

Zastoupení členských zemí Unie v Evropském parlamentu: historie a současnost¹

Jakub CHARVÁT

Member States' Representation in the European Parliament: history and present

Abstract: The paper presents an analysis of apportionment of seats among Member States of the European Union in the European Parliament in a historical perspective, i.e. since its foundation to the present and beyond, up to the upcoming European elections. The paper is therefore conceived as an idiographic case study of predominantly descriptive character, and its aim is to explain the basic principles of the European Parliament's composition before and after the Lisbon Treaty in terms of territorial representation, and therefore, in terms of the size of the representation, i.e. number of Members of the European Parliament, of each Member State of the European Union in the European Parliament.

Key Words: Territorial representation, European Parliament, Lisbon Treaty, Degressive proportionality, Brexit.

Úvod

Na konci května roku 2019, v pátek 24. a v sobotu 25. května, nás čekají další volby do Evropského parlamentu, které navíc budou oslavou čtyřicetiletého výročí konání přímých voleb poslanců Evropského parlamentu. Půjde přitom již o čtvrté evropské volby², jichž se budou moci zúčastnit i voliči s trvalým pobytem na území České republiky a jejichž

prostřednictvím vyšlou své poslance do Evropského parlamentu. Současně se mohou tyto volby stát jakýmsi pokusem o reparát českých voličů za evropské volby předchozí, konané v roce 2014. Česká republika v nich dala o sobě významně vědět, když k volebním urnám dorazila méně než pětina oprávněných voličů, a sice 18,20 %. Průměr všech dvaceti osmi členských zemí Evropské unie přitom byl více než dvakrát vyšší, a sice 42,61 %. Huře už dopadli pouze voliči na Slovensku, kde volební účast dosáhla 13,05 % oprávněných voličů.

Mohli bychom vyjmenovat řadu důvodů, proč si vedla Česká republika tak špatně ve srovnání s ostatními členskými zeměmi Evropské unie. Někteří politologové odkazují k politickým kampaním před evropskými volbami v roce 2014 v České republice, které byly asi nejméně viditelné a zajímavé ze všech nedávno konaných celostátních voleb, mimo jiné i proto, že postrádala významnější voličsky přitažlivá témata (viz např. Havlík, 2014; Kaniok, 2014; Charvát, 2017). Navíc průzkum provedený Centrem pro výzkum veřejného mínění (CVVM) na začátku června roku 2014, tedy zhruba čtrnáct dní po skončení evropských voleb, přinesl zjištění, že více než polovina respondentů (přes dvaapadesát procent) nezaznamenalo kampaň předcházející volbám do Evropského parlamentu (CVVM, 2014 b). Svou roli dozajista sehrálo i načasování těchto voleb v rámci volebního cyklu v České republice. Nedlouho před evropskými volbami, v říjnu roku 2013, proběhly ostře sledované předčasné volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (více ke sněmovním volbám z roku 2013 viz Havlík a kol., 2015). Navíc květnové volby do Evropského parlamentu byly již třetími celostátními volbami v řadě, které proběhly během posledních patnácti měsíců, když na začátku roku 2013 proběhla ještě první přímá volba prezidenta republiky (více k prezidentské volbě viz Šedo ed., 2013; Charvát, Just a kol., 2014); a to ještě byly v říjnu roku 2014 na pořadu volby komunální a senátní). Jiní autoři pak připomínají skutečnost, že čeští občané jsou považováni za jedny z nejvíce euroskeptických mezi občany členských zemí Unie (viz např. Filipec, Hurtíková, 2014).

Avšak klíčový problém, který nicméně úzce souvisí s výše jmenovanými faktory, spočívá v nedostatku informací a chybějící skutečné „evropské“ debatě v českém veřejném prostoru, jejichž logickým důsledkem

(ale pravděpodobně i příčinou) je jen velmi nízké obecné povědomí českých občanů o poválečném procesu evropské integrace a jeho historických souvislostech, současné Evropské unii, jejích institucích a jejich roli (Charvát, 2017). Zdá se, jako bychom výrazně zaostávali ve výchově k evropanství. Čeští voliči pak mají pocit, že Evropská unie je jim příliš vzdálená, má jen velmi malý vliv na jejich každodenní životy a že jejich hlas není v Evropské unii slyšet, pročez se o unijní politiky, ani evropské volby příliš nezajímají. Například ve výzkumu CVVM z dubna roku 2014 pouze 19 procent respondentů uvedlo, že se zajímají o nadcházející evropské volby (CVVM, 2014a). Podobně pak podle výzkumu téže agentury z počátku června roku 2014 více jak polovina respondentů (padesát pět procent) vypověděla, že se o evropské volby vůbec nezajímá, zhruba třetina (třicet pět procent) deklarovala alespoň malý zájem, zatímco pouze deset procent respondentů uvedlo, že se velmi zajímali o právě proběhlé evropské volby (CVVM, 2014 b). Novinář Jindřich Šídlo proto v této souvislosti vtipně, přesto výstižně konstatoval, že mnoho českých občanů zaregistruje volby do Evropského parlamentu teprve v okamžiku, kdy tyto právě skončily. Politolog Petr Kaniok pak dodává, že se o evropské volby v České republice zajímají pouze ti se skutečným zájmem o politické dění a politici samotní (Kaniok, 2014, s. 14).

Předkládaný text si proto klade za cíl přispět k překonání výše představeného nedostatku, aniž by si ovšem kladl jakékoli hlubší teoretické ambice. Zabývá se jednou z podstatných otázek, která s tematikou evropských voleb souvisí, a sice koho reprezentuje Evropský parlament, zda občany či členské země Evropské unie, neboli jaká je podoba a logika politické reprezentace v Evropském parlamentu, a to se zvláštním zřetelem na velikost zastoupení členských zemí Evropské unie v Evropském parlamentu. Bez pochopení toho, jakým způsobem je ustavován Evropský parlament, totiž můžeme jen stěží správně porozumět významu evropských voleb. Text článku je proto koncipován do podoby idiografické případové studie převážně deskriptivního charakteru, jejíž další struktura je následující. Nejprve se text článku věnuje představení charakteru politické reprezentace v národních parlamentech. Následuje popis zastoupení členských zemí Evropské unie v Evropském parlamentu v historické perspektivě, aby nakonec došlo k rozboru základních

principů, na jejichž základě je ustavován Evropský parlament po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, a představení rozdělení poslaneckých křesel v Evropském parlamentu mezi členské země Evropské unie pro nadcházející evropské volby konané na konci května roku 2019.

1 Charakter reprezentace v národních parlamentech: unitární vs. federální státy

Moderní demokratické politické systémy jsou nepředstavitelné bez politické reprezentace. Jedním z klíčových témat jejich výzkumu tak je, jak tato reprezentace vypadá, respektive podle jaké logiky vzniká. Reprezentace proto představuje jeden z nejvýznamnějších konceptů současné politické teorie, je ale také současně jedním z nejkomplexnějších témat; lze k němu přistupovat řadou různých způsobů, je možné jej zkoumat z různých úhlů pohledu a hodnotit podle rozličných kritérií. Například v kontextu studia politických důsledků volebních systémů může být podoba politické reprezentace zkoumána z hlediska jejího stranického složení, nebo s ohledem na to, jakou politickou roli má hrát. V druhém jmenovaném případě tak můžeme rozlišit mezi dvěma základními koncepcemi: reprezentací jako mikrokosmem, podle níž má být parlament jakýmsi zmenšeným a statisticky reprezentativním obrazem společnosti, který myslí, cítí, usuzuje a jedná stejně jako lid jako takový, a reprezentací jako zastupováním (principal-agent conception), kde je důraz kladen na to, aby parlament jednal přesně v souladu se zájmy občanů, protože zastupitelé jsou voleni lidem, aby reprezentovali jeho zájmy (podr. McLean, 1991, s. 173–176).

Protože je ale cílem textu analýza problematiky zastoupení členských zemí Evropské unie v Evropském parlamentu, zaměřuje se tato část textu na představení ještě jiného přístupu k tématu charakteru politické reprezentace, a sice na otázku teritoriální reprezentace. Vycházíme přitom z přesvědčení, že chceme-li analyzovat problematiku složení Evropského parlamentu s ohledem na zastoupení jednotlivých členských zemí, dá se předpokládat jistá podobnost či příbuznost této problematiky se zkušenostmi s ustavováním národních parlamentů ve vztahu k jejich jednotlivým teritoriálním jednotkám.

Je přitom od samého počátku zřejmé, že základní demokratický princip volebního procesu otázku teritoriality přímo nezohledňuje. Hovoří totiž o rovnosti občanů v rámci volebního procesu, když stanovuje pravidlo, že každý volič má stejný počet hlasů, přičemž každý tento hlas má stejnou hodnotu.³ Tento princip je ovšem problematický přinejmenším ve dvou ohledech; jednak jej není možné ve volební praxi realizovat v čisté podobě, zejména s ohledem na nedělitelný charakter mandátu, jednak se fakticky jedná pouze o jeden z možných principů, jakým jsou ustavovány národní parlamenty (více viz níže).

Z hlediska výzkumu této problematiky je přitom podstatné, jak je organizována vertikální dělba moci v daném politickém systému, zejména zda se jedná o stát unitární nebo federální. Princip rovnosti občanů fakticky odpovídá logice ustavování národních parlamentů v případě unitárních států. Z podstaty jejich fungování ostatně ani není nutné zohledňovat jiné principy reprezentace. Složení národních parlamentů unitárních států tradičně vychází z myšlenky, že volení zastupitelé reprezentují občany jako jedince, pročez si jsou občané (voliči) během hlasování rovni, a to bez ohledu na to, odkud pocházejí. Počet poslanců příslušného volebního teritoria je tak typicky (proporčně) odvozen od podílu obyvatel, voličů či volební účasti v této oblasti, popřípadě jsou hranice volebních obvodů vymezovány tak, aby na jeden mandát připadal přibližně stejný počet obyvatel či voličů. Je sice možné zohlednit vnitřní členění státu, například při vymezování volebních obvodů, i v takovém případě však výchozím principem zůstává požadavek na rovnost občanů. Velmi dobře to ostatně známe například z voleb do české Poslanecké sněmovny; poslanecké mandáty se zde sice rozdělují ve čtrnácti volebních krajích, počet křesel připadajících na jednotlivé volební kraje nicméně není určen předem, nýbrž je proporčně stanoven podle skutečného počtu voličů, kteří přišli v každém z krajů k volebním urnám (viz Zákon č. 247/1995 Sb., § 48).

O poznání složitější je ale problematika přidělování poslaneckých křesel teritoriálním jednotkám v případě států federálních. Ty mají často dvoukomorové parlamenty, přičemž složení jedné z komor tradičně odpovídá logice principu rovnosti občanů, jako je tomu u parlamentů států unitárních. Při obsazování druhých komor je však tato logika uplatňována již spíše výjimečně, například v případě rakouské Spolkové

radu (Bundesrat), protože většina federálních druhých komor tradičně poskytuje stejné parlamentní zastoupení svým teritoriálním jednotkám (státy, kantony apod.). Příkladem budiž případy Senátu v USA, kde je každý stát federace zastoupen dvěma senátory, nebo Rada států (Ständerrat, Conseil des États, Consiglio degli Stati) ve Švýcarsku, kde má každý kanton po dvou zastupitelích a každý půlkanton jednoho zástupce. Princip rovnosti občanů je tak v tomto případě nahrazen principem rovnosti teritoriálních jednotek, a to bez ohledu na velikost jejich populace (srov. Allen, Taagepera, 2017, s. 22).

Zcela specifický případ pak představuje německá Spolková rada (Bundesrat), v jejímž případě se setkáváme s modelem, který do jisté míry kombinuje oba výše představené principy, tedy rovnost občanů a rovnost spolkových zemí, v rámci jediné parlamentní komory. V praxi je to realizováno tak, že spolkové země jsou rozděleny do čtyř skupin podle velikosti své populace; spolkové země s počtem obyvatel do dvou milionů rozdělují tři mandáty, na spolkové země s populací od dvou milionů do pěti milionů obyvatel připadají čtyři poslanci, obyvatelstvo od pěti milionů do sedmi milionů znamená pět zastupitelů a populačně větší země disponují šesti poslanci ve Spolkové radě. Výsledkem je, že větší spolkové země mají větší zastoupení, aniž by ovšem bylo dosaženo poměrného rozdělení křesel mezi teritoriální jednotky. S klesající velikostí spolkové země z hlediska velikosti populace klesá průměrný počet obyvatel potřebný na obsazení jednoho mandátu, jakkoli rozdělení spolkových zemí do skupin způsobuje, že regresivní princip není naplněn zcela ideálně, jak je například zřejmé z porovnání průměrného počtu obyvatel na mandát v případě Hamburku, Durynska a Sasko-Anhaltska (viz tab. 1).

Tab. 1: Velikost zastoupení spolkových zemích ve Spolkové radě v Německu

Spolková země	Počet obyvatel k 31. 12. 2015	Počet poslanců	Průměr obyvatel na mandát
Brémy	671 489	3	223 829,67
Sársko	995 597	3	331 865,67
Meklenbursko-Přední Pomořansko	1 612 362	3	537 455,67
Hamburk	1 787 408	3	595 802,67

Durynsko	2 170 714	4	542 678,50
Sasko-Anhaltsko	2 245 470	4	561 367,50
Braniborsko	2 484 826	4	621 206,50
Šlesvicko-Holštýnsko	2 858 714	4	714 678,50
Berlín	3 520 031	4	880 007,25
Porýní-Falc	4 052 803	4	1 013 200,75
Sasko	4 084 851	4	1 021 212,25
Hesensko	6 176 172	5	1 235 234,40
Dolní Sasko	7 926 599	6	1 321 099,83
Bádensko-Württembersko	10 879 618	6	1 813 269,67
Bavorsko	12 843 514	6	2 140 585,67
Severní Porýní-Vestfálsko	17 865 516	6	2 977 586,00
Spolková republika Německo	82 175 684	69	1 190 951,94

Zdroj dat: *Statistische Ämter des Bundes und der Länder Gemeinsames Statistikportal*.

2 Zastoupení členských zemí v Evropském parlamentu v historické perspektivě

Jestliže je tedy v unitárních státech význam problematiky zastoupení teritoriálních jednotek většinou významně potlačen, v případě federálních států představuje teritoriální reprezentace jeden z jejich základních principů. Význam tohoto principu se logicky dále umocňuje, přeneseme-li pozornost ze státní úrovně na úroveň mezinárodních organizací sestávajících z více suverénních národních států. Zde se stává otázka, zda mají poslanci mezinárodního parlamentního shromáždění reprezentovat spíše občany nebo státy, ještě akutnější.

Specifickou mezinárodní organizací v tomto smyslu je Evropská unie; od roku 1952 disponuje společným shromážděním členských zemí⁴, navíc od roku 1979 přímo voleným, které tak představuje vůbec první mezinárodní (nadmárodní) parlamentní shromáždění na světě usilující o realizaci demokratické politické reprezentace. Jestliže ale federální státy většinou řeší otázku nerovností v politické reprezentaci ustavováním dvoukomorových parlamentů, Evropský parlament musí tyto nerovnosti řešit v rámci jediné komory. Je navíc třeba si uvědomit, že ačkoli

Lisabonská smlouva zavedla obecné principy pro rozdělování křesel mezi členské země Evropské unie v Evropském parlamentu (viz níže), evropská legislativa fakticky neuvádí konkrétní pravidla pro jejich rozdělení. Výsledná podoba složení Evropského parlamentu je tak od samého počátku procesu evropské integrace kompromisním řešením vzešlým z jednání čelných představitelů členských zemí v rámci mezinárodních mezivládních konferencí. Přestože počet parlamentních křesel přímo neovlivňuje sílu jednotlivým členských zemí Unie v rozhodovacím procesu, představuje právě otázka velikosti jejich parlamentního zastoupení tradičně jedno z nejsložitějších a nejproblematictějších témat těchto jednání.

Výchozí strategie pro rozdělení křesel mezi zakladatelské členské země byla ve své podstatě obdobná, jako je tomu v případě německé Spolkové rady. Zakladatelské země byly rozděleny do tří skupin podle velikosti své populace a podle toho jim byla přidělena místa ve Společném shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli, aniž by ale došlo k poměrnému rozdělení křesel mezi zakladatelské země; na Lucembursko tak připadla čtyři křesla, Belgie a Nizozemí měly po deseti zástupcích a Itálie, Francie a Německo získaly osmnáct reprezentantů ve Společném shromáždění. Jeho transformace v Evropské parlamentní shromáždění v důsledku Římských smluv, ani první rozšíření Společenství na této logice nic nezměnily, pouze se navyšoval dílčí i celkový počet poslanců. Římské smlouvy navýšily celkový počet křesel na sto čtyřicet dva, přičemž šest mandátů připadlo Lucembursku, po čtrnácti křeslech Belgii a Nizozemí a Francie, Itálie a Německo navýšily své dosavadní zastoupení na dvojnásobek. Přistoupením Dánska, Irska a Spojeného království v roce 1973 se zvýšil celkový počet poslanců na 198, když se Spojené království zařadilo do skupiny velkých zemí s šestatřiceti mandáty, zatímco Dánsko a Irsko utvořily samostatnou skupinu malých zemí s deseti křesly v Evropském parlamentu.

Poprvé byla tato logika rozdělování křesel narušena až v souvislosti s prvními přímými evropskými volbami konanými v roce 1979, kdy došlo k dalšímu navýšení celkového počtu poslanců Evropského parlamentu na čtyři sta deset, přičemž se předpokládalo, že Lucembursku zůstane šest mandátů, populačně malé země (Dánsko a Irsko) budou mít po patnácti křeslech, středně velké země (Belgie a Nizozemí) po pětadvaceti

mandátech a velké členské země (Francie, Itálie, Německo a Spojené království) po jedenaosmdesáti poslancích. S tím ovšem nesouhlasilo Dánsko, které pro sebe požadovalo mandát navíc pro Grónsko. Belgická politická reprezentace se nakonec ve snaze o nalezení kompromisu vzdala jednoho svého mandátu v Evropském parlamentu ve prospěch Grónska (po odchodu Grónska z Unie v roce 1985 jej však nezískala Belgie zpět).

Tím se tedy dosavadní mechanismus narušil. I posléze je sice možné vysledovat tendence přidělovat některým novým členským zemím stejný počet mandátů jako u podobně populačně velkých členských zemí (počet portugalských, řeckých, českých a maďarských poslanců svázán s velikostí belgické reprezentace, Finsko a Slovensko mají od svého vstupu do Evropské unie stejný vývoj počtu poslanců jako Dánsko, Litva jako Irsko a Estonsko a Kypr jako Lucembursko), v řadě případů tomu tak ovšem nebylo (Španělsko, Rakousko, Švédsko, Lotyšsko, Slovinsko, Bulharsko a Rumunsko). Nedávná jednání o rozdělení křesel v důsledku Brexitu však zachovala jen některé z těchto skupin (Belgie s Českou republikou, Maďarskem, Portugalskem a Řeckem, dále Dánsko s Finskem a Slovenskem a Kypr s Lucemburskem; viz tab. 2).

Tab. 2: Vývoj zastoupení členských zemí v Evropském parlamentu od roku 1952

	1952	1958	1973	1979	1984	1987	1995	2004	2007	2009	2014
Belgie	10	14	14	24	24	24	25	24	24	22	21
Francie	18	36	36	81	81	81	87	78	78	74	74
Itálie	18	36	36	81	81	81	81	78	78	73	73
Lucembursko	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Německo	18	36	36	81	81	81	99	99	99	96	96
Nizozemí	10	14	14	25	25	25	31	27	27	26	26
Dánsko	-	-	10	16	16	16	16	14	14	13	13
Irsko	-	-	10	15	15	15	15	13	13	12	11
Spojené království	-	-	36	81	81	81	87	78	78	73	73
Řecko	-	-	-	-	24	24	25	24	24	22	21
Portugalsko	-	-	-	-	-	24	25	24	24	22	21
Španělsko	-	-	-	-	-	60	64	54	54	54	54

Finsko	-	-	-	-	-	-	16	14	14	13	13
Rakousko	-	-	-	-	-	-	21	18	18	19	18
Švédsko	-	-	-	-	-	-	22	19	19	20	20
Česká republika	-	-	-	-	-	-	-	24	24	22	21
Estonsko	-	-	-	-	-	-	-	6	6	6	6
Kypr	-	-	-	-	-	-	-	6	6	6	6
Litva	-	-	-	-	-	-	-	13	13	12	11
Lotyšsko	-	-	-	-	-	-	-	9	9	9	8
Maďarsko	-	-	-	-	-	-	-	24	24	22	21
Malta	-	-	-	-	-	-	-	5	5	6	6
Polsko	-	-	-	-	-	-	-	54	54	51	51
Slovensko	-	-	-	-	-	-	-	14	14	13	13
Slovinsko	-	-	-	-	-	-	-	7	7	8	8
Bulharsko	-	-	-	-	-	-	-	-	18	18	17
Rumunsko	-	-	-	-	-	-	-	-	35	33	32
Chorvatsko	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
EU	78	142	410	434	518	567	626	732	785	751	751

Pozn.: Sloupec 2019 pracuje s rozdělením křesel mezi členské země Unie tak, jak jej přijaly Výbor pro ústavní záležitosti a plénum Evropského parlamentu v první polovině roku 2018.

3 Lisabonská smlouva a zastoupení členských zemí v Evropském parlamentu

Navíc Lisabonská smlouva zavedla, jako vůbec první oficiální unijní dokument, obecné principy pro rozdělování křesel mezi členské země Evropské unie, aniž by ovšem specifikovala příslušné procedury. Současné rozložení parlamentních křesel mezi členské země Evropské unie by tak mělo být především odvozeno od následujících dvou odstavců Lisabonské smlouvy: „Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu“ (čl. 10, odst. 2 Smlouvy o Evropské unii) a „Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu

nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst“ (čl. 14, odst. 2 Smlouvy o Evropské unii). Na první pohled tak může vznikat jisté pnutí mezi jednotlivými požadavky formulovanými Lisabonskou smlouvou.

První podmínka definuje Evropský parlament jako těleso zastupující občany Evropské unie, což by mohlo implikovat požadavek na aplikaci principu rovnosti občanů při vytváření zastoupení v Evropském parlamentu. A to tím spíše, že předcházející článek Smlouvy hovoří o tom, že „(v)e všech svých činnostech dodržuje Unie zásadu rovnosti svých občanů (...)“ (Smlouva o Evropské unii, čl. 9). Tomuto principu ovšem výsledné rozdělení křesel neodpovídá. V takovém případě by totiž měly populačně velké členské země Unie nárok na výrazně vyšší počet poslaneckých křesel v Evropském parlamentu, než jakým ve skutečnosti disponují, zatímco populačně menší členské země by musely obsazovat méně mandátů, než mají v současnosti (viz tab. 3).

Tab. 3: Model poměrného zastoupení v roce 2014 při aplikaci principu rovnosti občanů

členská země	poslanců 2014	poslanců model	rozdíl oproti realitě
Německo	96	120	+24
Francie	73	97	+ 23
Spojené království	73	95	+ 22
Itálie	73	90	+ 17
Španělsko	54	69	+ 15
Polsko	51	57	+ 6
Rumunsko	32	29	- 3
Nizozemí	26	25	- 1
Belgie	21	17	- 4
Česká republika	21	16	- 5
Řecko	21	16	- 5
Maďarsko	21	15	- 6
Portugalsko	21	15	- 6
Švédsko	20	14	- 6
Rakousko	18	13	- 5
Bulharsko	17	11	- 6
Dánsko	13	8	- 5
Finsko	13	8	- 5
Slovensko	13	8	- 5
Irsko	11	7	- 4

Chorvatsko	11	6	- 5
Litva	11	4	- 7
Lotyšsko	8	3	- 5
Slovinsko	8	3	- 5
Estonsko	6	2	- 4
Kypr	6	1	- 5
Lucembursko	6	1	- 5
Malta	6	1	- 5

Zdroj: vlastní výpočty autora s využitím dat z Eurostat.

Protože Evropskou unii tvoří z větší části spíše méně lidnaté země, podrepräsentace se týká pouze několika nejlidnatějších členských zemí Unie. Od zavedení přímých voleb v roce 1979 tak mezi podrepräsentované země v Evropském parlamentu patří Německo, Spojené království, Itálie a Francie, ke kterým se po svém přistoupení do Společenství přidaly Španělsko (s výjimkou evropských voleb konaných v roce 1994) a Polsko. Z předchozí tabulky je přitom zřejmé, jak moc podrepräsentované jsou nejlidnatější členské země Evropské unie. Pokud by neplatila omezení stanovená Lisabonskou smlouvou (poměrné sestupné zastoupení a na nejvýš šestadevadesát křesel v Evropském parlamentu pro jednu členskou zemi Unie), v evropských volbách konaných v roce 2014 by se v Německu obsazovalo sto dvacet poslaneckých míst a ve Francii devadesát sedm mandátů (při aplikaci principu rovnosti občanů).

V současnosti je tedy v Evropském parlamentu podrepräsentováno „pouze“ šest populačně největších členských zemí, zatímco zbývajících dvacet dva zemí je více či méně nadrepräsentováno. Přitom pouze v případě Rumunska a Nizozemí (od roku 2004) se blíží podíly počtu poslanců z celkového počtu míst v Evropském parlamentu podílům tamního obyvatelstva z celkové populace Unie. Mezi (poměrně výrazně) nadrepräsentované země v Evropském parlamentu patří i Česká republika, když ve funkčním období let 2014 až 2019 obsadila o pět poslaneckých křesel více, než by odpovídalo podílu velikosti její populace na celkovém počtu obyvatel Evropské unie.

Současně modelová situace představená v tabulce 3 názorně zobrazuje další problematický moment případného poměrného zastoupení členských zemí Evropské unie v Evropském parlamentu; šest nejméně

lidnatých členských zemí Unie by v takovém případě obsazovalo od jednoho do tří mandátů v Evropském parlamentu, přičemž tři populačně nejmenší členské země Unie by zde měly právě jednoho zástupce. Celkem by pak těchto šest zemí obsadilo jen jedenáct poslaneckých míst, což je méně než 1,5 procenta z celkového počtu křesel v Evropském parlamentu, čímž by bylo jejich zastoupení spíše pouze symbolické a ve své podstatě marginální. Mají-li tak populačně nejmenší členské země Unie disponovat relevantním postavením v Evropském parlamentu, nezbyvá, než jim zajistit (významnou) nadreprezentaci.

Ostatní výše jmenované podmínky uvedené v Lisabonské smlouvě proto přesouvají pozornost spíše k zastoupení jednotlivých členských zemí (viz čl. 14). Navíc v případě Evropského parlamentu, na rozdíl od většiny federálních států, je nutné tento problém uvažovat v podmínkách existence jediné parlamentní komory. Tím ovšem nemá být řečeno, že současné fungování Evropské unie odpovídá federálnímu uspořádání, a to mimo jiné proto, že institucionální aranžmá i styl jednání a rozhodování, na nichž je Evropská unie založena, je ve skutečnosti o poznání složitější než klasický federální model. Druhá podmínka proto nehovoří o rovném zastoupení členských zemí, nýbrž předpokládá poměrný sestupný způsob jejich reprezentace, což je dále podtrženo stanovením nejnižšího a nejvyššího možného počtu poslanců Evropského parlamentu za členský stát. Zásada poměrného sestupného zastoupení tak umožňuje překonat výše nastíněné pnutí, když v sobě kombinuje oba výše představené základní principy pro ustavování parlamentní reprezentace.

Požadavek sestupné poměrnosti (degressive proportionality) zastoupení členských zemí Unie v evropském parlamentu nicméně zůstává spíše abstraktním pojmem, který je potřeba dále upřesnit. Toho si byli vědomi i sami představitelé Evropského parlamentu, pročez v říjnu roku 2007 vznikla v rámci Výboru pro ústavní záležitosti zpráva o složení Evropského parlamentu, jejímiž zpravodaji se stali Alain Lamassoure a Adrian Severin. Podle této zprávy se má zásada sestupné poměrnosti při ustavování Evropského parlamentu uplatňovat tak, že „minimální a maximální počet, který Smlouva stanoví, musí být plně využit, aby se spektrum křesel v Evropském parlamentu co nejméně odlišovalo od spektra obyvatel Evropské unie; čím lidnatější je určitý stát, tím vyšší počet křesel má právo

obsadit; čím lidnatější je určitý stát, tím vyšší počet obyvatel zastupuje každý z jeho poslanců“ (Lamassoure, Severin, 2007). Rozhodnutí Rady o složení Evropského parlamentu z června roku 2013 pak dále upřesňuje toto ustanovení v tom smyslu, že „poměr mezi počtem obyvatel a počtem míst jednotlivých členských států před zaokrouhlením na celá čísla se liší v závislosti na lidnatosti státu 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“ (Evropská rada, 2013, čl. 1). Z toho tedy vyplývají další dva požadavky pro ustavování Evropského parlamentu, které upřesňují způsob, jakým se mají rozdělovat parlamentní křesla mezi jednotlivé členské země Evropské unie; populačně větší země nesmí obsazovat menší počet mandátů než populačně menší země, přičemž s rostoucím počtem obyvatel narůstá průměrný počet obyvatel na mandát v Evropském parlamentu a naopak. Nicméně stále chybí trvalý a politicky nestranný algoritmus, který by umožňoval před každými evropskými volbami přerozdělit mandáty mezi členské země s ohledem na případné sociodemografické změny (velikost populace), a to bez nutnosti projednávat tuto otázku na mezivládních konferencích, jako tomu bylo doposud.

4 Složení Evropského parlamentu po volbách konaných v roce 2019

Chystaný odchod Spojeného království z Evropské unie znamená, mimo jiné, nutnost vyřešit otázku, jak bude naloženo s třiasedmdesáti mandáty, které připadly v právě končícím funkčním období poslancům zvolených na území Spojeného království. Nabízelo se přitom hned několik možností, jak s uvolněnými mandáty naložit. Protože Lisabonská smlouva hovoří pouze o nejvyšším možném počtu poslanců Evropského parlamentu, jednou z možných cest bylo zachování stávajícího rozložení křesel mezi členské země s tím, že se pro funkční období let 2019 až 2024 pouze sníží celkový počet míst v Evropském parlamentu o sedmdesát tři poslanců. Opačnou variantou bylo rozdělit všech sedmdesát tři uvolněných míst mezi ostatní členské země Unie. V takovém případě by ale jakékoli budoucí přerozdělení křesel v Evropském parlamentu, ať

již kvůli přistoupení nové členské země do Evropské unie, (výraznější) změně ve velikosti populace či v důsledku nespokojenosti s velikostí zastoupení u některé ze stávajících členských zemí, znamenalo nutnost revidovat křehkou „rovnováhu“ ve složení Evropského parlamentu nebo Lisabonskou smlouvu ve smyslu nejvyššího možného počtu poslanců, a tím v obou případech otevřít pomyslnou Pandořinu skříňku. Jako nejspokojivější se tak jevila varianta rozdělit pouze část z uvolněných míst, zatímco zbytek zůstane neobsazen, díky čemuž by mohla být v budoucnu tato prázdná křesla podle potřeby využita. Takové řešení přitom ponechávalo dostatečný prostor k realizaci požadavku na poměrné sestupné zastoupení v Evropském parlamentu.

A právě poslední jmenovaná varianta, to znamená přerozdělit pouze část uvolněných křesel, byla nakonec zvolena. Někteří poslanci Evropského parlamentu se pokusili využít této varianty k tomu, že kromě přerozdělení mandátů za účelem dosažení sestupné poměrnosti měla být část uvolněných křesel využita k zavedení nadnárodních kandidátních listin (*transnational lists*) předkládaných v jednom společném celounijním volebním obvodu, v němž by se rozdělovalo celkem pětadvacet mandátů. Ačkoli tento návrh opakovaně podpořil i francouzský prezident Emmanuel Macron a jeho schválení doporučil Výbor pro ústavní záležitosti Evropského parlamentu, k jeho přijetí nedošlo, a to především pro nesouhlas Evropské lidové strany a euroskeptických a nacionalistických stran. Namísto toho byla zvolena varianta přerozdělit „pouze“ dvacet sedm ze sedmdesáti tří uvolněných míst, zatímco zbývajících čtyřicet šest křesel zůstane neobsazených, čímž by se pro volby konané v roce 2019 snížil celkový počet členů Evropského parlamentu na sedm set pět poslanců.

Ačkoli počet přerozdělovaných křesel odpovídá počtu členů Evropské unie po Brexitu, neznamena to, že by si měla každá členská země polepšit právě o jeden mandát. Německé zastoupení už je nyní na nejvyšší možné hranici, kterou umožňuje Lisabonská smlouva, a nejmenší členské země, stejně jako některé další populačně menší členské země Evropské unie jsou již nyní v Evropském parlamentu natolik nadreprezentované⁵, že další zvětšení velikosti jejich zastoupení v Evropském parlamentu by nedávalo příliš smysl. Některé členské země tak budou i v následujících

volbách obsazovat stejný počet mandátů jako v roce 2014 (Belgie dvacet jedna, Bulharsko sedmnáct, Česká republika dvacet jedna, Kypr šest, Litva jedenáct, Lotyšsko osm, Lucembursko šest, Maďarsko dvacet jedna, Malta šest, Německo devadesát šest, Portugalsko dvacet jedna, Slovinsko osm a Řecko dvacet jedna mandátů), zatímco jiné členské země Unie si oproti stávajícímu stavu polepší, ať už o jedno křeslo (Dánsko na čtrnáct míst, Estonsko na sedm, Finsko na čtrnáct, Chorvatsko na dvanáct, Polsko na dvaapadesát, Rakousko na devatenáct, Rumunsko na třicet tři, Slovensko na čtrnáct a Švédsko na dvacet jedna mandátů), dvě křesla (Irsko na třináct míst), tři mandáty (Itálie na sedmdesát šest a Nizozemí na dvacet devět míst), nebo o pět míst v Evropském parlamentu (Španělsko na padesát devět poslanců a Francie na sedmdesát devět poslanců).

Závěr

Výchozím principem pro ustavování Evropského parlamentu ve smyslu velikosti zastoupení jednotlivých členských zemí Evropské unie (počtu poslanců Evropského parlamentu) je princip sestupné poměrnosti. Ačkoli byl tento princip poprvé oficiálně definován teprve textem Lisabonské smlouvy, docházelo fakticky k jeho realizaci při ustavování Evropského parlamentu již od okamžiku jeho vzniku. Stále se ovšem jedná o definici ve své podstatě pouze obecnou. Lisabonská smlouva sice hovoří o přímém zastoupení občanů na úrovni Evropské unie v Evropském parlamentu, které je zajištěno poměrným sestupným způsobem, konkrétní algoritmus, jenž by určoval rozložení křesel v Evropském parlamentu mezi členské země Evropské unie, však dosud v unijním právu chybí. A to i přesto, že Evropská rada vyzvala již v červnu roku 2013 Evropský parlament, aby předložil návrh na trvalý a politicky nestranný způsob přerozdělování křesel.

Jak je z označení charakteru reprezentace v Evropském parlamentu, takzvaného poměrného sestupného zastoupení, zřejmé, stávající unijní legislativa předpokládá nepoměrné (nerovné) zastoupení občanů v Evropském parlamentu napříč jednotlivými členskými zeměmi Evropské unie, přičemž některé členské země Unie jsou v důsledku existence tohoto principu významně podreprezentované ve vztahu k podílu velikosti své

populace na celkovém počtu obyvatel Evropské unie, zatímco jiné členské země Unie jsou naopak nadreprezentované. Protože Evropskou unii tvoří z větší části spíše méně lidnaté země, podreprezentace se v současnosti týká pouze šesti nejlidnatějších členských zemí Evropské unie (Německo, Francie, Spojeného království, Itálie Španělska a Polska). Zbývajících dvaadvacet členských zemí Evropské unie, je v současnosti více či méně nadreprezentováno, a to včetně České republiky, která dnes v Evropském parlamentu obsazuje o pět poslaneckých křesel více, než by odpovídalo jejímu podílu velikosti populace na celkovém počtu obyvatel Evropské unie. Tato situace přitom zůstane zachována i pro evropské volby nadcházející, pouze se v důsledku odchodu Spojeného království z Evropské unie sníží celkový počet podreprezentovaných členských zemí Evropské unie z šesti na pět.

Poznámky:

- ¹ Předložený text je dílčím výstupem z projektu „Zastoupení evropských občanů? Geografie evropských voleb, regresivní proporcionalita a zastoupení členských zemí v EP“ financovaného Grantovou agenturou České republiky (reg. č. 18-09161S).
- ² Slosloví „evropské volby“ bude pro zjednodušení v tomto textu užíváno jako synonymum pro volby do Evropského parlamentu.
- ³ Většina volebních systémů umožňuje voličům udělovat právě jeden hlas, proto se můžeme často setkat s následující formulací této poučky: „jeden volič – jeden hlas – jedna hodnota“. Jedná se nicméně o zjednodušení skutečnosti, protože existují i volební systémy, například různé příklady personalizovaných volebních systémů poměrného zastoupení a smíšených volebních systémů, které umožňují voličům udělovat dva různé hlasy (více k problematice volebních systémů např. Chytilek *et al.*, 2009; Cabada – Charvát, Stulík, 2015, s. 169–192).
- ⁴ Konkrétně se jedná o: Společné shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli (od jeho oficiálního ustavení dne 10. září 1952 až do února 1958), Evropské parlamentní shromáždění (od března 1958 až do jeho přejmenování v roce 1962) a konečně Evropský parlament od roku 1962.

- ⁵ V evropských volbách konaných v roce 2014 měla Francie jako nejvíce podprezentovaná členská země 12,5× vyšší průměr počtu obyvatel na mandát než Malta, nejvíce nadprezentovaná země, a skoro desetkrát vyšší než Lucembursko.

Literatura a zdroje:

- ALLEN, T. J., TAAGEPERA, R. Seat allocation in federal second chambers: Logical models in Canada and Germany. In *Mathematical Social Sciences*, 2017, Vol. 87, pp. 22–30.
- CABADA, L., CHARVÁT, J., STULÍK, O. *Současná komparativní politologie: klíčové koncepty*. Plzeň, Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Metropolitan University Prague Press, 2015.
- CVVM. Občané o volbách do Evropského parlamentu – duben 2014, 2014a [cit. 15-12-2018]. Dostupné na: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7216/f3/pv140418.pdf.
- CVVM. Občané o kampani k volbám do Evropského parlamentu – červen 2014, 2014 b [cit. 15-12-2018]. Dostupné na: http://cvvm.soc.cas.cz/en/media/com_form2content/documents/c1/a7043/f3/pv140703.pdf.
- EVROPSKÁ RADA. Rozhodnutí Evropské rady ze dne 28. června 2013, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu (2013/312/EU). In *Úřední věstník Evropské unie*, L 181, 2013, s. 57–58.
- FILIPEC, O., HURTÍKOVÁ, H. Media reflections of Euro myths in the Czech Republic. In *Contemporary European Studies*, 2014, roč. 9, č. 1, s. 45–67.
- HAVLÍK, V. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita v Brně, 2015.
- HAVLÍK, V. The Czech Republic: Where all the Voters Gone? In DE SIO, L., EMANUELE, V., MAGINI, N. (eds.) *The European Parliament Elections of 2014*. Roma: Centro Italiano Studi Elettorali, 2014.
- CHARVÁT, J. Content emptiness, low media coverage, exhausted parties and indifferent voters: an invisible 2014 European Parliamentary election campaign in the Czech Republic. In BOICU, R., BRANEA, S., STEFANEL, A. (eds.) *Political Communication and European Parliamentary Elections in Times of Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.
- CHARVÁT, J., JUST, P. a kol. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a důsledky první přímé volby*. Praha: Metropolitan University Press, 2014.
- CHYTILEK, R. et al. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009.

- KANIOK, P. The Czech Republic 2014 European Parliament Election: Voters gone out, new parties in. In *Political Preferences*, 2014, Vol. 9, pp. 7–20.
- LAMASSOURE, A., SEVERIN, A. *Zpráva o složení Evropského parlamentu (2007/2169(INI))*, 3. říjen 2007.
- MCLEAN, I. Forms of Representation and Systems of Voting. In HELD, D. (ed.) *Political Theory Today*. Cambridge: Stanford University Press, 1991.
- Smlouva o Evropské unii. Konsolidovaná verze – ve znění Lisabonské smlouvy*, 2007.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder Gemeinsames Statistikportal, Fläche und Bevölkerung nach Ländern* [cit. 2018-08-08]. Dostupné na: <https://www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/flaeche-und-bevoelkerung>.
- ŠEDO, J. (ed.) *České prezidentské volby v roce 2013*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů*.

Kontakt na autora příspěvku:

Mgr. Jakub Charvát, Ph.D.
Katedra politologie a humanitních studií
Metropolitní univerzita Praha
Dubečská 900/10
100 31 Praha 10
e-mail: jakub.charvat@mup.cz