Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Spraw Konstytucyjnych

2023/2104(INL)

22.1.2024

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie stałego systemu podziału mandatów w Parlamencie Europejskim
(2023/2104(INL)

Komisja Spraw Konstytucyjnych

Współsprawozdawcy: Ana Collado Jiménez, Niklas Nienaß

PR_INL_Composition

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI USTAWODAWCZEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI USTAWODAWCZEJ.....9

PROJEKT REZOLUCJI USTAWODAWCZEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie stałego systemu podziału mandatów w Parlamencie Europejskim (2023/2104(INL) – (2023/2104(INL))(NLE))

Parlament Europejski,

– uwzględniając art. 14 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej,

– uwzględniając art. 106a ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej,

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)),

– uwzględniając swoje rezolucje ustawodawcze z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego oraz z dnia 13 września 2023 r. w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie ustanowienia składu Parlamentu Europejskiego (00013/2023 – C9-0319/2023 – 2023/0900(NLE)),

– uwzględniając decyzję Rady Europejskiej (UE) 2023/2061 z dnia 22 września 2023 r. w sprawie ustanowienia składu Parlamentu Europejskiego,

– uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 3 maja 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, uchylającego decyzję Rady (76/787/EWWiS, EWG, Euratom) oraz Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich załączony do tej decyzji („rezolucja z dnia 3 maja 2022 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej”),

– uwzględniając Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy,

– uwzględniając art. 46, 54 i 90 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (A9-0000/2024),

A. mając na uwadze, że Parlament Europejski jest jedyną instytucją Unii, w której obywatele są bezpośrednio reprezentowani; mając na uwadze, że uzasadnione oczekiwania obywateli dotyczące ich sprawiedliwej reprezentacji w tej instytucji są kwestią legitymacji demokratycznej;

B. mając na uwadze, że art. 14 ust. 2 TUE stanowi, iż w skład Parlamentu Europejskiego wchodzą przedstawiciele obywateli Unii;

C. mając na uwadze, że art. 14 ust. 2 ustanawia specjalną procedurę ustawodawczą w celu przyjęcia decyzji w sprawie składu Parlamentu; mając na uwadze, że Parlament ma prawo inicjatywy w odniesieniu do wniosku w sprawie składu Parlamentu

Europejskiego, podczas gdy Rada Europejska podejmuje decyzję jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu; mając na uwadze, że instytucje nie przyjęły dotychczas szczegółowych ustaleń dotyczących stosowania tej specjalnej procedury ustawodawczej;

D. mając na uwadze, że skład Parlamentu Europejskiego musi być zgodny z kryteriami określonymi w art. 14 ust. 2 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w myśl których liczba przedstawicieli obywateli Unii nie przekracza 750 posłów, nie licząc przewodniczącego, a reprezentacja ta ma charakter degresywnie proporcjonalny, przy czym próg minimalny wynosi sześciu posłów na państwo członkowskie, zaś żadnemu państwu nie można przyznać więcej niż 96 mandatów;

E. mając na uwadze, że podstawą obliczania liczby mandatów w poszczególnych państwach członkowskich są dane Eurostatu dotyczące ludności zamieszkującej te państwa członkowskie zgodnie z metodą ustanowioną rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013; mając na uwadze, że w obliczeniach uwzględnia się migrujących obywateli UE;

F. mając na uwadze, że Rada Europejska wielokrotnie zwracała się do Parlamentu o przedstawienie propozycji obiektywnej, sprawiedliwej, trwałej i przejrzystej metody podziału mandatów w Parlamencie Europejskim; mając na uwadze, że mimo rozpatrzenia tej kwestii Parlament nie przedstawił dotychczas wniosku w sprawie takiej metody podziału; mając na uwadze, że ponownie wezwano Parlament do przedstawienia wniosku, ponieważ w decyzji Rady Europejskiej (UE) 2023/2061 z dnia 22 września 2023 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego postulowano, aby Parlament Europejski zaproponował do końca 2026 r. i przed przedstawieniem wniosku dotyczącego jego składu obiektywną, sprawiedliwą, trwałą i przejrzystą metodę podziału mandatów przy zastosowaniu zasady degresywnej proporcjonalności, z zastrzeżeniem prerogatyw instytucji wynikających z Traktatów; mając na uwadze, że decyzja Rady Europejskiej stanowi ponadto, że z uwagi na wpływ ewentualnych przyszłych zmian metoda taka powinna gwarantować zrównoważoną maksymalną liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego;

G. mając na uwadze, że decyzja Rady Europejskiej (UE) 2023/2061 z dnia 22 września 2023 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego na kadencję 2024–2029 przewiduje zwiększenie liczby członków Parlamentu z 705 do 720 posłów; mając na uwadze, że Traktat ustanawia obecnie górną granicę wynoszącą 751 posłów; mając na uwadze, że obecne rozwiązanie stosowane w celu uniknięcia utraty mandatów przez poszczególne państwa członkowskie, polegające na wykorzystaniu pozostałej rezerwy mandatów aż do osiągnięcia górnej granicy, nie jest zrównoważone ani nie przyczynia się do bardziej sprawiedliwego podziału mandatów; mając na uwadze, że sytuacja ta uwypukla potrzebę osiągnięcia porozumienia w sprawie obiektywnej, sprawiedliwej, trwałej i przejrzystej metody podziału mandatów;

H. mając na uwadze, że na mocy art. 14 ust. 2 TUE Parlament zaproponował, a Rada Europejska zatwierdziła przestrzeganie następujących zasad:

– całkowita liczba mandatów w Parlamencie Europejskim nie przekracza 750, nie licząc przewodniczącego,

– podział mandatów między państwa członkowskie jest degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu mandatów oraz maksymalnym progiem 96 mandatów na państwo członkowskie, a jednocześnie jak najprecyzyjniej odzwierciedla liczbę ludności poszczególnych państw członkowskich,

– zasadę degresywnej proporcjonalności określa się następująco: stosunek liczby ludności poszczególnych państw członkowskich do liczby posiadanych mandatów – przed zaokrągleniem do najbliższej liczby całkowitej w górę albo w dół – różni się w zależności od liczby ludności, tak aby każdy poseł do Parlamentu Europejskiego z państwa członkowskiego o większej liczbie ludności reprezentował większą liczbę obywateli niż poseł do Parlamentu Europejskiego z państwa członkowskiego o mniejszej liczbie ludności oraz aby zagwarantować, że im większa liczba ludności państwa członkowskiego, do tym większej liczby mandatów w Parlamencie Europejskim jest ono uprawnione,

– przy podziale mandatów w Parlamencie Europejskim należy brać pod uwagę zmiany demograficzne w państwach członkowskich;

I. mając na uwadze, że zgodnie z tymi zasadami przyszła metoda podziału mandatów powinna być obiektywna i przejrzysta w zakresie jej proceduralnego stosowania i wykorzystywanych danych, sprawiedliwa pod względem równości głosów oraz trwała w odniesieniu do jej stosowania niezależnie od różnic w liczbie ludności państw członkowskich, liczby państw członkowskich i całkowitej liczby mandatów w PE;

J. mając na uwadze, że trzeba zapewnić wystarczającą elastyczność metody podziału, aby uwzględnić przyszłe rozszerzenia UE i ewentualne zmiany w obowiązującym prawie Unii, a w szczególności w Traktatach lub prawie wyborczym UE;

1. podkreśla, że decyzja w sprawie składu Parlamentu Europejskiego jest warunkiem wstępnym organizacji wyborów europejskich; podkreśla, że zgodnie z wytycznymi Komisji Weneckiej takie wybory powinny być wolne, powszechne, równe, bezpośrednie i tajne;

2. wyraża zadowolenie, że decyzją Rady Europejskiej (UE) 2023/2061 powierzono Parlamentowi zadanie przedstawienia propozycji obiektywnej, sprawiedliwej, trwałej i przejrzystej metody podziału mandatów, przy zastosowaniu zasady degresywnej proporcjonalności, z zastrzeżeniem prerogatyw instytucji wynikających z Traktatów;

3. zwraca uwagę, że wymogi traktatowe oraz realia polityczne prowadziły do negocjowanych doraźnie porozumień w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w każdej kadencji; zwraca uwagę, że powodem upolitycznienia jest dążenie każdego państwa członkowskiego do zminimalizowania utraty mandatów i zdobycia jak największej liczby mandatów w ujęciu bezwzględnym lub względnym; podkreśla, że w dwóch ostatnich decyzjach dotyczących podziału mandatów przyznano mandaty, które stały się dostępne po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE; podkreśla, że w perspektywie długoterminowej strategia ta nie jest zrównoważona, biorąc pod uwagę ograniczenie traktatowe przewidujące maksymalnie 751 mandatów i mogące powodować zakłócenia skutki rozwiązania politycznego, co utrudnia osiągnięcie porozumienia w sprawie sprawiedliwego podziału mandatów w przyszłości;

4. podkreśla, że w metodzie podziału mandatów tkwi ogromny potencjał, jeśli chodzi o zapewnienie w przyszłości stałego systemu podziału mandatów w Parlamencie Europejskim w sposób obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty;

5. podkreśla, że przy wyborze najodpowiedniejszego wzoru należy priorytetowo traktować obiektywne kryteria oparte na dowodach; uważa ponadto, że można rozważyć zmiany w odpowiednich postanowieniach Traktatu;

6. jest głęboko przekonany, że doradztwo ekspertów w sprawie stałego systemu podziału mandatów jest łatwo dostępne; podkreśla, że ze względu na istniejące realia polityczne kluczowe znaczenie ma znalezienie najodpowiedniejszego systemu, a jednocześnie należy zastanowić się nad dostosowaniami i rozwiązaniami alternatywnymi;

Zasady i kryteria stałego systemu podziału mandatów w Parlamencie Europejskim

7. zwraca uwagę, że art. 14 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej ustanawia szereg kryteriów liczbowych dotyczących podziału mandatów między państwa członkowskie poprzez wprowadzenie minimalnych i maksymalnych limitów liczby przydzielonych mandatów oraz poprzez ustalenie ogólnej liczby posłów do PE; ponadto wskazuje, że Traktat uściśla również, iż podział mandatów jest degresywnie proporcjonalny; podkreśla, że wszelkie wzory muszą być zgodne z tymi kryteriami;

8. podkreśla, że każda wybrana metoda powinna być przejrzysta; w związku z tym nadal popiera wykorzystanie do obliczeń danych Eurostatu, które są publicznie dostępne, jako oficjalnego źródła danych dotyczących liczby ludności; w pełni popiera stosowanie tych samych danych dotyczących liczby ludności jako podstawy obliczeń dotyczących składu PE i większości kwalifikowanej w Radzie;

9. zwraca uwagę, że wybrana metoda powinna być zrozumiała i że należy uniknąć poziomu złożoności, którego obywatele nie będą w stanie zrozumieć;

10. zwraca uwagę, że degresywną proporcjonalność ocenia się na podstawie stosunku, w jakim obywatele danego państwa członkowskiego są reprezentowani, co oznacza stosunek liczby ludności danego państwa członkowskiego do liczby mandatów przed zaokrągleniem; zauważa, że degresywna proporcjonalność oznacza, iż stosunek ten różni się w poszczególnych państwach członkowskich; zwraca ponadto uwagę, że im większa jest liczba ludności, tym więcej mandatów otrzymuje dane państwo członkowskie, a stosunek liczby ludności do liczby posłów do PE również wzrasta; zwraca uwagę i zgadza się, że degresywna proporcjonalność wiąże się z niedostateczną reprezentacją obywateli państw członkowskich o większej liczbie ludności oraz nadmierną reprezentacją obywateli państw członkowskich o mniejszej liczbie ludności; uważa, że zasada ta jest uzasadniona z uwagi na obecne ramy instytucjonalne UE;

11. jest zdania, że stały system oparty na wzorze musi być trwały i w związku z tym wystarczająco elastyczny, aby uwzględniał zmiany w liczbie ludności, przyszłe rozszerzenia UE i ewentualne zmiany obowiązujących przepisów prawnych, takich jak prawo wyborcze lub zmiany Traktatów;

12. podkreśla, że sprawiedliwa metoda musi obejmować elementy, które równoważą interesy obywateli wszystkich państw członkowskich, przy jednoczesnym

poszanowaniu ogólnej równowagi systemu instytucjonalnego określonej w Traktatach w odniesieniu do pośrednich uprawnień decyzyjnych obywateli Unii reprezentowanych przez posłów do Parlamentu Europejskiego i ich rządy w Radzie;

Wybór najbardziej odpowiedniego systemu

13. zwraca uwagę, że definicja degresywnej proporcjonalności uznana przez Parlament Europejski1 i Radę Europejską2 nie oznacza konkretnej metody podziału mandatów w PE, lecz że w ujęciu matematycznym istnieje nieskończona liczba możliwości wyboru;

14. zwraca uwagę, że istnieje wiele[3] wcześniejszych zaleceń dotyczących wzoru;

15. zwraca uwagę, że poprzednie zalecenia dotyczące podziału mandatów przewidywały kilka elementów; odnotowuje, że obejmowały one stałą podstawową liczbę mandatów dla wszystkich państw członkowskich oraz podział pozostałych mandatów proporcjonalnie do liczby ludności, z pułapem 96 mandatów; podkreśla, że zalecenia te, takie jak tzw. kompromis z Cambridge, były niekiedy krytykowane za nieprzestrzeganie kryteriów traktatowych, takich jak degresywna proporcjonalność;

16. zwraca ponadto uwagę, że kompromis z Cambridge krytykowano za zaniedbanie interesów obywateli państw członkowskich średniej wielkości, gdyż wiązał się on z utratą mandatów przez te kraje; przypomina, że aby zrównoważyć tę tendencję kompromisu z Cambridge, potrzebna jest szeroko zakrojona reforma mechanizmu głosowania większością kwalifikowaną obowiązującego obecnie w Radzie; z żalem przyznaje, że ze względu na duże przeszkody polityczne, takie jak zmiana Traktatu, reformy te nie zostały dotychczas przeprowadzone;

17. podkreśla, że potrzebna jest metoda, która zostałaby wybrana w celu utrzymania zalet znanych wzorów przy jednoczesnym zminimalizowaniu ich wad; zwraca uwagę, że elementy systemu „podstawowego podziału mandatów” można wykorzystać do zapewnienia demokratycznej reprezentacji obywateli z mniejszych państw członkowskich, podczas gdy elementy proporcjonalne gwarantują, że im większa jest liczba ludności danego państwa członkowskiego, tym większa liczba mandatów zostaje mu przydzielona; podkreśla, że mandaty przydzielone proporcjonalnie do pierwiastka kwadratowego liczby ludności państw członkowskich przyczyniają się do osiągnięcia degresywnej proporcjonalności oraz demokratycznej reprezentacji obywateli małych i średnich państw członkowskich; uważa, że kombinację tych elementów można przekształcić we wzór matematyczny i wykorzystać jako podstawę najodpowiedniejszego systemu podziału mandatów; uważa, że taki system podziału należy zaproponować i przyjąć w formie decyzji politycznej;

18. proponuje, aby nowy system podziału mandatów miał zastosowanie do podziału

---

[1] Rezolucje ustawodawcze z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego oraz z dnia 13 września 2023 r. w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie ustanowienia składu Parlamentu Europejskiego (00013/2023 – C9-0319/2023 – 2023/0900(NLE)).

[2] Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2023/2061 z dnia 22 września 2023 r. w sprawie ustanowienia składu Parlamentu Europejskiego.

[3] Wzory te obejmują kompromis z Cambridge, tzw. metodę potęgową, metodę parabolizmu, metodę D’Hondta, metodę 0,5 DPL i metodę FPS.

mandatów między państwa członkowskie począwszy od kadencji parlamentarnej, która rozpocznie się po kadencji parlamentarnej następującej po przyjęciu niniejszej rezolucji;

19. uważa, że ten system podziału mandatów ułatwi Parlamentowi Europejskiemu szybkie przyjęcie wniosku skierowanego do Rady Europejskiej w sprawie składu Parlamentu Europejskiego; postanawia, że ten system podziału mandatów będzie podstawą jego wniosku skierowanego do Rady Europejskiej; zwraca uwagę, że do przyjęcia decyzji Rady Europejskiej w sprawie składu Parlamentu Europejskiego wymagana jest zgoda Parlamentu; postanawia ponadto nie wyrażać zgody na decyzję Rady Europejskiej, jeżeli decyzja ta będzie odbiegać od podziału wynikającego z zastosowania systemu podziału zaproponowanego przez Parlament;

20. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji ustawodawczej oraz załączonego do niej wniosku Radzie Europejskiej i Komisji, a także parlamentom i rządom państw członkowskich.

ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI USTAWODAWCZEJ

Wniosek

DECYZJA RADY EUROPEJSKIEJ

ustanawiająca metodę podziału mandatów w odniesieniu do składu Parlamentu Europejskiego

RADA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 14 ust. 2,

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a ust. 1,

uwzględniając wniosek Parlamentu Europejskiego[1],

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego[2],

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W art. 14 ust. 2 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) ustanowiono kryteria dotyczące składu Parlamentu,

(2) Art. 10 TUE stanowi miedzy innymi, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska, w której obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim, a państwa członkowskie w Radzie są reprezentowane przez swoje rządy, które odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi lub swoimi obywatelami.

(3) Art. 14 ust. 2 TUE ma zatem zastosowanie w kontekście szerszych ustaleń instytucjonalnych, określonych w Traktatach, które dotyczą także przepisów w sprawie procesu podejmowania decyzji w Radzie.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Przy podziale mandatów na podstawie liczby mieszkańców państw członkowskich przestrzega się następujących zasad:

– podział mandatów między państwa członkowskie jest degresywnie proporcjonalny i w

[1] Wniosek przyjęty w dniu ... (dotychczas nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym).

[2] Zgoda z dnia ... (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

możliwie najszerszym zakresie odzwierciedla liczbę ludności poszczególnych państw członkowskich,

– zasadę degresywnej proporcjonalności określa się następująco: stosunek liczby ludności poszczególnych państw członkowskich do liczby mandatów – przed zaokrągleniem do najbliższej liczby całkowitej w górę albo w dół – różni się w zależności od liczby ludności, tak aby każdy poseł do Parlamentu Europejskiego z państwa członkowskiego o większej liczbie ludności reprezentował większą liczbę obywateli niż poseł do Parlamentu Europejskiego z państwa członkowskiego o mniejszej liczbie ludności oraz aby zagwarantować, że im większa liczba ludności państwa członkowskiego, do tym większej liczby mandatów w Parlamencie Europejskim jest ono uprawnione,

– podział mandatów w Parlamencie Europejskim powinien uwzględniać zmiany demograficzne w państwach członkowskich.

Artykuł 2

Całkowita liczba mieszkańców państw członkowskich jest obliczana przez Komisję (Eurostat) na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie, zgodnie z metodą określoną w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013[3].

Artykuł 3

1. Liczbę przedstawicieli w Parlamencie Europejskim wybieranych począwszy od kadencji parlamentarnej następującej po kadencji parlamentarnej, która nastąpi po przyjęciu niniejszej decyzji, oblicza się w następujący sposób:

[miejsce na wpisanie]

Artykuł 4

Z odpowiednim wyprzedzeniem przed rozpoczęciem kolejnej kadencji parlamentarnej po przyjęciu niniejszej decyzji Parlament Europejski przedkłada Radzie Europejskiej, zgodnie z art. 14 ust. 2 TUE, wniosek w sprawie zaktualizowanego podziału mandatów w Parlamencie Europejskim, obliczonych zgodnie ze wzorem określonym w art. 3.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja wchodzi w życie następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w …

W imieniu Rady Europejskiej
Przewodniczący

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii (Dz.U. L 330 z 10.12.2013, s. 39).