

Adam KIRPSZA

Kraków

Duch d'Hondta w Strasburgu. Zasada proporcjonalnej dystrybucji stanowisk w Parlamencie Europejskim

Wstęp

Proporcjonalność jest immanentną cechą demokracji parlamentarnej. Stanowi regułę, według której każda partia polityczna, w zależności od swojej liczebności, posiada adekwatne możliwości wpływania na funkcjonowanie legislatur. Potwierdzają to badania porównawcze, pokazujące, iż w większości państw Europy Zachodniej zasada ta odgrywa ważną rolę w dystrybucji stanowisk parlamentarnych¹. Proporcjonalność znajduje również zastosowanie w dziedzinach innych niż polityczne, przede wszystkim w prawie samorządowym, karnym², unijnym³ i wielu innych⁴. Co więcej, badania pokazują, że jej implementacja w sektorze przedsiębiorczym wpływa na dodatni poziom handlu oraz wzrost gospodarczy⁵. Dlatego stosowanie proporcjonalnej reprezentacji jest postrzegane jako działanie zapewniające profity polityczne, społeczne i ekonomiczne.

Zamiarem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy zasada proporcjonalnej dystrybucji stanowisk funkcjonuje także w Parlamencie Europejskim. W celu rozwiązania tego problemu został on podzielony na cztery części. W rozdziale pierwszym będzie mieć miejsce prezentacja uzasadnienia teoretycznego dla hipotezy zakładającej proporcjonalną dystrybucję kluczowych funkcji w Parlamencie Europejskim. W kolejnych częściach nastąpi empiryczna weryfikacja tego stanowiska. W rozdziale drugim zostanie zbadana proporcjonalność w wyborze członków Prezydium, w rozdziale trzecim – przewodniczących komisji, w rozdziale czwartym – koordynatorów grup politycznych, a w rozdziale piątym będzie przeprowadzona analiza statystyczna. Konkluzje podsumują uzyskane wnioski.

Teoria proporcjonalności i hipotezy

Teoretyczne rozważania nad proporcjonalnością w legislaturach są przede wszystkim domeną studiów komparatystycznych. Poprzez porównywanie jej zastosowania w parlamentach narodowych wyprowadziły one w sposób indukcyjny szereg zgeneralizowanych modeli

¹ I. Mattson, K. Strøm, *Parliamentary Committees*, w: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, red. H. Döring, Frankfurt–New York 1995, s. 275–281; R. Carroll, G. W. Cox, M. Pachón, *How parties create electoral democracy*, chapter 2, paper prepared for presentation at the 2004 meetings of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, 1–4 September 2004, s. 3–8; G. W. Cox, *The organization of democratic legislatures*, w: *The Oxford Handbook of Political Economy*, red. B. Weingast, D. Wittman, Oxford 2005, s. 13.

² T. Dukiet-Nagórska, *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, Warszawa 2010.

³ J. Maliszewska-Niertanowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnot europejskich*, Warszawa 2007.

⁴ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

⁵ R. Rogowski, *Trade and Variety of Democratic Institutions*, „International Organization” 1987, vol. 41, nr 2, s. 203–223.

wyróżniających warunki występowania tej normy. Jednym z nich, choć nie pozbawionym krytyki⁶, jest koncepcja reżimu konsensualnego Arenda d'Angremonda Lijpharta. Ten holenderski badacz, bazując na dwóch zmiennych – stopniu fragmentaryzacji kulturowej społeczeństw oraz stylach zachowań elit politycznych (rywalizacyjny lub konsensualny) – dokonał analizy systemów politycznych państw na świecie różnorodnych pod tym względem. Doszedł do wniosku, iż można je uszeregować według czterech modeli demokracji: rywalizacyjnej odśrodkowej (*centrifugal democracy*), rywalizacyjnej dośrodkowej (*centripetal democracy*), kartelowej zdepolityzowanej (*cartel depoliticized democracy*) i konsocjalnej (*accommodation democracy*), modyfikując w późniejszym czasie tę klasyfikację na dwuwymiarowy podział między demokracją większościową (westministerską) oraz konsensualną⁷. A. Lijphart zauważył, iż cechy tego drugiego modelu pozytywnie wpływają na obecność proporcjonalności w decydowaniu politycznym, zarówno w dystrybucji stanowisk, jak i alokacji funduszy⁸. Dlatego reguła ta jest silnie zakorzeniona w znacznej większości systemów politycznych, jak i instytucji decyzyjnych działających w warunkach demokracji konsensualnej.

Biorąc pod uwagę to stanowisko, można postawić prognozę, iż zasada proporcjonalności znajdzie odzwierciedlenie w Parlamencie Europejskim, jeśli będzie on (jak i system, w którym się znajduje, czyli Unia Europejska) spełniał wymogi konsensualnej instytucji demokratycznej. A. Lijphart opracował szereg takich warunków. Po pierwsze, szeroki udział partii politycznych we władzy. Przejawia się on odejściem w podejmowaniu decyzji od budowania koalicji zwyciężających na rzecz wielkich bloków, obejmujących wyższe poparcie niż bezwzględna większość głosów. Preferuje to konsensualny styl działania opierający się na budowaniu międzypartyjnych porozumień, realizacji postulatów najmniejszych partii, wciąganiu „wszystkich na pokład” oraz odejściu od rywalizacji na rzecz współpracy. Obecność tej cechy w Parlamencie jest przedmiotem kontrowersji. Część badaczy widzi w nim „normalną legislaturę” większościową, funkcjonującą w wymiarze lewica–prawica, w której dwie największe frakcje, EPP [Europejska Partia Ludowa (Chrześcijańscy Demokraci)] i S&D (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów) poszukują minimalnej koalicji wymaganej do zwycięstwa w głosowaniu, a decydującą rolę w tym procesie odgrywa poparcie ALDE (Porozumienie Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy)⁹. Inni podkreślają *a contrario*, iż Parlament spełnia wymóg instytucji konsensualnej, gdyż panuje w nim reguła dogadywania się chrześcijańskich demokratów, socjalistów i liberałów w prawie każdym postępowaniu legislacyjnym, a decydowanie polityczne odbywa się na linii poparcia lub jego braku dla głębszej integracji¹⁰. Badania

⁶ M. P. C. M. Van Schendelen, *The Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms*, „Acta Politica” 1984, vol. 19, nr 1, s. 19–49.

⁷ A. Lijphart, *The Politics of Accommodation*, Berkeley 1968; idem, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven 1977; idem, *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven 1984; idem, *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*, New Haven 1999.

⁸ A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies...*, s. 25.

⁹ S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001*, „British Journal of Political Science” 2005, vol. 35, nr 2, s. 209–234; A. Kreppel, *Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament*, „European Union Politics” 2000, vol. 1, nr 3, s. 340–362; S. Hix, A. Kreppel, A. Noury, *The Party System of the European Parliament: Collusive or Competitive?*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, nr 2, s. 309–331; A. Kreppel, G. Tsebelis, *Coalition formation in the European Parliament*, „Comparative Political Studies” 1999, vol. 32, nr 8, s. 933–966.

¹⁰ M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, London 1994; R. Corbett, F. Jacobs, M. Schackleton, *The European Parliament*, 4th edition, London 2000; P. Settembri, *Is the European Parliament competitive or consensual... and why bother?*, Paper presented to the Federal trust Workshop „The European Parliament and the European Political Space”, 30 March 2006, London.

empiryczne z szóstej kadencji Parlamentu (2004–2009) przemawiają jednak za drugim podejściem – każda z trzech największych frakcji była członkiem średnio 84% koalicji zwyciężających (EPP – 86%, PES – 81%, ALDE – 86%)¹¹, co oznacza, że tylko w 16% decyzji jedna z tych frakcji była przegłosowana, ponadto, średnia liczba grup politycznych tworzących taki blok wyniosła 5,4 (na 7 frakcji działających w szóstej kadencji), czyli każdy projekt uzyskiwał szerokie poparcie 77% ugrupowań¹². Dlatego Parlament spełnia warunek szerokiego udziału frakcji we władzy.

Po drugie, demokracja konsensualna cechuje się formalną i nieformalną separacją władzy, w której nie występuje dominacja egzekutywy nad parlamentem. Ten warunek jest trudny do odniesienia do Parlamentu, ponieważ w Unii Europejskiej nie występuje rząd. Jednak jest to możliwe, jeśli zaaplikuje się ugruntowane od pewnego czasu w studiach europejskich podejście systemowe¹³, traktujące Unię jako normalną strukturę polityczną z wyszczególnionymi funkcjami i władzami. Z tej perspektywy rolę egzekutywy pełni Komisja oraz, w ograniczonym zakresie, Rada. Ta pierwsza instytucja z pewnością nie dominuje nad Parlamentem, gdyż ma on prawo zatwierdzania jej przewodniczącego oraz całego składu, dysponuje także votum nieufności. Występuje również separacja władz przejawiająca się w obecności systemu hamulców i równoważników¹⁴. Parlament spełnia zatem drugi warunek demokracji konsensualnej.

Po trzecie, zrównoważony (symetryczny) bikameralizm, czyli tworzenie wyższych izb parlamentu, wyposażonych w taką samą władzę jak izby niższe. Posiłkując się ponownie podejściem systemowym, Parlament i Rada tworzą dwie izby (kolejno niższą i wyższą), które biorą wspólny udział w przyjmowaniu prawa¹⁵. Zrównoważony charakter tej relacji nie jest całkowity, występuje tylko w zwykłej procedurze ustawodawczej, w której każda z nich może odrzucić projekt. W szczególnej procedurze występuje przewaga jednej z nich, prawie zawsze Rady. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż od Traktatu z Maastricht z 1992 r. poważnie spada udział projektów aktów przyjmowanych w ramach tej drugiej formuły¹⁶ oraz rolę postanowień Traktatu z Lizbony z 2007 r., które znacznie rozszerzyły zastosowanie pierwszej¹⁷, można mówić o silnej symetrii Rady i Parlamentu.

Po czwarte, wielopartyjność oznaczająca nie tylko istnienie wysokiej liczby partii, ale brak ugrupowania posiadającego większościowe poparcie, który zapewnia samodzielne sprawowanie władzy. Ta cecha jest ewidentnie widoczna w Parlamencie. Funkcjonuje w nim wiele grup politycznych (po 2009 r. – 7, a w kadencji 1989–1994 nawet 10¹⁸), szeroko rozrzuconych na płaszczyźnie ideologicznej¹⁹. Mandaty są rozdrobione w taki sposób, iż uniemożliwiają

¹¹ Obliczenia na podstawie strony internetowej www.votewatch.eu.

¹² Ibidem.

¹³ F. Draus, *Europejski system polityczny*, Częstochowa 1999; K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, Kraków 2008; S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

¹⁴ S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 90–97.

¹⁵ G. Tsebelis, J. Money, *Bicameralism*, Cambridge 1997, s. 58; C. Crombez, *Codecision: Towards a bicameral European Union*, „European Union Politics” 2000, vol. 1, nr 3, s. 363–368; S. Hagemann, B. Høyland, *Bicameral Politics in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, nr 4, s. 811–833.

¹⁶ F. Häge, *The European Union Policy-Making Dataset*, „European Union Politics” 2011, <http://frankhaege.eu/files/Research/FMHaege%202010%20EU%20Policy-Making%20Dataset%20101121.pdf>, s. 20.

¹⁷ A. Maurer, *The European Parliament after Lisbon: Policy-making and Control*, Paper presented to the Federal Trust Workshop „The European Parliament in an enlarged European Union: Beyond the Lisbon treaty”, 25 April 2008, London, s. 5.

¹⁸ B. Kosowska-Gąstoł, *Rozwój historyczny grup politycznych w Parlamencie Europejskim oraz skład polityczny Parlamentu szóstej kadencji (2004–2009)*, „Politeja” 2007, t. 7, nr 1, s. 206.

¹⁹ S. Hix, A. Noury, *After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament*, „Legislative Studies Quarterly” 2009, vol. 34, nr 2, s. 167.

narzucenie woli przez jedną największą frakcję. Wręcz przeciwnie, aby przeforsować swoje stanowisko w głosowaniu, musi ona albo uzyskać poparcie głównego przeciwnika, albo konstruować koalicję z wieloma mniejszymi i skrajnymi ugrupowaniami²⁰. Jak jednak pokazała analiza pierwszego warunku, konsensus oraz szerokie bloki wielu frakcji, często opozycyjnych, są stałym elementem decydowania w Parlamencie.

Po piąte, wielowymiarowość systemu partyjnego polegająca na występowaniu kilku płaszczyzn wewnątrz i pomiędzy ugrupowaniami, odzwierciedlająca pluralistyczny charakter społeczeństwa. Ten element jest charakterystyczny dla grup politycznych w Parlamencie, nie są one bowiem całkowicie jednolite programowo i strukturalnie. Dowodem tego jest gromadzenie się posłów w obrębie każdej frakcji w grupy narodowe, które często mają inne podejście do wielu spraw niż ugrupowanie. Badania pokazują, iż odgrywają one istotny wpływ zarówno na pozycję frakcji, jak i na cały proces legislacyjny. Pomiędzy nimi są ustalane porozumienia czy dzielone funkcje²¹, a posłowie i sprawozdawcy często kierują się ich stanowiskiem²². Wysoka liczebność delegacji narodowych wpływa również na kontrolę działalności frakcji, czego egemplifikacją jest przewodniczenie czterem grupom politycznym przez Niemców, będących największą grupą narodową w Parlamencie²³.

Po szóste, proporcjonalny system wyborczy, mający na celu rozdział mandatów w legislaturach w sposób maksymalnie odzwierciedlający rozkład preferencji wyborczych. Ten warunek jest spełniony przez Parlament. Co prawda, wybory do tej instytucji odbywają się według ordynacji narodowych, jednak na mocy decyzji Rady²⁴ istnieje zbiór kilku powszechnych zasad, które muszą one zawierać. Jedną z nich jest właśnie proporcjonalne wyłanianie posłów z zastosowaniem systemu list, pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu (STV) lub list preferencyjnych (art. 1 decyzji).

Po siódme, „podział, ograniczenie i rozproszenie władzy” pomiędzy instytucjami oraz poszczególnymi poziomami systemu politycznego. Ten warunek także jest spełniony. W poziomie horyzontalnym władza jest rozproszona między Radą, Komisją, Parlamentem i Trybunałem. Natomiast aspekt pionowy przejawia się w uczestnictwie w decydowaniu politycznym regionów (w Komitecie Regionów), grup interesów (w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym), rządów narodowych (w Radzie) czy funkcjonariuszy (w Komisji)²⁵. Przejawem wertykalizacji jest także tworzenie licznych agencji²⁶, które mogą odgrywać ponadnarodową, a w przypadku

²⁰ S. Hix, *System polityczny...*, s. 131–134, 233–234.

²¹ A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge 2002, s. 198–202.

²² D. Farrell, S. Hix, M. Johnson, R. Scully, *A Survey of MEPs in the 2004–2009 European Parliament*, Paper presented to the Annual Conference of the American Political Science Association, Philadelphia, August 31–September 3, 2006. Sondaż przeprowadzony od marca do czerwca 2006 r.; B. Lindberg, *Are political parties controlling legislative decision-making in the European Parliament? The case of the services directive*, „Journal of European Public Policy” 2008, vol. 15, nr 8, s. 1184–1204.

²³ Posłowie niemieccy kierują obecnie czterema frakcjami: EPP (Joseph Daul), S&D (Markus Schulz), G/EFA (Rebecca Harms) i EUL/NGL (Lothar Bisky).

²⁴ *Decyzja Rady 2002/772/WE z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 21 października 2002 r., L 283, s. 1–4.

²⁵ A. Moravcsik, *In Defense of the „Democratic Deficit”*: *Reassessing Legitimacy in European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 4, s. 603–624; idem, *Despotism in Brussels? Misreading the European Union*, „Foreign Affairs” 2001, vol. 80, nr 3, s. 603–624.

²⁶ R. Dehousse, *Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies*, „Journal of European Public Policy” 1997, vol. 4, nr 2, s. 246–247; J. Trondal, L. Jeppesen, *Images of Agency Governance in the European Union*, „West European Politics” 2008, vol. 31, nr 3, s. 417–441.

OLAF nawet ponad-ponadnarodową funkcję²⁷. Ważnym elementem tego rozproszenia jest zapewnienie segmentom władzy szerokiej autonomii, czego dowodem jest realizowane od 1970 r. „dżentelmeńskie porozumienie” między unijnymi instytucjami, że nie będą sprzeciwiać się projektom własnych budżetów organizacyjnych²⁸.

Po ósme, obecność pisanej konstytucji cechującej się szczególną formą prawną oraz trybem uchwalania i zmiany, która nie prowadzi do dominacji woli wąskiej większości, lecz wymusza osiągnięcie jak najszerszego kompromisu pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Co prawda, panuje powszechnie pogląd, iż Unia nie posiada własnej ustawy zasadniczej, jednak część doktryny skłania się do poglądu, że *acquis communautaire* spełnia prawie wszystkie wymogi tego aktu, po za określeniem suwerena²⁹. Takie stanowisko wyraził również Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Parti Ecologiste „Les Verts” vs. European Parliament* z 1986 r., podkreślając, że traktaty wspólnotowe stanowią „Kartę Konstytucyjną” i „Konstytucję Wspólnoty”³⁰. W kontekście warunków A. Lijpharta ważne jest, iż po pierwsze, są spisane, po drugie, mają charakter sztywny, to znaczy, ich zmiana czy uchwalenie wymaga poparcia wszystkich 27 państw członkowskich. Część z nich przeprowadza nawet referenda (*vide* Irlandia czy Dania), wymagając uzyskania akceptacji ze strony krajowych grup społecznych. Przyjmując konstytucyjność prawa pierwotnego Unii Europejskiej, można zatem stwierdzić, że spełnia ona warunek demokracji konsensualnej.

Powyższe rozważania pokazały, że Unia Europejska, jak i Parlament, spełniają warunki demokracji konsensualnej³¹. Dlatego proporcjonalność powinna być widoczną normą w jej funkcjonowaniu. Biorąc pod uwagę przedmiot badawczy niniejszego artykułu, można przedstawić następujące hipotezy:

H1. Dystrybucja stanowisk w Parlamencie Europejskim pomiędzy grupami politycznymi jest proporcjonalna.

H2. Dystrybucja stanowisk w Parlamencie Europejskim wewnątrz grup politycznych jest proporcjonalna.

Prezydium Parlamentu Europejskiego

W świetle *Regulaminu Parlamentu Europejskiego* (dalej *Regulamin PE*)³² Prezydium jest kierowniczym organem wewnętrznym. W jego skład wchodzi dwudziestu posłów: przewod-

²⁷ J. Ruzzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa–Kraków 2010.

²⁸ C. Lord, *The European Parliament, Not a Very European Parliament?*, „Politique européenne” 2003, vol. 1, nr 9, s. 43.

²⁹ F. Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*, w: *The New European Community*, red. R. Keohane, S. Hoffman, Boulder 1991; E. Stein, *Lawyers, Judges, and the Making of Transnational Constitution*, „American Journal of International Law” 1981, vol. 75, nr 1, s. 1–27.

³⁰ Orzeczenie *Parti Ecologiste „Les Verts” vs. European Parliament* z 23 kwietnia 1986 r., C-294/83, „European Court reports” 1986, s. 01339.

³¹ Taki sam wniosek można znaleźć w: M. Gabel, *The Endurance of Supranational Governance. A Consociational Interpretation of the European Union*, „Comparative Politics” 1998, vol. 30, nr 4, s. 463–475; M. G. Schmidt, *The Consociational State. Hypotheses Regarding the Political Structure and the Potential for Democratisation of the European Union*, „Acta Politica” 2002, vol. 37, nr 1–2, s. 213–227; M. Bogaards, *Consociational interpretations of the European Union*, „European Union Politics” 2002, vol. 3, nr 3, s. 357–370; O. Costa, P. Maignette, *The European Union as a consociation? a methodological assessment*, „West European Politics” 2003, vol. 26, nr 3, s. 1–18.

³² *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, Siódma kadencja Parlamentu – marzec 2011, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT/RULES-EP+20110307+TOC+DOC+XML+V0//PL&language=PL>.

niczący, czternastu wiceprzewodniczących oraz pięciu kwestorów³³. Są oni wybierani na okres dwóch i pół roku, w głosowaniu tajnym spośród kandydatów zgłoszonych przez grupy polityczne lub co najmniej czterdziestu deputowanych³⁴. Zgodnie z uregulowaną precedencją, w pierwszej kolejności przeprowadzany jest wybór przewodniczącego. Zostaje nim poseł, który uzyskał bezwzględną większość oddanych głosów, przy czym jeśli po trzech turach żaden z kandydatów nie osiągnie tego progu, w czwartej rywalizują tylko dwaj posłowie, którzy w poprzedniej otrzymali największą liczbę głosów³⁵. W dalszej kolejności odbywają się, przy pomocy jednej karty do głosowania, wybory wiceprzewodniczących. W pierwszej turze za wybranych uznaje się tych kandydatów, którzy otrzymali bezwzględną większość oddanych głosów, jeśli jednak nie zapelnia oni wszystkich czternastu stanowisk, przeprowadza się na tych samych zasadach drugą turę wyborów w celu uzupełnienia pozostałych miejsc. Gdyby ponowne głosowanie nie przyniosło obsadzenia składu, organizuje się trzecią turę, w której obowiązuje zwykła większość głosów³⁶. Na końcu Parlament wybiera kwestorów według zasad, jakie są stosowane przy elekcji wiceprzewodniczących³⁷.

Choć *Regulamin PE* określa wyczerpująco sposób dystrybucji członków Prezydium, to w rzeczywistości opiera się ona na wielu praktykach nieformalnych. Egzemplifikacją pierwszej z nich jest specyficzny wybór przewodniczącego Parlamentu. Od 1989 r. istnieje porozumienie między największymi grupami politycznymi, EPP oraz S&D, o wzajemnym dzieleniu się tą funkcją. Zakłada ono, iż pierwszą połowę kadencji Parlamentu (dwa i pół roku) przewodniczącym będzie poseł z tej frakcji, która wygrała wybory, podczas gdy w następnej stanowisko to ma pełnić przedstawiciel drugiej z tych grup³⁸. Realizację tego porozumienia obrazuje tabela 1. Wynika z niej, że w latach 1989–1999 pierwszą połowę kadencji Parlamentu funkcję przewodniczącego pełnił przedstawiciel S&D, drugą zaś EPP. Po wyborach z 1999 r. nastąpiła zmiana tego układu – EPP po raz pierwszy stała się frakcją większościową i zawarła układ z ALDE. W jego wyniku te dwie grupy wykluczyły S&D i podzieliły się stanowiskiem przewodniczącego – w pierwszej połowie kadencji pełniła je Nicole Fontaine z EPP, a w drugiej Patrick Cox z ALDE³⁹. Jednak od 2004 r. umowa między EPP i S&D jest znów realizowana – mimo że w kolejnych wyborach zawsze pojawiał się pretendent z mniejszych frakcji, to nie potrafił on zagrozić kandydatowi „wielkiej koalicji”.

Tabela 1

Wybory przewodniczącego Parlamentu Europejskiego w latach 1989–2009

| Rok elekcji | Kandydat wielkiej koalicji | Liczba uzyskanych głosów | Kandydat opozycyjny | Liczba uzyskanych głosów |
|--------------------|--------------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1989 ⁴⁰ | Enrique Barón Crespo (SOC/PES) | 301 | Rüdiger Von Wechmar (LDR) | 93 |

³³ W latach 2007–2009 liczba kwestorów została zwiększona do sześciu.

³⁴ Art. 13 *Regulaminu PE*.

³⁵ Art. 14 *Regulaminu PE*.

³⁶ Art. 15 *Regulaminu PE*.

³⁷ Art. 16 *Regulaminu PE*.

³⁸ M. Westlake, op. cit., s. 186.

³⁹ A. Kreppel, S. Hix, *From „grand coalition” to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament*, „Comparative Political Studies” 2003, vol. 36, nr 1–2, s. 76–77.

⁴⁰ Startowali także: Maria Amelia Santos (Zieloni – G) – 31 głosów, Winifried Ewing (ERA) – 20 głosów, Jean-Marie Le Pen (Grupa Techniczna Prawicy Europejskiej – DR) – 18 głosów i Marco Pannella (niezrzeszony) – 12 głosów.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--------------------|-------------------------------|-----|------------------------------|-----|
| 1992 ⁴¹ | Egon Klepsch (EPP) | 253 | Roberto Barzanti (EUL) | 105 |
| 1994 | Klaus Hänsch (PES) | 365 | Yves Galland (ELDR) | 87 |
| 1997 | Jose Maria Gil-Robles (EPP) | 338 | Catherine Lalumiere (ERA) | 177 |
| 1999 ⁴² | Nicole Fontaine (EPP/ED) | 306 | Mario Soares (PES) | 200 |
| 2002 ⁴³ | Patrick Cox (ALDE) | 298 | David Martin (PES) | 237 |
| 2004 ⁴⁴ | Josep Borrell Fontelles (PES) | 388 | Bronisław Geremek (ALDE) | 208 |
| 2007 ⁴⁵ | Hans-Gert Pöttering (EPP/ED) | 450 | Monica Frassoni (G/EFA) | 145 |
| 2009 | Jerzy Buzek (EPP) | 555 | Eva-Britt Svensson (EUL/NGL) | 89 |

Objaśnienia: SOC – Grupa Socjalistów, EUL – Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej, LDR – Grupa Liberalów, Demokratów i Reformistów. Nazwy pozostałych grup politycznych znajdują się pod tabelą 3.

Źródło: R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op. cit., s. 100; strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu>.

W tym miejscu pojawia się pytanie, dlaczego dwie największe frakcje zdecydowały się zawrzeć porozumienie w sprawie podziału stanowiska przewodniczącego. Przedstawia się co najmniej dwa argumenty. Po pierwsze, układ ten ma na celu ograniczenie wpływu na sprawy europejskie mniejszych, przede wszystkim skrajnych grup politycznych⁴⁶. Taka polityka jest ostatnio szczególnie widoczna w Parlamencie, czego dowodem są zmiany *Regulaminu PE* wprowadzone na przełomie szóstej i siódmej kadencji, takie jak: podniesienie wymogów utworzenia frakcji (po kazusie ITS⁴⁷), likwidacja możliwości zakładania grup technicznych (po kazusie TGI⁴⁸) czy zniesienie funkcji przewodniczącego-seniora (w obawie przed objęciem jej przez Jeana-Marie Le Pena⁴⁹). Dzierżenie pozycji przewodniczącego jest ważnym instrumentem tej strategii, ponieważ umożliwia ona realizację wielu uprawnień organizacyjnych i dyscyplinujących. Po drugie, „wielka koalicja” jest efektem postanowień Traktatów, które, do wejścia w życie Traktatu z Lizbony, wymagały uzyskania wysokiej, bezwzględnej większości przez Parlament w celu odrzucenia lub poprawienia stanowiska Rady w drugim

⁴¹ Startowali także: Jean Defraigne (LDR) – 72 głosów, Karel Dilen (DR) – 16 głosów.

⁴² Startowała także: Heidi Hautala (G/EFA) – 49 głosów.

⁴³ Startowali także: Jens-Peter Bonde (EDD) – 33 głosy (odpadł w trzeciej turze), Francis Wurtz (EUL/NGL) – 42 głosy (odpadł w pierwszej turze) i Gerard Onesta (G/EFA) – 37 głosów (odpadł w pierwszej turze).

⁴⁴ Startował także: Francis Wurtz – 51 głosów.

⁴⁵ Startowali także: Francis Wurtz – 48 głosów i Jens-Peter Bonde – 46 głosów.

⁴⁶ M. Westlake, op. cit., s. 187–188.

⁴⁷ ITS (Tożsamość, Tradycja i Suwerenność), skrajnie prawicowa i nacjonalistyczna frakcja, została ustanowiona 15 stycznia 2007 r. po poszerzeniu składu Parlamentu o posłów z Rumunii i Bułgarii. Kontrowersje związane z jej programem i działalnością spowodowały, że była ona blokowana przez pozostałe grupy polityczne, np. w dostępie do stanowisk. ITS została rozwiązana 14 listopada 2007 r. w wyniku wystąpienia z niej posłów rumuńskich. Patrz: H. Mahony, *New rules to make it harder for MEPs to form political groups*, „EUobserver”, 9 lipca 2008 r.

⁴⁸ TGI (Grupa Techniczna Niezależnych Deputowanych) powstała po wyborach w lipcu 1999 r. i miała na celu maksymalizację udziału w pracach Parlamentu posłów niezrzeszonych. W dniu 14 września Parlament rozwiązał jednak tę formację, ponieważ nie spełniała ona regulaminowego podobieństwa poglądów jej deputowanych. Do decyzji tej przyczynił się Sąd Pierwszej Instancji i ETS. Patrz: B. Kosowska-Gąstoł, op. cit., s. 210. Obecnie *Regulamin PE* nie przewiduje możliwości zakładania grup technicznych.

⁴⁹ H. Mahony, *MEPs attempt to block Le Pen from becoming parliament 'father'*, „EUobserver”, 24 marca 2009 r. Po zmianach przewodniczącym-seniorem jest według precedencji były przewodniczący (jeśli jest posłem), były wiceprzewodniczący (jeśli jest posłem) lub poseł pełniący swój urząd najdłużej. Patrz: Art. 12 *Regulaminu PE*.

czytaniu w zwykłej procedurze ustawodawczej⁵⁰ oraz zmuszały do jednolitej pozycji w procesie legislacyjnym, umożliwiającą realizację ustaleń trilogów⁵¹. Przewodniczący odgrywa tu kapitalną rolę, ponieważ może kreować porozumienia między grupami politycznymi oraz reprezentować je w negocjacjach międzyinstytucjonalnych, wiedząc jakie ustalenia będą akceptowalne na plenum lub w komisjach.

Przechodząc do dystrybucji pozostałych członków Prezydium, można dostrzec wyraźną zasadę proporcjonalności. Już od momentu pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu w 1979 r., nieformalną normą jest podział tych stanowisk według metody Victora d'Hondta⁵². Polega ona na podzieleniu liczby mandatów uzyskanych przez frakcje przez kolejne liczby naturalne, a następnie z tak obliczonych ilorazów wybrania tylu, ile jest miejsc do obsadzenia⁵³. Powyższa reguła jest uzupełniona o zasadę, iż grupa polityczna, która uzyskała przewodniczącego Parlamentu, automatycznie oddaje w zamian jednego wiceprzewodniczącego. Zastosowanie powyższej metody oznacza, że wszelkie ustalenia, dotyczące zarówno personaliów, jak i podziału funkcji, zapadają wcześniej, przez co głosowania na plenum są formalnością, choć wybór często ma miejsce dopiero po trzeciej turze, w związku z warunkiem uzyskania bezwzględnej większości głosów. Wyjątek stanowią elekcje kwestorów, którym prawie zawsze towarzyszą rywalizacje wewnątrz i pomiędzy frakcjami, deformujące wyniki procedury d'Hondta. Egzemplifikacją takiej sytuacji jest wybór w 1997 r. Marka Killilea z Grupy Unii na Rzecz Europy (UEN), który wyeliminował Vicenzo Violę, kandydata uprawnionego do tej funkcji EPP⁵⁴.

Powyższe normy potwierdza tabela 2 prezentująca zastosowanie metody d'Hondta przy elekcji członków Prezydium po wyborach do Parlamentu Europejskiego z 4–7 czerwca 2009 r. Wynika z niej, że zasada proporcjonalności została zachowana z jednym wyjątkiem – liberałowie z ALDE otrzymali jedno miejsce więcej kosztem Europy Wolności i Demokracji (EFD). W przypadku wiceprzewodniczących grupy polityczne wystawiły oficjalnie tylu kandydatów, ile było miejsc oraz w liczbie zgodnej z obliczeniami d'Hondta. Ponieważ EPP uzyskała przewodniczącego Parlamentu, musiała oddać jednego z przysługujących jej sześciu wiceprzewodniczących (15 wynik). Trafił on do grupy politycznej z kolejnym największym ilorazem, czyli do S&D (16 wynik). W efekcie EPP i S&D otrzymali po pięciu wiceprzewodniczących⁵⁵, ALDE – dwóch, a G/EFA i ECR – po jednym. W tej ostatniej frakcji doszło do wyjątkowej sytuacji, kiedy obok oficjalnego kandydata, Michała Kamińskiego, wystartował drugi członek tej grupy, Edward McMillan-Scott. Był to gest sprzeciwu wobec odejścia konserwatystów (wcześniej Europejskich Demokratów – ED) od trwającego dwie kadencje (1999–2009) sojuszu z EPP. E. McMillan-Scott został wybrany wiceprzewodniczącym, za co usunięto go z ECR, a w ramach rekompensaty Polaka wybrano szefem frakcji⁵⁶. Natomiast, zgodnie z przewidywaniami, dystrybucja kwestorów cechowała się rywalizacją. Mimo uzyskania dwóch takich stanowisk przez EPP (jeden w miejsce oddanego wiceprzewodni-

⁵⁰ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op. cit., s. 91; A. Kreppel, *The European Parliament...*, Cambridge 2002, s. 152.

⁵¹ Trilogi są to spotkania „za zamkniętymi drzwiami” przedstawicieli Parlamentu, Komisji i Rady mające na celu opracowanie porozumienia legislacyjnego, które będzie następnie implementowane na forum publicznym tych instytucji.

⁵² A. Kreppel, *The European Parliament...*, Cambridge 2002, s. 189.

⁵³ Bierze się pod uwagę wszystkie dwadzieścia stanowisk, a więc przewodniczącego, czternastu wiceprzewodniczących i pięciu kwestorów.

⁵⁴ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op. cit., s. 101–102.

⁵⁵ Mimo że podział d'Hondta, po oddaniu jednego wiceprzewodniczącego przez EPP, daje tej frakcji sześć stanowisk, należy pamiętać, iż jednym z nich jest przewodniczący.

⁵⁶ J. De Clerck-Sachsse, *The New European Parliament: All change or business as usual?*, „CEPS Special Report”, 10 August 2009, s. 4.

Tabela 2

Podział stanowisk w Prezydium Parlamentu Europejskiego po wyborach w 2009 r.^a

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | Liczba d'Hondta | Liczba realna |
|---------|--------|----------|----------|--------|----------|-----------|-----------|--------|-------|-----------------|---------------|
| EPP | 264(1) | 132(3) | 88(5) | 66(7) | 52,8(11) | 44(13) | 37,71(15) | 33(18) | 29,33 | 8 | 8 |
| S&D | 184 | 92(4) | 61,33(8) | 46(12) | 36,8(16) | 30,67(20) | 26,29 | | | 6 | 6 |
| ALDE | 83 | 41,5(14) | 27,67 | | | | | | | 2 | 3 |
| ECR | 55 | 55(9) | 27,5 | | | | | | | 1 | 1 |
| G/EFA | 54 | 54(10) | 27 | | | | | | | 1 | 1 |
| EUL/NGL | 35 | 35(17) | 17,5 | | | | | | | 1 | 1 |
| EFD | 31 | 31(19) | 15,5 | | | | | | | 1 | – |

Objaśnienia: EPP – Europejska Partia Ludowa (Chrześcijańscy Demokraci); S&D – Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów na rzecz Europy; ALDE – Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy; ECR – Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy; G/EFA – Zieloni/Wolny Sojusz Europejski; EUL/NGL – Zjednoczona Lewica Europejska/Zielona Lewica Nordycka; EFD – Europa Wolności i Demokracji.

^a W nawiasie umieszczono kolejność, natomiast wyniki dające członka Prezydium pogrubiono.

Źródło: Strona internetowa Parlamentu Europejskiego <http://www.europarl.europa.eu>, obliczenia własne.

czącego, drugi z 18 wyniku), z frakcji tej wystartowało trzech kandydatów (Jim Higgins, Astrid Lulling, Ria Oomen-Ruijten – dwaj pierwsi zostali wybrani). Pojawiły się także kandydatury z grup politycznych, którym obliczenia d'Hondta nie przyznawały tej funkcji, to jest z ECR (James Nicholson) i ALDE (Bill Newton Dunn). Jak już wspomniano, przedstawiciel tej drugiej grupy pokonał pretendenta EFD (Francesco Speroniego), co stanowiło jedyny przypadek zaburzenia proporcjonalności.

Choć przedstawiona powyżej dystrybucja stanowisk w Prezydium pokazuje prawie idealną proporcjonalność, to analiza historyczna poddaje ten wniosek w wątpliwość. Tabela 3 obrazuje rozdział funkcji w tej formacji w latach 1994–2007. Pełna proporcjonalność była zastosowana tylko raz w 2002 r., w pozostałych latach miały miejsce transfery miejsc, z których najwięcej korzystała EPP. Taki obraz jest zgodny z wynikami badań porównawczych, które dowodzą, że podział stanowisk w prezydiach większości legislatur na świecie ma charakter mniej proporcjonalny niż w pozostałych organach parlamentarnych (np. komisjach)⁵⁷. Różnice te są jednak marginalne, co widać także w Parlamencie Europejskim, w którym zmiany dotyczą jednego, najwyżej dwóch miejsc na korzyść danej frakcji. Można zatem uznać, że dystrybucja członków Prezydium jest proporcjonalna.

Tabela 3

Podział stanowisk w Prezydium w latach 1994–2007

| | 1994 | | | 1997 | | | 1999 | | | 2002 | | | 2004 | | | 2007 | | |
|-----------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|
| | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta |
| EPP-ED | 155 | 8 | 8 | 181 | 6 | 5 | 233 | 8 | 7 | 232 | 10 | 10 | 268 | 10 | 9 | 277 | 8 | 6 |
| PES | 201 | 8 | 7 | 216 | 9 | 10 | 180 | 8 | 8 | 179 | 7 | 7 | 198 | 6 | 4 | 217 | 7 | 8 |
| ELDR-ALDE | 43 | 1 | 2 | 38 | 1 | 1 | 51 | 2 | 2 | 53 | 1 | 1 | 88 | 2 | 3 | 106 | 3 | 4 |
| G-G/EFA | 21 | 1 | 0 | 28 | 0 | 1 | 48 | 1 | 2 | 45 | 1 | 1 | 42 | 1 | 1 | 42 | 1 | 1 |
| ERA | 21 | 0 | 0 | 21 | 0 | 0 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| EUL/NGL | 28 | 2 | 1 | 33 | 2 | 1 | 42 | 1 | 1 | 44 | 1 | 1 | 41 | 1 | 1 | 41 | 1 | 1 |
| EDA-UFE-UEN | 29 | 0 | 1 | 58 | 2 | 2 | 21 | 0 | 0 | 22 | 0 | 0 | 27 | 0 | 1 | 44 | 1 | 1 |
| FE | 29 | 1 | 1 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| IEN-EDD-IND/DEM | 15 | 0 | 0 | 15 | 0 | 0 | 16 | 0 | 0 | 18 | 0 | 0 | 37 | 0 | 1 | 24 | 0 | 0 |
| TDI-ITS | | | | | | | 18 | 0 | 0 | | | | | | | 21 | 0 | 0 |

Objaśnienia: FE – Forza Europa (funkcjonowała w latach 1994–1995), ELDR – Partia Europejskich Liberalów, Demokratów i Reformatorów (od 2004 r. – ALDE); G – Zieloni (1989–1999); ERA – Europejski Sojusz Radykalny (w 1999 r. część przeszła do Zielonych, tworząc G/EFA); EDA – Europejski Sojusz Demokratyczny (1984–1995); UFE – Unia na Rzecz Europy (1995–1999); UEN – Unia na Rzecz Europy Narodów (1999–2009); IEN – Niezależni dla Europy Narodów (1996–1999); EDD – Europa Demokracji i Różnorodności (1999–2004); IND/DEM – Niepodległość/Demokracja (2004–2009); TDI – Grupa Techniczna Niezależnych (1999–2001); ITS – Tożsamość, Tradycja, Suwerenność (styczeń – listopad 2007 r.).

Źródło: Strona internetowa Parlamentu Europejskiego <http://www.europarl.europa.eu>, obliczenia własne.

⁵⁷ R. Carroll, G. W. Cox, M. Pachón, *How parties create electoral democracy, chapter 2*, paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, September 2004, s. 5–6.

Komisje Parlamentu Europejskiego

Według powszechnie przyjętej opinii, komisje są „legislacyjnym kregosłupem” Parlamentu⁵⁸. Twierdzenie to wynika z obserwacji, że choć formalnie są umocowane tylko do rozpatrywania spraw powierzonych im przez tę instytucję⁵⁹, to w nich ma miejsce opracowywanie ostatecznego stanowiska wobec projektów Komisji. Ekspercki charakter, szczególnie istotny, gdyż *gros* unijnej legislacji ma charakter techniczny i regulacyjny⁶⁰, powoduje, że przyjmowane przez komisje sprawozdania rzadko podlegają odrzuceniu, a poprawki są w większości akceptowane na plenum⁶¹. Dodatkowym argumentem na rzecz pełnienia przez nie funkcji „ukrytego legislatora” jest fakt, że decyzje są w nich podejmowane konsensualnie, czego dowodzi średnia większość przyjmowania sprawozdań wynosząca 95% (średnia z lat 1999–2001 i 2004–2006)⁶². Oznacza to, że już na poziomie komisji poszukuje się jak najszerzego porozumienia między frakcjami, które na plenum będzie formalizowane.

Podobnie jak w przypadku Prezydium, *Regulamin PE* wyczerpująco określa kompozycję i sposób wyboru komisji⁶³. Elekcja członków następuje podczas pierwszej sesji miesięcznej nowo wybranego Parlamentu oraz ponownie po upływie dwóch i pół roku, przy czym skład komisji powinien odzwierciedlać w miarę możliwości skład Parlamentu⁶⁴. Następnie na swoim pierwszym posiedzeniu komisja wybiera prezydium, to jest przewodniczącego oraz, w odrębnych głosowaniach, wiceprzewodniczących, których liczbę ustala Parlament na wniosek Konferencji Przewodniczących. Jeżeli liczba kandydatów odpowiada ilości miejsc do obsadzenia, można dokonać wyboru przez aklamację, co często ma miejsce⁶⁵. Natomiast głosowanie odbywa się w przeciwnym wypadku lub na wniosek jednej szóstej członków. Wybrany zostaje ten kandydat, który uzyska bezwzględną większość oddanych głosów, jeśli zaś taka sytuacja nie nastąpi, przeprowadza się drugą turę, w której dla wyłonienia zwycięzcy stosuje się zasadę zwykłej większości głosów⁶⁶.

Praktyka parlamentarna pokazuje, że proporcjonalność jest ważną, nieformalną normą stosowaną przy dystrybucji stanowisk w prezydium komisji. Także tutaj wykorzystuje się metodę d'Hondta. Liczba uzyskanych przez wszystkie grupy polityczne mandatów jest dzielona przez kolejne liczby naturalne, po czym uzyskane ilorazy klasyfikuje się od największego

⁵⁸ M. Westlake, op. cit., s. 191.

⁵⁹ Art. 188 *Regulaminu PE*.

⁶⁰ G. Majone, *Regulating Europe*, London 1996; C. Radaelli, *Technocracy in the European Union*, London 1999; R. Dehousse, *European institutional architecture after Amsterdam: parliamentary system or regulatory structure*, „Common Market Law Review” 1998, vol. 35, nr 4, s. 595–627; A. J. Harcourt, C. Radaelli, *Limits to EU technocratic regulation?*, „European Journal of Political Research” 1999, vol. 35, nr 1, s. 119; T. Winzen, *Technical or Political? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament*, „Journal of Legislative Studies” 2011, vol. 17, nr 1, s. 27–44.

⁶¹ S. Bowler, D. Farrell, *The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization, and Coordination*, „British Journal of Political Science” 1995, vol. 25, nr 2, s. 234; V. Mamadouh, T. Raunio, *The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, nr 2, s. 348; G. McElroy, *Committee representation in the European Parliament*, „European Union Politics” 2006, vol. 7, nr 1, s. 10–13; T. Bainbridge, *Penguin Companion to European Union*, London 1998, s. 125.

⁶² P. Settembri, C. Neuhold, *Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 1, s. 137.

⁶³ *Regulamin PE* przewiduje trzy rodzaje komisji: stałe, specjalne i śledcze. W artykule skupiam się tylko na tych pierwszych.

⁶⁴ Art. 186 *Regulaminu PE*.

⁶⁵ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op. cit., s. 108.

⁶⁶ Art. 191 *Regulaminu PE*.

do najmniejszego. Biorąc pod uwagę, iż obecnie funkcjonują dwadzieścia dwie komisje, tyle kolejnych wyników zapewnia frakcjom stanowiska w prezydium. Sekwencja ilorazów ustala również precedencję, według której frakcje wybierają komisje do obsadzenia uzyskanej funkcji. Badania pokazują bowiem, że komisje Parlamentu różnią się prestiżem i znaczeniem legislacyjnym, stąd frakcje walczą, aby obsadzić te najważniejsze⁶⁷.

Tabela 4 obrazuje zastosowanie powyższej procedury w rozdziale przewodniczących komisji po wyborach do Parlamentu z czerwca 2009 r. Wyniki pokazują, iż relacja między liczbą przewodniczących obliczoną według reguły d'Hondta a rzeczywistością jest prawie idealna. Pierwszy wyjątek dotyczy EFD, która nie uzyskała szefostwa komisji ds. Petycji (PETI), gdyż przejęło je EPP. Drugi zaś odnosi się do ALDE, która mimo przysługujących trzech przewodniczących, otrzymała tylko dwóch. Przyczyną tej deformacji była umowa liberałów z frakcjami, w wyniku której zrezygnowali oni z jednego przewodniczącego, który z racji ostatniego ilorazu miał kierować słabą Podkomisją Praw Człowieka (DROI), uzyskując w zamian wiceprzewodniczącego jednej z najważniejszych Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI)⁶⁸. W efekcie, opuszczone stanowisko zajęła G/EFA. Zasadne jest zatem twierdzenie, że podział przewodniczących komisji w 2009 r. był proporcjonalny, a wyjątki wynikały z indywidualnej decyzji frakcji, nie zaś ze świadomego naruszenia obowiązującej normy.

Tabela 4

Zastosowanie metody d'Hondta w podziale przewodniczących komisji PE po wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2009 r. (22 przewodniczących komisji)

| | Liczba posłów | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | Liczba d'Hondta | Liczba realna |
|-------------|---------------|---------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| EPP | 265 | 265(1) | 132,5(3) | 88,3(5) | 66,2(7) | 53(11) | 44,1(13) | 37,8(15) | 33,1(18) | 29,4(21) | 9 | 10 |
| S&D | 184 | 184(2) | 92(4) | 61,3(8) | 46(12) | 36,8(16) | 30,66(20) | 26,2 | | | 6 | 6 |
| ALDE | 84 | 84(6) | 42(14) | 28(22) | 21 | 16,8 | 14 | 12 | 10,5 | | 3 | 2 |
| G/EFA | 55 | 55(9) | 27,5 | 18,3 | 13,75 | 11 | 9,16 | 7,85 | 6,87 | | 1 | 2 |
| ECR | 54 | 55(10) | 27,5 | 18 | 13,5 | 10,8 | 9 | 7,71 | 6,75 | | 1 | 1 |
| EUL/ NGL | 35 | 35(17) | 22,5 | 15 | 11,25 | 9 | 7,5 | 6,42 | 5,62 | | 1 | 1 |
| EFD | 32 | 32(19) | 16 | 10 | 7,5 | 6 | 5 | 4,28 | 3,75 | | 1 | 0 |

Źródło: Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu>. Objasnienia nazw grup politycznych znajdują się pod tabelą 2.

Powyższą obserwację można także dostrzec w perspektywie historycznej, co świadczy o silnym zakorzenieniu normy proporcjonalności w Parlamencie Europejskim. Jak pokazuje tabela 5 podział realny jest idealnie skorelowany z dystrybucją według metody d'Hondta. Wyjątki występują tylko w dwóch przypadkach. W 1994 r. Zieloni, mimo niewystarczającej

⁶⁷ C. Neuhold, *The „Legislative Backbone” keeping the Institution upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process*, „European Integration Online Papers” 2001, vol. 5, nr 10, s. 5; G. McElroy, *Committees and Party Cohesion in the European Parliament*, „European Parliament Research Group Working Paper” 2001, nr 8.

⁶⁸ S. Hix, *What to Expect in the 2009–14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?*, „SIEPS European Policy Analysis” 2009, nr 8, s. 6.

liczby 21 posłów, uzyskali przewodnictwo Komisji ds. Praw Kobiet i Równouprawnienia (FEMM) kosztem EPP-ED, natomiast w 2004 r. eurosceptyczna frakcja Niepodległość i Demokracja (IND/DEM) oddała przysługującą im prezydencję w PETI dla Unii na rzecz Europy Narodów (UEN), wybierając w zamian stanowisko wiceprzewodniczącego w ENVI⁶⁹. Do tego należy dodać dwie deformacje w 2009 r., opisane powyżej. Reasumując, wybór przewodniczących komisji ma charakter proporcjonalny, pod warunkiem, że grupa dysponuje co najmniej 30 posłami. Wszelkie wyjątki od tej reguły są wynikiem autonomicznej decyzji grup politycznych i prawie zawsze działają na korzyść mniejszych frakcji.

Tabela 5

Podział przewodniczących komisji Parlamentu Europejskiego pomiędzy grupami politycznymi w latach 1994–2007

| | 1994 | | | 1997 | | | 1999 | | | 2002 | | | 2004 | | | 2007 | | |
|-----------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|
| | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta | Liczba posłów | Podział realny | Podział D'Hondta |
| EPP/ED | 155 | 6 | 7 | 181 | 7 | 7 | 233 | 8 | 8 | 232 | 8 | 8 | 268 | 9 | 9 | 277 | 9 | 9 |
| PES | 201 | 9 | 9 | 216 | 8 | 8 | 180 | 6 | 6 | 179 | 6 | 6 | 198 | 7 | 7 | 217 | 7 | 7 |
| ELDR-ALDE | 43 | 1 | 1 | 38 | 1 | 1 | 51 | 1 | 1 | 53 | 1 | 1 | 88 | 3 | 3 | 106 | 3 | 3 |
| Zieloni | 21 | 1 | 0 | 28 | 1 | 1 | 48 | 1 | 1 | 45 | 1 | 1 | 42 | 1 | 1 | 42 | 1 | 1 |
| ERA | 21 | 0 | 0 | 21 | 0 | 0 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| EUL/NGL | 28 | 1 | 1 | 33 | 1 | 1 | 42 | 1 | 1 | 44 | 1 | 1 | 41 | 1 | 1 | 41 | 1 | 1 |
| EDA-UPE-UEN | 29 | 1 | 1 | 58 | 2 | 2 | 21 | 0 | 0 | 22 | 0 | 0 | 27 | 1 | 0 | 44 | 1 | 1 |
| FE | 29 | 1 | 1 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| IEN-EDD-IND/DEM | 15 | 0 | 0 | 15 | 0 | 0 | 16 | 0 | 0 | 18 | 0 | 0 | 37 | 0 | 1 | 24 | 0 | 0 |
| TDI-ITS | – | – | – | – | – | – | 18 | 0 | 0 | – | – | – | – | – | – | 21 | 0 | 0 |

Objaśnienia: EPP – Europejska Partia Ludowa, S&D – Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów, ALDE – Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, G/ALE – Zieloni/Wolny Sojusz Europejski, ECR – Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy GUE/NGL – Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica, EFD – Europa Wolności i Demokracji.

Źródło: G. Benedetto, *Consensus and the Proportionality of Office Distribution in the European Parliament, 1994–2007*, Paper prepared for the tenth EUSA Biennial International Conference, Montréal, Québec, 17 to 19 May 2007, s. 25.

Na silne zakorzenienie normy proporcjonalności wskazuje również fakt rzadkich kontestacji ustaleń na niej opartych w czasie formalizacji na posiedzeniu komisji. Funkcjonuje zasada, iż przeciwko kandydatowi grupy politycznej, która uzyskała według metody d'Hondta dane stanowisko, nie wystawia się kontrkandydatów. Co prawda, od czasu do czasu ta reguła jest łamana, w szczególności przez frakcje skrajne, jednak takie sytuacje spotykają się z ostrym sprzeciwem grup politycznych. W 1994 r. Forza Europa (FE) uzyskała przewodniczącego

⁶⁹ G. Benedetto, *Consensus and the Proportionality of Office Distribution in the European Parliament, 1994–2007*, Paper prepared for the tenth EUSA Biennial International Conference, Montréal, Québec, 17 to 19 May 2007, s. 22.

Komisji Badań, jednak jej kandydat, Umberto Scapagnini, przegrał z Claude'em Desamą z PES. Stanowiło to sprzeciw wobec polityki lidera włoskiego ugrupowania, Silvio Berlusconi, który stworzył rząd z nacjonalistami. Zachowanie to spotkało się jednak ze sprzeciwem innych frakcji, czego efektem było zablokowanie przez kilka tygodni nominacji kandydata PES na szefa ważnej podkomisji monetarnej w Komisji Ekonomicznej (ECON). Dopiero we wrześniu, gdy C. Dessama zrezygnował z przewodniczącego na rzecz Scapagniego, patowa sytuacja w ECON została rozwiązana⁷⁰.

Norma proporcjonalnej dystrybucji stanowisk funkcjonuje także wewnątrz grup politycznych. Po uzyskaniu prawa do przewodniczących komisji, frakcje muszą rozstrzygnąć, którzy spośród ich posłów obejmą dane funkcje. Problem ten rozwiązują poprzez ponowne użycie metody d'Hondta, przy czym głównymi podmiotami dystrybucji są grupy narodowe⁷¹. Uzyskane przez nie mandaty są dzielone przez kolejne liczby naturalne, a otrzymane ilorazy są układane według kolejności, która zapewnia największym wynikom określoną liczbę uzyskanych przez frakcję stanowisk oraz ustala precedencję wyboru komisji.

Tabele 6 i 7 obrazują zastosowanie tej procedury w odniesieniu do przewodniczących komisji przyznanych dla EPP i S&D po wyborach w 2009 r. W pierwszej frakcji podział jest w miarę proporcjonalny, wyjątek dotyczy delegacji francuskiej, która zamiast dwóch otrzymała jedno stanowisko oraz włoskiej, która otrzymała dodatkową, trzecią komisję, w zamian za wycofanie kandydatury Mario Mauriego, konkurenta Jerzego Buzka na przewodniczącego Parlamentu. W przypadku dziewiątej i dziesiątej funkcji cztery grupy narodowe uzyskały wynik *ex aequo* – jedna przypadła Niemcom, druga Polakom, którzy, jak pokazano powyżej, oddali swoje miejsce Włochom, uzyskując „zielone światło” dla J. Buzka. Brak przydzielenia stanowisk Rumunom i Węgrom wpisuje się zaś w dostrzegany problem dyskryminowania delegacji z nowych państw członkowskich⁷². Natomiast podział przewodniczących w S&D jest prawie idealnie proporcjonalny. Jedyne wyjątek stanowi oddanie stanowiska przez Niemców dla małej delegacji portugalskiej.

Tabela 6

Zastosowanie metody d'Hondta w podziale przewodniczących komisji PE pomiędzy delegacjami narodowymi w EPP po wyborach w 2009 r. (10 przewodniczących)

| Nazwa partii narodowej | Liczba posłów | 1 | 2 | 3 | 4 | Liczba realna |
|------------------------|---------------|-----------|-----------|-----------|------|---------------|
| Niemiecka | 42 | 42 (1) | 21 (6) | 14 (9–10) | 10,5 | 3 |
| Polska | 28 | 28 (4) | 14 (9–10) | 9,3 | 7 | 1 |
| Hiszpańska | 23 | 23 (5) | 11,5 | 7,6 | 5,75 | 1 |
| Francuska | 29 | 29 (3) | 14,5 (8) | 9,6 | 7,25 | 1 |
| Węgierska | 14 | 14 (9–10) | 7 | 4,6 | 3,5 | 0 |
| Włoska | 35 | 35 (2) | 17,5 (7) | 11,66 | 8,75 | 3 |
| Rumuńska | 14 | 14 (9–10) | 7 | 4,66 | 3,5 | 0 |

Źródło: Strona Parlamentu Europejskiego <http://www.europarl.europa.eu>, obliczenia własne.

⁷⁰ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op. cit., s. 109.

⁷¹ A. Kreppel, *The European Parliament...*, s. 190.

⁷² B. Petkova, T. Dumbrovský, *Conciliation in the Sixth European Parliament: Formal Transparency vs. Shadowy Legislating*, Paper presented at UACES Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads, Bruges, 6–8 September 2010, s. 10–12.

Tabela 7

Zastosowanie metody d'Hondta w podziale przewodniczących komisji PE pomiędzy delegacjami narodowymi w S&D (PES) po wyborach w 2009 r. (6 przewodniczących)

| Grupa narodowa | Liczba posłów | 1 | 2 | 3 | Liczba realna |
|----------------|---------------|--------|----------|------|---------------|
| Francuska | 14 | 14 (4) | 7 | 4,6 | 1 |
| Hiszpańska | 21 | 21 (3) | 10,5 | 7 | 1 |
| Niemiecka | 23 | 23 (1) | 11,5 (6) | 7,6 | 1 |
| Rumuńska | 11 | 11 | 5,5 | 3,6 | 0 |
| Brytyjska | 13 | 13 (5) | 6,5 | 4,3 | 1 |
| Włoska | 21 | 21 (2) | 10,5 | 7 | 1 |
| Portugalska | 7 | 7 | 3,5 | 2,33 | 1 |

Źródło: Strona Parlamentu Europejskiego <http://www.europarl.europa.eu>, obliczenia własne.

Koordynatorzy grup politycznych

Ważną rolę w funkcjonowaniu komisji odgrywiają koordynatorzy grup politycznych. Pełnią oni funkcję podobną do brytyjskich „whips” – nadzorców nad postępowaniem członków swojej frakcji w komisji, dbających o dyscyplinę i frekwencję oraz zapewniających posłom instrukcje głosowań. Do obszaru ich kompetencji należy również dystrybucja wewnątrz ugrupowań kluczowych stanowisk, przede wszystkim sprawozdawców, niezmiernie pożądaną i prestiżową funkcję pozwalającą posłowi mieć wpływ na kształt prawodawstwa⁷³. Ponadto, koordynatorzy odgrywiają ważną rolę w procesie legislacyjnym, przed spotkaniami komisji odbywają oni nieformalne negocjacje mające na celu wypracowanie w sposób konsensualny wspólnego stanowiska⁷⁴, uczestniczą również w międzyinstytucjonalnych trilogach⁷⁵, a nawet decydują o udziale w nich Parlamentu⁷⁶.

Istotna rola koordynatorów powoduje, że frakcje desygnują na te stanowiska posłów o szczególnych cechach osobowościowych, rezygnując ze stosowania proporcjonalności. Koordynatorzy grup wybierani są spośród osób zaufanych, specjalizujących się w wybranych obszarach merytorycznych i zamierzających (i mających szansę) być członkami Parlamentu przez długi czas. Kluczowe znaczenie w ich dystrybucji odgrywiają największe i najaktywniejsze grupy narodowe, które mają wpływ na stanowiska grupy politycznej od wielu kadencji. Natomiast delegacje charakteryzujące się dużą częstotliwością zmian personalnych są ograniczone w tym procesie⁷⁷.

Powyższą charakterystykę dystrybucji koordynatorów potwierdzają Tabele nr 8 i nr 9 obrazujące podział tych stanowisk w EPP i S&D w latach 1999–2009. W pierwszej frakcji wi-

⁷³ G. Benedetto, *Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's Parliament*, „Journal of European Public Policy” 2005, vol. 12, nr 1, s. 67–88; P. Hausemer, *Participation and political competition in committee report allocation: under what conditions do MEPs represent their constituents?*, „European Union Politics” 2006, vol. 7, nr 4, s. 505–530; V. Mamadouh, T. Raunio, op. cit., s. 340–341.

⁷⁴ P. Settembri, C. Neuhold, op. cit., s. 141–142.

⁷⁵ H. Farell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, nr 10, s. 1194.

⁷⁶ C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The informal politics of legislation: Explaining secluded decision-making in the European Union*, Paper prepared for the APSA Annual Convention, Washington, 2–5 September 2010, s. 11.

⁷⁷ G. Benedetto, *Consensus and the Proportionality...*, s. 27.

doczna jest nadreprezentacja delegacji niemieckiej, przy niedoszacowaniu największych grup narodowych. Dotyczy to przede wszystkim Francuzów, którzy jako druga pod względem liczebności grupa posłów, uzyskali w 2009 r. tylko jednego koordynatora. Nie jest to przypadek, gdyż analiza historyczna pokazuje, iż mają oni słabą pozycję w EPP. Kolejnym przykładem jest delegacja rumuńska, która mimo 14 posłów, nie uzyskała żadnego koordynatora. Wynika to z faktu, że przedstawiciele tej narodowości pojawili się w Parlamencie niedawno, nie zdobyli zatem jeszcze zaufania i doświadczenia wymaganego do objęcia stanowiska koordynatora. Znamienna jest natomiast nadreprezentacja delegacji niewielkich, np. irlandzkiej, maltańskiej, holenderskiej czy belgijskiej.

Tabela 8

Podział koordynatorów w EPP w latach 1999–2009

| Delegacja narodowa | 1999 | | | 2002 | | | 2004 | | | 2007 | | | 2009 | | |
|--------------------|---------------|------------------|---------------|---------------|------------------|---------------|---------------|------------------|---------------|---------------|------------------|---------------|---------------|------------------|---------------|
| | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba realna | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba realna | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba realna | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba realna | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba realna |
| Austria | 7 | (1) | 1 | 7 | (1) | 2 | 6 | 0 | 1 | 6 | 0 | 1 | 6 | 1 | 1 |
| Belgia | 6 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 5 | 0 | 1 |
| Bułgaria | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 4 | 0 | 0 | 6 | 1 | 0 |
| Cypr | – | – | – | – | – | – | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Czechy | – | – | – | – | – | – | 14 | 2 | 0 | 14 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Dania | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Estonia | – | – | – | – | – | – | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Francja | 21 | 2 | 0 | 20 | 2 | 1 | 17 | 2 | 0 | 17 | 2 | 0 | 29 | 3 | 1 |
| Finlandia | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Grecja | 9 | 1 | 0 | 9 | 1 | 2 | 11 | 1 | 2 | 11 | 1 | 0 | 8 | 1 | 0 |
| Hiszpania | 28 | 2(3) | 4 | 28 | 2(3) | 4 | 24 | 2 | 5 | 24 | 2 | 4 | 23 | 3 | 4 |
| Holandia | 9 | 1 | 2 | 9 | 1 | 2 | 7 | 1 | 2 | 7 | 1 | 2 | 5 | 0 | 1 |
| Irlandia | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 1 | 5 | 0 | 1 | 4 | 0 | 1 |
| Litwa | – | – | – | – | – | – | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Luksemburg | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Łotwa | – | – | – | – | – | – | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Malta | – | – | – | – | – | – | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| Niemcy | 53 | 3 | 7 | 53 | 3 | 4 | 49 | 4 | 6 | 49 | 3 | 7 | 42 | 3 | 7 |
| Polska | – | – | – | – | – | – | 19 | 2 | 0 | 15 | 2 | 0 | 28 | 3 | 2 |
| Portugalia | 9 | 1 | 0 | 9 | 1 | 0 | 9 | 1 | 0 | 9 | 1 | 0 | 10 | 1 | 0 |
| Rumunia | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 9 | 1 | 0 | 14 | 2 | 0 |
| Słowacja | – | – | – | – | – | – | 8 | 1 | 0 | 8 | 1 | 0 | 6 | 1 | 1 |
| Słowenia | – | – | – | – | – | – | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Szwecja | 7 | (1) | 0 | 7 | (1) | 0 | 6 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 |
| Węgry | – | – | – | – | – | – | 13 | 2 | 0 | 13 | 2 | 0 | 14 | 2 | 2 |
| Wielka Brytania | 36 | 3 | 3 | 36 | 3 | 3 | 26 | 3 | 5 | 26 | 3 | 7 | – | – | – |
| Włochy | 35 | 3 | 0 | 36 | 3 | 0 | 24 | 2 | 1 | 24 | 2 | 1 | 35 | 3 | 2 |
| Ogółem | 233 | 17 | 17 | 232 | 18 | 18 | 268 | 23 | 23 | 277 | 23 | 23 | 265 | 24 | 24 |

Źródło: G. Benedetto, *Consensus and the Proportionality...*, s. 40; strona internetowa EPP, <http://www.eppgroup.eu>, obliczenia własne. W nawiasie wyniki *ex aequo*.

Natomiast w S&D liczba koordynatorów jest rozłożona w miarę równomiernie, choć widoczne są wyjątki od tej zasady. Pierwszym jest dominacja delegacji niemieckiej (w 2009 r. – 6 koordynatorów). Mimo że włoska i hiszpańska grupa narodowa mają prawie tyle samo posłów, co niemiecka, otrzymały znacznie mniej koordynatorów. Przeszacowana jest brytyjska grupa narodowa, która, choć ma dopiero piąty wynik w S&D pod względem liczebności, to uzyskała czterech koordynatorów. Widoczne jest również niedoszacowanie Francuzów. Mniejsze delegacje są natomiast nadreprezentowane, czego egemplifikacją są Szwedzi, Bułgarzy, Belgowie i Duńczycy.

Tabela 9

Podział koordynatorów w S&D (PES) w latach 1999–2009

| Delegacja narodowa | 1999 | | | 2002 | | | 2004 | | | 2007 | | | 2009 | | |
|--------------------|---------------|------------------|----------------------|---------------|------------------|-----------------------|---------------|------------------|----------------------|---------------|------------------|----------------------|---------------|------------------|----------------------|
| | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba Koordynatorów | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba Koor-dynatorów | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba Koordynatorów | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba Koordynatorów | Liczba posłów | Podział d'Hondta | Liczba Koordynatorów |
| Austria | 7 | 1 | 0 | 7 | 1 | 0 | 6 | 1 | 2 | 7 | 1 | 1 | 4 | 0 | 0 |
| Belgia | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 6 | 1 | 1 | 7 | 1 | 2 | 5 | (1) | 1 |
| Bułgaria | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 5 | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 |
| Cypr | – | – | – | – | – | – | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Czechy | – | – | – | – | – | – | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 7 | 1 | 0 |
| Dania | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 |
| Estonia | – | – | – | – | – | – | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Finlandia | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Francja | 22 | 2 | 0 | 22 | 2 | 1 | 31 | 3 | 2 | 31 | 3 | 2 | 14 | 2 | 1 |
| Grecja | 9 | 1 | 0 | 9 | 1 | 0 | 8 | 1 | 1 | 8 | 1 | 0 | 8 | 1 | 0 |
| Hiszpania | 24 | 2(3) | 4 | 24 | 2(3) | 4 | 24 | 3 | 2 | 24 | 3 | 2 | 21 | 3 | 3 |
| Holandia | 6 | (1) | 1 | 6 | (1) | 0 | 7 | 1 | 1 | 7 | 1 | 2 | 3 | 0 | 1 |
| Irlandia | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Litwa | – | – | – | – | – | – | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Luksemburg | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Łotwa | – | – | – | – | – | – | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Malta | – | – | – | – | – | – | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Niemcy | 33 | 3 | 4 | 35 | 3 | 4 | 23 | 2 | 6 | 23 | 2 | 6 | 23 | 3 | 6 |
| Portugalia | 12 | 1(2) | 0 | 12 | 1(2) | 0 | 12 | 2 | 1 | 12 | 1 | 1 | 7 | 1 | 1 |
| Polska | – | – | – | – | – | – | 8 | 1 | 0 | 9 | 1 | 0 | 7 | 1 | 0 |
| Rumunia | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 10 | 1 | 0 | 11 | 2 | 1 |
| Słowacja | – | – | – | – | – | – | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 5 | (1) | 0 |
| Słowenia | – | – | – | – | – | – | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Szwecja | 7 | 1 | 0 | 7 | 1 | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 | (1) | 1 |
| Węgry | – | – | – | – | – | – | 9 | 1 | 0 | 9 | 1 | 1 | 4 | 0 | 0 |
| Wielka Brytania | 30 | 3 | 6 | 29 | 3 | 6 | 19 | 2 | 2 | 19 | 2 | 2 | 13 | 2 | 3 |
| Włochy | 16 | 2 | 0 | 15 | 2 | 0 | 16 | 2 | 1 | 14 | 2 | 1 | 21 | 3 | 0 |
| Ogółem | 180 | 17 | 17 | 179 | 17 | 17 | 198 | 20 | 20 | 217 | 20 | 20 | 184 | 20 | 20 |

Źródło: G. Benedetto, *Consensus and the Proportionality...*, s. 41; strona internetowa S&D, <http://www.socialistsanddemocrats.eu>, obliczenia własne. W nawiasie wyniki *ex aequo*.

Analiza statystyczna

Szczegółowa analiza wybranych stanowisk parlamentarnych pokazała, że dystrybucja wewnątrz i pomiędzy grupami politycznymi jest różna – jej poziom proporcjonalności jest inny w zależności od rodzaju przyznawanych funkcji. W niniejszym rozdziale uzyskane wyniki zostaną zebrane i poddane analizie statystycznej w celu wyprowadzenia ogólnych wniosków. Właściwym narzędziem tego zabiegu będzie współczynnik korelacji Pearsona (korelacji R) określający poziom zależności między zmiennymi losowymi, czyli jak znajomość jednej zmiennej pozwala przewidzieć wartość drugiej. Można go obliczyć według następującego wzoru:

$$r_{xy} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}},$$

gdzie: x i y – zmienne, i – próby losowe tych zmiennych, \bar{x} , \bar{y} – wartości średnie z prób, n – liczba obserwacji. Otrzymanie pozytywnych i istotnych statystycznie korelacji będzie oznaczać, że podział stanowisk w Parlamencie jest proporcjonalny.

Tabela 10 obrazuje korelację Pearsona między liczebnością grupy politycznej a ilością uzyskanych kluczowych stanowisk w latach 1999–2009⁷⁸. Wynika z niej, że jest ona wysoka – mimo małej liczby obserwacji (grup politycznych) rezultat zawsze przekracza dwustronne wartości krytyczne R dla $p = .01$ (1%), co oznacza, że jest istotny i pozbawiony przypadku. Wyjątkiem jest tylko 2002 r., w którym poziom istotności ma dużą wartość, lecz prawdopodobieństwo popełnienia błędu pozostaje niewielkie ($p = .025$). Wysoki współczynnik determinacji oznacza, że dana zmienna wyjaśnia drugą w 99%, a inne czynniki wpływają tylko w 1%. Korelacje są również pozytywne (brak znaku minusowego) – przy wzroście jednej zmiennej rośnie druga. Można zatem stwierdzić, iż hipoteza nr 1 jest prawdziwa.

Tabela 10

Korelacje między liczbą uzyskanych kluczowych stanowisk parlamentarnych a wielkością grup politycznych w latach 1999–2009

| Rodzaj korelacji | 1999 | 2002 | 2004 | 2007 | 2009 |
|-------------------------------------------------|---------|--------|---------|---------|---------|
| Korelacja Pearsona (R Pearsona) | .995*** | .939** | .994*** | .998*** | .996*** |
| Dwustronna wartość krytyczna R (dla $p = .01$) | .9172 | .9587 | .9172 | .9172 | .9587 |
| Współczynnik determinacji (R ²) | 99% | 88% | 99% | 99% | 99% |
| Liczba grup politycznych (N) | 8 | 7 | 8 | 8 | 7 |
| Wynik istotny statystycznie (dla $p = .01$) | Tak | Tak | Tak | Tak | Tak |

Objaśnienia: *** oznacza wynik istotny dla $p = .01$; ** – wynik istotny dla $p = .025$; p – poziom istotności, czyli maksymalne dopuszczalne prawdopodobieństwo popełnienia błędu I rodzaju. Dwustronne wartości krytyczne R zostały odczytane z tabel statystycznych.

Tabele 11 i 12 przedstawiają analizę korelacji Pearsona między liczebnością grupy narodowej a ilością uzyskanych kluczowych stanowisk⁷⁹ w dwóch największych frakcjach Parla-

⁷⁸ Za kluczowe stanowiska uznano: przewodniczącego Parlamentu, wiceprzewodniczących, kwestorów i przewodniczących komisji.

⁷⁹ Za kluczowe stanowiska uznano: przewodniczącego Parlamentu, wiceprzewodniczących, kwestorów, przewodniczących komisji i koordynatorów grup.

mentu w latach 1999–2009. Także w tym badaniu korelacja jest istotna, ponieważ wszystkie wyniki przewyższają dwustronną wartość krytyczną R , i to dla $p = .01$ (1%), oraz są pozytywne. Bardziej proporcjonalna dystrybucja ma miejsce w EPP, gdzie wielkość delegacji ma wpływ w ok. 80% na uzyskaną liczbę stanowisk, podczas gdy w S&D poziom ten oscyluje między 62–77%. W tej drugiej frakcji wynika to z nadreprezentacji Niemiec oraz niektórych mniejszych grup narodowych. Niezależnie od tych obserwacji wyniki korelacji są wysokie i istotne, dlatego hipoteza nr 2 jest prawdziwa.

Tabela 11

Korelacje między liczbą uzyskanych kluczowych stanowisk parlamentarnych a wielkością grup narodowych w EPP w latach 1999–2009

| Rodzaj korelacji | 1999 | 2002 | 2004 | 2007 | 2009 |
|---------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Korelacja Pearsona (R Pearsona) | .894*** | .913*** | .910*** | .916*** | .868*** |
| Dwustronna wartość krytyczna R (dla $p = .01$) | .6835 | .6835 | .5256 | .5052 | .5052 |
| Współczynnik determinacji (R^2) | 80% | 83% | 83% | 84% | 75% |
| Liczba delegacji (N) | 15 | 15 | 25 | 27 | 27 |
| Wynik istotny statystycznie (dla $p = .01$) | Tak | Tak | Tak | Tak | Tak |

Objaśnienia: *** oznacza wynik istotny dla $p = .01$; dwustronne wartości krytyczne R zostały odczytane z tabel statystycznych.

Tabela 12

Korelacje między liczbą uzyskanych kluczowych stanowisk parlamentarnych a wielkością grup narodowych w S&D (PES) w latach 1999–2009

| Rodzaj korelacji | 1999 | 2002 | 2004 | 2007 | 2009 |
|---------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Korelacja Pearsona (R Pearsona) | .838*** | .863*** | .828*** | .790*** | .858*** |
| Dwustronna wartość krytyczna R (dla $p = .01$) | .6835 | .6835 | .5256 | .5052 | .5052 |
| Współczynnik determinacji (R^2) | 70% | 74% | 68% | 62% | 77% |
| Liczba delegacji (N) | 15 | 15 | 25 | 27 | 27 |
| Wynik istotny statystycznie (dla $p = .01$) | Tak | Tak | Tak | Tak | Tak |

Objaśnienia: *** oznacza wynik istotny dla $p = .01$; dwustronne wartości krytyczne R zostały odczytane z tabel statystycznych.

Konkluzje

Przeprowadzone w niniejszym artykule ilościowe badania empiryczne dowiodły, że norma proporcjonalności jest silnie zakorzeniona w Parlamencie Europejskim. Stanowi ona fundamentalną regułę, wyrażaną w postaci formuły d'Hondta, według której odbywa się dystrybucja stanowisk pomiędzy grupami politycznymi. Dotyczy to przede wszystkim podziału członków Prezydium oraz przewodniczących komisji – najważniejszych funkcji decyzyjnych. Oczywiście, realizacja postulatu odpowiedniej reprezentacji nie jest idealna, jednak analiza historyczna i sytuacji po wyborach z czerwca 2009 r. pokazała, że odstępstwa są rzadkie, nieznaczne oraz wynikające z politycznych targów korzystnych dla mniejszych frakcji. Norma proporcjonalności pozwala zatem adekwatnie uczestniczyć w funkcjonowaniu Parlamentu wszystkim grupom, co jest tym bardziej warte podkreślenia, gdyż nie ma ona charakteru sformalizowanego.

Proporcjonalność jest również zasadą przy dystrybucji stanowisk parlamentarnych wewnątrz grup politycznych. Istnieje silna i dodatnia korelacja między wielkością delegacji narodowych a liczbą uzyskanych przez nie kluczowych funkcji – członków Prezydium, przewodniczących komisji oraz koordynatorów. Jedynie w przypadku tych ostatnich proporcjonalność podlega pewnym naruszeniom, co wynika z ich kluczowego, politycznego znaczenia. Nie zakłóca to jednak ogólnego obrazu symetrycznego udziału grup narodowych w obsadzeniu stanowisk parlamentarnych.

Summary

D'Hondt's spirit in Strasbourg. The principle of proportional distribution of posts in the European Parliament

Proportionality is an intrinsic feature of parliamentary democracy. It is a principle stating that, depending on its size, each political party has a commensurate ability to influence legislature. This is confirmed by comparative studies which show that proportionality is a significant principle in the distribution of parliamentary posts in a majority of West European states. Consequently, even deputies from the smallest parties can chair commissions or lead sessions of the chambers, and by this token participate in the political decision-making process. This softens the domination of the majority party and – in line with Arend Lijphart's concept – generates consensual democracy, based on the search for broad compromises instead of simply outvoting the opponent.

Given this picture, a question emerges whether the situation is similar in the representative institution of the European Union, i.e. the European Parliament. The paper answers this question positively. The standard of proportionality has strong roots in the European Parliament forming a fundamental principle expressed in terms of d'Hondt's formula applied to distribute posts among different political groups. This mainly concerns the division of the members of the Presidium and commission chairmen, who exercise the most important decisive functions. The implementation of the idea of appropriate representation may not be ideal, but divergences are rare, insignificant and usually they result from political bargaining that favors smaller fractions. The proportionality principle is also binding when distributing parliamentary posts inside political groups. There is a strong and positive correlation between the size of national delegations and the number of key posts they obtain in the Parliament – members of the Presidium, commission chairmen and coordinators. Only in the case of the latter is proportionality subjected to certain distortions, following from their key political importance. This, however, does not interfere with the general picture of symmetric participation of national groups in appointing parliamentary posts.

In conclusion, the standard of proportionality allows all political groups to adequately participate in the work of the European Parliament, which deserves to be emphasized, the more so, as it is not formalized.