

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel zawarcia Umowy

Protokół zmieniający protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej wprowadza przepisy przejściowe, które pozwolą na zmianę liczby posłów do Parlamentu Europejskiego w kadencji 2009 – 2014, wynikającą z potrzeby dostosowania liczby posłów do PE do przepisów Traktatu z Lizbony przy jednoczesnym zachowaniu wyników wyborów do PE z czerwca 2009 r., przeprowadzonych na podstawie przepisów Traktatu z Nicei. Protokół określa również podział dodatkowych miejsc między państwa członkowskie UE oraz ustala zasady ich obsady.

W wyniku wyborów przeprowadzonych w czerwcu 2009 r. na mocy przepisów Traktatu z Nicei wybranych zostało 736 posłów do Parlamentu Europejskiego w kadencji 2009 – 2014. Traktat z Lizbony, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r., zwiększa łączną liczbę posłów do PE do 751¹⁾. Ogranicza jednak do 96 maksymalną liczbę mandatów, jaka może zostać przyznana państwu członkowskiemu i powoduje tym samym zmniejszenie liczby miejsc w PE przyznanych Niemcom, które w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r. wybrały 99 posłów.

Ponadto Traktat z Lizbony nie zawiera przepisów ws. podziału liczby miejsc w PE pomiędzy państwa członkowskie. Polityczne uzgodnienia ws. alokacji miejsc w PE zostały przyjęte przez Radę Europejską w konkluzjach z 14 – 19 grudnia 2007 r., na podstawie propozycji Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z nimi 12 państw członkowskich ma uzyskać dodatkowe miejsca w Parlamencie (Austria + 2, Bułgaria + 1, Francja + 2, Hiszpania + 4, Łotwa + 1, Malta + 1, Niderlandy + 1, Polska + 1, Słowenia + 1, Szwecja + 2, Wlk. Brytania + 1, Włochy + 1²⁾), a liczba mandatów przyznanych Niemcom ma ulec zmniejszeniu (z 99 do 96). Formalna decyzja Rady Europejskiej ws. alokacji miejsc w PE miała pierwotnie zostać przyjęta niezwłocznie po wejściu w życie TL, a przed wyborami do PE w czerwcu 2009 r.

¹⁾ art. 14 ust. 1 TUE stanowi, że „Liczba posłów do PE nie przekracza 750, nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli ma charakter regresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem 6 członków na państwo członkowskie. Żadnemu państwu członkowskiemu nie można przyznać więcej niż 96 miejsc.”

²⁾ Projekt decyzji PE nie przewidywał zwiększenia liczby mandatów dla Włoch. Dodatkowe miejsce zostało im przyznane przez RE 14 – 19 grudnia 2007 r. poprzez modyfikację TL, polegającą na dodaniu do całkowitej liczby miejsc w PE stanowiska przewodniczącego PE (750 + 1).

Fakt opóźnienia wejścia w życie TL i przeprowadzenie wyborów na podstawie przepisów Traktatu z Nicei uniemożliwił przyjęcie powyższej decyzji. W związku z tym, aby dostosować liczbę posłów do PE do przepisów Traktatu z Lizbony oraz umożliwić 3 posłom do PE wybranym w Niemczech piastowanie mandatów do końca kadencji 2009 – 2014, Rada Europejska w dniach 11 – 12 grudnia 2008 r. zadeklarowała przyjęcie przepisów przejściowych, mających na celu zwiększenie do końca kadencji 2009 – 2014 całkowitej liczby posłów do PE z 736 do 754, przez zwiększenie liczby posłów do PE wybranych w 12 państwach członkowskich, którym przyznano większą liczbę miejsc oraz zachowanie zwiększonej liczby mandatów uzyskanych przez posłów wybranych w Niemczech w wyborach w czerwcu 2009 r.

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 18 i 19 czerwca 2009 r. przyjęto polityczne uzgodnienia, zgodnie z którymi potwierdzono podział 18 dodatkowych miejsc między państwa członkowskie oraz ustalono zasady wyłonienia dodatkowych posłów.

W oparciu o powyższe ustalenia rząd Hiszpanii przygotował projekt ww. przepisów przejściowych w formie Protokołu zmieniającego protokół w sprawie postanowień przejściowych dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej i przedstawił go Radzie w dniu 4 grudnia 2009 r.

Pominięcie niektórych elementów dotyczących trybu zawierania umowy, przewidzianego w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1824) wynika ze specyfiki i charakteru umów zawieranych w ramach Unii Europejskiej. Stworzona praktyka pomija pierwszy etap procedury wynikającej z ww. ustawy, tj. udzielenia zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy i sporządzenia instrukcji negocjacyjnej.

Zakres zmian w zakresie środków przejściowych dot. składu Parlamentu Europejskiego był przedmiotem uzgodnień politycznych prowadzonych na szczeblu głów państw/szefów rządów uczestniczących w spotkaniach Rady Europejskiej w grudniu 2007 r., w grudniu 2008 r., w czerwcu 2009 r. oraz w grudniu 2009 r.

Praktyczna propozycja zapisów zmian do protokołu została przedłożona w grudniu 2009 r. w trakcie trwania posiedzenia, nie została zatem uwzględniona w akceptowanym przez Radę Ministrów, uprzednio sporządzonym dokumencie Informacja o Stanowisku Rządu na Posiedzenie Rady Europejskiej. Ze strony polskiej każdorazowo w spotkaniach Rady Europejskiej uczestniczyły osoby uprawnione do prezentowania stanowiska Polski

i wyposażone w prerogatywy do podejmowania decyzji wiążących dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Informacja o ustaleniach podjętych na drodze consensusu przez Radę Europejską znalazła się w konkluzjach ze spotkań Rady oraz w polskich dokumentach Informacja o wynikach posiedzenia Rady Europejskiej (z grudnia 2008 r., czerwca 2009 r., grudnia 2009 r.), przedkładanych Komitetowi Europejskiemu Rady Ministrów, a po jego rekomendacji – Radzie Ministrów.

Treść Umowy

Protokół zmieniający protokół w sprawie postanowień przejściowych dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej zawiera przepisy:

- zwiększające na czas kadencji PE 2009 – 2014 o 18 liczbę miejsc dla 12 państw członkowskich (w tym o 1 dla Polski) zgodnie z Traktatem z Lizbony,
- umożliwiające tymczasowe przekroczenie liczby posłów wybranych w Niemczech (z 96 na 99) a tym samym łącznej liczby posłów w PE w kadencji 2009 – 2014 (z 751 na 754),
- precyzujące zasady, które umożliwią 12 państwom członkowskim (w tym Polsce) obsadzenie nowych miejsc w PE. Zasady te przewidują trzy możliwości obsady nowych mandatów: przez zorganizowanie dodatkowych wyborów, przez odwołanie się do wyników wyborów do PE z czerwca 2009 r. albo przez wydelegowanie przedstawicieli parlamentu krajowego.

Skutki zawarcia Umowy

1. Skutki polityczne

W wyniku wejścia w życie protokołu zwiększy się tymczasowo łączna liczba posłów do PE, co jest zgodne z ustaleniami politycznymi podjętymi przez członków Rady Europejskiej. Wzrośnie liczba posłów do PE wybieranych w Polsce z 50 do 51.

2. Skutki prawne

Rzeczpospolita Polska stanie się stroną protokołu, który modyfikuje prawo pierwotne UE. Wejście w życie protokołu powoduje konieczność przyjęcia przez parlament krajowy zmiany polskiego ustawodawstwa w celu wyboru sposobu obsadzenia dodatkowego mandatu posła do PE. Parlament RP uchwalił ustawę z dnia 4 marca 2010 r. o zasadach obsadzenia w kadencji trwającej w latach 2009 – 2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu

Europejskiego (Dz. U. Nr 56, poz. 337), która weszła w życie w dniu 24 marca 2010 r., wg której obsadzenie 51. mandatu w PE odbędzie się przez odwołanie się do wyników wyborów z czerwca 2009 r.

3. Skutki społeczne

Umowa nie stwarza dla Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednich skutków społecznych.

4. Skutki finansowe

Wejście w życie protokołu nie spowoduje skutków finansowych dla podmiotów sektora finansów publicznych RP w postaci zmniejszenia ich dochodów lub zwiększenia ich wydatków, ani też dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa innych niż przewidziane w danej części budżetu państwa, ponieważ począwszy od kadencji PE 2009 – 2014 wynagrodzenia polskich posłów do PE i koszty związane z funkcjonowaniem ich biur są finansowane z budżetu UE. Wejście w życie protokołu spowoduje skutki finansowe dla UE w postaci kosztów związanych z obsadą 18 dodatkowych mandatów w PE. Ww. skutki finansowe zostaną sfinansowane w ramach składki do budżetu ogólnego UE przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich procentowym udziałem w sumie zasobów własnych UE. Udział Polski w sumie zasobów własnych UE wynosi obecnie ok. 3 % – oznacza to, że koszty budżetu państwa wyniosą ok. 3 % skutków finansowych, o których mowa powyżej.

Wyjaśnienie wyboru trybu związania Umową

Zmiana składu PE stanowi zmianę przepisów traktatowych (przepisu określającego liczbę posłów do PE – art. 14 ust. 1 TUE) i wymaga przyjęcia za pomocą procedury zmiany traktatów zgodnie z art. 48 TUE³⁾.

Zgodnie z tą procedurą Rada Europejska po otrzymaniu propozycji zmiany traktatów podejmuje decyzję, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, w której opowiada się za rozpatrzeniem proponowanych zmian. Rada Europejska może podjąć decyzję, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, o nie zwołaniu konwentu i rozpatrywaniu zmian przez Konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. Zgoda Parlamentu na niezwoływanie konwentu i korzystna opinia w odniesieniu do zakresu proponowanych zmian

³⁾ (...) Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatów. (...) Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o nie zwołaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa mandat Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich (...)

została wydana w dniu 6 maja 2010 r. Pozytywną opinię ws. zakresu proponowanych zmian wydała również Komisja Europejska w dniu 28 kwietnia 2010 r.

W dniu 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska przyjęła decyzję w sprawie rozpatrzenia przez Konferencję przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zmian Traktatów zaproponowanych przez rząd Hiszpanii dotyczących składu Parlamentu Europejskiego oraz o niezwołaniu konwentu. W treści decyzji został określony mandat Konferencji międzyrządowej, który jest tożsamy z treścią Protokołu zmieniającego protokół w sprawie postanowień przejściowych dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Przyjęcie przez UE rozwiązań zawartych w Protokole nastąpiło w drodze podpisania go przez wyposażeń w stosowne pełnomocnictwa członków Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich w dniu 23 czerwca 2010 r. obradującej na marginesie Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER II).

Przedmiotowy Protokół podlega ratyfikacji w państwach członkowskich zgodnie z ich ustawodawstwem wewnętrznym (art. 2 Protokołu).

Protokół spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt 3) oraz spraw uregulowanych w ustawie, lub w których Konstytucja wymaga ustawy (art. 89 ust. 1 pkt 5). W związku z powyższym, związanie Rzeczypospolitej Polskiej Protokołem zmieniającym protokół w sprawie postanowień przejściowych dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, powinno nastąpić w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP czyli ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.