

Bartosz Ziemblicki*

WPŁYW ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI NA PRAWO WYBORCZE DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

1. Wstęp

W trzydzieści lat po przeprowadzeniu pierwszych powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego (dalej: PE) prawo wyborcze jest nadal bardzo słabo zharmonizowane. Mimo, iż od początku prawo unijne przewidywało wprowadzenie jednolitej procedury wyborczej¹, do dziś do tego nie doszło. Dlatego ustawodawstwo na poziomie europejskim jest w tym zakresie skromne², a regulacje rozproszone³. Pewnymi skromnymi kompetencjami

* Mgr Bartosz Ziemblicki - doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

¹ Art. 233 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE, dawny art. 190 ust. 4 TWE), art. 12 aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, ustanowionej decyzją Rady z 20.9.1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom), Dz.Urz. UE 1976 Nr L 278/5, w pierwotnym brzmieniu, zwany dalej „Aktem z 1976 r.”

² Np. art. 1 aktu z 1976 r. wymaga, aby wybory były proporcjonalne.

³ Regulacje te znajdują się w szczególności w następujących aktach prawnych: TFUE - art. 223 i kolejne (Dz.Urz. UE 2008 Nr C 115), akt z 1976 r., regulamin PE (Dz.Urz. UE 2003 Nr L 61), statut posła do PE (Decyzja PE z 28.9.2005 r. w sprawie przyjęcia statutu posła do PE, 2005/684/WE, Euratom), Dz.Urz. UE 2005 Nr L 262/1), Dyrektywa Rady nr 93/109/WE z 6.12.1993 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.Urz. UE 1993 Nr L 329/34), a także Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2007 Nr C 303) oraz Konwencja o ochronie

dysponuje np. PE⁴. Poza nielicznymi ograniczeniami prawo wyborcze do PE leży w gestii państw członkowskich. Jednak punkty styeczne między krajowymi systemami prawnymi i systemem unijnym stanowią potencjalne i faktyczne źródła sporów pomiędzy Unią Europejską (dalej: UE) a poszczególnymi państwami.

Dotychczas przed sądy unijne trafiło niewiele sporów, powstałych na tle prawa wyborczego do PE⁵. Przeprowadzony poniżej w niniejszym rozdziale podział na czynne i bierne prawo wyborcze ma charakter czysto funkcjonalny. Sprawy z zakresu czynnego prawa wyborczego oczywiście pośrednio dotyczą także biernego, jako ich warunek wstępny. Niemniej sprawy te, odbiły się szerokim echem w publicystyce europejskiej, bowiem dotyczą fundamentalnych dla Unii zagadnień. Tymczasem spory na tle biernego prawa wyborczego dotyczą jedynie szczegółów rozdzielenia kompetencji w zakresie prawa wyborczego między UE a państwa członkowskie.

2. Czynne prawo wyborcze

2.1. Rozszerzenie czynnego prawa wyborczego do PE na osoby nieposiadające obywatelstwa UE

Niezwykle ważną sprawą z zakresu prawa wyborczego do PE jest sprawa *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*⁶. Dotyczy ona w pierwszej kolejności prawa do czynnego udziału w wyborach do PE osoby nieposiadającej obywatelstwa UE⁷, ale także samej definicji obywatelstwa Unii⁸. Druga część wyroku dotyczy natomiast obszaru terytorialnego, na którym powinny być przeprowadzane wybory do PE.

Geneza całej sprawy wiąże się z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawie *Matthews v. Zjednoczone Króle-*

praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC), a w szczególności art. 3 pierwszego protokołu do niej (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁴ Np. rozstrzygnięciem sporów dotyczących powstania wakatów, innych aniżeli powstałych na tle prawa krajowego (art. 12 aktu z 1976 r.).

⁵ Zob. S. Adam, *Electoral Rights under the review of the European Court of Justice: judicial trend and constitutional weaknesses*, „Croatian Yearbook of European Law & Policy” 2007, nr 3, s. 415.

⁶ ETS, sprawa C-145/04 *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, Zb.Orz. 2006 I-7917.

⁷ Art. 22 TFUE (dawny art. 19 TWE).

⁸ Art. 20 TFUE (dawny art. 17 TWE).

⁹ ETPC, sprawa *Matthews v. Zjednoczone Królestwo* z 18.2.1999 r., nr skargi 24833/94.

stwo⁹, szeroko dyskutowanym w literaturze¹⁰. Matthews była obywatelką brytyjską zamieszkałą w Gibraltarze. Dokładna analiza statusu Gibraltaru nie jest tu potrzebna. Dość powiedzieć, że jest on objęty jedynie częścią postanowień TFUE (dawnego TWE) oraz że liczba ludności, zamieszkująca go, wynosi 30.000 osób, a więc znacznie mniej niż przeciętny okręg wyborczy w Zjednoczonym Królestwie. W Gibraltarze nie przeprowadzano wyborów do PE zgodnie z aneksem I aktu z 1976 r., co stało się właśnie powodem skargi do ETPC. Podstawę prawną naruszenia stanowił art. 3 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronię praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), zgodnie z którym układające się strony mają obowiązek organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności o wyborze ciała ustawodawczego.

Wspólnota Europejska (dalej: WE), gdy jeszcze istniała, nie była stroną Konwencji i nie podlegała jurysdykcji ETPC¹¹. Podobnie państwa członkowskie WE nie mogły odpowiadać za naruszenie Konwencji przez WE. Jednakże w tym przypadku ETPC uznał, że Konwencję naruszyło Zjednoczone Królestwo, nie zaś WE. Zgodnie zaś z orzeczeniem w sprawie *Bosphorus*¹² zasadniczo ETPC nie jest kompetentny do orzekania o zgodności aktów UE z EKPC, ale jest kompetentny do badania ich implementacji na poziomie krajowym¹³. W sprawie *Matthews* Trybunał oparł swoje orzeczenie na tezie, że PE jest władzą ustawodawczą w Gibraltarze w rozumieniu art. 3 wyżej wymienionego protokołu¹⁴. W ten sposób ETPC pośrednio nadzoruje przestrzeganie EKPC przez WE. Trybunał stwierdził, że w przedmiotowej sprawie skarżąca, jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze, została pozbawiona jakiegokolwiek możliwości wyrażenia opinii w kwestii wyboru członków PE¹⁵.

¹⁰ Por. A. Bultrini, *La responsabilite des Etats membres de l'Union europeenne pour les violations de la Convention europeenne des droits de l'homme imputables au systeme commu- nautaire*, „Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme” 2002, s. 20-23; R. A. Lawson, *Comment*, „Sociaal-economische wetgeving” 1999, nr 10, s. 390-392; C. Desmecht, *Le droit aux elections libres dans la Convention europeenne des droits de l'homme*, „Chroniques de Droit Public Pu- blicrechtelijke Kronieken” 2002, s. 480-481; P. Tavernier, *Journal du Droit International*” 2000, s. 97-102.

¹¹ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 367.

¹² ETPC, sprawa *Bosphorus v. Irlandia* z 30.6.2005 r., nr skargi 45036/98.

¹³ K. Kuhnert, *Bosphorus - Double standards in European human rights protection?*, „Utrecht Law Review” 2006, nr 2, s. 188.

¹⁴ H. G. Schermers, *Case law*, B. ECHR, *Matthews v. United Kingdom*, Judgment of 18.2.1999, „Common Market Law Review” 1999, vol. 36, s. 676 i 679.

¹⁵ ETPC, sprawa *Matthews v. Zjednoczone Królestwo*, § 64.

Aby uczynić zadość wymaganiom Konwencji, Zjednoczone Królestwo uchwaliło, niezwłocznie po ogłoszeniu wyroku przez ETPC, ustawę z 2003 r. o przedstawicielstwie wyborczym w wyborach do Parlamentu Europejskiego (ang. European Parliament Representation Act 2003, dalej: EPRA 2003), włączający Gibraltar do innego istniejącego już okręgu wyborczego Zjednoczonego Królestwa. Poszło nawet o krok dalej. Zgodnie z art. 16 ust. 1 tej ustawy, prawa wyborcze do PE przyznano osobom, które łącznie spełniały cztery przesłanki: miały miejsce zamieszkania w Gibraltarze, nie były prawnie pozbawione możliwości głosowania w wyborach do PE w Gibraltarze, miały ukończone 18 lat oraz były obywatelami Wspólnoty Narodów spełniającym określone kryteria (ang. qualifying Commonwealth citizen, dalej: QCC) lub obywatelem UE (innym niż QCC). Jak widać na pierwszy rzut oka, ostatni warunek może budzić spore wątpliwości co do jego zgodności z prawem wspólnotowym.

Kim jest QGC? Otóż zgodnie z art. 16 ust. 5 EPRA jest to osoba, w stosunku do której, zgodnie z ustawodawstwem Gibraltar, nie jest wymagany dokument lub zezwolenie na wjazd do Gibraltar, lub przebywanie w nim, lub która aktualnie posiada dokument lub zezwolenie na wjazd i przebywanie w Gibraltarze (lub która, na podstawie jakiegokolwiek przepisu zawartego w uregulowaniach Gibraltar, jest zobowiązana posiadać taki dokument lub zezwolenie). Oczywiście w obu przypadkach dochodzi jeszcze wspomniany wyżej wymóg obywatelstwa Wspólnoty Narodów.

Hiszpania wniosła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS) skargę na podstawie art. 229 TWE (obecnie art. 259 TFUE)¹⁶ na naruszenie przez Zjednoczone Królestwo prawa wspólnotowego. Podniosła argumenty, że Zjednoczone Królestwo nie miało prawa wciągać Gibraltar do istniejącego już okręgu wyborczego, a po drugie, że prawo wspólnotowe nie dopuszcza rozciągnięcia praw wyborczych do PE na osoby nie posiadające obywatelstwa Unii. Pierwszy zarzut opierał się na rzekomym naruszeniu przez Zjednoczone Królestwo deklaracji z 18.2.2002 r., przyjętej przy okazji zmiany aktu z 1976 r. Decyzją Rady nr 2002/772. Kwestia ta nie jest zbyt istotna z punktu widzenia badanej tu problematyki, dlatego zostanie omówiona jedynie pobieżnie w dalszej części rozdziału. Doniosłe znaczenie ma natomiast drugi zarzut (przyznanie praw wyborczych osobom nieposiadającym obywatelstwa UE).

¹⁶ Z uwagi na to, że spór toczył się przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, w dalszej części używana będzie numeracja artykułu według TWE, a nie TFUE. Uwaga ta dotyczy także pozostałych analizowanych spraw.

Hiszpania oparła skargę na wspomnianych wcześniej art. 17 TWE (obecnie art. 20 TFUE) i art. 19 TWE (obecnie art. 22 TFUE), a także na art. 189 TWE (obecnie pominięty) i art. 190 TWE (obecnie art. 223 TFUE), dotyczących struktury PE. Otóż według Hiszpanii, zgodnie z historyczną i systemową wykładnią, przyznanie praw wyborczych osobom nie posiadającym obywatelstwa Unii naruszało TFUE (wówczas TWE)¹⁷. Według niej, zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Micheletti i inni*, państwo członkowskie może zdefiniować pojęcie „obywatela” jedynie w zgodzie z obowiązującym prawem wspólnotowym¹⁸. Bardzo ważnym zarzutem było powołanie się na Deklarację Zjednoczonego Królestwa z 1982 r. w sprawie kategorii osób uważanych za obywateli brytyjskich oraz na nawiązujące do niej orzeczenie w sprawie *Kaur*.

Otóż, jak przypomniał ETS w sprawie *Kaur*¹⁹, zgodnie z Deklaracją w sprawie obywatelstwa Państwa Członkowskiego, stanowiącą aneks do Aktu Końcowego Konferencji przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich z 15.12.1990 r. jeżeli w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską jest mowa o obywatelach Państw Członkowskich, kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa takiego czy innego Państwa Członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo krajowe danego Państwa Członkowskiego. Państwa Członkowskie mogą wydawać oświadczenia informujące kogo uważają, biorąc pod uwagę cele Wspólnoty, za swoich obywateli, w drodze deklaracji składanej Prezydencji, i mogą w razie potrzeby zmieniać powyższe oświadczenia”.

Zjednoczone Królestwo taką deklarację wydawało kilkakrotnie, z czego ostatnią, a więc nadal wiążącą, w 1982 r. Jednak definicja obywatela brytyjskiego w tej deklaracji nie pokryła się z tą z EPRA 2003. Zgodnie bowiem z deklaracją Zjednoczone Królestwo za obywateli uznało: 1) obywateli brytyjskich, 2) osoby posiadające status brytyjski (będące brytyjskimi poddanymi), na mocy części IV ustawy o obywatelstwie brytyjskim z 1981 roku, oraz prawo do zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, i z tego powodu nie podlegające kontroli imigracyjnej, oraz 3) obywateli Brytyjskich Terytoriów Zależnych uzyskujący obywatelstwo poprzez połączenie z uwagi na związek z Gibraltarem²⁰.

Królestwo Hiszpanii nie kwestionowało faktu, że akt z 1976 r. nie ustanowił jednolitej procedury wyborczej i że procedura wyborcza podlega

¹⁷ ETS, sprawa C-145/04 *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, § 37.

¹⁸ ETS, sprawa C-369/90 *Micheletti i inni*, Zb.Orz. 1992 I-4239, § 10.

¹⁹ ETS, sprawa C-192/99 *Kaur*, Zb.Orz. 2001 I-1237, §§ 7 i 24.

²⁰ Dz.Urz. UE 1983 Nr C 23/1.

w państwach członkowskich przepisom krajowym. Podniosło jednak, że krąg osób uprawnionych do głosowania w wyborach do PE, a mianowicie ograniczenie go do obywateli UE, został wprost uregulowany w art. 189 i 190, a także w art. 17 i 19 TWE²¹. Według Hiszpanii jeszcze bardziej kategorycznie czynne i bierne prawo wyborcze do PE określają art. 38 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 1-10 ust. 2 lit. b) Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, które nie odwołują się w tym kontekście w ogóle do prawa krajowego²². Dwa ostatnie przepisy mają rzecz jasna jedynie pomocniczy charakter, bowiem moc wiążąca pierwszego jest kwestionowana²³, drugi natomiast nigdy nie wszedł w życie.

Reasumując zarzuty Hiszpanii, należy podkreślić, że w jej ocenie jedynie obywatelom Unii można przyznać prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. QCG nie można zaś uznać za obywateli brytyjskich.

Zjednoczone Królestwo, wspierane przez Komisję Europejską (dalej: KE), wskazało w odpowiedzi na historyczne powody, wyjaśniające decyzję o przyznawaniu przez nie prawa głosowania obywatelom innych państw Wspólnoty Narodów. Otóż końcowe sprawozdanie z konferencji z 1947 r. jednoczącej Zjednoczone Królestwo i dominia, zatytułowane: Status obywatela kraju Wspólnoty Narodów w innym kraju Wspólnoty Narodów, którego nie jest obywatelem, zawiera regulację przypominającą art. 19 TWE. Zgodnie z nim obywatele krajów Wspólnoty Narodów, mający miejsce zamieszkania w innym kraju Wspólnoty Narodów, powinni posiadać te same prawa, co obywatele tego kraju i dotyczy to także prawa wyborczego. Tak więc od samego początku (od 1978 r.) nikt nie kwestionował prawa głosowania w wyborach do PE QCC, mających miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, których liczba wynosi ponad milion osób. W tym kontekście Zjednoczone Królestwo uznało sprzeciw wobec przyznania takich samych uprawnień QCC zamieszkującym Gibraltar²⁴ za bezpodstawny²⁵.

Strona pozwana podniosła także, iż prawo wspólnotowe nie normuje całej dziedziny dotyczącej prawa głosowania i kandydowania w wyborach do PE. Zjednoczone Królestwo zauważyło dalej, że art. 189 i 190 TWE nie za-

²¹ ETS, sprawa C-145/04 *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, § 40.

²² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej proklamowana w Nicei 7.12.2000 r. (Dz.Urz.UE 2004 Nr C 310/41) oraz Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.U. UE 2004 Nr C 310/1).

²³ A. Wyrozumska, *op.cit.*, s. 377.

²⁴ Ich liczba wynosi zaledwie ok. dwustu osób.

²⁵ ETS, sprawa C-145/04 *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, § 46 i n.

wierały wzmianki o obywatelstwie Unii, ale posługiwały się wyrażeniem „przedstawiciele narodów państw należących do Wspólnoty”, co może sugerować dopuszczenie także innych osób od udziału w wyborach. Dalej Zjednoczone Królestwo argumentowało, że rozszerzenie prawa głosowania na QCC nie wpływa na instytucje Unii lub innych państw członkowskich, a oddziałuje jedynie na tożsamość przedstawicieli wywodzących się z brytyjskich okręgów wyborczych, którzy zostali wybrani do PE²⁶. Komisja zaś dodaje, że choć pojęcie obywatelstwa ma dla Unii podstawowe znaczenie, podobnie rzecz się ma w odniesieniu do zobowiązania Unii do poszanowania tożsamości narodowej jej członków²⁷. Podsumowując, Zjednoczone Królestwo, popierane w tym względzie przez Komisję, uznało, że miało prawo rozszerzyć prawo głosowania i kandydowania w wyborach do PE na obywateli państw trzecich. W jego ocenie, jak również w ocenie KE, żaden przepis prawa wspólnotowego temu się nie sprzeciwiał²⁸.

ETS zgodził się z twierdzeniami Zjednoczonego Królestwa, że art. 189 i 190, a nawet art. 19 TWE nie określają precyzyjnie kwestii podmiotowej prawa wyborczego do PE. Podobnie ocenił też postanowienia aktu z 1976 roku. Art. 19 ogranicza się bowiem wyłącznie do podkreślenia zasady równego traktowania w zakresie praw wyborczych obywateli unijnych, mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim²⁹. Dalej, w akapicie 70 orzeczenia, ETS przypomniał, że TWE przyznaje prawa związane z działalnością PE nie tylko obywatelom Unii, ale także innym osobom, czego przykład stanowi art. 194 TWE, dotyczący prawa petycji do PE. Podsumowując stanowisko ETS należy stwierdzić, że w ocenie Trybunału Królestwo Hiszpanii nie wykazało, aby Zjednoczone Królestwo naruszyło którykolwiek z art. 17, 19, 189 lub 190 TWE.

Wracając do pierwszego zarzutu Hiszpanii w omawianym sporze, przedmiotem skargi było rzekome naruszenie przez Zjednoczone Królestwo pierwszego załącznika do aktu z 1976 oraz swej deklaracji z 18.2.2002 r., poprzez powiązanie terytorium Gibraltaru z istniejącym okręgiem wyborczym w Anglii lub Walii. Nie wchodząc w szczegóły sprawy, należy zauważyć, że ETS postanowił także w tym przypadku orzec w zgodzie z orzeczeniem ETPC w sprawie *Matthews*. ETPC uznał niezorganizowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze za sprzeczne z art. 3 protokołu nr 1 do EKPC,

²⁶ ETS, sprawa C-145/04 *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, §§ 50, 52 i 55.

²⁷ *Ibidem*, § 58.

²⁸ *Ibidem*, § 39.

²⁹ *Ibidem*, §§ 65 i 76.

z uwagi na to, że „skarżąca, jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze” została pozbawiona jakiegokolwiek możliwości wyrażenia opinii w kwestii wyboru członków Parlamentu Europejskiego, nie można zarzucić Zjednoczonemu Królestwu, że przyjęło przepisy konieczne do zorganizowania takich wyborów na zasadach równoważnych *mutatis mutandis* zasadom ustanowionym w przepisach obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie³⁰. W przypadku więc tego zarzutu Hiszpanii wobec Zjednoczonego Królestwa mamy do czynienia z kwestią jednostkową, niemalże techniczną, nie zaś z doniosłym dla prawa unijnego zagadnieniem prawnym.

Znaczenie sprawy *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo* wynika z faktu, że orzeczenie ETS odnosi się nie tylko do prawa wyborczego jako takiego, ale także do newralgicznego zagadnienia uprawnień obywateli Unii w porównaniu z uprawnieniami obywateli państw trzecich w ramach wspólnotowego systemu prawnego. ETS rozszerzył w niej zakres podmiotowego prawa wyborczego Unii na osoby nieposiadające jej obywatelstwa. Uczynił tak zresztą w zasadzie wbrew literalnemu brzmieniu przepisów traktatowych. Jest to orzeczenie istotne także w szerszym kontekście. Stanowi bowiem przykład tendencji do rozszerzania uprawnień w ramach UE osób, nieposiadających jej obywatelstwa. Faktem jest, że skutkiem tego orzeczenia jest uelastycznienie, ale także dalsze pogłębienie różnic w prawie wyborczym do PE państw członkowskich. W większości krajów bowiem prawo wyborcze nadal nierozzerwalnie sprzężone będzie z obywatelstwem krajowym, a więc także unijnym, podczas gdy w Zjednoczonym Królestwie będzie inaczej. Ponadto ciekawym spostrzeżeniem jest uznanie przez ETS, że wykonanie orzeczenia ETPC w sprawie *Matthews* przez Zjednoczone Królestwo, poprzez zmianę ustawodawstwa wewnętrznego, stanowiło wykonanie obowiązku także względem Wspólnoty³¹.

2.2. Wybory do PE a Kraje i Terytoria Zamorskie

Sprawą, dotyczącą podobnej problematyki co *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, jest *M.G. Eman i O.B. Sevinger v. College van burgeme-*

³⁰ *Ibidem*, § 95.

³¹ L.F.M. Besselink, *Case C-145/04, Spain v United Kingdom, judgement of the Grand Chamber of 12 September 2006; Case C-300/04, Eman and Sevinger, judgement of the Grand Chamber of 12 September 2006; EctHR (Third Section), 6 September 2007, Applications Nos. 17173/07 and 17180/07, Oslin Benito Sevinger and Michiel Godjned Eman v. the Netherlands (Sevinger and Eman)*, „Common Market Law Review” 2008, s. 801.

ester en wethouders van Den Haag (dalej: *Eman i Sevinger*). W tym jednak przypadku nie mamy do czynienia z sytuacją, w której prawa wyborcze zostały przyznane przez państwo członkowskie osobom nieposiadającym obywatelstwa Unii, lecz przeciwnie, z sytuacją w której państwo członkowskie ograniczyło prawa wyborcze własnych obywateli.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozpatrzył tę sprawę w formie odpowiedzi na pytania prejudycjalne. Pytania te, podobnie jak w sprawie *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, dotyczyły art. 17, 19, 189 i 190 TWE i także odnosiły się do obywatelstwa Unii jako przesłanki praw wyborczych. Otóż skarżący *Eman i Sevinger*, posiadający obywatelstwo niderlandzkie, wystąpili przeciwko krajowemu urzędowi wyborczemu³² z powodu oddalenia przez niego ich wniosku o wpis na listę wyborczą w wyborach do PE z powodu miejsca zamieszkania* na wyspie Aruba. Aruba należy do terytoriów zamorskich państw członkowskich (dalej: KTZ), do których odnosi się art. 299 TWE (obecnie art. 355 TFUE). Sąd krajowy uznał, że skoro wybory już się odbyły, to stwierdzenie nieważności odmowy wpisu byłoby bezcelowe. Niemniej dopuścił możliwość zadośćuczynienia w innej formie, dlatego skierował do ETS pięć pytań prejudycjalnych³³.

Niderlandzki sąd krajowy zapytał więc, czy przepisy dotyczące obywateli Unii mają zastosowanie do obywateli państwa członkowskiego, mających miejsce zamieszkania w KTZ. Po drugie, czy państwa członkowskie mają swobodę w nadawaniu swego obywatelstwa osobom mającym miejsce zamieszkania w KTZ. Po trzecie, czy obywatele KZT mają bierne i czynne prawo wyborcze do PE. Po czwarte, czy prawa wyborcze PE mogą mieć osoby, nie posiadające obywatelstwa Unii. Po piąte, sąd zapytał, w jaki sposób dokonać ewentualnej rekompensaty za "naruszone prawa.

W przypadku pytania czwartego (czy nieobywatele UE mogą mieć prawa wyborcze do PE) ETS w ogóle sprawy nie rozpatrywał. Stwierdził jedynie, że nie ma ono związku ze sporem zawisłym przed sądem krajowym. Jednocześnie jednak wskazał na orzeczenie w sprawie *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, jako źródło wskazówek³⁴. Jeśli chodzi natomiast o pierwsze pytanie (czy przepisy o obywatelstwie UE dotyczą obywateli KTZ), to wątpliwości na tym gruncie powstały dlatego, że wprawdzie Aruba wchodzi w skład Królestwa Niderlandów, ale cieszy się bardzo dużą autonomią. Wątpliwość roz

³² College van burgemeester en wethouders van Den

³³ ETS, sprawa C 300/04 *Eman i Sevinger*, § 18.

³⁴ Ibidem, §§ 63-64.

wiewa statut Królestwa Niderlandów z 1954 r., który przesądza, że kwestie obywatelstwa reguluje Królestwo. Zgodnie z tym postanowieniem, niderlandzka ustawa o obywatelstwie nie różnicuje kategorii obywateli³⁵.

O ile kwestia obywatelstwa wydaje się tu oczywista, to problem powstaje na innej płaszczyźnie. Mianowicie do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (dalej: EWG) przystąpiły jedynie Niderlandy (i Nowa Gwinea), a Aruba i Antyle Niderlandzkie już nie. Dlatego rząd niderlandzki twierdził, że zakres terytorialny TWE nie obejmuje Aruby. ETS nie zgodził się z tą tezą, uznając, że obywatele Unii przebywający lub mający miejsce zamieszkania na terytorium wchodzącym w skład krajów i terytoriów zamorskich, mogą powoływać się na prawa przyznane obywatelom Unii w części drugiej traktatu³⁶. Odpowiadając pozytywnie na pytanie pierwsze, ETS uczynił jednocześnie zadość wyjaśnieniu zagadnienia drugiego (swoboda nadania swego obywatelstwa mieszkańcom KTZ), które to pytanie wymagałoby pełnej odpowiedzi jedynie w przypadku, gdyby odpowiedź na pytanie pierwsze była negatywna.

Najbardziej złożoną kwestię stanowiła odpowiedź na pytanie trzecie (czy obywatele KTZ mają prawo wyborcze do PE). Art. 46 ust. 2 statutu Królestwa Niderlandów umożliwia nadanie prawa głosowania obywatelom niderlandzkim, którzy nie mają miejsca zamieszkania w danym kraju. Na podstawie tego przepisu niderlandzka ordynacja wyborcza przyznaje prawo wyborcze mieszkańcom Aruby i Antyli Niderlandzkich, ale wprowadza dziesięcioletni cenzus zamieszkania. Rządy niderlandzki, francuski, Zjednoczonego Królestwa oraz KE, podniosły, że prawo wspólnotowe nie zawiera wymogu, aby prawo głosowania zostało przyznane obywatelom państw członkowskich, którzy nie mają miejsca zamieszkania na terytorium, na którym znajduje zastosowanie prawodawstwo wspólnotowe. Dalej twierdziły, że zgodnie z regułą utrwaloną w orzecznictwie ETS, przepisy TWE nie znajdują zastosowania w odniesieniu do KTZ bez wyraźnego odesłania³⁷. Co więcej, TWE nie powierzało im żadnej roli PE względem KTZ, a więc nie może on zostać uznany za „ciało ustawodawcze” w rozumieniu art. 3 protokołu nr 1 do EKPC³⁸.

ETS zgodził się z argumentem, że prawo wspólnotowe nie obowiązuje co do zasady w KTZ. Zgodził się także, że państwa członkowskie nie są zobowiązane do przeprowadzania w nich wyborów do PE. Przyznał wreszcie, że

³⁵ *Ibidem*, § 23.

³⁶ *Ibidem*, § 29.

³⁷ ETS, sprawa C 260/90 *Leplat*, Zb.Orz. 1992 1-643, § 10 oraz ETS, sprawa C 110/97 *Niderlandy v. Rada*, Zb.Orz. 2001 1-8763, § 49.

³⁸ ETS, sprawa C 300/04 *Eman i Sevinger*, § 36.

okoliczność, iż niektóre państwa organizują wybory w krajach i terytoriach zamorskich, nic tu nie zmienia. A jednak ETS na końcu swych rozważań stwierdził, że Królestwo Niderlandów miało obowiązek przeprowadzenia wyborów do PE na Arabie.

W jaki sposób ETS doszedł do takiego wniosku? Otóż podstawą tego stwierdzenia było naruszenie przez Królestwo Niderlandów zasady równego traktowania. Niderlandzka ordynacja przyznała bowiem prawo głosowania i kandydowania w wyborach do PE wszystkim obywatelom niderlandzkim mającym miejsce zamieszkania w państwach trzecich, podczas gdy prawo takie nie przysługuje obywatelom niderlandzkim mającym miejsce zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie³⁹. ETS przeprowadził test dotyczący dyskryminacji, zgodnie z ustaloną w swych wcześniejszych wyrokach linią orzeczniczą⁴⁰ i stwierdził naruszenie zasady równego traktowania w stosunku do obywateli niderlandzkich, mających miejsce zamieszkania na Arubie.

Co ciekawe, odwrotną decyzję usłyszeli skarżący Eman i Sevinger w odniesieniu do ich praw wyborczych w wyborach do drugiej izby parlamentu niderlandzkiego. Najwyższy sąd administracyjny w Królestwie Niderlandów utrzymał bowiem w mocy odmowę wpisania ich na listę wyborczą⁴¹.

Jeśli chodzi o poruszone w pytaniu piątym naprawienie szkody przez władze państwowe, które nie dopuściły osoby uprawnionej do udziału w wyborach, to zgodnie z art. 12 aktu z 1976 r., ETS odsyła tutaj do przepisów krajowych. Zaznacza jednakże, że państwo ma obowiązek uchwalić bądź doprecyzować przepisy, stanowiące podstawę naprawienia szkody, spowodowanej taką bezprawną odmową. Naprawienie szkody zaś musi być zgodne z zasadą równoważności i skuteczności. Nie musi ono różnić się od rozwiązań prawnych, przewidzianych dla naruszenia prawa wyborczego do władz krajowych. Jako przykładową jego formę ETS wskazuje na odszkodowanie⁴².

2.3. Wnioski płynące z orzeczeń dotyczących czynnego prawa wyborczego do PE

Jakie ważne wnioski płyną z powyższych orzeczeń? Zaczynając od *Eman i Sevinger*, należy stwierdzić, że osoby posiadające obywatel

³⁹ *Ibidem*, § 56.

⁴⁰ ETS, sprawy połączone C 453/03, C 11/04, C 12/04 i C 194/04 *ABNA i in.*, Zb.Orz. 1-10423, § 63 oraz ETS, sprawa C 344/04 *JATA i ELFAA*, Zb.Orz. 1-403, § 95.

⁴¹ Por. S. Adam, *op.cit.*, s. 434.

⁴² ETS, sprawa C 300/04 *Eman i Sevinger*, §§ 66-68 i 71.

stwo państwa członkowskiego i przebywające lub mające miejsce zamieszkania na terytorium wchodzącym w skład krajów i terytoriów zamorskich, o którym mowa w art. 299 ust. 3 TWE, mogą powoływać się na prawa przyznane obywatelom Unii, a więc także prawa wyborcze do PE (jest to odpowiedź na pytania prejudycjalne nr 1 i 2). Po drugie, państwa członkowskie mogą określać zasady prawa głosowania i kandydowania w wyborach do PE, odwołując się do kryterium miejsca zamieszkania na terytorium, na którym organizowane są wybory, o ile jednak nie naruszają przy tym prawa wspólnotowego oraz zasady równego traktowania⁴³. Po trzecie, wreszcie (odpowiedź na pytanie piąte) krajowy porządek prawny każdego państwa członkowskiego ma określać środki umożliwiające naprawienie szkody w stosunku do osoby, która z uwagi na przepis krajowy sprzeczny z prawem wspólnotowym, nie została wpisana na listę wyborczą w wyborach członków Parlamentu Europejskiego.

Pierwszy wniosek jest najbardziej istotny, bowiem pod pewnymi warunkami rozszerza niejako terytorialny zakres obowiązywania wspólnotowego prawa wyborczego na KTZ. Należy jednak zwrócić uwagę, że z orzeczenia w sprawie *Eman i Sevinger* można wywnioskować, że obywatelstwo unijne jest instytucją niejednorodną. Przykładowo bowiem mieszkaniec brytyjskich Wysp Dziewiczych/które należą do kategorii KTZ, może, ze względu na krajowe regulacje konstytucyjne, nie zostać uznany za obywatela UE, mającego prawo wyborcze do PE, podczas gdy mieszkaniec niderlandzkich obszarów

1 terytoriów zamorskich będzie się cieszył tym statusem⁴⁴. Podobnie jak w przypadku orzeczenia w sprawie *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, także tutaj mamy do czynienia z pogłębianiem różnic w prawie wyborczym państw unijnych. Według ETS, z jednej strony akceptowalne z prawnego punktu widzenia jest dopuszczanie do głosowania osób, które nigdy nie mieszkały na terenie Wspólnoty (właśnie przypadek Niderlandów), zaś z drugiej strony dopuszcza także ograniczanie tego prawa na terytorium UE poprzez ustanowienie cenzusu rezydencji. Jak bowiem stwierdził ETPC, ograniczenia prawa wyborczego poprzez zastosowanie kryterium czasu zamieszkiwania nie są sprzeczne z EKPC i protokołami do niej⁴⁵. Wydaje się to oczywiste w świetle art. 16 EKPC⁴⁶. Wreszcie sama kwestia organizowania i przeprowadzania

⁴³ *Ibidem*, § 45.

⁴⁴ Por. L.F.M. Besselink, *op.cit.*, s. 801.

⁴⁵ ETPC, sprawa *Melnitchenko v. Ukraina* z 19.10.2004 r., nr skargi 17707/02.

⁴⁶ Stanowi on, że „żadnego z postanowień Artykułów 10 (wolność wyrażania opinii), 11 (wolność zgromadzenia i stowarzyszania się) i 14 (zakaz dyskryminacji) nie można uznać za

wyborów do PE w KTZ leży całkowicie w gestii państw, więc np. Francja przeprowadza tam wybory, podczas gdy kilka innych państw nie⁴⁷.

Zezwolenie na pogłębianie różnic w prawie wyborczym do PE w poszczególnych państwach członkowskich jest sprzeczne z ogólną tendencją ustawodawczą i orzeczniczą UE. Próby ujednolicenia procedury wyborczej podejmowane są na poziomie wspólnotowym od wielu lat⁴⁸. Obecnie rozwiązania w poszczególnych krajach członkowskich wciąż znacząco różnią się od siebie. Różnice występują, jeśli chodzi o ilość okręgów wyborczych (od 1 w większości państw do 13 w Polsce), zamknięte bądź otwarte listy wyborcze, sposób podziału mandatów (najczęstszy jest system d'Honta)⁴⁹, cenzus wieku (czynne prawo wyborcze: w Austrii 16, w pozostałych państwach 18 lat oraz bierne prawo wyborcze: 18-25 lat), sposób zgłaszania kandydatów, kwestię przeprowadzania wyborów do PE równocześnie z wyborami krajowymi, progi wyborcze (0, 3, 4 lub 5%, a w Szwecji 4 dla Partii a 5 dla danego kandydata), a nawet dni wyborcze (najczęściej niedziela, choć zdarza się czwartek - Holandia, Zjednoczone Królestwo; piątek - Irlandia; sobota - Słowacja i Łotwa; piątek i sobota - Czechy; sobota i niedziela - Włochy; bądź brak regulacji w tym zakresie - Dania)⁵⁰. Jednym z nielicznych przykładów harmonizacji prawa wyborczego w Unii było przyjęcie zasady proporcjonalności⁵¹. Jak widać, różnice dotyczą najbardziej fundamentalnych aspektów wyborów. Różne ordynacje wyborcze do tej samej instytucji nie sprzyjają spójności Unii i jej demokratyzacji. Tymczasem wyroki w sprawach *Eman i Sevinger* oraz *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo* wpisują się właśnie w nurt, pogłębiający te różnice. Konieczne jest zaznaczenie w tym miejscu, że w obliczu wyjątkowo skromnych regulacji unijnych w tym zakresie, ETS miał bardzo niewielkie pole manewru⁵².

Również w odniesieniu do samej kwestii obywatelstwa ETS zawarł interesujące stwierdzenie w sprawie *Eman i Sevinger*. Otóż wprawdzie nie odwołał się wprost do orzeczenia w sprawie *Grzelczyk*⁵³, tak jak to uczynił

wyłaczające prawo Wysokiej Układającej się Strony do ograniczenia działalności politycznej cudzoziemców".

⁴⁷ S. Adam, op.cit., s. 433.

⁴⁸ Por. m.in. uchwała PE z 15.7.1998 r., Dz.U. UE 1998 Nr C 292/66. {Raport Anastassopoulou}; Raport Andrew Duffa z 15.10.2008 r. w sprawie propozycji nowelizacji aktu z 1976 r., 2007/2207(INI); Konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere 15-16.10.1999.

⁴⁹ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 2001, s. 354.

⁵⁰ Raport Andrew Duffa, s. 45-50; S. Adam, op.cit., s. 422.

⁵¹ S. Adam, op.cit., s. 422.

⁵² Ibidem, s. 440.

⁵³ ETS, sprawa C 184/99 *Grzelczyk*, Zb.Orz. 2001 I-6193.

przy rozpatrywaniu sprawy *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, ale w pewien sposób zmodyfikował myśl w nim zawartą. Orzeczenie *Grzelczyk* jest znane przede wszystkim ze względu na zawarte w nim stwierdzenie, że „status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową i z zastrzeżeniem wyraźnie przewidzianych wyjątków”⁵⁴. Tymczasem w sprawie *Eman i Sevinger* ETS w nieco zawołowany sposób oznajmił, że państwa członkowskie nie są zobligowane do całkowicie równego traktowania swoich obywateli, o ile nie naruszają ogólnego zakazu dyskryminacji⁵⁵.

Można natomiast stwierdzić, że co do zasady, linia orzecznicza znana ze sprawy *Micheletti* nie została naruszona ani w sprawie *Gibraltar*, ani w *Eman i Sevinger*. ETS podtrzymał, że kwestie związane z obywatelstwem należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich⁵⁶. Niezależnie od tego, ETS stwierdził, że uprawnienie państw do przyznawania jednostkom praw wyborczych do PE nie jest nieograniczone. Sprawę QCC w dalszym ciągu traktować należy jako wyjątek. Wyjątek ten stanowi przełom i można się spodziewać, że tych wyjątków z czasem pojawi się więcej.

Co jest jednak uderzające w orzecznictwie ETS zarówno w sprawie *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo* jak i *Eman i Sevinger*, to fakt, że Trybunał nie potraktował praw wyborczych do PE jako praw podstawowych UE. Po pierwsze w sprawie *Eman i Sevinger* Trybunał nie powoływał się na zakaz dyskryminacji z art. 14 EKPC, ani na art. 3 pierwszego protokołu do tej Konwencji. Jak zaznaczono wcześniej, ETS nie jest nią związany, jednakże nie zmienia to faktu, że często się na nią powołuje i orzeka w zgodzie z orzecznictwem ETPC⁵⁷. Zamiast tego, ETS przytacza orzecznictwo z zakresu w zasadzie prawa administracyjnego⁵⁸. Z kolei w sprawie *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, Trybunał nie odniósł się w ogóle do Karty Praw Podstawowych UE, mimo iż powoływały się na nią w sporze obie strony⁵⁹. Karta w art. 39 odnosi się do kwestii wyborów do PE, natomiast źródłem sporu

⁵⁴ *Ibidem*, § 31.

⁵⁵ Por. L. F. M. Besselink, *op.cit.*, s. 805.

⁵⁶ Przeciwnie : F. Kauff-Gazin, *Droits de vote et d'eligibilite au Parlement europeen*, „Europe” 2006, nr 300, s. 8-9.

⁵⁷ A. Wyrozumska, *op.cit.*, s. 367.

⁵⁸ Patrz przypis 39.

⁵⁹ ETS, sprawa C-145/04 *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, §§ 42 i 56.

była jego interpretacja na tle art. 53, który stanowi, że żadne z postanowień Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub podważające prawa człowieka i podstawowe wolności. Należy zauważyć, że Karta przyznaje obywatelom państw trzecich prawo przemieszczania się⁶⁰, ale nie stanowi nic o ich prawie wyborczym⁶¹. Wydaje się zatem, że obecnie prawa wyborcze obywateli UE mają bardzo słabe podstawy prawne, czego przyczyną jest przede wszystkim brak jednolitej procedury wyborczej. Wyrazem tej słabości jest zaś fatalna frekwencja wyborcza.

3. Biernie prawo wyborcze

Jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, to, jak zasygnalizowano wcześniej, orzecznictwo nie jest już tak doniosłe. Jest tak dlatego, że spory na tym tle dotyczą jedynie bardzo wąskiej problematyki, nie oddziaływującej na całokształt prawa unijnego, ani na jego fundamenty.

3.1. Kompetencja do wydania decyzji o powstaniu wakatu w PE

Pierwszą ważną sprawą z zakresu biernego prawa wyborczego do PE jest ta, dotycząca niemożności sprawowania urzędu europarlamentarzysty przez kontrowersyjnego polityka francuskiego, Jean-Marie Le Pen'a⁶². Najpierw rozstrzygnięciem tego sporu zajął się Sąd Pierwszej Instancji (dalej: SPI), a następnie ETS. Otóż przywódca Frontu Narodowego, znany jako czołowy eurosceptyk, został wybrany do PE w czerwcu 1999 r. (po raz czwarty z kolei). Ale pół roku wcześniej, w listopadzie 1998 r., został uznany przez krajowy sąd karny winnym między innymi napaści na funkcjonariusza publicznego. Jedną z kar nałożonych na niego przez sąd było pozbawienia biernego prawa wyborczego na okres roku⁶³. Le Pen złożył apelację, ale sąd drugiej instancji utrzymał wyrok w mocy.

⁶⁰ Art. 45 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE.

⁶¹ Por. art. 39 Karty Praw Podstawowych UE.

⁶² *Le Pen Continues to Terrify*, „American Renaissance” 2009, t. 20, s. 7; *French Political Leader Charged with Holocaust Denial, World War II*, kwiecień/maj 2008, t. 23, wyd. 1, s. 11.

⁶³ P. Cassia, *Case T-353/00 R, Jean-Marie Le Pen v. European Parliament, Order of the President of the Court of First Instance of 26 January 2001, not yet reported*, „Common Market Law Review” 2001, nr 38, s. 1297.

Na podstawie francuskiej ustawy o wyborach przedstawicieli do Zgromadzenia Wspólnot Europejskich⁶⁴ premier Francji wydał w marcu 2000 r. dekret o pozbawieniu Le Pen'a mandatu do PE. Zanim przewodnicząca PE zdecydowała się wydać w tej sprawie oświadczenie, przekazała ją, zgodnie z procedurą⁶⁵, do zbadania Komisji do Spraw Prawnych i Rynku Wewnętrznego. Komisja wydała rekomendację, zgodnie z którą PE miał się wstrzymać z decyzją w sprawie mandatu Le Pen'a, ponieważ dekret premiera francuskiego był zaskarżalny i nie minął jeszcze dwumiesięczny termin do wniesienia skargi. PE tak właśnie postąpił, argumentując, że zgodnie z precedensem powstałym w sprawie *pana Tąpie*, zaczeka na ewentualną kontynuację sprawy przed francuską Radą Stanu.

Warto w tym momencie przypomnieć sprawę pana Bernarda Tąpie, która nigdy do SPI ani do ETS nie trafiła. Pan Tąpie był francuskim eurodeputowanym, wcześniej jednak zajmował się sportem (był prezesem klubu piłkarskiego Olympique Marseille). W listopadzie 1995 r. francuski Minister Spraw Zagranicznych przesłał przewodniczącemu PE pismo prokuratury przy sędzie apelacyjnym w Aix-en-Provence, w którym to piśmie prokuratura żądała pozbawienia immunitetu pana Tąpie, wobec którego stawiała poważne zarzuty natury kryminalnej. Przewodniczący PE, zgodnie z procedurą⁶⁶, zlecił zbadanie sprawy od strony prawnej właściwej komisji, która zarekomendowała Parlamentowi odmowę uchylecia immunitetu, argumentując między innymi, że brak jest ostatecznej decyzji władz krajowych zgodnej z żądaniem⁶⁷.

Rzeczywiście Le Pen zaskarżył wyrok wydany w pierwszej instancji. Natomiast odmowa wydania przez PE oświadczenia o pozbawieniu go mandatu wywołała oburzenie francuskiego rządu, który podnosił, że PE narusza art. 12 ust. 2 aktu z 1976 r. Art. 12 w ust. 1 stanowił wówczas, że „do czasu wejścia w życie jednolitej procedury wyborczej, określonej w artykule 7 ust. 1 oraz z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego Aktu, każde państwo członkowskie ustanowi odpowiednie procedury w celu zapewnienia wakatu powstałego podczas pięcioletniego okresu, o którym mowa w artykule 3, na pozostałą część tego okresu”. Z kolei w ust. 2, przewidywał, iż „w przypadku wystąpienia wakatu zgodnie z postanowieniami krajowymi obowiązującymi

⁶⁴ Art. 5 francuskiej ustawy 77-729 z 7.7.1977 r. w sprawie wyborów przedstawicieli do Zgromadzenia Wspólnot Europejskich (JORF z 8.7.1977 r., s. 3579).

⁶⁵ Art. 7 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, Dz.Urz. UE 2003 Nr L 61/1.

⁶⁶ Art. 6 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

⁶⁷ Raport Komisji do spraw procedury i weryfikacji uprawnień i immunitetów z 6.2.1996 r., § 9; PE 216.257/fin. A4-0023/96.

w państwie członkowskim, państwo to informuje [Parlament], który przyjmuje do wiadomości ten fakt. We wszystkich innych przypadkach [Parlament] stwierdza wakat oraz informuje o tym państwo członkowskie".

Francuska Rada Stanu ostatecznie oddaliła skargę *Le Pena*⁶⁸. *Le Pen* poinformował wówczas przewodniczącą PE, że wyrok został wydany z poważnym naruszeniem proceduralnym i że wystąpi on z kolejnym wnioskiem do Rady Państwa. Dodał, że zwrócił się do prezydenta Jacquesa Chiraca o prawo łaski. Ponadto poinformował o złożeniu skargi w ETPC oraz zażądał ponownego zbadania sprawy przez właściwą komisję, a także powstrzymania się na razie przez PE z wydaniem decyzji w tej sprawie⁶⁹.

Jednak na sesji PE w październiku 2000 r. przewodnicząca PE oświadczyła, że wniosek o prawo łaski nie wpływa na prawomocność orzeczenia Rady Stanu, nie może więc stanowić przeszkody dla stwierdzenia nieważności mandatu. Również pozostałe argumenty *Le Pen'a* nie uzasadniały dalszego odwlekania wydania decyzji. Dlatego PE wydał ją na podstawie art. 12 ust. 2 aktu z 1976 r.⁷⁰

W tej sytuacji *Le Pen* złożył w listopadzie 2000 r. w SPI skargę na nieważność decyzji podjętej w formie deklaracji przewodniczącej PE⁷¹. Z kolei PE wniósł o odrzucenie skargi, jako niedopuszczalnej. PE podnosił przede wszystkim, że decyzja przez niego wydana nie była dyskrecjonalna, lecz była oparta, zgodnie z art. 12 ust. 2 aktu z 1976 r., na dekrete krajowym. Dlatego w przedmiotowej sprawie to francuskie władze były wyłącznie kompetentne dla stwierdzenia usunięcia skarżącego z urzędu, zaś PE jedynie przyjął to do wiadomości i odnotował⁷². Dalej PE podkreślił, że niemożność kwestionowania ważności aktu krajowego nie wynika jedynie z zasady kompetencji powierzonych, ale jest wręcz zasadą prawa międzynarodowego publicznego. SPI powołał się tu na praktykę orzecniczą MTS i ETPC oraz przede wszystkim na rozstrzyganą przez sądownictwo wspólnotowe sprawę *Balocchi*⁷³, stanowiącą konsekwentną kontynuację linii orzecniczej znanej ze sprawy *Reind*⁷⁴.

Ponadto PE zakwestionował argument skarżącego, że art. 12 ust. 2 aktu z 1976 r. odnosi się jedynie do kwestii niepołączalności mandatów, nie

⁶⁸ P. Cassia, *op.cit.*, s. 1297.

⁶⁹ SPI, sprawa T-353/00 *Le Pen v. PE* (dalej *Le Pen I*), § 35.

⁷⁰ *Le Pen I*, §§ 38-39.

⁷¹ P. Cassia, *op.cit.*, s. 1299.

⁷² *Le Pen I*, § 60.

⁷³ ETS, sprawa C-10/92 *Balocchi*, *Zb.Orz.* 1993 I-5105, § 16.

⁷⁴ ETS, sprawa C-65/81 *Reina v. Landeskreditbank*, *Zb.Orz.* 1982 33, § 7.

zaś do pozbawienia biernego prawa wyborczego. PE dodał, że wydany akt jest wyłącznie deklaratoryjny i w żaden sposób nie wpływa na sytuację prawną skarżącego. Działanie PE miało więc na celu ścisłą zgodność z przepisami krajowymi⁷⁵. Należy zauważyć, że Francja w pełni poparła argumentację PE⁷⁶.

Z kolei Le Pen podtrzymał, że w jego ocenie decyzja PE wywołuje samoistnie skutki prawne. Twierdził, że PE ma obowiązek weryfikacji działania władz państwowych w sytuacjach takich, jak przedmiotowa, w szczególności gdy chodzi o prawa podstawowe jednostek. Sama deklaracja zaś, w ocenie skarżącego, wywołuje efekty dalece wykraczające poza sferę wewnętrzną PE, ponieważ dotyczy jego praw obywatelskich i politycznych oraz niweczy skutki demokratycznych wyborów⁷⁷.

Le Pen twierdził, że żadne państwo członkowskie nie ma prawa jednostronnie pozbawić urzędu eurodeputowanego na podstawie czysto krajowych regulacji. Akt z 1976 r. oraz art. 8 Regulaminu PE wymieniają jedynie śmierć, rezygnację lub objęcie urzędu niepołączalnego ze sprawowaniem mandatu europosła, jako okoliczności wcześniejszego zakończenia sprawowania mandatu. Natomiast ówczesny art. 6 ust. 3 Regulaminu PE w związku z art. 2 ust. 2 pkt 1 aktu z 1976 r. nie odnosił się zdaniem skarżącego do pozbawienia biernego prawa wyborczego, ale jedynie do zasady *incompatibilitas*⁷⁸.

Skarżący odwołał się także do ówczesnych art. 8 ust. 9 Regulaminu PE, zgodnie z którymi, jeżeli wygaśnięcie mandatu opiera się na naruszeniu prawa, PE zastrzega sobie prawo odmówienia ogłoszenia wakatu. Na koniec Le Pen konstatuje, że zasada prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym dodatkowo przesądza o słuszności jego racji⁷⁹.

SPI przypomniał, że zgodnie z przyjętą linią orzecniczą, skarga na podstawie art. 230 dopuszczalna jest tylko wtedy, gdy kwestionowane regulacje wywołują samoistne skutki prawne względem skarżącego, poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej⁸⁰. Dlatego skarga na nieważność dotyczy środków przyjętych przez instytucje, niezależnie od ich formy, których celem jest wywołanie skutków prawnych⁸¹.

⁷⁵ *Le Pen I*, §§ 62-63.

⁷⁶ *Ibidem*, § 65.

⁷⁷ *Ibidem*, §§ 68-69.

⁷⁸ *Ibidem*, §§ 71-72.

⁷⁹ *Ibidem*, § 75 i 76.

⁸⁰ ETS, sprawa 60/81 *IBM v. Komisja*, Zb.Orz. 1981 2639, § 9, oraz ETS, sprawa T-87/96 *Assicurazioni Generali i Unicredito v. Komisja*, Zb.Orz. 1999 11-203, § 37.

⁸¹ ETS, sprawa 22/70 *Komisja v. Rada*, Zb.Orz. 1971 263, § 42.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 aktu z 1976 r. rozróżnić należało dwie możliwe sytuacje powstania wakat w PE. Pierwsza wynika z art. 12 ust. 1 tegoż aktu i dotyczy wakat powstałego na skutek stosowania przepisów krajowych. Druga natomiast dotyczy wszelkich pozostałych przypadków. SPI ocenił, że wbrew twierdzeniom skarżącego, pierwsza z tych sytuacji obejmuje nie tylko zasadę *incompatibilitas*, ale także pozbawienie biernego prawa wyborczego, ponieważ art. 6 aktu nie wyczerpuje wszystkich przypadków, zaś sam art. 12 nie odnosi się do *incompatibilitas* wprost, lecz używa pojemnego określenia „wakat”⁸².

W pierwszej z wymienionych sytuacji rola PE jest ograniczona do „odnotowania” że miejsce w PE zostało zwolnione. W drugiej, gdy chodzi np. o rezygnację członka, PE ma za zadanie stwierdzić wakat i poinformować o nim państwo członkowskie. Jak więc widać, zadaniem PE w pierwszym przypadku nie jest zdecydowanie o pozbawieniu urzędu, ale jedynie wydanie deklaracji, powtarzającej niejako informację o wakacie, otrzymaną od władz krajowych.

Nie jest również w kompetencji PE sprawdzanie, czy zastosowana w tym zakresie procedura krajowa została naruszona, ani czy naruszone zostały podstawowe prawa jednostki. Ta bowiem kompetencja należy do właściwych sądów krajowych lub ewentualnie ETPC. SPI podnosi także, że zgodnie z zasadą hierarchii norm Regulamin PE nie może wyłączać stosowania postanowień aktu z 1976 r., a więc art. 12 ust. 2 tegoż aktu uznać należy za mający pierwszeństwo przed postanowieniami Regulaminu PE⁸³.

Na koniec SPI zawarł w swym orzeczeniu jeszcze dwie ważne uwagi. Po pierwsze powtórzył, że w sytuacji braku procedury wyborczej na poziomie wspólnotowym, francuska ustawa z 1977 r. miała pełne zastosowanie i nie można kwestionować jej regulacji. Po drugie, odciął się od argumentu skarżącego, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo stosowania przez prawem krajowym. Sąd stwierdził bowiem, że nie ma on znaczenia dla sprawy, bowiem w żadnym punkcie nie ma tu między nimi sprzeczności pomiędzy ustawą francuską, a aktem z 1976 r. lub regulaminem PE⁸⁴.

Mając powyższe na uwadze, SPI odrzucił skargę na nieważność z art. 230 TWE (obecnie 263 TFUE), uznając, że deklaracja PE w sprawie wygaśnięcia mandatu Le Pena nie jest aktem zaskarżalnym w tej procedurze. Le Pen nie dał jednak za wygraną i odwołał się do ETS.

⁸² *Le Pen I*, §§

⁸³ *Ibidem*, § 91 i 93.

⁸⁴ *Ibidem*, §§

Parlament i Francja podniosły w odpowiedzi, że odwołanie podlega odrzuceniu ze względu na naruszenie przesłanek formalnych. Skarżący bowiem ograniczył się do powtórzenia zarzutów podniesionych w pierwszej instancji, a ponadto nie wskazał konkretnie zaskarżanych fragmentów orzeczenia SPI, co narusza art. 225 TWE (obecnie 256 TFUE), art. 58 ak. 1 Statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 112 § 1 lit. c) jego regulaminu⁸⁵. ETS nie zgodził się z tą argumentacją i rozpoznał skargę co do istoty.

W centrum sporu ponownie znalazła się interpretacja art. 12 ust. 2 aktu z 1976 r., a w szczególności wysnuta przez Sąd w § 97 zaskarżonego orzeczenia konkluzja, że sporny akt nie zmierzał sam z siebie do wywarcia skutków prawnych innych niż skutki dekretu władz francuskich. Co więcej, skarżący zarzucał sprzeczność wewnętrzną orzeczenia, z którego rzekomo wynikało zarówno, że akt PE wywołał skutki prawne⁸⁶ oraz że ich nie miał⁸⁷. Skarżący podniósł dalej, że należy przywiązywać znaczenie do istoty aktu oraz do intencji jego autora, a nie do jego formy. Przedmiotowy zaś akt, według Le Pen'a, zasadniczo zmienił jego sytuację prawną⁸⁸.

ETS w pierwszej kolejności odrzucił argument wnoszącego odwołanie o wewnętrzną sprzeczność orzeczenia SPI. Zgodził się natomiast z tezą skarżącego, zgodnie z którą, przy stwierdzaniu, czy dany akt może stanowić przedmiot skargi na podstawie art. 230 TWE, znaczenie ma jego istota oraz zamiar ustawodawcy. Nie zgodził się natomiast ETS z argumentacją skarżącego, jakoby SPI dokonał niewłaściwej wykładni kluczowego dla sprawy art. 12 aktu z 1976 r. Trybunał stwierdził wprost, że przepisy tego artykułu nie dają PE żadnych uprawnień dyskrecyjnych. Taka interpretacja znajduje bowiem potwierdzenie w brzmieniu innych przepisów aktu z 1976 r., takich jak jego art. 11, oraz art. 7 ust. 1 regulaminu Parlamentu⁸⁹. Art. 11 stanowił, że dopóki nie wejdzie w życie jednolita procedura wyborcza, PE weryfikuje mandaty przedstawicieli, ale czyni to poprzez przyjęcie do wiadomości rezultatów ogłoszonych urzędowo przez państwa członkowskie. Z kolei art. 7 ówczesnego Regulaminu PE stanowi, że PE rozstrzyga spory związane z ważnością mandatów, ale nie dotyczy to sporów opartych na krajowych ordynacjach wyborczych.

ETS uznał także, że zarówno komisja parlamentarna, która sprawę zbadała, jak i Przewodnicząca Parlamentu, nie miały intencji stworzenia no

⁸⁵ ETS, sprawa C 208/03 P *Le Pen v. PE* (dalej *Le Pen 2*), § 39.

⁸⁶ *Le Pen I*, § 97 zd. 1.

⁸⁷ *Ibidem*, §§ 90, 91 oraz 97 zd. 2.

⁸⁸ *Le Pen 2*, §§ 43-44.

⁸⁹ *Ibidem*, §§ 50-51.

wych skutków prawnych dla wnoszącego odwołanie i czuły się związane decyzją władz francuskich w przedmiotowej sprawie utraty mandatu. Przywoływana przez Le Pen'a okoliczność, że zasiadał on w PE i pobierał z tego tytułu wynagrodzenie aż do ogłoszenia decyzji przez przewodniczącą parlamentu, nie zmienia tego faktu. Także odwołanie do ETPC nie zmienia tutaj uprawnień skarżącego. ETS ostatecznie skonstatował, że SPI podjął właściwą decyzję, odrzucając skargę Jean-Marie Le Pen'a jako niedopuszczalną⁹⁰.

Co ważnego stwierdziły sądy wspólnotowe w sprawie Jean-Marie Le Pen'a? Przede wszystkim SPI dokonał interesującej wykładni ówczesnego art. 12 aktu z 1976 r. Podkreślił, że odnosi się on do dwóch różnych sytuacji, z którymi wiążą się określone kompetencje PE. W pierwszej z nich, dotyczącej krajowego prawa wyborczego PE ma uprawnienia bardzo ograniczone. W obliczu bowiem braku procedury na poziomie wspólnotowym, PE nie jest władny weryfikować rozstrzygnięć władz krajowych w tym zakresie, zaś akt PE, odnotowujący takie rozstrzygnięcie, nie podlega zaskarżeniu do ETS na podstawie art. 230 TWE. Co więcej, SPI ustalił, że zakres przedmiotowy pierwszej z powyższych sytuacji nie ogranicza się jedynie do zasady niepołączalności mandatu. Pozbawienie biernego prawa wyborczego również podlega temu reżimowi. Jeśli chodzi o art. 12 aktu z 1976 r., to PE nabiera praw dyskrecyjnych dopiero w przypadku sporów wykraczających poza powyższą sytuację. Ponadto SPI podkreślił, że regulamin PE musi być interpretowany w zgodzie z aktem z 1976 r., jako źródłem prawa wyższego rzędu. ETS ze swojej strony utrzymał decyzję SPI i podzielił jego argumentację. Nie spełniły się więc obawy niektórych przedstawicieli nauki/jakoby sądy wspólnotowe zamierzały rozszerzyć kompetencje PE w zakresie prawa wyborczego kosztem państw członkowskich⁹¹.

Wracając do kwestii niezaskarżalności deklaracji przewodniczącej PE na podstawie art. 230 TWE, to zwrócić należy uwagę na trudne do sprecyzowania pojęcie „osób trzecich”, dla których skutków prawnych zmierzać musi zaskarżany akt. Otóż w odniesieniu do decyzji wydawanych przez PE, ETS wielokrotnie musiał weryfikować, czy były one zaskarżalne na podstawie art. 230 TWE. Przykładowo ETS udzielił pozytywnej odpowiedzi w sprawie *Les Verts* z 1986, dotyczącej alokacji środków budżetowych dla partii politycznych przed wyborami do PE⁹². Natomiast w sprawie *Les Verts* z 1988 r.

⁹⁰ *Ibidem*, §§ 52, 54-55, 58-59.

⁹¹ Por. P. Cassia, *op.cit.*, s. 1308.

⁹² ETS, sprawa 294/83 *Les Verts*, Zb.Orz. 1986 1339.

decyzje wykonawcze kontroli finansowej w zakresie wykonania alokacji zostały już uznane za wewnętrzne sprawy PE i jako takie nie mogły zostać zaskarżone⁹³. Pozytywnych odpowiedzi udzielił ETS także w sprawie *Rada v. PE*⁹⁴ w zakresie przyjęcia przez PE budżetu oraz *Francja przeciwko PE*⁹⁵, w której chodziło o ustalenie miejsca obrad PE. Negatywnych z kolei w sprawach *Grupy Praw Europejskich v. PE*⁹⁶, dotyczącej ustanowienia komisji śledczej, oraz *Biot i Front Narodowy v. PE*⁹⁷, dotyczącej wyboru członków delegacji międzyparlamentarnych. Warty odnotowania jest fakt, że w sprawie Le Pen'a ani strony ani sądy w ogóle nie odniosły się do pojęcia „osób trzecich”. Jest to o tyle dziwne, że bardzo chętnie czyniły to przy różnych okazjach w latach ubiegłych, ważąc dopuszczalność skargi na podstawie art. 230 TWE⁹⁸.

3.2. Kompetencja do weryfikacji mandatu europosła

Artykuł 12 aktu z 1976 r. ponownie znalazł się w centrum sporu w połączonych sprawach *Republika Włoska v. PE* oraz *Beniamino Donnici v. PE*, w których powodowie zaskarżyli decyzję Parlamentu Europejskiego nr 2007/2121 z 24.5.2007 r., stwierdzającą nieważność mandatu pana Beniamino Donniciego do PE. Republika Włoska podniosła aż pięć zarzutów, a pan Donnici dwa. Jednakże ETS rozpatrzył jedynie pierwszy z nich, ponieważ uznał, że jest on wystarczający dla orzeczenia na korzyść skarżących⁹⁹. Należy zauważyć na wstępie, że sprawa ta dotyczy nowej wersji art. 12 aktu z 1976 r. Jego obecne brzmienie jest następujące: „Parlament Europejski weryfikuje mandat członków Parlamentu Europejskiego. W tym celu odnotowuje rezultaty ogłoszone urzędowo przez Państwa Członkowskie i rozstrzyga spory, jakie mogą wyniknąć na tle postanowień niniejszego Aktu, inne aniżeli wynikające z przepisów krajowych, do których niniejszy Akt się odnosi”.

Sprawa dotyczy też ówczesnego art. 6 aktu z 1976 r., czyli rozstrzygnięcia kwestii, czy akt z 1976 r. odnosi się także do wybranych, lecz nie zaprzysiężonych jeszcze eurodeputowanych, czy też nie. Warto przytoczyć ustęp

⁹³ ETS, sprawa 190/84 *Les Verts*, Zb.Orz. 1988 1017.

⁹⁴ ETS, sprawa 34/86 *Rada v. PE*, Zb.Orz. 1986 2155.

⁹⁵ ETS, połączone sprawy 358/85 i 51/86 *Francja v. PE*, Zb.Orz. 1988 4821.

⁹⁶ ETS, sprawa 78/85 *Grupa Praw Europejskich v. PE*, Zb.Orz. 1988 1753.

⁹⁷ ETS, sprawa C-68/90 *Biot i Front Narodowy v. PE*, Zb.Orz. 1990 1-2101.

⁹⁸ Por. sprawę C-341/91 *Beate Weber przeciwko PE*; sprawę T-17/00 *R.R.W.Rothley v. PE*; sprawę T-222/99 *J.-C.Martinez i C. de Gaulle v. PE* oraz sprawę T-236/00 *R.Gabñele Stauner et al v. PE*.

⁹⁹ ETS, sprawa C-393/07 *Włochy v. PE*, § 76.

pierwszy tego artykułu, bowiem jego sformułowania są wprawdzie bardzo ogólnie, lecz jest to jeden z podstawowych przepisów chroniących niezależność europosłów. Stanowi on, że „członkowie Parlamentu Europejskiego głosują indywidualnie i osobiście. Nie są związani żadnymi instrukcjami ani nie otrzymują mandatu wiążącego”.

Stan faktyczny w tej sprawie był bardzo złożony. W dużym uproszczeniu¹⁰⁰ można powiedzieć, że chodziło o zażartą walkę Beniamino Doniciego i Achille Occhetto o miejsce w PE. Pierwotnie Occhetto mandat sprawować miał z włoskiego okręgu Północno-Zachodniego, ale zrezygnował z niego, by zasiąść w parlamencie krajowym. Gdy w 2006 r. nie udało mu się otrzymać mandatu na kolejną kadencję, oświadczył, że chce jednak zasiąść w PE, zastępując Antonio Di Piętro, który właśnie zrzekł się swojego mandatu, by zasiąść w parlamencie krajowym. Occhetto bowiem zajął drugie miejsce po Di Piętro nie tylko w okręgu Północno-Zachodnim, z którego Di Piętro od razu zrezygnował, ale także w okręgu Południowym. Włoskie biuro wyborcze ogłosiło go więc eurodeputowanym. Beniamino Donicci, który był trzeci w okręgu Południowym, zaskarżył tę decyzję do okręgowego sądu administracyjnego, ale przegrał. Wygrał jednak apelację, a następnie kasację. Mimo tego, PE ogłosił swoim członkiem Occhetto w decyzji z 24.5.2007 r.

W tej sytuacji rząd włoski oraz B. Donicci złożyli skargi, które zostały połączone w jednym postępowaniu. SPI uznał się za niewłaściwy do ich rozpatrzenia przekazał je ETS. Pozwanym był PE wspierany przez Occhetto.

Jak wspomniano wyżej, kluczową kwestię stanowiła w tej sprawie interpretacja art. 6 i 12 aktu z 1976 r. W przeciwieństwie do omawianej wyżej sprawy Le Pen'a, tym razem skarżący podnosili, że art. 12 należy rozumieć wąsko, a nie szeroko. To oznacza, że w ich mniemaniu, przepisy tego artykułu nie zezwalały PE na kwestionowanie decyzji krajowego biura wyborczego z powodu jej rzekomej niezgodności z prawem wspólnotowym. W konsekwencji decyzja rozstrzygająca spór przez PE na podstawie art. 12 nie mogła się opierać na żadnych przepisach prawa krajowego bądź wspólnotowego, innych niż akt z 1976 r. Jeśli zaś chodzi o art. 6 aktu z 1976 r., Republika Włoska i B. Donicci podnieśli, że zakres zastosowania tego artykułu nie obejmował rezygnacji Occhetto, ponieważ nie jest on jeszcze zaprzysiężonym posłem, a jedynie wybranym kandydatem¹⁰¹.

Natomiast PE, wspierany przez pana Occhetto, utrzymywał, że na mocy art. 12 aktu z 1976 r. to na Parlamencie spoczywa obowiązek czuwania, aby

¹⁰⁰ *Ibidem*, §§ 11-23.

¹⁰¹ *Ibidem*, §§ 33-34.

ogłoszenie dokonane przez władze krajowe było zgodne z prawem wspólnotowym w ogólności, a w szczególności z zasadami ustanowionymi w akcie z 1976 r. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wymaga zatem od PE, zdaniem pozwanych, nieuwzględnienia desygnacji kandydata dokonanej przez władze krajowe z oczywistym naruszeniem prawa wspólnotowego. Widać tutaj argumentację podobną do tej Jean-Marie Le Pen'a, którą tym razem stosuje jego ówczesny przeciwnik - PE. Mimo więc tego, że uprzednio PE wygrał proces obstając przy wąskiej interpretacji art. 12 aktu z 1976 r., w obliczu zmienionego przepisu zdecydował się przyjąć odmienną interpretację. Dodać należy, że w odniesieniu do art. 6 aktu z 1976 r., to zdaniem PE chroni on także kandydata jedynie wybranego¹⁰².

Jak widać, przed ETS po raz kolejny postawiono problem zakresu art. 12 aktu z 1976 r., tym razem w związku z art. 6 tegoż aktu. Zdaniem Trybunału z literalnego brzmienia przepisu wynika, że odnosi się on wyraźnie jedynie do „członków Parlamentu” i uwzględniając jego jasne brzmienie, nie ma zastosowania do aktów mających za przedmiot rezygnację wybranego kandydata. Nie zgodził się zatem z argumentacją skarżących¹⁰³.

Trybunał nie zgodził się również z twierdzeniem, że PE ma ogólną kompetencję w zakresie oceny zgodności z prawem procedur wyborczych państw członkowskich w odniesieniu do wszystkich zasad, które w jego mniemaniu leżą u podstaw art. 6 aktu z 1976 r. Powołanie się przez Parlament na przytoczany już chociażby w sprawie *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo*, art. 3 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC nie znalazło uznania w oczach sędziów. Skład orzekający ETS podkreślił bowiem, że taka wykładnia byłaby sprzeczna z art. 8 aktu z 1976 r., który stanowi, że „procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym”¹⁰⁴.

Dalej ETS wnikliwie zbadał art. 12 aktu z 1976 r. w jego nowym brzmieniu. W wyniku tej analizy stwierdził, że zgodnie z tym artykułem, dla potrzeb weryfikacji mandatów swoich członków PE odnotowuje rezultaty ogłoszone urzędowo przez państwa członkowskie i rozstrzyga spory, jakie mogą wyniknąć na tle postanowień tego aktu, inne aniżeli wynikające z przepisów krajowych, do których akt ten się odnosi. Otóż PE dysponuje oczywiście uprawnieniem do weryfikacji mandatów, ale jest ono poddane istotnym ograniczeniom. Po pierwsze zatem, PE nie ma prawa rozstrzygania sporów wynikłych na tle całego prawa wspólnotowego. Ponadto ETS powtórzył swą ocenę, znaną

¹⁰² **Ibidem**, §§ 35-37.

¹⁰³ **Ibidem**, §§ 41-42.

¹⁰⁴ **Ibidem**, §§ 44-45.

z orzeczenia w sprawie *Le Pena*, że określenie „odnotować” w kontekście aktu z 1976 r. należy interpretować jako wskazanie całkowitego braku uprawnień dyskrecjonalnych ze strony PE. W konsekwencji podważanie przez PE prawidłowości ogłoszenia dokonanego przez krajowe biuro wyborcze jest zupełnie nieuzasadnione. Co więcej, artykuł 12 aktu z 1976 r. nie upoważnia PE do odmowy odnotowania takiego ogłoszenia nawet w sytuacji niewątpliwego stwierdzenia nieprawidłowości w procedurze państwa członkowskiego¹⁰⁵.

Ponadto, jak wcześniej wypowiedział się ETS w sprawie *Eman i Sevinger*, w braku uregulowań wspólnotowych w tym przedmiocie do krajowego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów oraz uregulowanie trybów odwołań do nich, mających zapewnić ochronę praw jednostki wywodzonych z prawa wspólnotowego¹⁰⁶. W sprawie *Włochy v. PE* ETS słusznie zwrócił uwagę, że PE nie podniósł, że włoskie przepisy proceduralne są sprzeczne z zasadami równoważności i skuteczności. Nawet jednak gdyby podniósł i argumentacja ta okazałaby się słuszna, PE nie jest uprawniony do oceny zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. „Strażnikiem traktatów” jest bowiem KE, która na podstawie art. 226 TWE kieruje sprawy do ETS. Te ramy prawne nie pozwalają uznać, że PE dysponuje ogólną kompetencją w zakresie oceny zgodności procedur wyborczych państw członkowskich¹⁰⁷.

Na koniec wreszcie ETS skonstatował, że podział kompetencji dokonany w art. 12 aktu z 1976 r. jest klarowny i nie istnieją żadne luki w zakresie ochrony praw wyborczych kandydatów w wyborach do PE. Odpowiednie kompetencje PE i władz krajowych w zakresie weryfikowania mandatów członków Parlamentu są - wbrew temu, co twierdzi Parlament, powołując się na wyrok w sprawie *Szwecja v. Komisja*¹⁰⁸ - w jasny sposób podzielone między instytucje wspólnotowe a władze krajowe.

3.3. Wnioski płynące z orzecznictwa o biernym prawie wyborczym do PE

Jak widać w powyższych sprawach, spory na tle biernego prawa wyborczego dotyczyły interpretacji art. 12 aktu z 1976 r., zarówno w jego dawnym, jak i obecnym brzmieniu. Pierwotna jego treść, przytoczona powyżej, przesądziła o podziale możliwych do stwierdzenia wakatów na te, o których

¹⁰⁵ Ibidem, §§ 54, 55 i 57.

¹⁰⁶ ETS, sprawa C 300/04 *Eman i Sevinger*, § 67.

¹⁰⁷ ETS, sprawa C-393/07 *Włochy v. PE*, §§ 64-65.

¹⁰⁸ ETS, sprawa C 64/05 P *Szwecja v. Komisja*, Zb.Orz. 2007 1-11389.

państwo członkowskie informuje PE, oraz na te, które stwierdza PE. SPI orzekł, że w pierwszym przypadku, PE nie posiada żadnych uprawnień dyskrecyjnych, a co za tym idzie, deklaracja PE nie jest zaskarżalna. Drugi przypadek z kolei ma charakter subsydiarny, o czym świadczy określenie „we wszystkich innych przypadkach”.

Akt z 1976 r. został zmieniony tylko raz - decyzją Rady z 25.6. i 23.8.2002 r. Głównym celem zmiany była poprawa jego czytelności i jasności. Zmieniono między innymi pojęcie „przedstawiciela” na „członka” PE, wprowadzono zasadę proporcjonalności. Zmianie uległ także art. 12 i to nie tylko w ten sposób, że w związku ze zmianą numeracji, stał się art. 13. Ustęp 4 jego nowej wersji dookreśla bowiem, że PE informuje państwo członkowskie o powstaniu wakat w sytuacji bądź to śmierci europosła, bądź to jego rezygnacji.

Z kolei Włochy oparły swe powództwo na nowym brzmieniu art. 12. Jest to dawny art. 11 aktu, z tą jednak różnicą, że nie zawiera on już odniesienia do art. 7 ust. 1 tegoż aktu, a więc do kwestii ustanowienia jednolitej procedury wyborczej do PE¹⁰⁹.

Jak wskazano powyżej, w sprawie *Le Pen'a*, PE powoływał się na art. 12 (obecny 13) aktu z 1976 r. aby wykazać, że wydana deklaracja o utracie mandatu przez europosła nie miała charakteru dyskrecyjnego. Oznacza to, że SPI, a potem ETS, nie pokusił się o interpretację rozszerzającą kompetencje PE kosztem państw członkowskich. Innymi słowy w zakresie stwierdzania wakat w PE, główną rolę odgrywają państwa członkowskie. Rola PE jest subsydiarna i tak było jeszcze za rządów starego art. 12 aktu z 1976 r. Obecny art. 13 aktu doprecyzował te regulacje i zawiera określenie, że PE samodzielnie stwierdza wakat jedynie w przypadku śmierci i rezygnacji deputowanego.

W sprawie *Włochy v. PE* ETS odniósł się z kolei do innej kwestii z zakresu biernego prawa wyborczego, a mianowicie kompetencji do weryfikacji mandatów do PE. Sam przepis jest sformułowany w nieco inny sposób, bowiem jego pierwsze zdanie sugeruje, że ogólną kompetencję ma tutaj PE („Parlament Europejski weryfikuje mandaty członków Parlamentu Europejskiego...”). Jednakże drugie zdanie tego artykułu dookreśla, że PE tu także nie posiada żadnych uprawnień dyskrecyjnych. Stanowi on bowiem, że PE jedynie „odnotowuje rezultaty ogłoszone urzędowo przez Państwa Członkowskie”. Fakt, że dalsza część zdania drugiego daje PE uprawnienie do roz

¹⁰⁹ Nowy art. 8 (dawny art. 7) i tak nie zawiera już tego przepisu.

strzygania sporów, niewiele tutaj zmienia, bowiem nie dotyczy tych sporów, które powstały na tle prawa krajowego. Ponieważ prawo wyborcze do PE nadal regulowane jest prawie wyłącznie przez państwa członkowskie, jest oczywistym, że także spory powstawać będą na jego tle.

Jak wynika z przedstawionego wcześniej stanu faktycznego i przebiegu postępowania, ETS uznał, że w tym przypadku spór dotyczył właśnie prawa krajowego. Dlatego PE nie miał prawa decydować, kto będzie sprawować mandat europosła. PE powinien był odnotować decyzję władz krajowych i uszanować ją. Może dziwić fakt, że PE postąpił przeciwnie. I to tym bardziej, że w podobnej dość sprawie *Le Pen'a* zachował się inaczej. Wówczas to postawił na wąską interpretację swoich kompetencji związanych z biernym prawem wyborczym, a sądy wspólnotowe poparty jego decyzję.

4. Podsumowanie

Wybory do PE przeżywają widoczny kryzys. Świadczy o tym konsekwentnie spadająca frekwencja od samego początku funkcjonowania wyborów powszechnych w 1979 r. W ostatnich wyborach, do PE VII kadencji, frekwencja wyniosła zaledwie 43%, podczas gdy w pierwszych wynosiła 62%. Ta tendencja wydaje się być tym bardziej niepokojąca, że paradoksalnie towarzyszy ona stopniowemu, aczkolwiek wyraźnemu rozszerzaniu zakresu kompetencji PE.

W sprawach z zakresu prawa wyborczego do PE, które rozpatrywały SPI i ETS, to przede wszystkim spory z zakresu czynnego prawa wyborczego miały skutki znaczące dla fundamentów prawa unijnego. W orzeczeniu *Hiszpania v. Zjednoczone Królestwo* ETS stwierdził, że państwa członkowie mają prawo przyznać prawa wyborcze do PE osobom nie posiadającym obywatelstwa tego państwa. W sprawie *Eman i Sevinger* ETS uznał liberalnie, że brak jest przeciwwskazań dla dopuszczania przez państwo członkowskie do głosowania w wyborach do PE osób, które nigdy nie mieszkały na terenie Unii, jednak jednocześnie dopuszczalne jest ograniczenie w tym zakresie praw osób zamieszkujących na terytorium UE ze względu na okres tego zamieszkiwania. Ponadto sama kwestia organizowania i przeprowadzania wyborów do PE w KTZ leży całkowicie w gestii państw członkowskich. Powyższe sprawy rzucają bez wątpienia nowe światło na prawo wyborcze do PE. Zaskoczeniem dla wielu była przede wszystkim szeroka interpretacja przez ETS kręgu osób uprawnionych do głosowania w wyborach do PE W pierwszej z wymienionych spraw. Rozszerzenie czynnego prawa wyborczego na osoby nieposia-

dające obywatelstwa UE stanowi odważny krok w kierunku zrównywania uprawnień takich osób z obywatelami Unii.

W sprawach dotyczących biernego prawa wyborczego brak jednolitej procedury wyborczej jest równie widoczny. Również tutaj sądy unijne przyznają państwom członkowskim wiele swobody i wąsko interpretują uprawnienia samego PE. Dlatego, zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Włochy v. PE*, Parlament nie jest władny kwestionować decyzji władz krajowych w sprawie ustalenia wyników wyborów i podziału mandatów. Zgodnie zaś z orzeczeniem w sprawie *Le Pen v. PE*, Parlament nie ma uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu europosła na podstawie ostatecznej decyzji władz krajowych. W tych przypadkach, w przeciwieństwie do dwóch wyżej wymienionych orzeczeń, nie można orzeczeń sądów unijnych uznać za przełomowe. Z drugiej jednak strony trudno je podważać. Wydaje się, że sądy wydały słuszne orzeczenia.

Co zaskakuje w orzecznictwie ETS w zakresie prawa wyborczego do PE, to przede wszystkim, wspomniana we wstępie, mała ilość spraw. Wygląda to tak, jakby prawo wyborcze nie należało do ważnych dziedzin prawa unijnego. Wydaje się jednak oczywistym, że ta tendencja powinna ulec zmianie po wprowadzeniu unijnej ordynacji wyborczej. Zanim wyklaruje się praktyka wyborcza, ETS przypuszczalnie będzie musiał wyjaśnić różnice interpretacyjne.

Akt z 1976 r. pozostaje podstawowym aktem prawnym UE dotyczącym wyborów do PE. Jego modyfikacja sprzed kilku lat nie przyniosła jednak zmiany jakościowej w przedmiotowym zakresie. Niestety już ponad trzydzieści lat nie udało się wprowadzić jednolitej procedury wyborczej na poziomie unijnym. Być może najnowsze projekty ustawodawcze zyskają odpowiednie poparcie i doprowadzą do harmonizacji prawa wyborczego do PE w poszczególnych państwach członkowskich¹¹⁰.

¹¹⁰ Por. Raport Andrew Duffa.