

*Beata Kosowska-Gąstoł**

Prawna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie europejskim

1. Wprowadzenie

Po II wojnie światowej partie polityczne obok tradycyjnej działalności na płaszczyźnie krajowej zaczęły nawiązywać kontakty i organizować współpracę również poza granicami kraju.¹ Przebiegała ona zarówno na poziomie międzynarodowym,² jak regionalnym. Szczególnie interesujące wydaje się współdziałanie partii na szczeblu europejskim, gdyż przybiera ono coraz bardziej zinstytucjonalizowane formy. Sprzyjają temu niewątpliwie regulacje prawne przyjmowane przez Unię Europejską i jej organy. Za sprawą zmian wprowadzonych przez Traktat z Nicei i wydane na jego podstawie rozporządzenie o partiach politycznych na poziomie europejskim oraz zasadach ich finansowania, rozwój europejskich federacji partii politycznych wydaje się wkraczać obecnie w nową fazę.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie prawnej instytucjonalizacji partii politycznych na poziomie europejskim, nie można jednak

* Dr **Beata Kosowska-Gąstoł** – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Przyczyny tej współpracy przedstawia A.Zięba, *Organizacje międzynarodowe partii politycznych*, Kraków 2005, s.13-15.

² Międzynarodówka Liberalna powstała w roku 1947, Socjalistyczna – w 1951. Chrześcijańscy Demokraci pod koniec lat 40. utworzyli organizacje w Europie i Ameryce Łacińskiej, w 1961 r. na ich bazie powstała Światowa Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna, przekształcona w 1982 r. w Międzynarodówkę Chrześcijańsko-Demokratyczną, a w 1999 r. w Międzynarodówkę Partii Chrześcijańsko-Demokratycznych i Ludowych, konserwatyści utworzyli organizację europejską w 1978 r. pod nazwą Europejska Unia Demokratyczna, a ogólnoświatową w 1983 r., określając ją jako Międzynarodową Unię Demokratyczną (B.Kosowska-Gąstoł, *Europejska Unia Demokratyczna, czyli o współpracy partii chrześcijańsko-demokratycznych i konserwatywnych*, Kraków 2004, s.21-22).

przy tym pominąć rozważań definicyjnych, które mają na celu przybliżenie zjawiska ponadnarodowej integracji partii politycznych. Prześladowana zostanie również ewolucja europejskich organizacji partii. Należy zwrócić uwagę, że chociaż niektórzy badacze, analizując transnarodowe federacje partii posługują się siatką pojęciową wypracowaną podczas badania partii w kontekście państwa, to – nawet jeśli związki z partiami krajowymi są znaczące – „partie europejskie” stanowią autonomiczne pole badawcze. Nie znaczy to jednak, że nie można dokonywać analiz porównawczych.³ Wręcz przeciwnie – nowy obiekt najłatwiej opisywać porównując go z obiektami dobrze nam znanymi, których rola w systemie politycznym została zbadana i opisana.⁴ Przedstawiając instytucjonalizację prawną partii politycznych na poziomie europejskim odnosić ją będziemy do podobnego zjawiska zachodzącego w państwach narodowych, stąd zasadne wydaje się krótkie przedstawienie zagadnienia instytucjonalizacji prawnej na płaszczyźnie krajowej.

2. Zagadnienie prawnej instytucjonalizacji partii politycznych i jej przebieg na płaszczyźnie krajowej

Pojęcie instytucjonalizacji używane bywa w różnych kontekstach, nadawane są mu też różnorakie znaczenia. Instytucjonalizację możemy najogólniej określić jako wyłanianie się, artykułowanie i utrwalanie struktur normatywnych: reguł społecznych, norm i wartości.⁵ Zaś w odniesieniu do partii politycznych jest to „*proces rozwojowy, przekształcający luźne i w ramy organizacyjne nie ujęte zespoły ludzi, realizujące cele <polityczne> – w zespoły zorganizowane trwale jakimiś trwałymi normami (niezależnie od tego czy są to normy <autonomiczne> tych zespołów, czy normy <państwowe>)*”⁶ czy też „*przekształce-*

³ P.Delwit, E.Kūlahci, C.Van de Walle, *The European Party Federations. A political player in making w: The Europarties. Organisation and Influence*, eds. P.Delwit, E.Kūlahci, C.Van de Walle, Brussels 2004, s.8-9.

⁴ Skrajne stanowisko zajmuje w tej sprawie M.Westlake. Jego zdaniem nieporozumieniem jest porównywanie europejskich federacji partii do tradycyjnych partii politycznych funkcjonujących w państwach członkowskich Unii, ponieważ nie są one zdolne do stania się „*zbiorem powszechnie uznawanych genialnych poliglotów z encyklopedyczną wiedzą na temat lokalnych zagadnień od Wysp Szetlandzkich po Wyspy Kanaryjskie*” (cyt. za: E.Dydak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003, s.139).

⁵ P.Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2003, s.417-433.

⁶ K.Grzybowski, *Instytucjonalizacja partii politycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych”, nr 3/1972, s.8.

nie

stowarzyszeń w większym lub mniejszym stopniu ustrukturyzowanych w organizacje o wyraźnym celu zdobycia i utrzymania władzy państwowej”.⁷ Nie wnikając w różnice pomiędzy nimi, obie powyższe definicje instytucjonalizacji traktują partie jako zjawiska społeczne. Tymczasem na gruncie prawa konstytucyjnego utrwaliło się przekonanie, że instytucjonalizacja to głównie zjawisko prawne. Oznacza ono „normowanie, przez powołane do tego celu organy państwowe, zagadnień odnoszących się do organizacji społecznej, określanej formalnie jako <partia polityczna>”.⁸ W niniejszym opracowaniu termin instytucjonalizacja używany będzie w najwęższym znaczeniu – jako instytucjonalizacja prawna.

Zestawiając czas powstania pierwszych partii politycznych z datami pierwszych regulacji prawnych, których przedmiotem były partie i ich działalność, należy przyznać, że prawo przez długi okres ignorowało partie polityczne. Ich istnienie, działalność i realizowane funkcje traktowane były wyłącznie jako zjawisko o charakterze socjologicznym, ale nie prawnym.⁹ Było to spowodowane przekonaniem, że państwo jest czymś trwałym, natomiast partie polityczne walczące o władzę powstają i znikają, aby się przegrupować i zawrzeć nowe sojusze.¹⁰ Partie polityczne dzielą naród zamiast go łączyć i przez to dezorganizują życie polityczne czy wręcz osłabiają państwo.¹¹ Upowszechnienie prawa wyborczego, wzrost znaczenia parlamentów, a co za tym idzie uczestniczących w wyborach partii zmieniły nastawienie ustrojodawcy do partii politycznych i ich prawnej instytucjonalizacji.¹² Wiek XX, a zwłaszcza okres po II wojnie światowej, przyniósł szereg regulacji

⁷ R.Herbut, *Instytucjonalizacja partii w: Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A.Antoszewski, R.Herbut, Wrocław 1997 r., s.78-79.

⁸ K.Grzybowski, *Instytucjonalizacja...*, op.cit., s.8.

⁹ M.Sobolewski, *Zagadnienie instytucjonalizacji partii politycznych w literaturze naukowej NRF*, „Państwo i Prawo”, nr 12/1958, s.997.

¹⁰ A.Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s.9.

¹¹ Zdaniem M.Chmaja w większości europejskich państw demokratycznych dominowała zasada, że skoro tworzenie partii jest całkowicie wolne, a działalność partii jest domeną swobodnej inicjatywy obywateli, prawo nie powinno w żaden sposób wkraczać w tę działalność. Broniły się przed taką ewentualnością także same partie, strzegąc w ten sposób swojej wolności i autonomii wewnętrznej (M.Chmaj, hasło: „instytucjonalizacja partii” w: *Partie i systemy partyjne. Encyklopedia politologii*, t.3, red. A.Antoszewski, R.Herbut, Kraków 1999, s.70).

¹² Na temat przyczyn omawianej zmiany zob.: A.Ławniczak, *Finansowanie...*, op.cit., s.9-10.

mających na celu prawne określenie roli, jaką partie spełniają w systemie politycznym.

Jako że najważniejszym miejscem aktywności partii politycznych był – i w zasadzie pozostaje do dziś – parlament, pierwsze regulacje prawne odnośnie do ugrupowań politycznych pojawiły się właśnie w unormowaniach dotyczących wewnętrznej organizacji parlamentu. Tworzone przez partie kluby polityczne brały udział w kształtowaniu porządku obrad, co z czasem znalazło odzwierciedlenie w regulaminach parlamentów. Kolejnym polem aktywności partii była i jest płaszczyzna wyborcza. Również tu rola partii, aczkolwiek zasadnicza, nie od razu dostrzeżona została przez prawo wyborcze. Współczesne ordynacje doceniają udział partii w procesie organizowania wyborów, chociaż często nie wymieniają ich *expressis verbis*, traktując jako komitety wyborcze czy grupy wyborców.¹³

Po II wojnie światowej mamy do czynienia ze zjawiskiem konstytucjonalizacji partii politycznych, czyli unormowaniem ich sytuacji prawnej w przepisach konstytucyjnych.¹⁴ Zdaniem M.Chmaja jest to związane z pojawieniem się ogólnej tendencji do stopniowego rozszerzania zakresu przedmiotowego konstytucji oraz wzrostem znaczenia samych partii.¹⁵ Konstytucje zawierają najczęściej tylko ogólne wzmianki na temat swobody tworzenia partii politycznych oraz funkcji spełnianych przez nie w systemie politycznym,¹⁶ wprowadzają również zakaz działalności partii zmierzających do naruszenia czy obalenia porządku demokratycznego.¹⁷ Szczegółowe regulacje dotyczące działalności partii politycznych, a także zasad ich finansowania pozostawiono regulacjom ustawowym. Ustawy o partiach politycznych są zjawiskiem stosunkowo nowym, do najstarszych należy ustawa przyjęta w RFN w 1967 r. Regulują one w sposób kompleksowy zagadnienia związane z powstawaniem partii, ich finansowaniem, rolą spełnianą w systemie, jak również przesłanki i sposoby ich delegacji.

¹³ Więcej na ten temat zob.: A.Ławniczak, *Finansowanie...*, op.cit., s.19-23.

¹⁴ Na temat konstytucjonalizacji zob.: R.R.Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s.42-47.

¹⁵ M.Chmaj, *Instytucjonalizacja partii politycznych* w: M.Chmaj, W.Sokół, M.Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001, s.95.

¹⁶ Zob. przykładowo: Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r. – art. 21 ust. 1, Konstytucja III RP z 1997 r. – art.11.

¹⁷ Zob. przykładowo: Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r. – art. 21 ust. 2, Konstytucja III RP z 1997 r. – art.13.

3. Partie polityczne na poziomie europejskim i ich struktury organizacyjne

W licznych publikacjach na temat współdziałania krajowych partii politycznych na poziomie europejskim pojawiają się różne określenia mające tę współpracę opisywać: m.in. partie europejskie czy europartie. Posługując się jednak tymi pojęciami należy pamiętać, że są to raczej quasi-partie, podobnie jak system polityczny Unii Europejskiej jest tylko quasi-systemem czy systemem *sui generis*.¹⁸ Przyjmując, że partia jest to dobrowolnie zorganizowana grupa, posiadająca określony program, dążąca do uzyskania poparcia społecznego dla zdobycia lub utrzymania władzy w państwie i realizowania swoich interesów,¹⁹ musimy przyznać, że istniejące federacje partii nie są partiami w pełnym tego słowa znaczeniu, gdyż nie realizują jednego z podstawowych celów partii, jakim jest sprawowanie władzy.

Maurice Duverger, otwierając w 1976 r. swoje seminarium na temat organizacji partii politycznych, powiedział, że podobieństwo słów może być mylące,²⁰ stąd wielu autorów próbuje uwolnić się od owej „nominalnej tożsamości”²¹ i analizuje partie polityczne na poziomie europejskim nie wdając się w debatę definicyjną, ale zajmując się istotą ponadnarodowych organizacji – ich ewolucją organizacyjną, wpływem na proces podejmowania decyzji w UE, itd. Według Simona Hixa na obecnym etapie rozwoju współpracy partii na płaszczyźnie europejskiej możemy mówić o dwóch rodzajach struktur organizacyjnych: grupach politycznych w Parlamencie Europejskim oraz transnarodowych federacjach partii politycznych.²²

Określenie grupa parlamentarna jest synonimem frakcji działającej na forum Parlamentu Europejskiego. Pierwszym międzynarodowym zgromadzeniem, w którym przedstawiciele partii zasiadali na podstawie afiliacji politycznych, tzn. podobieństwa ideologicznego, było Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, będące poprzednikiem Parlamentu Europejskiego.

¹⁸ R.Herbut używa również pojęcia: układ instytucjonalny -zob.: idem, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002, s.112.

¹⁹ *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W.Sokół, M.Żmigrodzki, Lublin 2003, s.13.

²⁰ Patrz: P.Delwit, E.Külahci, C.Van de Walle, *The European....*, op.cit., s.6.

²¹ Ibidem.

²² S.Hix, *The Political System of the European Union*, London 1999, s.173.

Pierwsze frakcje, które reprezentowały chrześcijańskich demokratów, socjalistów i liberałów powstały już w czerwcu 1953 r. Wraz z poszerzaniem Wspólnot Europejskich o nowe państwa i wzrostem liczby deputowanych w PE rosła również liczba frakcji reprezentujących różne rodziny partii politycznych. Pojawiły się grupy reprezentujące partie konserwatywne, ekologiczne, komunistyczne czy ugrupowania eurosceptyczne.²³ Poza trzema głównymi frakcjami, pozostałe często zmieniały swoje nazwy i skład członkowski.

W Parlamencie VI kadencji 2004-2009 istnieje siedem frakcji oraz tzw. posłowie niezrzeszeni. Obok frakcji trzech głównych rodzin partii politycznych (chadecko-konserwatywna – frakcja EPP-ED, socjalistyczna – PES, liberalna – ALDE), swoje grupy w PE tworzą także: zieloni i regionaliści (Greens/EFA),²⁴ komuniści (GUE/NGL) oraz eurosceptycy zgromadzeni w dwóch grupach (IND/DEM oraz UEN).²⁵ Frakcje polityczne spełniają ważną rolę w Parlamencie Europejskim. Do nich należy wyłanianie przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących PE, a także przewodniczących komisji. Grupy polityczne biorą udział w kształtowaniu agendy parlamentarnej, a także decydują o rozdziale czasu w trakcie debat. Posiadają określoną strukturę wewnętrzną oraz personel, a ich działalność finansowana jest z budżetu Parlamentu Europejskiego. Oprócz pieniędzy, które każda z frakcji dostaje na pokrycie wydatków sekretariatu, wydatków administracyjnych oraz na działalność informacyjną,²⁶ otrzymują one także wsparcie techniczne od PE w postaci zatrudnianego personelu, pomieszczeń biurowych czy innych udogodnień technicznych. Szacuje się, że ich działalność pochłania około 15% budżetu PE.²⁷

Oprócz frakcji w PE na poziomie europejskim widoczne są również transnarodowe organizacje partyjne zwane europejskimi federacjami partii politycznych. Według S.Hixa za transnarodową federację par-

²³ Na temat frakcji politycznych w Zgromadzeniu Parlamentarnym EWWiS, a później w PE aż do 1999 r. zob.: R.Corbett, F.Jacobs, M.Shackleton, *The European Parliament*, London 2000, s.59-93.

²⁴ Używany bywa także skrót pochodzący z języka francuskiego Verts/ALE.

²⁵ EPP-ED – Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Europejskich Demokratów; PES – Grupa Socjalistów, ALDE – Grupa Porozumienia Liberałów i Demokratów na Rzecz Europy, Verts/ALE – Grupa Zielonych / Wolne Przymierze Europejskie, GUE/NGL – Konfederacyjna Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej / Nordycka Zielona Lewica, IND / DEM – Grupa Niepodległość / Demokracja, UEN – Grupa Unii na Rzecz Europy Narodów.

²⁶ W 2000 r. wydatki te pochłonęły około 34 mln euro. Za: R.Corbett, F.Jacobs, M.Shackleton, *The European Parliament...*, op.cit., s.81.

²⁷ Ibidem, s.82.

tyjną uznać należy każdą, która posiada: statut, wspólny program, sekretariat, organ wykonawczy, zgromadzenie partyjne, hierarchiczną strukturę przywództwa, zdolność do podejmowania decyzji wiążących partie członkowskie oraz aspiracje stania się w pełni rozwiniętą europejską partią polityczną.²⁸ Mają one charakter pozaparlamentarny, a ich geneza związana jest z zapowiedzią przeprowadzenia pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego w 1979 r. W kwietniu 1974 r. powstała Konfederacja Partii Socjalistycznych WE, w marcu 1976 r. Federacja Liberalnych i Demokratycznych Partii WE, a w kwietniu tego samego roku – Europejska Partia Ludowa-Federacja Partii Chrześcijańsko-Demokratycznych WE. Obecnie wśród federacji wymieniane są jeszcze dwie: Europejska Federacja Partii Zielonych oraz Wolne Przymierze Europejskie,²⁹ które tworzą wspólną frakcję w PE.

Początkowo miały one stanowić forum transnarodowej kooperacji partii politycznych w celu koordynowania wyborów europejskich,³⁰ ewentualnie stanowić zaplecze polityczne dla deputowanych działających w PE. Jak trafnie zauważa Thomas Jansen: „*Europejskie partie były początkowo dziećmi grup w Parlamencie Europejskim*”.³¹ Stopniowo rozbudowywały swoje struktury i rozszerzały wpływy. Mając świadomość ograniczonych kompetencji Parlamentu Europejskiego, dążyły do wypracowania pozaparlamentarnego dostępu do procesu decyzyjnego UE – na przykład poprzez oddziaływanie na Komisję czy Radę UE.³² Coraz większą rolę odgrywają tzw. szczyty organizowane przez poszczególne federacje partii. Gromadzą one szefów rządów, liderów partii, przewodniczących frakcji parlamentarnych w PE, a także członków Komisji wywodzących się z partii, które wchodziły w skład federacji. Konferencje takie odbywają się na ogół przed spotkaniami Rady UE i Rady Europejskiej w celu uzgodnienia wspólnego stanowiska.³³

²⁸ S.Hix, *The transnational party federations w: Political parties and the European Union*, ed. J.Gaffney, London 1996, s.308.

²⁹ R.Corbett, F.Jacobs, M.Shackleton, *The European...*, op.cit., s.92-93.

³⁰ R.Herbut, *Teoria i praktyka ...*, op.cit., s.119.

³¹ Cytat za: S.Day, J.Shaw, *Political Parties in the European Union: towards a European Party Statute?*, s.4 (<http://lesl.man.ac.uk/transnational>).

³² R.Herbut, *Teoria i praktyka ...*, op.cit., s.120.

³³ Przykładem ilustrującym potencjał tych spotkań było przegłosowanie rządu M.Thatcher podczas spotkania Rady Europejskiej w Rzymie 27 października 1990 r., które miało na celu przyjęcie kalendarza wprowadzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Dwa dni wcześniej spotkali się liderzy partii należących do EPP, w tym sześciu ówczesnych premierów i uzgodnili opowiedzenie się za sztywnym kalendarzem. Pod-

4. Przebieg prawnej instytucjonalizacji partii politycznych na płaszczyźnie europejskiej

Ewolucja transnarodowych federacji partii politycznych sprawiła, że ich istnienie i funkcjonowanie nie mogło być dłużej ignorowane przez prawo. Do lat 90. działanie partii politycznych na poziomie europejskim znalazło odzwierciedlenie jedynie w regulaminie Parlamentu Europejskiego, a pośrednio także w unormowaniach wspólnotowych dotyczących wyborów do tego organu. Zmianę w tym zakresie przyniósł dopiero Traktat z Maastricht, który odczytywany jest jako sygnał dla tworzenia europejskich partii politycznych, a później – Traktat z Nicei oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie w sprawie statusu i finansowania partii politycznych na poziomie europejskim.

4.1. Grupy polityczne w Regulaminie Parlamentu Europejskiego

W liczącym 78 deputowanych Wspólnym Zgromadzeniu EWWiS do utworzenia frakcji wystarczyło 9 posłów prezentujących podobne poglądy. Wraz ze wzrostem liczby członków Zgromadzenia rosła również liczba osób potrzebnych do stworzenia grupy parlamentarnej. Frakcje mogły być tworzone przez deputowanych pochodzących z jednego lub kilku państw.³⁴ Zmiana w tej materii nastąpiła w 1999 r., kiedy wprowadzono wymóg przynależności do grupy deputowanych pochodzących z co najmniej dwóch państw członkowskich. Minimalna liczba posłów konieczna do utworzenia grupy politycznej wynosiła 23, jeżeli pochodzili oni z dwóch państw; 18, jeśli z trzech oraz 14, jeżeli z czterech lub więcej państw członkowskich.³⁵

W obowiązującym obecnie Regulaminie Parlamentu Europejskiego³⁶ przepisy dotyczące funkcjonowania frakcji umieszczono w rozdziale IV zatytułowanym: „Grupy polityczne”. Obejmuje on artykuły 29-32. Posłowie tworzą frakcje parlamentarne kierując się podobień-

czas spotkania Rady Europejskiej przyjęto kalendarz proponowany przez EPP, a rząd M.Thatcher znalazł się w izolacji politycznej – zob.: R.Corbett, F.Jacobs, M.Shackleton, *The European...*, op.cit., s.92.

³⁴ W Parlamencie IV kadencji (1994-1999) minimalna liczba członków wymagana do utworzenia frakcji politycznej wynosiła 29, jeśli pochodzili z jednego kraju, 23 jeśli z dwóch, 18 - z trzech i 14 - z czterech państw członkowskich. Zob.: art. 29 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, O.J., L 49, 19.02.1997.

³⁵ Zob.: art. 29 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, O.J., L 61, 5.03.2003.

³⁶ Regulamin Parlamentu Europejskiego, wydanie 16., lipiec 2004

(<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=PL&REF=TOC>).

stwem wyznawanych przez siebie poglądów (art. 29, ust. 1). We frakcji reprezentowani muszą być przedstawiciele co najmniej jednej piątej państw członkowskich, w liczbie minimum dziewiętnastu osób (art. 29, ust. 2). przy czym każdy poseł może należeć tylko do jednej grupy politycznej (art. 29, ust. 3).

Porównanie obowiązującej obecnie wersji Regulaminu Parlamentu Europejskiego z poprzednią pozwala zauważyć, że znacznie wzrosła wymagana liczba krajów, których reprezentanci mogą tworzyć frakcję – z dwóch do pięciu. Rozwiązanie takie niejako wymusza transnarodową kooperację reprezentowanych w PE krajowych partii politycznych i sprzyja tworzeniu trwałej współpracy opierającej się na kryteriach ideologicznych w miejsce zawieranych doraźnie sojuszy. Służy ono również konserwacji istniejącego obecnie wachlarza frakcji parlamentarnych w PE między innymi poprzez zapobieganie tworzeniu się ewentualnych rozłamów w istniejących grupach.

Praktyka pokazuje, że kryteria te nie są trudne do wypełnienia, zwłaszcza po rozszerzeniu Unii o 10 nowych państw członkowskich. W działającym obecnie Parlamencie VI kadencji najmniejsza frakcja – Grupa Unii na Rzecz Europy Narodów składa się z 27 deputowanych reprezentujących 6 państw.³⁷ Gdyby jednak obecny Regulamin obowiązywał w Parlamencie poprzedniej kadencji³⁸ nie byłoby możliwe utworzenie, najmniejszej wówczas, Grupy na Rzecz Demokracji i Różnorodności, gdyż składała się ona z 17 posłów pochodzących z 4 państw.³⁹

4.2. Partie polityczne a bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego

Deputowani do PE do 1979 r. delegowani byli przez parlamenty narodowe, ich wyłanianie stanowiło więc domenę partii krajowych. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów poprzedziła dyskusja na temat przyjęcia jednolitej ordynacji wyborczej. Nie udało się jednak tego dokonać. Ostatecznie, podstawowe zagadnienia uregulowano w akcie z 20 września 1976 r.,⁴⁰ dotyczącym wyboru przedstawicieli do zgromadzenia w bezpośrednich i powszechnych wyborach, zaś kwestie szczegółowe pozostawiono prawu krajowemu każdego państwa członkowskiego. Kilkanaście lat później, w roku 2002 wobec fiaska prac

³⁷ http://wwwdb.europarl.eu.int/ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=EN

³⁸ Na temat grup parlamentarnych działających w V kadencji Parlamentu Europejskiego zob.: P.Tosiek, *Parlament Europejski*, Lublin 2003, s.42-62.

³⁹ http://wwwdb.europarl.eu.int/ep5/owa/p_meps2.repartition?ilg=EN

⁴⁰ O.J., L 278, 8.10.1976.

nad wprowadzeniem wspólnej ordynacji wyborczej do PE,⁴¹ doprecyzowano zasady wspólne dla wszystkich państw członkowskich, między innymi wprowadzono proporcjonalny system wyborczy.⁴² Przyjęcie systemu proporcjonalnego implikuje głosowanie na listy kandydatów, których autorami są przeważnie partie.⁴³ Jako że wybory do PE odbywają się w obrębie poszczególnych państw, działania w tym zakresie przejmują partie krajowe, które tym samym zyskują nowe pole aktywności.

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów nie spowodowało zadekretowania w prawie wspólnotowym istnienia europejskich partii i z tego punktu widzenia trudno mówić o instytucjonalizacji prawnej partii na poziomie europejskim. Z drugiej jednak strony, zaktywizowało partie krajowe do działalności ponadnarodowej, dając impuls do tworzenia wspomnianych transnarodowych federacji partyjnych, które uważane są za załączki europartii. Przyjmują one wspólne programy i opracowują platformy wyborcze przed wyborami do PE. Początkowo spodziewano się wysokiego szczebla koordynacji krajowych kampanii oraz pojawienia się *stricte* europejskich zagadnień, na których będą się one koncentrować. Tak się jednak nie stało – kampanie poprzedzające wybory w poszczególnych państwach zdominowane są przez zagadnienia krajowe.⁴⁴ Niemniej jednak dzięki organizowanym przez federacje konferencjom liderów partii ich rola ciągle rośnie. Uzgodnione decyzje próbują forsować już nie tylko na forum PE, ale także w innych organach Unii Europejskiej (zob. pkt 3). Wzrostowi ich znaczenia niewątpliwie posłużyło wprowadzenie do prawa traktatowego postanowień mających na celu uregulowanie ich statusu.

⁴¹ Na temat dyskusji i projektów wspólnej ordynacji zob.: E.Dydak, *Wybory...*, op.cit., s.65-78.

⁴² *Council Decision of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom*, O.J., L 283, 21.10.2002.

⁴³ Większość członków PE wybierana jest z list utworzonych przez krajowe partie polityczne, zob.: Z.Brodecki, M.Drobysz, S.Majkowska, *Traktat o UE. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s.405.

⁴⁴ E.Dydak, *Wybory...*, op.cit., s.138-142.

4.3. Regulacje traktatowe odnośnie do partii politycznych na poziomie europejskim

4.3.1. Regulacje wprowadzone przez Traktat z Maastricht

Partie polityczne na poziomie europejskim po raz pierwszy uznane zostały w prawie traktatowym w 1993 r. Traktat z Maastricht dodał do części V Traktatu WE poświęconej organom Wspólnoty art. 138a dotyczący znaczenia partii dla procesu integracji europejskiej w następującym brzmieniu: „*Partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii. Przyczyniają się one do kształtowania świadomości obywatelskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii*”.⁴⁵ W doktrynie poddano to postanowienie ostrej krytyce, zarzucono mu deklaracyjny charakter, nie powiązано z nim bowiem żadnej normy konstytucyjnej pozwalającej wydać akt wykonawczy.⁴⁶

Niemniej jednak, S.Hix zauważa, że w następstwie wprowadzenia tego artykułu do prawa traktatowego socjaliści, liberałowie i chadecy stworzyli nowe, bardziej zwarte struktury organizacyjne. Konfederacja Partii Socjalistycznych WE w listopadzie 1992 r. przekształcona została w Partię Europejskich Socjalistów; Europejska Partia Ludowa w tym samym okresie przyjęła szereg nowych regulacji dotyczących jej struktury; Federacja Liberalnych i Demokratycznych Partii WE przekształcona została w grudniu 1993 r. w Partię Europejskich Liberałów, Demokratów i Reformatorów, w tym samym roku powstała również Europejska Federacja Partii Zielonych. Oprócz tego transnarodowe federacje umocniły swoje relacje z frakcjami w PE, reprezentantami partii w Komisji, Radzie UE i Radzie Europejskiej. Zamiast być tylko organizacjami pełniącymi rolę parasola rozpostartego nad partiami członkowskimi w celu organizowania kampanii, zaczęły rozwijać się w pozaparlamentarne organizacje na poziomie europejskim na kształt pozaparlamentarnych biur centralnych czy centralnych komitetów na płaszczyźnie narodowej.⁴⁷

⁴⁵ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w: Dokumenty Europejskie*, tom IV, opr. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 2003, s.249.

⁴⁶ F.Jasiński, C.Mik, *Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) 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”, nr 3/2003, s.287.

⁴⁷ S.Hix, *The Political System...*, op.cit., s.173-174.

4.3.2. Regulacje wprowadzone przez Traktat z Nicei

W Traktacie Amsterdamskim na skutek przyjęcia nowej numeracji art. 138a stał się art. 191 i była to jedyna zmiana dotycząca omawianej kwestii. O wiele istotniejszy dla procesu prawnej instytucjonalizacji partii był Traktat z Nicei, w którym do omawianego artykułu dodano bardzo istotny drugi akapit: „*Rada, działając zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 251, określa status partii politycznych na poziomie europejskim, w szczególności zasady dotyczące ich finansowania*”.⁴⁸ Posiadający do tej pory głównie symboliczne znaczenie art. 191 nabrał charakteru operacyjnego. Na podstawie powyższej normy Rada została zobligowana do przyjęcia odpowiedniego aktu prawnego zgodnie z wyrażoną w art. 251 procedurą współdecydowania, która przewiduje współpracę Komisji, Rady i Parlamentu.

Wraz z Traktatem z Nicei Konferencja Międzyrządowa przyjęła deklarację nr 11 w sprawie art.191, w której czytamy, że wspomniany artykuł nie oznacza przekazania nowych kompetencji Wspólnocie oraz że finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim nie może zostać wykorzystane do finansowania partii na poziomie krajowym. Ponadto zawarto w niej nakaz równego traktowania wszystkich sił występujących w PE pod względem finansowania.⁴⁹

4.3.3. Regulacje proponowane w projekcie Traktatu Konstytucyjnego

Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy właściwie nie wnosił niczego nowego dla statusu partii. W art. I-46 ust. 4 czytamy, że: „*Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii*”. Art. III-331 dodaje, że: „*Ustawa europejska określa status partii politycznych na poziomie europejskim, o których mowa w artykule I-46 ustęp 4, w szczególności zasady dotyczące ich*

⁴⁸ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w: Dokumenty...*, op.cit., s.249.

⁴⁹ Pełny tekst Deklaracji w sprawie artykułu 191 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską brzmi: „*Konferencja przypomina, że postanowienia artykułu 191 nie oznaczają przekazania kompetencji Wspólnocie Europejskiej i nie wpływają na stosowanie odpowiednich krajowych przepisów konstytucyjnych.*

Finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim z budżetu Wspólnot Europejskich nie może zostać wykorzystane do bezpośredniego lub pośredniego finansowania partii politycznych na poziomie krajowym.

Postanowienia w sprawie finansowania partii politycznych stosuje się na tej samej podstawie do wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Parlamencie Europejskim”. (*Protokoły i Deklaracje w: Dokumenty...*, op.cit., s.389).

finansowania".⁵⁰ Jest to więc w zasadzie powtórzenie art. 191. Zdaniem F.Jasińskiego i C.Mika do treści nowego Traktatu można było wprowadzić dodatkowe postanowienia opierając się na ówczesnym stanie prac nad rozporządzeniem, przynajmniej w trakcie prac Konferencji Międzyrządowej w ostatnich miesiącach 2003 r.⁵¹

Pewne *novum* w dyskusji nad partiami politycznymi na poziomie europejskim wniosła Karta Praw Podstawowych ogłoszona 7 grudnia 2000 r., włączona później do projektu Traktatu jako jego część druga. Przepis mówiący o partiach politycznych: „*Partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli*” umieszczono w art. II-72, traktującym o wolności zgromadzania się i stowarzyszania. Uznano w ten sposób, że stwierdzenie to może być kojarzone z prawem podmiotowym, co do tej pory nie było oczywiste.⁵²

4.4. Rozporządzenie o statusie partii politycznych na poziomie europejskim oraz zasadach ich finansowania

4.4.1. Próba przyjęcia rozporządzenia na gruncie przepisów Traktatu z Maastricht

Warto wspomnieć o podjętej przez Komisję inicjatywie określenia statusu i zasad finansowania partii na poziomie europejskim zanim Traktat z Nicei wszedł w życie. Już na początku 2001 r. Komisja przedstawiła propozycję rozporządzenia Rady w omawianej materii.⁵³ Skłoniła ją do tego m. in. dokonana przez Trybunał Obrachunkowy krytyczna ocena praktyki finansowania transnarodowych federacji z budżetu PE za pośrednictwem działających w nim frakcji.⁵⁴ Prowadziło to do powstania szarej strefy oraz utrudniało oddzielenie odpowiedzialności frakcji i działających poza Parlamentem organizacji partii politycznych.⁵⁵ Uregulowaniem powyższej kwestii zainteresowane były również same frakcje, co znalazło wyraz w piśmie wystosowanym do Komisji przez przewodniczących największych frakcji.⁵⁶

Komisja uznała, że wystarczającą podstawę działania stanowi Traktat z Maastricht, a w szczególności art. 191, który daje się zasto-

⁵⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (CIG 87/2/04 REV 2, Bruksela, 29.10.2004 r.).

⁵¹ F.Jasiński, C.Mik, *Rozporządzenie...*, op.cit., s.291.

⁵² Ibidem, s.290.

⁵³ *Commission proposes statute for european parties*, „EPP news”, January 24, 2001.

⁵⁴ Special Report 13/200, O.J., C 181, 28.06.2000.

⁵⁵ H.-G.Pöttering, *Welcomes political party statute*, „EPP news”, January 24, 2001.

⁵⁶ Podaje za H.-G.Pöttering, op.cit.

sować nawet bez dodanego dopiero w Traktacie z Nicei akapitu 2, wraz z art. 308 zezwalającym na podjęcie działania, jeśli Traktat nie przewiduje go *expressis verbis*, ale jest ono niezbędne dla realizacji celów Wspólnoty (kompetencja uzupełniająca). Propozycja Komisji na gruncie Traktatu z Maastricht⁵⁷ mogła zostać przyjęta – po zaopiniowaniu przez Parlament – jednomyślną decyzją wszystkich członków Rady, a nie kwalifikowaną większością głosów, jak w przypadku współdecydowania. Wobec braku takiej jednomyślności, dyskusje w Radzie zakończono w październiku 2001 r., by powrócić do nich już po wejściu w życie Traktatu z Nicei.⁵⁸

4.4.2. Rozporządzenie z 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów o partiach politycznych na poziomie europejskim oraz zasad ich finansowania

Komisja przyjęła projekt rozporządzenia 19 lutego 2003 r.,⁵⁹ prace nad nim zarówno w Radzie, jak i w Parlamencie posuwały się dosyć szybko. Rada przyjęła je głosami ministrów spraw zagranicznych państw UE 29 września, wbrew głosom sprzeciwu Austrii, Danii i Włoch.⁶⁰ Ostatecznie rozporządzenie, podpisane 4 listopada przez przewodniczącego PE P.Coxa i przewodniczącego Rady G.Tremontiego, opublikowane zostało w „Dzienniku Urzędowym UE” 15 listopada 2003 r.⁶¹

Rozporządzenie składa się z obszernej preambuły oraz 13 artykułów; sporo miejsca poświęcono w nim wyjaśnieniu pojęcia „partii politycznych na poziomie europejskim” oraz sposobom ich weryfikacji. Trzon regulacji wydają się stanowić przepisy normujące finansowanie partii oraz związane z tym ich obowiązki. O ile w projekcie Komisji

⁵⁷ Propozycja Komisji – zob.: COM (2000) 898, O.J., C 154 E/283/2001.

⁵⁸ S.Day, J.Shaw, *Political...*, op.cit., s.2.

⁵⁹ Zob. informacja prasowa: *Commission proposes rules on statute and financing of European political parties* – IP/03/260; pełny tekst propozycji Komisji: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the statute and financing of European political parties (presented by the Commission)*, COM (2003) 77 final, 2003/0039 (COD).

⁶⁰ *Council definitely adopts Statute for European Political Parties*, Press Release – PES, 30.09.2003.

⁶¹ *Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding* – O.J., L 297, 15.11.2003, polska wersja rozporządzenia zob.: F.Jasiński, C.Mik, *Rozporządzenie...*, op.cit., s.308-314.

pojawiło się pojęcie „europejskie partie polityczne”,⁶² to ostateczny tekst rozporządzenia konsekwentnie posługuje się określeniem „partie polityczne na poziomie europejskim”,⁶³ co – zdaniem F.Jasińskiego i C.Mika – należy rozumieć nie jako europejskie partie polityczne (partie ponadnarodowe), lecz jako partie działające na poziomie europejskim. Chodzi więc o partie krajowe działające w Unii Europejskiej, mające reprezentację paneuropejską w co najmniej kilku państwach członkowskich, a w szczególności w Parlamencie Europejskim.⁶⁴

a) Pojęcie „partii politycznej na poziomie europejskim” i zasady jej weryfikacji

Według przepisów rozporządzenia „partię polityczną na poziomie europejskim” rozumieć należy jako „*partię polityczną lub stowarzyszenie partii politycznych*” spełniających określone warunki (art. 2, ust. 3). Przy czym „partia polityczna” to „*związek obywateli, który dąży do osiągnięcia celów politycznych i jest uznany przez porządek prawny co najmniej jednego z państw członkowskich*” (art. 2, ust. 1), zaś „stowarzyszenie partii politycznych” oznacza „*współpracę strukturalną między co najmniej dwoma partiami politycznymi*” (art. 2, ust. 2). „Partia polityczna na poziomie europejskim” według rozporządzenia spełnia następujące warunki:

a) posiada osobowość prawną w państwie członkowskim, w którym ma swoją siedzibę;

b) jest reprezentowana w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich przez członków Parlamentu Europejskiego, bądź członków parlamentów narodowych lub regionalnych, albo zgromadzeń regionalnych lub uzyskała w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich co najmniej trzy procent głosów w każdym z tych państw w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego;

c) przestrzega w swoim programie i działaniu zasad, na jakich oparta jest Unia Europejska, zwłaszcza zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa;

d) uczestniczyła w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub wyraziła taki zamiar (art. 3).

⁶² „European political party” zob.: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the statute and financing of European political parties (presented by the Commission)*, COM (2003) 77 final, 2003/0039 (COD), s.5.

⁶³ „political party at European level” zob.: O.J., L 297, 15.11.2002, s.2.

⁶⁴ F.Jasiński, C.Mik, *Rozporządzenie...*, op.cit., s.294.

Rozporządzenie reguluje również kwestię weryfikacji partii politycznych na poziomie europejskim pod względem spełniania powyższych warunków. Kwestię tę pozostawiono w gestii Parlamentu Europejskiego, przy czym spełnianie pierwszych dwóch warunków kontrolowane jest niejako z urzędu, natomiast warunek trzeci na wniosek jednej czwartej członków PE reprezentujących co najmniej trzy frakcje. Parlament podejmuje decyzję większością głosów swoich członków po wysłuchaniu zainteresowanej partii oraz opinii komitetu niezależnych osobistości.⁶⁵

Spośród warunków, jakie spełniać musi partia polityczna na poziomie europejskim pewnego komentarza wymaga konieczność posiadania reprezentacji w odpowiedniej liczbie państw oraz przestrzegania w swoim programie i działalności zasad, na których oparta jest Unia Europejska. Kwestie te były dyskutowane w trakcie prac nad rozporządzeniem i podzieliły frakcje reprezentowane w PE. W szczególności przedstawiciele małych frakcji zrzeszających głównie eurosceptyków protestowali przeciwko przyjęciu rozporządzenia, twierdząc, że zobowiązanie podatników do finansowania sztucznie stworzonych europejskich partii politycznych jest nielegalne i niemoralne.⁶⁶ Zrodziły się obawy, że finansowane będą tylko partie popierające integrację. Ostatecznie eurosceptycy wnieśli do Sądu Pierwszej Instancji dwie skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia.⁶⁷ Obie odrzucone zostały postanowieniami wydanymi przez sąd 11 lipca 2005 r.⁶⁸

Na przeciwnym biegunie znalazły się duże frakcje współpracujące z transnarodowymi federacjami. Te zainteresowane były zaostrzeniem kryteriów uznawalności partii politycznych na poziomie europejskim i co za tym idzie ograniczeniem liczby podmiotów finansowanych na podstawie rozporządzenia z budżetu Unii. Zdaniem Jo Leinena z PES,⁶⁹ przyjęte rozporządzenie ma na celu uznawanie i wspieranie

⁶⁵ Komitet niezależnych osobistości składa się z trzech członków, z których każdy mianowany jest odpowiednio przez Parlament Europejski, Radę oraz Komisję. Obsługę oraz finansowanie komitetu zapewnia Parlament Europejski – art. 5, ust. 2, zd. 3 rozporządzenia.

⁶⁶ *Statute for political parties at European level: illegal and immoral* – Press Release from Jens-Peter Bonde, Graham Booth, Nigel Farage & Jeffrey Titford – 18th June 2003.

⁶⁷ Chodzi o sprawy: T-13/04 Jens-Peter i in. przeciwko PE i Radzie UE oraz T-17/04 Front Narodowy przeciwko PE i Radzie UE.

⁶⁸ Zob.: O.J., C 229/44, 17.9.2005 oraz O.J., C 229/45, 17.9.2005.

⁶⁹ Jo Leinen działający w Komitecie ds. Konstytucyjnych był także sprawozdawcą PE w sprawie rozporządzenia.

stowarzyszeń politycznych działających na transnarodowym europejskim poziomie, a nie finansowanie każdej grupy narodowej, która zajmuje się europejskimi problemami. Zadanie to należy bowiem do państw narodowych, a nie do UE. Wysuwany wobec partii politycznych na poziomie europejskim wymóg reprezentowania co najmniej jednej czwartej państw członkowskich – co przy powiększonym składzie UE oznacza 7 z 25 państw⁷⁰ – jest właściwy i potrzebny, zwłaszcza że nie chodzi tu wyłącznie o reprezentację w parlamencie narodowym, ale za wystarczającą uznaje się reprezentację w zgromadzeniu regionalnym. Każde obniżenie progu reprezentacji dla uznania euro-partii prowadziłoby do fragmentacji spektrum partyjnego i do nieefektywnego wykorzystania europejskich funduszy.⁷¹

b) Finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim i udzielanie im wsparcia technicznego

Znaczna część rozporządzenia (art. 4 oraz art. 6-10) poświęcona jest finansowaniu partii politycznych na poziomie europejskim. 15% kwoty przeznaczonej co roku na finansowanie⁷² dzielone jest po równo między wszystkie uznane partie polityczne na poziomie europejskim, 85% między partie mające swoich przedstawicieli w PE proporcjonalnie do liczby uzyskanych mandatów (art. 10, ust. 1). Ponadto finansowanie pochodzące z budżetu UE nie powinno przekraczać 75% budżetu partii (art. 10, ust. 2). Chociaż partia na poziomie europejskim nie musi być reprezentowana w Parlamencie Europejskim, wyraźnie uprzywilejowane finansowo są te, które taką reprezentację posiadają.⁷³

Partia, chcąc uzyskać finansowanie z budżetu Unii, co roku składa w tym celu wniosek w Parlamencie Europejskim. Do pierwszego składanego wniosku powinna dołączyć dokumenty zaświadczające, że spełnia warunki stawiane partiom na poziomie europejskim, program oraz statut. Wniosek rozpatrywany jest w ciągu trzech miesięcy.

Rozporządzenie określa również szereg obowiązków partii finansowanych z budżetu Unii. Mają one na celu zapewnienie przejrzystości finansowania. Partie na poziomie europejskim powinny co roku publikować swoje dochody i wydatki, sporządzać listy darczyńców i darowizn, które przekraczają 500 euro. Istnieje również zakaz

⁷⁰ F.Jasiński, C.Mik, *Rozporządzenie...*, op.cit., s.298.

⁷¹ *Court Case against Party Statute rests on Clay Feet*, Press Release – PES, 28.01.2004.

⁷² Ustalonej zgodnie z roczną procedurą budżetową UE (ust. 10 preambuły, art. 9, ust. 1). Obecnie jest to 8,4 mln euro.

⁷³ F.Jasiński, C.Mik, *Rozporządzenie...*, op.cit., s.302.

przyjmowania darowizn: anonimowych, pochodzących z budżetu grup politycznych w PE, od przedsiębiorstw, w stosunku do których władze publiczne bezpośrednio lub pośrednio wywierają dominujący wpływ⁷⁴ oraz darowizn przekraczających 12 000 euro od osób fizycznych lub prawnych. Dopuszczalne jest wsparcie finansowe ze strony partii krajowych wchodzących w skład partii na poziomie europejskim, nie może ono jednak przekroczyć 40% budżetu tej partii (art. 6). Niedopuszczalne jest natomiast finansowanie krajowych partii politycznych z budżetu partii na poziomie europejskim (art. 7).

Środki otrzymane z budżetu Unii mogą być przeznaczane wyłącznie na wydatki związane z realizacją celów partii wyrażonych w programie politycznym dołączonym do zgłoszenia partii. Mogą to być wydatki administracyjne, wydatki związane z pomocą techniczną, spotkaniami, badaniami, wydarzeniami transgranicznymi, studiami, informacją i publikacjami (art. 8). Kontrola finansowa partii na poziomie europejskim należy do Trybunału Obrachunkowego, jak również do niezależnych biegłych rewidentów, a jej wyniki przekazywane są Parlamentowi, o czym szczegółowo mówi art. 9. Rozporządzenie reguluje również kwestię wsparcia technicznego udzielanego partiom politycznym na poziomie europejskim. Ma ono się odbywać na takich samych zasadach jak w przypadku zewnętrznych organizacji i stowarzyszeń – na podstawie przedłożonych faktur i dokonanych płatności (art. 11). Ma to na celu zapewnienie przejrzystości finansowania i ukrócenie procedury korzystania przez transnarodowe federacje ze wsparcia udzielanego grupom politycznym funkcjonującym w PE.

Omawiane rozporządzenie weszło w życie trzy miesiące po opublikowaniu, czyli 15 lutego 2004 r., ale przepisy finansowe są stosowane dopiero w Parlamencie VI kadencji wybranym w czerwcu 2004 r., co oznacza, że zaczęły działać w marcu 2005 r.⁷⁵ Dwa lata po wejściu w życie rozporządzenia Parlament Europejski ma obowiązek opublikowania raportu na temat stosowania rozporządzenia i finansowania partii politycznych na poziomie europejskim (art. 12).

5. Podsumowanie

Prawna instytucjonalizacja europejskich partii politycznych, podobnie jak niegdyś partii krajowych, przebiega stopniowo. Zasadnicza różnica wydaje się polegać na tym, że o ile w państwach narodowych

⁷⁴ Wpływ taki może wynikać np. z własności przedsiębiorstwa, udziałów finansowych w nim bądź tworzenia przepisów jego dotyczących – art. 6, lit. c, myślnik 3.

⁷⁵ Zob.: F.Jasiński, C.Mik, *Rozporządzenie...*, op.cit., s.304.

stanowiła ona niejako ujęcie w ramy prawne zjawiska istniejącego na gruncie społecznym, to na płaszczyźnie europejskiej często poprzez przyjęcie określonych norm prawnych próbuje się kreować odpowiednie struktury. Podjęcie decyzji o przeprowadzeniu pierwszych bezpośrednich wyborów spowodowało pojawienie się w latach 70. transnarodowych federacji partii politycznych. Przyjęcie na początku lat 90. w Traktacie z Maastricht regulacji odnośnie do partii politycznych na poziomie europejskim pociągnęło za sobą reorganizację struktur i zacieśnianie współpracy w ramach federacji, mające na celu utworzenie partii politycznych.

Operacjonalizacja art. 191 przez Traktat z Nicei umożliwiła przyjęcie na jego podstawie rozporządzenia regulującego status partii politycznych na poziomie europejskim i zasady ich finansowania z budżetu Unii. Za wcześnie na razie mówić, jaki będzie ono miało wpływ na partie polityczne i ich struktury. Niemniej jednak S.Day i J.Shaw zauważają, że już sama propozycja przyjęcia wspomnianego rozporządzenia wpłynęła na konsolidację europejskich partii politycznych. Grupa Unii na Rzecz Europy Narodów, która funkcjonowała do tej pory jako frakcja polityczna w PE przygotowała szkic statutu, aby móc w przyszłości uczestniczyć w pozyskiwaniu funduszy z budżetu UE.⁷⁶

Trzeci kongres Europejskiej Federacji Partii Zielonych, która była tylko luźną konfederacją, w maju 2002 r. przyjął rezolucję nawołującą do utworzenia federacji współpracujących ugrupowań w kooperacji z frakcją zielonych w PE.⁷⁷ Na czwartym kongresie w Rzymie 20-22 lutego 2004 r., tuż po wejściu w życie rozporządzenia, 32 partie zielonych z całej Europy utworzyły transnarodową Europejską Partię Zielonych (the European Green Party).⁷⁸ Komuniści, którzy w zasadzie do końca lat 90. uważali, że nie nadszedł jeszcze czas tworzenia partii europejskich a instytucjonalizacja transnarodowej współpracy jest sztuczna i ma charakter agitacji wyborczej,⁷⁹ na kongresie w Rzymie 8-9 maja 2004 r. powołali do życia Partię Europejskiej Lewicy.⁸⁰

Zjawiska powstawania europartii i wprowadzania odpowiednich regulacji prawnych przebiegają na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Nie byłoby transnarodowych federacji na obecnym etapie rozwoju,

⁷⁶ S.Day, J.Shaw, *Political...*, op.cit., s.16.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ http://www.eurogreens.org/cms/default/rubrik/3/3297.party_history.htm

⁷⁹ Zob. np.: G.Pridham, P.Pridham, *Transnational Party Co-operation and European Integration. The process towards direct elections*, London 1981, s.169.

⁸⁰ http://www.european-left.org/about_histo_2004_10_14_remarks.html

gdyby nie przyjęto odpowiednich regulacji w tej materii, z drugiej jednak strony – podobnie jak w państwach narodowych – również tu, choć w znacznie mniejszym stopniu, zaznaczyło się zjawisko oddziaływania praktyki politycznej na proces tworzenia prawa.⁸¹

Stopniowy wzrost uprawnień Parlamentu Europejskiego, rozszerzenie oddziaływania europartii na inne instytucje UE, jak również pojawienie się zaleźków rywalizacji międzypartyjnej w PE w miejsce dotychczasowej kooperacji,⁸² wespół z prawnym uregulowaniem statusu i reguł finansowania partii politycznych na poziomie europejskim, może wpłynąć na wykształcenie się zespołu europartii działających na zasadzie kartelu korzystającego z zasobów unijnych i utrudniającego dostęp do tych zasobów nowym aktorom politycznym.⁸³ Wysuwanie takich wniosków na obecnym etapie rozwoju europartii jest jednak przedwczesne. Zasadnicze znaczenie wydaje się mieć dalszy kierunek rozwoju samej Unii, który wyznaczy partiom na poziomie europejskim ich miejsce i rolę w unijnym układzie instytucjonalnym.

⁸¹ Np. niekontrolowany przepływ funduszy od działających w PE frakcji do pozaparlamentarnych transnarodowych federacji niejako wymusił regulacje odnośnie do zasad finansowania europejskich federacji partii.

⁸² S.Hix zauważa, że począwszy od pierwszych bezpośrednich wyborów do PE w 1979 r. spójność i konkurencyjność europejskiego systemu partyjnego ciągle rośnie. Od wyborów parlamentarnych w 1999 r. zaobserwować można rosnącą konkurencję między dwiema największymi frakcjami, a trzecia co do wielkości – frakcja liberalna zaczyna odgrywać rolę piwotalną (obrotową). Będąc niewielką partią, dzięki swej centrowej pozycji w układzie lewica – prawica staje się partią relewantną o dużym potencjale koalicyjnym. Por.: S.Hix, *A supranational Party System and the Legitimacy of the European Union*, „The International Spectator”, no. 4/2002, s.58-59.

⁸³ Na temat modelu organizacyjnego kartelu partii zob.: K.Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004, s.33-37.