza Komisję *in corpore*, nie może odrzucić pojedynczej kandydatury). Ostatecznie Włosi wycofa-

przykładem wykształcenia się pewnych pozatraktatowych, nieformalnych praktyk, stał się zwyczaj przesłuchiwania w komisjach parlamentarnych kandydatów na członków Komisji Europejskiej przed podjęciem decyzji o kolektywnym zatwierdzeniu składu tego organu przez Parlament. I. Tömmel przykładami tymi ilustruje tezę o stopniowym, nieformalnym poszerzaniu przestrzeni aktywności Parlamentu, mimo braku stosownych zapisów traktatowych. Zob. także interesującą analizę przyczyn, dla których państwa członkowskie UE godziły się na stopniowe poszerzanie prerogatyw PE w: T. König, *Why do member states empower the European Parliament?*, „Journal of European Public Policy” 2 March 2008, No. 15, s. 167–188.

³⁸ Jak wcześniej sygnalizowano, istnieje wprowadzona przez traktat z Maastricht pośrednia inicjatywa legislacyjna (niewiążąca możliwość zażądania przez PE większością głosów swoich członków zainicjowania danego projektu aktu prawnego przez Komisję). Nieformalnie taka praktyka stosowana była jeszcze przed Maastricht.

³⁹ I. Tömmel, *Das politische system...*, s. 130–131; T. Raunio, M. Wiberg, *Controlling outcomes: voting power in the European Parliament 1979–2000*, „European Integration” 2002, Vol. 24, No. 2, s. 75–90. Bywają jednakże wyjątki od tej reguły. Przykładem może być rezolucja z 8 lipca 2008 r. zawierająca poważne zastrzeżenia wobec rosyjsko-niemieckiego projektu gazociągu północnego, zainicjowana przez deputowanego Marcina Libickiego, zrzeszonego w stosunkowo niewielkiej w kadencji 2004–2009 Unii na rzecz Europy Narodów.

li kontrowersyjnego kandydata, co uznać należało za zwycięstwo Parlamentu.

PE w latach dziewięćdziesiątych, wyraźnie nabierał poczucia swego znaczenia, co przejawiało się także w skłonności do realizacji funkcji kontrolnych w stosunku do Komisji Europejskiej. Jak pamiętamy, już Wspólne Zgromadzenie EWWiS dysponowało możliwością odwołania Wysokiej Władzy większością 2/3 głosów. Próbę taką Parlament podjął na początku 1999 r. wobec Komisji kierowanej przez Jacquesa Santera. Główne zarzuty obciążały francuską komisarz Edith Cresson, oskarżaną o powierzanie zbędnych lukratywnych zleceń kręgowi swych znajomych. Próba odwołania Komisji wówczas nie powiodła się, głównym tego powodem był rozłam we frakcji socjalistycznej w tej sprawie. Przeciwnicy wniosku argumentowali swoją postawę niechęcią do ukarania wszystkich komisarzy (podobnie jak i przy powoływaniu, tak i przy odwołaniu Komisji przez Parlament obowiązuje jej kolektywna odpowiedzialność). Linie podziału w tej sprawie, generalnie rzecz biorąc, przebiegały równoleżnikowo – deputowani z północnej Europy skłonni byli poprzeć wniosek, z kolei posłowie z kręgów śródziemnomorskich byli mu raczej przeciwni⁴⁰. Mimo wszystko jednak zarzuty nabrały takiego rozgłosu, że 16 marca 1999 r. Komisja ogłosiła kolektywną dymisję, tuż po ogłoszeniu raportu niezależnych ekspertów potwierdzających nieprawidłowości w Komisji⁴¹.

Podsumowując spostrzeżenia dotyczące instytucjonalnego zakotwiczenia Parlamentu w UE, można przytoczyć trafne uwagi Ingeborga Tömmela, który dostrzegł, że Parlament Europejski „nie dysponuje ani decydującymi funkcjami prawodawczymi, ani szerokimi uprawnieniami kontrolnymi wobec innych organów UE. Jedynie poprzez wprowadzenie i rozszerzenie najpierw procedury współpracy, a następnie współdecydowania Parlament mógł w ciągu ubiegłej dekady uzyskać prerogatywy pozwalające mu pełnić rolę dodatkowego gracza w europejskich procesach decyzyjnych. Oznacza to, że

⁴⁰ J. Hartmann, *Das politische system...*, s. 132–133.

⁴¹ W. Hummer, O. Obwexer, *Der „geschlossene“ Rücktritt der Europäischen Kommission. Von der Nichtentlassung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission*, „Integration” 1999, nr 2, s. 77–92.

Komisja i Rada Ministrów od tej pory w znacznym stopniu muszą uwzględniać stanowisko i preferencje Parlamentu⁴². Można przewidywać, że rozważania na temat roli Parlamentu Europejskiego, wpisane w szerszy kontekst problemu przyszłego kształtu instytucjonalno-funkcjonalnego Unii Europejskiej, będą prawdopodobnie nadal jednym z wiodących tematów w europejskiej przestrzeni politycznej najbliższych lat i dekad.

Załącznik 1

Przewodniczący Wspólnego Zgromadzenia EWWiS oraz Parlamentu Europejskiego (1952–2009)

Przewodniczący	Okres pełnienia funkcji
Paul-Henri Spaak	1952–54
Alcide de Gasperi	1954
Giuseppe Perla	1954–56
Hans Furler	1956–58
Robert Schuman	1958–60
Hans Furler	1960–62
Gaetano Martino	1962–64
Jean Duviuesart	1964–65
Victor Leemans	1965–66
Alain Poher	1966–69
Mario Scelba	1969–71
Walter Behrendt	1971–73
Cornelis Berkhouwer	1973–75
Georges Spénale	1975–77
Emilio Colombo	1977–79
Simone Veil	1979–82

⁴² I. Tömmel, *Das politische system...*, s. 78.

Przewodniczący	Okres pełnienia funkcji
Pieter Dankert	1982–84
Pierre Pflimlin	1984–87
Lord Henry Plumb	1987–89
Enrique Barón Crespo	1989–92
Egon Klepsch	1992–94
Klaus Hänsch	1994–97
José María Gil-Robles	1997–99
Nicole Fontaine	1999–2002
Pat Cox	2002–04
Joseph Borrel Fontelles	2004–07
Hans-Gert Pöttering	2007–09
Jerzy Buzek	od 2009

Załącznik 2

Podział na grupy polityczne po ukonstytuowaniu się Parlamentu Europejskiego w lipcu 2009 roku

	Grupa Europejskiej Partii Ludowej	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim	Grupa Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy	Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie	Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	Konfederacyjna Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/ Nordycka Zielona Lewica	Europa Wolności i Demokracji	Niezrzeszeni	ŁĄCZNIE
Austria	6	4		2				5	17
Belgia	5	5	5	4	1			2	22
Bułgaria	6	4	5					2	17
Cypr	2	2				2			6
Czechy	2	7			9	4			22
Dania	1	4	3	2		1	2		13

	Grupa Europejskiej Partii Ludowej	Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim	Grupa Porozumienia Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy	Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie	Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	Konfederacyjna Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordycka Zielona Lewica	Europa Wolności i Demokracji	Niezrzeszeni	ŁĄCZNIE
Estonia	1	1	3	1					6
Finlandia	4	2	4	2			1		13
Francja	29	14	6	14		5	1	3	72
Grecja	8	8		1		3	2		22
Hiszpania	23	21	2	2		1		1	50
Holandia	5	3	6	3	1	2	1	4	25
Irlandia	4	3	4			1			12
Litwa	4	3	2		1		2		12
Luksemburg	3	1	1	1					6
Łotwa	3	1	1	1	1	1			8
Malta	2	3							5
Niemcy	42	23	12	14		8			99
Polska	28	7			15				50
Portugalia	10	7				5			22
Rumunia	14	11	5					3	33
Słowacja	6	5	1				1		13
Słowenia	3	2	2						7
Szwecja	5	5	4	3		1			18
Węgry	14	4			1			3	22
Wielka Brytania		13	11	5	26	1	13	3	72
Włochy	35	21	7				8	1	72
ŁĄCZNIE	265	184	84	55	55	35	31	27	736

Opracowane na podstawie: www.europarl.europa.eu. Stan na dzień pierwszego posiedzenia PE siódmej kadencji (14 lipca 2009 r.).

Michał Kosman

The European Parliament – chosen aspects of its evolution

The goal of the article is the presentation of the chosen aspects of the evolution of the European Parliament. The author presents the beginnings of this body in the structure of the European Coal and Steel Community, the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. The leitmotiv of the article is to show the increase of the importance of the European Parliament during almost 60 years of its existence, from the advisory body to the co-deciding institution in the area of legislation of the European Community. The important manifestation of the European Parliament's aspiration to strengthen its prerogatives was also the struggle to introduce the general election to this body. In the final part of the article the author tries to analyze the current position of the European Parliament in the institutional structure of the European Union.