

Wysłuchania kandydatów na komisarzy w Parlamencie: decydujący etap w procesie mianowania

SYNTEZA

Wysłuchania kandydatów na komisarzy przed komisjami Parlamentu Europejskiego stanowią nieodłączny element procesu poznawania kandydatów na komisarzy, na podstawie którego Parlament akceptuje proponowany skład Komisji lub go odrzuca. Po udzieleniu odpowiedzi na pytania zadane na piśmie i przedstawieniu deklaracji interesów każdy kandydat na komisarza odbywa jedno wysłuchanie, z udziałem jednej lub kilku komisji parlamentarnych.

W poprzednich wysłuchaniach głównymi przedmiotami krytyki wobec niektórych kandydatów były: brak fachowej wiedzy w dziedzinie, za którą mieliby odpowiadać, niejasne odpowiedzi i niechęć do podejmowania zobowiązań, występowanie potencjalnych konfliktów interesów w odniesieniu do przydzielonego zakresu obowiązków oraz wątpliwości w kwestii uczciwości kandydata. Od czasu powołania Komisji w 2004 r. Parlament Europejski wykorzystuje swoją rolę w mianowaniu Komisji do wywierania nacisku na zastępowanie niektórych kontrowersyjnych kandydatów i zmianę przydziału tek, mimo że w jego gestii leży wyłącznie odrzucanie lub przyjmowanie całego składu kolegium komisarzy.

Chociaż niektórzy eksperci ostrzegają przed nadmiernym upolitycznieniem wysłuchań, inni z zadowoleniem przyjmują zwiększoną odpowiedzialność Komisji przed Parlamentem i postrzegają pogłębiającą się więź polityczną między dwiema instytucjami jako krok w kierunku dalszej demokratyzacji procesu decyzyjnego w UE. Wysłuchania nabrały kluczowego znaczenia dla zapewniania odpowiedzialności Komisji przed Parlamentem. Zwiększają też rolę Parlamentu w ustalaniu programu działania na szczeblu UE.

Jest to zaktualizowana i rozszerzona wersja [briefingu z 2014 r.](#) autorstwa Evy-Marii Poptchevej.



W tym briefingu

- Rola Parlamentu w mianowaniu komisarzy
- Przebieg procedury wysłuchań
- Problematiczne kwestie w minionych wysłuchaniach
- Wzmocnienie demokratycznej rozliczalności Komisji

Rola Parlamentu w mianowaniu komisarzy

Rosnący wpływ Parlamentu

Pierwotnie komisarzy mianowano za wspólną zgodą rządów państw członkowskich na odnawialną czteroletnią kadencję ([art. 158 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą](#)). Komisja liczyła dziewięciu członków – małe państwa członkowskie wyznaczały po jednym komisarzy, natomiast duże (Francja, Niemcy i Włochy) po dwóch. W traktatach założycielskich nie przewidziano udziału Parlamentu Europejskiego w procedurze wyłaniania składu Komisji, chociaż w chwili obejmowania urzędu przewodniczący Komisji [zwykle wygłaszali](#) przed Parlamentem ogólne oświadczenie polityczne. Po ukonstytuowaniu się Komisji Parlament mógł przyjąć wniosek o wotum nieufności wobec całego kolegium. W latach 70. i 80. Parlament domagał się udziału w mianowaniu komisarzy, aby wzmocnić legitymację demokratyczną Komisji. Chociaż Traktaty tego nie wymagały, dzięki wysiłkom Parlamentu już w 1981 r. [wprowadzono wotum zaufania](#) dla nowo powołanej Komisji.

Jednak dopiero w 1993 r. na mocy traktatu z Maastricht Parlament zaczął oficjalnie odgrywać rolę w procesie mianowania. Traktat umożliwił zrównanie kadencji Parlamentu i Komisji (5 lat). Zagwarantowano w nim też, że przed nominacją przewodniczącego Komisji przeprowadzone zostaną konsultacje z rządami państw członkowskich. W traktacie zawarto też wymóg, aby przewodniczący i komisarze podlegali zbiorowemu zatwierdzeniu przez Parlament ([art. 158 TWE](#)). Parlament dostosował swój Regulamin – odtąd kandydat na przewodniczącego Komisji miał wygłaszać w Parlamencie oświadczenie, po którym następowała debata ([art. 29 Regulaminu](#)), natomiast kandydaci na komisarzy przed głosowaniem zatwierdzającym mieli stawać przed komisjami parlamentarnymi ([art. 29a Regulaminu](#)). Pierwszą Komisją, która została poddana wysłuchaniom, była wybrana w 1995 r. Komisja Santera. Jej przewodniczący Jacques Santer zaakceptował nową procedurę jednak dopiero po otrzymaniu od przewodniczącego Parlamentu zapewnień, że głosowaniu nie będą poddani poszczególni kandydaci na komisarzy¹. Wzorem dla „**wysłuchań potwierdzających**” były przesłuchania kandydatów na stanowiska sędziowskie i wykonawcze w amerykańskim Kongresie².

W traktatach z Amsterdamu i z Nicei wprowadzono dalsze zmiany dotyczące składu Komisji i w procedury mianowania. Z myślą o przyszłym rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód Traktat z Nicei przewidywał zmniejszenie liczby komisarzy dzięki przyjęciu zasady „po jednym komisarzy z każdego państwa członkowskiego” ([art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej](#)). W rezultacie pięć dużych państw członkowskich (Francja, Niemcy, Włochy, Zjednoczone Królestwo i Hiszpania) utraciły swojego drugiego komisarza. Procedurę tę po raz pierwszy zastosowano w 2004 r. do wyłonienia składu pierwszej Komisji José Manuela Barroso.

W kwestii procedury mianowania na mocy Traktatu z Amsterdamu zwiększyła się rola Parlamentu w wyborze przewodniczącego Komisji. Odtąd Parlament miał bowiem przeprowadzać odrębne głosowanie w sprawie zatwierdzenia kandydata wyznaczonego przez państwa członkowskie ([art. 214 TWE](#)), a nie tylko pełnić funkcję organu doradczego. Traktat z Amsterdamu przewidywał też, że państwa członkowskie wyznaczają kandydatów na komisarzy za porozumieniem z nowo wybranym przewodniczącym Komisji (który musi wydać zgodę na nominacje, a nie tylko przy nich doradzać). Dzięki tej zmianie przewodniczący elekt uzyskał formalne prawo weta odnośnie do składu swojej Komisji. W Traktacie z Nicei w procedurę włączono Radę jako instytucję formalnie odpowiedzialną za nominację zarówno przewodniczącego (w tym przypadku na szczeblu szefów państw lub rządów), jak i komisarzy kwalifikowaną większością głosów. W Traktatach nie ma już wymogu zgody wszystkich państw członkowskich przy wyborze kandydata na przewodniczącego ([art. 214 TWE](#)), mimo że w praktyce pozostaje to regułą. W 2014 r. Jean-Claude Juncker został jednak mianowany większością kwalifikowaną, gdyż dwa państwa członkowskie głosowały przeciwko jego kandydaturze.

Sytuacja obecna

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego związek między mianowaniem Komisji a wyborami do Parlamentu Europejskiego, a co za tym idzie *parlamentaryzacja*³ procesu mianowania Komisji, stały się bardziej ewidentne – traktaty zobowiązują bowiem Radę Europejską do uwzględniania wyniku wyborów do Parlamentu Europejskiego przy proponowaniu kandydata na przewodniczącego Komisji. Ponadto na mocy traktatów Parlament uzyskał uprawnienie do „wyboru” (a nie tylko do zatwierdzania) przewodniczącego Komisji. Zmiana ta utorowała drogę do wprowadzenia [systemu czołowych kandydatów](#), w wyniku którego w 2014 r. wybrano Jeana-Claude’a Junckera. W 2019 r. nie został wybrany żaden z czołowych kandydatów, a przewodniczącą Komisji została ostatecznie Ursula von Leyen mianowana w lipcu 2019 r. W Traktacie z Lizbony wprowadzono także szereg zmian dotyczących składu kolegium, kryteriów wyboru i procedury mianowania.

Skład kolegium: możliwe zmniejszenie liczby komisarzy?

Wzrost liczby komisarzy (z 9 do 28) spowodowany kolejnymi rozszerzeniami UE oraz decyzją o utrzymaniu zasady „po jednym komisarzy z każdego państwa członkowskiego” wywołał obawy co do tego, czy Komisja będzie w stanie działać i przyjmować decyzje jako organ kolegialny, zapewnić koordynację między komisarzami oraz uniknąć nakładania się kompetencji i braku efektywności⁴. W Traktacie z Lizbony przewidziano, że od listopada 2014 r. liczba komisarzy będzie równa 2/3 liczby państw członkowskich, o ile Rada Europejska w drodze jednomyślnej decyzji nie zadecyduje inaczej (art. 17 ust. 5 TUE). Zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 5 TUE oraz art. 244 TFUE skład Komisji musi podlegać zasadzie równej rotacji obywateli różnych państw członkowskich, a także odzwierciedlać różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich państw członkowskich. Przepis ten nie został jednak jeszcze zastosowany, ponieważ w 2013 r. Rada Europejska [postanowiła](#) utrzymać zasadę „po jednym komisarzy z każdego państwa członkowskiego” w przypadku Komisji wybieranej na kadencję 2014-2019, natomiast w [czerwcu 2019 r.](#) zdecydowała nadal stosować ją w przypadku Komisji wybieranej na kadencję 2019-2024. PW każdym razie oczekuje się, że w latach 2019 – 2024 Komisja będzie miała tylko 27 członków, ponieważ [nie mianowano](#) żadnego kandydata ze Zjednoczonego Królestwa. W związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE 31 października brytyjski rząd [poinformował](#), że w sierpniu 2019 r. nie zamierza wyznaczać kandydata ani że nie zgłasza sprzeciwu wobec przyjęcia listy kandydatów.

Kryteria, które muszą spełnić kandydaci na komisarzy

Traktat z Lizbony wprowadził również zmiany w kryteriach wyboru członków Komisji. Przy wyborze komisarzy uwzględnia się ich ogólne kompetencje i niezależność, ale również zaangażowanie w sprawy europejskie (to ostatnie kryterium wprowadzono w Traktacie z Lizbony). Niezależność, również od rządów krajowych, jest wyraźnie związana z charakterem Komisji, która jest instytucją wspierającą ogólny interes Unii, a nie partykularne interesy państw członkowskich (art. 17 ust. 3 TUE). Pomimo to niektórzy komentatorzy sugerują, że państwa członkowskie starają się wywierać wpływ na Komisję przez mianowanie lojalnych sobie komisarzy (tj. członków partii rządzącej) lub przez nominacje, które zagwarantują ważne portfolio dla ich kandydata (tj. proponując polityków doświadczonych lub wysokich rangą)⁵. Regulamin Parlamentu uwzględnia też inne kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie przyszłych komisarzy: wiedzę dotyczącą jego przyszłego zakresu obowiązków oraz zdolności komunikacyjne, a także równowagę płci w Komisji ([art. 1 załącznika VII do Regulaminu](#)).

Mianowanie komisarzy: kto za co odpowiada?

W przypadku nominacji komisarzy i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który pełni również funkcję wiceprzewodniczącego Komisji (art. 17 ust. 5 TUE), Traktat z Lizbony przewiduje dwie różne procedury mianowania. Wysoki przedstawiciel jest mianowany przez Radę Europejską, stanowiącą większość kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji (art. 18 ust. 1 TUE). Kandydaty wszystkich pozostałych komisarzy wysuwają natomiast rządy państw członkowskich i są oni mianowani przez Radę w porozumieniu z nowo wybranym przewodniczącym Komisji (art. 17 ust. 7 TUE). W związku z tym skład Komisji nie

odzwierciedla zazwyczaj równowagi politycznej w Parlamencie Europejskim, a raczej rozkład sił politycznych między rządami krajowymi. W rezultacie znaczenie partyjnej polityki paneuropejskiej w wyborze poszczególnych kandydatów na komisarzy jest niewielkie⁶. Wyraźnie odróżnia to ramy instytucjonalne UE od demokracji parlamentarnej, gdzie skład rządu stanowi odzwierciedlenie większości politycznej w parlamencie, przed którym krajowy organ wykonawczy jest też zbiorowo odpowiedzialny. Jednak z uwagi na wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w tej procedurze wyrażna większość parlamentarna mogłaby w przyszłości wywierać na Radę presję, by przy mianowaniu komisarzy w większym stopniu uwzględniała ona wyniki wyborów europejskich. Wydaje się także, że rola nowo wybranego przewodniczącego Komisji w procesie mianowania ulega zmianom: chociaż faktycznie nie jest on w stanie determinować składu kolegium, tak jak robi to premier w demokracji parlamentarnej, jego obecne [uprawnienia](#) do wetowania kandydatów na komisarzy i przydzielania tek w ramach Komisji umożliwiają mu lobbowanie za konkretnymi osobami lub kandydatami o określonych profilach⁷ – [obiecała](#) zrobić to na przykład nowo wybrana przewodnicząca Ursula von der Leyen, aby zagwarantować równowagę płci w swojej Komisji.

[5 sierpnia 2019 r.](#) Rada Europejska w porozumieniu z Ursulą von der Leyen, nowo wybraną przewodniczącą Komisji, powołała Josepa Borrellę Fontellesa na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela. [10 września 2019 r.](#) Rada po konsultacji z Ursulą von der Leyen mianowała pozostałych kandydatów na komisarzy, a wśród nich 12 kobiet i 13 mężczyzn. Tego samego dnia nowo wybrana przewodnicząca przedstawiła [skład](#) przyszłej Komisji, który ma odzwierciedlać priorytety zawarte w jej [wytycznych politycznych](#). Przyszła Komisja [będzie składać się](#) z ośmiorga wiceprzewodniczących, w tym z wysokiego przedstawiciela. Troje wiceprzewodniczących wykonawczych (F. Timmermans, M. Vestager i V. Dombrovskis) będzie pełnić podwójną funkcję: komisarzy zajmujących się konkretną teką i koordynatorów odpowiedzialnych za jedno z głównych zagadnień programu nowej przewodniczącej. Pozostali wiceprzewodniczący będą odpowiadać wyłącznie za przydzielone im zagadnienie z programu przewodniczącej. Wyjątek stanowi wysoki przedstawiciel, który zajmuje się Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, a także zewnętrznymi aspektami pracy wszystkich komisarzy. Wszyscy członkowie kolegium będą współpracować w różnych grupach komisarzy oraz grupach roboczych komisarzy utworzonych z myślą o lepszej koordynacji prac nad poszczególnymi priorytetami nowo wybranej przewodniczącej. Każdej tego typu grupie przewodniczyć będzie właściwy wiceprzewodniczący (wykonawczy).

Końcowe etapy procedury: głosowanie Parlamentu w sprawie zgody

Po mianowaniu kandydatów skład nowej Komisji jest poddawany pod głosowanie i musi zostać zaaprobowany większością oddanych głosów ([art. 125 ust. 7 Regulaminu](#)). Dopiero wtedy Rada Europejska może mianować nową Komisję. Traktaty nie przewidują wysłuchań komisarzy i wysokiego przedstawiciela, wymaga ich jednak Regulamin Parlamentu ([art. 125 i załącznik VII do Regulaminu Parlamentu](#)). Stanowią one niezbędne uzupełnienie wymogu uzyskania zgody Parlamentu, który pozostałby martwą literą, gdyby Parlament nie mógł sprawdzić zdolności kandydatów.

Zgodnie z traktatami Parlament wybiera przewodniczącego Komisji większością głosów, a następnie może odrzucić lub przyjąć skład Komisji jako całość – podobnie jak organ ustawodawczy w wielu demokracjach parlamentarnych Parlament nie może głosować nad poszczególnymi członkami egzekutywy, personalnie wybiera wyłącznie przewodniczącego (odpowiednik premiera). Wynika to z zasady zbiorowej odpowiedzialności Komisji jako organu kolegiального. Ryzyko odrzucenia nowego składu Komisji przez Parlament okazało się jednak skutecznym sposobem na zachęcenie rządów krajowych do wymiany kandydatów na komisarzy, których Parlament nie aprobuje. Niektórzy postrzegają to jako krok w kierunku indywidualnej odpowiedzialności komisarzy przed Parlamentem, co byłoby ostatecznym sprawdzianem kolektywnego charakteru Komisji.⁸

Przebieg procedury wysłuchań

Procedura wysłuchań jest określona w art. 125 Regulaminu Parlamentu oraz w załączniku VII do Regulaminu. Po wyznaczeniu kandydatów i uwzględnieniu ich przyszłego zakresu obowiązków przewodniczący Parlamentu zwraca się do kandydatów na komisarzy o stawienie się przed

właściwymi komisjami lub organami parlamentarnymi. Wysłuchania organizuje Konferencja Przewodniczących na podstawie zalecenia Konferencji Przewodniczących Komisji. Przewodniczący i koordynatorzy każdej komisji odpowiadają za szczegółowe ustalenia. Wysłuchania mają charakter publiczny i są transmitowane na żywo.

Analiza deklaracji interesów kandydatów na komisarzy

Każdy kandydat na komisarza uczestniczy w jednym wysłuchaniu. Zanim to jednak nastąpi, Komisja Prawna Parlamentu analizuje złożoną przez kandydata na komisarza deklarację interesów i ocenia, czy w związku z zakresem jego przyszłych obowiązków w Komisji nie występuje konflikt interesów. Po wysłuchaniach w 2014 r. Komisja Prawna [przeanalizowała](#) procedurę i zasięg kontroli sprawowanej przez Parlament w odniesieniu do deklaracji interesów. W rezultacie w [2016 r.](#) Regulamin Parlamentu został zmieniony tak, by przeprowadzenie przez właściwą komisję wysłuchania kandydata na komisarza zależało od wyniku analizy jego deklaracji interesów.

Zgodnie z obowiązującym Regulaminem jeżeli Komisja Prawna uzna, że deklaracja interesów kandydata na komisarza budzi wątpliwości, może ona zwrócić się do niego o przedstawienie dodatkowych informacji i zaprosić go na rozmowę. Jeżeli Komisja Prawna stwierdzi konflikt interesów, sporządza zalecenia, które mają mu położyć kres, a w ostateczności może uznać, że kandydat na komisarza nie jest zdolny do objęcia swojej funkcji w Komisji. W takim przypadku Regulamin stanowi, że przewodniczący Parlamentu informuje o tym przewodniczącego Komisji, który podejmuje decyzję o dalszych krokach. Choć konsekwencje negatywnego wyniku analizy deklaracji interesów złożonej przez kandydata na komisarza nie są jednoznaczne, Regulamin Parlamentu przewiduje zawieszenie procedury mianowania danego kandydata do czasu znalezienia rozwiązania lub do czasu podjęcia przez nowo wybranego przewodniczącego Komisji decyzji o dalszych krokach. Jeśli jednak nowo wybrany przewodniczący Komisji zignoruje negatywną opinię Komisji Prawnej, Parlament może odmówić zatwierdzenia całego składu Komisji.

Parlament podjął również próbę wzmocnienia kontroli nad przyszłymi komisarzami poprzez rozszerzenie zakresu deklaracji interesów, gdyż uznał ją za zbyt ograniczoną i mało klarowną. Zgodnie z [apelami](#) Parlamentu o zmianę [kodeksu postępowania komisarzy z 2011 r.](#) na mocy [kodeksu postępowania z 2018 r.](#) poszerzono zakres deklaracji interesów, którą muszą złożyć członkowie Komisji, w taki sposób, by obejmowała m.in. wszystkie interesy finansowe, których wartość przekracza 10 000 EUR (nawet jeśli nie stwarzają konfliktu interesów); interesy finansowe małoletnich dzieci, w przypadku gdyby mogły zostać uznane za potencjalne źródło konfliktu interesów; członkostwo w stowarzyszeniach, partiach politycznych, związkach zawodowych, organizacjach pozarządowych lub innych organach, jeżeli ich działalność, zarówno publiczna, jak i prywatna, ma na celu wywieranie wpływu na osoby sprawujące funkcje publiczne. Jednocześnie nowy kodeks postępowania komisarzy przewiduje, że deklarację interesów składają oni Parlamentowi Europejskiemu na tyle wcześniej, by umożliwić Parlamentowi jej zbadanie.

Organizacja wysłuchań: właściwa komisja i przydział czasu

Po przeanalizowaniu przez Komisję Prawną deklaracji interesów kandydatów na komisarzy rozpoczynają się wysłuchania przed właściwymi komisjami lub organami. Jeżeli zakres obowiązków kandydata na komisarza leży w obszarze kompetencji jednej komisji parlamentarnej, w wysłuchaniu uczestniczy tylko ta komisja (**komisja przedmiotowo właściwa**). Jednak w wysłuchaniach może uczestniczyć więcej niż jedna komisja parlamentarna. Jeżeli zakres obowiązków kandydata na komisarza leży, w podobnych proporcjach, w obszarach kompetencji kilku komisji, kandydat na komisarza jest wysłuchiwany wspólnie przez te komisje (**wspólne komisje**). Jeżeli natomiast zakres obowiązków kandydata na komisarza leży w znacznej części w kompetencjach jednej komisji i tylko w niewielkiej części w kompetencjach innych komisji, kandydat ten podlega wysłuchaniu przez główną komisję właściwą przy współudziale pozostałych komisji (**komisje zaangażowane**). Ponieważ portfolio komisarzy często wchodzi w zakres kompetencji różnych komisji parlamentarnych, podczas [wysłuchań w 2014 r.](#) zorganizowano dziewięć wysłuchań z udziałem wspólnych komisji oraz dziewięć wysłuchań z udziałem komisji zaangażowanych. W przypadku

kandydatów na komisarzy (lub wiceprzewodniczących) o kompetencjach przekrojowych można przeprowadzić wysłuchanie w **innej formie** pod warunkiem udziału komisji zaangażowanej. Ponieważ niemożliwe jest zaangażowanie w indywidualne wysłuchania wszystkich komisji, nawet gdy zakres obowiązków komisarza wiąże się z kompetencjami każdej z nich, na podstawie doświadczeń z 2014 r. Parlament [zapropował](#) inną formę: posiedzenie Konferencji Przewodniczących lub Konferencji Przewodniczących Komisji otwarte dla członków właściwych komisji. W 2014 r. [formę](#) wysłuchania przed Konferencją Przewodniczących otwartego dla wszystkich posłów miało wysłuchanie pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa, którego obowiązki mają charakter zdecydowanie przekrojowy.

Przed wysłuchaniami komisje przedstawiają **pisemne pytania** do kandydatów na komisarzy. Kandydaci otrzymują także **dwa wspólne pytania** przygotowane przez Konferencję Przewodniczących Komisji. Pierwsze z nich dotyczy ich ogólnych kompetencji, zaangażowania w sprawy europejskie i osobistej niezależności. Drugie dotyczy zarządzania sprawami w przydzielonym portfolio oraz współpracy z Parlamentem. Komisja przedmiotowo właściwa opracowuje **pięć szczegółowych** pytań dotyczących podstawowych priorytetów i inicjatyw ustawodawczych kandydata. W przypadku wspólnych komisji każda może zadać trzy pytania. Nie dopuszcza się pytań cząstkowych. Komisje zaangażowane uczestniczą w wysłuchaniach wyłącznie wtedy, gdy mogą zadawać pytania ustne. Przed wysłuchaniem na stronie internetowej Parlamentu publikowane są życiorysy kandydatów na komisarzy oraz ich odpowiedzi na pytania pisemne.

Każde wysłuchanie trwa **trzy godziny**. Kandydaci na komisarzy wygłaszają oświadczenie wstępne nie dłuższe niż 15 minut. Po nim następuje tura pytań i odpowiedzi. Podczas [procedury wysłuchań w 2014 r.](#) Konferencja Przewodniczących postanowiła, że dozwolone jest maksymalnie 45 pojedynczych pytań i odpowiedzi. W związku z tym żadna komisja nie zdecydowała się na pełną turę naprzemiennych pytań i odpowiedzi, chociaż niektóre z nich zezwoliły na serię naprzemiennych pytań i odpowiedzi lub, sporadycznie, na dodatkowe pytania. Aby zwiększyć elastyczność i dynamikę wysłuchań, obowiązujący Regulamin Parlamentu przewiduje możliwość zadania w trakcie wysłuchania maksymalnie 25 pytań, a w ramach przydzielonego mu czasu jeden poseł może od razu zadać jedno pytanie dodatkowe. Czas wystąpień jest przydzielany posłom na podstawie liczebności każdej grupy politycznej (w tym posłów niezrzeszonych) zgodnie z wymogami [art. 171 Regulaminu](#). Aby uniknąć powtórzeń, pytania grupuje się tematycznie. Kandydaci na komisarzy mogą również wygłosić krótkie oświadczenie końcowe.

Wysłuchania w 2019 r. [zaplanowano](#) na okres od 30 września (po południu) do 8 października. Kandydaci na wiceprzewodniczących i wiceprzewodniczących wykonawczych zostaną wysłuchani na końcu – wysłuchanie trójga wiceprzewodniczących wykonawczych przewidziano na ostatni dzień. [Zaplanowano](#) jedenaście wysłuchań w formie wspólnych posiedzeń komisji, czasami z dodatkowymi komisjami zaangażowanymi (9 przypadków). Dziesięć kolejnych wysłuchań odbędzie się z zaangażowanymi komisjami. W wielu z nich uczestniczyć będą również zaproszone komisje. Wysłuchania wiceprzewodniczących wykonawczych zostaną zorganizowane przez odpowiednie komisje parlamentarne, ponieważ ocenę ich kompetencji w odniesieniu do wyznaczonych im ważnych zadań operacyjnych Parlament uznał za kluczową.

Ocena kandydatów na komisarzy po wysłuchaniu

Po wysłuchaniu przewodniczący i koordynatorzy komisji odpowiedzialnej za wysłuchanie (lub wspólnych komisji) spotykają się przy drzwiach zamkniętych, aby **ocenić** zdolność kandydata na komisarza do pełnienia funkcji członka Komisji oraz jego kwalifikacje do zajmowania się przydzielonym portfolio. W sprawie oceny każdego kandydata na komisarza sporządza się jedno pismo zawierające opinie wszystkich komisji zaangażowanych. Jeżeli koordynatorzy jednogłośnie zatwierdzą lub odrzucą kandydata na komisarza, przewodniczący komisji wystosowuje pismo informujące o zatwierdzeniu lub odrzuceniu kandydatury. Jeżeli koordynatorzy reprezentujący co najmniej dwie trzecie członków komisji zatwierdzą kandydaturę, w piśmie informującym o zatwierdzeniu zostaje zawarta uwaga, że kandydaturę zatwierdza zdecydowana większość komisji. Na żądanie zamieszcza się opinie mniejszości. Jeżeli większość dwóch trzecich głosów nie zostanie osiągnięta, koordynatorzy zwracają się do kandydata na komisarza o dodatkowe informacje w

formie pytań pisemnych. Jeżeli nadal nie są usatysfakcjonowani, mogą wystąpić z wnioskiem o ponowne wysłuchanie trwające półtorej godziny. Wymaga to jednak zatwierdzenia przez Konferencję Przewodniczącą. Jeżeli koordynatorzy reprezentujący dwie trzecie członków nadal nie będą zgodni co do zatwierdzenia kandydata, przewodniczący zwołuje posiedzenie komisji i poddaje pod głosowanie najpierw zdolność kandydata do sprawowania funkcji członka Komisji, a następnie jego kwalifikacje do zajmowania się przydzielonym portfolio. Pismo w sprawie oceny komisja musi przekazać w ciągu 24 godzin od zakończenia oceny. Pisma te są analizowane przez Konferencję Przewodniczących Komisji i przekazywane Konferencji Przewodniczących. Pozwala to zapewnić przekrojową kontrolę wyników oceny. Konferencja Przewodniczących ogłasza następnie zamknięcie wysłuchań i zatwierdza publikację wszystkich pism w sprawie oceny, które są wówczas publikowane jednocześnie.

Po zakończeniu wysłuchań nowo wybrany przewodniczący Komisji przedstawia całe kolegium komisarzy i jego program na posiedzeniu plenarnym. Do udziału w posiedzeniu zapraszani są przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Rady. Po prezentacji odbywa się debata, a każda grupa polityczna lub posłowie w liczbie stanowiącej co najmniej jedną dwudziestą posłów (niski próg) mogą złożyć projekty rezolucji. Ostatecznie zgodę na mianowanie całej Komisji Parlament wyraża w drodze głosowania imiennego na posiedzeniu plenarnym, a proponowany skład Komisji musi uzyskać większość oddanych głosów. Nowa Komisja może wtedy zostać formalnie mianowana przez Radę Europejską stanowiącą większością kwalifikowaną.

15 października Konferencja Przewodniczących Komisji zbada pisma w sprawie oceny ze wszystkich wysłuchań. 17 października Konferencja Przewodniczących ma zamiar ogłosić zamknięcie wysłuchań. 23 października Parlament w pełnym składzie ma odbyć nad nimi głosowanie.

Problematiczne kwestie w minionych wysłuchaniach

Pierwszą Komisją, która została poddana wysłuchaniom, była Komisja pod przewodnictwem Jacques'a Santera w 1995 r. Komisje parlamentarne wygłosiły wtedy wiele krytycznych uwag pod adresem niektórych kandydatów na komisarzy oraz zwróciły się o przydział innego portfolio Irlandczykowi Pdraigowi Flynnowi. Głównym powodem krytyki był brak fachowej wiedzy niektórych kandydatów na temat ich portfolio, a także ich ogólnikowe odpowiedzi i niechęć do podejmowania zobowiązań pod pretekstem kolegialnego charakteru decyzji Komisji. Dlatego też w kolejnych wysłuchaniach kandydaci na komisarzy byli już o wiele lepiej przygotowani z konkretnych dziedzin polityki, a nawet gotowi do podjęcia konkretnych zobowiązań i do podpisania zobowiązań proponowanych przez komisje parlamentarne – praktykę taką ustanowiła Komisja Gospodarcza i Monetarna w 2010 r., stosując ją wobec Joaquína Almunii, Michela Barniera i Olliego Rehna.

W 2004 r. Parlament po raz pierwszy wymógł zastąpienie jednego z kandydatów na komisarza. Włoski kandydat Rocco Buttiglione został ostro skrytykowany w związku m.in. z jego uwagami o roli kobiet i homoseksualizmie. Nowo wybrany przewodniczący José Manuel Barroso był zmuszony zwrócić się do Parlamentu o odroczenie głosowania. Następnie musiał zaproponować dwóch nowych kandydatów oraz zmienić przydział portfolio. Rząd włoski wycofał bowiem kandydaturę Buttiglione, a w jego miejsce wysunął kandydaturę Franka Frattiniego, który po swoim odrzuconym poprzedniku odziedziczył portfolio „Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo”. Także Łotwa wycofała kandydaturę Ingridy Udre ze względu na podejrzenie udziału w nadużyciach politycznych i prawnych, a zamiast niej wysunięto kandydaturę Andrisa Piebalgsa. Węgierski kandydat László Kovács, krytykowany z powodu braku przygotowania i szczegółowej wiedzy na temat jego przyszłego portfolio (energia), otrzymał ostatecznie inne portfolio (podatki i unia celna)⁹. W 2009 r. w ogniu krytyki znalazła się zgłoszona przez Bułgarię kandydatura Rumiany Jelewej – podczas wysłuchania zakwestionowano jej relacje biznesowe i kompetencje do pełnienia przydzielonych obowiązków. W rezultacie rząd Bułgarii wycofał jej kandydaturę i zaproponował na jej miejsce Kristalinę Georgiewą.

W 2014 r. słoweńska kandydatka na komisarza Alenka Bratušek, była premier, została odrzucona przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności oraz Komisję Przemysłu, Badań Naukowych i Energii jako kandydatka na wiceprzewodniczącą ds. unii energetycznej ze względu na jej słabą wiedzę na temat przydzielonego jej zakresu obowiązków. Powodem były też względy etyczne, gdyż jej kandydaturę wysunął rząd kierowany przez nią samą. Słowenia wycofała więc jej kandydaturę i zaproponowała w zamian Violetę Bulc, która objęła obowiązki komisarza ds. transportu. Węgierski kandydat Tibor Navracsics został zatwierdzony jako zdolny do pełnienia funkcji komisarza, ale nie w odniesieniu do proponowanej teki (edukacja, młodzież, kultura i obywatelstwo), gdyż posłowie skrytykowali przyznanie mu zakresu obowiązków związanych z obywatelstwem ze względu na bliskie związki kandydata z węgierskim premierem. Wobec negatywnych wyników obu głosowań nowo wybrany przewodniczący Jean-Claude Juncker zmienił początkowy przydział portfolio, by uzyskać zgodę Parlamentu.

Wzmocnienie demokratycznej rozliczalności Komisji

Procedura wysłuchań kandydatów na komisarzy zwiększyła dynamikę polityczną w stosunkach między Parlamentem i Komisją, upodabniając je do stosunków między takimi instytucjami w kontekście krajowym. Wielu ekspertów i zainteresowanych podmiotów uznało tę procedurę za dalsze upolitycznienie Komisji Europejskiej¹⁰, a zatem również procesu decyzyjnego UE. Wielu komentatorów postrzega to jako niezbędny krok w kierunku dalszej demokratyzacji. Panuje jednak powszechna zgoda co do tego, że wysłuchania istotnie wpływają na rozliczalność Komisji wobec Parlamentu. Choć są postrzegane jako ciężka próba, po jej przejściu nowo mianowani komisarze cieszą się mocniejszą pozycją. Jest to tym istotniejsze, że Parlament coraz usilniej stara się, by wspólnie z Komisją i Radą kształtować roczne i wieloletnie programowanie Unii ([art. 17 ust. 1 TUE](#)). Wysłuchania mogą zatem być punktem wyjścia dla bardziej zdecydowanych działań politycznych na szczeblu UE.

Nie wszyscy jednak pozytywnie przyjmują rosnące upolitycznienie wysłuchań parlamentarnych. Niektórzy twierdzą, że Komisja działająca w cieniu Parlamentu nie będzie dostatecznie niezależna i nie będzie miała wystarczającej legitymacji do wykonywania swoich zwyczajowych zadań. Dotyczy to na przykład pełnienia funkcji strażniczki Traktatów lub utrzymania uprzywilejowanej pozycji w kwestii inicjatywy ustawodawczej¹¹. Niektórzy eksperci wyrażają krytykę, że kandydaci na komisarzy są oceniani w trakcie wysłuchań parlamentarnych pod kątem kompetencji w zakresie ich obowiązków, podczas gdy Traktaty stanowią, że komisarze są wybierani ze względu na swoje „ogólne kwalifikacje i zaangażowanie w sprawy europejskie”. Ponadto koncentrowanie się na poglądach politycznych poszczególnych kandydatów bywa postrzegane jako sprzeczne z zasadą kolegalności, zgodnie z którą Parlament może jedynie zatwierdzić lub odrzucić całą Komisję. Możliwość odrzucenia przez Parlament całego kolegium komisarzy ze względu na słabe wyniki jednego z kandydatów uważa się zatem za środek nieproporcjonalny¹². Niektórzy twierdzą, że zdecydowanie bardziej agresywne przepytывanie przez posłów do PE kandydatów z przeciwnej strony politycznej w porównaniu z pokrewnymi im kandydatami skutkuje rozgrywkami politycznymi nie tylko w trójkącie instytucjonalnym między PE, Radą i Komisją, lecz także między grupami politycznymi w Parlamencie. Można uznać, że ogranicza to przyszłą zdolność do zyskiwania stabilnych większości w trakcie całego okresu legislacyjnego.

PODSTAWOWE ŹRÓDŁA

Renke Deckarm, 'Assessing the effect of the European elections' *Spitzenkandidaten* procedure on the constitution of the European Commission', *European Politics and Society*, tom 18, 2017, str. 199–217.

Anchrit Wille, *The normalisation of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Catherine Moury, [Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the Commission](#)', *West European Politics*, tom 30, 2007, str. 367–391.

PRZYPISY

- ¹ Thomas Beukers, 'The Barroso Drama: Enhancing Parliamentary control over the European Commission and the Member States', *European Constitutional Law Review*, No. 2 (2006), str. 24-25.
- ² Ibidem, s. 24.
- ³ Różne opinie na temat tej debaty, zob. Thomas Christiansen „After the Spitzenkandidaten : fundamental change in the EU’s political system ?”, *West European Politics*, vol. 39, 2016 ; Sergio Fabbrini, „The European Union and the puzzle of Parliamentary government”, *Journal of European Integration*, vol. 37, 2015; Simon Hix, *What's wrong with the European Union and how to fix it*, Polity, London, 2008.
- ⁴ Zob. Robert Böttner, „The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College”. *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, ss. 37-61.
- ⁵ Ibidem, str. 208–209. Holger Doring, „The composition of the college of Commissioners. Patterns of Delegation”, *European Union Politics*, vol. 8, 2007, str. 207–228.
- ⁶ Renke Deckarm, „Assessing the effect of the European elections’ Spitzenkandidaten procedure on the constitution of the European Commission”, *European Politics and Society*, vol. 18, 2017, str. 207–209.
- ⁷ Anchrit Wille, *The normalisation of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford University Press, Oxford, 2014, str. 66–68; Renke Deckarm, op. cit., str. 209–211.
- ⁸ Thomas Beukers, op. cit. s. 53.
- ⁹ Aby zapoznać się ze szczegółową analizą całego procesu, zob. Thomas Beugekers, op. cit.
- ¹⁰ Anchrit Wille, op.cit., str. 57–96; Julie Smith, *Reinvigorating European elections. The implications of electing the European Commission*. Chatham House, London, 2005, str. 61–94.
- ¹¹ Sergio Fabbrini, op. cit., str. 580.
- ¹² Julie Smith, op. cit., str. 68–69.

ZASTRZEŻENIE PRAWNE I PRAWO AUTORSKIE

Niniejszy dokument został przygotowany z myślą o posłach do Parlamentu Europejskiego i członkach personelu parlamentarnego. Zawiera informacje, które mogą być pomocne w pracach parlamentarnych. Wyłączną odpowiedzialność za jego treść ponoszą autorzy, a wyrażonych w nim opinii nie należy traktować jako oficjalnego stanowiska Parlamentu.

Powielanie i tłumaczenie dokumentu do celów niekomercyjnych jest dozwolone, pod warunkiem że podane zostanie źródło, a Parlament Europejski zostanie wcześniej powiadomiony i otrzyma egzemplarz publikacji.

© Unia Europejska, 2019.

Zdjęcia: © Unia Europejska, 2017; źródło PE – Pablo Garrigos.

eprs@ep.europa.eu (kontakt)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

