



2023/2104(INL)

22.1.2024

NÁVRH ZPRÁVY

o stálém systému přidělování křesel v Evropském parlamentu
(2023/2104(INL))

Výbor pro ústavní záležitosti

Spoluzpravodajové: Ana Collado Jiménez, Niklas Nienaaß

OBSAH

	Strana
NÁVRH LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
PŘÍLOHA K NÁVRHU LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ.....	8

NÁVRH LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o stálém systému přidělování křesel v Evropském parlamentu (2023/2104(INL) – (2023/2104(INL))(NLE))

Evropský parlament,

- s ohledem na čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii,
 - s ohledem na čl. 106a odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 7. února 2018 o složení Evropského parlamentu (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)),
 - s ohledem na své legislativní usnesení ze dne 15. června 2023 o složení Evropského parlamentu a návrh rozhodnutí Evropské rady ze dne 13. září 2023 o složení Evropského parlamentu (00013/2023 – C9-0319/2023 – 2023/0900(NLE)),
 - s ohledem na rozhodnutí Evropské rady (EU) 2023/2061 ze dne 22. září 2023, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu,
 - s ohledem na legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. května 2022 o návrhu nařízení Rady o volbě poslanců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, kterým se ruší rozhodnutí Rady (76/787/ESUO, EHS, Euratom) a Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách připojený k tomuto rozhodnutí („usnesení ze dne 3. května 2022 o reformě volebního práva Evropské unie“),
 - s ohledem na Kodex osvědčených postupů ve volebních záležitostech Benátské komise Rady Evropy,
 - s ohledem na články 46, 54 a 90 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro ústavní záležitosti (A9-0000/2024),
- A. vzhledem k tomu, že Evropský parlament je jediným orgánem Unie, v němž jsou přímo zastoupeni občané; vzhledem k tomu, že opodstatněné očekávání občanů, že budou v tomto orgánu spravedlivě zastoupeni, je otázkou demokratické legitimacy;
- B. vzhledem k tomu, že čl. 14 odst. 2 SEU stanoví, že Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie;
- C. vzhledem k tomu, že čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU stanoví zvláštní legislativní postup pro přijetí rozhodnutí o složení Parlamentu; vzhledem k tomu, že Parlamentu náleží právo předložit návrh o složení Evropského parlamentu, zatímco Evropská rada rozhoduje jednomyslně a po získání souhlasu Parlamentu; vzhledem k tomu, že dosud nebyla mezi orgány dohodnuta podrobná ujednání k provádění tohoto zvláštního legislativního postupu;

- D. vzhledem k tomu, že složení Evropského parlamentu musí být v souladu s kritérii stanovenými v čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci Smlouvy o Evropské unii (SEU), tj. počet zástupců občanů Unie nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu, zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát a žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst;
- E. vzhledem k tomu, že základ pro výpočet počtu křesel připadajícího na členské státy má podle metodiky stanovené nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1260/2013 vycházet z údajů Eurostatu o obyvatelstvu těchto členských států; vzhledem k tomu, že tento výpočet zahrnuje mobilní občany EU;
- F. vzhledem k tomu, že Evropská rada opakovaně žádá Parlament, aby navrhl objektivní, spravedlivou, trvalou a transparentní metodu rozdělení křesel v Evropském parlamentu; vzhledem k tomu, že navzdory jednání o této otázce Parlament dosud nepředložil návrh na takovou metodu rozdělení; vzhledem k tomu, že výzva, aby Parlament tento návrh předložil, byla zopakována, neboť rozhodnutí Evropské rady (EU) 2023/2061 ze dne 22. září 2023, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, požaduje, aby do konce roku 2026 a před předložením návrhu o svém složení Evropský parlament navrhl objektivní, spravedlivou, trvalou a transparentní metodu rozdělení křesel, která bude uplatňovat poměrně sestupnou zásadu, aniž jsou dotčeny výsady orgánů podle Smluv; vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí Evropské rady dále uvádí, že s ohledem na možný budoucí vývoj by tato metoda měla zajistit udržitelný maximální počet poslanců Evropského parlamentu;
- G. vzhledem k tomu, že rozhodnutí Evropské rady (EU) 2023/2061 ze dne 22. září 2023, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, zvyšuje na volební období 2024–2029 počet poslanců Parlamentu ze 705 na 720; vzhledem k tomu, že Smlouva v současnosti stanoví horní limit 751 poslanců; vzhledem k tomu, že současné řešení využívané jednotlivými členskými státy k zamezení ztrátám křesel, které spočívá ve využívání zbývajících rezervy křesel, dokud nebude dosaženo horního limitu, není udržitelné ani nepřispívá ke spravedlivějšímu rozdělení křesel; vzhledem k tomu, že tato situace zdůrazňuje, že je potřeba se dohodnout na objektivní, spravedlivé, trvalé a transparentní metodě rozdělení křesel;
- H. vzhledem k tomu, že při uplatňování čl. 14 odst. 2 SEU Parlament navrhl a Evropská rada schválila, aby byly dodržovány následující zásady:
- celkový počet míst v Evropském parlamentu nesmí překročit 750, nepočítaje předsedu,
 - rozdělení míst mezi členské státy je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž minimální počet míst na členský stát činí šest a maximální devadesát šest, a počet míst má co nejlépe odrážet počet obyvatel jednotlivých členských států,
 - poměrné sestupným zastoupením se rozumí toto: poměr mezi počtem obyvatel jednotlivých členských států a počtem jejich míst před zaokrouhlením na nejbližší celé číslo se liší v závislosti na lidnatosti členských států tak, aby každý poslanec Evropského parlamentu z lidnatějšího členského státu zastupoval více občanů než poslanec Evropského parlamentu z méně lidnatého členského státu a naopak aby platilo, že čím je členský stát lidnatější, tím větší má nárok na více míst v Evropském

parlamentu,

- rozdělení míst v Evropském parlamentu zohledňuje demografický vývoj v členských státech.
- I. vzhledem k tomu, že kromě těchto zásad by budoucí metoda rozdělení křesel měla být objektivní a transparentní, pokud jde o procedurální uplatnění a použité údaje, spravedlivá z hlediska rovnosti hlasů a trvalá, pokud jde o její uplatňování bez ohledu na kolísání počtu obyvatel členských států, počtu členských států a celkového počtu křesel v EP;
- J. vzhledem k tomu, že je nutné zajistit, aby metoda rozdělení byla dostatečně flexibilní, aby se dokázala přizpůsobit budoucímu rozšiřování EU a možným změnám platného práva Unie, zejména Smluv nebo volebního práva EU;
- 1. zdůrazňuje, že rozhodnutí o složení Evropského parlamentu je nezbytným předpokladem uspořádání evropských voleb; zdůrazňuje, že v souladu s pokyny Benátské komise by tyto volby měly být svobodné, všeobecné, rovné, přímé a tajné;
- 2. vítá skutečnost, že rozhodnutí Evropské rady (EU) 2023/2061 uložilo Evropskému parlamentu navrhnout objektivní, spravedlivou, trvalou a transparentní metodu rozdělení křesel, která bude uplatňovat poměrně sestupnou zásadu, aniž jsou dotčeny výsady orgánů podle Smluv;
- 3. poukazuje na to, že požadavky zakotvené ve Smlouvě společně s politickou realitou vedly k tomu, že v každém mandátu byly vyjednávány ad hoc dohody o složení Evropského parlamentu; poznamenává, že důvodem zpolitizování je cíl každého členského státu minimalizovat ztráty křesel a maximalizovat počet získaných křesel v absolutních číslech nebo v relativním poměru; zdůrazňuje, že v posledních dvou rozhodnutích o rozdělení křesel byla rozdělena křesla, která se uvolnila po odchodu Spojeného království z EU; zdůrazňuje, že z dlouhodobého hlediska není tato strategie udržitelná vzhledem k omezení maximálního počtu 751 křesel stanového ve Smlouvě a potenciálně rušivým dopadům politického řešení, které znesnadňují budoucí dohodu o spravedlivém rozdělení;
- 4. zdůrazňuje, že metoda rozdělení křesel skýtá velký potenciál zajistit v budoucnu trvalý systém rozdělení křesel v Evropském parlamentu, který bude objektivní, vyvážený a transparentní;
- 5. zdůrazňuje, že při výběru nejvhodnějšího vzorce je zapotřebí upřednostnit objektivní kritéria založená na důkazech; dále se domnívá, že lze zvážit změny příslušných ustanovení Smlouvy;
- 6. je pevně přesvědčen, že odborné poradenství pro stálý systém rozdělení je snadno dostupné; zdůrazňuje, že vzhledem ke stávající politické realitě je klíčové najít nejvhodnější systém a zároveň zvážit přizpůsobení a alternativy;

Zásady a kritéria rozdělování křesel v Evropském parlamentu

- 7. konstatuje, že čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii stanoví řadu číselných kritérií pro

rozdělování křesel mezi členské státy tím, že stanoví minimální a maximální počty rozdělených křesel a celkový nejvyšší počet poslanců Evropského parlamentu; dále konstatuje, že Smlouva taktéž stanoví, že rozdělení křesel bude zajištěno poměrným sestupným způsobem; vyzdvihuje, že jakýkoli vzorec musí tato kritéria splňovat;

8. zdůrazňuje, že jakákoli zvolená metoda by měla být transparentní; proto nadále podporuje, aby pro výpočty byly využívány údaje Eurostatu coby oficiální zdroj údajů o počtu obyvatel, který je veřejně dostupný; plně podporuje, aby jako základ pro výpočty složení EP a kvalifikované většiny v Radě byly využívány ty stejné údaje o počtu obyvatel;
9. poukazuje na to, že zvolená metoda by měla být srozumitelná a vyvarovat se míry složitosti, jíž by občané nemuseli porozumět;
10. poukazuje na to, že poměrné sestupné zastoupení se určuje na základě poměru zastoupení občanů daného členského státu, což znamená poměrem počtu obyvatel daného členského státu k počtu křesel, přičemž následně dojde k zaokrouhlení; poznamenává, že poměrné sestupné zastoupení znamená, že poměr se mezi jednotlivými členskými státy liší; dále poznamenává, že čím je konkrétní členský stát lidnatější, tím větší má nárok na počet míst v Evropském parlamentu, přičemž se také zvyšuje poměr počtu obyvatel k poslancům Evropského parlamentu; konstatuje a uznává, že poměrné sestupné zastoupení má za následek nedostatečné zastoupení občanů z členských států s větším počtem obyvatel a nadměrné zastoupení občanů členských států s menším počtem obyvatel; má za to, že tato zásada je ospravedlnitelná vzhledem k současnému institucionálnímu rámci EU;
11. je názoru, že stálý systém založený na vzorci musí být trvalý, a tím pádem dostatečně pružný, aby dokázal zohlednit změny počtu obyvatel, budoucí rozšiřování a možné změny platných ustanovení právních předpisů, jako jsou změny volebního práva nebo smluv;
12. zdůrazňuje, že spravedlivá metoda musí zahrnovat prvky, které vyvažují zájmy občanů ze všech členských států a zároveň respektují celkovou rovnováhu institucionálního systému, jak je stanovena ve Smlouvách, pokud jde o nepřímou rozhodovací pravomoc občanů Unie, které v Evropském parlamentu zastupují poslanci Evropského parlamentu a v Radě jejich vlády;

Volba nejvhodnějšího systému

13. konstatuje, že definice poměrného sestupného zastoupení, jak ji uznává Evropský parlament¹ a Evropská rada², nezahrnuje konkrétní metodu rozdělení křesel v EP, nicméně že z matematického hlediska existuje nekonečné množství možností, z nichž si lze vybrat;
14. poukazuje na to, že existuje velký počet dříve doporučených vzorců³;

¹ Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. června 2023 o složení Evropského parlamentu a návrh rozhodnutí Evropské rady ze dne 13. září 2023 o složení Evropského parlamentu (00013/2023 – C9-0319/2023 – 2023/0900(NLE))

² Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2023/2061 ze dne 22. září 2023, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu

15. shledává, že dřívější doporučení rozdělení křesel zahrnovala několik prvků; konstatuje, že mezi ně patřil pevný základní počet křesel pro všechny členské státy a rozdělení zbývajících křesel poměrně k počtu obyvatel s maximálním počtem 96 křesel; zdůrazňuje, že tato doporučení, jako například takzvaný „kompromis z Cambridge“, byla kritizována, jelikož za některých okolností nedodržují kritéria zakotvená ve Smlouvě, jako je poměrné sestupné zastoupení;
16. dále konstatuje, že „kompromis z Cambridge“ byl kritizován za to, že opomíjí zájmy občanů členských států střední velikosti a vedl u těchto států ke ztrátě křesel; připomíná, že v zájmu vyvážení této tendence „kompromisu z Cambridge“ v Radě v současnosti platí rozsáhlá reforma mechanismu hlasování kvalifikovanou většinou; s politováním uznává, že kvůli velkým politickým překážkám, jako je změna Smlouvy, nebyly tyto reformy nikdy provedeny;
17. vyzdvihuje, že je nutné, aby jakákoli zvolená metoda zachovávala výhody známých vzorců a zároveň minimalizovala jejich nevýhody; poukazuje na to, že v rámci systému rozdělování křesel lze využít prvek základního počtu křesel, který zajistí demokratické zastoupení občanů z menších členských států, zatímco proporční prvky by měly zajišťovat, že čím větší je počet obyvatel daného členského státu, tím větší je počet křesel, která jsou mu přidělena; zdůrazňuje, že pokud jsou křesla rozdělena proporčně k druhé odmocnině počtu obyvatel členských států, přispívá to k dosažení poměrného sestupného zastoupení a demokratického zastoupení občanů malých a středně velkých členských států; je přesvědčen, že kombinaci těchto prvků lze převést na matematický vzorec a použít jako základ nejvhodnějšího systému rozdělování; má za to, že tento systém rozdělování by měl být navržen a přijat formou politického rozhodnutí;
18. navrhuje, aby se nový systém rozdělování křesel uplatňoval na rozdělování křesel mezi členské státy od volebního období následujícího po příštím volebním období po přijetí tohoto usnesení;
19. je přesvědčen, že systém rozdělování křesel usnadní Evropskému parlamentu rychle přijmout svůj návrh předkládaný Evropské radě o složení Evropského parlamentu; je odhodlán učinit ze systému rozdělování křesel základ návrhu Evropské radě; poukazuje na to, že k rozhodnutí Evropské rady o složení Evropského parlamentu je zapotřebí souhlas Parlamentu; je dále odhodlán nevyslovit svůj souhlas Evropské radě, pokud se toto rozhodnutí bude odlišovat od rozdělení vycházejícího z použití systému rozdělování navrženého Parlamentem;
20. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto legislativní usnesení a připojený návrh Evropské radě, Komisi a parlamentům a vládám členských států.

³ Mezi tyto vzorce patří kompromis z Cambridge, Powerova metoda, parabolická metoda, D'Hondtova metoda, metoda 0,5 DPL a metoda FPS.

PŘÍLOHA K NÁVRHU LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ

Návrh

ROZHODNUTÍ EVROPSKÉ RADY

kterým se stanoví metoda rozdělení křesel pro složení Evropského parlamentu

EVROPSKÁ RADA,

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

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii, a zejména na čl. 106a odst. 1 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropského parlamentu¹,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu²,

vzhledem k těmto důvodům:

1. V čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) se stanoví kritéria pro složení Evropského parlamentu.
2. V článku 10 Smlouvy o EU 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.
3. Ustanovení čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU se tedy uplatňuje v širším institucionálním rámci stanoveném Smlouvami, do kterého patří i ustanovení o rozhodovacím procesu v Radě.

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Při rozdělení křesel na základě počtu obyvatel členských států se dodržují následující zásady:

- rozdělení míst mezi členské státy je zajištěno poměrným sestupným způsobem a počet míst by měl co nejlépe odrážet počet obyvatel daného státu,
- poměrné sestupným zastoupením se rozumí toto: poměr mezi počtem obyvatel

¹ Návrh přijatý dne ... (dosud nezveřejněn v Úředním věstníku).

² Souhlas ze dne ... (dosud nezveřejněn v Úředním věstníku).

jednotlivých členských států a počtem jejich míst před zaokrouhlením na nejbližší celé číslo se liší v závislosti na lidnatosti členských států tak, aby každý poslanec Evropského parlamentu z lidnatějšího členského státu zastupoval více občanů než poslanec Evropského parlamentu z méně lidnatého členského státu a naopak aby platilo, že čím je členský stát lidnatější, tím větší má nárok na více míst v Evropském parlamentu,

- rozdělení míst v Evropském parlamentu zohledňuje demografický vývoj v členských státech.

Článek 2

Celkový počet obyvatel členských států vypočítá Komise (Eurostat) na základě údajů poskytnutých členskými státy podle metodiky stanovené nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1260/2013³.

Článek 3

1. Počet volených zástupců v Evropském parlamentu je pro volební období následující po příštím volebním období po schválení tohoto rozhodnutí stanoven následovně:

[bude doplněno]

Článek 4

S dostatečným předstihem před počátkem volebního období následujícího po příštím volebním období předloží Evropský parlament Evropské radě v souladu s čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU návrh na úpravu rozdělení míst v Evropském parlamentu vypočítané podle vzorce uvedeného v článku 3.

Článek 5

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

V ... dne ...

*Za Evropskou radu
předseda*

³Nařízení 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).