

IZABELA MARIA JANKOWSKA
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Pozycja prawno-ustrojowa transnarodowych federacji partii politycznych

1. Wprowadzenie

Unia Europejska jest unikatową organizacją międzynarodową, która na mocy postanowień traktatów założycielskich wykorzystuje uprawnienia, cedowane na jej rzecz przez kraje związkowe, oraz wywiera wpływ na ich struktury, procesy i funkcje¹. W ramach pogłębiania i utrwalania integracji politycznej następuje rozwój skomplikowanej sieci powiązań i relacji pomiędzy aktorami krajowego życia politycznego a podmiotami zewnętrznymi, a także szeroko rozumiana dyfuzja kultur narodowych. Skutkuje to wzmożeniem procesu implementacji reguł i zasad europejskich w całokształcie decyzji krajowych oraz wpływu mechani-

¹ Dla porządku odnotujmy, że Unia Europejska jest swoistą kombinacją struktur międzynarodowych, konfederacji i państwa federalnego. Rozbieżności w zakresie jej tożsamości prawno-instytucjonalnej wynikają z faktu, że zarówno w aktach normatywnych, jak i w literaturze przedmiotu nie wypracowano powszechnie przyjętej definicji, zaś wokół sformułowanego powyżej dylematu nadal toczy się nieustająca dyskusja teoretyczna. Dla potrzeb niniejszej pracy najtrafniejsze wydaje się spostrzeżenie, że Unia Europejska jest ponadnarodową organizacją *sui generis*, która ma samodzielną strukturę organizacyjną i realizuje wspólne cele o charakterze publicznym. Zob. szerzej: J. McCormick, *Understanding the European Union. A Concise Introduction*, New York 2002, s. 1-27.

zmów państwa narodowego na struktury jak też procedury organizacyjne, decyzyjne i egzekucyjne Wspólnoty².

Fundamentalnymi zasadami ustrojowymi, na których Unia opiera swój system władzy, są silnie rozbudowane formy demokracji przedstawicielskiej i uczestniczącej³. Ich wyrazem jest występowanie bezpośredniej reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim, na którą – w opinii Simona Hixa – składają się dwie odrębne struktury organizacyjne⁴.

Pierwszą strukturą są **grupy item frakcje polityczne**, zrzeszające euro-parlamentarzystów z różnych państw członkowskich według przynależności grupowej. Do ich kompetencji należy wyłonienie przewodniczącego, 14 wice-

² O zacieraniu się granic między tym, co wewnątrzpaństwowe a tym, co międzynarodowe oraz sieci wzajemnych powiązań określanych w literaturze mianem *Policy Networks and Actor Based Models* interesująco piszą E. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja – teorie, mechanizmy, agenda badawcza*, [w:] *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, E. Nowak, R. Riedel (red.), Lublin 2010, s. 213-220. Warto również pamiętać, że z uwagi na zaawansowane korelacje między wspólnotowymi a narodowymi podmiotami politycznymi system ten bywa określany jako wielopoziomowy (*Multi-Level Political System*) lub mieszany (*Mixed Political System*). Zob. szerzej: C. Lord, P. Magnette, *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, "European Social Research Center Working Papers" 2002, No. 39, s. 3-6.

³ Za taką wykładnią przemawia treść art. 10 *Traktatu o Unii Europejskiej, uwzględniającego zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony*, Lizbona 26 października 2012, Dz.Urz. UE 2007 C 306, s. 1 (Oświadczenie rządowe z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu z Lizbony, Dz.U. 2009, nr 2003, poz. 1570).

⁴ Zob. szerzej: S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, London 2011, s. 12-15. Zob. też definicje zaproponowane przez S. Hixa [w:] *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 5. Do polskich opracowań naukowych, które odwołują się do tego podziału można również zaliczyć: W. Gagatęk, *Status prawny frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim*, [w:] „Studia Europejskie” 2007, nr 2, s. 83; B. Kosowska-Gąstoł, *Prawna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie europejskim*, [w:] „Studia Europejskie” 2005, nr 3, s. 73. O podobnym rozgraniczeniu oraz strukturach i formach współpracy samych już partii politycznych na forum Unii Europejskiej interesująco pisze M. Witkowska, *Europejskie partie polityczne jako podmioty modernizacji*, [w:] *Modernizacja Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa 2011, s. 325-328. Ponadto, przyjmując założenie o elementach demokracji bezpośredniej w Parlamencie Europejskim, należy pamiętać o pośrednim przedstawicielstwie szefów egzekutyw krajowych w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów „za pośrednictwem rządów podlegających wewnątrzpaństwowej kontroli parlamentarnej”. Zob. szerzej: J. Pawłowski, *Przebudowa instytucjonalna Unii Europejskiej wobec potrzeb legitymizacji*, s. 33, <http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/art-pawlawski.pdf> (data dostępu 16.08.2013).

przewodniczących oraz pięciu kwestorów Parlamentu Europejskiego. Biorą one również udział w ustalaniu harmonogramu prac legislacyjnych, kształtowaniu porządku obrad sesji plenarnych oraz czuwaniu nad rzeczowym ich przebiegiem. Grupy te mają także określoną strukturę organizacyjną, legitymowanych reprezentantów, zaś ich funkcjonowanie opłacane jest z budżetu unijnego zgromadzenia parlamentarnego⁵.

Drugą strukturę stanowią **transnarodowe federacje partii politycznych**, a więc ugrupowania o charakterze pozaparlamentarnym, stanowiące zbiór bliskich programowo stronnictw krajowych, skonsolidowanych dzięki afiliacjom politycznym, a nie narodowym. Stowarzyszenia te posiadają własny statut, akt założycielski, plan wykonawczy, system aksjonormatywny, zgromadzenie partyjne, hierarchiczną strukturę instytucjonalną, organ wykonawczy oraz aspiracje stania się w pełni rozwiniętą europejską partią polityczną⁶.

Przedmiotem analizy niniejszej publikacji są przepisy prawne, regulujące funkcjonowanie transnarodowych partii politycznych, jak również zasady prawne i normy konwencyjne kształtujące wzajemny stosunek między profilem i ofertą programową partii poziomu europejskiego i narodowego. Przedstawiany tekst jest także próbą weryfikacji twierdzeń na temat niskiej rangi politycznej partii europejskich oraz ich mocno ograniczonych zdolności wpływu na europejski system władzy. Dużo uwagi poświęcono też niezwykle interesującemu, z punktu widzenia analizy prawno-politologicznej, zagadnieniu europeizacji polityki wewnętrznej państw członkowskich oraz ich narodowych podmiotów i instytucji.

Wsparciem metodycznym artykułu są zwłaszcza dwie prace na temat europejskiego systemu politycznego i partyjnego autorstwa Wojciecha Gagatka. Należą do nich: *Status prawny frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim*, „Studia Europejskie” 2007, nr 2 oraz *Transnarodowe federacje partii politycznych w UE*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2006, nr 16, s. 190-220. Pośród materiałów wykorzystanych w niniejszym tekście na szczególną uwagę

⁵ Zob. szerzej: S. Hix, B. Høyland, *The Political System...*, *op. cit.*, s. 159 i n. oraz V. Miller, *European Parliament Political Groups*, www.parliament.uk/briefing-papers/SN05031.pdf, s. 1-3 (data dostępu 16.08.2013). Warto również podkreślić, że to one są najistotniejszym czynnikiem przesądającym o taktyce i wyniku głosowań w Parlamencie Europejskim. To bowiem na zebraniach grup politycznych uzgadnia się strategię zawarcia porozumienia z innymi grupami. Zob. szerzej: J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 236.

⁶ S. Hix, B. Høyland, *The Political System...*, *op. cit.*, s. 137-140.

zasługują również artykuły Beaty Kosowskiej-Gąstoł, m.in.: *Prawna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie europejskim*, „Studia Europejskie” 2005, nr 3 oraz *Zasady tworzenia grup politycznych w Parlamencie Europejskim ze szczególnym uwzględnieniem tzw. frakcji technicznych*, „Przegląd Sejmowy. Studia i Materiały” 2011, 6(107). Kolejnymi pozycjami traktującymi o problematyce profilu programowego poszczególnych ugrupowań były prace: Janusza Ruszkowskiego, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010 i Marty Witkowskiej, *Europejskie partie polityczne jako podmioty modernizacji* [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

2. Geneza historyczna i status prawny partii poziomu europejskiego

Pierwsze frakcje europejskie, będące wyrazicielami interesów różnych rodzin stronnictw politycznych, zostały oficjalnie uznane w 1953 r. Wtedy delegaci Wspólnego Zgromadzenia EWWiS podjęli decyzję, że do ich utworzenia potrzeba dziewięciu reprezentantów parlamentów krajowych, desygnowanych przez państwa członkowskie. Początkowa faza ich funkcjonowania charakteryzowała się znacznym rozczłonkowaniem, fragmentaryzacją i niskim stopniem ponadnarodowej współpracy strukturalnej. Charakterystyczną cechą tego okresu było też izolowanie powyższych wspólnotowych grup politycznych od procesów decyzyjnych oraz ograniczanie ich zaangażowania w politykę europejską. Główne argumenty stojące za tym przekonaniem związane były z obawami przed degradacją krajowych systemów politycznych oraz pozbawieniem parlamentów i rządów narodowych części uprawnień ustawodawczych⁷. Ponadto za wskazane uznano zastąpienie mechanizmu rywalizacji o głosy wyborców przez praktyki kooperacji i współdecydowania, stanowiące – zdaniem ówczesnych

⁷ W okresie tym nic też nie zapowiadało tworzenia zrzeszeń politycznych w Parlamencie Europejskim o wspólnym fundamencie ideologicznym. Nie czyniły tego również traktat paryski i traktaty rzymskie. Wspomina o tym B. Kosowska-Gąstoł, *Zasady tworzenia grup politycznych w Parlamencie Europejskim ze szczególnym uwzględnieniem tzw. frakcji technicznych*, [w:] „Przegląd Sejmowy. Studia i Materiały” 2011, 6(107).

decydentów politycznych – najpełniejsze urzeczywistnienie idei, które legły u podstaw budowy Europy demokratycznej i solidarnej⁸.

Kolejnym etapem ewolucji systemu była zapowiedź zorganizowania w czerwcu 1979 r. pierwszych, bezpośrednich i powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz obietnica, że od tej pory skład unijnego zgromadzenia zacznie odzwierciedlać intencje wyborcze obywateli Wspólnoty, a nie interesy państw członkowskich. W odpowiedzi na te zjawiska w europejskiej przestrzeni politycznej zaczął dominować mechanizm konsensualny, sprzyjający tworzeniu się karteli partii politycznych złożonych z autonomicznych stronnictw krajowych o podobnym profilu programowym, które w określonej sytuacji godziły się na współpracę⁹. Do pierwszych z nich należały Konfederacja Partii Socjalistycznych WE, Federacja Liberalnych i Demokratycznych Partii WE, Europejska Partia Ludowa-Federacja Partii Chrześcijańsko-Demokratycznych¹⁰.

W pierwszym okresie funkcjonowania miały one stanowić forum transnarodowej współpracy stronnictw politycznych, wzmacniać ich pozycję w europejskiej przestrzeni rywalizacji oraz stanowić zaplecze polityczne dla członków Parlamentu Europejskiego¹¹. W celu realizacji tych zamierzeń organizowano tzw. szczyty, w których uczestniczyli premierzy poszczególnych krajów członkowskich, liderzy partyjni oraz szefowie frakcji politycznych w Parlamencie

⁸ Warto odnotować, że kooperacji i współdecydowania partyjnego nie należy utożsamiać z typologią specjalnych i zwykłych procedur legislacyjnych Parlamentu Europejskiego. Zob. szerzej: T.J. Selck, *Preferences and Procedures. European Union Legislative Decision-Making*, Londyn 2006, s. 63-66. O przekonaniach ówczesnych elit politycznych interesująco piszą K.J. Alter, D. Steinberg, *The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community*, s. 3-4, http://www.bcics.northwestern.edu/documents/workingpapers/Bufett_07-001_Alter_Steinberg.pdf (data dostępu 19.08.2013).

⁹ W opinii M. Witkowskiej współpraca międzynarodowa partii politycznych początkowo dominowała wśród partii socjalistycznych, w okresie późniejszym natomiast swe kontakty zinstytucjonalizowały pozostałe, reprezentujące odmienne orientacje ideologiczne. Zob. M. Witkowska, *Europejskie partie polityczne...*, *op. cit.*, s. 326.

¹⁰ Obecnie wśród federacji wymieniane są jeszcze Europejska Partia Zielonych oraz Wolne Przymierze Europejskie. Zob. szerzej: <http://europeangreens.eu/content/egp-manifesto> oraz <http://www.e-f-a.org/home.php> (data dostępu 19.08.2013).

¹¹ Podobnie B. Kosowska-Gąstoł, *Zasady tworzenia grup politycznych...*, *op. cit.*, s. 75 oraz S. Hix, *The Transnational Party Federations*, [w:] *Political Parties and the European Union*, J. Gaffney (ed.), Londyn 2003, s. 312 i n.

Europejskim i członkowie Komisji Europejskiej reprezentujących zbliżone afiliacje polityczne¹². Z czasem nastąpiło jednak stopniowe rozbudowanie sformalizowanej struktury organizacyjnej. Wpływ na to miało precyzowanie ideologicznych postulatów wyrażających określone interesy polityczno-ekonomiczne oraz rozszerzanie pozaparlamentarnych wpływów. Tendencję tę dodatkowo utrwalało stopniowe przeobrażanie Parlamentu Europejskiego z instytucji o charakterze konsultacyjnym w organ przedstawicielski o uprawnieniach prawodawczych i kontrolnych wobec innych podmiotów europejskich¹³.

¹² Wspomina o tym M. Witkowska, *Europejskie partie polityczne...*, op. cit., s. 328.

¹³ Wpływ na cykliczne rozszerzanie roli instytucjonalnej Parlamentu Europejskiego miały następujące regulacje prawne: Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, Luksemburg 22 kwietnia 1970 r.; Dz.Urz. WE 1971 L2, s. 1. [nieдоступny w języku polskim] Akty podstawowe Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz.864, t. I, s. 126. Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe, Traktatu ustanawiającego Europejskie Wspólnoty Gospodarcze oraz Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, Bruksela 22 lipca 1975 r.; Dz.Urz. WE 1977L359, s. 1 [nieдоступny w języku polskim]. Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz.864, t. I, s. 133. Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich, Bruksela 20 września 1976 r.; Dz.Urz.WE1976L278, s. 5 [nieдоступny w języku polskim]. Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz. 864, t. 1, s. 148. Jednolity Akt Europejski, Luksemburg 17 lutego 1986 r.; Dz.Urz. WE 1987 L 169, s. 1 [nieдоступny w języku polskim]. Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz. 864, t. I, s. 113. Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht 7 lutego 1992 r.; Dz.Urz. WE 1992 C 191, s. 1 [nieдоступny w języku polskim]. Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz. 864, t. II, s. 492; Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam 2 października 1997 r.; Dz.Urz. WE 1997 C 340, s. 1 [nieдоступny w języku polskim]. Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz. 864, t. II, s. 553; Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i niektóre związane z nimi akty, Nicea 26 lutego 2001 r.; Dz.Urz. WE 2001 C 80, s. 1 [nieдоступny w języku polskim]. Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz. 864, t. II, s. 660; Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Zob. szerzej: Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14815&Itemid=357#A, *passim* (data dostępu 20.05.2014).

Problemem były jednak ogólnikowość i różnorodność form prawnych, wynikające z różnic w legislacjach krajowych. Dodatkowo komplikacje budził też fakt, że europejski ustawodawca nie wyjaśnił zakresu pojęciowego oraz podmiotowego transnarodowych federacji partii politycznych, a do lat 90. nie istniały w zasadzie żadne regulacje wspólnotowe (poza ogólnikową wzmianką w regulaminie Parlamentu Europejskiego), określające zasady ich działania¹⁴.

Pierwsze próby prawnej instytucjonalizacji przyniósł dopiero Traktat z Maastricht, na gruncie którego zalegalizowano ich istnienie, stwierdzając *explicite*, iż partie polityczne poziomu europejskiego to organizacje o wymiarze ponadnarodowym, mające wspólny program polityczny, w skład których wchodzi krajowe ugrupowania partyjne państw członkowskich Unii Europejskiej. Zmiany te wprowadzono poprzez dodanie artykułu 138a do części V Traktatu w brzmieniu: „Partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii. Przyczyniają się one do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”¹⁵. Niemal identycznie brzmiące ogólniki znalazły się też w art. 12 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którym „partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli”¹⁶.

Innym aktem normatywnym, mającym wpływ na europeizację wspólnotowych stronnictw politycznych, był Traktat z Amsterdamu, a zwłaszcza treść artykułów J.18 i K.13. Zgodnie z ich brzmieniem wydatki administracyjne ponoszone w związku z realizacją artykułu 138a są pokrywane z budżetu Wspól-

¹⁴ W literaturze polskiej odnotowują to B. Kosowska-Gąstoł, *Zasady tworzenia grup politycznych...*, *op. cit.*, s. 76 oraz B. Szmulik, *Partie polityczne na poziomie europejskim*, [w]: D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 212 i n.

¹⁵ Treść artykułu przytoczona za: Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht). Na marginesie warto zaznaczyć, że kwestie partii poziomu europejskiego pośrednio zostały uregulowane w art. 189 i 190 Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie z treścią pierwszego Parlament Europejski składa się z przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty, których liczba nie przekracza 732 osób. Natomiast art. 190 określa, że przedstawiciele ci są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, na okres pięciu lat. Zob. szerzej: Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską uwzględniająca zmiany wprowadzone Traktatem z Aten, Ateny 16 kwietnia 2003 r.: Dz.Urz. Unii Europejskiej 2006 r.: C321 E/1.

¹⁶ Zob. szerzej: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Nicea 7 grudnia 2000 r.: Dz.Urz. UE 2012 C 326. s. 2.

not Europejskich¹⁷. Warto zaznaczyć, że w efekcie przyjęcia nowej numeracji cytowany art. 138a stał się art. 191 i była to jedyna zmiana dotycząca tej problematyki¹⁸.

Kolejną regulacją precyzującą pozycję ustrojową europartii był Traktat z Nicei, a nade wszystko wzmiankowany art. 191. Jak wynika z treści ust. 2 powyższej normy: „Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, określa status partii politycznych na poziomie europejskim, w szczególności zasady dotyczące ich finansowania”¹⁹. Bezpośrednim następstwem nawiązania do art. 251 było zaangażowanie do współpracy Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej oraz poszerzenie regulacji prawnej o zasady normujące ową kooperację. Za taką interpretacją przemawia także analiza treści międzyrządowej deklaracji nr 11 w sprawie art.191, a przede wszystkim fragmenty dotyczące trybu współdecydowania owych organów przy opracowywaniu i wprowadzaniu dwóch kluczowych zasad dotowania, tj. separacji finansowej partii krajowych i pan-europejskich, a także równości w traktowaniu tych drugich pod względem finansowym²⁰.

Instytucjonalne ramy funkcjonowania partii pan-europejskich w ramach aktów prawa wtórnego rozwija rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania²¹. Na podstawie wymogów w nim zdefiniowanych potwierdzono, że partia polityczna poziomu europejskiego jest stowarzy-

¹⁷ Wymieniony jako podstawa prawna Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej. Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z 1 maja 1999 r., przytoczony za: Amsterdam, 2 października 1997 r.; Dz.Urz. WE 1997 C 340, s. 1 [nieдоступny w języku polskim]. Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dz.U., załącznik nr 2 do nr 90, 30.04.2004, poz. 864, t. II, s. 553.

¹⁸ Stosowna adnotacja znajduje się w tabeli ekwiwalencyjnej w załączniku do niniejszego Traktatu, stanowiącego jego integralną część.

¹⁹ Zob. Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Nicea 26 lutego 2001 r.

²⁰ Dane na temat zakresu przedmiotowego Deklaracji nr 11 w sprawie art. 191 przytoczone za: F. Jasiński, C. Mik, *Partie polityczne na poziomie europejskim, Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia, Zeszyty OIDE*, nr 4:

http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/publikacje/zeszyty_OIDE_04.pdf, s. 12 i n.

²¹ Bruksela, Dz.Urz. Unii Europejskiej L 297 z 15 listopada 2003 r.; s. 1, zmienione rozporządzeniem nr 1524/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r.: (Dz.Urz. L 343 z 27 grudnia 2007, s. 5).

szeniem obywateli, realizujących cele polityczne zgodne z ustawodawstwem przynajmniej jednego państwa członkowskiego, zaś ich sojusz sformułowano jako uporządkowaną współpracę między przynajmniej dwoma stronnictwami²². Stronnictwa polityczne wymienione w art. 2, zgodnie z treścią art. 3 ww. aktu wykonawczego, są zobowiązane, by

- 1) posiadać osobowość prawną w państwie członkowskim, w którym mają swoją siedzibę;
- 2) być reprezentowane w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich przez posłów Parlamentu Europejskiego lub w parlamentach narodowych lub regionalnych bądź zgromadzeniach regionalnych, czy też zebrać w co najmniej w jednej czwartej państw członkowskich minimum trzy procent oddanych głosów w każdym z tych państw członkowskich podczas ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- 3) przestrzegać, zarówno w programie, jak i działaniach zasad, na których opiera się Unia Europejska²³;
- 4) uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub wyrazić taki zamiar²⁴.

²² Zob. szerzej: art. 2 wzmiankowanej regulacji. Warto w tym miejscu podkreślić, że w opinii C. Mika i F. Jasińskiego, celem owego aktu prawnego było nie tyle usprawnienie funkcjonowania europejskich partii politycznych, lecz narodowych systemów politycznych, działających za pośrednictwem swych przedstawicieli w Parlamencie Europejskim. Zob. szerzej: F. Jasiński, C. Mik, *Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) Nr 2004/2003 z 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów o partiach politycznych na poziomie międzynarodowym oraz zasad dotyczących ich finansowania – komentarz*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 294-295.

²³ Katalog owych standardów cywilizacyjnych i wytycznych obejmuje m.in. zasadę wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz państwa prawnego. Zob. szerzej: *Preambuła Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, passim*. Zob. też: art. 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

²⁴ W opinii teoretyków prawa, politologii i stosunków międzynarodowych pierwsze dwa kryteria mają charakter obiektywny w odróżnieniu od trzeciego i czwartego. Subiektywizm i ideologiczne brzmienie ostatnich polega na tym, że opierają się wyłącznie na woli politycznej danej partii, która, dążąc do uzyskania wpływu na władzę, formułuje deklaracyjny i trudny do skwantyfikowania zbiór celów i zamierzeń. W rezultacie pierwsze dwa warunki mogą być zweryfikowane *ex officio* przez Parlament Europejski, pozostałe natomiast jedynie w drodze *receptum arbitrii*. Wstępną kontrolę kryterium ideologicznego i programowego przeprowadza 1/4 członków Parlamentu Europejskiego reprezentowanych przez co najmniej trzy grupy polityczne. Ostateczne rozstrzygnięcia podejmują jednak członkowie trzyosobowej komisji, składającej się

Rozporządzenie było jednak kilkakrotnie nowelizowane. Ostatnia zmiana została dokonana 18 grudnia 2007 r., kiedy w wyniku wspólnych prac kodyfikacyjnych Rady Europejskiej i Parlamentu wydane zostało rozporządzenie zmieniające (WE) nr 2004/2003 w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania²⁵. Bezpośrednim następstwem powyższej normy stało się powołanie do życia fundacji politycznej poziomu europejskiego, organu prawnie autonomicznego wobec partii wspólnotowych, powołanego w celu rozpowszechniania szeroko rozumianych badań i analiz. W praktyce oznaczało to, że europejskie partie polityczne mogą zakładać i finansować prawnie wyodrębnione, stowarzyszone zespoły ekspertów o zróżnicowanym obliczu programowo-ideologicznym²⁶. Zmieniona regulacja przyznała im też wyłączną odpowiedzialność za organizację kampanii do wyborów europejskich oraz możliwość wykorzystywania środków na ten cel²⁷.

Warto również podkreślić, że dziesięć lat po wejściu w życie wzmiankowanego aktu normatywnego oraz pięć lat po jego rewizji w 2007 r., Komisja Europejska opublikowała projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

z niezależnych osobistości o niekwestionowanych kompetencjach (jeden z nich powoływany jest przez Parlament, drugi przez Radę, trzeci zaś przez Komisję Europejską), zobowiązanej do uzasadnienia swej opinii w tzw. rozsądnym czasie. Ostatnim etapem tej procedury jest wydanie rezolucji przez parlament, na mocy której kontrolowane ugrupowanie może stracić status partii politycznej poziomu europejskiego, jak i wsparcie finansowe Wspólnoty. Omawiają to: P. Kaleta, T. Karaś, *European Transnational Federation of Political Parties as a Subject of Law*, "Jura Falconis" 2005, vol. 42, Nr 2, s. 72-75. Należy przy tym pamiętać, że by dana partia została uznana za europejską niekoniecznie musi być reprezentowana w Parlamencie Europejskim, wystarczy bowiem, by była reprezentowana w centralnych lub regionalnych zgromadzeniach wybranych państw członkowskich. Nie musi też czynnie uczestniczyć w elekcji do Parlamentu Europejskiego, wystarczy bowiem złożenie deklaracji o gotowości do wzięcia w nich udziału. Fakt ten podkreśla. M. Witkowska, *Europejskie partie polityczne...*, *op. cit.*, s. 330.

²⁵ Dz.Urz. Unii Europejskiej L 343/5, Bruksela.

²⁶ Niezależnie od powyższego w dalszym ciągu zabronione jest dotowanie krajowych partii politycznych. Podkreślają to m.in.: B. Lindberg, A. Rasmussen, A. Warntjen, *The Role of Political Parties in the European Union*, Belgium 2010, s. 132-133.

²⁷ Więcej na temat przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad ich finansowania:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/133315_pl.htm.

i Rady w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych²⁸. Jego zakres przedmiotowy objął wzmocnienie europejskiej demokracji przedstawicielskiej oraz pogłębienie i poszerzenie dwustronnych relacji między poziomem wspólnotowym a narodowym. Projektodawca pragnął również doprowadzić do zmiany reguł instytucjonalnych obowiązujących w Komisji Europejskiej oraz wzrostu rangi politycznej analizowanych organizacji poprzez przyznanie im uprawnień do wskazywania swoich kandydatów na stanowisko przyszłego przewodniczącego KE. W projekcie zadeklarowano także wolę czynnego włączenia obywateli w proces integracji europejskiej, poprawienia współpracy międzypartyjnej na poziomie krajowym i transnarodowym oraz uwzględnienia postulatów zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 6 kwietnia 2011 r.²⁹

3. Kontrowersje w funkcjonowaniu transnarodowych federacji partii politycznych

Oprócz pozytywnych opinii na przestrzeni lat, wobec działalności transnarodowych federacji partii politycznych, sformułowano szereg zarzutów. Po pierwsze wskazywano, że choć ich formalne deklaracje ideowo-programowe są zbieżne, to jednak rzeczywista polaryzacja między krajowymi aktorami życia politycznego uniemożliwia wypracowanie spójnych pomysłów legislacyjnych oraz prowadzenie efektywnego dialogu obywatelskiego na poziomie wspólnotowym³⁰.

²⁸ Przedstawione w opraciu o: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Statute and Funding of European Political Parties and European Political Foundations*, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/documents/com_2012_499_en.pdf, *passim*. Należy nadmienić, że niniejsza praca uwzględnia stan prawny na dzień 30 września 2013 r., kiedy to losy projektu nie są jeszcze ostatecznie rozstrzygnięte.

²⁹ Uchwała zwana od nazwiska sprawozdawczyni „raportem Giannakou” zawiera szereg rozstrzygnięć, które dotyczą wprowadzenia zmian w systemie finansowania europejskich partii politycznych i powiązanych z nimi fundacji politycznych, *Ibidem*, s. 2-3.

³⁰ W literaturze anglojęzycznej wspominają o tym m.in.: D.S. Bell, Ch. Lord, *Transnational Parties in the European Union*, Oslo 1998, s. 188-192. W literaturze polskiej fakt ten odnotowuje K. Sobolewska-Myślik, *Rozwój europartii jako ponadnarodowych struktur życia politycznego – szanse, możliwości, problemy*, [w:] *Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Z. Leszczyński, S. Sadowski (red.), Warszawa 2005, s. 282.

Druga grupa zarzutów dotyczy braku istnienia wspólnego manifestu w wyborach europejskich, co nie tylko osłabia dynamikę procesu kreowania koherentnych partyjnych organizacji, ale też przyczynia się do „niestabilności rozwiązań na arenie gabinetowej”³¹. Powstaje wobec tego pytanie, czy transnarodowe federacje partii politycznych są wyłącznie organizacjami patronackimi, roztaczającymi opiekę merytoryczną i organizacyjną nad partiami członkowskimi, czy też otwartymi europejskimi stronnictwami politycznymi³²?

W opinii Giovanniego Sartoriego, wybitnego włoskiego politologa specjalizującego się w analizie systemów politycznych, pod pojęciem partii należy rozumieć „dobrowolną grupę polityczną obecną w procesie wyborczym oraz zdolną do selekcji kandydatów zasiadających w ciałach legislacyjnych i wykonawczych”³³. Uwzględniając wskazane cechy należy uznać, że cytowana definicja, choć powszechnie przyjęta, a zarazem czytelna i zrozumiała, nie wyczerpuje wszystkich możliwych sposobów zrozumienia całego zagadnienia.

Z jednej bowiem strony analizowane w ich obecnej formie transnarodowe federacje nie są partiami politycznymi w pełnym tego słowa znaczeniu³⁴.

³¹ Zdaniem Waldemara Wojtasika dającą się zauważyć prawidłowością jest złożona wielosystemowość europejskiego systemu partyjnego oraz niezwykle zawyły układ powiązań między poszczególnymi podmiotami politycznymi i grupami wpływu, wynikający chociażby z doraźnych przetargów, strategii i układów członkowskich. Zob. szerzej: W. Wojtasik, *Specyfika rywalizacji politycznej w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, <http://www.sbc.org.pl/Content/22125/wojtasik.pdf>, s. 19.

³² Za ilustrację tych wątpliwości niech posłuży przeprowadzona w 2009 i 2011 r. analiza treści proklamowanych manifestów wyborczych Partii Europejskich Socjalistów (PES), Europejskiej Partii Ludowej (EPP), Europejskiej Partii Zielonych (EGP) oraz ich stronnictw członkowskich. Na jej podstawie można wnosić, że federacje nie spełniają programowego warunku konwergencji, a wszelkie podobieństwa między europejskimi i krajowymi tezami programowymi mają charakter instrumentalny i fasadowy. Zob. szerzej: E. Siglas, J. Pollak, *Political Parties at the European Level: Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergences*, [w:] *The Challenges of Democratic Representation in the European Union*, S. Kröger, D. Friedrich (eds.), Basingstoke 2012, s. 23-40; P. Kaleta, *Status prawny europejskiej transnarodowej federacji partii politycznych – studium przypadku Europejskiej Partii Ludowej*, „Studia Europejskie”. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego 2012, nr 3, *passim*.

³³ Termin przytoczony za: G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge 2005, s. 24. Warto podkreślić, że z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu oraz w celu uniknięcia spekulacji intelektualnej autorka celowo nie wdaje się w debatę definicyjną i ogranicza wyłącznie do tego jednego pojęcia, które zresztą jest najbardziej precyzyjne i jednoznaczne.

³⁴ Podobny tok rozumowania można znaleźć u innych autorów: B. Kosowska-Gąstoł, *Zasady tworzenia grup politycznych...*, *op. cit.*, s. 73, W. Gagatęk, *Status praw-*

W Unii Europejskiej brak jest rządu centralnego, o udział w którym mogłyby one konkurować między sobą. Poza tym związek między obywatelami państw członkowskich a partiami szczebla europejskiego jest pośredni, albowiem wspomniane organizacje w dalszym ciągu nie mogą nominować kandydatów w wyborach do Parlamentu lub Komisji Europejskiej lub na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Nominacje te pozostają prerogatywą partii i rządów narodowych, zaś arena krajowa nadal pozostaje zasadniczym miejscem, gdzie zapada większość decyzji. Dostrzegalne są też ograniczone możliwości apelowania do elektoratu poprzez wykorzystanie ideologii, ponieważ zaspokojenie jego oczekiwań ma charakter drugorzędny w wyborach europejskich.

Z drugiej jednak strony nie można zapominać, że Unia Europejska oficjalnie uznaje ponadnarodowe stowarzyszenia za partie polityczne i akcentuje konieczność zapewnienia im odpowiednich środków finansowych w budżecie Wspólnoty³⁵. Za taką wykładnią przemawia także funkcjonalny związek między nimi, obejmujący podobieństwo wewnętrznych struktur organizacyjnych, zbieżność manifestów wyborczych w elekcjach europejskich i założeń ideowo-programowych w wyborach krajowych oraz paralelizm unijnych i narodowych regulacji prawnych, pozwalających na indywidualne członkostwo w ich struktu-

ny transnarodowych federacji partii politycznych w Unii Europejskiej, http://www.mpp.org.pl/16/16_6.html (data dostępu 12.09.2013), *passim*; W. Gagat, *Transnarodowe federacje partii politycznych w UE*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2006, nr 16, s. 190-220, A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 182-189. Ciekawą próbę usystematyzowania tego zagadnienia wprowadza także J. Ruskowski. Jego zdaniem bowiem, choć ponadnarodowe stowarzyszenia polityczne spełniają kryteria, które pozwalają określać je mianem partii, wypełniają bowiem charakterystyczne dla politycznych stronnictw funkcje, w tym też kierunku zmierza ich ewolucja organizacyjna, to jednak „nie są one wyrazicielkami specyficznie ponadnarodowych interesów politycznych”. To z kolei czyni niemożliwym określenie ich „jako w pełni ponadnarodowych partii politycznych”. Zob. szerzej: J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym...*, *op. cit.*, s. 241. Stanowisko to nawiązuje w swych założeniach do opinii K. Sobolewskiej-Mysłik, *Rozwój europartii jako ponadnarodowych struktur życia...*, *op. cit.*, s. 282-283.

³⁵ Przedstawione w oparciu o rozporządzenie (WE) Nr 1524/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (Dz.Urz. Unii Europejskiej L 343 z 27 grudnia 2007, s. 5-8).

rach³⁶. Nie ulega również wątpliwości, że zasadniczym celem rywalizujących między sobą stowarzyszeń i stronnictw politycznych jest uformowanie stabilnych większości wokół projektów aktów prawnych, które zostaną ewentualnie przyjęte.

Reasumując powyższe dociekania, wobec braku obiektywnych i w pełni weryfikowalnych kryteriów czynienie owych dystynkcji wydaje się zbędne. Wniosek ten potwierdza wypowiedź Christophera Lorda, uznawanego za jednego z najwybitniejszych badaczy transnarodowych federacji partii politycznych. W jego opinii „strukturalne podobieństwa między europartiami i konwencjonalnymi stronnictwami politycznymi może mieć wyłącznie charakter mimosny [...], stąd też błędem byłoby próbować dokonywać teoretycznego rozgraniczenia między nimi”³⁷. Wśród zwolenników tego przekonania można także wymienić Dimitrisa Tsatos, zdaniem którego „zamiast wnikać w różnice pomiędzy ugrupowaniami krajowymi a wspólnotowymi, korzystniejszym będzie przyjęcie, że te pierwsze posiadają wiele różnych cech tych drugich wyprowadzonych i przekazywanych *mutatis mutandis*”³⁸.

4. Zbieżność programowa

Pomimo istnienia rozlicznych trudności związanych z rozumieniem terminu, wydaje się, że cechą wspólną większości analiz jest przekonanie, jakoby transnarodowe partie polityczne stanowią coś więcej niż tylko grupę krajowych stowarzyszeń. Bezpośrednim następstwem przyjętego założenia jest z kolei do-

³⁶ Należy zauważyć, że choć członkostwo w ugrupowaniach wspólnotowych ma zazwyczaj charakter korporacyjny (zbiorowy), dopuszczalna jest również forma indywidualnej partycypacji politycznej obywateli. Polega na przyznawaniu poszczególnym pretendentom kategorii „aktywistów”, którzy choć nie mają prawa głosu, to jednak mogą demonstrować swe poglądy, wyrażać interesy, dążenia i postulaty społeczeństwa, brać udział w spotkaniach oraz organizować się samodzielnie w grupy robocze na arenie narodowej. Pionierskie inicjatywy na tym polu podjęła Partia Europejskich Socjalistów. Zob. A. Skrzypek, *Ludzie na pierwszym miejscu. Analiza procesu tworzenia Manifestu Wyborczego Partii Europejskich Socjalistów na wybory 2009 roku*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 14, s. 252.

³⁷ S. Hix, Ch. Lord, *Political Parties in the European Union*, London 1997, s. 123.

³⁸ D. Tsatos, *European Political Parties? Preliminary Reflections on Interpreting the Maastricht Treaty Article on Political Parties (Article 138a of the EC Treaty)*, [w]: „Human Rights Law Journal” 1995, 16, 13 (1995), s. 19.

mniemanie, że dla ich międzypartyjnego porozumienia niezbędny jest pewien stopień ideologicznej spójności, który umożliwi pogłębianie więzi integracyjnych między poziomem europejskim a narodowym, realizowanie wspólnych celów oraz ogłaszanie spójnych, właściwie sformułowanych zapisów statutowych. Powyższe postulaty i stanowiska partii winny z kolei znaleźć odzwierciedlenie w nadrzędnych dokumentach federacji, czyli europejskich manifestach wyborczych, stanowiących zbiór „wskazówek ideowych dla europejskich rodzin partyjnych”³⁹. Tylko bowiem podczas europejskiej rywalizacji wyborczej mają one szansę odegrać swoje role w procesie „kształtowania i wyrażania opinii społeczeństwa europejskiego” oraz „zbliżania polityki prowadzonej na szczeblu krajowym do polityki szczebla unijnego”⁴⁰.

Proklamowany manifest jest zatem nie tylko świadectwem przyjętej oraz realizowanej koncepcji organizacji i funkcjonowania danego ugrupowania, ale także dowodem na istnienie demokracji wewnątrzpartyjnej. Stanowi przy tym forum dyskusji między koalicjantami, podstawę ich wspólnych działań oraz symbol zjednoczenia w zakresie konkretnych wyzwań politycznych i społecznych. Ponadto, wyrazista strategia polityczna ułatwia przełamanie impasu negocjacyjnego w sytuacjach, gdy brak wspólnego porozumienia blokuje postępy w tworzeniu polityki oraz uniemożliwia zawarcie ponadpartyjnego konsensusu co do planu prac w nowej kadencji. Dzięki wspólnie wypracowanym tezom programowym adwersarze i stronnicy polityczni otrzymują wyraźny sygnał, że federacja jest jednością, a zarazem partią polityczną w tradycyjnym rozumieniu i tak winna być traktowana⁴¹. Jednocześnie wspólna, opracowana w drodze konsensusu oferta programowa może pełnić doniosłą rolę w lokalnej kampanii wyborczej, stanowi bowiem dobrą okazję dla krajowych partii politycznych, by wykazać, jak poważnie traktują swoje członkostwo w federacji. To również właściwy moment, żeby zwiększyć proces identyfikacji politycznej obywateli oraz ich pośredni wpływ na proces decyzyjny w UE.

³⁹ A. Skrzypek, *Ludzie na pierwszym miejscu...*, *op. cit.*, s. 250.

⁴⁰ Pierwszy cytat za art. 138a Traktatu z Maastricht, drugi zaś za: Wniosek Komisji w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych COM (2012)0499 – C7-0288-2012/0237 (COD).

⁴¹ Podobna ocena znajduje się też na stronie internetowej *Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union Website*; http://www.aalep.eu/election_manifestos_%3A_caveat_emptor_! (data dostępu 24.09.2013).

Zazwyczaj jednak partie narodowe nie informują o swojej afiliacji z partią europejską, zaś tematyka prowadzonych przez nie kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego oscyluje wokół spraw i priorytetów wewnątrz krajowych, a nie ponadnarodowych. Wśród najistotniejszych przyczyn tego zjawiska należy wymienić erozję zaufania publicznego dla struktur unijnych, ograniczoną funkcję przedstawicielską Parlamentu Europejskiego, brak bezpośredniego związku między aktem wyborczym głosujących a kształtem europejskiej egzekutywy, ograniczony poziom współpracy w ramach europejskich koalicji stowarzyszeń politycznych oraz brak konieczności zabiegania przez partie o poparcie elektoratu europejskiego. Inną ważną przyczyną niepodnoszenia w trakcie kampanii kwestii europejskich jest rozdrobnienie polityczne koalicjantów oraz występujące między nimi różnice dotyczące procesu integracji, jego tempa bądź zakresu. W sytuacji ewidentnych rozbieżności w deklaracjach programowych poszczególnych ugrupowań istnieje co prawda możliwość zawieszenia ich członkostwa, jest to jednak *ultima ratio*, nie dające gwarancji na przyszłe „posłuszeństwo” partii członkowskiej. Należy również pamiętać, że ten sposób wywierania wpływu może się okazać szkodliwy dla partii poziomu europejskiego, zwłaszcza gdy stronnictwo narodowe jest duże i wpływowe⁴².

5. Projekt ponadnarodowych list wyborczych

Słabość programowa, brak wyrazistej strategii europejskich platform politycznych, niska motywacja obywateli do uczestniczenia w wyborach oraz poddawanie w wątpliwość nie tylko legitymizacji rządzących, ale przede wszystkim sposobu funkcjonowania całego systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej spowodowało, że Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przygotowała propozycję zmian w prawie wyborczym. Zgodnie z tą koncepcją oprócz dotychczasowego trybu wyboru deputowanych do unijnego ciała parlamentarnego w elekcjach krajowych, obywatele mieliby możliwość zagłosowania (drugi głos) na kandydata z jednej, wspólnej listy europejskiej⁴³. Prawo jej

⁴² Wątek odmiennych postaw polityczno-programowych w obrębie jednej euro-partii wielokrotnie pojawia się u S. Hixa, Ch. Lorda, *Political Parties...*, *op. cit.*, s. 172, 192, 201 oraz E. Siglasy, J. Pollaka, *Political Parties at the...*, *op. cit.*, s. 26, 29, 34.

⁴³ W rezultacie zmian powstałby jeden okręg wyborczy, obejmujący swym zasięgiem całe terytorium Unii Europejskiej. Zob. szerzej: Sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, nr 36/2011, Bruksela 30.04.2011, s. 1.

układania miałyby transnarodowe federacje partii politycznych, a znajdujący się na niej nominaci byłiby wyłaniany zgodnie z zasadą równowagi płci oraz pochodziliby z co najmniej jednej trzeciej liczby państw unijnych⁴⁴. Łącznie projekt zakłada wprowadzenie do wspólnotowego zgromadzenia dodatkowych 25 posłów, a więc zwiększenie liczby miejsc w Parlamencie z 751 do 776. Podział mandatów między konkurencyjne listy wyborcze odbywałby się na podstawie metody Sainte-Laguë.

W opinii architekta tego przedsięwzięcia, brytyjskiego eurodeputowanego Andrew Duffa, propozycja wprowadzenia dodatkowego „unijnego okręgu wyborczego” przyczyniłaby się do „wzmocnienia europejskiego systemu partyjnego oraz zeuropeizowania kampanii wyborczych”, albowiem kandydaci umieszczeni na ponadnarodowych listach siłą rzeczy musieliby skupiać się na rzeczywistych problemach Wspólnoty, a nie na lokalnych kampaniach⁴⁵. Ponadto kampania wyborcza musiałaby być prowadzona w co najmniej kilku, jeśli nie we wszystkich państwach członkowskich, a jej koordynację przejęłyby euro-partie.

Reforma dotychczasowych procedur obejmowałaby także wprowadzenie wspólnego terminu wyborów. Elekcja trwałaby zawsze dwa dni, tj. odbywałaby się w sobotę i niedzielę, a jej data zostałaby przesunięta z czerwca na maj. Zmiany te nie tylko ograniczyłyby problem absencji wyborczej, ale i doprowadziły do zaistnienia rzeczywistego związku między wynikami głosowania a przyszłym kształtem Komisji Europejskiej⁴⁶.

⁴⁴ Stwarzałoby to szansę na wykreowanie tzw. głosowania preferencyjnego za pośrednictwem systemu list półotwartych, pozwalających wyborcy na wyrażenie preferencji konkretnych kandydatów, *ibidem*, s. 2.

⁴⁵ Fragment wypowiedzi A. Duffa, *ibidem*.

⁴⁶ Zdaniem W. Gagatka i R. Trzaskowskiego rozpoczęcie działalności przez organ wyłoniony przed wyborem w lipcu nowego przewodniczącego Komisji Europejskiej pozwoliłoby, aby skład europejskiej egzekutywy odzwierciedlał wyniki wyborów do unijnego zgromadzenia parlamentarnego. Zamiarem projektodawcy, niewyraźnym *explicite*, było bowiem, aby pierwsze osoby z ponadnarodowej listy wyborczej były nominatami na przyszłe stanowiska we wspólnotowym organie wykonawczym; zob. *ibidem*, s. 3; W. Gagatek, *Perspektywy utworzenia transnarodowych list kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, <http://www.wojciechgagatek.pl/wp-content/uploads/2013/02/Gagatek-Perspektywy-utworzenia-transnarodowych-list-kandydat%C3%B3w-w-wyborach-do-Parlamentu-Europejskiego.pdf>, s. 3, (data dostępu 25.09.2013).

Kolejna propozycja zmian dotyczy wprowadzenia w państwach członkowskich, których liczba mieszkańców przekracza 20 mln osób, obowiązkowego podziału na okręgi wyborcze. W konsekwencji wyrównania poziomu reprezentacji poszczególnych regionów kraju wzrosnąć ma partycypacja polityczna obywateli oraz pogłębienie integracji między wyborcą a jego okręgiem. Projektodawca chce również stworzenia jednolitego prawa do kandydowania i obniżenie czynnego prawa wyborczego do lat 16, a biernego do lat 18.

Konkludując powyższe, pozycja ustrojowa transnarodowych federacji partii politycznych zmieniła się w sposób istotny za sprawą przepisów wprowadzonych przez Traktat z Maastricht w 1993 r. Do tego czasu ich aktywność nie była usankcjonowana normami traktatowymi i znajdowała wyraz jedynie w koordynowaniu wyborów europejskich oraz wspieraniu deputowanych działających w PE. W następstwie postępującego procesu integracji europejskiej i rozwoju unijnego parlamentaryzmu wzrosła rola podmiotów i instytucji wspólnotowych oraz grup wpływu o charakterze gospodarczym, politycznym i związkowym. Wzmocnieniu uległy też powiązania między decydentami politycznymi na obu poziomach (krajowym i transnarodowym) oraz zdolności organizacyjne partii paneuropejskich. Ilustracją tych tendencji było pojawienie się kolejnych norm prawnych, regulujących funkcjonowanie wspólnotowych struktur partyjnych i zasad ich finansowania.

Zmiany te nie przyniosły jednak oczekiwanego skutku, jakim było zwiększenie ich możliwości bezpośredniego wpływu na politykę. Za przyczynę tego stanu rzeczy można uznać nietypową strukturę instytucjonalną UE, unikalne relacje między substytutem władzy wykonawczej a przedstawicielskiej, wymuszoną procedurą współdecydowania i współdziałanie partii na szczeblu europejskim, rozłamy wewnątrzpartyjne, oddalenie obywateli od struktur i procesów decyzyjnych UE i wynikający stąd deficyt legitymizacji politycznej dla istniejącego systemu władzy, ograniczone uprawnienia kreacyjne Parlamentu Europejskiego we wspólnotowym procesie decyzyjnym oraz zdominowaniu eurowyborów przez politykę krajową.

Legal and political status of transnational federations of political parties

Summary

The article discusses a legal and political status of transnational federations of political parties. In the introduction the author presents fundamental institutional principles of the European Union and describes the nature of two separate organisational structures functioning within it, i.e. groups (*item* political factions) and transnational federations of political parties. The first part introduces theoretical and political dimensions of the discourse on historical origins of parties functioning at European level. It is concluded with a law-making analysis of their status. The second part discusses controversies concerning the functioning of transnational federations of political parties, which in the author's opinion comprise: considerable polarisation between actors on the national political scene and absence of common programme in European elections. An important part of this subchapter is an attempt to answer a question whether transnational federations of political parties are solely umbrella organisations providing a political programme and organisational framework for the member parties or whether they are open European political factions. The third part is devoted to the analysis of their ideological cohesion as expressed in the fundamental documents of the federations or European election manifestos. The fourth part discusses the issue of reform of current election procedures, including creation of supranational European electoral list, introduction of one election day and obligatory division of member states into electoral districts.

Systemrechtliche Position der transnationalen Föderationen politischer Parteien

Zusammenfassung

Der Beitrag wurde der systemrechtlichen Position der transnationalen Föderationen politischer Parteien gewidmet. In der Einführung stellte die Verfasserin die fundamentalen institutionellen Grundsätze dar, auf denen die Europäische Union basiert und charakterisierte zwei getrennte organisatorische Strukturen, die in ihrem Rahmen funktionieren und zwar die Gruppen *item* politische Fraktionen und transnationale Föderationen politischer Parteien. Im ersten Teil,

der einen einleitenden Charakter hat, wurde die theoretische und politische Dimension des Diskurses zur geschichtlichen Genese einer Partei der europäischen Ebene präsentiert. Eine rechtsbegründende Analyse ihres Status schließt diesen Teil der Publikation. Im zweiten Teil wurden Kontroversen betreffend die Art und Weise, wie die transnationalen Föderationen politischer Parteien funktionieren, dargestellt. Nach Meinung der Verfasserin sind das: eine wesentliche Polarisierung der Akteure des politischen Lebens der einzelnen Länder und kein gemeinsames Manifest bei den europäischen Wahlen. Ein wichtiges Element des zweiten Teiles ist auch der Versuch, die Frage zu beantworten, ob die transnationalen Föderationen politischer Parteien ausschließlich Schirmherrschaftsorganisationen sind, die die Mitgliedparteien in ihre sachliche und organisatorische Obhut nehmen, oder ob sie auch offene europäische Parteien sind. Der dritte Teil wurde der Analyse ihrer ideologischen Kohärenz gewidmet, die in den vorrangigen Dokumenten der Föderation, also in den europäischen Wahlmanifesten geäußert werden. Der vierte Teil des Beitrags befasst sich mit der Frage der Reform der bisherigen Wahlverfahren, die aus der Gründung einer übernationalen europäischen Liste, Einführung eines gemeinsamen Wahltermins und einer pflichtigen Einteilung der Mitgliedstaaten in Wahlbezirke bestehen würde.