

*Piotr Tosiek\**

## **Funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim (analiza ilościowa)**

Tworzenie grup politycznych w Parlamencie Europejskim (PE) stanowi zasadniczy sposób integracji partii politycznych krajów Unii Europejskiej. Mechanizmy tej integracji, funkcjonujące na podstawie czynników instytucjonalnych oraz *stricte* politycznych, stanowią szerokie i wciąż słabo zanalizowane pole badawcze zarówno stosunków międzynarodowych, jak i politologii porównawczej. Wyjątkowo rzadko stosuje się przy tym metody behawioralne, oparte na kwantytatywnej analizie badanych zjawisk.

Niniejsze opracowanie ma na celu ukazanie funkcjonowania grup politycznych<sup>1</sup> z punktu widzenia ich wewnętrznej spójności. Spójność jest wyrazem jednolitości oraz odporności na destrukcyjne czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Znajduje ona odzwierciedlenie w zachowaniach poszczególnych deputowanych. Przyjęliśmy zatem, że spójność oznacza brak podziałów wewnątrz frakcji podczas głosowań na forum posiedzeń plenarnych Parlamentu Europejskiego.

Zasadniczym składnikiem niniejszej pracy jest prezentacja wyników przeprowadzonego przez nas empirycznego badania zachowań deputowanych do PE podczas głosowań. Odnieśliśmy się tu do Parlamentu Europejskiego kadencji 1994-1999, analizując okres pierwszego półrocza 1998. Wybór okresu ma charakter nieprzypadkowy, pozwala bowiem na zbadanie aktywności parlamentarzystów w czasie największej stabilizacji (druga połowa kadencji).

Główną hipotezę badawczą pracy stanowi stwierdzenie, że funkcjonowanie grup politycznych w PE w znaczny sposób odbiega od funkcjonowania frakcji parlamentarnych w legislaturach narodowych. Elementem opracowania jest zatem ukazanie mechanizmów występujących w instytucjach Wspólnot Europejskich przed przystąpieniem Polski do UE.

---

\* Mgr **Piotr Tosiek** – Zakład Stosunków Międzynarodowych, Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

<sup>1</sup> Zamiennie używane jest pojęcie frakcji politycznych.

Struktura opracowania obejmuje prezentację metody badawczej, wyników badania oraz wniosków z niego wynikających. Omówienie tych zagadnień poprzedziliśmy analizą uwarunkowań spójności grup politycznych.

## **1. Uwarunkowania spójności grup politycznych**

Wśród czynników wpływających w sposób bezpośredni na spójność grup politycznych na czoło wysuwają się dwa zagadnienia: sposób tworzenia frakcji oraz proces podejmowania decyzji w ich ramach. Poniżej omówione zostaną dwa podstawowe wzorce (zwane też modelami lub sposobami) kreacji grup oraz zasady wewnątrzgrupowego mechanizmu decyzyjnego.

Narodowe partie polityczne obecne w PE posiadają całkowitą swobodę wyboru frakcji, do której chcą należeć. Stosując pewne uproszczenie wyróżnić można dwa wzorce tworzenia tychże frakcji. Pierwszy, który można nazwać modelem ideologicznym, wskazuje na powstawanie grup politycznych niezależnie od systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich, charakteryzującego się słabą pozycją Parlamentu. Spoiwem takich grup jest zbieżność programów partii je tworzących. Celem frakcji powstałych według tego wzorca jest przede wszystkim współpraca bliskich ideowo partnerów, a dążenie do wzmocnienia wpływu na decyzje PE poprzez siłę (liczebność) grupy ma charakter drugorzędny. Wzorec drugi, nazywany organizacyjnym, dotyczy tworzenia frakcji na podstawie motywu pochodzącego bezpośrednio od systemu Wspólnot. Takie frakcje powstają przede wszystkim w celu maksymalizacji wpływu na decyzje podejmowane przez PE, a motyw ideologiczno-programowy nie istnieje lub ma charakter drugorzędny.<sup>2</sup>

Grupy duże (PSE, PPE) powstały według modelu ideologicznego. Jednak po wzmocnieniu pozycji Parlamentu w Jednolitym Akcie Europejskim nastąpił liczebny rozwój obydwu dużych grup. Wynikał on z konieczności poszerzenia bazy członkowskiej w celu zwiększenia wpływu na wyniki głosowań (był to podstawowy motyw partii już należących do dużych grup) oraz obawy przed całkowitą marginalizacją (był to motyw partii pozostających poza dużymi grupami). Stało się to szczególnie widoczne we frakcji Europejskiej Partii Ludowej (PPE). Dołączyły do niej następujące znaczące partie: hiszpańska konserwatywna Partia Ludowa (1989), brytyjscy i duńscy konserwatyści (1992), konserwatyści fińscy i szwedzcy (1995), portugalska Partia Socjaldemokratyczna (1997) oraz włoska *Forza Italia* (1998). Główną przyczyną przystąpienia tych partii do grupy PPE były motywy pozaideologiczne. Celem poszerzenia tej frakcji było wzmocnienie jej pozycji w sojuszu strategicznym z socjalistami (PSE). Celem zaś istnienia tego sojuszu było zwiększenie siły przebicia

---

<sup>2</sup> Por. S.Hix, Ch.Lord, *Political Parties in the European Union*, London 1997, s.94-96.

Parlamentu osiągnięte dzięki jego maksymalnej wewnętrznej spójności. Nie ulega zatem wątpliwości, że w ciągu ostatnich lat wśród grup dużych uznanie zyskał organizacyjny model tworzenia frakcji.<sup>3</sup>

Grupy średnie (w kadencji 1994-99 były to frakcje ELDR, UPE, GUE/NGL) również zaczęły przyjmować organizacyjny model kreacji. W przypadku liberałów (ELDR) oznaczało to rozszerzenie bazy członkowskiej poza własny nurt polityczny. Przykładem było włączenie w skład grupy regionalistów włoskich (*Lega Nord*). W przypadku komunistów (GUE/NGL) oznaczało to koalicję z lewicowymi socjalistami i ekologami. Typowym jednak przykładem aplikacji modelu organizacyjnego było stworzenie w 1995 r. grupy Unii dla Europy (UPE). Powstała ona z połączenia dwóch istniejących dotychczas grup (*Forza Europa* i Europejskiego Sojuszu Demokratycznego), które wykazywały znaczne rozbieżności programowe. Fuzja ta jednak pozwoliła na stworzenie trzeciej siły parlamentarnej i przesunięcie na dalszą pozycję liberałów z ELDR.<sup>4</sup> Tym niemniej należy zauważyć, że *Forza Italia* (podstawowy składnik *Forza Europa*) w swej większości opuściła na rok przed końcem kadencji grupę UPE, co świadczyć może o niestabilności frakcji tworzonych według modelu organizacyjnego.

Grupy małe (w kadencji 1994-99: V, ARE, I-EDN) to przykłady specyficznego połączenia wzorca ideologicznego z organizacyjnym. Składały się one bowiem z trzonu grupy posiadającego charakter ideologiczny oraz reszty członków, którzy stanowili – wymagane przez minimum członkowskie wynikające z Regulaminu PE – dopełnienie. Członkowie dopełniający mogliby równie dobrze należeć do innych grup. Ich pozycja była jednak dość silna, gdyż decydowali o istnieniu grupy i o związanych z tym profitach.<sup>5</sup>

W Parlamencie Europejskim kadencji 1994-1999 obecne były zatem obydwa wzorce tworzenia grup. Dotyczyło to wszystkich typów frakcji. Trudno jednoznacznie ocenić, który model miał pozycję dominującą. Z pewną ostrożnością można jednak stwierdzić, iż w przypadku grup dużych przeważał model ideologiczny, a w przypadku średnich i małych obydwa modele równoważyły się.

Drugim istotnym zagadnieniem jest mechanizm decyzyjny przyjęty przez frakcje. We wszystkich grupach jest on zbliżony. Podstawową rolę odgrywają w nim delegacje narodowych partii politycznych. Ich stanowiska są podstawą wspólnego stanowiska całej grupy. Drugim filarem decyzyjnym wewnątrz frakcji są grupy robocze wypracowujące stanowiska od strony merytorycznej. W ich pracy zasadniczą rolę odgrywają koordynatorzy grupowi pracujący w komisjach PE.

---

<sup>3</sup> Ibidem, s.96-102; por. F.Jacobs, R.Corbett, M.Shackleton, *European Parliament*, London 1995, s.73-75.

<sup>4</sup> Por. S.Hix, Ch.Lord, op.cit., s.103-105.

<sup>5</sup> Ibidem, s.105-107.

Procedury decyzyjne w dotychczasowej praktyce Parlamentu układają się w kontinuum: od zasady jednomyślności (w kadencji 1994-1999 w Grupie Zielonych) do podejmowania decyzji zwykłą większością głosów (w grupach PSE i PPE).<sup>6</sup> W tym drugim przypadku decyzje podejmowane są na podstawie następujących zasad:

- Czynione są wszelkie możliwe wysiłki, by decyzje podjąć bez głosowania (na zasadzie konsensusu), zawsze po wysłuchaniu opinii wszystkich zainteresowanych delegacji.
- Istnieje stały przepływ informacji między członkami grupy. Wszelkie spory toczony są według precyzyjnych reguł. Skrajnym – choć stosunkowo często stosowanym – rozwiązaniem jest instytucja tzw. głosu odrębnego. Przeglępowana przez resztę grupy delegacja narodowa może wtedy nie poprzeć w głosowaniu linii grupy. Musi jednak swe stanowisko pisemnie uzasadnić. Czasami głos odrębny mogą wyrażać również pojedynczy deputowani.
- Istnieje dążenie do kompromisu i unikania konfliktów służące rozmyciu identyfikacji zwycięzców i przegranych. W praktyce przyjmuje to formę tzw. sentencji gier (*package deals*), gdzie ostateczne rozwiązanie wymaga od wszystkich graczy rezygnacji z niektórych priorytetów na rzecz realizacji innych. Ma to postać tzw. głosowania strategicznego lub wyrafinowanego, w którym gracze opowiadają się za rozwiązaniem stojącym w ich hierarchii preferencji na drugim (lub dalszym) miejscu. Zdarza się to wtedy, gdy głosowanie szczere, czyli opowiedzenie się za rozwiązaniem najkorzystniejszym z punktu widzenia gracza, mogłoby – wskutek układu sił – doprowadzić do pojawienia się najbardziej niepożądanego dla tego gracza wyniku.<sup>7</sup>

Nie znaczy to wszakże, iż liderzy grup nie przywiązują wagi do spójności frakcji. Odrębność stanowisk jest mimo wszystko mechanizmem wyjątkowym. W celu dyscyplinowania deputowanych grupy stosują naciski formalne i nieformalne. Do formalnych zaliczyć można systemy kar pieniężnych – odnoszą się one jednak głównie do deputowanych, którzy w ogóle nie uczestniczą w posiedzeniach. Wśród bardziej nieformalnych metod dyscyplinowania wymienić można pozbawianie możliwości obejmowania eksponowanych stanowisk w komisjach, niedopuszczanie do głosu podczas posiedzeń plenarnych czy ograniczanie podróży służbowych.<sup>8</sup> W tym celu przejęto z systemu brytyjskiego instytucję „strażnika dyscypliny” (*whipa*). Jego rola jest jednak dość ograniczona. Pierwszym tego powodem jest fakt nierejestrowania wyników większości

---

<sup>6</sup> A.Dumała, *Spójność grup politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Biuletyn Europejski UMCS”, 1996, s.57-58.

<sup>7</sup> S.Hix, Ch.Lord, op.cit., s.128, 153-154. Na temat istoty głosowania strategicznego patrz: Z.J.Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 1998, s.290-293.

<sup>8</sup> S.Hix, Ch.Lord, op.cit., s.134-136.

głosowań, drugim zaś związanie deputowanych z ich delegacjami narodowymi. *Whipowie* grupowi są bowiem bezradni w stosunku do całych delegacji narodowych.<sup>9</sup>

Decyzje grup politycznych – jak zauważają S.Hix i Ch.Lord – podejmowane są na podstawie opisanego przez G.Sartoriego tzw. wzorca decydowania komitetowego.<sup>10</sup> Model ten wspomaga budowanie konsensualnych struktur decyzyjnych w przypadku istnienia tworzących się elit. Znajduje on szerokie zastosowanie w stadium tworzenia nowych struktur instytucjonalnych, a takimi niewątpliwie są transnarodowe grupy polityczne.<sup>11</sup>

Sposób kreacji grup politycznych w Parlamencie Europejskim i mechanizm decyzyjny panujący wewnątrz nich odbiega w znacznym stopniu od rozwiązań przyjętych w parlamentach narodowych. Stanowi on specyficzne tło dla funkcjonowania frakcji, a przede wszystkim ich spójności.

## 2. Metoda badania spójności grup politycznych

Analizę spójności wewnętrznej grup politycznych oparliśmy na badaniu empirycznym polegającym na opracowaniu wyników głosowań imiennych, które mają miejsce podczas posiedzeń plenarnych Parlamentu Europejskiego. Poniżej omawiamy specyfikę głosowań imiennych jako materiału badawczego, kryteria doboru analizowanej próbki głosowań oraz sposób prezentacji wyników badania.

Głosowanie imienne jest stosunkowo rzadko stosowaną techniką podejmowania decyzji przez Parlament Europejski. Jest ono jednak jedynym typem głosowania, którego wyniki są zapisywane i publikowane. W przypadku innych typów głosowań niemożliwe jest ustalenie, kto i jak głosował.

Głosowanie imienne przeprowadzane jest na wniosek grupy politycznej lub co najmniej 29 deputowanych, złożony na piśmie przed rozpoczęciem głosowania (art. 119, ust. 1 Regulaminu Parlamentu Europejskiego).<sup>12</sup> W przypadku powoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz wotum zaufania lub wotum nieufności w stosunku do Komisji głosowanie imienne jest obligatoryjne.<sup>13</sup>

Głosowanie to przeprowadza się w porządku alfabetycznym, a wywoływani deputowani odpowiadają głośno „tak”, „nie” lub „wstrzymuję się” (art. 119, ust. 2 RPE). Sposób ten stosowany jest jednak tylko wtedy, gdy zażąda tego większość

---

<sup>9</sup> F.Jacobs, R.Corbett, M.Shackleton, op.cit., s.92.

<sup>10</sup> Szerzej: G.Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s.281-288.

<sup>11</sup> S.Hix, Ch.Lord, op.cit., s.130.

<sup>12</sup> *European Parliament. Rules of Procedure*, 13<sup>th</sup> edition, Luxembourg, February 1998 (dalej cytowany jako RPE).

<sup>13</sup> Odpowiednio: art. 32, ust. 2, art. 33, ust. 5, art. 34, ust. 5 RPE.

deputowanych (art. 120, ust. 3 RPE), w praktyce zaś głosowania imienne przeprowadzane są za pomocą urządzenia elektronicznego (art. 120, ust. 1 RPE). Wynik głosowania wpisywany jest do protokołu posiedzenia w porządku alfabetycznym nazwisk deputowanych w ramach ich grup politycznych (art. 119, ust. 2 oraz art. 120, ust. 2 RPE).<sup>14</sup> Jest on następnie – w okresie trzech miesięcy – publikowany jako aneks do dziennika urzędowego „*The Official Journal of the European Communities*”.

Istnieją trzy główne przyczyny, dla których grupy polityczne żądają przeprowadzenia głosowania imiennego. Pierwszą jest chęć oficjalnego przedstawienia stanowiska grupy w danej sprawie. Drugą wiąże się z intencją wprowadzenia w zakłopotanie innych grup poprzez zmuszenie ich do wyrażenia stanowiska, które będzie następnie oficjalnie opublikowane. Trzecią przyczyną jest próba kontroli członków własnej grupy przez jej kierownictwo.<sup>15</sup>

Wyniki głosowań imiennych muszą być analizowane z dużą ostrożnością. Stanowią one bowiem same w sobie akty polityczne, co przyczynić się może do niereprezentatywności zachowań grup politycznych. Drugie ograniczenie wiąże się z trudnością doboru badanych głosowań. Przyjmuje się bowiem z reguły, iż najważniejsze są głosowania nad pełnymi tekstami aktów prawnych, podczas gdy bardzo często większe znaczenie mają głosowania nad poprawkami.<sup>16</sup>

Wyniki głosowań imiennych, będących podstawą badania spójności grup politycznych w niniejszym opracowaniu, zaczerpnęliśmy z „*The Official Journal of the European Communities*”.<sup>17</sup> Obejmują one okres pierwszej połowy 1998 roku, kiedy to przeprowadzono łącznie 398 głosowań imiennych.

Próbkę, na podstawie której przeprowadziliśmy badanie, wyłoniliśmy opierając się na ścisłych kryteriach ilościowych i jakościowych. Zostały one zaczerpnięte z analogicznych sondaży przeprowadzonych przez F. Attinę, a dotyczących II kadencji Parlamentu Europejskiego (1984-1989).<sup>18</sup>

Zastosowaliśmy trzy kryteria ilościowe. Pierwszym był wymóg udziału co najmniej jednej trzeciej wszystkich członków PE w danym głosowaniu. Nie braliśmy zatem pod uwagę tych głosowań, w których nie wystąpiło *quorum* (209 deputowanych). Drugi warunek spełniony był wtedy, gdy mniejszość głosujących stanowiła co najmniej jedną dziesiątą wszystkich członków PE (63 deputowanych).

---

<sup>14</sup> Przy sprawdzaniu, czy wniosek został przyjęty czy odrzucony, nie bierze się pod uwagę głosów wstrzymujących się (art. 119, ust. 2 RPE).

<sup>15</sup> F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, op.cit., s. 160.

<sup>16</sup> Ibidem oraz S. Hix, Ch. Lord, op.cit., s. 155-156.

<sup>17</sup> „*The Official Journal of the European Communities*”, no. C34, C56, C80, C104, C138, C152, C167, C195, C210/1998.

<sup>18</sup> F. Attina, *The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of the Europarties*, „*European Journal of Political Research*”, no. 18/1990, s. 563.

Trzecie kryterium dotyczyło wymogu udziału w głosowaniu co najmniej jednej trzeciej wszystkich członków danej grupy politycznej.

Obok miar ilościowych użyliśmy jednego kryterium jakościowego. Polegało ono na uwzględnieniu tylko tych głosowań, które dotyczyły pełnych tekstów aktów prawnych. Pominęliśmy zatem głosowania nad poprawkami, sprzeciwami oraz porządkiem dziennym sesji Parlamentu.

Na podstawie wszystkich powyższych kryteriów wybraliśmy do analizy 26 głosowań, co stanowi 6,5% wszystkich głosowań imiennych w badanym okresie.<sup>19</sup>

Badanie spójności wewnętrznej grup politycznych oparliśmy na zastosowaniu – za F.Attiną – wskaźnika zwanego indeksem zgodności (*index of agreement*). Wskazuje on na relację pomiędzy trzema wartościami liczbowymi oznaczającymi liczbę deputowanych z danej grupy głosujących odpowiednio „za”, „przeciw” lub wstrzymujących się. Indeks ten jest procentowym wyrazem stosunku (a) różnicy między najwyższą wartością a sumą dwóch niższych wartości oraz (b) całkowitej liczby głosujących z danej grupy:

$$IZ = \frac{N - (M_1 + M_2)}{N + M_1 + M_2} 100\%$$

gdzie

$IZ$  – oznacza indeks zgodności,

$N$  – oznacza najwyższą wartość liczbową,

$M_1, M_2$  – oznaczają dwie niższe wartości liczbowe.

Indeks wynosi 100, gdy wszyscy deputowani należący do danej grupy głosowali identycznie. Gdy indeks mieści się pomiędzy 99,9 a 0,1 oznacza to, iż ponad połowa grupy głosowała w ten sam sposób. Wartość 0 oznacza, że suma dwóch mniejszych wartości równa się największej wartości. Wartość ujemna sygnalizuje, iż nawet największa liczba głosów stanowi mniej niż połowę głosujących.<sup>20</sup>

Wyniki badania spójności wewnętrznej grup politycznych przedstawiliśmy w formie tabeli. Obejmują one średnie wartości indeksu zgodności dla poszczególnych grup w odniesieniu zarówno do wszystkich głosowań, jak i głosowań w kontekście zakresu merytorycznego.

Zakres ten odnosi się do sposobu głosowania deputowanych z poszczególnych grup w zależności od tematyki aktu prawnego. Modyfikując nieco podejście F.Attiny wprowadziliśmy cztery typy interesów kształtujących kontekst tematyczny głosowanego aktu:

---

<sup>19</sup> Nie odbiega to od proporcji przyjętych przez F.Attiną, który wybrał z pięcioletniego okresu kadencji PE 110 głosowań (ibidem).

<sup>20</sup> Ibidem, s.564-565.

- typ I – **interesy międzynarodowe**: zaliczyliśmy tu dokumenty dotyczące stosunków międzynarodowych, zewnętrznych stosunków ekonomicznych oraz ochrony praw człowieka poza granicami UE;
- typ II – **interesy instytucjonalne**: zaliczyliśmy tu dokumenty dotyczące bieżącej działalności Wspólnot i Unii oraz praw człowieka w granicach UE;
- typ III – **interesy polityczno-ekonomiczne**: włączyliśmy tu akty regulujące makroekonomiczną politykę Wspólnot oraz polityki sektoralne dotyczące całego terytorium UE;
- typ IV – **interesy społeczne**: włączyliśmy tu dokumenty regulujące politykę społeczną i kulturalną dotyczącą wszystkich obywateli Unii, jak również polityki (w tym polityki sektoralne) dotyczące niektórych tylko grup społecznych.<sup>21</sup>

Należy zwrócić uwagę na dwa ograniczenia wynikające z powyższego podejścia. Pierwsze dotyczy tych aktów, które obejmują jednocześnie kilka interesów. W takiej sytuacji przyporządkowaliśmy dany dokument kategorii, której dotyczy on w największym stopniu. Wzięliśmy przy tym pod uwagę nie tylko jego tematykę, lecz również zakres merytoryczny, którym zajmuje się komisja parlamentarna rekomendująca dany akt. Drugie ograniczenie ma związek z wielością i znacznym stopniem skomplikowania procedur stosowanych w PE. Stwarzać one mogą sytuacje, w których spójność grup zależy w większym stopniu od zastosowanej procedury niż od treści danego aktu.<sup>22</sup>

**Tabela 1. Liczba badanych głosowań dla poszczególnych grup politycznych**

Nazwa grupy	Razem	Typ I	Typ II	Typ III	Typ IV
PSE	26	6	8	6	6
PPE	26	6	8	6	6
ELDR	25	5	8	6	6
UPE	24	5	7	6	6
GUE/NGL	26	6	8	6	6
V	26	6	8	6	6
ARE	26	6	8	6	6
I-EDN	25	5	8	6	6
NI	25	5	8	6	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie „*The Official Journal of the European Communities*”, no. C34, C56, C80, C104, C138, C152, C167, C195, C210/1998.

<sup>21</sup> Ibidem, s.570-571.

<sup>22</sup> S.Hix, Ch.Lord, op.cit., s.143.

W tabeli 1 przedstawiono liczbę analizowanych głosowań. Różnice w liczbie głosowań dla poszczególnych grup wynikają z zastosowania wspomnianego ilościowego kryterium, wymagającego udziału w głosowaniu co najmniej jednej trzeciej wszystkich członków danej frakcji. Wyodrębniliśmy 8 głosowań (31%) dotyczących interesów instytucjonalnych oraz po 6 głosowań (23%) dotyczących odpowiednio interesów międzynarodowych, interesów polityczno-ekonomicznych oraz interesów społecznych.

Omówiona wyżej metoda nie jest jedynym sposobem badania spójności grup. G.i P.Pridham proponują na przykład mierzenie spójności poprzez analizę wystąpień deputowanych podczas posiedzeń plenarnych, posiedzeń komisji parlamentarnych oraz posiedzeń grup politycznych. Sami jednak przyznają, że wyniki takich badań – wskutek ich subiektywizacji – mogłyby okazać się mniej satysfakcjonujące od wyników opartych na analizie głosowań imiennych.<sup>23</sup>

### 3. Wyniki badania spójności grup politycznych

Pomimo wielu ograniczeń analiza głosowań imiennych pozostaje główną metodą badania spójności wewnętrznej grup politycznych. Poniżej omówiono strukturę polityczną Parlamentu Europejskiego oraz umieszczono wyniki badania wraz z komentarzem, poprzedzone postawieniem hipotez badawczych.

W badanym okresie (pierwsze półrocze 1998) w Parlamencie Europejskim istniało osiem frakcji: Partia Europejskich Socjalistów (PSE), Europejska Partia Ludowa (PPE), Europejska Partia Liberalno-Demokratyczno-Reformatorska (ELDR), Unia dla Europy (UPE), Zjednoczona Lewica Europejska i Nordycka Zielona Lewica (GUE/NGL), Zieloni (V), Europejski Sojusz Radykalny (ARE) oraz grupa Europy Narodów (I-EDN). Blisko czterdziestu deputowanych pozostawało poza jakimikolwiek grupami politycznymi (niezrzeszeni – NI). Polityczną i narodową strukturę PE ukazuje tabela 2.

**Tabela 2. Struktura polityczna i narodowa Parlamentu Europejskiego (stan na 22 czerwca 1998 r.)**

Państwo/ Frakcja	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	Razem
PSE	6	4	40	10	21	16	1	19	2	7	6	10	4	7	61	214
PPE	7	3	47	9	30	11	4	35	2	9	7	9	4	5	18	200
ELDR	6	5	-	-	2	1	1	4	1	10	1	-	5	3	2	41
UPE	-	-	-	2	-	18	7	4	-	2	-	3	-	-	-	36
GUE/NGL	-	-	-	4	9	7	-	4	-	-	-	3	2	3	1	33
V	2	-	12	-	-	-	2	4	-	1	1	-	1	4	1	28

<sup>23</sup> G.Pridham, P.Pridham, *Transnational Party Co-operation and European Integration*, London 1981, s.54.

ARE	1	-	-	-	2	12	-	2	1	-	-	-	-	-	2	20
I-EDN	-	4	-	-	-	10	-	-	-	2	-	-	-	-	1	17
Niezrzesz.	3	-	-	-	-	12	-	15	-	-	6	-	-	-	1	37
Razem	25	16	99	25	64	87	15	87	6	31	21	25	16	22	87	626

Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Parliament. List of Members*, Luxembourg, 22.06.1998, s.5-115.

W tabeli 3 umieszczono wskaźniki koncentracji i fragmentacji grup. Wskaźnik pierwszy wskazuje na procentowy udział największej partii członkowskiej w danej grupie, drugi zaś na łączny udział dwóch największych partii. Trzeci wskaźnik bada stopień transnacionalizacji grupy – wskazuje on na liczbę wszystkich partii w grupie i liczbę krajów, z których się one wywodzą, czwarty – na średni udział procentowy pozostałych (nie licząc dwóch pierwszych) partii.

**Tabela 3. Wskaźniki koncentracji i fragmentacji grup**

Nazwa grupy	Największa partia (w %)	Dwie największe partie (w %)	Liczba partii (krajów)	Średni udział pozostałych partii (w %)
PSE	28,0	46,7	22 (15)	2,7
PPE	19,5	33,5	29 (15)	2,5
ELDR	14,6	24,4	20 (12)	4,2
UPE	44,4	63,9	10 (6)	4,5
GUE/NGL	21,2	36,4	11 (8)	7,1
V	42,9	57,1	11 (9)	4,8
ARE	20,0	35,0	10 (6)	8,1
I-EDN	47,1	58,8	7 (4)	8,2
NI	29,7	56,8	9 (5)	6,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Parliament. List of Members*, Luxembourg, 22.06.1998.

Na podstawie powyższych danych wysunęliśmy hipotezy dotyczące wewnętrznej spójności grup. Najbardziej spójna powinna więc być ta grupa, która składa się z niewielu partii reprezentujących niewiele krajów, cechuje się wysokimi udziałami wszystkich partii oraz – dodatkowo – skupia ugrupowania najbardziej zbliżone do siebie programem (zarówno na osi lewica-prawica, jak i w odniesieniu do procesu integracji europejskiej). Powyższe kryteria najlepiej spełniała grupa Europy Narodów (I-EDN), tym samym winna ona wykazywać najwyższy stopień spójności. Najniższa spójność winna stać się udziałem frakcji

Europejskiej Partii Ludowej (PPE). Pomędzy nimi plasować powinny się pozostałe frakcje.

Z badania, którego wyniki przedstawiono w tabeli 4, wynika natomiast, iż najwyższym ogólnym stopniem wewnętrznej spójności legitymowała się grupa Europejskiego Sojuszu Radykalnego (ARE). Maksimum osiągnęła w przypadku głosowań dotyczących interesów instytucjonalnych, minimum – głosowań nad interesami międzynarodowymi. Warto zauważyć, iż wysoka spójność była stałą cechą tej frakcji (zob. tabela 5). Zjawisko to wytłumaczyć można niewielkim rozmiarem grupy, choć jednocześnie należy podkreślić dużą liczbę reprezentowanych w niej partii. Należy też dodać, że wysoka wartość indeksu zgodności nie była wynikiem ściślejszej zbieżności programowej partii tworzących grupę ARE. Różnice na osi lewica-prawica były bowiem dość znaczne, choć członkowie grupy nie różnili się w kwestii stosunku do integracji europejskiej.

Drugi wynik uzyskała frakcja Partii Europejskich Socjalistów (PSE), przy czym najwyższą spójność odnotowano przy głosowaniach dotyczących interesów polityczno-ekonomicznych, najniższą zaś przy głosowaniach nad interesami instytucjonalnymi. Wysoki indeks zgodności był od dawna stałą cechą grupy socjalistycznej.<sup>24</sup> Nie można tego zjawiska wytłumaczyć wielkością grupy - była ona bowiem największą frakcją w PE. Odpowiedzi szukać należy zatem w sprawnym kierownictwie oraz małym dystansie programowym dzielącym poszczególne partie członkowskie (choć w odniesieniu do integracji europejskiej grupa była heterogeniczna).

**Tabela 4. Indeks zgodności grup politycznych (01.01-30.06.1998)**

Nazwa grupy	Ogólny	Typ I	Typ II	Typ III	Typ IV
PSE	88,6	89,2	86,2	91,0	88,9
PPE	84,0	92,1	92,6	73,3	75,2
ELDR	80,7	79,2	80,1	77,5	86,2
UPE	72,4	54,8	69,4	89,2	73,7
GUE/NGL	64,3	81,1	72,6	36,2	64,5
V	66,7	96,8	34,6	75,6	70,5
ARE	<b>92,7</b>	88,3	98,3	92,9	89,6
I-EDN	56,1	63,0	58,3	62,0	41,4
NI	41,5	22,6	28,0	32,4	84,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie „*The Official Journal of the European Communities*”, no. C34, C56, C80, C104, C138, C152, C167, C195, C210/1998.

<sup>24</sup> Ibidem. Przeczą temu jednak wyniki F.Attiny (zob. tabela 5).

Trzecią frakcją o tradycyjnie wysokim stopniu zgodności była Europejska Partia Ludowa (PPE). Uwagę zwraca bardzo wysoka zgodność w przypadku interesów instytucjonalnych i międzynarodowych, a niska przy interesach polityczno-ekonomicznych i społecznych. Było to spowodowane podziałem frakcji na partie chadeckie (prorynkowe i prospołeczne) i konserwatywne. Warto podkreślić, że wysoki poziom spójności wewnętrznej PPE został osiągnięty pomimo istnienia dość dużego dystansu programowego dzielącego partie członkowskie oraz znacznej wielkości grupy.

Czwarty wynik ogólny uzyskała Europejska Partia Liberalno-Demokratyczno-Reformatorska (ELDR). Najwyższą spójność cechowała głosowania dotyczące interesów społecznych, najniższą – polityczno-ekonomicznych. Warto zauważyć, że stosunkowo wysoka spójność została osiągnięta pomimo wyjątkowo wysokiej – biorąc pod uwagę wielkość grupy – liczby partii członkowskich. Również dystans programowy na osi lewica-prawica był dość znaczny. Wysoka spójność – będąca w ELDR zjawiskiem nowym – wydaje się być zatem zasługą sprawności procesów negocjacyjnych zachodzących wewnątrz frakcji oraz zbliżonym stosunkiem partii ją tworzących do integracji europejskiej.

Dużo słabszy piąty wynik uzyskała grupa Unii dla Europy (UPE). Najwyższą spójność frakcja ta wykazała w głosowaniach łączących się z interesami polityczno-ekonomicznymi, bardzo niską zaś – w głosowaniach dotyczących interesów międzynarodowych. Grupa UPE osiągnęła stosunkowo niski wynik pomimo niewielkiej liczby reprezentowanych partii oraz niewielkiej liczby członków. Brak spójności tłumaczyć może jednak znaczny dystans programowy dzielący te partie, głównie na osi lewica-prawica.

Szósty wynik stał się udziałem grupy Zielonych (V). Uwagę zwraca znaczna rozpiętość spójności w zależności od tematu głosowania. W przypadku interesów międzynarodowych odnotowano wynik bardzo wysoki, podczas gdy dla interesów instytucjonalnych wynik był jednym z najniższych odnotowanych w całym badaniu. Niskie wyniki mogły być odzwierciedleniem dość dużych różnic dzielących partie członkowskie (choć w mniejszym stopniu dotyczy to kwestii integracji europejskiej). Nie bez znaczenia pozostawała także wewnętrzna struktura grupy, dająca większą niż w innych frakcjach autonomię jej poszczególnym składnikom.

Nieco niższy wynik uzyskała grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej i Nordyckiej Zielonej Lewicy (GUE/NGL). Również i w tym przypadku istniała znaczna rozbieżność w zależności od rodzaju poruszanych problemów. Wysoka zgodność dotyczyła interesów międzynarodowych, bardzo niska zaś – interesów polityczno-ekonomicznych. Wy tłumaczeniem tradycyjnie niskiej spójności był dystans programowy dzielący partie członkowskie oraz konfederacyjna struktura grupy.

Najniższy indeks zgodności stał się udziałem grupy Europy Narodów (I-EDN). Największa spójność wystąpiła w trakcie głosowań dotyczących interesów międzynarodowych, najmniejsza – interesów społecznych. Brak spójności można wytłumaczyć dwoma zjawiskami. Pierwszym była luźna struktura grupy, drugim zaś wielkość frakcji nie predestynująca jej do odgrywania większej roli w PE. Brak danych dotyczących dystansu programowego nie pozwala na zanalizowanie tego kontekstu. Należy tym niemniej zauważyć, że partie składające się na grupę I-EDN wywodziły się z niedawno powstałych ruchów społecznych, których celem jest zahamowanie procesów integracyjnych w Europie. Pozwala to domniemywać, iż podziały wewnętrzne na osi lewica-prawica były znaczne. Dowiodły tego wyniki głosowań.

Deputowani niezrzeszeni (NI) nie stanowili z formalnego punktu widzenia grupy politycznej. Wartości indeksu zgodności uzyskane przez nich potwierdziły brak spójności wewnętrznej. Tym niemniej wyniki nie odbiegały zbyt mocno od rezultatów osiąganych przez niektóre sformalizowane grupy. Uwagę zwraca bardzo wysoka spójność deputowanych niezrzeszonych traktowanych jako grupa w głosowaniach dotyczących interesów społecznych, niska zaś – interesów międzynarodowych. Wydaje się, że przyczyną tego stanu rzeczy był brak szerokiego zaplecza politycznego, wiążący się z tendencją do zachowań populistycznych. Niska spójność w przypadku interesów międzynarodowych była zaś odzwierciedleniem ultrapravicowego charakteru partii, do których należeli deputowani niezrzeszeni.

**Tabela 5. Indeks zgodności w różnych okresach istnienia PE**

Nazwa grupy	1984-89	1994-95	1998
PSE	62,2	89,0	88,6
PPE	84,1	90,2	84,0
ELDR	69,5	80,1	80,7
UPE	-	-	72,4
GUE/NGL	71,2	83,8	64,3
V	-	85,2	66,7
ARE	-	100,0	92,7
I-EDN	-	70,7	56,1
NI	-	74,1	41,5

Źródło: F. Attina, *The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of the Europarties*, „*European Journal of Political Research*”, no. 18/1990, s.569 (dla okresu 1984-89); S.Hix, Ch.Lord, *Political Parties in the*

*European Union*, London 1997, s. 142 (dla okresu 1994-95); opracowanie własne (dla 1998).

Postawione przez nas na podstawie czynników kwantytatywnych hipotezy nie znalazły odzwierciedlenia w praktyce grup politycznych w Parlamencie Europejskim. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż potwierdzenia nie znalazła hipoteza dotycząca związku między słabą spójnością a wysokim stopniem transnacionalizacji grupy. Uwagę zwraca za to fakt, iż hipotetycznie najbardziej spójna grupa I-EDN okazała się frakcją najbardziej heterogeniczną. Grupa hipotetycznie najmniej spójna (PPE) uplasowała się zaś na wysokiej trzeciej pozycji. W tabeli 5 umieszczono wartości indeksu zgodności dla poszczególnych grup w różnych okresach istnienia PE. Pozwala to na rozszerzenie oglądu badanego zjawiska.

#### **4. Wnioski**

Wyniki badania wewnętrznej spójności grup politycznych w Parlamencie Europejskim należy traktować z dużą ostrożnością. Zwraca na to uwagę L.Bardi podkreślając, że nie można na ich podstawie wysuwać konkluzji dotyczących stopnia instytucjonalizacji grup jako przyszłych ogólnoeuropejskich partii politycznych.<sup>25</sup> Zasadniczym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonego przez nas badania jest stwierdzenie, że grupy polityczne w PE są niespójne. Należy zatem głębiej zbadać przyczyny takiego stanu rzeczy.

Istnieją trzy grupy cech specyficznych dla Parlamentu Europejskiego, które wpływają na spójność grup politycznych. Do grupy pierwszej zaliczyć należy czynniki osłabiające wewnętrzną jedność frakcji, do drugiej czynniki ją wzmacniające, do trzeciej zaś – ambiwalentne.

Wśród czynników osłabiających na czoło wysuwa się brak konieczności tworzenia stabilnej większości, wynikający z nieistnienia rządu i opozycji w systemie politycznym UE. F.Attina uważa ten stan za element pozytywny, uwalniający grupy od zewnętrznych (pochodzących spoza PE) nacisków, a tym samym umożliwiając ujawnienie realnych – a nie podporządkowanych taktyce politycznej – opinii frakcji i jej poszczególnych członków.<sup>26</sup> Podkreślić należy jednak, że grupy polityczne w PE nie są uwolnione od zewnętrznych nacisków, choć rzeczywiście nie są one tak silne i sformalizowane, jak w przypadku większości parlamentów narodowych.

Drugi czynnik osłabiający spójność frakcji jest związany z ich partyjną strukturą. O ile w parlamentach narodowych w ramach klubów parlamentarnych

---

<sup>25</sup> L.Bardi, *Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament*, „Party Politics”, no. 1/1996, vol. 2, s.104.

<sup>26</sup> F.Attina, op.cit., s.557.

istnieją z reguły różne frakcje, to jednak rzadko są one w pełni ukształtowanymi partiami politycznymi. W Parlamencie Europejskim zaś są to zawsze w pełni ukształtowane partie, które reprezentują ponadto odrębne interesy narodowe.<sup>27</sup>

Trzecie negatywne zjawisko związane jest z problemem lojalności deputowanych. W PE zaobserwować można cztery poziomy lojalności.<sup>28</sup> Pierwszym jest lojalność wobec grupy politycznej. Jest ona z reguły bardzo słaba i podporządkowana lojalności wobec narodowej partii politycznej (poziom drugi). Ta z reguły osiąga najwyższy stopień, gdyż jest bezpośrednio związana z dalszymi losami europarlamentarzystów, którzy swój pobyt w PE traktują jako odskocznię do kariery na arenie narodowej.<sup>29</sup> Trzeci poziom lojalności wiąże się z przynależnością deputowanych do tzw. intergrup skupiających deputowanych z różnych frakcji, partii i krajów, a zajmujących się pewnymi specyficznymi zagadnieniami, np. rozwojem przemysłowym czy stosunkami zewnętrznymi.<sup>30</sup> Część deputowanych odczuwa silny związek z komisjami parlamentarnymi, w których pracuje (czwarty poziom). Jak więc widać, członek Parlamentu Europejskiego jest poddawany różnym naciskom, z których nacisk własnej grupy politycznej nie musi być najważniejszy.

Wśród czynników wzmacniających spójność grup politycznych należy wymienić przede wszystkim konieczność uzyskania w niektórych głosowaniach bezwzględnej większości głosów. Jest to zasadniczy instytucjonalny stimulator spójności. Wiąże się on ściśle z pozycją Parlamentu w strukturze Wspólnot. Zmagania europarlamentarzystów o wzmocnienie roli PE – a tym samym zwiększenie ich wpływu na decyzje organów Unii – pozostają od lat stałym elementem cementującym spójność grup politycznych i Parlamentu jako całości.

Drugim czynnikiem wpływającym pozytywnie na spójność grup jest wewnętrzny podział pracy. Z uwagi na dość skomplikowaną materię dyskutowanych przez Parlament zagadnień tworzy się w ramach grup zespoły eksperckie, złożone z deputowanych specjalizujących się w danej dziedzinie. Opracowują one oficjalne stanowisko grupy, które następnie przekazywane jest strażnikowi dyscypliny (*whipowi*). Przestrzeganie zaleceń tego ostatniego jest zarazem elementem „ekonomii informacyjnej”, gdyż zwalnia większość deputowanych z obowiązku zagłębiania się w obce im problemy.<sup>31</sup>

Grupa czynników mogących wpływać na spójność grup w sposób zarówno negatywny, jak i pozytywny wiąże się z dualistycznym charakterem polityki partyjnej prowadzonej w PE. Problem dotyczy zrównoważenia wpływu narodowych partii politycznych oraz grup politycznych na funkcjonowanie całego

---

<sup>27</sup> S.Hix, Ch.Lord, op.cit., s.141.

<sup>28</sup> Por. ibidem, s.141-142.

<sup>29</sup> Szerzej: D.Dinan, *Ever Closer Union*, London 1993, s.263.

<sup>30</sup> Szerzej na temat intergrup: F.Jacobs, R.Corbett, M.Shackleton, op.cit., s.169-178.

<sup>31</sup> S.Hix, Ch.Lord, op.cit., s.147.

organu. Głównym środkiem służącym takiemu zrównoważeniu jest wewnętrzna struktura grup politycznych i sposób podejmowania decyzji polegający na budowaniu konsensusu. Największą rolę w tym procesie odgrywać winny największe partie tworzące grupę (liderzy grupy). Ich skuteczność zależy jednak od spełnienia czterech warunków. Po pierwsze liderzy muszą posiadać odpowiednie umiejętności i doświadczenie – jak również poparcie swej bazy narodowej – w budowaniu transnarodowej grupy w PE. Po drugie musi istnieć zgoda wśród liderów frakcji dotycząca wspólnych celów. Po trzecie liderzy nie mogą ignorować żądań pozostałych członków grupy, po czwarte zaś muszą oni podkreślać istnienie tzw. wspólnego interesu, a przede wszystkim unikać konfliktu interesów narodowych.<sup>32</sup> Spójność zależy więc w znacznym stopniu od sposobu kierowania grupami i umiejętności negocjacyjnych ich przywódców.

Wewnętrzna spójność grup politycznych jest zatem rezultatem kombinacji szeregu – często przeciwstawnych – czynników. Obok pewnych zobiektywizowanych przesłanek występują uwarunkowania bardzo subiektywne, często natury psychologicznej. Zmniejsza to w sposób zasadniczy przewidywalność zachowań poszczególnych deputowanych, frakcji, jak i całego Parlamentu.

\* \* \*

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza, oparta na badaniu pojedynczego aspektu funkcjonowania złożonych mechanizmów, pozwala wysnuć konkluzję, że funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim opiera się na specyficznych zasadach. Badanie zachowań deputowanych wykazało w sposób jednoznaczny, że frakcje w PE nie są typowymi reprezentacjami partyjnymi. Cechuje je bowiem niski stopień spójności wewnętrznej, który nie pozwoliłby na ich istnienie w przypadku wprowadzenia zasad dyscypliny przyjmowanych w większości parlamentów narodowych. Stan ten wymusza konieczność adaptacji nowych deputowanych – często posiadających doświadczenia krajowe – do sytuacji dla nich częściowo niezrozumiałych. Po przystąpieniu Polski do UE uczucie to nie będzie obce również polskim europarlamentarzystom.

---

<sup>32</sup> Ibidem, s.152-153.