

JAN BARCZ

PLANOWANE ROZSZERZENIE „UNIA 30+” A ALOKACJA MIEJSC W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM

THE PLANNED EXPANSION OF THE “30+ UNION” AND THE ALLOCATION OF SEATS IN THE EUROPEAN PARLIAMENT

Abstract. The subject of the article concerns the formula for the allocation of seats in the European Parliament given the planned EU enlargement. The course of work on this issue is discussed in the light of the provisions of the Treaty of Nice and the Treaty of Lisbon. The importance of this problem was pointed out, especially regarding the new decision-making formula in the EU Council by qualified majority. However, it is very difficult to agree on a permanent system that guarantees compliance with the principle of degressive proportionality in the allocation of EP seats. Rather, it should be assumed that the distribution of seats in the European Parliament during the finalization of the planned EU enlargement will be, as it has been so far, primarily the result of a political contract between the member states.

Keywords: allocation of seats in the European Parliament; European Parliament; EU enlargement; Treaty of Lisbon; Treaty of Nice; revision treaty; “30+ Union”

WPROWADZENIE

Planowane rozszerzenie Unii Europejskiej docelowo o dziewięć państw („Unia 30+”) jest jednym z głównych czynników stymulujących debatę nad ustrojową reformą Unii (Barcz, 2024). Jednym z najpoważniejszych, diskutowanych problemów jest kwestia alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim między państwa członkowskie UE. Wpływ na to ma umocnienie procedury podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną, gdyż zwłaszcza tam, gdzie jest stosowana zwykła procedura ustawodawcza, Parlament Europejski staje się współlegislatorem wraz z Radą UE. Odgrywa więc istotną rolę w wyważeniu

Prof. dr hab. JAN BARCZ – emerytowany nauczyciel akademicki, obecnie członek Team Europe Direct. Członek korespondent Polskiej Akademii Umiejętności; e-mail: ijbarcz@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2826-1945>.

Artykuły są objęte licencją Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

interesów państw gwarantowanych testami większości kwalifikowanej – test liczby państw i test potencjału demograficznego (Kirzyński, 2012).

Najistotniejsze kwestie, związane z alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim między państwa członkowskie, zostały zidentyfikowane w toku finalizacji „dużego” rozszerzenia, które łącznie objęło 12 państw, w tym Polskę, a następnie Chorwację. Interesujące były również doświadczenia związane z Brexitem (Barcz, 2020).

Jeśli chodzi o „duże” rozszerzenie, to zasadnicze dostosowania instytucjonalne zostały uzgodnione w Traktacie z Nicei¹. Podczas prac nad tym Traktatem, określanych jako Konferencja Międzyrządowa 2000, stało się jasne, że nie wchodziło w rachubę linearne przeniesienie ówczesnego systemu na alokację miejsc uwzględniającą przystąpienie do UE kolejnych państw w ramach „dużego” rozszerzenia. Przypomnieć należy, że zmieniony na mocy Traktatu z Amsterdamu ówczesny art. 189 akapit 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) ustalał górną granicę liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego na 700, przy czym faktyczna liczba deputowanych wynosiła 626 (nie osiągnęła więc górnej granicy określonej wówczas w TWE). W przypadku linearnego zastosowania ówczesnego systemu podziału miejsc po sfinalizowaniu „dużego” rozszerzenia liczba deputowanych sięgnęłaby 874. Przeciwko takiemu rozwiązaniu jednoznacznie przemawiała zasada efektywności. Skutkiem takiego podejścia była konieczność zarówno zmniejszenia liczby miejsc przypadających w dotychczasowym systemie ówczesnym państwom członkowskim, jak i odpowiednie dostosowanie liczby miejsc, które miałyby przypaść nowym państwom członkowskim.

Końcowy wynik negocjacji, który znalazł wyraz w Traktacie z Nicei, był mało przejrzysty, obciążony koniecznością wprowadzenia rozwiązań przejściowych wraz z kolejnymi etapami rozszerzenia oraz poprawek wynikających z wyraźnie dyskryminującego podejścia przy rozdziale miejsc dla nowych państw członkowskich. Przede wszystkim „pakiet nicejski” miał charakter zamknięty, tj. obejmował jedynie 27 państw. Każde kolejne rozszerzenie wymagało modyfikacji tego pakietu i podjęcia trudnych negocjacji (dołączenie Chorwacji, ze względu na jej niewielki potencjał demograficzny, nie spowodowało dużych zmian)².

Głębszą reformę systemu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim udało się uzgodnić dopiero w Traktacie z Lizbony³. Na mocy tego traktatu zrezygnowano przede wszystkim z ustalania alokacji miejsc w traktacie. Zastąpiono to tzw.

¹ Podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.

² „Pakiet nicejski” w swojej czystej formie znalazł zastosowanie dopiero na początku kadencji 2009–2014 i został szybko zmieniony na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego, który wprowadził korekty wynikające z „pakietu lizbońskiego”.

³ Podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

klauzulą elastyczności, polegającą na tym, że alokacji dokonuje jednomyślnie Rada Europejska w decyzji przyjmowanej na wniosek Parlamentu Europejskiego (Traktat o Unii Europejskiej, art. 14, ust. 2; dalej: TUE). Była to istotna reforma, bez wątpienia ułatwiająca przyszłe rozszerzenia Unii (nie wymagano już zawierania traktatu rewizyjnego). Sama natomiast alokacja miejsc między poszczególne państwa pozostawała rodzajem kontraktu politycznego.

W sytuacji planowanego rozszerzenia („Unia 30+”) zwrócono uwagę na następujące problemy (zob. m.in. Barcz i in., 2023) związane z alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim:

- ogólna liczba deputowanych do Parlamentu Europejskiego: obecnie jest ona ustalona na 751 (TUE, art. 14, ust. 2) i jest okazywana duża niechęć do zwiększenia tej liczby, wynikająca przede wszystkim z potrzeby zagwarantowania pracom Parlamentu efektywności;

- określone traktatowo ramy przyznawanych miejsc: minimalny próg 6 miejsc dla państw najmniejszych, maksymalny próg 96 miejsc dla państw największych (dotyczy tylko Niemiec);

- w tych ramach musi mieścić się alokacja miejsc dla poszczególnych państw członkowskich dyktowana zasadą degresywnej proporcjonalności (wyraźnie wskazaną w TUE, art. 14, ust. 2);

- na powyższe problemy nakłada się coraz istotniejsza – wspomniana wyżej – kwestia rosnącego znaczenia Parlamentu Europejskiego w procedurach, w których Rada UE decyduje większością kwalifikowaną.

Planowane rozszerzenie do „Unia 30+” przyniesie pogłębienie zasygnalizowanych wyżej problemów. Zasada degresywnej proporcjonalności, faworyzująca państwa małe, budzi wątpliwości z punktu widzenia legitymacji demokratycznej Unii. Jest to tym bardziej istotne, gdyż oddziałuje na układ polityczny w Parlamencie Europejskim, który ma zasadnicze znaczenie zwłaszcza w procedurach, w których akty prawne podejmowane są przez Radę UE większością kwalifikowaną (Cegiełka, 2010; Łyko, 2012; Florek, 2012). Planowane rozszerzenie pogłębi problem. Jego rozwiązania próbuje się znaleźć w skorelowaniu wyborów z rozważanej listy ogólnoeuropejskiej (proponowany *system of proportional completion*) z wyborami na szczeblu krajowym (*formula of square-root proportionality*) (Müller, 2024).

1. ZASADY ALOKACJI MIEJSC W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM SPRECYZOWANE NA MOCY TRAKTATU Z LIZBONY

Kadencja Parlamentu Europejskiego 2014–2019 była pierwszą, w której – jeśli chodzi o alokację miejsc – obowiązywały rozwiązania pakietu lizbońskiego (Barcz, 2014). Droga do uzgodnienia tych rozwiązań nie była prosta. Co prawda podczas prac nad Traktatem z Lizbony przejęto co do zasady – również w tej dziedzinie – rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym (art. I-20), które sprowadzały się do sprecyzowania górnego pułapu liczby miejsc (nie więcej niż 750), minimalnej (6) i maksymalnej (96) liczby mandatów, która mogłaby przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu oraz do stwierdzenia, iż rozdział miejsc ma być „degresywnie proporcjonalny”, niemniej podczas Konferencji Międzyrządowej w roku 2007 potwierdzono te rozwiązania ramowe co do zasady (Kremer, 2008), a finalne uzgodnienie zapadło dopiero podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 18–19 października 2007 r. Istotna modyfikacja wyniknęła stąd, że pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce⁴, nie zmieniając proponowanej alokacji miejsc między państwa członkowskie. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie jest wliczany przewodniczący Parlamentu Europejskiego (*de facto* więc górny pułap liczby deputowanych wynosi 751).

Traktat o Unii Europejskiej (art. 14, ust. 2, pierwsze zdanie w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) stwierdza: „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii. Ich liczba nie przekracza siedmiuset pięćdziesięciu, nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu członków na Państwo Członkowskie. Żadnemu Państwu Członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc”. Natomiast drugie zdanie w tym samym ustępie określa procedurę dokonania alokacji miejsc (w ramach sprecyzowanych w zdaniu pierwszym) między państwa członkowskie: „Rada Europejska przyjmuje jednomyślnie, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody, decyzję określającą skład Parlamentu Europejskiego. Z poszanowaniem zasad, o których mowa w akapicie pierwszym”.

Przedłużanie się procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony i związane z tym jego wejście w życie dopiero 1 grudnia 2009 r., a więc już po wyborach do Parlamentu Europejskiego dotyczących kadencji 2009–2014, sprawiło, że podczas tej kadencji (2009–2014) obowiązywał co do zasady (skorygowany) pakiet nicejski

⁴ Zob. Deklaracja nr 4 dołączona do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony.

z dalszymi uzupełnieniami wynikającymi z tzw. Protokołu hiszpańskiego i przystąpienia Chorwacji do UE.

Dopiero od kadencji 2014–2019 obowiązywała alokacja miejsc według pakietu lizbońskiego, przy czym pierwotne ustalenia z 2007 r. musiały zostać zmodyfikowane w związku ze zwiększeniem się liczby państw członkowskich (przystąpienie w 2013 r. Chorwacji). Ta formuła alokacji miejsc znalazła wyraz w decyzji Rady Europejskiej z 28 czerwca 2013 r. (2013/312/UE) (Dz. Urz. UE 2013 L 181/57), w myśl której Niemcy otrzymały 96 miejsc, Francja – 74, Zjednoczone Królestwo – 73, Włochy – 73, Hiszpania – 54, Polska – 51, Rumunia – 32, Niderlandy – 26, Belgia – 21, Czechy – 21, Grecja – 21, Węgry – 21, Portugalia – 21, Szwecja – 20, Austria – 18, Bułgaria – 17, Dania – 13, Słowacja – 13, Finlandia – 13, Irlandia – 11, Chorwacja – 11, Litwa – 11, Łotwa – 8, Słowenia – 8, Estonia – 6, Cypr – 6, Luksemburg – 6 i Malta – 6 (łącznie 751).

Dokonując powyższej alokacji miejsc, Rada Europejska (i sam Parlament Europejski) stanęła przed koniecznością redukcji liczby miejsc w stosunku do końca kadencji 2009–2014 o 15: po przystąpieniu Chorwacji, której przyznano 12 miejsc, łączna liczba posłów sięgnęła bowiem 766; redukcja do pułapu 751, określonego na podstawie Traktatu z Lizbony, wymagało więc zmniejszenia liczby mandatów o 15.

Stosownie do „pakietu lizbońskiego” Niemcy straciły trzy miejsca, bowiem liczba miejsc przypadająca na jedno państwo nie może przekraczać 96. Ten „indywidualny”, górny pułap dotyczy wyłącznie Niemiec (jako najliczniejszego państwa członkowskiego UE). Ma on „równoważyć” wzrost mocy decyzyjnej Niemiec w ramach tzw. podwójnej większości, składającej się na formułę podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną (w której z kolei kryterium demograficzne odgrywa ważną rolę, zastępując głosy ważone, które liczone były również według zasady degresywnej proporcjonalności).

W dyskusji nad kręgiem państw, które miałyby zostać dotknięte redukcją miejsc w Parlamencie Europejskim, istotną rolę odegrały zasady zaproponowane w raporcie Komisji Spraw Konstytucyjnych (przedłożonym w lutym 2013 r.)⁵, według których zastosowanie zasady degresywnej proporcjonalności skorygowano założeniem, że żadne z państw członkowskich nie może w nowej alokacji stracić więcej niż jedno miejsce w stosunku do końca kadencji 2009–2014. Pewną rolę odegrało też twarde stanowisko Wielkiej Brytanii, która wskazywała na swą niedostateczną reprezentację w Parlamencie Europejskim i domagała się utrzymania liczby 73 mandatów, którymi dysponowała w końcu kadencji 2009–2014.

⁵ Zob. Müller, 2024.

W konsekwencji Wielka Brytania utrzymała tę liczbę mandatów w kadencji 2014–2019. Do dwunastu państw, które utraciły po jednym mandacie, należały natomiast: Rumunia, Grecja, Belgia, Portugalia, Czechy, Węgry, Szwecja, Bułgaria, Irlandia, Chorwacja, Litwa i Łotwa. Polska utrzymała liczbę 51 mandatów, które miała w końcu kadencji 2009–2014.

2. ALOKACJA MIEJSC W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM W OKRESIE KADENCJI 2019-2024, BREXIT

Nowym istotnym wyzwaniem w toku ustalania alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim na kadencję 2019–2024 stała się realna perspektywa Brexitu⁶, tym bardziej że Zjednoczone Królestwo nie miało jasnej strategii przebiegu wystąpienia z UE, a przewidziany na wynegocjowanie umowy w sprawie wystąpienia (TUE, art. 50, ust. 2) okres dwóch lat był trzy razy przedłużany (Barcz, 2020).

W związku z tym w decyzji Rady Europejskiej (UE) 2018/937 (Dz. Urz. UE 2018 L 165/1) ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego na kadencję 2019–2024 przyjęto formułę elastyczną. W decyzji tej Rada Europejska, po pierwsze, stwierdziła, że gdyby Zjednoczone Królestwo nadal było państwem członkowskim UE na początku kadencji parlamentarnej 2019–2024, to w dalszym ciągu miarodajna pozostaje alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim ustalona w decyzji Rady Europejskiej 2013/312/UE na kadencję 2014–2019 (art. 3, ust. 2). Jak wiemy, tak się właśnie stało, dlatego od początku kadencji 2019–2024 (do 31 stycznia 2020 r., tj. ostatniego dnia członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE) obowiązywała alokacja miejsc z poprzedniej kadencji. Natomiast, po drugie, Rada Europejska ustanowiła nową alokację miejsc w Parlamencie Europejskim na kadencję 2019–2024 już bez deputowanych ze Zjednoczonego Królestwa (art. 3, ust. 1). Alokacja ta miała zacząć obowiązywać, gdyby Zjednoczone Królestwo wystąpiło z UE przed wyborami do Parlamentu Europejskiego względnie podczas trwania kadencji.

Od 1 lutego 2020 r. obowiązywała alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim ustalona według następującego klucza: po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE zwolniły się 73 miejsca w Parlamencie i – przy ówczesnej alokacji – pozostało „obsadzonych” przez deputowanych z pozostałych państw członkowskich 678 miejsc. Niemniej z puli opróżnionych 73 miejsc postanowiono część miejsc rozdzielić pomiędzy pozostałe państwa członkowskie.

⁶ Zob. Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, 2018. Natomiast w sprawie wpływu Brexitu na potencjał decyzyjny poszczególnych państw członkowskich zob. McCarthy, 2019.

Co do zasady nie uległa zmianie alokacja miejsc dla państwa, które ma górny pułap określony w TUE – 96 miejsc (dotyczy to jedynie Niemiec), i państw objętych najniższym pułapem – 6 miejsc (Cypr, Luksemburg, Malta). Liczba miejsc pozostała bez zmian w przypadku: Belgii (21), Bułgarii (17), Czech (21), Grecji (21), Łotwy (8), Litwy (11), Węgier (21), Portugalii (21) i Słowenii (8). Pozostałe państwa członkowskie uzyskały wzmocnienie swojej reprezentacji w Parlamencie Europejskim w stosunku do stanu z poprzedniej kadencji: Dania – 14 (+1), Estonia – 7 (+1), Irlandia – 13 (+2), Hiszpania – 59 (+5), Francja – 79 (+5), Chorwacja – 12 (+1), Włochy – 76 (+3), Niderlandy – 29 (+3), Austria – 19 (+1), Polska – 52 (+1), Rumunia – 33 (+1), Słowacja – 14 (+1), Finlandia – 14(+1) i Szwecja – 21 (+1).

Łącznie więc między obecne państwa członkowskie UE rozdysponowano 27 miejsc w Parlamencie Europejskim, co oznacza, że ostatecznie obsadzono (po formalnym wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa) 705 miejsc, a 46 miejsc w stosunku do górnego pułapu określonego w TUE (751) pozostało nieobsadzonych.

3. ALOKACJA MIEJSC W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM W OKRESIE KADENCJI 2024–2029

Nieobsadzone 46 miejsc, które pozostały po puli Zjednoczonego Królestwa, można było pozostawić, szykując się do przyjęcia kolejnych państw do UE. Taka pula mogła ułatwić nową alokację miejsc, związaną z planowanym rozszerzeniem, jednak stało się inaczej, ponieważ biorąc pod uwagę zmiany demograficzne w państwach członkowskich (zasadę degresywnej proporcjonalności) i w uzgodnieniu z Parlamentem Europejskim⁷, Rada Europejska podjęła 22 września 2023 r. decyzję (EU) 2023/2061 w sprawie ustanowienia składu Parlamentu Europejskiego (kadencja 2024–2029) (Dz. Urz. UE 2023 L 238/114). W decyzji tej zwiększono ogólną liczbę mandatów o 15 – z 705 do 720, przydzielając nowe mandaty dwunastu państwom: Belgii +1 (w sumie 22), Danii +1 (15), Irlandii +1 (14), Hiszpanii +2 (61), Francji +2 (81), Łotwie +1 (9), Holandii +2 (31), Austrii +1 (20), Polsce +1 (53), Finlandii +1 (15), Słowenii +1 (9) i Słowacji +1 (15).

Bliższego uzasadnienia decyzji w tej sprawie – poza odwołaniem się do zasady degresywnej proporcjonalności – nie podano⁸. Ostateczny podział mandatów między państwa członkowskie na kadencję 2024–2029 jest więc następujący: Belgia otrzymała 22 miejsca, Bułgaria – 17, Czechy – 21, Dania – 15,

⁷ Zob. Parlament Europejski, 2023.

⁸ Rada UE. Komunikat 684/23 z dnia 22 września 2023 r.

Niemcy – 96, Estonia – 7, Irlandia – 14, Grecja – 21, Hiszpania – 61, Francja – 81, Chorwacja – 12, Włochy – 76, Cypr – 6, Łotwa – 9, Litwa – 11, Luksemburg – 6, Węgry – 21, Malta – 6, Holandia – 31, Austria – 20, Polska – 53, Portugalia – 21, Rumunia – 33, Słowenia – 9, Słowacja – 15, Finlandia – 15 i Szwecja – 21; 31 miejsc w Parlamencie Europejskim pozostało nieobsadzonych.

4. ALOKACJA MIEJSC W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM OD 2029 ROKU

Dalsza ewolucja alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim jest trudna do przewidzenia. Jeżeli do wyborów w 2029 r. nie zostanie przyjęte do UE żadne nowe państwo, to można zakładać, że obecna alokacja pozostanie na kolejną kadencję 2029–2035. Nie jest to jednak pewne, bowiem Parlament Europejski i Rada Europejska mogą ponownie uzgodnić zwiększenie liczby mandatów w kadencji 2029–2035 (odwołując się do zmian potencjału demograficznego poszczególnych państw) – do dyspozycji jest 31 nieobsadzonych obecnie miejsc.

Kolejnym czynnikiem niepewności jest przebieg planowanego rozszerzenia. Będzie ono miało raczej charakter akcesu poszczególnych państw względnie małych grup państw. Mało prawdopodobny jest akces całej grupy. Jeżeli podczas kadencji 2024–2029 przystąpiłyby niektóre państwa (co jest mało prawdopodobne), to do dyspozycji byłoby 31 wolnych obecnie miejsc, jeżeli natomiast wymagana liczba miejsc przekraczałaby 31, to każde z przystępujących państw otrzymałoby taką liczbą mandatów, jaką ma odpowiadające mu demograficznie „stare” państwo członkowskie. Całkowita liczba mandatów mogłaby przejściowo (do końca kadencji) przekroczyć traktatowy pułap 751 miejsc, stosownie do utartej praktyki. Nowej alokacji miejsc należałoby wówczas dokonać w odniesieniu do kolejnej kadencji 2029–2035, po czym sytuacja – w przypadku akcesu kolejnych państw – powtórzyłaby się.

W pewnym jednak momencie, w zależności od tempa procesu rozszerzenia (zapewne przed kadencją 2029–2035, a z pewnością przed kadencją 2035–2040), trzeba będzie dokonać finalnej alokacji, uwzględniającej całą grupę wchodzących w grę nowych państw członkowskich. Trzy zasadnicze czynniki będą przy tym odgrywały zasadniczą rolę: 1) zasada degresywnej proporcjonalności; 2) zachowanie równowagi międzyinstytucjonalnej w świetle formuły większości kwalifikowanej i 3) ewentualne ustanowienie transnarodowej (europejskiej) listy wyborczej.

Ad 1) Zasada degresywnej proporcjonalności: do zasady tej odwołuje się TUE art. 14, ust. 2, ale jej nie definiuje. Do tej pory nie udało się w ramach prac

Parlamentu Europejskiego uzgodnić formuły degresywnej proporcjonalności, mimo prób opracowania zarówno trwałej formuły matematycznej, jak i szczegółowego opisu. Nie jest przy tym kwestionowana minimalna liczba mandatów dla państw najmniejszych (6), która zapewnia im mocniejszą pozycję niż wynikałoby to z ich potencjału demograficznego. Pewne dyskusje wzbudza górny pułap (nie więcej niż 96 miejsc), który dotyczy tylko Niemiec. Niemcy utraciły po wejściu Traktatu z Lizbony 3 miejsca w Parlamencie Europejskim, stąd przy podejmowaniu decyzji w sprawie alokacji miejsc na kolejne kadencje, mimo zmian demograficznych, a przede wszystkim zmian wynikających z Brexitu, zagwarantowały sobie utrzymanie maksymalnej liczby 96 deputowanych. W sytuacji postępującego rozszerzenia UE utrzymanie takiego stanowiska raczej nie będzie możliwe.

W stosunku do miejsc przyznanych pozostałym państwom zasada degresywnej proporcjonalności pozostaje na razie stosunkowo luźnym punktem odniesienia, a ostateczna decyzja jest wynikiem kontraktu politycznego względnie – w żargonie brukselskim – „jasnej logiki politycznej” (*clear political logic*). Trudno przewidzieć, czy w związku z planowanym rozszerzeniem uda się sfinalizować prace nad formułą zasady degresywnej proporcjonalności, która miałyby automatyczne zastosowanie do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, abstrahując od różnego rodzaju uwarunkowań politycznych.

Ad 2) Będzie to tym trudniejsze, że dotychczas nie udało się również sprecyzować formuły zachowania równowagi międzyinstytucjonalnej w świetle formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w powiązaniu z alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim (Barcz, 2020). Problem ten wyostrzył się podczas dyskusji nad treścią decyzji Rady Europejskiej (2013/312/UE), ustalającej alokację miejsc w Parlamencie Europejskim w kadencji 2014–2019. Było to o tyle zrozumiałe, że od 1 listopada 2014 r. (w ostatecznej wersji od 1 kwietnia 2017 r.) zaczęła działać nowa formuła podejmowania w Radzie UE decyzji większością kwalifikowaną (tzw. podwójnej większości), w ramach której zrezygnowano z głosów ważonych, natomiast obok testu liczby państw, stosowany jest test demograficzny, odzwierciedlający wprost potencjał demograficzny państw członkowskich (TUE, art. 16, ust. 4; w powiązaniu z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 238, ust. 2; dalej: TFUE), a więc umacniający pozycję „dużych” państw członkowskich w unijnym procesie decyzyjnym.

Zarazem wzrosła rola Parlamentu Europejskiego w zwykłej procedurze ustawodawczej (podstawowej procedurze przyjmowania unijnych aktów prawa pochodnego), w której Rada UE podejmuje decyzje właśnie większością kwalifikowaną. Istotny wzrost roli Parlamentu Europejskiego wynikał równocześnie stąd, że

na mocy Traktatu z Lizbony około czterdziestu nowych dziedzin objętych kompetencją UE zostało podporządkowanych zwykłej procedurze ustawodawczej. Należy również zauważyć, że w obecnej sytuacji politycznej jest postulowane umocnienie podejmowania decyzji przez Radę UE większością kwalifikowaną w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (co możliwe jest bez rewizji TUE, jedynie na podstawie zawartych w tym traktacie procedur kładki); są również wysuwane daleko idące propozycje rozszerzenia obszarów, w których Rada UE decyduje większością kwalifikowaną⁹ (jest to także możliwe bez konieczności zawierania kolejnego traktatu rewizyjnego, na podstawie procedury kładki – zob. TUE, art. 48, ust. 7).

Wspomniana sprawa wskazuje na istotny problem: poszukiwanie wyważenia pozycji państw „dużych”, „małych” i „średnich” w unijnym procesie decyzyjnym. Wprowadzenie na mocy Traktatu z Lizbony nowej formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną, opartej na tzw. podwójnej większości, umacnia pozycję państw „dużych”. Rezygnacja bowiem z głosów ważonych, które były „ważone” również w odwołaniu do zasady degresywnej proporcjonalności, oznacza relatywne osłabienie pozycji państw „małych” i „średnich”, którego nie rekompensuje w pełni test „liczby państw” (występujący już wcześniej w formule podejmowania decyzji większością kwalifikowaną), choć uwzględnić należy, że w szczególnie wrażliwych obszarach (Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) jest on podniesiony z poziomu 55%+1 do 72% liczby państw członkowskich.

Rozwiązanie powyższego problemu mogłoby nastąpić w drodze renegocjacji testów większości kwalifikowanej i testów mniejszości blokującej, wymagałoby to jednak rewizji traktatów (postanowienia TUE, art. 16, ust. 4 i powiązanego z nim TFUE, art. 238, ust. 2, regulujących tzw. podwójną większość w ramach formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną). Byłoby to bardzo trudne i ryzykowne politycznie¹⁰. Dużo łatwiejsze jest poszukiwanie rozwiązania w alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, tym bardziej że można byłoby obejść się bez rewizji traktatów (o alokacji decyduje jednomyślnie Rada Europejska z inicjatywy Parlamentu). Przy czym i ta droga nie jest łatwa. Niemcy bowiem zagwarantowały sobie w kolejnych kadencjach (również w obecnej) pełne wykorzystanie maksymalnego pułapu miejsc (96), a Francji, Hiszpanii i Włochom przyznano dodatkową liczbę miejsc w kadencji 2019–2024 w stosunku

⁹ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów – 2022/2051(INL). Szerszy kontekst zob. Wouters i in., 2022.

¹⁰ Zob. uzasadnienie projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego zamieszczone w sprawozdaniu Komisji Spraw Konstytucyjnych z 26.01.2018 r.

do poprzedniej kadencji – odpowiednio 5, 5 i 3 miejsca. Podobnie w kadencji 2024–2029 Francja i Hiszpania otrzymały dodatkowo po 2 miejsca, a Polska 1. Tendencja jest więc odwrotna, niż wymagałoby znalezienie owego „balansu” instytucjonalnego. Poza tym kompensata „mocy decyzyjnej” poprzez zmianę alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim uwzględniałaby „balans instytucjonalny” jedynie w podejmowaniu decyzji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

Ad 3) W tle powyższych dwóch kwestii pozostaje problem ewentualnego ustanowienia transnarodowej (europejskiej) listy wyborczej („wspólnego okręgu wyborczego”). Byłaby to odpowiedź na wskazany na wstępie problem deformowania przez zasadę degresywnej proporcjonalności reprezentacji poszczególnych ugrupowań politycznych w Parlamencie Europejskim. Stosownie do dyskutowanych propozycji¹¹ we „wspólnym okręgu wyborczym” na czele list ugrupowań politycznych znajdowałiby się kandydaci na urząd Przewodniczącego Komisji Europejskiej (*Spitzenkandidaten*). Ustanowienie takiego „wspólnego okręgu wyborczego” musiałoby pociągnąć za sobą przeznaczenie na jej rzecz pewnej puli mandatów, a więc pomniejszenie liczby miejsc przypadającej poszczególnym państwom. Miałoby to więc istotny wpływ na formułę stałego systemu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Dlatego państwa członkowskie podchodziły do tej propozycji w dotychczasowych dyskusjach bardzo ostrożnie. Odnotowano jedynie, że część państw członkowskich wyraża poparcie dla ustanowienia „wspólnego okręgu wyborczego”¹². Warunkiem jego ustanowienia jest stosowna zmiana Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich¹³, co powinno nastąpić najpóźniej na rok przed kolejnymi wyborami do Parlamentu. Nie będzie to sprawą łatwą, zważywszy że decyzja Rady UE w tym przypadku (Akt jest załącznikiem do takiej decyzji) jest podejmowana jednogłośnie, a ponadto wymaga zatwierdzenia na szczeblu krajowym przez wszystkie państwa członkowskie „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (TFUE, art. 223, ust. 1, akapit drugi), czyli ratyfikacji ze strony wszystkich państw członkowskich.

¹¹ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11 listopada 2015 r.

¹² Zob. rezolucje Parlamentu Europejskiego związane z decyzją Rady Europejskiej ustanawiającą skład na kadencję 2019–2024.

¹³ Akt jest załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20.09.1976 r., Dz. Urz. WE 1976 L 278/5. Ostatnio zmieniony decyzją Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13.07.2018 r. Dz. Urz. UE 2018 L 178/1.

5. KONTEKST PLANOWANEGO ROZSZERZENIA

Wyżej wskazane okoliczności skomplikowały się w następstwie Brexitu, a przyjęcie kolejnych państw objętych planowanym rozszerzeniem „Unia 30+” jeszcze bardziej utrudni znalezienie finalnego uzgodnienia¹⁴. Zasługą natomiast Traktatu z Lizbony jest to, że dla znalezienia takiego uzgodnienia nie jest konieczne zawarcie kolejnego traktatu rewizyjnego. Ostateczna decyzja pozostaje w ręku Rady Europejskiej działającej na wniosek Parlamentu Europejskiego (chyba że podjęto by próbę zmiany ogólnej liczby miejsc w Parlamencie względnie minimalnej i maksymalnej liczby miejsc, jaka może przypaść państwu członkowskiemu).

Przyjrzyjmy się więc wpieryw wskazanym na wstępie problemom.

1) Ogólna liczba deputowanych do Parlamentu Europejskiego: obecnie jest ona ustalona na 751 (TUE, art. 14, ust. 2) i jest okazywana duża niechęć do zwiększenia tej liczby, wynikająca przede wszystkim z potrzeby zagwarantowania efektywności pracom Parlamentu. Obecnie w ramach limitu 751 miejsc, 31 miejsc pozostaje nieosadzonych. Gdyby państwom objętym planowanym rozszerzeniem¹⁵ przyznano liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim odpowiadającą liczbie miejsc przyznanym porównywalnym z nimi demograficznie obecnym państwom, miałyby one: Ukraina – 54 miejsca, Serbia – 17, Gruzja – 12, Mołdawia – 11, Bośnia-Hercegowina – 11, Albania – 10, Północna Macedonia – 10 i Czarnogóra – 6¹⁶. Łącznie miałyby więc one 129, co w przypadku linearnego zastosowania obecnego podziału miejsc (720 + 129) dawałoby łączną liczbę miejsc 849. Z pewnością byłaby to liczba trudna do zaakceptowania z punktu widzenia zasady efektywności działania Parlamentu Europejskiego. Nie jest jednak pewne, czy nie pojawi się inicjatywa zwiększenia ogólnej liczby miejsc w Parlamencie przekraczającej obecnie przewidziane w TUE 751 miejsc. Na przykład w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie pogłębienia integracji europejskiej z myślą o przyszłym rozszerzeniu¹⁷ (punkt 36) zauważono: „[...] Parlament powinien zachować rozsądną wielkość, a jednocześnie zapewnić odpowiednią demokratyczną reprezentatywność; [...] nie można wykluczyć rozsądnego zwiększenia liczby posłów do Parlamentu, aby zapewnić

¹⁴ Zob. *Enlargement: Creating an Opportunity for a Stronger EU*, 2023.

¹⁵ Bierzemy pod uwagę osiem państw, nie wliczając Kosowa, które złożyło co prawda wniosek o członkostwo w UE, nie jest jednak uznawane za państwo przez niektóre państwa członkowskie UE.

¹⁶ Obliczenia własne. Są to oczywiście dane przybliżone, które mogą się zmieniać w zależności od zmian demograficznych.

¹⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie pogłębienia integracji europejskiej z myślą o przyszłym rozszerzeniu (2023/2114(INI)).

wystarczającą demokratyczną reprezentatywność w rozszerzonej UE”. Bez wątplenia poważną barierą w realizacji takich inicjatyw byłaby konieczność zmiany postanowień TUE czyli uregulowanie takiej kwestii w traktacie rewizyjnym.

2) Określone traktatowo ramy przyznawanych miejsc: minimalny próg 6 miejsc dla państw najmniejszych, maksymalny próg 96 miejsc dla państwa największego: zagwarantowanie najmniejszym państwom członkowskim co najmniej 6 miejsc w Parlamencie Europejskim nie budzi wątpliwości i nie jest kwestionowane. Problemem może być natomiast określony w TUE, art. 14, ust. 2 pułap górny (nie więcej niż 96 miejsc). Jak już wskazywano, ograniczenie to dotyczy wyłącznie Niemiec, które w kolejnych kadencjach Parlamentu Europejskiego gwarantują sobie otrzymanie maksymalnej liczby miejsc (96). Przy zachowaniu natomiast ogólnej liczby 751 miejsc w „Unii 35” Niemcy będą musiały zgodzić się na zmniejszenie przypadających na nie liczby miejsc w Parlamencie. Nie wymaga to rewizji postanowień TUE, bowiem Traktat mówi, że nie może to być „więcej niż” 96 miejsc, może więc być mniej.

3) Alokacja miejsc między poszczególne państwa członkowskie dyktowana zasadą degresywnej proporcjonalności (wyraźnie wskazaną w TUE, art. 14, ust. 2): co prawda konsekwentnie wskazuje się na potrzebę opracowania „nowego systemu podziału miejsc w oparciu o stałą formułę matematyczną, który będzie obiektywny, sprawiedliwy, przejrzysty i trwały”¹⁸, tym niemniej – jak podkreślano wyżej – sfinalizowanie prac nad takim systemem jeszcze w toku planowanego rozszerzenia UE jest raczej wątpliwe. Podobnie jak uzgodnienie „listy transgranicznej” („europejskiego okręgu wyborczego”) i opracowanie systemu korelującego wyniki wyborów w takim „okręgu” z wyborami na szczeblu krajowym (proponowany *system of proportional completion*)¹⁹.

Interesującym punktem odniesienia, ukazującym zakres trudności w osiągnięciu finalnego uzgodnienia („systemu” względnie kontraktu politycznego) w sprawie alokacji miejsc w „Europie 35”, jest zastosowanie przeliczenia potencjału demograficznego poszczególnych państw przy zastosowaniu pierwiastka drugiego stopnia (*formula of square-root proportionality*). Przy zastosowaniu tej metody, najściślej oddającej istotę zasady degresywnej proporcjonalności, i przy zachowaniu gwarancji 6 miejsc dla państw najmniejszych sporządzono możliwy podział miejsc w PE (w ramach liczby 751 miejsc)²⁰. Po nazwie państwa podano w pierw

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Zob. Müller, 2024.

²⁰ Według: tamże.

systemu alokacji, a następnie – w nawiasie – liczbę przewidywaną według *formula of square-root proportionality* w „Unia 30+”.

W przypadku obecnych państw członkowskich: Niemcy otrzymałyby 96 (56) miejsc, Francja – 81 (51), Włochy – 76 (47), Hiszpania – 61 (43), Polska – 53 (38), Rumunia – 33 (27), Holandia – 31 (26), Belgia – 22 (21), Czechy – 21 (20), Grecja – 21 (20), Portugalia – 21 (20), Szwecja – 21 (20), Węgry – 21 (19), Austria – 20 (18), Bułgaria – 17 (16), Dania – 15 (15), Finlandia – 15 (15), Słowacja – 15 (14), Irlandia – 14 (14), Chorwacja – 12 (12), Litwa – 11 (10), Łotwa – 9 (8), Słowenia – 9 (9), Estonia – 7 (7), Cypr – 6 (6), Luksemburg – 6 (6) i Malta – 6 (6).

Natomiast osiem nowych państw członkowskich miałyby w tym systemie następujący przydział miejsc: Ukraina – 54 (39), Serbia – 17 (16), Gruzja – 12 (12), Mołdawia – 11 (11), Bośnia-Hercegowina – 11 (8), Albania – 10 (9), Północna Macedonia – 10 (8) i Czarnogóra – 6 (6).

WNIOSKI

Z podanych w artykule względów wypracowanie w roku rozszerzenia „Unia 30+” stałej formuły alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim, która automatycznie dostosowywałaby przydział miejsc w Parlamencie do zwiększającej się liczby państw członkowskich, będzie bardzo trudnym zadaniem. Należy raczej nastawiać się na dostosowawcze działania *ad hoc*: przyznawanie kolejnym państwom przystępującym liczby miejsc według porównywalnych demograficznie „starych” państw członkowskich, w pierw wykorzystanie nieobsadzonych miejsc (31) w ramach traktatowego limitu 751 miejsc, następnie – w danej kadencji – z przekroczeniem górnego pułapu 751 (co jest dopuszczalne) i przeprowadzenie niezbędnych dostosowań przed rozpoczęciem nowej kadencji.

W sumie będzie to raczej wynik kontraktu politycznego między „starymi” państwami członkowskimi oraz między nimi a państwem (państwami) przystępującym. Nie wyklucza to naturalnie kontynuowania prac nad systemem stałym, zapewniającym automatyczną alokację miejsc, w powiązaniu z pracami nad „europejskim okręgiem wyborczym”, niemniej perspektywa osiągnięcia porozumienia w tych dziedzinach jest raczej odległa. Być może będzie możliwa wraz z finalizacją rozszerzenia „Unia 30+”.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (2013/312/UE), Dz. Urz. UE L 181/57.
- Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. UE 2018 L 165/1.
- Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2023/2061 z dnia 22 września 2023 r. w sprawie ustanowienia składu Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. UE 2023 L 238/114.
- Traktat o Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany. Dz. Urz. UE 2016 C 202/1.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany. Dz. Urz. UE 2016 C 202/239.

DOKUMENTY INSTYTUCJI UNIJNYCH

- Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego (2018), *Sprawozdanie w sprawie składu Parlamentu Europejskiego z 26 stycznia 2018 r.*, A8-0007/2018.
- Parlament Europejski (2023), *Wybory europejskie 2024: 15 dodatkowych mandatów dla 12 krajów* (komunikat prasowy), www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230911IPR04910/2024-european-elections-15-additional-seats-divided-between-12-countries [dostęp: 14.06.2024].
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)), Dz. Urz. UE C/2024/4216.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie pogłębienia integracji europejskiej z myślą o przyszłym rozszerzeniu (2023/2114(INI)), P9_TA(2024)0120, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0120_PL.html [dostęp: 19.04.2024].
- Wouters J., Krotkow N., Raube K., de Ridder M. i Marx A. (2022), *Report Addressed to the European Parliament and the Commission on Policy Recommendations and on Treaty Changes and Amendments to the EU Charter of Fundamental Rights*, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2022/04/D15.2.pdf> [dostęp: 18.12.2023].

LITERATURA

- Barcz J. (2014), *Skład Parlamentu Europejskiego w okresie kadencji 2014–2019 w świetle ewolucji alokacji miejsc między państwa członkowskie*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 5, s. 5-14.
- Barcz J. (2020), *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Barcz J. (2024), *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 1, s. 4-16.
- Barcz J., Pietras J., Święcicki M. i Truszczyński J. (2023), *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, Warszawa: Polska Fundacja Schumana.
- Cegiełka K. (2010), *Distribution of Seats in the European Parliament in Accordance With the Principle of Digressive Proportionality*, Mathematical Economics, nr 6, s. 5-20.
- Enlargement: Creating an Opportunity for a Stronger EU* (2023), Vilnius University, https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf [dostęp: 12.08.2023].

- Florek J. (2012), *A Numerical Method to Determine a Degressive Proportional Distribution of Seats in the European Parliament*, *Mathematical Social Science*, nr 2, s. 121-129. <https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.07.003>.
- Kirzyński R. (2012), *Parlament Europejski. Od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Warszawa: Elipsa.
- Kremer A. (2008), *Aspekty prawne negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007, ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa: UKIE, s. 22-52.
- Łyko J. (2012), *The Boundary Conditions of Degressive Proportionality*, *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 65, s. 76-82. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.11.094>.
- McCarthy C. (2019), *EU Decision-making After Brexit: QMV and the Balance of Power*, Institute of International and European Affairs, <https://historyiiea.com/eu27/eu27-blog/eu-decision-making-after-brexit/> [dostęp: 6.11.2024].
- Müller M. (2024), *A Permanent System for Seat Allocation in the EP: Reconciling Degressive Proportionality and Electoral Equality Through Proportional Completion*. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

PLANOWANE ROZSZERZENIE „UNIA 30+”
A ALOKACJA MIEJSC W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM

Streszczenie

Przedmiot artykułu dotyczy formuły alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim w świetle planowanego rozszerzenia Unii Europejskiej. Przedstawiono przebieg prac nad tym zagadnieniem w świetle postanowień Traktatu z Nicei i Traktatu z Lizbony. Wskazano na znaczenie tego problemu, zwłaszcza wobec nowej formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną. Niemniej uzgodnienie stałego systemu gwarantującego przestrzeganie zasady degresywnej proporcjonalności przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim jest bardzo trudne. Należy raczej zakładać, że podział miejsc w Parlamencie Europejskim podczas finalizacji planowanego rozszerzenia Unii będzie, jak dotychczas, przede wszystkim wynikiem kontraktu politycznego między państwami członkowskimi.

Słowa kluczowe: alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim; Parlament Europejski; rozszerzenie UE; Traktat z Lizbony; Traktat z Nicei; traktat rewizyjny; „Unia 30+”