

Poměrné sestupné zastoupení v Evropském parlamentu: unijní právo vs. realita

JAKUB CHARVÁT

Degressive Representation in the European Parliament: the Union Law vs. Reality

Abstract: The paper presents a diachronic analysis of the apportionment of seats in the European Parliament from its foundation to the present and the upcoming European elections. Its goal is to quantify the degressive proportionality principle to answer whether there has been a degressive representation in the European Parliament. The analysis employs statistical tools commonly used for measuring electoral disproportionality; at the individual level, both the value of a vote (the average number of votes per mandate) and the advantage ratio (the rate of over-/under-representation of each Member State) are measured, while at the aggregate level, the level of malapportionment is measured (with the help of the adaptation of the Distortion Index). The paper concludes that there has been no degression in representation in the European Parliament since 2004, while a degression in representation had been achieved before the 2004 elections. However, the re-apportionment of seats for the upcoming elections due to Brexit brought the apportionment of seats closer to the degressive proportionality principle although there is an exception to the rule which is mainly caused by the fact that there has been an informal agreement that no Member State will have fewer representatives in the European Parliament than it had in the 2014 European elections.

Key words: European Parliament, representation, Lisbon Treaty, degressive proportionality, Brexit.

DOI: <<https://doi.org/10.32422/mv.1588>>.

Problematika volebních institucí a volebních systémů patří mezi nejvýznamnější témata současného politologického výzkumu. Přesto otázka rozdělení mandátů v Evropském parlamentu¹ mezi členské země Evropské unie představuje okrajové a asi nejméně zastoupené téma v rámci studií evropských institucí. Ačkoli se řada historiků, politologů a politických analytiků věnuje historii a institucím evropského integračního procesu, problematice evropských voleb (volebním systémům, kampaním, volebním výsledkům, jejich druhořadému charakteru) apod., nacházíme pouze minimum odborných politologických či sociologických textů zabývajících se problematikou alokování křesel v Evropském parlamentu (viz například Rose – Bernhagen – Borz 2012; Rose 2013; Haman 2017; Charvát 2015). Tématu se tak dosud odborně věnovali převážně matematici či někteří angažovaní poslanci Evropského parlamentu (viz například Ramírez – Palomares – Márquez 2006; Dniestrzański 2011; či speciální číslo *Mathematical Social Sciences* z roku 2012, Vol. 63, No. 2).

Protože je však tato problematika klíčová pro správné porozumění významu evropských voleb a odpovídající interpretaci jejich výsledků, je ambicí předkládaného textu přispět

k vyplnění této „mezery“ v dosavadním výzkumu a otevřít odbornou diskusi k této problematice. Předkládaná studie proto sleduje proces rozdělování křesel v Evropském parlamentu mezi členské země. S ohledem na zřejmý vliv původní procedury alokace křesel z roku 1952 na pozdější podobu národních reprezentací v Evropském parlamentu je tato problematika podrobena diachronní analýze od okamžiku vzniku Společného shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli do současnosti a dále k nadcházejícím volbám plánovaným na květen 2019, přičemž se zaměřuje na hledání kořenů nerovnoměrného (ve smyslu disproporčního) rozdělení křesel (*malapportionment*) mezi jednotlivé členské země Evropské unie s ohledem na velikost jejich populace. Zabývá se přitom otázkami, jaká je podoba a logika politické reprezentace v Evropském parlamentu, a to se zvláštním zřetelem na velikost zastoupení jednotlivých členských zemí.

Článek je koncipován do podoby idiografické případové studie, jejíž další struktura je následující. První část studie se zabývá problematikou geneze a vývoje způsobu ustavování Evropského parlamentu od roku 1952. Poté jsou představeny základní principy unijního práva (primárního i sekundárního), na jejichž základě je Evropský parlament ustavován dnes. Rozbor vývoje velikosti zastoupení členských zemí v Evropském parlamentu přitom ukazuje závislost této problematiky na způsobu, jakým byly ustaveny Společné shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli v roce 1952 a následně i Evropské parlamentní shromáždění v roce 1958. Velikost reprezentace členských zemí v Evropském parlamentu je dále podrobena analýze (kvantifikována) jak na agregované úrovni z hlediska míry rovnoměrnosti (proporcionality) rozdělení křesel (s přihlédnutím k velikosti populace), tak na individuální úrovni s ohledem na míru nadreprezentace či podreprezentace jednotlivých členských zemí, a sice v kontextu zásady poměrného zastoupení vyžadované pro evropské volby. V neposlední řadě je takovéto analýze podroben i návrh na rozdělení křesel v Evropském parlamentu pro volby plánované na květen 2019. I dnes je totiž otázka rozdělení míst v Evropském parlamentu živým a vysoce aktuálním tématem. Avšak zatímco v minulosti se tato problematika dostávala do popředí zájmu nejčastěji v souvislosti s rozšiřováním Společenství o nové členské země, nedávno se stala opětovným předmětem zájmu v souvislosti s vyjednáváním o odchodu Spojeného království z Evropské unie; odchodem Spojeného království se uvolní 73 ze stávajících 751 parlamentních křesel. Rozjelo se tak nové kolo diskusí o tom, jak má být Evropský parlament složen z hlediska zastoupení jednotlivých členských zemí.

METODY A DATA

Pro analýzu agregované míry nerovnoměrnosti (ve smyslu disproporcionality) distribuce křesel (*malapportionment*) mezi členské země v Evropském parlamentu byl zvolen postup doporučený Davidem Samuelsem a Richardem Snyderem (2001: 654–655; srovnej Charvát 2015) v podobě adaptace Loosemoreova a Hanbyho indexu distorze (1971). Odchylka od proporčního rozdělení křesel (*MAL*) se tak v jednotlivých volbách vypočte následujícím způsobem: nejprve se u každé členské země zvlášť odečte podíl jejích mandátů v Evropském parlamentu (v_i) od podílu počtu jejích obyvatel na celkové populaci Evropské unie (p_i), posléze se sečtou absolutní hodnoty těchto rozdílů za všechny členské země a výsledek tohoto sčítání se vydělí dvěma, tak aby se žádné zkresení proporčního principu nezapočítávalo dvakrát.

$$MAL = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |p_i - v_i| .$$

Výsledná hodnota udává, zjednodušeně řečeno, údaj o tom, jak velký podíl křesel v Evropském parlamentu byl obsazován jinou členskou zemí, než by odpovídalo poměrnému způsobu alokace mandátů mezi členské země Evropské unie; například hodnota

$MAL = 0,25$ by implikovala, že celkem 25 % z celkového počtu mandátů bylo rozděleno nerovnoměrně, a tedy obsazeno jinými členskými zeměmi, než by odpovídalo principu poměrného zastoupení.

Analýza míry nerovnoměrného rozdělení křesel mezi členské země na agregované úrovni nicméně neumožňuje určit, zda byla v jednotlivých evropských volbách dodržena zásada sestupné poměrnosti, jak ji předepisuje Lisabonská smlouva (více níže). Za tímto účelem je proto nutné se zaměřit na individuální úroveň analýzy a zabývat se otázkami nadreprezentace či podreprezentace, respektive hodnoty hlasu (tzn. průměrného počtu obyvatel připadajícího na obsazení jednoho mandátu poslance v Evropském parlamentu) jednotlivých členských zemí.

Míra nadreprezentace či podreprezentace byla vypočtena pomocí takzvaného indexu zvýhodnění (*advantage ratio* – A), tedy jako výsledek dělení podílu počtu poslanců obsazených daným členským státem z celkového počtu poslanců Evropského parlamentu a podílu počtu obyvatel dané země na celkové populaci Evropské unie, a to vždy k 1. lednu roku, v němž se konaly evropské volby. Hodnota $A = 1$ by znamenala, že daná země obsazuje stejný podíl křesel v Evropském parlamentu, jako je její podíl na celkové populaci Evropské unie. Hodnoty nižší než $A = 1$ implikují podreprezentaci dané členské země. Přitom čím nižší hodnota vychází, tím vyšší je podreprezentace; například hodnota $A = 0,75$ by znamenala, že daná země obsazuje jen 75 % mandátů oproti stavu, který by jí náležel v případě poměrného zastoupení. Hodnoty vyšší než $A = 1$ naopak naznačují, že daná země obsazuje vyšší podíl křesel, než odpovídá jejímu podílu obyvatel na celkové populaci. Platí přitom, že čím vyšší hodnota, tím vyšší nadreprezentace; hodnota $A = 2,5$ by tak například znamenala, že příslušná země obsazuje dvaapůlkrát více míst v Evropském parlamentu, než kolik by jí příslušelo v případě poměrného rozdělení křesel mezi jednotlivé členské státy (Charvát 2015: 72–73).

Výchozím zdrojem dat a informací se staly především zakládající smlouvy Evropské unie a jejich jednotlivé novelizace, příslušné právní akty zabývající se problematikou volebního zákonodárství ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu a vybrané zprávy jednotlivých *ad hoc* ustavených pracovních skupin v Evropském parlamentu zabývajících se problematikou reformy volebních pravidel pro evropské volby. Pro potřeby kvantitativní analýzy byly nezbytné statistické údaje o počtu obyvatel jednotlivých členských zemí i celkové populace Evropské unie (vždy k 1. lednu daného roku) čerpány z datového archivu Eurostat.

ZASTOUPENÍ ČLENSKÝCH ZEMÍ V EVROPSKÉM PARLAMENTU

Moderní demokratické politické systémy nemohou existovat bez politické reprezentace. Reprezentace proto představuje jeden z nejdůležitějších konceptů současné politické teorie, současně však jde také o jedno z jejích nejkomplicetnějších témat; lze k němu přistupovat řadou různých způsobů, zkoumat je z různých úhlů a hodnotit podle rozličných kritérií. Proto je-li cílem předkládaného textu analýza problematiky zastoupení členských zemí Evropské unie v Evropském parlamentu, zaměříme se dále na analýzu (deskriptivní) politické reprezentace v kontextu teritoriální reprezentace.

Zdůrazněme přitom, že ve smyslu politické reprezentace představuje Evropská unie specifickou mezinárodní organizaci; od roku 1952 disponuje společným shromážděním, v němž zasedají zástupci členských zemí Společenství, kteří jsou navíc od roku 1979 přímo voleni. Jde tak o vůbec první mezinárodní (nadmárodní) parlamentní shromáždění usilující o realizaci demokratické politické reprezentace. Navzdory některým diskusím (viz například Dehousse 1953) je navíc Evropský parlament od samého počátku své existence koncipován jako jednokomorový, a to i přesto, že jednotlivé členské země se navzájem významně liší z hlediska velikosti své populace (například Německo má dnes zhruba 175krát více obyvatel než Malta a skoro 140krát více než Lucembursko), což zkoumanou oblast dále problematizuje.

Dlouhou dobu bychom však marně v unijním právu hledali (byť jen) obecné principy rozdělování křesel v Evropském parlamentu mezi jednotlivé členské země. Rozdělení křesel bylo tradičně výsledkem politických jednání na mezivládních konferencích. Platilo to i pro ustavení Společného shromáždění v roce 1952. Francie jako hlavní iniciátor integračního procesu považovala za víceméně samozřejmé, že zde bude mít stejně početné zastoupení jako Německo, jakkoli Německo mělo o čtvrtinu více obyvatel. Během jednání si pak i Itálie, toho času druhá nejlidnatější země Společenství po Německu, vymohla, že bude mít stejný počet delegátů ve Společném shromáždění jako Německo a Francie. Nespornou inspirací se přitom stalo složení Poradního (dnes Parlamentního) shromáždění Rady Evropy.² Ve Společném shromáždění tak byly zakladatelské země rozděleny do tří skupin podle velikosti své populace; na Lucembursko připadla čtyři křesla, Belgie a Nizozemsko měly po deseti zástupcích a Itálie, Francie a Německo získaly osmnáct reprezentantů.³

Transformace Společného shromáždění v Evropské parlamentní shromáždění v roce 1958 ani první rozšíření Společenství v roce 1973 na této logice nic nezměnily, pouze se navyšoval dílčí i celkový počet poslanců. Římské smlouvy navýšily celkový počet křesel na 142, přičemž šest mandátů připadlo Lucembursku, po čtrnácti křeslech obsazovaly Belgie a Nizozemsko, zatímco Francie, Itálie a Německo navýšily své dosavadní zastoupení na dvojnásobek. Přistoupením Dánska, Irska a Spojeného království se zvýšil celkový počet poslanců na 198, když se Spojené království zařadilo do skupiny velkých zemí s 36 mandáty, zatímco Dánsko a Irsko vytvořily samostatnou kategorii malých zemí s deseti mandáty v Evropském parlamentu.

Zavedenou praxi se tak pokusila změnit až takzvaná Patijnova zpráva z února 1975, když navrhla zavést mechanismus, který by umožňoval rozdělovat místa v Evropském parlamentu mezi členské země podle velikosti jejich populace, aniž by bylo nutné konat mezivládní konference. Tento politicky nestranný mechanismus přitom vycházel z dosavadní logiky poměrného sestupného zastoupení v Evropském parlamentu zvýhodňujícího menší členské země (více níže). Mezi hlavní kritéria Patijnovy zprávy patřilo, aby bylo dosaženo co nejvyšší možné míry proporcionality mezi počtem obyvatel členských zemí a počtem jejich poslanců v Evropském parlamentu, aby byly v Evropském parlamentu zastoupeny všechny relevantní politické síly z jednotlivých členských zemí a aby nové rozdělení křesel nevedlo k zmenšení velikosti stávajícího zastoupení u žádné členské země (Patijn 1975). Toho mělo být dosaženo tak, že by každá členská země do milionu obyvatel měla nárok na šest poslanců, členské země s méně než 2,5 miliony obyvatel na dvanáct poslanců Evropského parlamentu a populačně větší země by měly nárok na nejméně dvanáct křesel, přičemž s jejich rostoucí celkovou populací by narůstala i velikost jejich zastoupení, a sice následovně: do 5 milionů obyvatel by se za každých započatých 500 tisíc obyvatel přičítal jeden mandát, následně by se v rozmezí od 5 do 10 milionů obyvatel přičítaly další mandáty za každých započatých 750 tisíc obyvatel, v rozmezí od 10 do 50 milionů by se další křesla přidávala za každý započatý milion obyvatel a konečně nad 50 milionů obyvatel by se další mandáty přičítaly za každého započatého 1,5 milionu obyvatel. Ve výsledku by tak v roce 1979 obsazovalo Německo 71, Spojené království 67, Itálie 66, Francie 65, Nizozemsko 27, Belgie 23, Dánsko 17, Irsko 13 a Lucembursko 6 míst v Evropském parlamentu při celkovém počtu 355 poslanců (Evropský parlament 1975).⁴

Navržený mechanismus však nakonec nebyl přijat a rozdělení křesel mezi členské země pro evropské volby 1979 vycházelo z dosavadní logiky alokace míst v Evropském parlamentu. A to i přesto, že v souvislosti se zavedením přímých voleb do Evropského parlamentu (viz Evropská rada 1976) došlo k dalšímu navýšení celkového počtu poslanců na 410; Lucembursko mělo obsazovat 6 mandátů, populačně malé země (Dánsko a Irsko) po 15 křeslech, středně velké země (Belgie a Nizozemsko) po 25 mandátech a velké země (Francie, Itálie, Německo a Spojené království) 81 poslanců. Tato logika však byla dodatečně narušena tím, že s navrženým rozdělením míst nesouhlasilo Dánsko, které požadovalo

Tabulka č. 1
Vývoj zastoupení členských zemí v Evropském parlamentu od roku 1952

	1952	1958	1973	1979	1984	1987	1995	2004	2007	2009	2014	2019
Belgie	10	14	14	24	24	24	25	24	24	22	21	21
Francie	18	36	36	81	81	81	87	78	78	72	74	79
Itálie	18	36	36	81	81	81	87	78	78	72	73	76
Lucembursko	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Německo	18	36	36	81	81	81	99	99	99	99	96	96
Nizozemsko	10	14	14	25	25	25	31	27	27	25	26	29
Dánsko	–	–	10	16	16	16	16	14	14	13	13	14
Irsko	–	–	10	15	15	15	15	13	13	12	11	13
Spojené království	–	–	36	81	81	81	87	78	78	72	73	–
Řecko	–	–	–	–	24	24	25	24	24	22	21	21
Portugalsko	–	–	–	–	–	24	25	24	24	22	21	21
Španělsko	–	–	–	–	–	60	64	54	54	50	54	59
Finsko	–	–	–	–	–	–	16	14	14	13	13	14
Rakousko	–	–	–	–	–	–	21	18	18	17	18	19
Švédsko	–	–	–	–	–	–	22	19	19	18	20	21
Česká republika	–	–	–	–	–	–	–	24	24	22	21	21
Estonsko	–	–	–	–	–	–	–	6	6	6	6	7
Kypr	–	–	–	–	–	–	–	6	6	6	6	6
Litva	–	–	–	–	–	–	–	13	13	12	11	11
Lotyšsko	–	–	–	–	–	–	–	9	9	8	8	8
Maďarsko	–	–	–	–	–	–	–	24	24	22	21	21
Malta	–	–	–	–	–	–	–	5	5	5	6	6
Polsko	–	–	–	–	–	–	–	54	54	50	51	52
Slovensko	–	–	–	–	–	–	–	14	14	13	13	14
Slovinsko	–	–	–	–	–	–	–	7	7	7	8	8
Bulharsko	–	–	–	–	–	–	–	–	18	17	17	17
Rumunsko	–	–	–	–	–	–	–	–	35	33	32	33
Chorvatsko	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	11	12
EU	78	142	198	410	434	518	626	732	785	736	751	705

Zpracování: Autor.

Poznámka: Sloupec 2019 pracuje s rozdělením křesel mezi členské země Evropské unie, tak jak jej přijal Evropský parlament ve své rezoluci z února 2018 (viz Evropský parlament 2018).

mandát navíc pro Grónsko, aby uspokojilo požadavky tamního obyvatelstva na vlastního zástupce v Evropském parlamentu (Huber 1981: 93). Belgická politická reprezentace se nakonec, ve snaze o kompromisní řešení vzniklé situace, vzdala jednoho svého mandátu v Evropském parlamentu ve prospěch Grónska, čímž byly požadavky dánských vyjednavců uspokojeny. Současně tím byla narušena dosavadní rovnost zastoupení mezi Belgií a Nizozemskem a rovněž mezi Dánskem a Irskem, která již nebyla v následujících letech obnovena.⁵

Tím došlo k rozvolnění dosavadní praxe. I nadále sice bylo možné v některých případech vysledovat tendence přidělovat některým novým členským zemím stejný počet mandátů jako u podobně populačně velkých zemí (vývoj počtu portugalských, řeckých, českých a maďarských poslanců je svázán s vývojem velikosti belgické reprezentace, Finsko a Slovensko měly od svého vstupu do Evropské unie vždy stejný počet poslanců jako Dánsko, Litva jako Irsko a Estonsko a Kypr jako Lucembursko), v řadě případů tomu tak již ovšem nebylo (Španělsko, Rakousko, Švédsko, Lotyšsko, Slovinsko, Bulharsko a Rumunsko; viz tabulku č. 1). Pro úplnost dodejme, že nedávná jednání o přerозdělení křesel po Spojeném království v důsledku jeho odchodu z Evropské unie však zachovala již jen tři větší, tj. nejméně tříčlenné skupiny zemí se stejným počtem poslanců Evropského parlamentu (Belgie s Českou republikou, Maďarskem, Portugalskem a Řeckem, k nimž ještě nově přibylo Švédsko, dále Dánsko s Finskem a Slovenskem a také Kypr s Lucemburskem a Maltou).

Dodejme ještě, že v souvislosti s dosud největším rozšířením Evropské unie o deset zemí střední a východní Evropy, Kypr a Maltu z roku 2004 bylo možné zaznamenat další specifikum s ohledem na dosavadní praxi rozdělování míst v Evropském parlamentu. V evropských volbách 2004 se totiž poprvé stalo, že s výjimkou Německa a Lucemburska obsazovaly členské země méně parlamentních křesel než ve volbách předchozích. Do té doby přitom platilo, že pokud se měnilo složení Evropského parlamentu, byla zvláštní pozornost věnována tomu, aby žádná členská země neobsazovala méně mandátů, než tomu bylo doposud. Mimo jiné i proto, samozřejmě spolu s rozšiřováním Společenství, narostla mezi lety 1952 a 1999 velikost Evropského parlamentu z původních 78 delegátů na 626 poslanců, což je osmkrát více poslanců (viz tabulku č. 1). Podobně se pak počet poslanců snižoval v případě některých členských zemí i ve volbách v roce 2009 a 2014 (například Belgie, Česká republika, Maďarsko, Portugalsko a Řecko zaznamenaly pokles z 24 křesel v roce 2004 na 22 mandátů v roce 2009 a 21 míst v roce 2014, podobně Irsku a Litvě kleslo zastoupení ze 13 míst v roce 2004 na 12 křesel v roce 2009 a 11 křesel v roce 2014).

POMĚRNÉ SESTUPNÉ ZASTOUPENÍ: ZÁKLADNÍ PRINCIPY

Ačkoli velikost reprezentace (počet křesel) v Evropském parlamentu přímo neovlivňuje sílu jednotlivých členských zemí Evropské unie v rozhodovacím procesu, představuje právě otázka velikosti jejich parlamentního zastoupení jedno z nejsložitějších a nejcitlivějších témat mezivládních jednání (viz například Duff 2012a: 74–75). Přesto, nebo možná právě proto bychom v unijním právu dlouho marně hledali jakékoli obecné principy, které by specifikovaly proces rozdělování křesel mezi členské země Společenství. Změnu v tomto smyslu přinesla až Lisabonská smlouva, která stanovuje pět základních obecných podmínek pro ustavování Evropského parlamentu: (1) občané jsou přímo zastoupeni v Evropském parlamentu (Smlouva o Evropské unii 2010: čl. 10, odst. 2), a to (2) poměrným sestupným způsobem (*degressively proportional*), přičemž (3) žádná členská země neobsazuje méně než šest a (4) více než 96 křesel (5) při celkovém počtu nepřesahujícím 751 poslanců (Smlouva o Evropské unii 2010: čl. 14, odst. 2).⁶

Na první pohled tak může vznikat jisté pnutí. První podmínka definuje Evropský parlament jako těleso zastupující občany unie, což by mohlo implikovat uplatnění principu rovnosti občanů. Předchozí článek smlouvy navíc hovoří o tom, že „[v]e všech svých

činnostech dodržuje Unie zásadu rovnosti svých občanů [...]“ (Tamtéž: čl. 9). Ostatní výše jmenované podmínky již ovšem přesouvají pozornost spíše k zastoupení jednotlivých členských zemí. V případě Evropského parlamentu, na rozdíl od většiny federálních států, je navíc nutné tento problém řešit v rámci jediné komory.⁷ 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 degresivní reprezentace tak umožňuje překonat výše nastíněné pnutí, protože kombinuje oba výše představené základní principy pro ustavování parlamentní reprezentace.

Zásada sestupné poměrnosti (degressive proportionality) jako taková nicméně zůstává spíše abstraktním konceptem, který by bylo třeba dále upřesnit. Toho si byli vědomi i sami představitelé Evropského parlamentu, a proto v říjnu 2007 vznikla v rámci Výboru pro ústavní záležitosti zpráva o složení Evropského parlamentu, jejímiž zpravodaji byli Alain Lamassoure a Adrian Severin. Podle této zprávy se má zásada sestupné poměrnosti v případě 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 Evropské rady o složení Evropského parlamentu z června 2013 dále upřesňuje, 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 unie: (6) populačně větší země nesmí obsazovat menší počet mandátů než populačně menší země, přičemž (7) s rostoucím počtem obyvatel narůstá průměrný počet obyvatel na mandát v Evropském parlamentu, a naopak. Právě poslední jmenovaná podmínka je v tomto smyslu klíčová, protože upřesňuje koncept poměrného sestupného zastoupení v kontextu ustavování Evropského parlamentu, současně však zůstává požadavkem spíše obecného charakteru, protože nepřináší tolik potřebný 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.

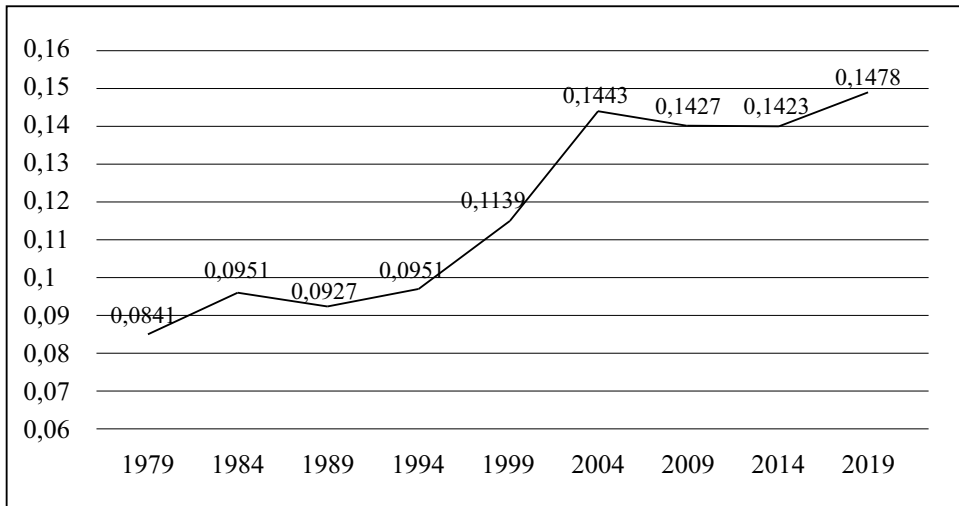
MALAPPORTIONMENT V EVROPSKÝCH VOLBÁCH

Již z podstaty své definice předpokládá princip sestupné poměrnosti určitou míru odchýlení od poměrného zastoupení. Unijní právo sice stanovuje zásadu sestupné poměrnosti jako hlavní konceptuální rámec současného složení Evropského parlamentu, ovšem už nespécifikuje, jak velká má tato odchylka být. Pouze nacházíme požadavek, „*aby rozdělení míst v Evropském parlamentu co nejlépe odráželo počty obyvatel členských států*“ (Evropská rada 2013, čl. 1). Vzniklá disproporce by tedy měla být co nejmenší, ovšem při dodržení ostatních definovaných podmínek rozdělování křesel v Evropském parlamentu mezi jednotlivé členské země.

Výsledky provedené analýzy odhalují, že od největšího rozšíření Evropské unie o deset zemí střední a východní Evropy v roce 2004 se odchylka rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi členské země od poměrného zastoupení ustálila na hodnotách mezi 14 a 15 %. Tato hodnota odpovídá zhruba 105 (v roce 2009) až 107 křeslům (v evropských volbách 2014) v Evropském parlamentu, která byla obsazena zástupci z jiné členské země, než by odpovídalo zásadám poměrného zastoupení. Před rokem 2004 se pak tato

odchylka v přímých evropských volbách pohybovala v rozmezí od 8,4 % (ve volbách 1979) do 9,5 % (v letech 1984 a 1994), pouze v evropských volbách 1999, v důsledku přistoupení Finska, Rakouska a Švédska, narostla na hodnotu 11,4 %. Hlavní příčinou tohoto postupného nárůstu míry *malapportionment* v evropských volbách je vedle rostoucího celkového počtu členských zemí Evropské unie zejména skutečnost, že po přistoupení Španělska se v naprosté většině stávaly novými členy populačně spíše malé země (jedinou výjimkou zde bylo Polsko).

Obrázek č. 1
Malapportionment v evropských volbách od roku 1979



Zdroj dat: Eurostat a Evropský parlament 2018.

Analýza míry nerovnoměrného rozdělení křesel mezi členské země na agregované úrovni nicméně neumožňuje ověřit dodržení zásady sestupné poměrnosti v jednotlivých evropských volbách. K tomu je třeba přenést pozornost na individuální úroveň, respektive na průměrné počty obyvatel členských zemí na jeden mandát, a to s ohledem na požadavek, aby „každý poslanec Evropského parlamentu z lidnatějšího členského státu zastupoval více občanů než poslanec z méně lidnatého státu, a naopak“ (Evropská rada 2013, čl. 1).

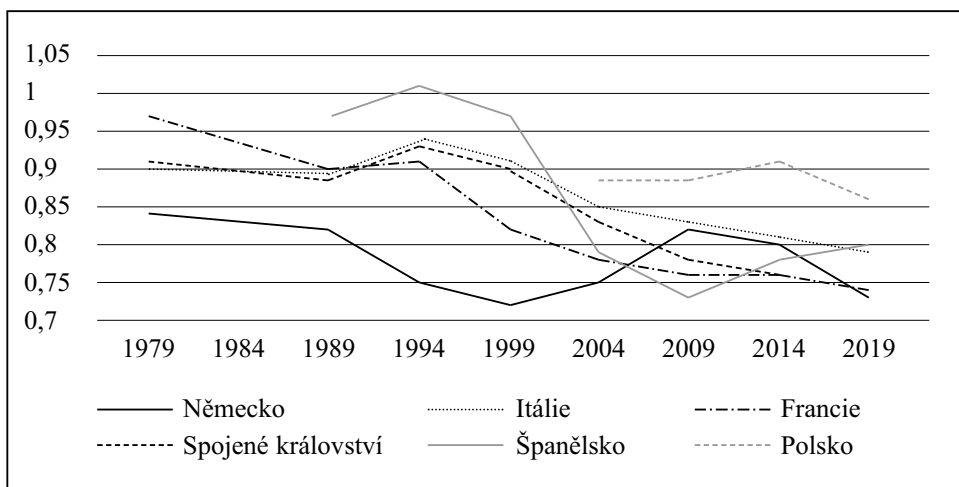
Výsledky této části analýzy dávají za pravdu Andrewu Duffovi v tom, že přijetí principu sestupné poměrnosti bylo zjevně jednodušší než následné zavedení této zásady do politické praxe (Duff 2012a: 75). Je přitom hříčkou osudu, že v dobách, kdy ještě nebyl princip degresivní reprezentace kodifikován v unijním právu, se skutečně dařilo rozdělovat mandáty mezi členské země poměrným sestupným způsobem, zatímco v období, kdy byla tato zásada přijímána (koncept degresivní proporcionality byl zahrnut již v projektu Evropské ústavy), a po jejím zavedení Lisabonskou smlouvou lze nalézt řadu odchylek od tohoto pravidla. V letech 2004, 2009 a 2014 tak nebyl požadavek na sestupnou poměrnost rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi členské země naplněn (viz přílohy č. 1 až 3).

Protože Evropskou unii tvoří z hlediska počtu obyvatel převážně menší země, podprezentace se týká pouze několika populačně největších členských zemí. Od zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1979 tak mezi podprezentované země v Evropském parlamentu patří Německo, Spojené království, Itálie a Francie, k nimž se po svém přistoupení do Společenství přidaly Španělsko (s výjimkou evropských voleb 1994) a Polsko. V současnosti je tedy v Evropském parlamentu podprezentováno „pouze“ šest populačně největších členských zemí, zatímco zbývajících 22 členských zemí je

více či méně nadreprezentováno. Přitom pouze v případě dvou zemí, Rumunska a zejména pak Nizozemska (od roku 2004), se podíl počtu poslanců z celkového počtu míst v Evropském parlamentu blíží podílům tamního obyvatelstva z celkové populace všech členských zemí.⁸ A nejinak by tomu mělo být i v evropských volbách nadcházejících, pouze by se měl po odchodu Spojeného království snížit počet podreprezentovaných zemí na pět.

Podle očekávání bylo dlouhou dobu nejvíce podreprezentovanou členskou zemí v Evropském parlamentu Německo, přičemž jeho podreprezentace byla dále umocněna přijetím Maastrichtské smlouvy, která sice Německu přiznala nárok na dalších 18 míst v Evropském parlamentu (z 81 na 99 mandátů),⁹ čímž si německé zastoupení polepšilo zhruba o pětinu křesel (současně si ale Francie, Itálie a Spojené království polepšily o šest mandátů na 87 míst), přičemž však populace Německa narostla v důsledku jeho (znovu)sjednocení přibližně o třetinu. V posledních letech se ovšem situace změnila. V souvislosti s přerozdělením míst v Evropském parlamentu v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy a pro evropské volby 2014 se nejvíce podreprezentovanými zeměmi staly nejprve Španělsko (v roce 2009) a posléze Francie (v roce 2014), které vždy následovalo Spojené království. Naproti tomu Německo, které nadále zůstává populačně největší zemí unie, se stalo v posledních dvou volbách do Evropského parlamentu až čtvrtou nejvíce podreprezentovanou zemí (viz obrázek č. 2).

Obrázek č. 2
Podreprezentované země v Evropském parlamentu od roku 1979



Zdroj dat: Eurostat a Evropský parlament 2018.

POMĚRNÉ SESTUPNÉ ZASTOUPENÍ A EVROPSKÉ VOLBY 2019

Chystaný odchod Spojeného království z Evropské unie někteří analytici považovali za jedinečnou příležitost pro reformu stávajícího fungování unie (viz například Kalcik – Wolff 2017), jaká se již v budoucnu nemusí opakovat. V případě zastoupení členských zemí v Evropském parlamentu znamená brexit uvolnění 73 poslaneckých křesel (9,72 % křesel z celkového počtu), která v roce 2014 obsazovali poslanci zvolení ve Spojeném království. Právě těchto 73 mandátů tak mohlo být využito, aby bylo složení Evropského parlamentu uvedeno v soulad s unijním právem. V souladu s požadavkem Evropské rady z června 2013, aby Evropský parlament nejpozději do roku 2016 takový návrh připravil (viz Evropská rada 2013), by navíc proces přerozdělení původních britských křesel mohl v ideálním případě vést k zavedení trvalého a politicky nestranného algoritmu (neboli slovy

Evropské rady „objektivního, spravedlivého, dlouhodobě udržitelného a transparentního způsobu“), který by umožnil před každými evropskými volbami přerozdělit mandáty mezi členské země s přihlédnutím k aktuálním sociodemografickým změnám, aniž by takový proces vyžadoval nutnost konat mezivládní konference, jako tomu bylo doposud.

Nabízelo se 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 pouze sníží celkový počet poslanců na 678, tedy o oněch 73 britských míst. Takové řešení by sice na jedné straně snižovalo náklady na chod Evropského parlamentu, současně by však neposkytovalo prostor pro odstranění stávajících odchylek od unijního práva. Opačnou variantou bylo rozdělit všech 73 uvolněných míst mezi ostatní členské země. To by ovšem vedlo k tomu, že by jakékoli budoucí přerozdělování křesel, ať již způsobené přistoupením nové členské země, nebo (výraznější) změnou 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 zvýšit nejvyšší počet poslanců stanovený Lisabonskou smlouvou. V obou případech ovšem hrozilo, že se tím otevře příslovečná Pandořina skříňka. Jako nejschůdnější se proto nakonec jevila varianta rozdělit pouze část uvolněných míst v Evropském parlamentu, zatímco zbytek zůstane neobsazen tak, aby v budoucnu mohla být tato prázdná křesla podle potřeby využita. Toto řešení přitom poskytovalo dostatečně velký prostor k tomu, aby se naplnilo poměrné sestupné zastoupení členských zemí v Evropském parlamentu. A právě tato střední cesta byla nakonec skutečně zvolena.

Někteří poslanci Evropského parlamentu se pokusili využít této střední cesty k tomu, aby kromě přerozdělení mandátů za účelem dosažení sestupné poměrnosti byla část uvolněných křesel využita k zavedení nadnárodních kandidátních listin (*transnational lists*) předkládaných v jednom společném unijním volebním obvodu, v němž by se rozdělovalo celkem 25 mandátů.¹⁰ Ačkoli tento návrh opakovaně podpořil mj. i francouzský prezident Emmanuel Macron a jeho schválení doporučil Výbor pro ustávnění záležitosti Evropského parlamentu, nakonec přijat nebyl, a to především pro nesouhlas Evropské lidové strany a dále pak euroskeptických a nacionalistických stran. Namísto toho byla zvolena varianta přerozdělit „pouze“ 27 ze 73 uvolněných míst a zbývajících 46 křesel ponechat neobsazených, čímž by se pro volby konané v roce 2019 snížil celkový počet členů Evropského parlamentu na 705 poslanců.

Ačkoli počet přerozdělovaných křesel odpovídá počtu členů Evropské unie po brexitu, neznamená to, že by si měla každá členská země automaticky polepšit právě o jeden mandát. Například německé zastoupení je již nyní na nejvyšší možné hranici, kterou umožňuje Lisabonská smlouva, a nejmenší členské země jsou již nyní tak výrazně nadreprezentované,¹¹ že další zvýšení jejich reprezentace by nedávalo příliš smysl. Přerozdělením uvolněných mandátů po Spojeném království mělo být zajištěno poměrné sestupné zastoupení v Evropském parlamentu, přičemž výchozí (nepísanou) podmínkou tohoto procesu bylo, že žádná členská země nesmí mít nižší počet poslanců, než tomu bylo ve stávajícím funkčním období. Některé členské země tak budou i v následujících evropských volbách obsazovat stejný počet mandátů jako v roce 2014 (týká se to celkem třinácti zemí, a sice Belgie, Bulharska, České republiky, Kypru, Litvy, Lotyšska, Lucemburska, Maďarska, Malty, Německa, Portugalska, Slovinska a Řecka), zatímco jiné si proti stávajícímu stavu polepší, a sice o jedno (Dánsko, Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko a Švédsko), dvě (Irsko), tři (Itálie, Nizozemsko), nebo dokonce pět míst (Španělsko a Francie).

Nové rozdělení křesel zachovalo podobnou míru *malapportionmentu*, jako tomu bylo dosud, když odchylka narostla z 0,1423 z roku 2014 na 0,1478 v roce 2019 (s využitím dat za rok 2018; více viz obrázek č. 1). Výrazně se rovněž podařilo přiblížit principu sestupné poměrnosti požadovaného Lisabonskou smlouvou, jakkoli stále zůstává jedna

odchylka od tohoto principu (viz přílohu č. 4). K jeho naplnění by sice stačilo, aby Litva obsazovala v nadcházejících volbách „pouze“ deset křesel v Evropském parlamentu namísto jedenácti. Nicméně s ohledem na nepsanou podmínku o tom, že žádná členská země si nesmí v absolutních počtech pohoršit proti stavu z roku 2014, nebyla tato cesta politicky průchozí.

ZÁVĚR

Předmětem zájmu předkládaného textu se stala problematika teritoriální reprezentace (zastoupení členských zemí) v Evropském parlamentu. Ačkoli evropský integrační projekt disponuje od samého počátku své existence společným shromážděním členských zemí, teprve Lisabonská smlouva jako vůbec první unijní dokument definovala, jaký má být charakter reprezentace v Evropském parlamentu. Tato smlouva požaduje přímé zastoupení občanů poměrným sestupným způsobem. Poměrné sestupné zastoupení přitom představuje specifický model složení shromáždění, neboť v rámci jediné parlamentní komory kombinuje dva základní principy ustavování zastupitelských těles, a sice princip rovnosti občanů (charakteristický pro unitární politické systémy a první komory dvoukomorových federálních parlamentů) a princip rovnosti teritoriálních jednotek (typický zejména pro druhé komory federálních parlamentů). Je přitom zřejmé, že není možné realizovat oba principy – rovnost občanů a rovnost teritoriálních jednotek – v čisté podobě současně v rámci jediné instituce.

Přestože Evropský parlament nepředstavuje zdaleka jediný případ zastupitelského tělesa, v němž se setkáváme s poměrným sestupným zastoupením teritoriálních jednotek,¹² je Lisabonská smlouva ojedinělá v tom, že definuje sestupnou poměrnost jako základní princip alokace poslaneckých křesel mezi jednotlivé teritoriální jednotky (členské země unie) – s tím se v jiných případech nesetkáváme.¹³ Přesto i Lisabonská smlouva popisuje podstatu složení Evropského parlamentu pouze obecně. Konkrétní algoritmus, který by určoval rozložení křesel v Evropském parlamentu mezi členské země, proto dosud stále v unijním právu chybí, jakkoli Evropská rada vyzvala již v červnu 2013 Evropský parlament, aby předložil návrh na trvalý a politicky nestranný způsob přerozdělování křesel. Složení Evropského parlamentu z hlediska velikosti zastoupení (počtu poslanců) jednotlivých členských zemí tak nevyhází z mechanismu nepředpojaté matematické procedury, ale je výsledkem mezivládních jednání. Přestože se v posledních letech objevila řada odborných textů (zejména z řad matematiků), které nabízejí řešení, jak nestranně rozdělovat poslanecké mandáty v Evropském parlamentu mezi jednotlivé členské země (viz například Ramírez – Palomares – Márquez 2006; Dniestrzański 2011; Grimmett et al. 2011; Grimmett 2012; Grimmett – Oelbermann – Pukelsheim 2012; Ramírez-González – Martínez-Aroza – Márquez García 2012; Rose – Bernhagen – Borz 2012; Delgado-Márquez – Kaeding – Palomares 2013; Pukelsheim 2018; aj.), zůstává nadále problematika nalezení optimálního či lepšího klíče k rozdělení mandátů v Evropském parlamentu relevantním tématem pro navazující výzkum.

Podmínka poměrného sestupného zastoupení v Evropském parlamentu nutně předpokládá přítomnost *malapportionmentu* v evropských volbách, přičemž míra odchylky se od voleb 2004 ustálila na hranici mezi 14 a 15 %, což odpovídá 105 až 107 poslaneckým mandátům. Protože Evropskou unii tvoří spíše populačně menší země, podreprezentace se týká pouze několika populačně největších členských zemí; v současnosti jde o šest zemí (Německo, Francii, Spojené království, Itálii, Španělsko a Polsko). Pokud jde o požadavek Lisabonské smlouvy na sestupnou poměrnost, analýza odhalila, že ve složení Evropského parlamentu není naplněn, a to od evropských voleb 2004. Poněkud paradoxně bylo zastoupení v Evropském parlamentu zajištěno poměrným sestupným způsobem před tím, než byl tento princip zaváděn, respektive později kodifikován unijním právem. Počínaje rokem 2004 se však složení Evropského parlamentu od tohoto principu více či méně odchylovalo. K poměrnému sestupnému zastoupení členských zemí unie v Evropském parlamentu

před rokem 2004 přitom významně přispěla jednak procedura shlukování podobně populačně velkých zemí do skupin se stejným počtem mandátů a jednak to, že se jednotlivé shluky zemí v případě Evropského parlamentu výrazněji lišily počtem mandátů, které obsazovaly. S postupným rozvolňováním tohoto mechanismu v evropských volbách však bylo stále těžší naplňovat princip poměrné sestupné reprezentace v Evropském parlamentu, což se naplno projevilo po největším rozšíření unie v roce 2004, kdy naráz přistoupilo deset nových členských zemí. Nově tak existovalo hned třináct kategorií členských zemí z hlediska velikosti jejich zastoupení v Evropském parlamentu, přičemž hned sedm těchto kategorií čítalo po jedné členské zemi a pouze jeden shluk zemí byl více než tříčlenný (viz tabulku č. 1).

Nedávná jednání o odchodu Spojeného království z Evropské unie poskytla jedinečný prostor pro to, aby byly výše popsané existující odchylky od unijního práva odstraněny. Ačkoli je možné v této problematice zaznamenat určitý pokrok, potenciál, který jednání o brexitu poskytovala, byl využit spíše okrajově. Rozdělení křesel mezi členské země pro evropské volby 2019 se sice přiblížilo k požadavku sestupné poměrnosti, avšak v důsledku dohody o tom, že žádná členská země nesmí mít v roce 2019 nižší absolutní počet poslanců v Evropském parlamentu, než tomu bylo v evropských volbách 2014, stále zůstává jedna odchylka od tohoto pravidla stanoveného primárním unijním právem.

Současně tato jednání opětovně ukázala, nakolik citlivá otázka rozdělení poslaneckých křesel mezi členské země Evropské unie je.¹⁴ A to i přesto, že velikost parlamentního zastoupení jednotlivých členských zemí přímo neovlivňuje jejich silu v rámci unijního rozhodovacího procesu. Předkládaná analýza se však zaměřila právě na problematiku teritoriální reprezentace v Evropském parlamentu, což zároveň představuje její významné omezení. Jakkoli jde o relevantní výzkumné téma, zvolená perspektiva například nezohledňuje otázku existující rovnováhy mezi jednotlivými institucemi Evropské unie, v tomto smyslu pak zejména pravidla hlasování kvalifikovanou většinou v Evropské radě, která reprezentuje členské země. Zvolený přístup a rozsah textu dále neumožnily zaměřit pozornost na analýzu toho, jakým způsobem je zkoumané téma důležité i mimo debatu v institucích Evropské unie, zejména pak v rámci politického diskurzu na národní úrovni, respektive zda tato otázka rezonuje ve veřejném prostoru některých členských zemí Evropské unie (případně jakým způsobem a kterých zemí se to týká).¹⁵ A v neposlední řadě zmíníme, že mezi významné politické důsledky existence odlišné váhy hlasu voličů v různých členských zemích unie patří i nestejná míra rozdělení těchto hlasů napříč politickými skupinami v Evropském parlamentu. I tato problematika však zůstala, z totožných důvodů, mimo záběr předkládaného textu. Je přitom zřejmé, že i tyto otázky představují relevantní témata pro příští výzkum.

¹ Pro zjednodušení výkladu bude text dále pracovat s označením „Evropský parlament“ i pro obě zastupitelská tělesa, která ustavení Evropského parlamentu přímo předcházela, tzn. pro Společné shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli (1952–1958) a Evropské parlamentní shromáždění (1958–1962); pro volby do Evropského parlamentu pak bude jako synonymum užíváno označení „evropské volby“.

² Francie a Itálie zde měly po osmnácti a Belgie a Nizozemsko po šesti zástupcích, Lucembursko disponovalo třemi zástupci; Německo nepatřilo mezi signatářské země Rady Evropy a její součástí se stalo až v červenci 1950.

³ Původně se nicméně předpokládalo, že by země Beneluxu měly mít dohromady pouze osmnáct křesel, tak aby se zastoupení tohoto uskupení tří malých zemí rovnalo zastoupení každé z velkých zemí Společenství. Nakonec si země Beneluxu vyjednaly celkem 24 míst ve Společném shromáždění; čtyři křesla byla přiznána Lucembursku zejména proto, aby všechny tehdejší tamní relevantní politické síly měly možnost získat zastoupení ve Společném shromáždění (Spierenburg – Poidevin 1994: 25).

⁴ V podobném duchu uvažoval Evropský parlament i v polovině roku 1992, kdy se zde objevil návrh, aby každá členská země obsazovala nejméně šest mandátů. Další mandáty nad tento základ se přitom měly podle návrhu přidělovat v závislosti na velikosti populace tak, že členská země do 25 milionů obyvatel měly získat další mandát vždy za každých 500 tisíc obyvatel, při velikosti od 25 do 60 milionů obyvatel připadalo další jedno křeslo v Evropském parlamentu na každý milion obyvatel a pro populačně větší země se měly další mandáty

POMĚRNÉ SESTUPNÉ ZASTOUPENÍ V EVROPSKÉM PARLAMENTU

- přidělovat vždy za každé dva miliony obyvatel. Nakonec Evropský parlament od této myšlenky ustoupil a tento princip alokace mandátů nebyl nikdy aplikován v praxi (Moberg 2012: 80; srovnej Haman 2017: 75).
- ⁵ Pro úplnost doplníme, že ani po odchodu Grónska z unie v roce 1985 nezískala Belgie toto křeslo zpět.
- ⁶ Na tomto místě dodejme, že původní návrh předpokládal 750 poslanců Evropského parlamentu. S tím ovšem nesouhlasili představitelé Itálie, kteří měli obsazovat 72 křesel, zatímco Spojené království 73 a Francie 74. Na poslední chvíli si tak ještě italští zástupci během lisabonské konference vymohli změnu, která zvýšila celkový počet poslanců na 751, přičemž onen mandát navíc připadl Itálii (Duff 2012a: 75).
- ⁷ Tím ovšem nemá být řečeno, že Evropská unie odpovídá federálnímu uspořádání, a to mimo jiné proto, že institucionální aranžmá i styl vyjednávání, na nichž je založena, je ve skutečnosti o poznání složitější než klasický federální model.
- ⁸ U Nizozemska máme následující hodnoty míry zvýhodnění: 1,0415 ve volbách v roce 2004; 1,0258 v roce 2009 a 1,0430 v roce 2014; u Rumunska 1,0921 v roce 2009 a 1,0830 v roce 2014.
- ⁹ Zejména v důsledku skutečnosti, že po (znovu)sjednocení Německa výrazně narostl jeho podíl obyvatelstva na celkové populaci Společenství.
- ¹⁰ Připomeňme, že nejde o novou myšlenku; poprvé se objevila již v Anastassopoulově zprávě z roku 1998 (Anastassopoulos 1998) a posléze znovu v Duffových zprávách z let 2009 až 2012 (viz například Duff 2011, 2012b). Pro korektnost dodejme, že Evropský parlament se otázkou možnosti zavedení nadnárodních listin začal (znovu) vážně zabývat již v průběhu roku 2015, tedy ještě před hlasováním britských občanů v referendu o brexitu, a v listopadu téhož roku přijal usnesení o reformě unijních volebních pravidel, která měla posílit demokratickou a nadnárodní dimenzi evropských voleb a demokratickou legitimitu rozhodovacího procesu Evropské unie (Evropský parlament 2015). Je nicméně pravda, že výsledky referenda o brexitu přidaly celé diskusi na dynamice.
- ¹¹ V evropských volbách 2014 měla Francie, nejvíce podprezentovaná členská země v těchto volbách, 12,5krát větší průměr počtu obyvatel na mandát než Malta (nejvíce nadprezentovaná země) a skoro desetkrát větší než Lucembursko.
- ¹² Jinými příklady by mohly být Parlament Katalánska (viz například Pukelsheim 2018: 5–6) či německá Spolková rada (*Bundesrat*), kde jsou spolkové země 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 má pět zastupitelů a populačně větší země disponují šesti poslanci ve Spolkové radě (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* 1949: čl. 51, odst. 2). Nicméně v případě Německa právě princip shlukování podobně populačně velkých spolkových zemí do skupin se stejným počtem křesel ve Spolkové radě nakonec způsobuje, že degenerativní princip není ve skutečnosti naplněn (viz velikost zastoupení Hamburku, Durynska a Saska-Anhaltska).
- ¹³ Ani německá ústava, ani katalánská volební legislativa neuvádí poměrné sestupné zastoupení jako obecný princip rozdělování zastupitelských mandátů; poměrné sestupné zastoupení teritoriálních jednotek je zde tedy důsledkem zvoleného způsobu alokace zastupitelských křesel napříč teritoriálními jednotkami.
- ¹⁴ Z minulosti jsou dobře známy například námitky představitelů Itálie, které nakonec vedly k přerozdělení původně zamýšleného rozdělení poslaneckých křesel mezi členské země Evropské unie. Nejprve se tak stalo na samém počátku integračního procesu, kdy Francie jako jeho hlavní iniciátor předpokládala, že bude mít ve Společném shromáždění stejné zastoupení jako Německo (jakkoli Německo mělo o čtvrtinu více obyvatel než Francie). Během jednání si pak i Itálie, toho času druhá nejlidnatější země Společenství (po Německu), vymohla stejný počet delegátů ve Společném shromáždění jako Německo a Francie. Později k tomu došlo v souvislosti s přijímáním Lisabonské smlouvy, jejíž původní návrh předpokládal 750 poslanců Evropského parlamentu. S tím ovšem nesouhlasili představitelé Itálie, která měla obsazovat 72 křesel, zatímco Spojené království 73 a Francie 74. Na poslední chvíli tak italští zástupci ještě během lisabonské konference vyjednali zvýšení celkového počtu poslanců na 751, přičemž onen jeden mandát navíc připadl Itálii (Duff 2012a: 75). Mimořádně právě proto je možné nalézt v Lisabonské smlouvě formulaci, že počet poslanců Evropského parlamentu „*nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu*“ (Smlouva o Evropské unii 2010: čl. 14, odst. 2).
- ¹⁵ Pozornost by si jistě zasloužilo přinejmenším rozhodnutí německého ústavního soudu z června 2009 (*Bundesverfassungsgericht* 2009: zejména § 279–297), který vyhodnotil navrhované složení Evropského parlamentu jako neuspokojivé a přijatelné pouze s přihlédnutím k tomu, že Evropská unie není federálním státem.

Literatura

- Delgado-Márquez, Blanca L. – Kaeding, Michael – Palomares, Antonio (2013): A more balanced composition of the European Parliament with degressive proportionality. *European Union Politics*, Vol. 14, No. 3, s. 458–471, <<https://doi.org/10.1177/1465116513485470>>.
- Dniestrzański, Piotr (2011): Degressive proportionality – source, findings and discussion of the Cambridge Compromise. *Mathematical Economics*, Vol. 7, No. 14, s. 39–50.
- Duff, Andrew (2012a): Finding the balance of power in a post-national democracy. *Mathematical Social Sciences*, Vol. 63, No. 2, s. 74–77, <<https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.11.007>>.
- Grimmett, Geoffrey (2012): European apportionment via the Cambridge Compromise. *Mathematical Social Sciences*, Vol. 63, No. 2, s. 68–73, <<https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.10.003>>.

- Grimmitt, Geoffrey R. – Oelbermann, Kai-Friederike – Pukelsheim, Friedrich (2012): A power-weighted variant of the EU27 Cambridge Copromise. *Mathematical Social Sciences*, Vol. 63, No. 2, s. 136–140, <<https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.10.001>>.
- Haman, Jacek (2017): The Concept of Degressive and Progressive Proportionality and its Normative and Descriptive Applications. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*, Vol. 50, No. 63, 67–91, <<https://doi.org/10.1515/slgr-2017-0019>>.
- Huber, Christian H. (1981): Approaches to European Elections. In: Sasse, Christoph et al.: *The European Parliament: Towards a Uniform Procedure for Direct Elections*. Firenze: European University Institute, s. 83–180.
- Charvát, Jakub (2015): Zastoupení členských zemí a hodnota hlasu v evropských volbách 2014. *Central European Journal of Politics*, Vol. 1, No. 2, s. 71–78.
- Kalcik, Robert – Wolff, Guntram B. (2017): Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament? *Policy Contribution*, No. 2, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/01/PC-2017_02-Euro-Parl-310117.pdf>.
- Loosmore, John – Hanby, Victor J. (1971): The Theoretical Limits of maximum Distortion: Some Analytical Expressions for Electoral Systems. *British Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 4, s. 467–477, <<https://doi.org/10.1017/S00071234000925X>>.
- Moberg, Axel (2012): EP seats: The politics behind math. *Mathematical Social Sciences*, Vol. 63, No. 2, s. 78–84, <<https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.10.011>>.
- Pukelsheim, Friedrich (2018): Compositional Proportionality among European Political Parties at European Parliament Elections. *Středoevropské politické studie / Central European Political Science Review*, Vol. 20, No. 1, s. 1–15, <<https://doi.org/10.5817/CEPSR.2018.1.1>>.
- Ramírez-González, Victoriano – Martínez-Aroza, José – Márquez García, A. (2012): Spline methods for degressive proportionality in the composition of European Parliament. *Mathematical Social Sciences*, Vol. 63, No. 2, s. 114–120, <<https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.10.009>>.
- Ramírez, Victoriano – Palomares, Antonio – Márquez, María L. (2006): Degressively proportional methods for the allotment of the European Parliament seats amongst the EU member states. In: Simeone, Bruno – Pukelsheim, Friedrich (eds.): *Mathematics and Democracy: Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*. Berlin – Heidelberg: Springer, s. 205–220, <<https://doi.org/10.1007/3-540-35605-3>>.
- Rose, Richard (2013): *Representing Europeans: A Pragmatic Approach*. Oxford: Oxford University Press, <<https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199654765.001.0001>>.
- Rose, Richard – Bernhagen, Patrick – Borz, Gabriela (2012): Evaluating competing criteria for allocating parliamentary seats. *Mathematical Social Sciences*, Vol. 63, No. 2, s. 85–89, <<https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.10.005>>.
- Samuels, David – Snyder, Richard (2001): The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 4, s. 651–677, <<https://doi.org/10.1017/S0007123401000254>>.
- Serafini, Paolo (2012): Allocation of the EU Parliament seats via integer linear programming and revised quotas. *Mathematical Social Sciences*, Vol. 63, No. 2, s. 107–113, <<https://doi.org/10.1016/j.mathsocsci.2011.08.00>>.
- Spierenburg, Dirk – Poidevin, Raymond (1994): *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community: Supranationality in Operation*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Viola, Donatella M. (2016): The genesis of the European Parliament: From appointed Consultative Assembly to directly elected legislative body. In: Viola, Donatella M. (ed.): *Routledge Handbook of European Elections*. London – New York: Routledge, s. 3–16, <<https://doi.org/10.4324/9781315715315>>.

Dokumenty

- Anastassopoulos, Georgios (1998): Report on a proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament, doc. A4-0212/98, 2. 7. 1998, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1998-0212+0+DOC+XML+V0//EN>>.
- Bundesverfassungsgericht (2009): Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html>.
- Dehousse, Fernand (1953): Rapport de Fernand Dehousse sur les Institutions de la Communauté européenne (La Haye, 8-10 octobre 1953). 8.–10. 10. 1953, <https://www.cvce.eu/en/obj/report_on_the_institutions_of_the_european_community_by_fernand_dehousse_the_hague_8_10_october_1953-en-d416e1c6-b1f8-43df-bd81-906f8bd87a91.html>.
- Duff, Andrew (2011): Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134/INI). A7-0176/2011, Report IV/I, 28. 4. 2011, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-176&language=EN>>.
- Duff, Andrew (2012b): Second Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134/INI). A7-0027/2012, Report VI/II, 2. 2. 2012, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2012-27&language=EN>>.
- Evropská rada (1976): Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage. *Official Journal of the European Communities*, Vol. 19, L 278, 8. 10. 1976, s. 5–11.

POMĚRNÉ SESTUPNÉ ZASTOUPENÍ V EVROPSKÉM PARLAMENTU

- Evropská rada (2013): Rozhodnutí Evropské rady ze dne 28. června 2013, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu (2013/312/EU). *Úřední věstník Evropské unie*, L 181, 29. 6. 2013, s. 57–58.
- Evropský parlament (1975): Resolution on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage. *Official Journal of European Communities*, Vol. 18, C 32, 11. 2. 1975, s. 15–19.
- Evropský parlament (2015): Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. listopadu 2015 o reformě volebního práva Evropské unie (2015/2035/INL/). Brusel: Evropský parlament.
- Evropský parlament (2018): European Parliament resolution of 7 February 2018 on the composition of the European Parliament (2017/2054/INL/ – 2017/0900/NLE/). Brussels: Evropský parlament.
- Grimm, Geoffrey et al. (2011): *The Allocation Between the EU Member States of the Seats in the European Parliament – Cambridge Compromise*. Note. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, PE 432.760, March 2011.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. 5. 1949, <<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>>.
- Lamassoure, Alain – Severin, Adrian (2007): Zpráva o složení Evropského parlamentu (2007/2169/INI). 3. 10. 2007, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0351+0+DOC+XML+V0//CS>>.
- Patijn, Schelto (1975): Report on behalf of the Political Affairs Committee on the adoption of a Draft Convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage. *European Communities Document*, 368/74, 13 January 1975.
- Smlouva o Evropské unii (2010): Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. *Úřední věstník Evropské unie*, C 83, 30. 3. 2010, <http://www.euroskop.cz/gallery/54/16335-smlouva_o_eu.pdf>.

Poznámka

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).

Autor článku by na tomto místě rád poděkoval váženému kolegovi Janu Kovářovi a oběma anonymním recenzentům za cenné a inspirativní připomínky a komentáře k původní verzi rukopisu.

Přílohy

Příloha č. 1
Poměrné sestupné zastoupení a evropské volby 2004

Členská země	Celkem obyvatel	Členská země	Průměr obyv. na mandát	Index zvýhodnění
<i>Malta</i>	399 867	<i>Lucembursko</i>	75 826	8,2710
<i>Lucembursko</i>	454 960	<i>Malta</i>	79 973	7,8421
Kypr	722 893	Kypr	120 482	5,2054
Estonsko	1 366 250	Estonsko	227 708	2,7542
<i>Slovinsko</i>	1 996 433	<i>Lotyšsko</i>	252 946	2,4794
<i>Lotyšsko</i>	2 276 520	<i>Litva</i>	261 456	2,3987
<i>Litva</i>	3 398 929	<i>Slovinsko</i>	285 204	2,1990
Irsko	4 028 851	Irsko	309 911	2,0237
Finsko	5 219 732	Finsko	372 838	1,6821
Slovensko	5 371 875	Slovensko	383 705	1,6345
Dánsko	5 397 640	Dánsko	385 545	1,6267
<i>Rakousko</i>	8 142 573	<i>Maďarsko</i>	421 530	1,4878
<i>Švédsko</i>	8 975 670	<i>Česká republika</i>	424 806	1,4763
<i>Maďarsko</i>	10 116 742	<i>Belgie</i>	433 184	1,4478
<i>Česká republika</i>	10 195 347	<i>Portugalsko</i>	436 377	1,4372
<i>Belgie</i>	10 396 421	<i>Rakousko</i>	452 365	1,3894
<i>Portugalsko</i>	10 473 050	<i>Řecko</i>	459 906	1,3637
<i>Řecko</i>	11 037 745	<i>Švédsko</i>	472 403	1,3276
Nizozemsko	16 258 032	Nizozemsko	602 149	1,0415
Polsko	38 190 608	Polsko	707 233	0,8868
<i>Španělsko</i>	42 547 451	<i>Itálie</i>	737 126	0,8508
<i>Itálie</i>	57 495 900	<i>Spojené království</i>	766 586	0,8181
<i>Spojené království</i>	59 793 759	<i>Španělsko</i>	787 915	0,7960
Francie	62 292 241	Francie	798 618	0,7853
Německo	82 531 671	Německo	833 653	0,7523

Poznámka: Kurzivou jsou vyznačeny země, u nichž není naplněna logika poměrného sestupného způsobu rozdělení křesel.

Příloha č. 2
Poměrné sestupné zastoupení a evropské volby 2009

Členská země	Celkem obyvatel	Členská země	Průměr obyv. na mandát	Index zvýhodnění
Malta	410 926	Malta	82 185	8,2310
Lucembursko	493 500	Lucembursko	82 250	8,2245
Kypr	796 930	Kypr	132 821	5,0930
Estonsko	1 335 740	Estonsko	222 623	3,0386
<i>Slovinsko</i>	2 032 362	<i>Litva</i>	265 321	2,5496
<i>Lotyšsko</i>	2 162 834	<i>Lotyšsko</i>	270 354	2,5021
<i>Litva</i>	3 183 856	<i>Slovinsko</i>	290 337	2,3299
Irsko	4 521 322	Irsko	376 776	1,7954
Finsko	5 326 314	Finsko	409 716	1,6511
Slovensko	5 382 401	Slovensko	414 030	1,6338
Dánsko	5 511 451	Dánsko	423 957	1,5956
Bulharsko	7 467 119	Bulharsko	439 242	1,5401
<i>Rakousko</i>	8 335 003	<i>Maďarsko</i>	455 953	1,4836
<i>Švédsko</i>	9 256 347	<i>Česká republika</i>	473 899	1,4274
<i>Maďarsko</i>	10 030 975	<i>Portugalsko</i>	480 137	1,4089
<i>Česká republika</i>	10 425 783	<i>Belgie</i>	488 776	1,3840
<i>Portugalsko</i>	10 563 014	<i>Rakousko</i>	490 294	1,3797
<i>Belgie</i>	10 753 080	<i>Řecko</i>	508 666	1,3299
<i>Řecko</i>	11 190 654	<i>Švédsko</i>	514 421	1,3155
Nizozemsko	16 485 787	Rumunsko	619 402	1,0921
Rumunsko	20 440 290	Nizozemsko	659 431	1,0258
Polsko	38 135 876	Polsko	762 717	0,8869
<i>Španělsko</i>	46 239 273	<i>Itálie</i>	819 452	0,8256
<i>Itálie</i>	59 000 586	<i>Německo</i>	828 306	0,8167
<i>Spojené království</i>	62 042 343	<i>Spojené království</i>	861 699	0,7850
<i>Francie</i>	64 350 226	<i>Francie</i>	893 753	0,7569
<i>Německo</i>	82 002 356	<i>Španělsko</i>	924 785	0,7315

Poznámka: Kurzivou jsou vyznačeny země, u nichž není naplněna logika poměrného sestupného způsobu rozdělení křesel.

Příloha č. 3
Poměrné sestupné zastoupení a evropské volby 2014

Členská země	Celkem obyvatel	Členská země	Průměr obyv. na mandát	Index zvýhodnění
Malta	429 424	Malta	71 570	9,4328
Lucembursko	549 680	Lucembursko	91 613	7,3692
Kypr	858 000	Kypr	143 000	4,7211
Estonsko	1 315 819	Estonsko	219 303	3,0784
Lotyšsko	2 001 468	Lotyšsko	250 183	2,6985
Slovinsko	2 061 085	Slovinsko	257 635	2,6204
Litva	2 943 472	Litva	267 588	2,5230
Chorvatsko	4 246 809	Chorvatsko	386 073	1,7487
<i>Irsko</i>	4 637 852	<i>Slovensko</i>	416 611	1,6205
<i>Slovensko</i>	5 415 949	<i>Finsko</i>	419 328	1,6100
<i>Finsko</i>	5 451 270	<i>Irsko</i>	421 622	1,6012
<i>Dánsko</i>	5 627 235	<i>Bulharsko</i>	426 216	1,5840
<i>Bulharsko</i>	7 245 677	<i>Dánsko</i>	432 864	1,5596
<i>Rakousko</i>	8 507 786	<i>Maďarsko</i>	470 350	1,4353
<i>Švédsko</i>	9 644 864	<i>Rakousko</i>	472 654	1,4283
<i>Maďarsko</i>	9 877 365	<i>Švédsko</i>	482 243	1,3999
<i>Portugalsko</i>	10 427 301	<i>Portugalsko</i>	496 538	1,3596
<i>Česká republika</i>	10 512 419	<i>Česká republika</i>	500 591	1,3486
<i>Řecko</i>	10 925 807	<i>Řecko</i>	520 276	1,2976
<i>Belgie</i>	11 180 840	<i>Belgie</i>	534 420	1,2680
<i>Nizozemsko</i>	16 829 289	<i>Rumunsko</i>	623 353	1,0830
<i>Rumunsko</i>	19 947 311	<i>Nizozemsko</i>	647 280	1,0430
<i>Polsko</i>	38 017 856	<i>Polsko</i>	745 448	0,9056
<i>Španělsko</i>	46 512 199	<i>Itálie</i>	832 639	0,8108
<i>Itálie</i>	60 782 668	<i>Německo</i>	841 327	0,8024
<i>Spojené království</i>	64 351 155	<i>Španělsko</i>	861 337	0,7838
<i>Francie</i>	65 942 267	<i>Spojené království</i>	881 522	0,7658
<i>Německo</i>	80 767 463	<i>Francie</i>	891 111	0,7576

Poznámka: Kurzivou jsou vyznačeny země, u nichž není naplněna logika poměrného sestupného způsobu rozdělení křesel.

Příloha č. 4
Poměrné sestupné zastoupení a evropské volby 2019

Členská země	Celkem obyvatel	Členská země	Průměr obyv. na mandát	Index zvýhodnění
Malta	475 701	Malta	79 283	7,9866
Lucembursko	602 005	Lucembursko	100 334	6,3110
Kypr	864 236	Kypr	144 039	4,3961
Estonsko	1 319 133	Estonsko	188 447	3,3601
Lotyšsko	1 934 379	Lotyšsko	241 797	2,6187
<i>Slovinsko</i>	2 066 880	<i>Litva</i>	255 354	2,4797
<i>Litva</i>	2 808 901	<i>Slovinsko</i>	258 360	2,4509
Chorvatsko	4 105 493	Chorvatsko	342 124	1,8508
Irsko	4 838 259	Irsko	372 173	1,7014
Slovensko	5 443 120	Slovensko	388 794	1,6286
Finsko	5 513 130	Finsko	393 795	1,6080
Dánsko	5 781 190	Dánsko	412 942	1,5334
Bulharsko	7 050 034	Bulharsko	414 707	1,5269
Rakousko	8 822 267	Rakousko	464 329	1,3637
Maďarsko	9 778 371	Maďarsko	465 636	1,3599
Švédsko	10 120 242	Švédsko	481 916	1,3139
Portugalsko	10 291 027	Portugalsko	490 048	1,2921
Česká republika	10 610 055	Česká republika	505 240	1,2533
Řecko	10 738 868	Řecko	511 374	1,2382
Belgie	11 413 058	Belgie	543 478	1,1651
Nizozemsko	17 118 084	Nizozemsko	590 278	1,0727
Rumunsko	19 523 621	Rumunsko	591 624	1,0703
Polsko	37 976 687	Polsko	730 320	0,8670
Španělsko	46 659 302	Španělsko	790 835	0,8007
Itálie	60 483 973	Itálie	795 841	0,7956
Francie	67 221 943	Francie	850 910	0,7442
Německo	82 850 000	Německo	863 020	0,7337

Poznámka: Pracuje se s rozdělením křesel mezi členské země Evropské unie (viz Evropský parlament 2018); kurzívou jsou vyznačeny země, u nichž není naplněna logika poměrného sestupného způsobu rozdělení křesel.