

WYBORY BEZPOŚREDNIE DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W 1978 ROKU

Zapowiedziane na połowę 1978 r. wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego i nowe zdefiniowanie jego pozycji mają swoją historię. Już w art. 138 ust. 3 traktatu rzymskiego z 1957 r. o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wyraźnie sformułowano zalecenie opracowania projektów przeprowadzenia wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego. Jednakże sprawa wyborów bezpośrednich budziła i nadal budzi wielorakie obiekcje w łonie Wspólnot Europejskich¹. Tym niemniej określona traktatem rzymskim z 1957 r. pozycja Parlamentu Europejskiego jest uznawana za niewystarczającą i zbyt ograniczoną. Kompetencje Parlamentu obejmują bowiem trzy dziedziny: stanowienia prawa, kształtowania gospodarki budżetowej i kontroli działalności Komisji Wspólnot.

W dziedzinie stanowienia prawa Parlament Europejski spełnia jedynie funkcję doradczą. Stanowienie prawa należy bowiem do kompetencji Rady Europejskiej, a inicjatywa w tym zakresie do Komisji Wspólnot. Art. 149 traktatu rzymskiego wyraźnie taką właśnie rolę wyznacza Parlamentowi.

W dziedzinie kształtowania gospodarki budżetowej Parlament ma także ograniczone kompetencje. Pierwotne, stosownie do art. 203 traktatu rzymskiego, kompetencje Parlamentu ograniczały się do przedłożenia Radzie Europejskiej projektu własnych wydatków. Jednak z chwilą wejścia w życie w 1971 r. decyzji o zastąpieniu udziałów finansowych państw członkowskich Wspólnoty jej własnymi środkami pieniężnymi, zmieniła się nieco rola Parlamentu². Wprowadzono w związku z tym do traktatu rzymskiego przepis przejściowy (art. 203a), który zobowiązuje Radę Europejską do przedłożenia Parlamentowi projektu budżetu. Parlament ma kompetencję potwierdzenia przedłożonego projektu lub dokonania w nim zmian. Treść i zakres tych ostatnich może z kolei powodować uruchomienie szczególnej procedury uchwalenia budżetu przez Radę Europejską. Jeżeli bowiem Parlament zaproponuje zmiany powo-

¹ Przez Wspólnoty Europejskie rozumie się EWG, Europejską Wspólnotę Węgla i Stali i Europejską Wspólnotę Atomową (Euroatom).

² Decyzja w sprawie zastąpienia udziałów członkowskich środkami własnymi Wspólnot z 21 IV 1970 r. w *Verträge und Gesetze*. Bonn 1972, s. 275.

dujące podwyższenie wydatków jakiegoś organu Wspólnoty, to Rada może potwierdzić tę zmianę tylko kwalifikowaną większością głosów. Jest to pewne, chociaż skromne, rozszerzenie kompetencji budżetowych Parlamentu.

W dziedzinie kontroli działalności Komisji Wspólnot Parlament ma prawo zgłoszenia wniosku o votum nieufności. W przypadku zgłoszenia takiego wniosku musi on uzyskać większość głosów przy 2/3 głosujących. Powzięta w tym trybie uchwała Parlamentu powoduje ustąpienie członków Komisji.

Z tego przeglądu kompetencji Parlamentu Europejskiego wynika, że uprawnienia te są bardzo ograniczone. Wspomniane ograniczenie kompetencji Parlamentu należy oceniać i rozpatrywać w porównaniu z kompetencjami parlamentów narodowych. Do tych ostatnich należy bowiem stanowienie prawa i inicjatywa ustawodawcza, uchwalanie i kontrola wykonania budżetu, a także szereg innych uprawnień i obowiązków o istotnym znaczeniu politycznym. Tymczasem Parlament Europejski został usytuowany między Radą Europejską a Komisją Wspólnot. Dlatego też pozostawiono mu przede wszystkim funkcje doradcze i kontrolne (art. 137 traktatu rzymskiego). Jedną ze słabości pozycji Parlamentu Europejskiego upatruje się w sposobie powoływania jego członków. Według art. 138 traktatu rzymskiego, członkami Parlamentu Europejskiego są posłowie parlamentów narodowych. Są oni wyłaniani przez ciała parlamentarne poszczególnych państw wedle ustalonego przez nie trybu postępowania. Mamy zatem do czynienia z tzw. podwójnym mandatem posłów do Parlamentu Europejskiego. Fakt ten powoduje spadek zainteresowania pracami Parlamentu. Posłowie są bowiem zależni przede wszystkim od własnych ugrupowań politycznych, do których należą, i od własnych frakcji w parlamentach narodowych, wreszcie od kręgu wyborców. Dyskusje dotyczące spraw Wspólnoty schodzą w tej sytuacji na dalszy plan. Aktywność posłów koncentruje się bowiem na zagadnieniach poszczególnych państw.

Ten stan rzeczy został uznany za niezadowalający. Ocenę taką nasunęło przede wszystkim wyposażenie Wspólnoty w 1971 r. we własne środki finansowe. Stanowiło ono swoisty impuls do podjęcia prac w dziedzinie rozszerzenia kompetencji ustawodawczych i budżetowych Parlamentu. Po wtóre — w wyniku dwóch kolejnych decyzji szefów rządów krajów Wspólnoty z października 1972 i z grudnia 1974 r. o przekształceniu Wspólnot Europejskich w Unię Europejską zaistniała konieczność wypracowania jej koncepcji, zwłaszcza w zakresie umocnienia pozycji organów przyszłej Unii, a w ich liczbie — Parlamentu Europejskiego.

W związku z tym przygotowano kilka raportów, z których jedno rychło zostało zapomniane (np. projekt Dehousse'a), a inne wzbudziły

szersze zainteresowanie i stanowiły przedmiot posiedzeń Rady Europejskiej i Komisji Wspólnoty. Raporty te, ujęte w formie propozycji, zawierają także postulaty odnoszące się do roli Parlamentu. W niniejszym opracowaniu omówione zostaną jedynie ważniejsze tego rodzaju dokumenty.

Pierwszym ważniejszym raportem było opracowanie powołanej *ad hoc* w lipcu 1971 r. pod przewodnictwem paryskiego profesora Georges Vedela grupy dla oceny możliwości rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego³. Opracowanie to, wykonane na zlecenie Komisji Wspólnoty, nazwane zostało w skrócie „raportem Vedela”. Rozdział V tego raportu jest poświęcony sprawie wyborów do Parlamentu. Podkreślono w nim wyraźnie, że bezpośrednie wybory służyć będą zjednoczeniu politycznemu Wspólnoty. Autorzy raportu wychodzą z założenia, że wybory bezpośrednie spowodują wzrost zainteresowania problematyką Wspólnoty ze strony poszczególnych partii politycznych. Nie ukrywają jednak przy tym swych wątpliwości co do ukształtowania przyszłych stosunków między Parlamentem Europejskim a poszczególnymi parlamentami narodowymi. Dla sprostania wyłaniającym się w tym zakresie trudnościom, raport Vedela zawiera terminarz realizacji zawartych w nim postulatów. Chodzi w szczególności o rozszerzenie kompetencji Parlamentu — z doradczych na decyzyjne. Ogólnikowo określa się także termin wyznaczenia wyborów bezpośrednich. Jednak podstawową trudność stanowi interpretacja art. 138 traktatu rzymskiego, który zaleca opracowanie jednolitej procedury wyborczej (ordynacji) do Parlamentu. Zadania członków grupy Vedela były bardzo podzielone. Stąd też raport nie podaje żadnych konkretnych propozycji, lecz ogranicza się do sformułowania ogólnych założeń przeprowadzenia wyborów bezpośrednich.

Kolejnym dokumentem, który zawiera postulaty odnośnie do przeprowadzenia wyborów bezpośrednich do Parlamentu, jest raport komisji doradczej pod przewodnictwem D. P. Spierenburga w sprawie Unii Europejskiej⁴. Raport ten został przygotowany na zlecenie holenderskiego ministra spraw zagranicznych M. van der Stoela w 1975 r. W części dotyczącej Parlamentu Europejskiego dokument ten akcentuje potrzebę przeprowadzenia wyborów bezpośrednich. Jest to — zdaniem autorów raportu — warunek nieodzowny umocnienia pozycji Parlamentu i powodzenia koncepcji utworzenia Unii Europejskiej. Autorzy uważają, że dopiero bezpośrednio wybrany Parlament Europejski będzie zdolny do odegrania przypisanej mu roli ustawodawczej i kontrolnej. Spowoduje

³ Bericht der ad hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments „Bericht Vedel”. Bruksela 1972.

⁴ D. P. Spierenburg [i in.], Europäischen Union, Bericht des Beratungsausschusses Europäische Union. Bonn 1976.

to bowiem jednocześnie się poszczególnych partii politycznych krajów członkowskich Wspólnoty i ich programów. W rezultacie przyniesie to wzrost zainteresowania nie tylko Parlamentem Europejskim, lecz także tworzeniem Unii Europejskiej.

Rozwinięcie myśli obu wspomnianych raportów zawiera przygotowany w grudniu 1975 r. przez belgijskiego premiera Leo Tindemansa raport w sprawie Unii Europejskiej⁵. Premier Tindemans w liście skierowanym do członków Rady Europejskiej z grudnia 1975 r. wyraźnie podkreślił, że decydujące znaczenie dla powodzenia dzieła tworzenia Unii Europejskiej mieć będzie bezpośrednio wybrany Parlament Europejski⁶. Premier Tindemans wskazuje, że bezpośrednio wybrany Parlament zyska autorytet polityczny, który z kolei pomoże mu w wypełnianiu jego funkcji. Tindemans uważa bowiem, że Parlament Europejski powinien odegrać istotną rolę w tworzeniu Unii Europejskiej. Dlatego też postuluje, by Rada Europejska przyznała niezwłocznie Parlamentowi prawo inicjatywy ustawodawczej. Dzięki temu będzie on mógł określić treść i zakres planowanej Unii Europejskiej. Prawo inicjatywy Parlamentu powinno być prawnie potwierdzone w toku stopniowego rozwoju Unii, co wymagać będzie odpowiedniej zmiany zawartych traktatów. Tindemans uważa, że Parlament bez zbędnego wyczekiwania na proponowane zmiany traktatów powinien już rozpocząć debatę nad wszystkimi problemami, które dotyczą przyszłej Unii Europejskiej. Dla nadania odpowiednich impulsów pracy Parlamentu Europejskiego Tindemans proponuje zapraszanie do udziału w dyskusjach parlamentarnych czołowych polityków państw członkowskich Wspólnot. Ich autorytet ma — zdaniem Tindemansa — zaktywizować prace Parlamentu i zwiększyć ich skuteczność.

Z postulatów formułowanych w trzech wspomnianych raportach wyłania się jedna myśl przewodnia. Wszystkie one stawiają znak równania między wyborami bezpośrednimi do Parlamentu a rozszerzeniem jego kompetencji. Szczególne zaś znaczenie ma w tym zakresie raport premiera Tindemansa, gdyż zawiera on koncepcję planowanej Unii Europejskiej i nakreśla w niej przyszłe miejsce Parlamentu.

Na kanwie przygotowanych raportów trwała i trwa nadal ożywiona dyskusja w krajach członkowskich Wspólnot. W jej toku ujawniły się dwie podstawowe trudności w przeprowadzeniu bezpośrednich wyborów do Parlamentu. Pierwsza z nich polegała na ustaleniu ogólnej liczby posłów, a druga — podziału miejsc między poszczególne kraje członkowskie. Obie te trudności zostały usunięte na lipcowym posiedzeniu

⁵ *Tindemans-Bericht über die Europäische Union*. „Europa-Archiv” 1976, nr 3, D 55 i nast.

⁶ *Schreiben des belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, an Europäischen Rat vom 29. Dezember 1975*. „Europa-Archiv” 1976, nr 3, D 53 i nast.

szefów rządów krajów Wspólnot w 1976 r. w Brukseli⁷. Po ostrych przetargach, członkowie Rady Europejskiej zgodzili się przyjąć projekt prezydenta Francji Valéry Giscard d'Estaing. Przewiduje on, że w bezpośrednio wybranym Parlamencie Europejskim będzie 410 miejsc. Z tego na poszczególne kraje członkowskie przypadać będzie następująca liczba mandatów:

— po 81 mandatów	— na Francję, RFN, W. Brytanię, Włochy,
— 25 mandatów	— na Holandię,
— 24 mandaty	— na Belgię,
— 16 mandatów	— na Danię,
— 15 mandatów	— na Irlandię,
— 6 mandatów	— na Luksemburg.

Określono także stosunek mandatów do liczby ludności poszczególnych krajów członkowskich, który kształtuje się następująco:

RFN	— 1 mandat na 763 tys. mieszkańców,
W. Brytania	— 1 mandat na 693 tys. mieszkańców,
Włochy	— 1 mandat na 689 tys. mieszkańców,
Francja	— 1 mandat na 651 tys. mieszkańców,
Holandia	— 1 mandat na 546 tys. mieszkańców,
Belgia	— 1 mandat na 408 tys. mieszkańców,
Dania	— 1 mandat na 317 tys. mieszkańców,
Irlandia	— 1 mandat na 208 tys. mieszkańców,
i Luksemburg	— 1 mandat na 60 tys. mieszkańców.

Należy dodać, że ustalona liczba mandatów Parlamentu Europejskiego będzie ponad dwukrotnie wyższa od dotychczasowej⁸. Przyjęte rozwiązanie zarówno w zakresie liczby mandatów, jak i podziału ich między poszczególne kraje ma charakter wybitnie kompromisowy. Trzeba bowiem uwzględnić to, że w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego opracowano ponad 10 projektów. Niektóre z nich, jak chociażby najnowocześniejszy tzw. projekt Dehousse'a został odłożony *ad acta*, a inne nie były w ogóle przedmiotem dyskusji, jak np. projekt Patijna. Decyzja Rady Europejskiej z lipca 1976 r. w sprawie liczby mandatów i ich narodowego podziału stanowi pierwszy krok na drodze przeprowadzenia wiosną lub latem 1978 r. bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. W końcu września 1976 r. ministrowie spraw zagranicznych

⁷ *Mitteilung über die Ergebnisse der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel am 12. und 13. Juli 1976.* „Europa-Archiv” 1976, nr 16, D 429; M. Zuleeg, *Die Gestalt der Europäischen Union im Tindemans-Bericht.* „Europa-Archiv” 1976, nr 17, s. 549 i nast.

⁸ *Europa Verträge und Gesetze.* Bonn 1972, s. 301.

Wspólnot podpisali deklarację o przeprowadzeniu bezpośrednich wyborów⁹.

Deklaracja ta została uzupełniona aneksem, w którym wyjaśnione zostały niektóre sprawy szczegółowe¹⁰. Ustalono, że wyboru deputowanych do Parlamentu Europejskiego dokonuje się na lat 5. Aneks określa także osoby, które z tytułu zajmowanych stanowisk nie mogą kandydować do Parlamentu. Są to: członkowie rządów krajów Wspólnoty, członkowie Komisji Wspólnoty, sędziowie, oskarżyciel lub kanclerz Trybunału Wspólnoty, członkowie Izby Rachunkowej Wspólnoty, członkowie różnych komisji doradczych Wspólnoty, urzędnicy różnych agend Wspólnoty.

W związku z decyzją Rady Ministerialnej niektóre kraje członkowskie Wspólnoty złożyły osobne oświadczenia. I tak Republika Federalna Niemiec stwierdziła, że decyzja o przeprowadzeniu wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego obejmuje także obszar Berlina Zachodniego. Jednakże ze względu na zobowiązania Francji, Stanów Zjednoczonych i W. Brytanii w odniesieniu do Berlina Zachodniego — wyboru przedstawicieli do Parlamentu dokonywać będzie tamtejszy Senat. Liczba przedstawicieli przypadających na Berlin Zachodni odpowiadać będzie liczbie deputowanych do *Bundestagu*.

Dania złożyła oświadczenie, że wybory bezpośrednie do Parlamentu odbywać się będą równocześnie z wyborami do *Folketingu*. Do czasu zorganizowania pierwszych wyborów bezpośrednich do Parlamentu Dania będzie reprezentowana przez posłów *Folketingu*. Ponadto zastrzegła, że posłowie duńscy do Parlamentu Europejskiego muszą być równocześnie posłami do *Folketingu*. Opowiedziała się zatem za tzw. podwójnym mandatem swoich przedstawicieli w Parlamencie Europejskim¹¹. Jednak decyzja Rady Europejskiej i deklaracja Rady Ministerialnej wymagają ratyfikacji przez parlamenty poszczególnych krajów. Właśnie w tym stadium wyłoniło się szereg wątpliwości i zastrzeżeń. I tak Dania opowiada się za zachowaniem systemu podwójnego mandatu posłów do Parlamentu. Również Francuzi zgłaszają zastrzeżenia. Uważają oni, że bezpośrednio wybrany Parlament dążyć będzie do sprawowania funkcji ponadnarodowych i to kosztem parlamentów narodowych, zakresu ich kompetencji. To zaś oznaczałoby, zdaniem Francuzów, ograniczenie suwerenności. Również w W. Brytanii zdania są podzielone. Rząd labourzystowski wypowiada się za wyborami bezpośrednimi, gdy tymczasem partia labourzystowska jest im przeciwna. Natomiast konserwatyści opowiadają się za przeprowadzeniem takich wyborów. Niezależnie od tych reakcji, wyła-

⁹ „Europa-Archiv” 1976, nr 19, D 518 i nast.

¹⁰ „Europa-Archiv” 1976, nr 19 D 518 i nast.

¹¹ Tamże, D. 523.

nia się także szereg trudności proceduralnych i politycznych w toku przygotowań do przeprowadzenia wyborów bezpośrednich. Do głównych problemów proceduralnych należy wypracowanie jednolitej dla wszystkich krajów członkowskich ordynacji wyborczej i określenie stosunku Parlamentu Europejskiego do parlamentów narodowych. Ustalenie jednolitej ordynacji wyborczej nie będzie sprawą łatwą, gdy się zważy różnice interesów narodowych. Dlatego ewentualnie opracowany projekt takiej ordynacji musi te sprzeczności zawrzeć w sobie lub je zgłębiać. Będzie on miał zatem charakter kompromisowy. W zakresie stosunku Parlamentu Europejskiego do parlamentów narodowych rozważany jest najczęściej problem tzw. podwójnego mandatu. Chodzi o to, by część posłów do parlamentów narodowych była zarazem posłami do Parlamentu Europejskiego. Przez taki układ stosunków chce się zapobiec ewentualnej rywalizacji między wspomnianymi parlamentami, których skutkiem byłoby osłabienie pozycji Parlamentu Europejskiego. Chce się również uzyskać zwiększenie zainteresowania parlamentów narodowych sprawami całej Wspólnoty oraz umożliwić zaprezentowanie w Parlamencie Europejskim interesów narodowych poszczególnych krajów członkowskich. Wzajemnemu powiązaniu Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych służyć mają również proponowane przez raport Vedela wspólne posiedzenia komisji parlamentarnych, które zajmowałyby się poszczególnymi obszarami polityki Wspólnoty.

W dziedzinie politycznej wyłania się problem opracowania wspólnych programów wyborczych poszczególnych partii politycznych. Już obecnie partie polityczne jednoczą się, np. chadeckie i socjaldemokratyczne oraz liberalne¹², dla przygotowania wspólnych platform wyborczych do Parlamentu Europejskiego. Jednak i w ramach współpracy poszczególnych partii wyłaniają się wielorakie trudności. Istnieje przede wszystkim sprawa znaczenia politycznego poszczególnych partii we własnych krajach, zwłaszcza to, czy sprawują one władze czy też zasiadają na ławach opozycji. To zagadnienie wywrze niewątpliwie wpływ na treść przygotowywanych programów wyborczych i na opracowanie założeń tzw. taktyki wyborczej. Ważne znaczenie polityczne w toku przyszłej kampanii wyborczej mieć będzie zagadnienie treści i zakresu kompetencji Parlamentu Europejskiego. Przeważa pogląd, że Parlament Europejski nie powinien być wyposażony w pełni atrybutów władztwa, na wzór parlamentów narodowych. Powinien on być ciałem współdecydującym i kontrolnym. Chodzi przede wszystkim o kontrolę gospodarki budżetowej Wspólnoty i kontrolę działalności jej organów. Wynika z tego, że — mimo

¹² Por. „Europa-Union” 1976, nr 8 i 9 oraz „Europa-Archiv” 1976, nr 19, D. 507 i nast.

zgody poszczególnych państw na bezpośrednie wybory — nie chcą one jednak uczynić z Parlamentu Europejskiego ciała decydującego. Obawiają się przekazania mu zbyt daleko idących kompetencji ze szkodą dla działalności parlamentów narodowych.

Niezależnie od tych trudności i zastrzeżeń w krajach „dziewiątki” prowadzi się ożywioną kampanię propagandową na rzecz wyborów bezpośrednich i Unii Europejskiej. Badania opinii publicznej tych krajów odnośnie do tych dwóch zagadnień wykazały, że w 1975 r. 72,5% ankietowanych wypowiedziało się za utworzeniem do 1980 r. unii politycznej z własnym parlamentem i rządem. W poszczególnych krajach stosunek wypowiedzi pozytywnych do liczby ankietowanych kształtował się różnie. I tak w Luksemburgu i we Włoszech na 10 ankietowanych — 8 opowiedziało się za unią, we Francji i RFN — 7, w Belgii, Holandii i Irlandii — 5, a w W. Brytanii były 3 odpowiedzi pozytywne, zaś w Danii jeszcze mniej, bo tylko dwie¹³. Ten czynnik należy także brać pod uwagę, gdy rozważa się sprawę realizacji postulatu wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego.

Kraje socjalistyczne wysuwają istotne zastrzeżenia wobec koncepcji Unii Europejskiej i wyborów bezpośrednich. Przede wszystkim uważają one, że przyszła Unia Europejska może doprowadzić do utrwalenia podziału kontynentu europejskiego na przeciwstawne sobie ugrupowania, co jest sprzeczne z ideą suwerenności i niezawisłości poszczególnych państw i narodów. Koncepcja ta jest także sprzeczna z postanowieniami Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Dlatego w propozycji nawiązania stosunków między RWPG i EWG kraje socjalistyczne akcentują relacje dwustronne państw. Sprzeciw krajów socjalistycznych budzi także propozycja przeprowadzenia bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego na terenie Berlina Zachodniego. Jest ona bowiem sprzeczna z czterostronnym porozumieniem w sprawie tej części miasta. Berlin Zachodni, nie stanowi części składowej RFN, nie może za jej pośrednictwem uczestniczyć w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego. Tymczasem mocarstwa zachodnie i RFN są zainteresowane ściślejszymi związkami tej części Berlina z Unią Europejską i jej Parlamentem.

Nie ulega wątpliwości, że sprawa wyborów bezpośrednich stanowić będzie jeszcze przedmiot ożywionych dyskusji i niektóre ze sformułowanych propozycji ulegną na pewno modyfikacji. Tym niemniej zabiegi będą się coraz intensywniej skupiać na urzeczywistnieniu nie tylko wyborów bezpośrednich, lecz także Unii Europejskiej.

¹³ „Euroforum” 1976, nr 1.

