

Wojciech Gagattek\*

## Status prawny frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim

W ostatnich latach zarówno politycy, jak i naukowcy przejawiają wzrastające zainteresowanie transnarodowymi partiami politycznymi w Unii Europejskiej. Niektórzy politycy proponują zwiększenie roli owych partii, na przykład przez wybór 10 proc. posłów do Parlamentu Europejskiego z ogólnoeuropejskiej, transnarodowej listy wyborczej.<sup>1</sup> Naukowcy z kolei konstruują szereg teorii, które obrazują zmianę postrzegania Unii Europejskiej – z kategorii analizy organizacji międzynarodowej przechodzą oni do analizy Unii jako systemu politycznego<sup>2</sup> czy też jako złożonej struktury zarządzania (*multi-level governance, new governance*), co powoduje większe zainteresowanie problematyką partii politycznych w tak rozumianym systemie.

Na poziomie wspólnotowym funkcjonują dwa typy organizacji partii politycznych: transnarodowe federacje partii narodowych (tzw. europartie) oraz frakcje (grupy) polityczne w Parlamencie Europejskim. Statusowi prawnemu europartii poświęca się coraz więcej miejsca z uwagi na ich postępującą instytucjonalizację, w której zasadniczym zwrotem było uchwalenie w 2003 r. przepisów wspólnotowych zapewniających ich bezpośrednie finansowanie

---

\* Mgr Wojciech Gagattek – Europejski Instytut Uniwersytecki, Florencja.

<sup>1</sup> Raport Parlamentu Europejskiego na temat statusu konstytucyjnego europejskich partii politycznych, sprawozdawca: Dimitris Tsatsos, A4-0342/1996, 30 października 1996 r.; Raport Parlamentu Europejskiego z 27 marca 2000 r. odnośnie do propozycji na Konferencję Międzyrządową, sprawozdawcy: Giorgos Dimitrakopoulos, Jo Leinen, A5-0086/2000.

<sup>2</sup> S.Hix, *The political system of the European Union*, Macmillan, Basingstoke 1999.

z budżetu Wspólnot.<sup>3</sup> Natomiast o statusie prawnym frakcji politycznych w PE wiemy bardzo niewiele.

W poniższym artykule będę się starał dowieść, że analiza statusu prawnego frakcji politycznych jest decydująca dla zrozumienia ogólnej roli frakcji politycznych w Parlamencie. Frakcje polityczne odgrywają zaś zasadniczą rolę w określeniu ogólnego *modus operandi* Parlamentu Europejskiego. Stosując szeroko komparatystykę prawniczą, w tym zarysowując problem koncepcyjnie, posłużę się głównie analizą formalno-dogmatyczną aktu prawa wewnętrznego Parlamentu, jakim jest regulamin, oraz aktów wykonawczych do niego.<sup>4</sup> Na tej podstawie dokonam analizy statusu prawnego frakcji politycznych w wewnętrznej strukturze PE (na tle innych organów oraz posłów niezrzeszonych), a równocześnie porównam go ze statusem klubów parlamentarnych w wybranych państwach członkowskich UE, głównie w Polsce. Obraz wynikający z regulaminu zostanie następnie doprecyzowany przez orzeczenia sądów europejskich, naświetlę tym samym problem interpretacji spornych przepisów regulaminu. Analiza raportów Trybunału Obrachunkowego pozwoli zaś na przedstawienie problemu odpowiedzialności prawnej i finansowej frakcji.

## **1. Konceptualizacja terminu status prawny frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim (zarys problemu)**

Problematyka statusu prawnego frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim jest notorycznie pomijana w literaturze przed-

---

<sup>3</sup> Z prac polskich autorów warto tutaj wymienić: B.Kosowska-Gąstoł, *Prawna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie europejskim*, „Studia Europejskie” nr 3/2005, s.69-88; P.Kaleta, T.Karaś, *European Transnational Federation of Political Parties as a Subject of Law*, „Jura Falconis” vol. 42, nr 2/2005, s.197-210; W.Gagatek, *Transnarodowe federacje partii politycznych*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” nr 16/2006, s.190-220.

<sup>4</sup> Parlament Europejski. *Regulamin*, wydanie 16, lipiec 2004 r., O.J., L 44/1, 2005. W styczniu 2006 r. uchwalona została nowa, tymczasowa wersja Regulaminu, która wprowadziła tylko dwie, ale istotne, zmiany w przedmiocie omawianym w niniejszym artykule. Po pierwsze, zwiększone zostały kryterium liczbowe wymagane do utworzenia grupy politycznej (z 19 do 20 posłów) oraz wymagana przez szereg przepisów Regulaminu minimalna liczba posłów konieczna do złożenia opisanych poniżej wniosków proceduralnych (z 37 do 40 posłów). W niniejszym artykule powyższe zmiany zostały uwzględnione.

miotu.<sup>5</sup> W odróżnieniu bowiem od sensu i potrzeby regulacji prawnej funkcjonowania europartii, którym poświęca się coraz więcej uwagi, za oczywiste uznaje się, że należy uregulować podstawy funkcjonowania frakcji PE, aby zapewnić mu możliwość efektywnego działania. Należy zatem ustalić warunki powstania frakcji i ich wewnętrzną pozycję w strukturze Parlamentu. Regulamin i jego art. 29, który w ogólnych ramach określa warunki powstawania frakcji, służy więc jako rzekomo wystarczające źródło określenia pozycji frakcji.<sup>6</sup> Jednakże moim zdaniem owe minimalistyczne, redukcjonistyczne podejście jest niepełne z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, patrząc na to zagadnienie w nieco szerszym kontekście, należy zgodzić się z Silvčrem Lefevrem, który wskazuje, że traktaty nie poświęcają wiele miejsca uregulowaniu organizacji wewnętrznej instytucji europejskich, regulaminy zaś są często bardzo ogólnikowe.<sup>7</sup> I choć twierdzenie Lefevra, że to traktaty albo ewentualna konstytucja europejska powinny ramowo regulować zagadnienie wewnętrznej organizacji instytucji europejskich, jest dyskusyjne, to zwrócenie przez tego autora uwagi na problematykę regulaminów wewnętrznych (*Rules of Procedure do matter*) jest trafne i warte poparcia. Jednakże, jak słusznie zauważył Sylvain Laurent, frakcje są podmiotem prawnym będącym dopiero w trakcie określania („*object juridique en voie d'identification*”), a obecne przepisy regulaminowe bardzo mgliste i niejasne.<sup>8</sup> Sztandarowym przykładem jest tutaj nieodokreślenie pojęcia „*podobieństwa poglądów politycznych*” użytego w art. 29 ust. 1 Regulaminu PE („*posłowie mogą łączyć się w grupy według kryterium podobieństwa poglądów politycznych*”), które ma wyznaczać warunek utworzenia frakcji. Analizę Regulaminu PE należy zatem uzupełnić o inne źródła, przede wszystkim o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Po drugie, aby określić status prawny frakcji politycznych, konieczne jest dokonanie analizy nie tylko przepisów art. 29 i następných, ale całego Regulaminu Parlamentu Europejskiego, ponieważ

---

<sup>5</sup> Zob.: S.Laurent, *Vers une clarification du statut juridique des groupes politiques du Parlement européen*, „*Revue du Droit de l'Union Européenne*” nr 2/2005, s.311-341.

<sup>6</sup> F.Jacobs, R.Corbett, M.Shackelton, *The European Parliament*, John Harper, Londyn 2005, rozdz.V; D.Judge, D.Earnshaw, *The European Parliament*, Basingstoke Nowy Jork, Palgrave Macmillan 2003, rozdz.V.

<sup>7</sup> S.Lefevre, *Rules of procedure do matter: the legal status of the institutions' power of self-organisation*, „*European Law Review*” vol. 30, nr 6/2005, s.802-820.

<sup>8</sup> Por.: S.Laurent, *op.cit.*

status ten nie jest wyznaczany tylko przez tamże określone warunki powstania frakcji, lecz także przez spojrzenie na ich pozycję w ramach różnych organów Parlamentu (na przykład Prezydium lub komisje parlamentarne), sposób finansowania czy też na problematykę odpowiedzialności prawnej oraz finansowej.

W jaki sposób należy zatem rozumieć pojęcie statusu prawnego frakcji politycznych? Moim zdaniem owo pojęcie należy odróżnić od statusu prawnego posła oraz, co trudniejsze, od pozycji Parlamentu w systemie instytucjonalnym Unii. Moja hipoteza zakłada, że zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w konkretnym przypadku PE, trudno mówić o relacji wynikowej między statusem posła jako reprezentanta obywateli a statusem prawnym frakcji parlamentarnej jako elementu organizacji pracy Parlamentu. Przykłady wielu państw pokazują, że status prawny frakcji politycznych w dwóch izbach parlamentu (jeśli frakcje polityczne w drugiej izbie występują) jest bardzo podobny, mimo iż jedna z nich nie jest wybierana bezpośrednio.<sup>9</sup>

Posłowie do PE od początku pracy Parlamentu, choć nie byli wybierani bezpośrednio, stworzyli organizację jego pracy opartą na silnych frakcjach. Ten model przetrwał przez 50 lat, mimo zmiany sposobu wyboru posłów na bezpośredni, począwszy od wyborów z 1979 r.<sup>10</sup> Sposób wyboru może więc mieć wpływ na status prawny posłów oraz ogólną pozycję parlamentu w systemie politycznym, ale nie ma wpływu na status prawny frakcji politycznych. Dlatego w badaniu statusu prawnego frakcji w PE pominię problematykę wyborów do Parlamentu Europejskiego. Poza tym jest oczywiście prawdą częste spostrzeżenie, że w rozwoju historycznym nowoczesnego parlamentaryzmu wraz ze zwiększaniem się roli parlamentu rosła rola grup politycznych w nim występujących.<sup>11</sup> Wydaje się, że owo spostrzeżenie nie dotyczy jednak bezpośrednio ich statusu prawnego. Znaczenie klubów parlamentarnych rośnie z definicji wraz ze wzrostem znaczenia parlamentu, gdyż rozstrzygnięciom parlamentu (czyli większości parlamentarnej i konkretnych frakcji, stronnictw czy klubów) przygląda się więcej osób, więcej osób jest zainteresowanych

---

<sup>9</sup> *Parliamentary party groups in European democracies: political parties behind closed doors*, red. K.Heider, R.Koole, Routledge, Londyn 2000.

<sup>10</sup> A.Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, rozdz.IV.

<sup>11</sup> M.Żmigrodzki, *Status prawny partii politycznych w Polsce w: Współczesne partie i systemy partyjne: zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W.Sokół, M.Żmigrodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.

wpływaniem na stanowisko konkretnych posłów i frakcji politycznych, etc. Słowem, decyzja pojedynczego posła i pojedynczej frakcji ma większe znaczenie jako element decyzji całego parlamentu. Nie wydaje się jednak, aby było to logicznie powiązane z pojęciem i postrzeganiem statusu prawnego frakcji politycznych w parlamencie, ponieważ na pojęcie roli frakcji politycznych składa się nie tylko status prawny, lecz wiele innych elementów związanych przede wszystkim z czysto politycznymi cechami parlamentu, takimi jak jego skład i rozdrobnienie, a gdy chodzi o frakcje – ich spójność, skład, zdolność wybierania skutecznych liderów itd. Status prawny frakcji może nadawać im podstawowe znaczenie w strukturze parlamentu, jednakże ich rola będzie maleć, jeśli nie będą one spójne.

W odniesieniu do metody wyjaśniania problemu tytułowego moim zdaniem konieczne jest szerokie zastosowanie komparatystki prawniczej i generalnie metody porównawczej. Z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu można tylko zasygnalizować, że problem wyboru metody wyjaśniania statusu prawnego frakcji politycznych w PE dotyczy przede wszystkim tego, czy Parlament Europejski jest parlamentem typowym, to znaczy, czy porównanie PE z innymi parlamentami doprowadzi nas do wartościowych i uzasadnionych metodologicznie wniosków. Najkrótszą odpowiedzią na to pytanie może być uwaga klasyka nauk politycznych Giovanniego Sartoriego, że pytanie odnośnie do tego co jest porównywalne nie jest postawione właściwie. Powinno się raczej pytać, co jest porównywalne, w jakim aspekcie (*what is comparable in which respect?*).<sup>12</sup> I choć rzeczywiście w wielu elementach Parlament Europejski jest ze swojej natury różny od innych parlamentów w Europie, w bardzo wielu elementach funkcjonuje on jednak tak samo i dlatego nie można z góry wykluczyć metody porównawczej. Moim celem jest zatem przyczynienie się – przez spojrzenie na status prawny jego frakcji politycznych – do zrewidowania poglądu o rzekomej szczególnej odmienności PE.

---

<sup>12</sup> G.Sartori, *Concept Misformation in Comparative Politics*, „American Political Science Review” vol. 64, no. 4/1970, s.1033-1053.

## **2. Tworzenie i działalność grup politycznych w Parlamencie Europejskim**

Parlament Europejski na mocy art. 199 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie (dalej TWE) posiada wyłączne prawo do organizacji trybu i metod swojej pracy, przede wszystkim przez uchwalenie swojego regulaminu. Traktaty nie wspominają jednak o wewnętrznej organizacji Parlamentu, a gdyby ktoś starał się określić status prawny frakcji tylko na mocy Regulaminu PE, z pewnością doszedłby do niepełnych konkluzji. Dlatego z pomocą przychodzi orzecznictwo sądów europejskich, które doprecyzowuje szereg kwestii nieustalonych regulaminowo, w tym wielu związanych ze statusem prawnym frakcji politycznych PE. Dla przykładu, aż do wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie Martinez i inni przeciwko Parlamentowi Europejskiemu wydanego w 2001 r.<sup>13</sup> (dalej sprawa Martinez) podstawowe unormowanie regulaminowe definiujące frakcję polityczną jako organizację opartą na podobieństwie poglądów politycznych posłów było niedookreślone.

Zacznijmy jednak od analizy Regulaminu PE. Jego przepisy nie pozostawiają wątpliwości: frakcje są podstawową i najważniejszą formą organizacyjną Parlamentu, która nadaje mu kierunek zarówno polityczny, jak i organizacyjny. Przepisy dotyczące ich tworzenia i działalności są zamieszczone w tytule I rozdziale 4 Regulaminu Parlamentu: „*Grupy polityczne*”, a konkretnie w art. 29-32. Ponieważ treść artykułu 29 jest kluczowa dla niniejszej analizy, wydaje się zasadne przytoczenie poniżej tego przepisu w całości.

W porównaniu z pierwotnym brzmieniem art. 33 Regulaminu Wspólnego Zgromadzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, który po raz pierwszy regulował status frakcji politycznych, można stwierdzić, że zmieniło się przede wszystkim tzw. minimum frakcyjne (obecnie art. 29 ust. 2) oraz wprowadzona została konieczność publikacji zgłoszenia o utworzeniu grupy politycznej w Dzienniku Urzędowym UE (art. 29 ust. 5). Podstawowa cecha frakcji politycznych, zakładająca ich tworzenie na podstawie kryterium podobieństwa poglądów politycznych, pozostała niezmienną.

---

<sup>13</sup> Wyrok SPI w połączonych sprawach T-222/99, T-327/99 i T-329/99 Jean-Claude Martinez i inni przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 2001*, s.II-2823.



**„Artykuł 29: Tworzenie grup politycznych**

1. Posłowie mogą się łączyć w grupy według kryterium podobieństwa poglądów politycznych.

*(Zazwyczaj Parlament nie ocenia podobieństwa poglądów politycznych członków danej grupy. Tworząc zgodnie z niniejszym artykułem grupę polityczną, posłowie z założenia uznają, że dzielają swoje poglądy polityczne. Jedynie w przypadku, gdy poszczególni posłowie negują podobieństwo swoich poglądów, konieczne jest, by Parlament ocenił, czy grupa ukonstytuowała się zgodnie z Regulaminem.)*

2. Każda grupa polityczna składa się z posłów wybranych w co najmniej jednej piątej państw członkowskich. Minimalna liczba posłów konieczna do utworzenia grupy politycznej wynosi 20 osób.

3. Poseł może należeć tylko do jednej grupy politycznej.

4. Utworzenie grupy politycznej winno być zgłoszone przewodniczącemu. Zgłoszenie to zawiera nazwę, nazwiska członków oraz skład prezydium grupy.

5. Powyższe zgłoszenie o utworzeniu grupy politycznej jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.”

W aspekcie porównawczym wydaje się, że nie można z całą pewnością stwierdzić, iż przepisy Regulaminu wyróżniają się w szczególności na tle rozwiązań występujących w parlamentach narodowych.<sup>14</sup> W większości parlamentów w Europie istnieją zbliżone przepisy dotyczące tworzenia się grup politycznych, choć oczywiście istnieje wiele różnic, w tym dotyczących tzw. minimów frakcyjnych oraz mniej oczywistych, specyficznych cech właściwych dla konkretnego systemu politycznego. W zasadzie tylko Parlament brytyjski stanowi zupełnie osobny przypadek, ponieważ skoro nie działa zgodnie z jakimkolwiek regulaminem, to i frakcje polityczne oraz ich status prawny pozostają nieuregulowane formalnie. Z kolei w Danii i w Finlandii istnieje regulamin parlamentu, który jednak w ogóle nie wspomina o frakcjach, ich istnienie jest uznawane za oczywistość. W większości parlamentów regulamin zawiera chociaż zasady tworzenia frakcji politycznych. Podobieństwa i różnice dotyczą także szczegółowości przepisów regulaminowych. Bardzo drobiazgowo regulowane są przepisy dotyczące powstania frakcji politycznych w Hiszpanii, np. zabrania się tworzenia dwóch osobnych klubów poselskich przez posłów należących do tej samej partii, co mogłoby się

<sup>14</sup> K.Heider, R.Koole, op.cit., rozdz.XV.

wydawać oczywiste, ale jest zapisane w regulaminie. Podobnie jest w Niemczech, gdzie pozycja prawna frakcji jest bardzo silna i posiadają one zdolność sądową w postępowaniu przed Federalnym Sądem Konstytucyjnym.<sup>15</sup> Z kolei przepisy Regulaminu Sejmu RP dotyczące tworzenia klubów poselskich wydają się bardzo ogólne. Często spotykana w literaturze przedmiotu teza,<sup>16</sup> że przepisy Regulaminu Parlamentu Europejskiego są ogólnikowe, jest prawdziwa, ale jednocześnie implikowanie, iż owa ogólnikowość ma różnić ten Regulamin od regulaminów parlamentów narodowych, jest wysoce dyskusyjne, albowiem różnorodność rozwiązań prawnych jest bardzo szeroka.

Zauważalne są oczywiście wyraźne punkty wspólne. Zarówno w parlamentach narodowych, jak i w Parlamencie Europejskim obowiązuje wymóg, że poseł może należeć tylko do jednej frakcji parlamentarnej, a kluby poselskie są zobowiązane do przekazania marszałkowi składu klubu oraz jego statutu. Jakkolwiek podstawą organizacyjną wszystkich parlamentów są grupy polityczne, niektóre regulaminy parlamentów narodowych (np. polskiego, włoskiego czy hiszpańskiego) dopuszczają istnienie innych sposobów organizacji posłów niż tylko w grupy polityczne. Co więcej, w Hiszpanii i we Włoszech (art. 14 ust. 4 Regulaminu włoskiej Izby Poselskiej, art. 25 Regulaminu hiszpańskiej Izby Deputowanych) wszyscy posłowie, którzy z powodu braku zbieżności ideologicznej nie zasiadają w żadnej z frakcji opartych na kryterium podobieństwa poglądów politycznych, są automatycznie kwalifikowani jako członkowie tzw. grupy technicznej (wł. *gruppo misto*, hiszp. *grupo mixto*), w której z definicji zbieżność poglądów ani żadna forma lojalności czy dyscypliny partyjnej nie występuje.<sup>17</sup> Przyznanie prawa do tworzenia takiej grupy jest motywowane potrzebą zapewnienia możliwości pełnego wykonywania mandatu posłom, którego mogliby być pozbawieni, gdyby pozostawali posłami niezrzeszonymi. Chodzi zatem o udostępnianie biur owej frakcji albo na przykład przydzielanie czasu na dyskusję podczas obrad plenarnych. W ramach grupy technicznej mogą powstawać kolejne organizmy (wł. *componenti politiche*) wyrażające określony prąd polityczny, regionalny lub językowy.<sup>18</sup> Trudno

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> S.Laurent, op.cit.; F.Jacobs, R.Corbett, M.Shackelton, op.cit.; D.Judge, D.Earnshaw, op.cit.

<sup>17</sup> Regulamin hiszpańskiej Izby Deputowanych, uchwalony 10 lutego 1982 r., [http://www.congreso.es/ingles/funciones/reglamento/standing\\_orders.pdf](http://www.congreso.es/ingles/funciones/reglamento/standing_orders.pdf)

<sup>18</sup> Regulamin włoskiej Izby Poselskiej, uchwalony 18 lutego 1971 r., <http://www.camera.it/index.asp>



jednak traktować grupy techniczne w tych samych kategoriach co grupy tworzone na bazie podobieństwa poglądów politycznych.

W Parlamencie Europejskim natomiast możliwe jest tworzenie nowych grup lub przyłączenie się do istniejących albo ich nieutworzenie i pozostanie posłem niezrzeszonym. Należy jednak zauważyć, że przepisy dotyczące tworzenia grup politycznych, podobnie jak przepisy regulaminowe niemieckiego Bundestagu, są bardzo elastyczne. W zasadzie można wyprzedzić nieco rozważania, które będą przedmiotem dalszej analizy, że kryterium podobieństwa poglądów politycznych jest zupełnie nieistotne, o ile członkowie danej grupy oficjalnie nie potwierdzą braku zbieżności poglądów politycznych. Jest to rozumienie oczywiście czysto formalistyczne, albowiem z politycznego punktu widzenia problem będzie znacznie poważniejszy, gdy zauważymy, że większość frakcji Parlamentu (w tym na przykład największa frakcja Europejskiej Partii Ludowej – Europejskich Demokratów) zrzesza partie, które mogą różnić się nawet w podstawowych kwestiach politycznych, zwłaszcza dotyczących pożądanego kierunku rozwoju procesu integracji europejskiej.<sup>19</sup> Jest to jednak związane ze specyfiką polityczną PE, która nie rzutuje bezpośrednio na formalnie ujęte przepisy jego Regulaminu.

Podsumowując, nie ma zatem dowodów na to, że istnieje jeden ogólny model funkcjonowania frakcji w parlamentach narodowych ani na to, że Parlament Europejski i jego przepisy dotyczące tworzenia grup politycznych różnią się w jakiś szczególny sposób od trendów zauważalnych w parlamentach narodowych.

## 2.1. Działalność grup politycznych

Kolejny przepis tytułu I rozdziału 4 Regulaminu PE, tj. art. 30, jest zatytułowany „*Działalność i sytuacja prawna grup politycznych*”. Został wprowadzony do Regulaminu PE dopiero od obecnego, 16 wydania, w wersji z 2004 r. Wcześniej kwestia ta nie była w ogóle uwzględniana, ponieważ zgodnie z art. 22 Regulaminu PE, to Prezydium jest uprawnione do jej regulowania. Wprowadzenie tego przepisu należy interpretować w ramach ogólnych trendów uszczegółowienia i doprecyzowywania Regulaminu PE oraz w ramach konkluzji płynących z Raportu Trybunału Obrachunkowego, który zwrócił uwagę na potrzebę jaśniejszego uregulowania kwestii statusu

---

<sup>19</sup> T.Raunio, *The EP party system after the 2004 elections w: The 2004 Elections to the European Parliament*, red. J.Lodge, Palgrave Macmillan, Londyn 2005.

prawnego grup politycznych w PE.<sup>20</sup> Dlatego dodano ów przepis, który jednakże nie wprowadza niczego nowego, lecz tylko formalizuje stosowaną wcześniej praktykę.

Frakcje polityczne, wykonując zadania powierzone przez Regulamin PE oraz „w ramach działalności Unii”, dysponują „sekretariatem włączonym do schematu organizacyjnego Sekretariatu Generalnego, udogodnieniami administracyjnymi oraz środkami przewidzianymi w budżecie Parlamentu” (art. 30 ust. 1). Wszelkie sprawy związane ze szczegółowym uregulowaniem dostępu do tych środków oraz kontrolą ich użytkowania należą do kompetencji Prezydium (art. 30 ust. 2). Nawet bez szczegółowej analizy o charakterze prawno-porównawczym można śmiało zaryzykować tezę, że unormowanie to jest zgodne z ogólnymi tendencjami charakterystycznymi dla parlamentów narodowych.<sup>21</sup>

### **3. Uprawnienia grup politycznych w procedurach parlamentarnych**

Aby określić dokładnie status prawny frakcji, warto również spojrzeć na ów problem przez pryzmat ich ewentualnego uprzywilejowania w strukturze PE kosztem posłów niezrzeszonych. Owa analiza byłaby szczególnie wartościowa w ujęciu historycznym. Nie ma jednak tutaj na to miejsca, poza stwierdzeniem, że proces zwiększania znaczenia i określania statusu frakcji trwał przez całą historię Parlamentu. Przepisy pierwszego i kolejnych wersji Regulaminu Parlamentu przewidywały bardzo skromne uprawnienia grup politycznych w jego strukturze i funkcjonowaniu, ale posłowie dzięki swej kreatywności doprowadzili do wzmocnienia pozycji frakcji. Po pierwsze, do Regulaminu PE sukcesywnie wprowadzano szereg wcześniej nieformalnych praktyk. Po drugie, przepisy stawały się bardziej szczegółowe i klarowniejsze. Dla przykładu, w wersji Regulaminu z 1972 r. słowa frakcja polityczna pojawiały się sześć razy, w 1981 r. zaś termin ten pojawiał się 34 razy w 22 różnych przepisach.<sup>22</sup> I po trzecie, rola indywidualnych posłów uległa ogromnemu osłabieniu.

---

<sup>20</sup> Raport Specjalny Trybunału Obrachunkowego 13/2000 o wydatkach grup politycznych w Parlamencie Europejskim, włącznie z odpowiedziami Parlamentu Europejskiego, O.J., C 181/1-16, 28.6.2000.

<sup>21</sup> K.Heider, R.Koole, op.cit.

<sup>22</sup> A.Kreppel, op.cit., rozdz.IV.

Analizę obecnego stanu prawnego zaczniemy zatem od zwrócenia uwagi na status posłów niezrzeszonych. Na początku obecnej kadencji PE stanowili 5 proc. składu Parlamentu (37 posłów). Regulamin poświęca im wprawdzie osobny przepis (art. 31), jednakże poza stwierdzeniem, że posłowie niezrzeszeni mają do dyspozycji sekretariat, większość norm wynikających z tego przepisu odsyła do odpowiednich decyzji wydawanych przez Prezydium. Chodzi tutaj o szczegółowe określenie korzystania z sekretariatu, ustalanie statusu i praw parlamentarnych posłów niezrzeszonych oraz przepisy dotyczące udostępniania, realizacji i kontroli środków wpisanych do budżetu Parlamentu na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem sekretariatu i udogodnieniami administracyjnymi dla posłów niezrzeszonych (art. 31 ust. 3). Na podstawie tego przepisu nie można stwierdzić ewentualnego uprzywilejowania frakcji kosztem posłów niezrzeszonych; przyjrzyjmy się zatem procedurom parlamentarnym.

### **3.1. Uprzywilejowanie grup politycznych w procedurach parlamentarnych**

Wielokrotnie zostało już podkreślone, że przepisy regulaminów parlamentarnych nie wystarczą do określenia statusu prawnego frakcji politycznych. Regulamin duńskiego Folketingu w ogóle nie wspomina o frakcjach politycznych, choć przecież to one są faktyczną podstawą jego funkcjonowania. Spojrzenie jednak na regulamin może nam już na początku powiedzieć, czego możemy się spodziewać w praktyce. Jeśli bowiem status prawny i uprawnienia frakcji są istotne nie ze względu na zwyczaje czy praktykę, lecz dlatego, że w regulaminie poświęcono im wiele miejsca, jest to istotna informacja dla analizującego ogólną rolę frakcji. Rozważmy to zagadnienie, porównując przepisy Regulaminu Sejmu RP i Regulaminu PE.

Regulamin Sejmu RP posługuje się określeniem poseł i posłowie, a gdy pewne działania uzależnione są od uzyskania poparcia grupy posłów, mówi on o „grupie 15 posłów”, choć to właśnie minimum 15 posłów może utworzyć klub, można by zatem równie dobrze napisać „klub”. Skoro jednak tak nie jest, można z tego wnosić brak chęci do wzmocnienia klubów kosztem pojedynczych posłów czy też posłów pochodzących z różnych klubów lub kół poselskich. Klub poselski *sensu stricto* nie może zgłosić projektu uchwały, ponieważ na podstawie art. 33 Regulaminu Sejmu RP, to uprawnienie jest zastrzeżone dla Prezydium Sejmu, komisji sejmowej lub co najmniej 15 posłów

podpisujących projekt. Dopiero w drugim czytaniu przewodniczący może w imieniu klubu wnieść poprawki do projektów ustaw (art. 45 Regulaminu Sejmu RP). Nieliczne przepisy nadają klubom większe przywileje. Art. 180 zapewnia im 20 minut na zaprezentowanie swego stanowiska, podczas gdy pojedynczy posłowie mają 10 minut. Art. 136c przyznaje klubom lub kołom w Konwencie Seniorów wyłączone prawo zgłaszania kandydatów na członków komisji parlamentarnych. Prezydium Sejmu może zasięgnąć opinii klubu lub koła poselskiego w postępowaniu w sprawach dyscyplinarnych (art. 132). Warto jednak zauważyć, że w przypadku zmiany przynależności klubowej poseł traci członkostwo w komisji parlamentarnej (art. 143 ust. 14). Na 207 artykułów określenie klub poselski pojawia się tylko kilka razy.

W odróżnieniu od formalnie ujętego statusu klubów poselskich w polskim Sejmie, analiza przepisów Regulaminu Parlamentu Europejskiego nie pozostawia wątpliwości, że zarówno w kwestiach formalnych, jak i w procesie legislacyjnym frakcje odgrywają kluczową rolę, zwłaszcza kosztem posłów niezrzeszonych. Jeśli Regulamin PE posługuje się formułą „*grupa polityczna lub minimum 40 posłów*” na określenie podmiotu uprawnionego do pewnych działań parlamentarnych, świadczy to o uprzywilejowaniu pozycji grup politycznych kosztem posłów indywidualnych, ponieważ aby utworzyć grupę, trzeba uzyskać poparcie zaledwie 20 posłów. Na potrzeby niniejszej analizy ową formułę określam jako formułę A (pozostałe formuły określające podmioty uprawnione regulaminowo do określonych działań nazwę odpowiednio w dalszej części artykułu). Zamiast wymienić po kolei odpowiednie przepisy Regulaminu, owe przywileje przyznane grupom politycznym można podzielić według tradycyjnych funkcji sprawowanych przez parlament, to znaczy według funkcji legislacyjnej, kontrolnej oraz funkcji, którą można nazwać wewnątrzorganizacyjną, a która dotyczy organizacji sposobu i metod pracy parlamentu. Poniższa analiza obejmuje wszystkie artykuły Regulaminu PE, w których pojawia się określenie grupa polityczna. W dalszej części owe przepisy przedstawia zbiorczo tabela.

Gdy chodzi o funkcję legislacyjną, przeważa tutaj nie formuła A, lecz formuła „komisja, grupa polityczna lub minimum 40 posłów” (formuła B). Tylko raz pojawia się zastrzeżenie wyłączności działania dla grupy politycznej (art. 151 ust. 4). Bardzo ważne jest zwrócenie uwagi na fakt uprzywilejowania grup politycznych w składzie delegacji do Komitetu Pojednawczego w ramach procedury współdecydowania. Po pierwsze, posłowie niezrzeszeni nie mają prawa uczestniczenia

w oficjalnych pracach Komitetu Pojednawczego poza uprawnieniem do oddelegowania po jednym przedstawicielu na wszelkie wewnętrzne posiedzenia przygotowawcze delegacji (art. 64 ust. 5). Po drugie, podobnie jak skład komisji parlamentarnych, tak i skład delegacji PE do Komitetu Pojednawczego odzwierciedla podział Parlamentu na grupy polityczne (art. 64 ust. 2). Odnośnie do funkcji kontrolnej, ponownie pojawia się formuła B. Występuje ona dwa razy, natomiast formuła A tylko raz (art. 114). Do podmiotów uprawnionych w formule B art. 115 ust. 1 dodaje delegację międzyparlamentarną, kiedy zgłaszany jest wniosek o odbycie debaty nad przypadkami łamania praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa.

Dla funkcji wewnątrzorganizacyjnej kluczowym przepisem jest art. 23 Regulaminu. Definiuje on bowiem skład Konferencji Przewodniczących, organu politycznego Parlamentu. W jego skład wchodzi przewodniczący Parlamentu oraz przewodniczący grup politycznych. Według ust. 2 tego artykułu posłowie niezrzeszeni delegują na posiedzenia Konferencji Przewodniczących dwóch przedstawicieli, którzy uczestniczą w nich bez prawa głosu. To unormowanie również podkreśla przewagę grup politycznych nad posłami niezrzeszonymi. Najważniejsze jest jednak zauważenie znacznego uprzywilejowania grup ze względu na ich skład liczebny. Ust. 3 zd. 2 stwierdza bowiem, że „jeśli nie udaje się osiągnąć konsensusu, przeprowadzane jest głosowanie; oddane głosy waży się według liczby członków każdej grupy politycznej”. Kiedy zauważymy, że od początku funkcjonowania Parlamentu dwie największe grupy zawsze stanowiły ponad 60 proc. jego składu (aktualnie 63 proc.), przekonamy się, że głosy w literaturze mówiące o duopolizacji pracy Parlamentu przez dwie największe frakcje, chadecką i socjalistyczną,<sup>23</sup> nie muszą być przesadzone. Najważniejszym zaś uprawnieniem dla Prezydium jest uprawnienie składania doń propozycji dotyczących grup politycznych w kwestiach administracyjnych i budżetowych (art. 23 ust. 9).

Podobnie jak w Sejmie RP, grupy polityczne są uprzywilejowane kosztem pojedynczych posłów, jeśli chodzi o czas wystąpień podczas dyskusji plenarnych, jak również kolejność zabierania głosu. Widoczna różnica polega jednak na tym, że czas wystąpień przeznaczony dla grup politycznych w PE jest zależny od ich składu liczebnego (art. 142). Ponadto, podobnie jak w parlamentach narodowych, skład komisji odzwierciedla „w miarę możliwości” skład Parlamentu

---

<sup>23</sup> M.Westlake, *A modern guide to the European Parliament*, Pinter, London 1994.

(art. 177 ust. 1). Pewnym novum jest istnienie funkcji stałego zastępcy członka komisji parlamentarnej PE. Według art. 178 ust. 1 „*stali zastępcy są uprawnieni do uczestnictwa w posiedzeniach komisji, zabierania głosu, a także do głosowania w razie nieobecności członka komisji*”. Ust. 2 przedstawia jeszcze bardziej elastyczne reguły dotyczące owych zastępców: „*w razie nieobecności członka komisji oraz w przypadku, gdy nie wyznaczono jego stałych zastępców lub są oni nieobecni, członek komisji może wyznaczyć do zastępowania go na posiedzeniach innego posła z tej samej grupy politycznej, z prawem do głosowania*”. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z krótką notką interpretacyjną dołączoną do cytowanego przepisu stałych zastępców członków komisji mogą powoływać wyłącznie grupy polityczne.

W pozostałych przepisach w aspekcie funkcji wewnątrzorganizacyjnej formuła A przeważa aż w 13 przypadkach, a formuła B występuje tylko raz. Pojawiają się natomiast inne formuły, na przykład do podmiotów uprawnionych w formule B dodany jest przewodniczący Parlamentu (art. 134 oraz art. 171). W całym Regulaminie istnieje tylko jeden przepis, w którym grupa polityczna *sensu stricto* nie jest podmiotem uprawnionym do działania. Chodzi o wniosek o stwierdzenie kworum, który może być złożony wyłącznie przez co najmniej 40 posłów, natomiast wniosek złożony w imieniu grupy politycznej nie jest dopuszczalny (art. 149 ust. 3). Z kolei uprawnienie do złożenia projektu rezolucji w celu zastąpienia projektu rezolucji nielegislacyjnej zawartego w sprawozdaniu komisji oraz składanie poprawek po zamknięciu debaty przysługuje wyłącznie grupie politycznej (art. 151). Owe formuły ilustruje tabela.

**Tabela 1. Pozycja grup politycznych w zakresie uprawnień do działań parlamentarnych**

Funkcja parlamentarna	Przepis	Treść przepisu (wniosek o...)	Formuła
Legislacyjna	55 ust. 4	Ponowne przekazanie PE aktu Rady	B
	61 ust. 1	Odrzucenie wspólnego stanowiska Rady	B
	62 ust. 1	Poprawki do wspólnego stanowiska Rady	B
	82 ust. 2	Zaproszenie Komisji lub Rady do udziału w debacie przed rozpoczęciem negocjacji z państwem kandydującym	B
	83 ust. 2	Zwrócenie się do Rady o nieudzielanie upoważnienia na rozpoczęcie negocjacji dotyczącej umowy międzynarodowej przed wypowiedzeniem się PE na temat planowanego mandatu negocjacyjnego	B



	90 ust. 4	Zgłoszenie poprawek w sprawie zaleceń w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa	A
	150 ust. 1	Złożenie poprawek do rozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym	B
	168 ust. 1	Odesłanie sprawy do komisji	A
Kontrolna	108 ust. 1	Wniesienie pytań do Rady lub Komisji	B
	113 ust. 8	Podjęcie i ponowne zgłoszenie wcześniej wycofanego projektu rezolucji	B
	114 ust. 1	Przedstawienie projektu zalecenia dla Rady w kwestiach objętych tytułami V i VI TUE	A
Wewnątrz-organizacyjna	12 ust. 1	Zgłoszenie kandydatur na przewodniczącego, wiceprzewodniczącego PE oraz jego kwestorów	A
	99 ust. 4	Przedłożenie projektu rezolucji po debacie nad oświadczeniem nowo wybranego przewodniczącego Komisji	A
	101 ust. 3	Zmiana terminu głosowania nad zaleceniem właściwej komisji w sprawie powołania proponowanych kandydatów na członków Trybunału Obrachunkowego	A
	102 ust. 3	j.w., dot. członków zarządu Europejskiego Banku Centralnego	A
	103 ust. 2	Złożenie projektu rezolucji po debacie w sprawie oświadczeń Komisji, Rady i Rady Europejskiej	
	131 ust. 3	Zgłoszenie sprzeciwu wobec decyzji Konferencji Przewodniczących w sprawie końcowego projektu porządku dziennego sesji miesięcznej	A
	132 ust. 1	Zmiana końcowego projektu porządku dziennego zgłoszona na początku każdej sesji miesięcznej	B
	133 ust. 1	Wpisanie do porządku dziennego debaty nadzwyczajnej na temat o szczególnym znaczeniu dotyczący polityki UE	A
	134 ust. 1	Przeprowadzenie w trybie pilnym debaty na temat projektu będącego przedmiotem konsultacji Parlamentu z Radą lub Komisją	A
	151 ust. 5	Odrębne głosowanie poprawek	A
	157 ust. 1	Przeprowadzenie głosowania podzielonego	A
	160 ust. 1	Przeprowadzenie głosowania imiennego (roll call votes)	A
	170 ust. 1	Odroczenie debaty na wskazany termin	A
	171	Zawieszenie lub zamknięcie posiedzenia	A
201 ust. 4	Wniosek o głosowanie przez PE wykładni właściwej komisji w kwestii stosowania Regulaminu PE	A	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regulaminu PE.

Formuła A – „grupa polityczna lub minimum 40 posłów”

Formuła B - „komisja, grupa polityczna lub minimum 40 posłów”

Tabela wyraźnie potwierdza, że grupy polityczne zyskały hegemonię w zakresie funkcji wewnątrzorganizacyjnej Parlamentu. Natomiast w odniesieniu do funkcji legislacyjnej istotna rola przypada także komisjom parlamentarnym. Owe konstatacje nie przekreślają jednak faktu, że pojedynczy poseł czy grupa posłów poniżej wymaganego minimum 40 posłów może działać w Parlamencie bardzo niewiele. Jednakże poseł do PE, inaczej niż w Sejmie RP, zmieniając grupę polityczną, zachowuje stanowisko, które zajmował w Prezydium, Zgromadzeniu Kwestorów lub w komisjach parlamentarnych do czasu zakończenia wykonywania swojego dwuipółrocznego mandatu (art. 16, art. 177 ust. 1). Każdy poseł może składać pytania dotyczące działalności Prezydium, Konferencji Przewodniczących oraz kwestorów (art. 28), Europejskiego Banku Centralnego (art. 111) albo zadać pytanie Komisji lub Radzie, choć tylko jedno na miesiąc (art. 109 ust. 2). Może też składać jednogminutowe oświadczenia po zakończeniu debaty plenarnej dotyczące końcowego głosowania w danej kwestii. Regulamin uprawnia posła do składania projektu rezolucji w sprawie objętej zakresem działalności UE (art. 113) albo pisemnych oświadczeń w tym przedmiocie (art. 116). Poseł może także złożyć wniosek do europejskich agencji w sprawie, w której PE jest uprawniony do składania takich wniosków (art. 119). Każdy poseł może złożyć poprawki do rozpatrzenia w komisji (art. 185 ust. 1). Regulamin zawiera oczywiście także przepisy dotyczące dyscypliny poselskiej i sposobów jej zapewniania przez przewodniczącego podczas obrad plenarnych (art. 146 - 148). Posłowie mogą jednocześnie zabierać głos w celu zwrócenia uwagi przewodniczącego na nieprzestrzeganie Regulaminu (art. 166). Każdemu posłowi przysługuje też prawo do zaproponowania zmian regulaminowych (art. 202 ust. 1). Widać zatem wyraźnie, że poza tytułem odnoszącym się do przyjmowania i wykonywania mandatu poselskiego, Regulamin dużo więcej miejsca poświęca grupom politycznym niż pojedynczym posłom.

Powyższa analiza potwierdza więc ogromne uprawnienia frakcji politycznych w działalności Parlamentu Europejskiego kosztem organów Parlamentu, a szczególnie kosztem posłów niezrzeszonych. Owa wysoka pozycja jest także szczególnie widoczna, gdy porównamy uprawnienia pojedynczego posła z uprawnieniami grup politycznych. Można zatem podsumować, że formalnie ujęty status prawny grup w ramach różnych procedur parlamentarnych wydaje się zapewniać owym grupom znacznie ważniejszą pozycję niż status klubów poselskich w Sejmie RP. Tak jak to zostało nakreślone na wstępie, analiza przepisów regulaminowych nie wystarczy do pełnego przedstawienia

statusu prawnego frakcji politycznych w PE. Dlatego przejdziemy do analizy orzecznictwa europejskiego w sprawach dotyczących frakcji politycznych w PE. W kolejnym, ostatnim punkcie tego artykułu, zajmiemy się zaś analizą sprawozdań Trybunału Obrachunkowego w zakresie odpowiedzialności finansowej frakcji politycznych.

#### **4. Problematyka statusu prawnego grup politycznych w orzecznictwie sądów europejskich**

W historii orzecznictwa sądów europejskich (Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji) problematyka związana ze statusem prawnym grup politycznych pojawiła się kilkanaście razy. W poniższej części rozważań autor skupi się na trzech problemach: autonomii prawnej grup politycznych, finansowaniu „kampanii informacyjnych” grup politycznych i wreszcie określeniu pojęcia „podobieństwo poglądów politycznych”, używanego w Regulaminie.

##### **4.1. Problem autonomii prawnej grup politycznych**

Pierwszym przykładem orzeczenia, w którym ETS wypowiedział się na temat statusu prawnego grup politycznych, była sprawa 25/68 André Schertzer przeciwko Parlamentowi Europejskiemu.<sup>24</sup> Problem, który się pojawił tam po raz pierwszy, dotyczył autonomii prawnej frakcji. Jednym z zagadnień było to, czy mogą one podejmować działania prawne wobec osób trzecich jako takie, na przykład zawierać i wypowiedać umowy o pracę. Prezydium Parlamentu w 1962 r. delegowało bowiem na grupy polityczne i ich odpowiednie organy uprawnienie do zawierania umów o pracę z pracownikami frakcji. W omawianym orzeczeniu Trybunał nie zakwestionował tej decyzji Prezydium. Sąd Pierwszej Instancji w orzeczeniu Wolfdieter Graf Yorck przeciwko Parlamentowi Europejskiemu wydanym 30 stycznia 1990 r.<sup>25</sup> potwierdził konkluzję płynącą z orzeczenia w sprawie Schertzer. Co więcej, w orzeczeniu Graf Yorck sąd podkreślił również uprawnienia przewodniczących grup politycznych do

---

<sup>24</sup> Wyrok ETS w sprawie 25-68 André Schertzer przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 1979*, s.1729.

<sup>25</sup> Wyrok SPI w sprawie T-59/89 Wolfdieter Graf Yorck von Wartenburg przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 1990*, s.II-00025.

nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami administracyjnymi frakcji (paragraf 2 orzeczenia).

Ciekawa kwestia dotycząca odpowiedzialności prawnej Parlamentu za działania grup politycznych pojawiła się na kanwie orzeczenia wydanego 22 marca 1990 r. w sprawie Jean-Marie Le Pen i Front Narodowy przeciwko Detlef Puhl i inni.<sup>26</sup> Grupa socjalistyczna w PE opublikowała, a następnie rozpowszechniła w budynku Parlamentu w Strasburgu broszurki dotyczące nasilenia się faszyzmu i ekstremizmu w Europie w tamtym czasie. Poseł do PE Jean-Marie Le Pen poczuł się nimi urażony i uznał, że są wymierzone w jego osobę i w jego partię. Najciekawszym zagadnieniem, które poruszono w tej sprawie, było, czy Parlament może ponieść odpowiedzialność pozaumowną za dystrybucję owych broszurek przez jedną z jego grup politycznych. ETS odpowiedział na to pytanie przecząco, powołując się na fakt, że choć Regulamin Parlamentu przyznaje grupom politycznych szereg uprawnień, żaden jego przepis nie upoważnia grupy politycznej do działania w imieniu Parlamentu w stosunkach z innymi instytucjami albo osobami trzecimi. Co więcej, nie istnieje także przepis prawa wspólnotowego, z którego można wyprowadzić umocowanie działań grup politycznych w działaniach Parlamentu jako instytucji Wspólnot (paragraf 2 orzeczenia). Zdolność do czynności prawnych grup politycznych jest zatem ograniczona tylko do spraw bezpośrednio im delegowanych przez organy Parlamentu.

#### **4.2. Problem finansowania „kampanii informacyjnych” grup politycznych**

Kolejnym istotnym problemem, który pojawił się w orzecznictwie, był problem finansowania tzw. kampanii informacyjnych grup politycznych. W okresie tuż po pierwszych wyborach bezpośrednich przeprowadzonych w 1979 r. Prezydium Parlamentu, na wniosek przewodniczących grup politycznych, uchwaliło przepisy umożliwiające finansowanie „kampanii informacyjnych” grup politycznych w państwach członkowskich. Przedmiotem owych „kampanii” miało być informowanie obywateli o sposobie funkcjonowania Parlamentu. Pojawiły się jednak problemy, które dotyczyły zarówno szerszego kontekstu instytucjonalnego, jak i stosunków wewnątrzparlamentarnych między grupami politycznymi oraz między grupami politycz-

---

<sup>26</sup> Wyrok ETS w sprawie C-201/89 Jean-Marie Le Pen i Front Narodowy przeciwko Detlef Puhl, *Zbiór Orzeczeń 1990*, s.I-01183.

nymi a posłami niezrzeszonymi. Wydaje się, że warto przedstawić tu dwie sprawy z lat 80.

W pierwszej, znanej sprawie partia ekologów Zieloni przeciwko Parlamentowi Europejskiemu,<sup>27</sup> przedmiotem sporu była decyzja tzw. poszerzonego Prezydium Parlamentu z października 1982 r. o przyznaniu członkom PE środków finansowych na przygotowania do wyborów. W każdym roku budżetowym Parlament miał przeznaczyć na ów cel odpowiednie środki, a w roku wyborów do PE odpowiednia subwencja miała przysługiwać także partiom krajowym, których przedstawiciele nie zasiadali w PE w kadencji bezpośrednio poprzedzającej wybory. Sprawę wniosła partia ekologów Zieloni, zarejestrowana we Francji jako organizacja non-profit, która w tamtym czasie nie miała swoich przedstawicieli w Parlamencie Europejskim. Trybunał zawarł w swoim wyroku trzy wnioski, które stały się precedensem dla kolejnych orzeczeń.

Po pierwsze, Trybunał uznał, że jest uprawniony do rozpatrywania skargi na decyzję podjętą przez Parlament Europejski. Interpretacja odmienna skutkowałaby, zdaniem sądu, zaprzeczeniem duchowi traktatu, zarówno w odniesieniu do obowiązku Trybunału Sprawiedliwości czuwania nad „poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu niniejszego traktatu” (art. 164 TWE), jak i w odniesieniu do całego systemu skarg przewidzianych przez TWE, które umożliwiają bezpośrednie skarżenie wszystkich decyzji przyjętych przez instytucje wspólnotowe, których celem jest wywarcie skutków prawnych (paragraf 2 orzeczenia).

Po drugie, Trybunał nie dał wiary zapewnieniom Parlamentu, że możliwe jest oddzielenie „kampanii informacyjnej” dotyczącej funkcjonowania PE od kampanii wyborczej. W konsekwencji ETS uznał, że środki przeznaczane na „kampanie informacyjne” są w istocie środkami przeznaczanymi na finansowanie kampanii wyborczych. Takie zaś działanie jest wykroczeniem poza kompetencje Parlamentu. Zgodnie bowiem z aktem z 20 września 1976 r., dotyczącym wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich, wyłącznie państwa członkowskie są kompetentne do uchwalania przepisów wyborczych w wyborach do PE, w tym także dotyczących ich finansowania i ewentualnego zwracania kosztów. Wszelkie zatem próby wchodzenia przez Parlament w kompetencje państw członkowskich są niezgodne z prawem i dlatego wspomniana

---

<sup>27</sup> Wyrok ETS w sprawie 294/83 frakcja Zielonych w Parlamencie Europejskim przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 1986*, s.01339.

decyzja tzw. rozszerzonego Prezydium została uznana za nieważną.

Po trzecie, co jest szczególnie istotne dla niniejszej pracy, owo orzeczenie ukazało sposób procedowania Parlamentu i jego organów w kwestii ustalania statusu prawnego grup politycznych. Po raz kolejny posłowie niezrzeszeni zostali postawieni na znacznie gorszej pozycji niż grupy polityczne. Ponadto po raz kolejny okazało się, że największe grupy polityczne kontrolują Parlament nie tylko w zakresie decyzji legislacyjnych przezeń wydawanych, ale także i jego organizacji, uchwalona decyzja ponownie stawiała bowiem na uprzywilejowanej pozycji największe frakcje. Parlament nie czynił zresztą z tego tajemnicy. W omawianej sprawie jego pełnomocnik argumentował, że uzasadnione jest przekazanie proporcjonalnie wyższych sum grupom politycznym, ponieważ są znacznie bardziej reprezentatywne i dlatego bardziej skuteczne w przekazywaniu obywatelom większej ilości informacji (paragraf 43 orzeczenia).

Problem ten w sposób szczególny ukazało inne orzeczenie.<sup>28</sup> Strona skarżąca zakwestionowała decyzję tzw. poszerzonego Prezydium Parlamentu w sprawie podziału środków finansowych między grupy polityczne z przeznaczeniem na finansowanie „kampanii informacyjnych” grup politycznych i posłów niezrzeszonych związanych z ich „działaniami parlamentarnymi”, a dotyczących pierwszych wyborów do PE w Hiszpanii i Portugalii w 1986 r. Tym razem Parlament wziął pod uwagę doświadczenia poprzednio omawianej sprawy i sformułował przepisy, które nie wchodziły w konflikt z wyłącznym prawem państw członkowskich do uchwalania przepisów wyborczych. Jednakże, jak łatwo się domyślić, Grupa Prawicy Europejskiej nie była zadowolona z zaproponowanego podziału środków. Złożyła więc skargę do ETS, powołując się na ówczesny art. 173 zd. 2 TWE (obecnie art. 230 zd. 4) i wnosząc „skargę na decyzje, których jest adresatem, oraz na decyzje, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie”.

Problem, który się pojawił, był w pewnym sensie kolejną próbą zdefiniowania granic autonomii prawnej frakcji. Parlament Europejski, broniąc wspomnianej decyzji swojego organu, wskazał w postępowaniu przed ETS, że grupy polityczne są tylko organami Parlamentu Europejskiego, a kwestionowana decyzja tzw. rozszerzonego Prezy-

---

<sup>28</sup> Wyrok ETS w sprawie 221/86 Grupa Prawicy Europejskiej i Front Narodowy w Parlamencie Europejskim przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 1986*, s.02969.



dium może być interpretowana tylko jako „wewnętrzny środek administracyjny” (ang. *internal administrative measure*, fr. *une mesure de gestion interne*), czyli jako swego rodzaju okólnik. W konsekwencji grupy polityczne w żadnym wypadku nie mogą być uznane za strony trzecie, dla których wspomniana decyzja mogłaby mieć skutek negatywny. Powołując się na brak dopuszczalności skargi, Parlament argumentował, że „nie powinno być dopuszczalne kwestionowanie decyzji organu kolegialnego takiego jak tzw. poszerzone Prezydium, tylko dlatego, że strona skarżąca, uczestnicząc w pracach tego organu, została przegłosowana. Dopuszczenie takiej skargi skutkowałoby powstaniem ryzyka paraliżu prac Parlamentu” (paragraf 18 orzeczenia). Trybunał nie przyjął takiej interpretacji, opierając się ponownie na orzeczeniu w sprawie Zieloni, a także przedstawiając przychylną interpretację pojęcia interesu bezpośredniego i indywidualnego.

### **4.3. Problem definicji pojęcia „podobieństwo poglądów politycznych”**

Podstawowe pojęcie definiujące grupy polityczne jako organizacje tworzone na podstawie „podobieństwa poglądów politycznych” posłów (art. 29 ust. 1 Regulaminu PE) było przez wiele lat nieprecyzyjne. Do pierwszych wyborów bezpośrednich nie stanowiło to problemu, skład PE odpowiadał bowiem składom parlamentów narodowych, w których podobieństwo poglądów politycznych między frakcjami było widoczne. Po pierwszych wyborach bezpośrednich, gdy do Parlamentu trafiło wielu posłów, którzy w krajowych systemach politycznych nie identyfikowali się z żadną tradycyjną opcją polityczną, zaczęły powstawać tzw. grupy techniczne, które miały za zadanie wyłącznie umożliwienie posłom uzyskania dotacji na działalność parlamentarną, a które nie były oparte na zbieżności poglądów politycznych członków. Dopiero w 1999 r. Parlament po raz pierwszy zakwestionował utworzenie jednej z frakcji z powodu otwartego zaprzeczenia przez jej posłów występowania między nimi „podobieństwa poglądów politycznych”. Ów spór stał się podstawą sprawy Martinez i inni przeciwko Parlamentowi Europejskiemu.<sup>29</sup>

Po wyborach w 1999 r. grupa 29 posłów eurosceptycznych, przede wszystkim z Włoch (tzw. lista Bonino) i Francji (Front Narodowy oraz kilka innych mniejszych partii), postanowiła utworzyć Grupę

---

<sup>29</sup> Wyrok SPI w połączonych sprawach T-222/99, T-327/99 i T-329/99 Jean-Claude Martinez i inni przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, op.cit.

Techniczną Posłów Niezależnych (dalej Grupa TDI). Warto przytoczyć postanowienia przyjętego przez nich regulaminu, które stały się podstawą jego zakwestionowania przez Parlament.

Indywidualni sygnatariusze - posłowie do Parlamentu Europejskiego potwierdzają całkowitą niezależność polityczną względem siebie. W związku z tym ustalają, że:

- zachowają swobodę głosowania zarówno w komisjach parlamentarnych, jak i podczas obrad plenarnych,
- każdy członek powstrzyma się od zabierania głosu w imieniu grupy,
- celem spotkań członków grupy będzie przydzielenie czasu na przemówienia posłów w dyskusjach plenarnych oraz ustalenie kwestii administracyjnych i finansowych dotyczących funkcjonowania grupy,
- prezydium grupy będzie złożone z przedstawicieli indywidualnych członków grupy.

Przewodniczący Parlamentu otrzymał zgłoszenie o utworzeniu tej frakcji 20 lipca 1999 roku. Tego samego dnia otrzymał także list od przewodniczących pozostałych grup politycznych kwestionujących możliwość rejestracji grupy z uwagi na, ich zdaniem, niezgodność jej regulaminu z art. 29 ust. 1 Regulaminu PE. Domagali się oni uznania owych posłów za niezrzeszonych do czasu ustalenia przez Komisję ds. Konstytucyjnych Parlamentu interpretacji art. 29 Regulaminu PE w związku z regulaminem Grupy TDI. Niedługo potem wspomniana komisja uchwaliła niezgodność statutu Grupy TDI z pierwszym z powołanych przepisów. Komisja stwierdziła bowiem, że „*statut grupy TDI (...) wyklucza jakiegokolwiek podobieństwo poglądów politycznych członków grupy*”. 14 września 1999 r. Parlament większością głosów przyjął interpretację art. 29 ust.1 zaproponowaną przez Komisję ds. Konstytucyjnych Parlamentu, której bezpośrednim rezultatem była odmowa rejestracji Grupy TDI ze skutkiem *ex tunc*.

W skardze do Sądu Pierwszej Instancji byli posłowie Grupy TDI argumentowali przede wszystkim, że wspomniana uchwała z 14 września była niezgodna z duchem Regulaminu PE, ponieważ warunek występowania podobieństwa poglądów politycznych miał być fakultatywny. Nawet gdyby jednak taki nie był, strona skarżąca zaprzeczyła, że nie ma między posłami byłej Grupy TDI zgodności poglądów politycznych, powołując się na fakt, iż łączy ich cel zapewnienia pełnego wykonywania ich mandatów.

Sąd oddalił wszystkie zarzuty strony skarżącej, zwracając uwagę, że pojęcie „*podobieństwa poglądów politycznych*” jest każdorazowo

określane przez członków konkretnej grupy politycznej i nie ma charakteru absolutnego. Posłowie do PE, tworząc grupę, milcząco zakładają istnienie zbieżności poglądów politycznych, nawet minimalnej, i nie muszą tego deklarować (paragraf 103). Zdaniem sądu problem pojawia się dopiero wtedy, gdy posłowie deklarują otwarcie brak takiej zbieżności. W omawianej sprawie „było celowym zamierzeniem członków Grupy TDI uniknięcie bycia postrzeganym jako dzielących poglądy polityczne” (paragraf 110). Potwierdza to zarówno statut Grupy TDI (zakaz wypowiedzania się w imieniu całej grupy; spotkania grupy, które miały być poświęcone tylko kwestiom technicznym), jak i korespondencja jej organów z organami Parlamentu (paragraf 112). Sąd zwrócił uwagę, że gdy pojawiły się pierwsze wątpliwości co do występowania „podobieństwa poglądów politycznych” w Grupie TDI, jej członkowie nigdy nie zaprzeczyli, że owo podobieństwo nie występuje (paragraf 115). Sąd uznał, że żaden sposób interpretacji art. 29 ust. 1 Regulaminu PE nie pozwala uznać, iż wymóg „podobieństwa poglądów politycznych” jest fakultatywny (paragraf 81). Fakt, że jak podnosili powodowie Parlament nie zakwestionował w przeszłości powstawania grup technicznych, nie ma związku z omawianą sprawą, albowiem żadna z wcześniejszych grup technicznych otwarcie nie zmierzała do uniknięcia bycia postrzeganą jako grupa oparta na podobieństwie poglądów politycznych, jakkolwiek minimalne by ono było (paragraf 84). Trudno więc zdaniem sądu uznać, że naruszono zasadę uzasadnionych oczekiwań. Przykład Grupy Europy Demokracji i Różnorodności pokazuje zaś, że zarejestrowanie grupy, która nie zaprzecza istnieniu zbieżności poglądów politycznych i już w samej nazwie przekazuje pewną informację na temat jej profilu ideologicznego, obala argument powodów o złamaniu zasady równego traktowania. Parlament ma bowiem prawo do różnych ocen, czy podobieństwo poglądów politycznych występuje w konkretnym przypadku. Ponadto sąd odrzucił wszelkie zarzuty natury proceduralnej (na przykład brak kompetencji Parlamentu do weryfikowania występowania „podobieństwa poglądów politycznych”), powołując się na odpowiednie przepisy Regulaminu PE.

Ostatecznie sąd stwierdził, że istnienie tzw. grup technicznych może być niekorzystne dla Parlamentu, ponieważ jego efektywne funkcjonowanie są w stanie zapewnić tylko stabilne i trwałe grupy polityczne (paragraf 145). Powołał się na przykład politycznego charakteru Komitetu Pojedynczego występującego w ramach procedury współdecydowania. Jego polityczny skład, oddający układ sił w Parlamencie oraz niedopuszczający posłów niezależnych do uczest-

niczenia w jego oficjalnych pracach, nie jest w żaden sposób niezgodny z zasadą równego traktowania. Sąd stwierdził bowiem, że w pracach owego Komitetu musi zostać uwzględniony czynnik polityczny, czyli że jego skład musi odzwierciedlać układ sił w Parlamencie, gdyż członkowie Komitetu muszą posiadać upoważnienie do wypowiadania się w imieniu całego Parlamentu oraz mieć przekonanie, iż uzyskają poparcie sił politycznych w Parlamencie, kiedy już zostanie osiągnięty kompromis z Radą. Sąd stwierdził, że do osiągnięcia tego celu istotnie mogą się przyczynić grupy polityczne, w odróżnieniu od grup składających się z członków, którzy nie podzielają poglądów politycznych (paragraf 147).

## **5. Odpowiedzialność finansowa grup politycznych**

Kolejną istotną przesłanką określającą status prawny grup politycznych jest spojrzenie na ich finansowanie przez PE, sposób i możliwości wykorzystania tych środków oraz na problem odpowiedzialności finansowej frakcji. Tak jak to zostało wcześniej wskazane, grupy otrzymują znaczące wsparcie z budżetu Parlamentu. Dlatego warto się przyjrzeć kluczowemu Raportowi Trybunału Obrachunkowego z 2000 r., w którym zwrócił on uwagę na szereg nieprawidłowości w finansowaniu grup politycznych (dalej Raport).<sup>30</sup> W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na sposób, w jaki Parlament obecnie reguluje finansowanie frakcji.

### **5.1. Raport Specjalny Trybunału Obrachunkowego o wydatkach grup politycznych**

Do 1998 r. w budżecie Parlamentu istniały dwie osobne pozycje z przeznaczeniem na finansowanie działalności grup politycznych. Pozycja 3705 miała służyć jako źródło finansowania wydatków o charakterze typowo administracyjnym (na przykład koszty biurowe), a pozycja 3706 – stanowić źródło finansowania działalności politycznej (ang. *political activities*). Osobna pozycja 3708 miała być z kolei podstawą finansowania tzw. działalności informacyjnej frakcji. Począwszy od 1999 r., dwie pozycje związane z codzienną działalnością frakcji (3705 i 3706) połączono w jedną – 3707. Wypowiadając

---

<sup>30</sup> Raport Specjalny Trybunału Obrachunkowego 13/2000 o wydatkach grup politycznych w Parlamencie Europejskim, włącznie z odpowiedziami Parlamentu Europejskiego, O.J., C 181/1-16, 28.6.2000.

się w kwestii nowego podziału na dwie pozycje budżetowe, Trybunał zwrócił w Raporcie uwagę, że choć zamierzeniem Parlamentu było oddzielenie źródeł finansowania wspomnianych dwóch typów działalności frakcji (czyli działalności politycznej od działalności informacyjnej), takie oddzielenie wydaje się niepotrzebne, ponieważ bardzo trudno odróżnić działalność polityczną od działalności informacyjnej grup politycznych. Trybunał określił ów podział jako wysoce teoretyczny, gdyż kampanie informacyjne frakcji są z natury kampaniami politycznymi. A zatem w tym wypadku Trybunał Obrachunkowy podzielił konkluzje ETS ze sprawy Zieloni. Wprowadzenie zaś dwóch pozycji budżetowych powoduje niepotrzebne problemy natury rachunkowej. Zamiast tego, zdaniem Trybunału, powinna być utworzona jedna pozycja budżetowa z przeznaczeniem na finansowanie całej działalności frakcji politycznych (paragrafy 12 - 14 Raportu).

### **5.1.1. Niejasność przepisów regulujących finansowanie grup politycznych**

Trybunał w swoim Raporcie zawarł wiele interesujących wniosków o treści ogólnej, a także bardzo szczegółowych obserwacji dotyczących właściwego zarządzania finansowego (ang. *sound financial management*).

Pierwszym wnioskiem Trybunału było zwrócenie uwagi na brak jasności przepisów regulaminowych albo nawet całkowity ich brak w odniesieniu do wielu aspektów działań frakcji, przede wszystkim związanych z ich finansowaniem. Trybunał zauważył pewną sprzeczność w tym, że choć grupy polityczne sprawują ważną rolę zarówno w kontekście uprawnień legislacyjnych, jak i w wewnętrznej organizacji Parlamentu, brakuje szczegółowych przepisów, które by odróżniały właśnie działalność polityczną frakcji od ich działalności informacyjnej, określały status prawny frakcji oraz charakter i zakres działań, które mogą one wykonywać poza granicami typowej działalności parlamentarnej (paragraf 20). Zdaniem Trybunału często bowiem pojawiają się wątpliwości, czy dany wydatek ma ścisły związek z działalnością parlamentarną (paragraf 44), na przykład, kiedy grupy organizują tzw. warsztaty (*study days*) poza siedzibami Parlamentu. Wiele problemów rodzi się zwłaszcza wtedy, kiedy zdaniem Trybunału grupy polityczne *de facto* finansują partie narodowe, np. organizując wspólne konferencje albo nawet przekazując środki, które są wykorzystywane w kampaniach wyborczych. Brakuje przepisów nakazujących, aby w wydarzeniu politycznym współfinansowa-



nym przez daną grupę polityczną jej logo było umieszczone na pozycji równorzędnej z logo pozostałych organizatorów (paragraf 10).

Niejasne są także przepisy dotyczące finansowania kosztów działalności posłów niezrzeszonych jako pewnej grupy, zwłaszcza że nie istnieje jasny podział na środki przyznawane posłom niezrzeszonym na podstawie art. 31 Regulaminu (czyli jako pewnej grupie posłów) i środki przeznaczone dla każdego pojedynczego posła jako członka Parlamentu.

### **5.1.2. Krytyka wewnętrznego systemu finansowego grup politycznych**

Szczególnie wiele miejsca Trybunał poświęcił krytyce sposobu rozliczania przez grupy polityczne środków finansowych.

Po pierwsze, zupełnie niejasne są sposoby rozliczania środków grup politycznych między ich delegacjami narodowymi. We wszystkich grupach delegacje narodowe traktowane są bowiem jako ważne podmioty i proporcjonalnie do swej wielkości otrzymują z budżetu grupy fundusze na realizację własnych projektów politycznych. *„W wielu przypadkach delegacje narodowe cieszą się tak wielką swobodą i niezależnością w wydawaniu środków, że grupa polityczna nie jest w stanie prowadzić polityki finansowej w pełnym sensie tego pojęcia”* (paragraf 25). Trybunał posunął się nawet do stwierdzenia, że z uwagi na ową autonomię organizacyjną oraz metodę proporcjonalnego podziału funduszy przyznanych grupom między ich delegacje narodowe, może to postawić pod znakiem zapytania ujęcie definicyjne wynikające z art. 29 ust.1 Regulaminu (paragraf 18). Domyślać się można, że Trybunałowi chodziło o to, iż w ramach frakcji występuje owo podobieństwo, ale ich wewnętrzne podziały na autonomiczne delegacje narodowe podważają tę jednolitość.

Po drugie, także metody rachunkowe oraz sposoby przeprowadzania audytu poddane zostały krytyce Trybunału, nie istnieje bowiem jednolity system rachunkowy, a zakres i metody audytów zewnętrznych również pozostawiają wiele do życzenia (paragraf 30).

Po trzecie, tak jak to zostało wspomniane we wcześniejszych częściach pracy, Trybunał uznał, że grupy polityczne nie mogą finansować ani w jakikolwiek inny sposób wspierać działalności federacji europejskich partii politycznych (paragrafy 46 - 48).

Trybunał podsumował zatem, że grupom politycznym nie udało się wprowadzić w życie norm i mechanizmów, które zapewniłyby właściwe zarządzanie finansowe (paragraf 60).



W ostatniej części niniejszego rozdziału warto wobec tego przyrzeć się, jakie działania zmierzające do reformy statusu prawnego grup politycznych podjął Parlament.

## **5.2. Reformowanie norm regulujących status prawny i finansowanie grup politycznych**

W odpowiedzi na Raport Trybunału oraz uwzględniając wnioski płynące ze sprawy Martinez, Parlament podjął działania, które miały bardziej szczegółowo uregulować status prawny frakcji politycznych. Toczą się one na trzech płaszczyznach: wprowadzenia zmian regulaminowych, podjęcia prac nad uchwaleniem statutu posłów do PE oraz wprowadzenia bardziej szczegółowych przepisów wykonawczych regulujących finansowanie grup politycznych.

W poprzednich częściach pracy zostało częściowo wyjaśnione, na czym polegały zmiany regulaminowe dotyczące statusu frakcji. Dla przykładu, w 2003 r. Parlament podjął prace, które ostatecznie zakończyły się wprowadzeniem do Regulaminu nowego przepisu, obecnego art. 30. Zmiany uwzględniały zarówno wnioski płynące ze sprawy Martinez, jak i z Raportu Trybunału Obrachunkowego. Parlament ustalił zatem, że zazwyczaj nie bada, czy członkowie grup politycznych dzielą swoje poglądy polityczne, chyba że zaprzeczą oni takiej zbieżności (art. 29a). Jeśli zaś chodzi o wnioski płynące z Raportu Trybunału Obrachunkowego, to owe przepisy sformułowano w sposób, który tylko przyznawał istnienie pewnego problemu, a w dalszej kolejności odsyłał do odpowiednich przepisów wydawanych przez Prezydium PE albo Konferencję Przewodniczących. Bardziej szczegółowa regulacja nie jest zdaniem Parlamentu konieczna. Przyznaje on także, iż wprowadzone zmiany nie rozwiążą wielu problemów spotykanych w praktyce, są jednak ważnym i dobrym początkiem.

Warto również wspomnieć, że niejako przy okazji prac nad statusem posłów do Parlamentu Europejskiego, które rozpoczęły się w 2003 r. i utknęły w martwym punkcie, pojawiła się również bardzo istotna propozycja dotycząca statusu prawnego frakcji politycznych. Art. 13 projektu owego statusu potwierdza, że posłowie mogą się łączyć w grupy polityczne. Ważne, że nie jest to literalne powtórzenie odpowiedniego przepisu Regulaminu (art. 29 ust. 1), brakuje tu „bowiem odwołania do „*podobieństwa poglądów politycznych*”. Ważniejszym przepisem byłby proponowany art. 14, który w swym ustępie a) mówi, że „*grupy polityczne są częścią Parlamentu*”, w ustępie b)

zaś, iż „*mogą one pozywać i być pozywane*”. Aczkolwiek interpretacja pierwszego z tych dwóch przepisów art. 14 może rodzić wątpliwości, ustęp b) bez wątpienia przyznaje grupom politycznym zdolność sądową, co byłoby bardzo ważną zmianą.

Ostatnim sposobem reformowania statusu prawnego posłów do PE jest uszczegółowienie istniejących przepisów wykonawczych. Jako przykład można przytoczyć uchwalenie przepisów w sprawie wykorzystania środków z pozycji budżetowej 3701, dokonane przez Prezydium 30 czerwca 2003.<sup>31</sup> W największym skrócie można powiedzieć, że Parlament uwzględnił większość sugestii Trybunału, ale z oceną ich wprowadzenia w życie przyjdzie poczekać do kolejnego raportu specjalnego o wydatkach grup politycznych.

### **Podsumowanie**

Można zaryzykować stwierdzenie, że choć zmiany statusu prawnego grup politycznych zasługują na krytykę ze względu na wąski zakres i niewnoszenie niczego nowego, podczas gdy status prawny frakcji czeka na uregulowanie, to jednak w porównaniu z klubami poselskimi w parlamentach narodowych o statusie grup politycznych w PE, a zwłaszcza o ich odpowiedzialności finansowej, wiemy relatywnie dużo. Bierze się to zarówno stąd, że problematyka statusu prawnego stała się przedmiotem zainteresowania ETS oraz Trybunału Obrachunkowego, jak również stąd, że niezależnie od owych raportów posłowie do PE z własnej woli dążą do jaśniejszego i pełniejszego uregulowania statusu grup politycznych. Takie działanie jest, jak się wydaje, przejawem chęci wzmocnienia PE w przetargach międzyinstytucjonalnych. Historia PE pokazała bowiem, że gdy grupy polityczne były bardziej zwarte i skuteczne w jednoczeniu się przeciwko Radzie i Komisji, rola Parlamentu rosła. Podobnie zapewne może się stać w odniesieniu do statusu prawnego grup politycznych. Im bowiem jest on klarowniejszy, a przepisy nie pozostawiają wątpliwości, które mogłyby zakłócić efektywność działania PE, tym Parlament jest skuteczniejszy w ramach systemu instytucjonalnego Unii. Ponadto po wejściu w życie rozporządzenia wprowadzającego bezpośrednio finansowanie europejskich federacji partii politycznych z budżetu UE, zniknął jeden z problemów wyszczególnionych przez

---

<sup>31</sup> Przepisy w sprawie wykorzystania środków z pozycji budżetowej 3701 przyjęte przez Prezydium Parlamentu Europejskiego 30 czerwca 2003, PE 335.475/BUR.

Raport Trybunału Obrachunkowego, a frakcje zyskały silnego i niezależnego sojusznika w dalszych działaniach, które prawdopodobnie doprowadzą do przyjęcia statusu posłów do PE.

Jeśli chodzi o wybraną przeze mnie metodę wyjaśniania, po przeprowadzeniu powyższej analizy uważam, że nie jest w ogóle możliwe przedstawienie statusu prawnego frakcji politycznych w PE bez szerokiego zastosowania komparatystyki prawniczej. Być może niektóre elementy tej metody mogłyby być poprawione. Na przykład można by skupić uwagę na sumarycznym ujęciu regulacji występujących we wszystkich państwach członkowskich. Wtedy zmienna niezależna byłaby znacznie bardziej reprezentatywna. Z drugiej strony, wachlarz rozwiązań, a nawet kategorii, które należałoby uwzględnić w takim zestawieniu, byłby ogromny i być może przekreśliłby sens takiego sumarycznego ujęcia.

## **Abstract**

### **Legal status of political groups in the European Parliament**

The article analyses legal status and role of political groups in the European Parliament. It argues that legal status of political groups not only gives them an advantage over non-attached Members of the European Parliament (as is often argued), but also over other entities in this institution, such as parliamentary committees. An analysis of groups' legal status and role provides better understanding of the way the EP operates. The article first offers conceptual reflections and then a comparative case study of Parliament's Rules of Procedure in relation to legal status of political groups in certain parliaments in the EU Member States such as Poland. Subsequently, basing on a study of the European Court's of Justice case law, the article illustrates problems of interpreting contentious issues within Rules of Procedure. The analysis of reports of the European Court of Auditors, on the other hand, captures the problem of groups' legal and financial responsibility. Compared to other parliaments in Europe, political groups in the European Parliament seem to enjoy a large number of privileges that ensure their central position within the Parliament's operation.

