



Výbor pro ústavní záležitosti

(2017)2054(INL)

7.9.2017

NÁVRH ZPRÁVY

o složení Evropského parlamentu
((2017)2054(INL))

Výbor pro ústavní záležitosti

Zpravodajové: Danuta Maria Hübner a Pedro Silva Pereira

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU.....	3
PŘÍLOHA K NÁVRHU USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	5
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....	8
PŘÍLOHA I.....	11

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o složení Evropského parlamentu (2017)2054(INL))

Evropský parlament,

- s ohledem na čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 13. března 2013 o složení Evropského parlamentu s ohledem na volby v roce 2014¹,
 - s ohledem na články 45, 52 a 84 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro ústavní záležitosti (A8-0000/2017),
- A. vzhledem k tomu, že složení Evropského parlamentu by mělo splňovat podmínky uvedené v čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci Smlouvy o Evropské unii, a sice že celkový počet zástupců občanů Unie nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu, přičemž toto zastoupení je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát a žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst;
- B. vzhledem k tomu, že Spojené království předložilo dne 29. března 2017 oznámení o vystoupení podle článku 50 SEU, a že tedy pro něj přestanou být Smlouvy a *acquis* použitelné dnem vstupu v platnost dohody o vystoupení, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky po předložení oznámení (nejpozději tedy dne 29. března 2019) nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě se Spojeným královstvím o prodloužení této lhůty;
- C. vzhledem k tomu, že Parlament přezkoumal několik návrhů stálého systému rozdělení míst založených na matematických vzorcích, jejichž vypracování zadal a které mu byly následně předloženy;
- D. vzhledem k tomu, že ve svém usnesení ze dne 11. listopadu 2015 o reformě volebního práva Evropské unie² představil svůj postoj ohledně zavedení společného volebního obvodu, v němž každá skupina spřízněných politických stran uvede na prvním místě kandidátní listiny svého kandidáta na funkci předsedy Evropské komise;
- E. vzhledem k tomu, že pro vytvoření právního základu takového společného volebního obvodu bude nezbytné změnit volební zákon EU;
1. uznává, že stávající rozdělení míst dodržuje zásadu poměrně sestupného zastoupení jen částečně, a mělo by tudíž být co nejdříve opraveno;
 2. bere na vědomí právní nejistotu, která vznikla uplatněním článku 50 Smlouvy o Evropské unii ze strany Spojeného království, a skutečnost, že datum dokončení jednání

¹ P7_TA(2013)0082.

² Přijaté texty, P8_TA(2015)0395.

o brexitu není známé a že systém hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, který by měl být vymezen v návaznosti na rozdělení míst v Parlamentu s cílem lépe zaručit interinstitucionální rovnováhu, nelze změnit, aniž by byla změněna Smlouva;

3. zdůrazňuje, že matematické vzorce sice mají velký potenciál pro vytvoření stálého systému rozdělení míst do budoucna, politická a právní nejistota, která je důsledkem vystoupení Spojeného království z EU, však v konečném důsledku vede k tomu, že je politicky neudržitelné, aby Parlament v tomto stadiu navrhl trvalý systém;
4. konstatuje, že dokud Spojené království nevystoupí z Unie, nejudržitelnějším řešením poskytujícím členským státům právní jistotu by bylo zachovat totéž rozdělení míst v Parlamentu jako to, které bylo uplatněno v průběhu volebního období 2014–2019;
5. navrhuje, aby se nové rozdělení míst v Parlamentu uplatnilo neprodleně poté, co vznikne právní jistota, a vystoupení Spojeného království z Unie nabude právního účinku; trvá na tom, aby se poslanci EP, kteří získají svá místa v důsledku tohoto nového rozdělení, svého mandátu v Parlamentu ujali současně;
6. navrhuje, aby bylo toto nové rozdělení míst spravedlivé a objektivní a aby se zakládalo na těchto zásadách: dodržování zásady poměrně sestupného zastoupení, žádná ztráta míst pro kterýkoli členský stát a využití jen minimální části míst, která uvolní Spojené království;
7. zdůrazňuje, že navrhované nové rozdělení by umožnilo zmenšení počtu poslanců na 699, nepočítaje předsedu, což ponechá dostatečný manévrovací prostor umožňující přizpůsobit situaci potenciálním budoucím rozšířením EU a také poslancům zvoleným ve společném volebním obvodu;
8. domnívá se, že navrhované rozdělení založené na příslušných zásadách poskytne kvalitní základ pro budoucí zavedení stálého systému, a vyzývá k zavedení tohoto stálého systému v blízké budoucnosti; navrhuje, aby byl tento systém vybrán s dostatečným předstihem před volbami do Evropského parlamentu v roce 2024;
9. předkládá Evropské radě v příloze návrh rozhodnutí Evropské rady, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, a to na základě svého práva na iniciativu v souladu s čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii; zdůrazňuje, že je naléhavě třeba toto rozhodnutí vyžadující jeho souhlas přijmout, aby členské státy mohly včas přijmout nezbytná vnitrostátní opatření umožňující uspořádat volby do Evropského parlamentu na volební období 2019–2024;
10. pověřuje svého předsedu, aby toto usnesení a k němu připojený návrh rozhodnutí Evropské rady spolu s výše uvedenou zprávou Výboru pro ústavní záležitosti předal Evropské radě, Komisi a vládám a parlamentům členských států.

PŘÍLOHA K NÁVRHU USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Návrh rozhodnutí Evropské rady, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu

EVROPSKÁ RADA,

s ohledem na Smlouvu o Evropské unii, a zejména na čl. 14 odst. 2 této smlouvy,

s ohledem na podnět Evropského parlamentu,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) V čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci Smlouvy o Evropské unii se stanoví kritéria pro složení Evropského parlamentu, a sice že celkový počet zástupců občanů Unie nesmí překročit sedm set padesát poslanců, nepočítaje předsedu, přičemž toto zastoupení musí být poměrně sestupné s minimálním počtem šesti poslanců na členský stát a žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.
- (2) V článku 10 Smlouvy o Evropské unii se mimo jiné stanoví, že fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii, že občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu a že členské státy jsou zastoupeny v Radě svými vládami, které jsou demokraticky odpovědné buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům. Ustanovení čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii o složení Evropského parlamentu se tedy uplatňuje v širším institucionálním rámci stanoveném Smlouvami, do kterého patří i ustanovení o rozhodovacím procesu v Radě,
- (3) V evropských volbách po přijetí právního základu pro nadnárodní kandidátní listiny by měl být určitý počet poslanců Evropského parlamentu zvolen ve společném volebním obvodu zahrnujícím celé území Unie.

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Při uplatňování ustanovení čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci Smlouvy o Evropské unii, jsou dodržovány následující zásady:

- přidělení míst v Evropském parlamentu plně využije minimální a maximální počet, který stanoví Smlouva o Evropské unii, aby toto rozdělení co nejlépe odráželo počet obyvatel jednotlivých členských států,

- poměrně sestupným zastoupením se rozumí: poměr mezi počtem obyvatel a počtem míst jednotlivých členských států před zaokrouhlením na celá čísla se liší v závislosti na lidnatosti jednotlivých států tak, aby každý poslanec Evropského parlamentu z lidnatějšího členského státu zastupoval více občanů než poslanec z méně lidnatého státu a naopak, aby platilo, že čím je členský stát lidnatější, tím má nárok na více míst.

Článek 2

Celkový počet obyvatel členských států vypočítá Evropská komise (Eurostat) na základě údajů poskytnutých členskými státy podle metodiky stanovené nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1260/2013¹.

Článek 3

1. Počet poslanců v Evropském parlamentu volených v každém členském státě na volební období let 2019–2024 bude odpovídat ustanovení článku 3 rozhodnutí Evropské rady č. 2013/312/EU ze dne 28. června 2013².

Jakmile však vystoupení Spojeného království nabude právního účinku, bude počet zástupců zvolených do Evropského parlamentu v každém členském státě na volební období let 2019–2024 následující:

Belgie	21
Bulharsko	17
Česká republika	21
Dánsko	14
Německo	96
Estonsko	7
Irsko	13
Řecko	21
Španělsko	58
Francie	78
Chorvatsko	12
Itálie	76
Kypr	6
Lotyšsko	8
Litva	11
Lucembursko	6
Maďarsko	21
Malta	6
Nizozemsko	28
Rakousko	19
Polsko	51
Portugalsko	21

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1260/2013 ze dne 20. listopadu 2013 o evropské demografické statistice (Úř. věst. L 330, 10.12.2013, s. 39).

² Rozhodnutí Evropské rady č. 2013/312/EU ze dne 28. června 2013, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu (Úř. věst. L 181 ze dne 29.6.2013, s. 57).

Rumunsko	32
Slovinsko	8
Slovensko	14
Finsko	14
Švédsko	21

2. Pokud datum, k němuž vystoupení Spojeného království z Unie nabude právního účinku, spadá na období po volbách do Evropského parlamentu v roce 2019, každý dotčený členský stát jmenuje osoby, které naplní dodatečná místa, která budou výsledkem rozdílu mezi počtem míst přidělených tomuto členskému státu v článku 3 rozhodnutí č. 2013/312/EU a počtem míst, který je mu přidělen v odst. 1 druhém pododstavci tohoto článku. Členské státy v souladu s vlastními právními předpisy jmenují osoby, které tato dodatečná místa zaplní, avšak pod podmínkou, že tyto osoby byly zvoleny ve všeobecných a přímých volbách a s odkazem na výsledky voleb do Evropského parlamentu v roce 2019.

3. Zástupci v Evropském parlamentu, kteří zaplní dodatečná místa uvedená v odstavci 2, se své funkce poslance EP ujímají současně.

Článek 4

S dostatečným předstihem před počátkem volebního období let 2024–2029 předloží Evropský parlament Evropské radě v souladu s čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii návrh stálé metody rozdělení míst mezi členskými státy.

Článek 5

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost prvním dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

V [...] dne [...].

*Za Evropskou radu
předseda*

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Rozdělení míst v Parlamentu je politicky citlivá otázka, protože má bezprostřední dopad na zastoupení občanů v jediném přímo voleném orgánu Evropské unie. V této souvislosti je tedy nanejvýš důležité zajistit, aby složení Evropského parlamentu bylo založeno na spravedlivých, transparentních, objektivních, udržitelných a nestranných zásadách.

Rozdělení míst v Evropském parlamentu se musí řídit obecnými ustanoveními článku 14 Smlouvy o Evropské unii. Tato ustanovení se týkají velikosti Parlamentu, maximálního a minimálního počtu míst přidělených jednotlivým členským státům a toho, že se místa přidělují na základě zásady poměrně sestupného zastoupení. Tato zásada je v současnosti definována v rozhodnutí Evropské rady č. 2013/312/EU.

Současné rozdělení míst v Parlamentu pouze částečně dodržuje zásadu poměrně sestupného zastoupení, jak ji definují sekundární právní předpisy. Současné rozdělení bylo přijato jako „pragmatické řešení“, kterým se měla rovněž částečně kompenzovat nevyváženost vycházející ze současného systému hlasování v Radě. V roce 2013 bylo v důsledku dosaženého politického kompromisu toto pragmatické řešení založeno na zásadě, že „nikdo nezíská ani neztratí více než jedno křeslo“. Tento politický kompromis znamenal, že v některých případech poslanci Evropského parlamentu z členských států s nižším počtem obyvatel zastupovali více občanů na poslance než jejich kolegové z členských států s vyšším počtem obyvatel¹. Tato skutečnost je v rozporu se zásadou poměrně sestupného zastoupení, jak je v současnosti definována.

Evropský parlament vždy přikládal velký význam potřebě zvážit vytvoření stálého systému rozdělování míst spolu s revizí hlasovacího systému v Radě s cílem zajistit interinstitucionální rovnováhu². Tato otázka je zmíněna v rozhodnutí Evropské rady č. 2013/312/EU ze dne 28. června 2013, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu. Je však třeba poznamenat, že pro změnu pravidel hlasování v Radě by bylo nezbytné změnit i znění Smluv.

Parlament v průběhu let uznal, že je důležité vytvořit stálý systém spravedlivého, objektivního a transparentního³ rozdělení míst v souladu s ustanoveními Smluv, a to před každými novými volbami do Evropského parlamentu. V tomto směru se snažil nalézt vhodnou metodu tím, že zadal několik studií, aby byly přezkoumány různé matematické modely pro přidělování parlamentních míst. Stálý systém však doposud nebyl zaveden.

Ve svém usnesení ze dne 13. března 2013 o složení Evropského parlamentu s ohledem na volby v roce 2014⁴ se Parlament zavázal, že navrhne systém rozdělení míst v EP. Tuto myšlenku převzala Evropská rada v článku 4 svého rozhodnutí z června 2013, kterým se

¹ Francouzští, britští a španělští poslanci EP zastupovali více občanů než němečtí poslanci, nizozemští poslanci zastupovali více občanů než poslanci rumunští, švédští a rakouští poslanci více než maďarští, Dánsko mělo více poslanců na obyvatele než Bulharsko a Irsko více než Slovensko.

² Tato otázka byla již vznesena v usneseních Parlamentu P6_TA(2007)0429 a P7_TA-PROV(2014)0082.

³ Sdělení o rozdělení míst v Evropském parlamentu mezi členské státy

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432760/IPOL-AFCO_NT\(2011\)432760_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432760/IPOL-AFCO_NT(2011)432760_EN.pdf) a podrobná analýza na téma „reforma Evropského parlamentu: složení, postup, legitimita“:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL_IDA\(2015\)510002_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL_IDA(2015)510002_EN.pdf)

⁴ P6_TA(2013)0082.

stanoví složení Evropského parlamentu¹ (se kterým Evropský parlament vyslovil souhlas). Toto rozhodnutí Parlamentu uložilo, aby do konce roku 2016 předložil návrh systému, kterým by „... bylo v budoucnu možné před každými dalšími volbami do Evropského parlamentu přidělovat místa jednotlivým členským státům...“. S ohledem na závažné politické důvody spojené s britským referendem ze dne 23. června 2016 Parlament nemohl vypracovat návrh stálého systému před koncem roku 2016, jak požaduje rozhodnutí Evropské rady.

Zpravodajové přezkoumali určitý počet návrhů na stálý systém rozdělení míst v Parlamentu na základě matematických vzorců². Mezi návrhy, které se nejvíce přiblížily splnění všech kritérií, byla i metoda FPS (stálý systém, poměrný vůči obyvatelstvu a druhá odmocnina obyvatelstva). Tato metoda vede k zajímavým výsledkům, které si zasluhují další analýzy a měly by být zohledněny v budoucím rozdělení míst počínaje volbami v roce 2024.

Tyto a další vzorce sice dodržují formální podmínky nezbytné pro dosažení složení Parlamentu, které v plné míře splňuje požadavky čl. 14 odst. 2 SEU, nepředstavují však řešení, které by bylo rovněž politicky přijatelné v dlouhodobém horizontu i ve stávající situaci. Stávající politická situace způsobuje, že je v současnosti velmi obtížné rozhodnout se pro stálý systém rozdělení míst v Parlamentu. Politickou nejistotu dále zhoršuje právní nejistota v důsledku uplatnění článku 50 Spojeným královstvím. Je tomu tak především proto, že postup pro finalizaci přijímání rozhodnutí Evropské rady, které tvoří přílohu k tomuto usnesení, musí být kvůli právním omezením v některých členských státech dokončen do léta roku 2018. V této době však vystupování Spojeného království z EU nebude dokončeno. Je tedy v tomto stadiu právně a politicky nereálné navrhnout stálý systém rozdělení míst v Parlamentu.

Protože navíc Parlament již zdůraznil význam vazby mezi stálým systémem rozdělení míst a revizí hlasovacího systému v Radě, čehož nelze dosáhnout aniž by byly revidovány Smlouvy, zpravodajové jsou přesvědčeni, že zavedení určitého systému by mělo být odloženo na dobu, až bude politická situace zralá ke komplexní debatě o interinstitucionální rovnováze.

Návrh zpravodajů: řešení založené na zásadách

Zpravodajové předkládají návrh rozhodnutí Evropské rady o složení Parlamentu, který nabízí takové rozdělení míst mezi členskými státy, které je spravedlivé, objektivní a založené na jednoznačných zásadách. S ohledem na to, že členské státy potřebují právní jistotu, pokud se jedná o počet zástupců, kteří v nich budou zvoleni na poslanecké volební období 2019–2024 s dostatečným předstihem před těmito volbami, navrhuje zpravodajové, aby bylo stávající rozdělení míst zachováno po dobu, po níž bude Spojené království ještě členem Unie. Jakmile Spojené království formálně a právoplatně vystoupí z Unie, vstoupilo by v platnost nové rozdělení.

Toto nové rozdělení se zakládá na třech zásadách:

1. dodržování zásady poměrně sestupného zastoupení, jak vyžaduje článek 14 SEU;
2. žádný členský stát nepřijde o místa v EP;

¹ Rozhodnutí Evropské rady ze dne 28. června 2013, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu.

² [Podrobná analýza složení Evropského parlamentu, tematická sekce C, PE583.117, a návrhy metody FPS od profesora Victoriana Ramireze Gonzaleze a řešení na bázi 700 míst bez ztráty místa, které předložili profesori Grimmert, Pukelsheim, Ramirez Gonzalez, Slomczynski a Zyczkowski.](#)

3. místa, která budou uvolněna v důsledku vystoupení Spojeného království z EU, budou přerozdělena jen v minimální míře.

Navrhované řešení je životaschopné ve stávající politické situaci a plně dodržuje všechny tři výše uvedené zásady a všechna kritéria uvedená v článku 14 SEU. Návrh předkládaný zpravodaji využívá jen minimální počet míst, která se uvolní, jakmile Spojené království skutečně formálně a právoplatně vystoupí z EU, čímž se zmenšuje počet poslanců EP na 699, nepočítaje předsedu. Znamenalo by to, že zůstane volných 51 míst pro potenciální budoucí rozšíření Unie nebo pro částečné využití pro účely společného volebního obvodu.

Nové rozdělení míst založené na zásadách navíc řeší problém všech porušení zásady poměrně sestupného zastoupení, aniž by členské státy připravoval o jakákoli místa, přičemž však současně zmenšuje počet poslanců EP.

Příloha I ilustruje dopady návrhu zpravodajů na rozdělení míst mezi členské státy. Ukazuje především, že navrhované řešení dodržuje zásadu poměrně sestupného zastoupení díky tomu, že splňuje tato dvě kritéria:

- 1) žádný méně lidnatý členský stát nezíská více křesel než lidnatější členský stát,
- 2) poměr mezi počtem obyvatel a počtem míst se zvyšuje spolu s rostoucí populací před zaokrouhlením na celá čísla.

Pokud se jedná o otázku společného volebního obvodu, zpravodajové zdůrazňují, že by o ní mělo být rozhodnuto v rámci revize evropského volebního práva. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. listopadu 2015 o reformě volebního práva Evropské unie představilo možnost zavést společný volební obvod, v němž každá skupina spřízněných politických stran uvede na prvním místě kandidátní listiny svého kandidáta na funkci předsedy Evropské komise. Jakmile byl tedy přijat příslušný právní základ, mělo by být s ohledem na budoucí volby zváženo vytvoření společného volebního obvodu a vyčlenění určitého počtu míst v EP pro tyto účely.

PŘÍLOHA I

Řešení ohledně rozdělení míst v Parlamentu na volební období let 2019–2024, které je založeno na zásadách:

	Počet obyvatel v roce 2017 ¹	Stávající rozdělení míst	Počet obyvatel na poslance EP	Nové rozdělení	Počet obyvatel na poslance EP
Německo	82064489	96	854838	96	854838
Francie	66661621	74	900833	78	854636
Spojené království	65341183	73	895085		
Itálie	61302519	73	839761	76	806612
Španělsko	46438422	54	859971	58	800662
Polsko	37967209	51	744455	51	744455
Rumunsko	19759968	32	617499	32	617499
Nizozemsko	17235349	26	662898	28	615548
Belgie	11289853	21	537612	21	537612
Řecko	10793526	21	513977	21	513977
Česká republika	10445783	21	497418	21	497418
Portugalsko	10341330	21	492444	21	492444
Maďarsko	9830485	21	468118	21	468118
Švédsko	9998000	20	499900	21	476095
Rakousko	8711500	18	483972	19	458500
Bulharsko	7153784	17	420811	17	420811
Dánsko	5700917	13	438532	14	407208
Finsko	5465408	13	420416	14	390386
Slovakia	5407910	13	415993	14	386279
Irsko	4664156	11	424014	13	358781
Chorvatsko	4190669	11	380970	12	349222
Litva	2888558	11	262596	11	262596
Slovinsko	2064188	8	258024	8	258024
Lotyšsko	1968957	8	246120	8	246120
Estonsko	1315944	6	219324	7	187992
Kypr	848319	6	141387	6	141387
Lucembursko	576249	6	96042	6	96042
Malta	434403	6	72401	6	72401
CELKEM	510860699	751		700	

¹ Jak vymezuje rozhodnutí Rady 2016/2353