

Tryb wyłaniania, organizacja i kompetencje Parlamentu Europejskiego

Moja praca magisterska powstała na seminarium prowadzonym przez Profesora Jerzego Buczkowskiego. Na początku pragnę serdecznie podziękować za możliwość wygłoszenia referatu na I Konferencji Studenckiej zorganizowanej przez WSPiA. Temat mojej pracy brzmiał *Tryb wyłaniania, organizacja i kompetencje Parlamentu Europejskiego*.

Parlament Europejski (PE) jest jedną z najstarszych instytucji europejskich, powołany został w 1952 r. na mocy *Traktatu Paryskiego*. Do 1962 roku Parlament Europejski nazywany był Europejskim Zgromadzeniem Parlamentarnym. Najpierw parlamentarzyści wchodzący w jego skład rekrutowani byli przez parlamenty własnych krajów, przy czym każde z tych państw miało własne procedury wyborcze. Sytuacja taka trwała do 1979 roku. Obecnie deputowanych wybiera się w sposób bezpośredni. W 1992 roku podpisany został traktat w Maastricht, który ustanowił obywatelstwo europejskie. Gwarantuje ono każdemu obywatelowi kraju należącego do Unii Europejskiej (UE) prawo czynnego i biernego wyboru na terenie innego państwa członkowskiego.

Parlament Europejski jest to jednoizbowy parlament reprezentujący obywateli państw należących do Unii Europejskiej. Jest to jedyne w Unii Europejskiej i na świecie organ ponadnarodowy, pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Wybierany jest przez społeczeństwa państw Unii i ma, w porównaniu z innymi instytucjami wspólnotowymi, największą demokratyczną legitymizację. Oficjalną siedzibą Parlamentu jest Strasburg, choć komisje parlamentarne i władze klubów mieszczą się w Brukseli.

seli. Sekretariat i biblioteka ma zaś swoją siedzibę w Luksemburgu.

PE ma znaczącą rolę w strukturze całej Unii Europejskiej. Co bardzo istotne, Parlament jest wyrazicielem demokratycznej woli obywateli Unii (która liczy ich już blisko 500 milionów), dbając o ich interesy w dialogu z pozostałymi instytucjami Unii. Ostatnie wybory do PE miały miejsce w czerwcu 2009 r. Obecny skład zgromadzenia liczy 736 członków ze wszystkich 27 krajów UE. Posłowie nie zasiadają w Parlamencie Europejskim według kraju pochodzenia, lecz według przynależności do jednego z siedmiu ogólnoeuropejskich ugrupowań politycznych. Posłowie reprezentują cały wachlarz poglądów na temat integracji europejskiej, od skrajnego federalizmu po otwarty eurosceptycyzm.

Liczba deputowanych przypadających na poszczególne państwa koresponduje z liczbą ludności tych państw; nie jest to ujmowane jednak w formie matematycznie precyzyjnej – Polsce przypada obecnie 50 mandatów. Unormowanie prawa wyborczego pozostawione jest państwowi członkowskim, musi ono jedynie opierać się na zasadzie proporcjonalności, wybory muszą być powszechne i bezpośrednie, a prawo wyborcze ma dopuszczać udział obywateli innych państw Unii stale zamieszkujących w danym państwie.

W prawie polskim zasady wyboru deputowanych do Parlamentu Europejskiego nie są unormowane w konstytucji. Tym samym unormowanie systemu wyborczego pozostaje w całości materią ustawową: zostało dokonane ustawą z 23 stycznia 2004 roku – *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*. Ustawa ta obejmuje model wyborów: wolnych, powszechnych, bezpośrednich, proporcjonalnych oraz przeprowadzanych w głosowaniu tajnym; pominięto natomiast zasadę równości, co pozwala na swobodniejsze ustalenie wielkości okręgów wyborczych.

Według postanowień *Traktatu lizbońskiego* do Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli UE. Nie mogą oni otrzymać instrukcji od własnych rządów lub parlamentów ani od organów UE. Każdy z nich dysponuje jednym głosem i oddaje go

według własnego uznania. Przemawiają w imieniu własnym lub swego narodu. Zwyczajowo przyjęto, że mogą również przemawiać w imieniu frakcji politycznej Parlamentu, do której należą. Nie zdają przed nikim sprawozdania ze swej działalności.

Obecnie w Parlamencie Europejskim istnieje siedem grup politycznych. Grupy określają własną organizację wewnętrzną, powołując przewodniczącego (lub dwóch współprzewodniczących), prezydium i sekretariat.

Organami kierującymi pracami Parlamentu są: Przewodniczący Parlamentu, Prezydium Parlamentu, Konferencja Przewodniczących, Konferencja Przewodniczących Komisji, Konferencja Przewodniczących Delegacji, Kolegium Kwestorów.

Przewodniczący PE jest wybierany na okres dwóch i pół roku, to jest na połowę kadencji w głosowaniu tajnym. Przewodniczący reprezentuje Parlament na zewnątrz i w stosunkach z innymi instytucjami wspólnotowymi. Zadanie przewodniczącego polega na kierowaniu całością prac Parlamentu Europejskiego i jego organów oraz prowadzeniu debat na posiedzeniach plenarnych. Przewodniczący czuwa nad przestrzeganiem Regulaminu PE i – występując w charakterze arbitra – zapewnia prawidłowe funkcjonowanie wszystkich działań instytucji i jej organów. Chciałbym nadmienić, że podczas miesięcznego stażu w PE wielokrotnie spotkałam się z serdecznym przyjęciem ze względu na polityczną pozycję Jerzego Buzka, który jest ceniony w PE za sposób pełnienia swej funkcji.

W Parlamencie Europejskim funkcjonują komisje stałe i niestałe, których status jest określony w *Regulaminie*. Komisje parlamentarne są odpowiedzialne za przygotowanie prac sesji plenarnych Parlamentu. Ich zadaniem jest opracowywanie sprawozdań na temat projektów legislacyjnych, które skierowano do Parlamentu lub w sprawie których zwrócono się do niego o konsultację, oraz sprawozdań z własnej inicjatywy.

Parlamentarzyści europejscy są w swej działalności wspierani również od strony techniczno-organizacyjnej. Jak każda rozbudowana instytucja, Parlament Europejski posiada organ odpowiadają-

jący za organizację jego bieżących spraw. Jest to Sekretariat Parlamentu mieszczący się w Luksemburgu. Swoje organy administracyjne, również w postaci sekretariatów, posiadają także grupy polityczne.

Uprawnienia legislacyjne – Komisja Europejska w marcu 1993 r. zgodziła się na udzielenie poparcia każdemu wnioskowi Parlamentu, w stosunku do którego nie ma ona zasadniczych zastrzeżeń. Co sześć miesięcy Komisja przedkłada Parlamentowi sprawozdanie na temat tego, które jego wnioski uwzględniła w swej działalności, a które odrzuciła i dlaczego. Na podstawie zmodyfikowanego przez Traktat UE Traktatu Wspólnot Europejskich, Parlament Europejski może żądać od Komisji przedłożenia wszelkich stosownych wniosków dotyczących zagadnień, co do których uważa się, że jest potrzebny akt Wspólnoty. W praktyce oznacza to, iż uzyskał on prawo pośredniej inicjatywy legislacyjnej.

Można wyróżnić trzy rodzaje kontroli sprawowanej przez Parlament Europejski: wstępną, bieżącą i *ex post*. Kontrola wstępna sprowadza się do tego, że zanim Parlament zatwierdzi wybór Przewodniczącego Komisji i pozostałych członków Komisji, Przewodniczący wygłasza na forum Parlamentu swego rodzaju *exposé*, tj. program działania Komisji, prezentowani są także poszczególni członkowie Komisji. Następnie odbywa się debata nad przedstawionym programem działania. Kontrola bieżąca – w przypadku filaru I polega na tym, że członkowie PE mogą w ciągu całego roku zadawać Komisji zapytania (interpelacje), na które powinni uzyskać odpowiedź. W przypadku filaru II i III Parlament Europejski może zadawać pytania Radzie. Kontrola *ex post* – w przypadku filaru I z jednej strony sprowadza się do przeprowadzania raz w roku debaty nad działalnością Wspólnot Europejskich na podstawie sprawozdania z rocznej działalności, które Komisja jest zobowiązana mu przedkładać. Rezultatem debaty PE nad rocznym raportem Komisji mogą być zalecenia, formułowane przede wszystkim pod adresem Komisji. Może on też wyrazić Komisji wotum nieufności, w wyniku czego organ ten jest zobowiązany podać się do dymisji. Z drugiej strony uprawnienia kontrolne *ex*

post Parlamentu Europejskiego sprowadzają się do rokrocznego kontrolowania wykonania budżetu UE i udzielania lub nieudzielania absolutorium Komisji. Odmowa udzielenia absolutorium Komisji nie powoduje jednakże żadnych skutków prawnych. W praktyce PE trzykrotnie nie udzielił Komisji takiego absolutorium.

Funkcja kreacyjna Parlamentu Europejskiego polega na tworzeniu lub ustalaniu składu (ewentualnie wpływie na te procesy) organów i instytucji wspólnotowych. Przejawia się ona w czterech podstawowych typach procedur. Pierwszy z nich cechuje wyłączność Parlamentu w procedurze kreacyjnej i dotyczy jedynie wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich. Typ drugi polega na decydującym współdziałaniu PE w powoływaniu innego organu, co sprawia, że bez zgody Parlamentu organ ten nie może być powoływany w danym składzie. Procedura taka odnosi się do wyboru członków Komisji Europejskiej. Trzeci typ ogranicza się do niewiążącej, choć wymaganej przez traktat, konsultacji z Parlamentem składu danego organu i cechuje nominację osób zasiadających w Trybunale Obrachunkowym i zarządzie Europejskiego Banku Centralnego. Czwarty rodzaj procedury występuje jedynie w II filarze Unii i polega na niewymagalnym przez zapisy traktatowe udziale Parlamentu w powoływaniu Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz tzw. specjalnych przedstawicieli w konkretnych kwestiach tej polityki.

W pracy wykorzystałam przede wszystkim elementy metody instytucjonalno-prawnej oraz systemowej. Pole do dalszych badań może stanowić wykorzystanie metody behawioralnej oraz metody komparatystycznej, gdyż o atrakcyjności instytucji stanowią nie tylko przypisy prawne, ale również piastuni urzędów – ich cechy osobowości i charyzma polityczna.