

Stefan Marek GROCHALSKI*

Obywatele Unii Europejskiej – wyborcy Parlamentu Europejskiego – parlamentu ponadnarodowego

Parlament, parlament ponadnarodowy – wprowadzenie do tematu

Parlament w państwie demokratycznym (a tylko takie państwa mogą być członkami Unii Europejskiej), to – najogólniej rzecz ujmując – wybieralne w sposób powszechny przedstawicielstwo obywateli państwa, w którym przyjmuje się jako zasadę, iż sprawuje on kontrolę nad organami wykonawczymi. W państwach demokratycznych, w których przyjęto zasadę nadrzędności, parlamentowi pośrednio lub bezpośrednio podporządkowane są wszystkie inne organy państwa.

Powyżej zaprezentowane określenie instytucji parlamentu stanie się punktem wyjścia dla rozważań, analizy podobieństwa, różnic i oczekiwań, jakie zostały postawione przed jednym z podstawowych organów Unii, którym jest Parlament Europejski (dalej również: PE). Bez wątplenia historia parlamentaryzmu, której pierwszym wzorem był parlament angielski, to doświadczenia poszczególnych państw, które realizację idei parlamentaryzmu, w zależności od określonej epoki, opierały na swoim narodowym, państwowym doświadczeniu, na własnej historii, kulturze i oczekiwaniach. Przez ponad osiem wieków nie pojawiła się nawet idea wspólnego dla grupy państw przedstawicielstwa, którego skład współtworzony byłby przez zaakceptowane przez państwa uczestniczące reprezentacje, posiadające większy czy mniejszy zakres kompetencyjny.

* Uniwersytet Opolski, e-mail: jaromir10@op.pl.

Praktyka powoływania ponadnarodowych parlamentów związana jest ściśle z powołaniem organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym. Powstanie pierwszych współczesnych organizacji międzynarodowych powołanych przez państwa to historia ponad 150-letnia. Powstawanie coraz bardziej licznych organizacji było – i nadal jest – powodowane potrzebą zbudowania bardziej efektywnego systemu bezpieczeństwa, sprostania nowym ekonomicznym, politycznym, militarnym wyzwaniom, potrzebą powstrzymania negatywnych konsekwencji wynikających z tzw. egoizmu państw narodowych, traktowania internalizacji stosunków międzynarodowych jako zjawiska obiektywnego i pozytywnego¹. Dla realizacji sformułowanego w umowie założycielskiej zakresu przedmiotowego obiektywną koniecznością stało się stworzenie nowych form instytucjonalnych, wśród których odnajdujemy, co prawda nieliczne, przykłady powołania form parlamentarnych.

W kontekście używania w nazwie organizacji określenia „parlament” należy wspomnieć, że w 1889 r. powołano Unię Międzyparlamentarną, w skład której wchodziła mianowani przez parlamenty krajowe przedstawiciele. W tym jednak przypadku nie mamy do czynienia z instytucją, lecz z odrębną organizacją międzynarodową o charakterze pozarządowym. Podobnie wygląda sytuacja prawna Stowarzyszenia Parlamentarzystów Wspólnoty Narodów, Międzyparlamentarnej Grupy Meksyku i Stanów Zjednoczonych, Sekcji Republik Amerykańskich Unii Międzyparlamentarnej czy Północnej Unii Międzyparlamentarnej².

Pierwszym organem ponadnarodowym mającym w swej nazwie „parlament” było powołane w 1949 r. jako instytucja Rady Europy Zgromadzenie Parlamentarne, do którego przedstawiciele mianowały parlamenty państw członkowskich. Liczba przedstawicieli związana była z liczbą ludności państwa. Zgromadzenie, chociaż ma w nazwie przymiotnik „parlamentarne”, nie ma uprawnień decyzyjnych, jest jedynie ciałem doradczym. Użycie terminu „parlamentarne” wydaje się zatem trochę na wyrost, chociażby dlatego, że nawet tak istotna kwestia dla parlamentu jak wybór parlamentarzystów czy ich kadencyjność jest uzależniona bezpośrednio od parlamentów państw członkowskich. Zgromadzenie Parlamentarne właściwie posiadało pełną swobodę jedynie w ustalaniu agendy i porządku obrad³.

¹ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 9–13.

² Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 119.

³ J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Warszawa 2002, s. 28–32.

Inaczej pod każdym względem prezentuje się pozycja prawna kolejnej parlamentarnej, ponadnarodowej instytucji, jaką jest Parlament Europejski. Krótkie prześledzenie genezy oraz procesu ewolucji zakresu kompetencyjnego pozwala dojść do wniosku, że w przypadku Parlamentu Europejskiego mamy do czynienia z powołaną z woli państw instytucją, która choć nie do końca, to jednak w wielu punktach spełnia standardy klasycznego parlamentu państwa.

W czerwcu 2014 r. prawie 500 milionów obywateli 28 państw członków Unii Europejskiej (dalej również: UE) wybrało swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego. Ocenia się, że ze względu na liczbę uprawnionych do głosowania są to drugie na świecie (po indyjskich) największe wybory demokratyczne. Silny parlament, wypełniający powierzony przez wyborców mandat, to przede wszystkim demokratyczna legitymacja Unii Europejskiej. Również w czerwcu, 2015 r., minęło 35 lat, od kiedy po raz pierwszy odbyły się wybory, w których obywatele państw członkowskich Wspólnot wybrali w sposób powszechny i bezpośredni swoich europosłów do PE. Do roku 1979 deputowani wybierani byli w sposób pośredni przez parlamenty krajowe ówczesnych państw członkowskich.

Parlament Europejski, obok Rady Unii Europejskiej (posiadającej kompetencje decyzyjno-legislacyjne) i Komisji Europejskiej (będącej organem wykonawczym), ma znaczącą pozycję w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Jest tą instytucją, która w sposób szczególny uczestniczy w procesie stanowienia prawa Unii mającego, zgodnie z wolą państw członkowskich, pierwszeństwo nad prawem krajowym. Parlament Europejski posiada również szerokie kompetencje w zakresie szeroko rozumianej kontroli demokratycznej instytucji odnoszącej się przede wszystkim do Komisji Europejskiej. Jest zatem ciałem wywierającym coraz większy wpływ na funkcjonowanie UE. Parlament Europejski to wśród instytucji unijnych wymienionych powyżej jedyny organ, na którego skład mają bezpośredni wpływ obywatele Unii Europejskiej. Jego działalność i kompetencje wzmocnione są demokratyczną legitymacją. Fakt ten jest szczególnie ważny zwłaszcza w toczącej się od lat dyskusji dotyczącej deficytu demokracji w odniesieniu do pozostałych wymienionych instytucji.

Kompetencje Parlamentu Europejskiego stale się zwiększają. Początkowo uprawnienia Parlamentu (wcześniej Zgromadzenia) były bardzo skromne, pełnił on rolę jedynie konsultacyjną. Stały wzrost znaczenia został Parlamentowi nadany na mocy postanowień Jednolitego aktu europejskiego (dalej również: JAE) z 1987 r., traktatu z Maastricht z 1993 r. oraz traktatu amsterdamskiego z 1999 r. i traktatu lizbońskiego podpisanego przez 27 państw w grudniu 2007 r. Należy wszakże stwierdzić, że PE, jako jedna z ważniejszych instytucji unijnych, nie uzyskał jak dotąd tych kompetencji, które zazwyczaj w aktach konstytu-

tuczynnych są przypisywane organom przedstawicielskim 28 państw członkowskich UE⁴.

Wzrost uprawnień Parlamentu Europejskiego dotyczy roli tej instytucji w procesie legislacyjnym, odnoszącym się do procedur konsultacji, współdziałania (kooperacji), współdecydowania i akceptacji do procesu współtworzenia tzw. wtórnego prawa unijnego. Ponadto Parlament odgrywa priorytetową rolę w corocznym zatwierdzaniu budżetu oraz w udzielaniu Komisji absolutorium z jego wykonania. PE, będąc ciałem doradczo-konsultacyjnym, w oparciu o współpracę z Radą Europejską prowadzi konsultacje obligatoryjne i fakultatywne. Do kompetencji Parlamentu należą m.in.: zgłaszanie wotum nieufności wobec Komisji, uprawnienia budżetowe, prawo współdziałania w procedurach decyzyjnych, procedura współpracy, aprobowanie układów o przystąpieniu i stowarzyszeniu, prawo do zgłaszania pytań i interpelacji. Parlament powołuje również Rzecznika Praw Obywatelskich – ombudsmana. Pełni także rolę arbitra w obronie praw człowieka, demokracji i państwa prawa.

Równie istotnym aspektem funkcjonowania Parlamentu Europejskiego jest prowadzona przez tę instytucję polityka zewnętrzna. Przejawia się ona często w działaniach delegacji międzyparlamentarnych – np. Przewodniczący PE składa wizyty w parlamentach narodowych państw członków Unii. Ponadto PE nawiązuje współpracę z parlamentami państw członkowskich i stowarzyszonych, a także utrzymuje stosunki z innymi instytucjami UE. Od 1988 r. 10 grudnia każdego roku, w rocznicę uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Parlament Europejski przyznaje nagrodę im. Sacharowa za wybitne zasługi w walce o obronę praw człowieka i wolności.

W odniesieniu do PE w kwestii wyborów i reprezentacji traktat lizboński przyjął rozwiązania zawarte w tzw. traktacie konstytucyjnym. Ustalono górny pułap liczby posłów na nie więcej niż 751 (wliczono w to przewodniczącego Parlamentu, którego kadencja trwa 2,5 roku). Stwierdzono, iż żadne państwo członkowskie nie może mieć mniej niż 6 eurodeputowanych. Określono również maksymalną liczbę 96 posłów z jednego państwa. Liczba przyznanych mandatów wynika z wielkości demograficznych.

Prawo unijne stanowi, iż nie istnieje jedna obowiązująca ordynacja wyborcza. W każdym kraju członkowskim w ciągu kilku dni dokonuje się wyborów według krajowych ordynacji wyborczych. Każdy kraj ma również własne reguły liczenia głosów. W tym względzie jedyny wspólny obowiązek to wybory tajne, powszechne i bezpośrednie. Posłowie są co prawda przedstawicielami narodów państw Unii, ale nie są w żadnym

⁴ R. Grzeszczak, *Parlamenti państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 12.

stopniu związani jakimikolwiek instrukcjami ze strony władz państwa. Kadencja europosła trwa 5 lat. Mandatu posła do Parlamentu Europejskiego nie można łączyć z mandatem posła do parlamentu krajowego. Ponadto nie można łączyć mandatu europosła z niektórymi funkcjami. Dotyczy to np., zgodnie z obowiązującą w Polsce Ustawą o ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego z 23 stycznia 2004 r., stanowisk pełnionych w Radzie Ministrów, podsekretarzy stanu oraz ambasadatorów.

Po dokonanych wyborach europarlamentarzyści nie tworzą frakcji narodowych. Regułą jest, iż gromadzą się oni w istniejących już frakcjach politycznych lub też pozostają parlamentarzystami niezrzeszonymi. W związku z podziałem na frakcje w takim też zaszeregowaniu europosłowie wybrani przez obywateli Unii Europejskiej zasiadają w ławach PE. Parlament zbiera się w Strasburgu raz w miesiącu na tygodniową sesję – tzw. sesję plenarną. Mogą mieć również miejsce tzw. sesje dwudniowe, które odbywają się w Brukseli. W parlamencie podczas obrad nie ustanawia się języka obowiązującego. Posłowie wypowiadają się (najczęściej zgodnie z regulaminem są to zaledwie kilkuminutowe wystąpienia) w swoich językach, które symultanicznie tłumaczone są na wszystkie języki Unii. Obrady plenarne PE są otwarte dla publiczności.

W tym miejscu nasuwa się podstawowa różnica pomiędzy parlamentami krajowymi a parlamentem ponadnarodowym w odniesieniu do pochodzenia, powoływania. Parlament krajowy powstał z woli narodu, obywatele państwa. Jego prerogatywy określone są najczęściej w konstytucjach, wyrażając zazwyczaj wolę narodu – suwerena. Sprawowanie władzy w państwie wynika też najczęściej z powszechnych wyborów, jakie w demokratycznym państwie, w określonym konstytucyjnie terminie, są przewidziane i przeprowadzane. Parlament Europejski ma zgoła inną proveniencję. Nie powstał z woli narodu, by, jak to miało miejsce najczęściej w genezie parlamentów krajowych, ograniczyć absolutną władzę monarchy, a z woli państw. To zasadnicza różnica. Państwa określiły w akcie prawa pierwotnego, jakimi są w tej kwestii klasyczne umowy międzynarodowe, zarówno sam fakt powołania, jak również ściśle określony zakres kompetencyjny, który na planie pierwszym nie ma – jak to jest w przypadku parlamentów krajowych – sprawy dobrostanu obywateli, ale przede wszystkim ma realizować cele i zadania, jakie postawiły przed nim państwa. W tym kontekście z konieczności państwa mają liczne plany, wśród których jednym z wielu jest z jednej strony dobrostan własnych obywateli, z drugiej – w już nieco słabszym społecznym wymiarze i odbiorze – dobrostan obywateli Unii Europejskiej.

Parlament Europejski – wzrost kompetencji przesłanką do odejścia od delegowania na rzecz wyborów bezpośrednich

Na mocy układu powołującego w 1952 r. Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) utworzono instytucje będące organami ponadpaństwowymi, wśród których powołano również Wspólne Zgromadzenie będące w założeniu organem kontrolnym z ograniczonymi kompetencjami. Wspólne Zgromadzenie – prekursor obecnego Parlamentu Europejskiego – składało się z 78 delegatów, wybieranych na rok przez parlamenty państw członkowskich. Z Francji, RFN i Włoch po 18 delegatów, z Belgii i Holandii po 10, z Luksemburga 4⁵.

Następnym etapem prowadzącym do powołania kolejnego gremium, które później współtworzyło Parlament Europejski, były traktaty rzymskie. Do realizacji wszystkich celów zawartych w traktacie o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (EWEA) powołano 4 organy główne: Radę, Komisję, Trybunał Sprawiedliwości oraz Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne. W styczniu 1958 r. Wspólne Zgromadzenie zostało zastąpione wspólnym zgromadzeniem międzyparlamentarnym dla trzech Wspólnot Europejskich. Pierwsze w historii obrady Zgromadzenia odbyły się 19 marca 1958 r. Uczestniczyli w nim deputowani z parlamentów krajowych państw członków istniejących już trzech wspólnot: EWWiS, EWG oraz EWEA. W jego skład wchodził przedstawiciel państw członkowskich w liczbie 142 deputowanych, wybieranych pośrednio, to jest spośród czynnych parlamentarzystów państw członkowskich. Liczba wybranych przedstawicieli przedstawiała się następująco: Francja, RFN, Włochy – po 36 parlamentarzystów, Belgia i Holandia – po 14, Luksemburg – 6 przedstawicieli. Zgromadzenie zbierało się na corocznych sesjach odbywających się w trzeci wtorek października. Istniała możliwość zwołania sesji nadzwyczajnej. Spośród deputowanych wybierano przewodniczącego i prezydium. W procesie podejmowania decyzji rola Zgromadzenia była ograniczona do tzw. procedury konsultacyjnej. Zgromadzenie podejmowało decyzje bezwzględna większością głosów. Posiadało także tzw. uprawnienia budżetowe, co oznaczało kompetencje kontrolowania wykonania uchwalonego budżetu. W Zgromadzeniu istniały stałe komitety specjalizujące się w różnych dziedzinach, np. Komitet Rolnictwa, Rybołówstwa i Rozwoju Wsi.

⁵ *Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Łódź 2000, s. 120–121.

Od czasu powołania Wspólnot wielu zwolenników integracji wyrażało swoje obawy dotyczące odrębnych instytucji, będących m.in. źródłem tworzącej się biurokracji, a co za tym idzie – niewielkiej skuteczności działania. Postulowano zatem konieczne zmiany w strukturze instytucjonalnej. Owo ujednocianie – można tak stwierdzić – rozpoczęto 30 marca 1962 r. Zdecydowano bowiem o przekształceniu Zgromadzenia Europejskiego w Parlament Europejski, nie dokonując jednak żadnych zmian co do charakteru i zasięgu jego działania oraz w odniesieniu do sposobu wybierania przedstawicieli ówczesnych państw członkowskich.

Kolejnym, niezbędnym etapem integracji była fuzja instytucji wspólnotowych. Zmiana w tej mierze dokonała się w tzw. traktacie o fuzji organów wykonawczych (*Marger Treaty*), podpisanym w Brukseli 8 kwietnia 1965 r. Traktat zawierał 39 artykułów i wszedł w życie 1 lipca 1967 r. Na jego podstawie Wspólnoty pozbawione zostały oddzielnych organów, zyskując jednolite instytucje: Radę Wspólnot Europejskich oraz Komisję Wspólnot Europejskich. Ponadto podjęto decyzję określającą siedziby instytucji, wyznaczając dla posiedzeń plenarnych Parlamentu Europejskiego Strasburg.

Przełom lat 70. i 80. dla państw członków Wspólnot to czas uświadomienia sobie potrzeby dokonania zmian systemowych w gospodarce oraz czas wzmocnienia rangi politycznej Wspólnot. Należy zauważyć, że inicjatywy zmian treści traktatów nie były obce państwom członkom Wspólnot. Ponadto prace zarówno Komisji, jak również Parlamentu Europejskiego miały swój niezaprzeczalny wkład w uchwalenie Jednolitego aktu europejskiego, który stanowił po pierwsze uzupełnienie, po drugie – modyfikację traktatów założycielskich⁶. JAE rozszerza cele, zadania i uprawnienia Wspólnot. Jest traktatem w porównaniu z innymi stosunkowo niewielkim objętościowo – składa się bowiem jedynie z 34 artykułów podzielonych na cztery tytuły. Zawiera ponadto 20 deklaracji dotyczących głównie zmian wprowadzonych do traktatów założycielskich oraz stanowisk państw dotyczących się konkretnych artykułów zawartych w JAE. Podpisany został 17 lutego 1986 r. przez dziewięć państw członków Wspólnot Europejskich, w życie wszedł 1 lipca 1987 r.⁷

Tak jak to już wcześniej odnotowano, JAE był pierwszym wielkim traktatem zmieniającym traktaty założycielskie. W preambule państwa-strony wyrażają potrzebę kontynuacji postanowień traktatów paryskie-

⁶ K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń–Warszawa 2000, s. 147.

⁷ Tekst polski JAE wraz z aktem końcowym Konferencji zob.: J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991, s. 71–105.

go i rzymskich, formułują również wolę przekształcenia Wspólnot w Unię Europejską.

Treść tytułu I dotyczyła m.in. tzw. postanowień wspólnych, sprawozdających się do zapowiedzi postępu w osiąganiu jedności europejskiej. W tytule tym wskazuje się na prawne podstawy funkcjonowania Wspólnot. Z kolei tytuł II dotyczył zmian traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, w tytule III zawarto postanowienia o współpracy europejskiej w zakresie polityki zagranicznej. Formułuje się tu po raz pierwszy podstawy prawne dla Europejskiej Współpracy Politycznej. W tytule IV natomiast zamieszczone zostały postanowienia ogólne i końcowe, stwierdzające m.in., że JAE nie narusza traktatów ustanawiających Wspólnoty.

Po raz pierwszy w tymże traktacie określa się nadrzędność demokracji, rządów prawa, poszanowania praw człowieka, pokoju, zapewnienia bezpieczeństwa, spójności i solidarności w wyrażaniu wspólnych interesów i niezależności oraz ich obronie⁸. Postanowienia JAE oprócz nowych kompetencji Wspólnot, rynku wewnętrznego, Europejskiej Współpracy Politycznej, dotyczyły również zmian instytucjonalnych⁹. Na mocy postanowień JAE Parlament Europejski otrzymał większe uprawnienia w procesie stanowienia prawa. Parlament i Rada mogły stanowić prawo, współdziałając ze sobą. Tym samym Parlament Europejski przestał odgrywać jedynie rolę instytucji o charakterze doradczym.

Parlament Europejski – wybory bezpośrednie i powszechne

Prawo wyborcze jest ostatecznym prawem politycznym. Udział polityczny w społeczeństwie poprzez korzystanie z prawa wyborczego jest traktowany jako jedno z nieodłącznych praw obywatelstwa – prawo, które jest w całości wyłącznie gwarantowane tylko obywatelom państwa – z pewnością tam, gdzie dotyczy ono wyborów narodowych i referendów. Obcokrajowcy niebędący obywatelami są wyłączeni z tej i innych form działalności politycznej.

Stale, ciągle powiększanie współpracy pomiędzy państwami Wspólnot Europejskich implikowało konieczność przekazywania na rzecz instytucji ponadnarodowych – wspólnotowych w coraz większym wymiarze kompetencji. To z kolei wymagało wzmocnienia demokratycznej legitymizacji. Jak to było opisano wcześniej, ówczesny Parlament Europejski składał

⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 55.

⁹ A. Podraza, *Unia Europejska*, Lublin 1999, s. 55.

się z deputowanych desygnowanych przez parlamenty krajowe. Można zatem stwierdzić, że zwiększająca się rola Parlamentu wymagała jego udemokratycznienia w postaci odejścia od delegowania w kierunku wyborów powszechnych i bezpośrednich, by uzyskać bezpośredni związek pomiędzy wyborcą a instytucją wspólnotową, która na mocy wzmocnionych kompetencji współdecydowała o prawie obowiązującym obywateli.

Proces udemokratycznienia, jako że należy właśnie mówić o procesie, polegał na stopniowo wprowadzanych konsekwentnych zmianach, mających w kontekście Parlamentu Europejskiego doprowadzić do nowych zasad dotyczących wyborów. W połowie lat 70. podjęto decyzję, zgodnie z którą eurodeputowani mieli być wybierani w wyborach bezpośrednich. Zasady, na podstawie których obywatele państw członków Wspólnot w sposób bezpośredni mieli dokonywać wyborów, zostały określone w akcie dotyczącym wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich w 1976 r. Wspomniany akt precyzyjnie określał procedurę wyborczą dla wszystkich państw członkowskich. Regulował datę wyborów, stwierdzając, że odbywać się one będą w tym samym czasie, jednocześnie precyzując, że powinny to być 4 dni czerwca, tj. od czwartku do niedzieli. Ponadto określał kadencję posłów na 5 lat. Akt dopuszczał również wprowadzenie progu wyborczego, stwierdzając, że nie może on być większy niż 5% oddanych głosów. Na podstawie regulacji zawartych w tymże akcie państwa członkowskie mają prawo stosować swoją ordynację wyborczą. W odniesieniu do tworzenia okręgów wyborczych państwa nie mogą naruszać zasady proporcjonalności wyborów¹⁰.

W ten sposób w 1979 r. po raz pierwszy obywatele państw członkowskich dokonali aktu wyborczego, wybierając swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego.

Czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego prawem obywateli Unii Europejskiej

Parlament Europejski stanowi bez wątpienia reprezentację z jednej strony narodów państw członków Unii Europejskiej, z drugiej zaś jednocześnie jest tak naprawdę jedynym ciałem reprezentującym obywateli Unii. Posłowie do PE (eurodeputowani) wybierani są w wyborach powszechnych i bezpośrednich, z jednej strony przez obywateli państw członkowskich, z drugiej przez obywateli Unii Europejskiej. Kwestia

¹⁰ P. Ronkowski, *Parlament Europejski*, Warszawa 2009, s. 5–6.

wyborów do PE, jak również nowa kategoria prawna „obywatelstwo Unii”, jako bezprecedensowa wymaga krótkiego zaprezentowania.

Prawo międzynarodowe, nigdy nie usiłując nawet definiować pojęcia obywatelstwa, stoi niezmiennie na stanowisku, iż każdemu suwerennemu podmiotowi – państwu przysługuje swoboda decydowania o tym, kto jest, a kto nie jest jego obywatelem. Tworzenie norm prawnych dotyczących nabywania i utraty obywatelstwa oraz podejmowanie decyzji wykonawczych dotyczących nabycia czy utraty obywatelstwa stanowią niekwestionowane kompetencje suwerennego państwa. To państwo decyduje o tym, czy pierwotne nabycie obywatelstwa realizuje się na podstawie *ius soli* czy *ius sanguinis*. To wreszcie tylko państwo, jako suwerenny podmiot prawa międzynarodowego, decyduje o tym, jakie obowiązki przewiduje się dla potencjalnego nabycia obywatelstwa w sposobie wtórnym.

Szczególne zainteresowanie zatem winna budzić niemająca miejsca w dotychczasowej praktyce międzynarodowej instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej. Jest to w rzeczywistości bezprecedensowy krok w prawnomiędzynarodowych uregulowaniach pomiędzy suwerennymi podmiotami, przede wszystkim zaś przełom w dotychczasowym funkcjonowaniu instytucji obywatelstwa. Żadna bowiem z dotychczas powstałych organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym nigdy nie wyrażała w określonym w umowie założycielskiej zakresie przedmiotowym chociażby zamiarów doprowadzenia do czegoś, co stanowiłoby namiastkę obywatelstwa¹¹.

Należy pamiętać, że idea ustanowienia obywatelstwa Unii nie była nowa. Już bowiem w czasie rozmów, które doprowadziły do podpisania traktatów rzymskich, było ono przedmiotem dyskusji¹². Przez wiele lat Wspólnota Europejska była jednak głównie zainteresowana kwestiami rynku i nie brała pod uwagę politycznych i cywilnych praw obywateli państw członkowskich. Traktowała ona jednostki przede wszystkim jako podmioty gospodarcze. Dlatego też w tym czasie w prawodawstwie europejskim używany był raczej termin „pracownicy” niż „obywatele”¹³.

Na hasło „Europa obywateli” zwrócono uwagę podczas spotkania przywódców państw członków EWG w Paryżu w grudniu 1974 r. Zaproponowano wówczas powołanie grupy, której podstawowym zadaniem miało

¹¹ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1993, nr 2, s. 63–94.

¹² S.M. Grochalski, *Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej w świetle pierwotnych źródeł prawa wspólnotowego – unijnego*, [w:] *Prawo i gospodarka Polski po Traktacie Lizbońskim*, red. E. Kozerska, P. Malinowski, T. Scheffler, Opole 2011, s. 71–73.

¹³ S. Konopacki, *Dylematy obywatelstwa europejskiego*, „Studia Europejskie” 2003, nr 4, s. 53.

być zbadanie przede wszystkim warunków i czasu, w którym obywatele 9 państw członkowskich mogliby otrzymać szczególne prawa. W tym samym roku zaprezentowany został tzw. raport Tindemansa, w którym nawoływano do demokratycznego zaangażowania się w proces integracji na poziomie publicznym¹⁴.

W 1979 r. Komisja Europejska przedstawiła dyrektywę dotyczącą prawa stałego pobytu obywateli państw członkowskich na terytorium innego państwa członkowskiego. Stwierdzono, iż swobodny przepływ osób nie może być w pełni zrealizowany bez stałego prawa do pobytu dla wszystkich obywateli państw członkowskich. Prawo to należy uznać za pierwszy etap procesu tworzenia obywatelstwa Unii Europejskiej.

Kolejny etap to rok 1984, w którym Rada Europy powołała komisję *ad hoc* kierowaną przez Pietro Adonnino. Efekt końcowy prac Komisji to dwa raporty. Pierwszy dotyczył wówczas jeszcze wrażliwej kwestii, związanej z kontrolą granic i obowiązkowymi formalnościami oraz prawa do stałego pobytu, wynikającego z przytaczanej powyżej dyrektywy z 1979 r. Drugi raport zwracał uwagę na niektóre szczególne prawa obywatelskie dotyczące problematyki szeroko pojmowanej kultury, edukacji, komunikacji oraz symboli Wspólnoty, takich jak flaga i paszporty. W 1986 r. Komisja wydała raport „Prawa wyborcze w wyborach lokalnych dla obywateli Wspólnoty”. Według tego dokumentu swobodny przepływ oznacza, że bycie obywatelem jednego z państw członkowskich wiąże się z posiadaniem takich samych praw w innym państwie członkowskim. Jak dotąd obywatele państw członkowskich nie mogli korzystać ze swoich praw politycznych w większości państw członkowskich, gdzie przebywali na stałe, gdy nie byli oni obywatelami tych krajów; jednocześnie nie mogli oni korzystać ze swoich praw wyborczych w kraju swojego pochodzenia, gdyż nie przebywali tam na stałe¹⁵. Na podstawie tych raportów Komisja zainicjowała propozycję dla dyrektywy Rady dotyczącą praw wyborczych dla obywateli Wspólnoty.

Jednolity akt europejski z 1986 r. wprowadził poprawki do traktatów rzymskich m.in. w odniesieniu do swobodnego przepływu osób, towarów, kapitału i usług. W ramach tego dokumentu, co warto podkreślić, postanowienia dotyczące swobodnego przepływu dotyczą bardziej obywateli niż pracowników. Jednakże definicja obywateli jako rodowitych mieszkańców wszystkich państw członkowskich Wspólnot nie została przyjęta przez rządy poszczególnych państw, które obawiały się rozwoju tzw. turystyki społecznej.

¹⁴ P. Hansen, *European citizenship, or where neoliberalism meets ethno-culturalism. Analyzing the European Union's citizenship discourse*, „European Societies” 2000, 2(2), s. 142.

¹⁵ S. O'Leary, *European Union citizenship. The opinions for reform*, London 1996, s. 36.

W lipcu 1990 r. Parlament Europejski wydał rezolucję, w której nawoływał do powołania w nowym traktacie obywatelstwa europejskiego. W dokumencie tym sugerowano również włączenie prawa wyborczego dotyczącego m.in. wyborów do Parlamentu Europejskiego. Najbardziej zaangażowane stanowisko na korzyść powołania instytucji obywatelstwa europejskiego zajęła delegacja hiszpańska, która w oficjalnie sformułowanym stanowisku z września 1990 r. dowodziła konieczności ustanowienia obywatelstwa Unii jako „[...] osobistego, niepodzielnego statusu obywateli państw członkowskich, których członkostwo w Unii oznacza to, że posiadają oni szczególne prawa i obowiązki, które są charakterystyczne dla natury Unii i są wykorzystywane i chronione wewnątrz jej granic [...] i które mogą być rozszerzone poza te granice”¹⁶.

Dyskusja poprzedzająca ustanowienie traktatu z Maastricht umożliwiła wyróżnienie kilku celów kryjących się za koncepcją obywatelstwa europejskiego. Po pierwsze obywatelstwo europejskie zostało wyznaczone do polepszenia statusu obywateli przebywających na stałe w kraju członkowskim innym niż ich własny, poza pozycją uprzywilejowanych obcokrajowców. Po drugie, swobodny przepływ osób, zwłaszcza tych ekonomicznie aktywnych, był warunkiem wstępnym dla efektywnego rynku wewnętrznego. W tym celu konieczne było usunięcie wszelkich przeszkód i wprowadzenie nowych praw (praw politycznych), które uczyniłyby swobodne przemieszczanie się jeszcze bardziej atrakcyjne. Po trzecie, poprzez podniesienie rangi statusu obywatela Unii zredukowano tzw. deficyt demokratyczny, który powstał z powodu przeniesienia pewnych elementów suwerenności państwa na poziom Wspólnoty oraz z powodu wciąż niewielkiej roli Parlamentu Europejskiego, jedynej instytucji Wspólnoty wybieranej w bezpośrednich i demokratycznych wyborach, jednakże jednocześnie takiej, której rola w procesie legislacyjnym, w porównaniu z parlamentami krajowymi, jest raczej marginalna. Cel czwarty – to początek tworzenia tzw. tożsamości europejskiej. Piąty cel – obywatelstwo europejskie było istotne przy określeniu pozycji jednostki w UE, w której zbiór praw, wolności i obowiązków nadawany jest jej obywatelom. Kluczowa kwestia odnosi się zatem do formalnego aspektu obywatelstwa (wspomnianego powyżej), który stara się określić, kim jest obywatel Unii Europejskiej¹⁷.

Nowa kategoria prawna: obywatelstwo Unii Europejskiej, została powołana do życia w traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE). Na mocy treści art. 8 § 2 „Obywatele Unii korzystają z praw

¹⁶ D. Dunkerley, L. Hodgson, S. Konopacki, T. Spybey, A. Thompson, *Changing Europe. Identities, nations and citizens*, London–New York 2002, s. 14.

¹⁷ *Ibidem*, s. 15.

ustanowionych traktatem i podlegają obowiązkom w nim określonym”. W oparciu o postanowienia tego artykułu na mocy § 1 przyznano *ex lege* obywatelstwo Unii wszystkim obywatelom państw członkowskich. Ustanowienie na mocy traktatu o Wspólnocie Europejskiej obywatelstwa Unii (należy to z całą stanowczością podkreślić) nie zastępuje obywatelstwa krajowego; posiada jedynie, co zostało *explicite* potwierdzone w art. 17 TWE, charakter akcesoryjny – to znaczy, że może ono występować jedynie równoległe wraz z obywatelstwem państwa członka Unii¹⁸. W art. 8a–8d omówiono treść i zakres przedmiotowy obywatelstwa Unii. Szczegółowo dyspozycje dotyczące obywatelstwa europejskiego w rozpisaniu na poszczególne artykuły dotyczą: prawa do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich Unii, prawa do ochrony dyplomatycznej i konsularnej na obszarze państwa trzeciego w przypadku, gdy na jego terytorium znajduje się przedstawicielstwo któregośkolwiek państwa członka Unii, a jednocześnie nie ma przedstawicielstwa państwa, którego zainteresowana osoba jest obywatelem, prawo każdego obywatela Unii Europejskiej do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz zażalenia do ombudsmana, oraz w art. 8b prawo do czynnego i biernego udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz prawa do czynnego i biernego udziału w wyborach do samorządów na terenie państwa, w którym dany obywatel przebywa¹⁹.

Zgodnie z art. 190 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* eurodeputowanych do Parlamentu Europejskiego wybiera się w bezpośrednich wyborach powszechnych. W traktacie przewidziano w przyszłości możliwość uchwalenia jednolitej ordynacji wyborczej w całej Unii. Wybory odbywają się raz na 5 lat, w tym samym tygodniu w całej Unii, według krajowych ordynacji wyborczych. Omawiany artykuł wymaga też, aby każde państwo członkowskie zapewniło reprezentację w Parlamencie, wykorzystując przyznaną danemu państwu pulę miejsc. Wykorzystanie przyznanej puli miejsc, co oczywiste, nie odnosi się tylko do obywateli danego państwa. A zatem, w praktyce, realizacja omawianego prawa może spowodować, że w skład puli eurodeputowanych z danego państwa będą wchodzić, obywatele innych państw członkowskich, ale (co należy podkreślić) w każdym przypadku będą to obywatele Unii Europejskiej. Tę kwestię należy powiązać z sytuacjami dotyczącymi niemożności powstawania w Parlamencie Europejskim frakcji narodowych, w odróżnieniu od partii politycznych. W tym zakresie zakaz powoływania w Par-

¹⁸ Pełny tekst traktatu zob. E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000.

¹⁹ S.M. Grochalski, *Obywatelstwo Unii – nowa kategoria prawna*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2001, s. 50–53.

lamencie Europejskim frakcji narodowych, należy powiązać z treścią art. 138A.

Aktami prawnymi regulującymi procedurę wyborczą są także przytoczone wcześniej dyrektywa 93/109/WE oraz *Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*²⁰. W odniesieniu do powyższego zgodnie z art. 22 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): „Bez uszczerbku dla postanowień artykułu 223 ustęp 1 i przepisów przyjętych w celu jego wykonania, każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”²¹. Ustalenia w sprawie wdrożenia tego prawa przyjęto na mocy dyrektywy 93/109/WE zmienionej dyrektywą 2013/1/UE: „żaden obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, oraz który na mocy indywidualnego orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu został pozbawiony prawa do kandydowania w wyborach na podstawie prawa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania lub państwa członkowskiego pochodzenia, nie może wykonywać tego prawa w państwie członkowskim zamieszkania w wyborach do Parlamentu Europejskiego”²².

Zakończenie

Procedury odnoszące się do wyborów do Parlamentu Europejskiego reguluje zarówno prawodawstwo unijne, które definiuje zasady wspólne dla wszystkich państw członkowskich, jak i szczegółowe przepisy krajowe, różne w poszczególnych państwach. Prawo wybierania i bycia wybranym do PE stało się zatem elementem zbioru praw politycznych obywatela Unii Europejskiej. To prawo w sposób szczególny urzeczywistnia

²⁰ P.J. Borkowski, *Rada Europejska. Instytucje prawodawczo-wykonawcze Wspólnot Europejskich*, [w:] *Unia Europejska*, t. 1: *Geneza – system – prawo*, red. W. Góralski, Warszawa 2007, s. 229.

²¹ Dz.Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 1.

²² http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14502:parlament-europejski34&catid=14:bibliografie&Itemid=946 (3.01.2016).

to, co stanowi o demokratycznym wyborze do jednego z najstarszych organów UE. Możliwość udziału wszystkich obywateli Unii w wyborach powszechnych i bezpośrednich, bez względu na miejsce przebywania w dowolnym państwie członkowskim Unii, realizuje nieodłączne prawo obywatelskie.

Warto podkreślić, iż prawo to w sposób szczególny wiąże obywateli Unii Europejskiej z (w dosłownym tego słowa znaczeniu) ich jedynym przedstawicielskim organem Unii i powoduje, że jako obywatele UE nie muszą, tak jak w przypadku wyborów do najwyższych organów państwowych, jako obcokrajowcy zachowywać konieczności neutralności politycznej. W sposób wyraźny w kontekście praw politycznych, w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego stworzony został „standard powinno go traktowania obywateli europejskich, wskazując, że nie tylko mają oni czynne i bierne prawo wyborcze [...] co nie jest zabiegiem dekoracyjnym, lecz stanowi o zastąpieniu cenzusu obywatelstwa czy *nationality* cenzusem domicylu”²³.

Bibliografia

Akty prawne

Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.U. z 2007 r. Nr 176, poz. 1238.

Jednolity akt europejski, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3.

Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.U. UE C 310 z dnia 16 grudnia 2004 r.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 321E z 2006 r.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219.

²³ C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 75.

Opracowania

- Barcz J., Koliński A., *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991.
- Borkowski P.J., *Rada Europejska. Instytucje prawodawczo-wykonawcze Wspólnot Europejskich*, [w:] *Unia Europejska*, t. 1: *Geneza – system – prawo*, red. W. Góralski, Warszawa 2007.
- Doliwa-Klepaczki Z.M., *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997.
- Dunkerley D., Hodgson L., Konopacki S., Spybey T., Thompson A., *Changing Europe. Identities, nations and citizens*, London–New York 2002.
- Grochalski S.M., *Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej w świetle pierwotnych źródeł prawa wspólnotowego – unijnego*, [w:] *Prawo i gospodarka Polski po Traktacie Lizbońskim*, red. E. Kozerska, P. Malinowski, T. Scheffler, Opole 2011.
- Grochalski S.M., *Obywatelstwo Unii – nowa kategoria prawna*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2001.
- Grzeszczak R., *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.
- Hansen P., *European citizenship, or where neoliberalism meets ethno-culturalism. Analysing the European Union's citizenship discourse*, "European Societies" 2000, 2(2).
- Kaczmarek J., *Rada Europy*, Warszawa 2002.
- Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Łódź 2000.
- Konopacki S., *Dylematy obywatelstwa europejskiego*, „Studia Europejskie” 2003, nr 4.
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
- Mik C., *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1993, nr 2.
- O'Leary S., *European Union citizenship. The opinions for reform*, London 1996.
- Podraza A., *Unia Europejska*, Lublin 1999.
- Ronkowski P., *Parlament Europejski*, Warszawa 2009.
- Wiaderny-Bidzińska K., *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń–Warszawa 2000.
- Wojtaszek-Mik E., Mik C., *Traktaty europejskie*, Kraków 2000.

Strony internetowe

http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14502:parlament-europejski34&catid=14:bibliografie&Itemid=946 (3.01.2016).

CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION
– VOTERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT – A SUPRANATIONAL PARLIAMENT

Summary: Parliament – an institution of a democratic state – a member of the Union – is not only an authority but also, as in the case of the European Union, the only directly and universally elected representative body of the European Union. The article presents questions related to the essence of parliament and that of a supranational parliament which are vital while dealing with the subject matter. It proves that the growth of the European Parliament's powers was the direct reason for departing from the system of delegating representatives to the Parliament for the benefit of direct elections. It presents direct and universal elections to the European Parliament in the context of presenting legal regulations applicable in this respect. It describes a new legal category – citizenship of the European Union – primarily in terms of active and passive suffrage to the European Parliament, as a political entitlement of a citizen of the European Union.

Keywords: THE EUROPEAN PARLIAMENT, CITIZEN OF THE EUROPEAN UNION, COMPETENCES, DIRECT UNIVERSAL SUFFRAGE, DEMOCRACY