

*Paweł Kaleta**

Status prawny europejskiej transnarodowej federacji partii politycznych – studium przypadku Europejskiej Partii Ludowej

Wprowadzenie. Podstawowe informacje o EPP

Parlament Europejski pozostaje jedyną bezpośrednio wybieraną instytucją (organem) Unii Europejskiej. Próba przedstawienia aktualnej charakterystyki partii politycznych reprezentowanych na jego forum (choć – o czym będzie jeszcze mowa – nie tylko na nim) powinna zatem uwzględnić zarówno aspekty narodowe (m.in. związane z ich genezą), jak i to, że ich istnienie jest w pewnej mierze efektem procesów rozwoju demokracji bezpośredniej w ramach Unii Europejskiej jako całości.¹ Przedmiotem niniejszego artykułu będzie wobec tego określenie charakteru prawnego takiej ponadnarodowej organizacji politycznej na przykładzie Europejskiej Partii Ludowej (European People's Party – EPP),² obecnie najsilniejszej spośród reprezentowanych w Parlamencie Europejskim, podstawowym zagadnieniem zaś – próba wskazania, jakimi cechami charakteryzują się partie polityczne na poziomie europejskim, oraz czy przyjęte w ramach UE przepisy odnoszące się do partii politycznych właściwie rozstrzygnęły kwestie związane z działalnością partii na tym poziomie. Artykuł ma zatem charakter rozprawy prawniczej (opartej na stanie prawnym i faktycznym z 2012 r.), z pewnymi elementami politologicznymi (na co dodatkowo wpływa charakter źródeł, jak również uwzględnienie obserwacji praktyki oraz doświadczeń autora).

* **Paweł Kaleta** – doradca we Frakcji Europejskiej Partii Ludowej (EPP) w Parlamencie Europejskim; artykuł zawiera osobiste poglądy autora.

¹ S. Hix, Ch. Lord, *Political Parties in the European Union*, London 1997; T. Jansen, *European People's Party: Origins and Development*, Brussels 2006.

² W niniejszym tekście przyjęto skrót EPP na oznaczenie Europejskiej Partii Ludowej, jako prawdopodobnie bardziej rozpoznawalny niż poprawny polski skrót EPL.

Europejska Partia Ludowa to jedna z transnarodowych federacji partii politycznych, a zatem „organizacji aktywnych w ramach Unii Europejskiej, skupiających partie polityczne, reprezentujące określoną ideologiczno-programową rodzinę partii, dysponujących określonymi cechami proceduralno-strukturalnymi jako przejaw procesu instytucjonalizacji, które nadają im charakter (europejskich) partii politycznych”.³ EPP zrzesza szeroko rozumiane partie centroprawicowe z całej Europy, a zajmuje się przede wszystkim koordynacją ich wysiłków w ramach tych organów, w których istotną rolę odgrywają podziały polityczne, czyli w Parlamencie Europejskim i Komitecie Regionów Unii Europejskiej (choć znaczenie reprezentacji tego ostatniego na forum EPP wydaje się być dość zmienne), oraz w zgromadzeniach parlamentarnych Rady Europy, Unii Zachodnioeuropejskiej i OBWE (a także NATO). Choćby z tego względu nie można jej utożsamiać z tworzonymi w niektórych z tych instytucji frakcjami (*groups*) politycznymi.⁴ Taki brak pokrywania się składu federacji i frakcji (nie tylko w PE)⁵ jest zresztą na poziomie europejskim regułą, EPP stanowiłaby obecnie na tym tle raczej wyjątek. Dlatego w poniższych rozważaniach zaistnieje niekiedy potrzeba objaśnienia rozwiązań dotyczących frakcji w PE, mającego na celu uniknięcie ewentualnych nieścisłości, jak również wynikającego z wagi pewnych uprawnień Parlamentu Europejskiego w stosunku do partii politycznych na poziomie europejskim.

Europejska Partia Ludowa jest zatem przede wszystkim miejscem spotkań i refleksji swych ugrupowań członkowskich w kwestiach ważnych dla całego kontynentu. Całego, bowiem w jej pracach uczestniczą także partie spoza UE, np. z państw członkowskich EFTA (Norwegia, Szwajcaria), państw kandydujących do Unii (Chorwacja, Turcja), a także innych (pozostałe państwa sukcesyjne dawnej Jugosławii, Albania, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Armenia, Białoruś). W doktrynie podkreśla się skądinąd, że „europejskie partie polityczne” okazują się „pomocne w tworzeniu kontekstu, w ramach którego mogą być nawiązywane sojusze między partiami w poszczególnych krajach”.⁶ Europejskie transnarodowe federacje partii politycznych nie tworzą

³ A. Antoszewski, R. Herbut, *Encyklopedia politologii, t. 3: Partie i systemy partyjne*, Kraków 1999, s. 304–305; określenia „transnarodowa federacja partii politycznych” oraz „europejska partia polityczna”, a także „partia polityczna na poziomie europejskim”, będą w niniejszym artykule stosowane zamiennie.

⁴ A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 46–47; autorzy ci podkreślają wszakże rolę frakcji w PE jako „bazy tworzenia” transnarodowych federacji.

⁵ Zob. np.: K. Sasmatzoglou, *European Factbook 2011. The European People's Party and Centre-Right Politics*, Brussels 2010, s. 14 i nast.

⁶ J. van Laarhoven, *Political Party Building in Eastern Europe*, „European View” no. 1/2008, s. 78.

jednak same przez się żadnej odrębnej organizacji politycznej, lecz istnieją w ścisłym powiązaniu z poziomem państw, co podkreśla niezależność poszczególnych partii wchodzących w skład tych federacji.⁷

„Europejskie partie polityczne” a prawo pierwotne UE

Podstawowym przepisem, który bezpośrednio reguluje kwestię statusu europejskich transnarodowych federacji partii politycznych, jest art. 10 ust.4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) z 7 lutego 1992 r.,⁸ stanowiący, że „*Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do formowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii*”. Istotny jest również art. 224 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),⁹ w brzmieniu ustalonym przez traktat reformujący (Traktat Lizboński) z 13 grudnia 2007 r.: „*Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają status partii politycznych na poziomie europejskim, o których mowa w art. 10 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, a w szczególności zasady dotyczące ich finansowania*”. Odnosząc się do powyższych przepisów, trzeba jednak wskazać również na działalność polityczną w ramach Unii, prowadzoną przez partie polityczne z poszczególnych państw członkowskich UE (krajowe partie polityczne). To one właśnie, choć należą (albo nie) do którejs z „europejskich partii politycznych”, prowadzą w poszczególnych państwach członkowskich własne, co do zasady odrębne, kampanie wyborcze (zob. jednak: rozdz. 3), by następnie łączyć się w ramach wspomnianych już frakcji politycznych o charakterze wielonarodowym,¹⁰ oczywiście praktycznie zawsze wybierając odpowiadające ich własnym transnarodowym federacjom.

Uprawnienie posłów do Parlamentu Europejskiego do zrzeszania się we frakcje – jako jedyne mające podstawę w prawie pierwotnym UE – wywodzi się z art. 232 TFUE, przewidującego uchwalenie przez PE swojego regulaminu. Przesłankami utworzenia frakcji są bowiem wymienione w regulaminie: istnienie odpowiedniej liczby posłów pragnących do niej przystąpić

⁷ Tak m.in. A. Maurer, J. Mittag, *Europejskie koalicje partyjne w: Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, red. W. Weidenfeld, W. Wessels, Gliwice 2002, s. 101.

⁸ Tekst jedn., Dz.Urz. UE, C 83, 30.03.2010, s. 1.

⁹ Tekst jedn., Dz.Urz. UE, C 83, 30.03.2010, s. 47.

¹⁰ Por.: C. Ross, *Ogólny przegląd instytucji Unii Europejskiej. Struktury i procedury*, Warszawa 2000, s. 31, za: Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Makowska, *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 405 – wywód zachowujący aktualność w obecnym stanie prawnym.

oraz ich pochodzenie. Konkretnie rzecz biorąc, począwszy od 14 lipca 2009 r. warunkiem powstania frakcji jest zadeklarowanie przynależności do niej co najmniej 25 posłów pochodzących z co najmniej jednej czwartej (czyli w praktyce siedmiu) państw członkowskich (art. 30 ust. 2 regulaminu Parlamentu Europejskiego).¹¹ Kryteria te mają być rzecz jasna katalizatorem (dość już skądinąd zaawansowanego) procesu przekształcania podstawowej struktury Parlamentu Europejskiego od ugrupowań politycznych opartych na solidarności narodowej do mających za podstawę solidarność wspólnotową.¹² Analizując je, nie sposób też nie zauważyć, że frakcje polityczne w Parlamencie Europejskim stały się istotnym narzędziem integracji europejskiej na poziomie politycznym i ponadnarodowym. Z jednej bowiem strony frakcje te stanowią bazę współpracy posłów z różnych państw członkowskich, z drugiej – pozwalają na wykształcenie wspólnych interesów politycznych o charakterze europejskim. Ponadto druga przesłanka formalna powstania frakcji politycznej jasno wskazuje na fakt, że niemożliwe jest powołanie frakcji skupiającej tylko polityków z jednego kraju.

Przepis dotyczący „europejskich partii politycznych” znalazł się także w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r.,¹³ której art. 12 ust. 2 brzmi: „*Partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli*”.

Analiza prawa pierwotnego dość wyraźnie ukazywałaby zatem rolę, jaką wyznaczono partiom politycznym w ramach procesów integracyjnych zachodzących w Unii Europejskiej. Jego przepisy mówią bowiem o „partiach europejskich” czy o kształtowaniu świadomości i wyrażaniu woli „obywateli Unii” (a nie – jak w poprzednim stanie prawnym – obywateli jej państw członkowskich). Dodatkowych argumentów na rzecz tej tezy dostarczy analiza prawa wtórnego, w którym znalazły miejsce bardziej szczegółowe przepisy dotyczące statusu prawnego europejskich transnarodowych federacji partii politycznych.

„Europejskie partie polityczne” a prawo wtórne UE

Podstawowym aktem prawnym w przedmiocie statusu tych partii jest w omawianym zakresie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2004/2003 z 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów

¹¹ Tekst jedn., Dz.Urz. UE, L 44, 15.02.2005, s. 1 z późn. zm.

¹² Tak D.Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris 1997, s. 136, za: Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Makowska, op.cit., s. 415.

¹³ Tekst jedn., Dz.Urz. UE, C 83, 30.03.2010, s. 389.

regulujących działalność partii politycznych na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania.¹⁴ W rozporządzeniu tym stwierdza się (art. 2), że partia polityczna na poziomie europejskim to związek obywateli dążący do osiągnięcia celów politycznych, uznany przez co najmniej jedno państwo członkowskie zgodnie z jego prawem wewnętrznym lub utworzony w co najmniej jednym państwie członkowskim zgodnie z tym prawem. Z kolei sojusz partii politycznych został uznany za współpracę między co najmniej dwiema partiami politycznymi.

Partia polityczna na poziomie europejskim musi: posiadać osobowość prawną w państwie członkowskim, w którym ma swą siedzibę; być reprezentowana w przynajmniej jednej czwartej państw członkowskich przez posłów do Parlamentu Europejskiego, w parlamentach narodowych lub regionalnych albo w zgromadzeniach regionalnych, lub też uzyskać w przynajmniej jednej czwartej państw członkowskich co najmniej 3% głosów oddanych w każdym z tych państw w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego; przestrzegać w swoim programie zasad, na których oparta jest Unia Europejska; uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego albo wyrazić taką wolę (art. 3 ust. 1 rozporządzenia).

W doktrynie prawa europejskiego wskazuje się, że dwa pierwsze z wymienionych kryteriów mają charakter obiektywny, kryterium trzecie ma bez wątpienia charakter ideologiczny, czwarte zaś jest subiektywne, gdyż nawiązuje do woli danej partii politycznej.¹⁵ Dwa pierwsze kryteria weryfikuje z urzędu Parlament Europejski (podobnie jak zgodność podmiotu z definicją z art. 2). Nieco odmienna jest procedura związana z weryfikacją kryterium ideologicznego, bowiem kontrola jego spełnienia następuje na wniosek 1/4 posłów do Parlamentu Europejskiego, reprezentujących co najmniej trzy frakcje polityczne. PE powinien wówczas najpierw wysłuchać przedstawicieli partii, której dotyczy postępowanie, oraz zwrócić się do trzyosobowego komitetu wybitnych osobistości o wydanie stosownej opinii (jednego z członków tego komitetu mianuje Parlament, dwóch pozostałych odpowiednio Rada i Komisja Europejska). Następnie zostaje podjęta uchwała (rezolucja) PE – w razie wyrażenia negatywnej oceny kontrolowana partia traci status partii politycznej na poziomie europejskim oraz wsparcie finansowe ze strony UE (art. 5 rozporządzenia).

Partia polityczna na poziomie europejskim w celu uzyskania wsparcia finansowego składa co roku odpowiedni wniosek do Parlamentu Europej-

¹⁴ O.J., L 297, 15.11.2003, s. 500, z późn. zm.

¹⁵ Tak F. Jasiński, C. Mik, *Partie polityczne na poziomie europejskim*, „Zeszyty Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej” nr 4/2004, s. 17–18.

skiego. Załącza się do niego stosowne dokumenty, m.in. program polityczny wskazujący cele partii politycznej na poziomie europejskim oraz jej statut. Zmiana ich treści wymaga powiadomienia Parlamentu w terminie dwóch miesięcy, a niespełnienie tego obowiązku powoduje zawieszenie wsparcia finansowego dla partii politycznej (art. 4 rozporządzenia). O udzieleniu danej partii pomocy finansowej rozstrzyga Parlament Europejski w terminie trzech miesięcy od daty złożenia wniosku. Wskazuje zarazem wysokość owego wsparcia, na którą wpływa przede wszystkim liczba posłów reprezentujących daną partię w Parlamencie Europejskim – im większa ich liczba, tym proporcjonalnie wyższa pomoc finansowa. Istotną rolę w finansowaniu partii politycznych na poziomie europejskim odgrywają też zasady przejrzystości finansowej. Partie otrzymujące pomoc finansową upubliczniają zatem swoje przychody i wydatki oraz składają oświadczenia o aktywach i pasywach. Mają też obowiązek wskazywania wszystkich źródeł swego finansowania oraz zakaz przyjmowania darowizn: anonimowych; przekraczających kwotę 12 tys. euro w ciągu roku od jednego darczyńcy; pochodzących od władz publicznych i przedsiębiorców od nich zależnych oraz (co charakterystyczne) od frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim (art. 6 rozporządzenia). Ponadto wysokość środków przekazywanych przez krajowe partie polityczne ich europejskim transnarodowym federacjom nie może przekraczać w danym roku 40% dochodów budżetowych tych ostatnich (o czym warto pamiętać przy analizowaniu przepisów wewnętrznych dotyczących składek członkowskich, zob.: rozdz. 5).

Udzielanie partiom politycznym na poziomie europejskim pomocy finansowej odbywa się zgodnie z zasadą, że uzyskane środki nie mogą być bezpośrednio lub pośrednio wykorzystywane do wsparcia finansowego innych partii, zwłaszcza krajowych partii politycznych (art. 7). Z tym zastrzeżeniem europejskie transnarodowe federacje partii politycznych mogą jednak przeznaczać owe środki do prowadzenia własnej kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (art. 8), o czym przesądziło rozporządzenie 1524/2007 PE i Rady UE z 18 grudnia 2007 r.¹⁶ W takim samym kontekście należy również odnotować istnienie kodeksu postępowania „europejskich partii politycznych” w kampanii wyborczej do PE, podpisanego przez reprezentantów czterech z nich (EPP, socjalistów, liberalów i zielonych) 9 kwietnia 2008 r.

Pomoc finansowa dla partii politycznych na poziomie europejskim udzielana jest też z zachowaniem zasady celowości. Zatem środki uzyskane w ramach tej pomocy winny zostać wykorzystane w celu realizacji postu-

¹⁶ Dz.Urz. UE, L 343, 27.12.2007, s. 5.

latów zawartych w programie partii, który każdorazowo załącza się do wniosku o przyznanie wsparcia finansowego. Wskazuje się również (art. 2 ust. 5, art. 9 rozporządzenia), że udzielanie pomocy finansowej partii politycznej na poziomie europejskim odbywa się zgodnie z zasadami kontroli finansowej, opartymi na kryteriach wskazanych w rozporządzeniu Rady 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich.¹⁷

Kontroli finansowej partii politycznych na poziomie europejskim dokonuje bezpośrednio Europejski Trybunał Obrachunkowy, a także niezależni audytorzy zewnętrzni (art. 9). Wzmocnieniu wzmiankowanej już zasady przejrzystości służy z kolei obowiązek publikowania sprawozdania rocznego o udzielonej pomocy finansowej, o stosowaniu rozporządzenia oraz przepisów wykonawczych doń (aktualnie zawiera je decyzja Prezydium PE z 29 marca 2004 r.)¹⁸ na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego (art. 9a rozporządzenia).

Przykładowo, w roku 2011 wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej – w łącznej kwocie 17,1 mln euro – uzyskało 11 podmiotów. Około 60% przyznanych środków otrzymały: Europejska Partia Ludowa (6,2 mln euro), w której przypadku dotacja stanowiła ok. 2/3 dochodów w przedmiotowym roku budżetowym (co jest zgodne z art. 10 ust. 2 rozporządzenia, odpowiedni próg wynosi bowiem obecnie 85%), oraz Partia Europejskich Socjalistów (4,1 mln euro).¹⁹ (Dla porównania w 2008 r. EPP otrzymała 3,3 mln, w 2009 r. – prawie 3,5 mln, a w 2010 r. – 5 mln euro.)

Warto wreszcie wspomnieć o najdalej idącej zmianie, jaką wprowadziło wzmiankowane już rozporządzenie z 2007 r. Zgodnie bowiem z postulatami zgłaszanymi przez europejskie partie stworzyło ono możliwość powstania „fundacji politycznej na poziomie europejskim” – podmiotu wzorowanego na rozwiązaniach funkcjonujących już w wielu państwach członkowskich UE.²⁰ W przypadku EPP 13 września 2007 r. zostało utworzone (z udziałem podmiotów takich jak niemiecka Fundacja im. Konrada Adenauera) Centrum Studiów Europejskich (Centre for European Studies – CES).²¹ Fundacja ta zrzesza obecnie 24 podmioty z 19 państw.²²

¹⁷ O.J., L 248, 16.9.2002, s. 1.

¹⁸ Tekst jedn., Dz.Urz. UE, C 252.

¹⁹ EPP in Action 2011, Brussels 2012, s. 30.

²⁰ Zob. np.: J. van Laarhoven, op.cit., s. 78.

²¹ EPP in Action 2007, Brussels 2008, s. 26.

²² Za stroną internetową CES <http://www.thinkingeurope.eu> [dostęp 18.12.2012].

Przepisy wewnętrzne EPP – statut i regulamin

Obowiązujący statut Europejskiej Partii Ludowej, mający dostosować status prawny tej transnarodowej federacji partii politycznych do rozporządzenia 2004/2003, został nadany dekretem króla Belgów z 23 maja 2005 r. (wydanym na podstawie ustawy z 27 czerwca 1921 r. o stowarzyszeniach użyteczności publicznej, fundacjach oraz międzynarodowych stowarzyszeniach użyteczności publicznej). Po zmianach, dokonanych w latach 2006–2011 (kiedy m.in. dokonano dostosowań związanych z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, choć głównie, i to nie do końca precyzyjnie, w zakresie nowych stanowisk, stworzonych przezeń w instytucjach Unii Europejskiej), statut składa się z 13 tytułów. Stwierdza on, że EPP posiada osobowość prawną w formie znanej prawu belgijskiemu jako „-międzynarodowe stowarzyszenie użyteczności publicznej” (*non-profit*; preambuła).²³

Tytuł I statutu (art. 1–4) określa nazwę, siedzibę, cele oraz czas istnienia (nieoznaczony) federacji. Jeden z odnośnych przepisów (art. 3) stwierdza również, że partie będące członkami EPP wspierają na poziomie krajowym stanowiska zajmowane przez EPP w sprawach Unii Europejskiej, a także zawiera zobowiązanie dla wszystkich osób reprezentujących te partie w różnych podmiotach na poziomie europejskim (zob.: rozdz. 1) do wstąpienia w szeregi frakcji EPP (co, jak wynika z wiedzy autora, przysparza czasami pewnych problemów, przede wszystkim w Radzie Europy).

Tytuł II odnosi się do członkostwa w federacji i w związku z tym zostanie szczegółowo omówiony w dalszej części artykułu. Sześć kolejnych tytułów (art. 10–20) poświęconych jest organom EPP²⁴ i sposobom jej reprezentacji, w wyniku czego stanowią najszerzy spośród bloków zagadnień unormowanych w statucie.

Przedstawiciele partii członkowskich – przede wszystkim delegaci wybrani, w liczbie co najmniej trzech, przez same partie w proporcji do liczby reprezentantów tychże partii w Parlamencie Europejskim albo w izbach niższych parlamentów poszczególnych państw (przy czym pierwszeństwo w otrzymaniu mandatu delegata mają członkowie Rady Politycznej EPP – zob. dalej) – spotykają się na kongresach, zwoływanych co trzy lata albo w razie potrzeby. Kongres, będący ciałem rozstrzygającym m.in. o programie politycznym EPP i zmianach jej statutu (art. 18), wybiera zarząd (*Presidency*) federacji (art. 11).

²³ W związku z powyższym statut oraz regulamin wewnętrzny dość konsekwentnie odnoszą się do EPP jako do „stowarzyszenia”.

²⁴ Por. np.: K. Sasmatzoglou, op.cit., s. 12.

Procedura ta przebiega – za każdym razem w głosowaniu tajnym, zwykłą większością głosów – w ten sposób, że najpierw wybierany jest przewodniczący EPP. Następnie przedstawia on Kongresowi kandydata na sekretarza generalnego (przy czym oba te stanowiska mogą być zajmowane tylko przez przedstawicieli zwyczajnych albo stowarzyszonych partii członkowskich). Zarząd składa się ponadto z dziesięciu wiceprzewodniczących i skarbnika, a także z będących wiceprzewodniczącymi z urzędu: przewodniczących trzech instytucji UE (Rady, Komisji oraz Parlamentu Europejskiego) oraz wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (o ile są związani z EPP), a także przewodniczącego Frakcji EPP w Parlamencie Europejskim. (W skład zarządu, liczącego w związku z tym kilkanaście osób, wchodzi jeszcze honorowi przewodniczący federacji.) Kongres przeprowadza odrębne głosowanie nad każdą kandydaturą, co w praktyce umożliwia utrzymanie równowagi politycznej w ramach EPP między poszczególnymi partiami członkowskimi i reprezentowanymi przez nie krajami. Dopuszcza się ponowny wybór do zarządu. Wszystkie osoby wybrane przez Kongres mogą być przezeń w każdej chwili odwołane. Ponadto, w razie opróżnienia miejsca w zarządzie, wyboru uzupełniającego dokonuje Rada Polityczna, przy czym musi on zostać zatwierdzony przez najbliższy Kongres.

Zarząd federacji – oprócz wypełniania obowiązków wynikających dlań bezpośrednio z przepisów prawa UE i belgijskiego – w szczególności wprowadza w życie rozstrzygnięcia dokonane przez Radę Polityczną (stanowiąc zarazem jej prezydium), przygotowuje roczne sprawozdanie finansowe i projekt budżetu federacji, zapewnia bieżącą obecność EPP w życiu politycznym, nadzoruje prace sekretariatu generalnego, przede wszystkim wykonanie budżetu, wydaje oświadczenia w imieniu EPP na podstawie stanowiska zajętego w danej sprawie przez Radę Polityczną, a także przedkłada Radzie kandydatury na stanowiska honorowych przewodniczących federacji oraz – w porozumieniu z sekretarzem generalnym – zastępców sekretarza generalnego (art. 12 statutu). W celu wykonywania swoich zadań zarząd spotyka się co najmniej osiem razy w roku (na posiedzeniach niejawnych), rozstrzygając bezwzględną większością głosów, przy czym w razie równej liczby głosów „za” i „przeciw” głos rozstrzygający (*casting vote*) należy do przewodniczącego (art. 13). Dopuszczalne jest także rozstrzygnięcie w drodze obiegowej. Na posiedzenia zarządu mogą zostać zaproszeni członkowie Komisji Europejskiej (o ile należą do partii członkowskiej) oraz przewodniczący frakcji EPP w Komitecie Regionów i zgromadzeniach parlamentarnych Rady Europy, UZE, OBWE i NATO; osobami zaproszonymi z urzędu są zastępcy sekretarza generalnego oraz sekretarz generalny Frakcji EPP w Parlamencie Europejskim. Praktyka pokazuje, że w EPP to zarząd

rozstrzyga w najistotniejszych kwestiach, a także koordynuje działania innych organów.

Ważnym organem Europejskiej Partii Ludowej (określanym przez statut wręcz jako „strategiczny”) jest Rada Polityczna (*Political Assembly*),²⁵ w której skład wchodzi (zgodnie z art. 15 statutu) członkowie zarządu, Zarządu Frakcji EPP w Parlamencie Europejskim, przedstawiciele zwyczajnych i stowarzyszonych partii członkowskich (tych pierwszych w liczbie proporcjonalnej do liczby indywidualnych członków federacji, zob.: rozdz. 5, tych drugich zaś – w liczbie określonej przez zarząd), przewodniczący delegacji narodowych do Frakcji EPP w Parlamencie Europejskim, przedstawiciele innych niż partie organizacji będących członkami EPP, członkowie Komisji Europejskiej, jak również prezydiów (*bureau*) Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów (pod warunkiem, że należą do zwyczajnej partii członkowskiej) oraz przewodniczący frakcji EPP w wymienionych już w odniesieniu do zarządu zgromadzeniach typu parlamentarnego. W posiedzeniach uczestniczą z głosem doradczym zastępcy sekretarza generalnego EPP, sekretarze generalni jej frakcji w wymienionych zgromadzeniach typu parlamentarnego, wreszcie *last but not least* przedstawiciele partii o statusie obserwatorów (po dwóch z każdego takiego ugrupowania). Ogółem Rada Polityczna składałaby się zatem nawet z prawie 300 osób. W praktyce obecność na jej posiedzeniach (zgodnie z art. 17 statutu odbywają się co najmniej cztery razy w roku i co do zasady nie są jawne) jest uwarunkowana interesami poszczególnych podmiotów uprawnionych do udziału w jej pracach, ale zawsze obecne są osoby wchodzące w skład zarządu, zastępcy sekretarza generalnego, sekretarz ds. stosunków zewnętrznych (zob. dalej), rzecznik prasowy, a także praktycznie cała reszta składu sekretariatu generalnego oraz większość przedstawicieli partii i organizacji członkowskich. Rada Polityczna rozstrzyga bezwzględną większością głosów.

Kompetencje Rady Politycznej to w szczególności (art. 16 statutu): zapewnianie jednolitości działań EPP i wpływu na politykę europejską w duchu jej programu; wybór (na wniosek zarządu) zastępców sekretarza generalnego; przyjmowanie rocznego sprawozdania finansowego i uchwalanie budżetu; rozstrzyganie w sprawach wniosków o członkostwo w federacji i o wykluczenie z niej; ustalanie wysokości składek płaconych przez partie członkowskie; formułowanie zaleceń dla Kongresu w sprawie zmian w statucie; przyjmowanie regulaminu wewnętrznego oraz wybór honorowych przewodniczących EPP i powoływanie (zgodnie z prawem UE i belgijskim) niezależnego audytora zewnętrznego (*statutory auditor*).

²⁵ Dosłowne tłumaczenie nazwy na język polski: Zgromadzenie Polityczne, wydaje się niezbyt zřejczne.

Bieżące prace polityczno-programowe EPP toczą się w ramach grup roboczych, których liczba w ostatnich latach wahała się dość znacząco, tj. od trzech do siedmiu. Przez cały czas istnieją grupy robocze: ogólna (od 2006 r. „do spraw polityki europejskiej”), do spraw polityki gospodarczej i społecznej oraz do spraw członkostwa w EPP (do 2006 r. „do spraw członkostwa i rozszerzenia”). Liczba i zakres działania pozostałych grup stanowią odzwierciedlenie wagi, jaką EPP przywiązuje do poszczególnych zagadnień. Ciekawy komentarz w tym zakresie mogłoby przykładowo stanowić zakończenie działalności przez grupy do spraw Wspólnej Polityki Rolnej oraz do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (z przejęciem zakresu ich działania przez grupę ds. polityki europejskiej), które nastąpiło zgodnie z regulaminem wewnętrznym grup roboczych, który Rada Polityczna uchwaliła 9 listopada 2006 r.

Należy przy tym zaznaczyć, że grupy robocze są formalnie powoływane przez Radę Polityczną (por. art. 16 *in fine* statutu) każdorazowo po Kongresie, ale faktycznie stanowią twory działające nieprzerwanie. Sprzyja temu m.in. stosunkowo odformalizowany sposób ustalania ich składu – pełnoprawnym członkiem albo jego zastępcą może być przedstawiciel każdej organizacji czy indywidualny członek (przy czym do niedawna nie istniał obowiązek zachowywania jakichkolwiek proporcji między nimi, obecnie zaś ogranicza się obecność każdej organizacji do jednego członka i jednego zastępcy członka w każdej grupie roboczej). Ponadto stosunkowo rzadko na forum grup dochodzi do głosowań (choć w miarę zwiększania się ich częstotliwości podejmowane są próby formalnego „dyscyplinowania” członków grup pod względem obecności i aktywności). Możliwe jest również powoływanie grup roboczych o charakterze doraźnym (zajmujących się np. przygotowaniem projektów zmian w statucie). Co interesujące, w ten właśnie sposób w 2010 r. została przejściowo odtworzona grupa robocza do spraw Wspólnej Polityki Rolnej, a powołane były grupy robocze do spraw zmiany klimatu oraz (również tylko przejściowo) do spraw Partnerstwa Wschodniego i Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego.

W tym miejscu trzeba wspomnieć o ważnym organie pozastatutowym (zob. dalej), jakim jest Szczyt EPP (EPP Summit), czyli spotkanie w ścisłym gronie przywódców państw, rządów, szefów dyplomacji, komisarzy europejskich i przewodniczących partii z EPP, które poprzedza każdy szczyt Rady Europejskiej. Stwarza ono szerokie możliwości otwartej wymiany poglądów i koordynacji działań, skwapliwie skądinąd wykorzystywane.²⁶ Pewnym *novum*, wprowadzonym m.in. w związku z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, przewidującego nowe rozwiązania dotyczące organizacji

²⁶ Zob. np.: A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 305.

i funkcjonowania Rady UE, jest ustanowienie posiedzeń ministrów EPP (w 2008 r. w zakresie spraw zagranicznych oraz gospodarki i finansów, a później także energii, transportu, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, obrony, ochrony środowiska, przemysłu, zatrudnienia oraz rolnictwa,²⁷ a w przyszłości również innych, np. edukacji, zależnie jednak m.in. od możliwości technicznych Sekretariatu Generalnego EPP). Ma ono na celu ściślejszą polityczną koordynację działań podejmowanych na forum tejże rady przez szefów resortów należących do partii członkowskich.

Bieżące zarządzanie (na gruncie prawa polskiego byłby to „zwykły zarząd”) działalnością Europejskiej Partii Ludowej zapewnia sekretarz generalny, który przy pomocy sekretariatu generalnego koordynuje działania federacji, wykonuje jej budżet, przygotowuje porządek obrad poszczególnych organów, sporządza sprawozdanie z działalności, wreszcie powołuje (w razie potrzeby) pełnomocnika procesowego (art. 19 statutu). Jego zastępcy są – jak już wzmiankowano – powoływani w porozumieniu z nim, a na wniosek zarządu, przez Radę Polityczną na okres trzech lat (czyli między „zwyczajnymi” kongresami). W praktyce jest ich dwóch, przy czym jeden zajmuje się polityczną stroną działalności EPP (co jest poniekąd usankcjonowane przez art. VIII regulaminu wewnętrznego), drugi zaś – stroną administracyjno-finansową. W skład sekretariatu generalnego wchodzi także: wspomniany już sekretarz ds. stosunków zewnętrznych, rzecznik prasowy, doradcy polityczni, przedstawiciele niektórych organizacji członkowskich niebędących partiami oraz personel techniczny. Jest to zatem organizacja raczej mała (jej skład nie przekracza 30 osób), ale stosunkowo efektywna.

Tytuł IX statutu odnosi się do jego zmiany, która może zostać dokonana na wniosek zarządu, którejkolwiek ze zwyczajnych albo stowarzyszonych partii członkowskich, Frakcji EPP w Parlamencie Europejskim, przewodniczącego frakcji EPP w pozostałych zgromadzeniach typu parlamentarnego (o ile jest członkiem zwyczajnej albo stowarzyszonej partii członkowskiej), wreszcie przewodniczącego innej niż partia organizacji członkowskiej. Propozycje zmian są omawiane przez Radę Polityczną, która uchwała je większością 2/3 głosów. Sformułowane w ten sposób zalecenia stają się przedmiotem obrad Kongresu, który może uchwalić je w całości zwykłą większością, ale odrzucić tylko większością 2/3 głosów (art. 21).

Związły tytuł X statutu (art. 22), wprowadzony do tekstu w 2009 r., formalnie umiejscawia Centrum Studiów Europejskich (por.: rozdz. 3 *in fine*) w strukturach EPP. Tytuł XI (art. 23–25) reguluje kwestie kontrolnofinansowe. Ostatnie dwa tytuły poświęcone są możliwości rozwiązania federacji (większością 3/4 głosów obecnych uczestników Kongresu, art. 26) oraz re-

²⁷ K.Sasmatzoglou, op.cit., s. 16–17.

gulinowi wewnętrznemu, który jest zdefiniowany jako akt zawierający przepisy w „*sprawach ustroju wewnętrznego i finansowego nieuwzględnionych w niniejszym statucie*”, a uchwalany jest przez Radę Polityczną na wniosek zarządu (art. 27).

Interesujące, że to dopiero w regulaminie, uchwalonym przez Radę Polityczną 28 czerwca 2005 r., przez pewien czas (do zmian dokonanych 8 czerwca 2006 r.) formalnie powoływane były takie ciała jak Kongres i Szczyt EPP (art. I–III; dawny art. VI lit. e, obok organów federacji wymieniał zaś „ciała pozaprawne” – *extra-legal bodies*), co najpewniej wynikało ze struktury formy prawnej przyjętej przez EPP na gruncie prawa belgijskiego. Niemniej jednak w regulaminie nadal wyjaśniane są niektóre pojęcia używane w statucie (co należałoby ocenić jako niekorzystnie rzutujące na precyzję i przejrzystość regulacji), a także dokonuje się znaczącego uszczegółowienia przepisów, m.in. o członkostwie. Jednakże wspomniane już zmiany, które wprowadzono podczas kolejnych kongresów partii, włączyły owe „ciała pozaprawne” (choć w sposób dość lakoniczny oraz z wyłączeniem szczytu) w treść statutu. Poprzez zmiany te zarazem dokonano prawnego umocowania w regulaminie: grup roboczych (a ściślej rzecz biorąc ich przewodniczących, których krąg co do zasady zawężono do członków zarządu, powoływanych i odwoływanych z tej funkcji przez sam zarząd wraz z sekretarzem generalnym – art. VI), sekretarza ds. stosunków zewnętrznych (art. VIII; przy czym bardziej ogólny art. VII odnosi się do porozumień zawieranych przez EPP z innymi podmiotami, w latach 2006–2009 zaś status prawny omawianego stanowiska był uregulowany statutowo, analogicznie do statusu zastępców sekretarza generalnego, co dobrze ukazuje zmienność jego znaczenia), rzecznika prasowego (art. IX; co samo w sobie wydawałoby się już wszakże pewną przesadą regulacyjną) oraz audytorów wewnętrznych (w liczbie czterech, powoływanych przez Radę Polityczną spoza składu zarządu na dwuletnią kadencję, nietożsamą z kadencją organów EPP – art. XI). Ponadto w drodze omawianych zmian powołano wspomniane już posiedzenia ministrów (art. V; przepis ten nie wydaje się dostatecznie dopracowany), a wcześniej także organ doradczy pod nazwą Komitet Sterujący Sekretarzy ds. Międzynarodowych (jest to ciało złożone z zajmujących się tymiż sprawami przedstawicieli partii członkowskich, zwoływane w razie potrzeby pod przewodnictwem sekretarza generalnego do rozstrzygnięcia określonej sprawy w ramach asystowania organom statutowym EPP – art. IV; warto przy tym zwrócić uwagę na nieco wcześniejsze powołanie podobnej, ale mniej sformalizowanej grupy, zrzeszającej osoby zarządzające kampaniami wyborczymi partii członkowskich, przekształconej przed wyborami do PE w 2009 r. w doraźną grupę roboczą, oraz późniejsze – grupy osób zajmujących się komunikacją polityczną i wyborczą),

dookreślono pewne kwestie dotyczące innych niż partie organizacji członkowskich (art. X) oraz ustanowiono „Nagrodę za zasługi dla EPP” (*EPP Merit Award*; art. XVII), choć konieczność ujęcia tej ostatniej kwestii w ramach aktu prawnego nie wydawałaby się jednoznacznie przesądzona.

Uwzględnienie tych zagadnień w regulaminie (mimo że z czysto jurydycznego punktu widzenia wypadaloby odnotować jego nie do końca przemyślaną systematykę) należałoby uznać za zwieńczenie procesu budowania federacji w formie międzynarodowego stowarzyszenia użyteczności publicznej prawa belgijskiego. Czas pokaże, czy wszystkie stosunkowo często wprowadzane w nim zmiany przyczyniają się do realizacji celu, jakim powinno być przejrzyste ukazanie szczegółów prawoadministracyjnej budowy struktur EPP.

Członkostwo w „europejskich partiach politycznych” na przykładzie EPP

Jak wspomniano na wstępie, transnarodowe federacje co do zasady składają się z partii politycznych działających w poszczególnych państwach i – podobnie jak one – same rozstrzygają, kto wejdzie w ich skład. Statut Europejskiej Partii Ludowej, reprezentatywny pod tym względem, przewiduje trzy rodzaje członkostwa partii politycznej (art. 5–6): członkostwo zwyczajne (*ordinary membership*), członkostwo stowarzyszone (*associated membership*) oraz status obserwatora (*observer*). Praktyka pokazuje, że partie ubiegające się o członkostwo zasadniczo przechodzą kolejno przez te stopnie, choć obowiązujące przepisy wprost tego nie przewidują (stan ten może jednak ulec zmianie w najbliższej przyszłości).

Status członka zwyczajnego i stowarzyszonego jest nadawany przez Radę Polityczną, jeżeli partia, która się oń ubiega, popiera program polityczny i akceptuje przepisy wewnętrzne EPP. Członkami zwyczajnymi mogą być jednak tylko partie z państw członkowskich Unii Europejskiej, podczas gdy członkostwo stowarzyszone jest otwarte dla partii, które mają siedziby poza Unią Europejską, w państwach, które złożyły wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej lub należą do EFTA. W konsekwencji członkowie stowarzyszeni nie mogą brać udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących struktury i systemu instytucjonalnego UE. Z drugiej strony stowarzyszona partia członkowska działająca w państwie, które przystąpi następnie do Unii, automatycznie staje się z tą chwilą zwyczajną partią członkowską (art. 5 statutu).

Status obserwatora mogą uzyskać europejskie partie „bliskie EPP” zarówno z Unii Europejskiej, jak i spoza niej, o ile tylko mają siedziby w krajach należących do Rady Europy (art. 6).

Zmiany w statucie, wprowadzone 9 grudnia 2009 r. (oraz będące ich konsekwencją zmiany w regulaminie wewnętrznym), przyniosły najszerze skutki właśnie w zakresie przepisów dotyczących członkostwa. Najdalej idącą konsekwencją było wprowadzenie pojęcia niebędącej partią „organizacji członkowskiej” (*member association*), a ściślej rzecz biorąc – zastąpienie nim funkcjonującego wcześniej w odniesieniu do takich podmiotów określenia „organizacja afiliowana” (*recognised association*). Polityczny sens przyjęcia takiego rozwiązania jest jasny. Chodziło o podkreślenie związku tych organizacji (młodzieżowych, gospodarczych, związkowych i innych) z EPP, a zarazem jego zacieśnienie, przez ich względne „zrównanie w prawach” z partiami, jak również stworzenie możliwości przyjmowania w przyszłości kolejnych organizacji bez zmiany regulaminu wewnętrznego (którego dawny art. IX przewidywał zamknięty katalog organizacji afiliowanych) w celu dalszego rozszerzenia zakresu oddziaływania EPP. Jednak z jurystycznego punktu widzenia sposób, w jaki tego dokonano, należy ocenić krytycznie. Cechuje go bowiem brak precyzji oraz rozbieżność regulacji między akty prawne różnego rzędu, co dodatkowo rzutuje na wewnętrzną spójność przepisów (w szczególności art. 5 statutu, art. X regulaminu wewnętrznego).

Obecnie zatem organizację niebędącą partią, a spełniającą określone przesłanki mające potwierdzić jej bliski związek z EPP (takie jak zbieżność programowa, osobowość prawna, posiadanie struktur na poziomie państw członkowskich UE, współdziałanie na tym poziomie z partiami członkowskimi federacji), Rada Polityczna, po przedłożeniu jej przez zarząd stosownego wniosku, może przyjąć w poczet członków EPP (art. X regulaminu wewnętrznego).

Interesującym fragmentem przepisów odnoszących się do członkostwa są te dotyczące członkostwa indywidualnego (zdefiniowanego przez art. 5 ust. 4 statutu) oraz wspierającego (art. XIII regulaminu wewnętrznego). Twierdzenie doktryny nauk politycznych, że żadna z transnarodowych federacji nie wprowadziła takich uregulowań w życie,²⁸ częściowo traci w tej sytuacji na aktualności. Obecnie dopuszcza się jako członków indywidualnych wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych z listy partii członkowskiej i należących do Frakcji EPP, przy czym Rada Polityczna federacji, na wniosek zarządu, może także przyjąć w charakterze członka indywidualnego jakiegokolwiek innego posła do Parlamentu, a jako

²⁸ A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 305; członkostwo indywidualne, rozumiane jako członkostwo osób fizycznych, niepełniących przy tym żadnej funkcji publicznej, przewidywały przepisy wewnętrzne EPP – jako chronologicznie pierwszej pod tym względem spośród europejskich transnarodowych federacji partii politycznych – w stanie prawnym aktualnym do 2005 r.

członków wspierających – osoby albo organizacje inne niż spełniające przesłanki wymienione w dotychczas powołanych przepisach (o nadaniu takiego statusu rozstrzyga zarząd, jedynym uprawnieniem członków wspierających jest zaś prawo do uczestniczenia, na zaproszenie przewodniczącego, w posiedzeniach niektórych organów federacji).

Członkowie zwyczajni, członkowie stowarzyszeni, organizacje członkowskie oraz obserwatorzy są zobowiązani do uiszczania rocznych składek członkowskich, ustalanych za każdym razem przez Radę Polityczną, jednak w wysokości nie większej niż 500 tys. euro (art. 7 statutu; por. też: rozdz. 4). W praktyce składki te, kalkulowane na podstawie wyników danej partii w ostatnich wyborach oraz liczby jej przedstawicieli w Parlamencie Europejskim, wyników wyborów do parlamentu danego państwa albo (w przypadku organizacji członkowskiej) bez tego typu odniesień (art. XVI lit. a–c regulaminu), są znacząco niższe. Wynika to zwłaszcza z faktu, że obecnie (tj. po wejściu w życie przepisów omawianych w rozdz. 3) składki nie stanowią już – jak wspomniano – głównego źródła utrzymania federacji (dzięki tym zmianom EPP jest zresztą w stanie wspomagać finansowo niektóre organizacje członkowskie – art. XVI lit. g regulaminu – na co np. w 2010 r. przewidziano prawie 400 tys. euro). Mimo to zaleganie ze składkami powoduje naliczanie od nich odsetek, pozbawienie członka prawa głosu w organach EPP oraz prawa zgłaszania do nich kandydatów, a jeśli dotyczy okresu co najmniej dwóch lat, może być przesłanką wykluczenia z federacji (art. XVI lit. f regulaminu; rygorystyczne brzmienie tego przepisu jest jednak, jak dotąd, tonowane przez łagodniejszą praktykę).

Owo wykluczenie stanowi z kolei – obok takich oczywistych przypadków jak dobrowolne wystąpienie partii członkowskiej z EPP, śmierć czy wygaśnięcie mandatu posła do Parlamentu Europejskiego – przesłankę ustania członkostwa, a dokonywane jest przez Radę Polityczną (art. 9). Organ ów nie jest zobowiązany do podawania motywów takiego rozstrzygnięcia, ale biorąc pod uwagę, że wniosek w tej sprawie może złożyć wyłącznie zarząd albo siedem zwyczajnych lub stowarzyszonych partii członkowskich z co najmniej pięciu różnych państw (w przypadku członków indywidualnych – wyłącznie Zarząd Frakcji EPP), można uznać, że prawa członków byłyby w tej kwestii należycie zabezpieczone. Odchodzący członkowie są statutowo zobowiązani do uregulowania swoich zobowiązań finansowych wobec federacji, ale w praktyce nie wywiera się na nich (w razie pojawienia się problemów z tym związanych) zbyt dużych nacisków w trosce o dalsze możliwości ewentualnej współpracy politycznej.

Niemniej jednak trzeba zauważyć, że wprowadzony 9 grudnia 2009 r. nowy przepis w tym względzie (art. 9 ust. 4 statutu) pozwala Radzie Politycznej, na wniosek zarządu, wykluczyć albo zawiesić w prawach członka,

który „przestaje być liczącą się siłą polityczną w swoim państwie” (co jest rozumiane jako jego nieobecność w organach władzy ustawodawczej w ciągu dwóch następujących po sobie kadencji). To radykalnie i uznaniowo brzmiące rozwiązanie jest reakcją na wyzwania praktyki, zwłaszcza w niektórych państwach Europy Południowo-Wschodniej (takich jak Rumunia, Bułgaria, Mołdawia), charakteryzujących się nadal znacznym stopniem niestabilności systemu partyjnego. Wydaje się, że wprowadzenie go w miejsce obowiązującej początkowo niepisanej zasady bezwzględnej lojalności EPP w stosunku do jej partii członkowskich (tak m.in. w przypadku włoskiej Chrześcijańskiej Demokracji, pomimo jej rozpadu i utraty znaczenia), a także w miejsce „dwutorowości” stosowanej dotąd w odniesieniu do wymienionych wcześniej państw (z tego podejścia wynikało jednocześnie członkostwo zarówno partii będących w danym momencie „liczącą się siłą polityczną”, jak i ich poprzedniczek w tym względzie), stanowiłoby dowód triumfu wąsko rozumianego pragmatyzmu nad ideowością EPP w tej kwestii. Co więcej, istnieją podstawy, by sądzić, że powołany wyżej przepis będzie rygorystycznie stosowany. Opisywane kryterium wyrasta zatem w praktyce na najważniejszą przesłankę członkostwa w federacji.

Szczegółowe przepisy proceduralne, dotyczące przyjęcia w poczet członków, zawieszenia członkostwa oraz wykluczenia, zawiera regulamin wewnętrzny (art. XII–XIV; w szczególności art. XII opisuje procedurę „dwóch czytań” w Radzie Politycznej podczas przyjmowania w poczet członków). Trzeba odnotować, że przed rozstrzygnięciem w konkretnej sprawie co do zasady należy zainteresowanego wysłuchać. Praktycznie zaś wszystkie rozstrzygnięcia Rady Politycznej w kwestiach członkostwa – zatem szerzej niż jest to ujęte w powołanych przepisach – zapadają po wydaniu opinii przez wspomnianą już (rozdz. 4) grupę roboczą ds. członkostwa w EPP.

Zarząd jest zobowiązany do prowadzenia rejestru członków federacji (art. 8 statutu). W skład EPP wchodzi obecnie 47 zwyczajnych partii członkowskich, dalszych sześć posiada status członka stowarzyszonego, a 21 – obserwatora, przy czym łącznie reprezentują one 41 państw.²⁹ (W Polsce członkami zwyczajnymi są Platforma Obywatelska oraz Polskie Stronnictwo Ludowe.) Partie te stanowią szerokie spektrum w znaczeniu nie tylko geograficznym, obejmuje ono bowiem zarówno takie ugrupowania jak szwedzcy konserwatyści, tj. Umiarkowana Partia Koalicyjna (klasyczna wolnorynkowa prawica spod znaku reaganomiki i thatcheryzmu, propagująca model innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy),³⁰ jak i takie jak walońskie Centrum Demokratyczno-Humanistyczne (spadkobierca skłaniającej

²⁹ Za stroną internetową <http://www.epp.eu> [dostęp 18.12.2012].

³⁰ A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 308.

się na lewo i zdolnej do wielu kompromisów z socjalistami Partii Chrześcijańsko-Społecznej, stanowiący zarazem bastion „europejskiego modelu socjalnego”).

Zakończenie

Aktualny statut nadaje Europejskiej Partii Ludowej podmiotowość prawną w Królestwie Belgii, państwie członkowskim Unii Europejskiej, co pozwala stwierdzić spełnienie pierwszego z kryteriów wymienionych w rozporządzeniu 2004/2003. Ponadto EPP uczestniczy w wyborach do Parlamentu Europejskiego, gdzie jest reprezentowana przez posłów z 26 państw członkowskich UE. Co się zaś tyczy kryterium ideologicznego, to można sądzić, iż ze względu na wspomniane już statutowe cele EPP, a także fakt, że wywodzi się ona z ruchu chrześcijańsko-demokratycznego (R. Schuman, K. Adenauer i A. de Gasperi są uważani za jej ojców duchowych),³¹ który położył fundamenty w procesie jednoczenia kontynentu europejskiego po II wojnie światowej, EPP byłaby w stanie bez trudności wykazać przestrzeganie przez siebie zasad, na których opiera się Unia Europejska, w razie zaistnienia sporu w tej kwestii.

Omawiane przepisy pierwotnego i wtórnego prawa UE są dość jednoznacznym wyrazem idei promocji organizacji politycznych na poziomie europejskim. Prowadzą one do utrwalania ponadkrajowej współpracy różnych partii politycznych oraz – w dłuższym okresie – ich ewentualnej integracji w zakresie celów politycznych. Procesy te najpewniej wpłyną na zwiększanie się roli i znaczenia Parlamentu Europejskiego w ramach Unii Europejskiej, choć raczej w sposób pośredni (przez wzmocnienie transnarodowych federacji, których reprezentantami są frakcje w PE). W doktrynie wskazywany jest nadto problem wynikający z faktu, że przepisy rozporządzenia 2004/2003 będą sprawiały trudności przede wszystkim w zakresie ich wewnętrznej implementacji³² w prawie krajowym.³³ Mimo różnorodnych wątpliwości, działania podjęte przez instytucje Unii Europejskiej w celu uregulowania zagadnienia partii politycznych na poziomie europejskim należałoby jednak, jak się wydaje, ocenić pozytywnie, gdyż stworzono w miarę precyzyjne zasady dotyczące ich finansowania oraz ustalono dość jasne kryteria, które pozwalają stwierdzić, jakie podmioty należą do tego

³¹ Por. np.: K. Sasmatzoglou, *op.cit.*, s. 3.

³² Szerzej na temat tego niejednoznacznego skądinąd pojęcia zob. np.: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 651 i nast.

³³ F. Jasiński, C. Mik, *op.cit.*, s. 25.

kręgu. Niemniej jednak odnośne przepisy (zwłaszcza dotyczące finansowania) będą z pewnością podlegały dalszej ewolucji.

Europejska Partia Ludowa jest obecnie jedną z czołowych europejskich transnarodowych federacji politycznych. W ostatnich latach znacząco rozszerzyła swój zakres oddziaływania politycznego (m.in. trzykrotnie z rzędu zwyciężając z wyborach do Parlamentu Europejskiego).³⁴ Od dość dawna jej przewodniczącym pozostaje Wilfried Martens, były długoletni premier Belgii. (Ponadto można odnotować, że od wspomnianego już Kongresu w Rzymie jednym z wiceprzewodniczących, a od 2010 r. zarazem przewodniczącym posiedzeń ministrów ds. energii, jest Jacek Saryusz-Wolski, a XVIII Kongres EPP odbył się 29–30 kwietnia 2009 r. w Warszawie.)

Rozwój i działalność Europejskiej Partii Ludowej nie są jednak interesujące wyłącznie z punktu widzenia nauk politycznych. Proces przystosowania EPP do nowych przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących statusu i finansowania europejskich transnarodowych federacji partii politycznych – *de facto* uwalniających je od zależności od frakcji w Parlamencie Europejskim, z których się wywodzą, oraz pozwalających na samodzielny rozwój – może być uważany za modelowy. Z drugiej strony niektóre rozwiązania przyjęte przez federację w ostatnich latach mogą budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza ze względu na sposób i formę ich ujęcia w przepisy prawa. Z tych różnorodnych przyczyn dalsze działania i kierunek ewolucji EPP powinny być uważnie obserwowane przez zainteresowane środowiska prawnicze i politologiczne.

Abstract

The Legal Status of European Transnational Federations of Political Parties – Case Study of the European People’s Party

The legal status of federations of political parties on the European Union level is expressed both in the primary and secondary EU law. Certain criticism and further evolution notwithstanding, the definitions and financing criteria provided therein seem to clarify the situation of these federations in a sufficient, comprehensive manner. In turn, their by-laws and internal organisa-

³⁴ Por.: K. Sasmatzoglou, *op.cit.*, s. 9–10.

tional provisions show that European transnational federations of political parties play an important role in the European Union institutions and the political process taking place therein. An analysis of these provisions seems to prove also their additional value as pioneering legal solutions in the political organisation on the Union level – again, notwithstanding certain doubts on their formulation. The European People’s Party, as the biggest existing federation, is a good example of their legal and political features.