

Volby do Evropského parlamentu v historické perspektivě: od principu delegace k hledání jednotné volební procedury

Jakub CHARVÁT

The European Parliament Elections in a Historical Perspective: from the principle of delegation to search for a uniform electoral procedure

Abstract: This descriptive case study deals with an issue of the European Parliament electoral system in a historical perspective. It describes its genesis and reforms over time. The study therefore presents the evolution of filling the seats of Members of the European Parliament from the principle of delegation in the 1950s to the late 1970s through the 1979 introduction of direct elections for Members of the European Parliament to the current debate on a uniform electoral procedure across all Member States of the European Union.

Key Words: European integration process, European Parliament elections, Direct elections, Electoral laws, Electoral procedures.

Úvod

Soudobé dějiny západní Evropy jsou do značné míry formovány vývojem evropského integračního procesu. Politický projekt usiloval o to, aby se neopakoval nežádoucí politický vývoj, který bylo možné zaznamenat v meziválečném období. I proto byly do projektu zahrnuty všichni významní demokratičtí političtí hráči kontinentální Evropy,

a to včetně Německa, později se proces evropské integrace šířil dále. Pro potřeby realizace vzájemné spolupráce jednotlivých vlád členských zemí bylo v 50. letech 20. století ustavenou uvnitř evropských společenství hned několik institucí, které ovšem primárně reprezentovaly vládní instituce ustavené na národní úrovni. V souvislosti s institucionální strukturou evropského integračního procesu se tak začínalo hovořit o demokratickém deficitu, protože evropské politické aranžmá postrádalo instituci, která by přímo reprezentovala občany členských zemí. A to i přesto, že již zakládající smlouvy předpokládaly vznik takové instituce. To se podařilo teprve v roce 1979 zavedením přímých voleb do Evropského parlamentu (EP), aniž by se tím ale podařilo naplno demokratický deficit odstranit (například v důsledku sice postupně posilujících, přesto poměrně slabých pravomocí EP apod.).

Od roku 2004 je součástí Evropské unie (EU) i Česká republika a právě v roce 2004 proběhly v ČR první volby do EP. Česká republika se tak stala nedílnou součástí historie evropského integračního procesu a o to naléhavější se dnes jeví potřeba historii tohoto stále probíhajícího projektu poznat. A to včetně jedné jeho významné otázky, kterou je problematika vývoje voleb a volební legislativy do EP. Zatímco problematice dějin evropské integrace je věnován poměrně velký prostor, druhá zmínovaná problematika je v rámci tohoto výkladu jakoby upozaděna. A to i navzdory tomu, že je jeho nedílnou součástí a navíc umožňuje lépe pochopit vývoj integračního projektu i postoje jednotlivých aktérů.

Rok 2014 tak přinesl hned několik podnětů ke zpětnému ohlédnutí. Mezi ty slabší, přesto nikoli nevýznamné impulsy patří pětatřicáté výročí konání prvních přímých voleb do EP a desáté výročí konání prvních voleb do EP v ČR. Významnějším podnětem pro tuto diskusi se nicméně jeví průběh samotných voleb do EP v ČR konaných ve druhé polovině května roku 2014 a převažující nezájem českých občanů o účast ve volbách. Při účasti 18,20 % voličů se ČR zařadila na chvost pomyslného žebříčku z hlediska volební účasti, hůře na tom z 28 členských zemí EU bylo už jen Slovensko.

Za jeden z často uváděných důvodů tohoto stavu, který se objevoval ve snaze vysvětlit tristní volební účast v evropských volbách v ČR, byla neznalost občanů ČR ohledně EU. Viněna byla odborníky částečně

média za to, že neinformují o evropské politice a o přínosech EU. A pokud už případně o EU informují, pak negativně a výrazně větší prostor poskytují kritikům (dnešní podoby) evropské integrace. Částečně padla vina na domácí politiky za to, že nedokážou prezentovat přínos členství v evropských strukturách. A v případě „eurooptimistů“ směřovala kritika i na to, že se nezapojují do veřejné diskuse, respektive že nereagují na kritické hlasy „euroskeptiků“.

Je ale třeba si přiznat, že pro Čechy je tato problematika cizí i proto, že se o ní neučili, nebo se o ní učili jen minimálně. Srovnávací sociologické průzkumy odhalují, že české školství selhává – například ve srovnání s ostatními členskými zeměmi EU – v problematice výchovy k občanství. V případě výchovy k evropanství jsou zjevně jeho výsledky ještě horší. Neznačená to ale samozřejmě, že se všichni musí nutně stát „euroentuziasty“. Bylo by ale přínosné a pro případnou relevantní diskusi o přínosech a nevýhodách členství v EU potřebné a podstatné, aby i případní „euroskeptici“ byli schopni své postoje a stanoviska k EU v takové diskusi podložit objektivními, relevantními a podloženými argumenty. Strašení se „zlým Bruselem“, eurem, ztrátou národní hrdosti a/nebo autonomie či rumem, úspornými žárovkami a pomazánkovým máslem totiž není příliš přínosné a současně je ukázkou jen malého obecného povědomí o evropské problematice.

Jednou z cest, jak povědomí a vzdělání o evropském integračním procesu, jeho výhodách a případných přínosech, ale i nedostacích a možných rizicích, zvýšit, je seznámit se s jeho novodobou historií. A to jak v obecné rovině, tak ideálně mnohem spíše v jeho jednotlivých detailech a problémech. Jen tak je možné evropský integrační proces pochopit a následně také relevantně a objektivně zhodnotit.

1. Cíle, metoda a struktura práce

Předkládaná studie se proto zaměřuje na představení vývoje problematiky voleb do EP v průběhu času. O EP se přitom hovoří teprve od března roku 1962. Předcházelo mu nejprve Společné shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli (*Common Assembly of the European Coal and Steel Community*). Od března roku 1958, tedy od Římských

smluv, které ustavily společné zastupitelské těleso pro všechna tři evropská společenství – Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), Euratom i Evropské hospodářské společenství (EHS), bylo dřívější Společné shromáždění ESUO transformováno v Evropské parlamentní shromáždění (*European Parliamentary Assembly*).

Text příspěvku přitom nemá žádné hlubší teoretické ambice. Nevychází ze žádné existující teorie, ani nezohledňuje existující integrační paradigmata, a neusiluje proto ani o interpretativní charakter. Jeho podstatou je metoda deskripce. S ohledem na výše řečené je tedy příspěvek koncipován do podoby deskriptivní případové studie.

Zkoumanou problematiku lze s ohledem na její vývoj rozdělit do dvou samostatných etap, které v podstatě dělí konání prvních přímých voleb do EP v roce 1979. Zatímco v první fázi vývoje diskusí a projednávání této problematiky je pozornost věnována především cestě k zavedení přímých voleb do EP, v následujícím období se jako hlavní cíl jeví snaha o nalezení kompromisu v otázce jednotných volebních pravidel. Prozatím jakýmsi posledním mezníkem v rámci diskuse o zavedení jednotného volebního systému bylo rozhodnutí Rady č. 772/2002/EC schválené v roce 2002¹, podle něhož EU zavádí několik základních principů, které jsou společné pro volby do EP ve všech členských státech.

V duchu výše představených „vývojových etap“ je text tohoto příspěvku strukturován do tří základních celků. První část se zabývá problematikou zavádění přímé volby poslanců EP od 50. let 20. století až do prvních přímých voleb do EP v roce 1979. Navazující pasáž popisuje diskusi o zavedení jednotných pravidel voleb do EP v 80. a 90. letech 20. století. Třetí celek pak představuje rozhodnutí Rady z roku 2002 a cestu k jeho přijetí, jakožto i současný stav diskuse o možnosti zavedení jednotných pravidel voleb poslanců EP napříč členskými zeměmi EU.

2. Na cestě k přímým volbám do Evropského parlamentu

Problematika způsobu ustavování EP a institucí, které EP předcházely (viz níže), je minimálně stejně tak stará, jako proces poválečné evropské integrace. Branislav Pavlovič, s odkazem na Burbanovu práci o EP

publikovanou v roce 1997, připomíná, že myšlenka zavedení přímých voleb do evropského shromáždění je dokonce starší než samotný proces evropské integrace. Poprvé se měla objevit, jako jakýsi první krok na cestě k evropskému sjednocení, již v roce 1948 během jednání kongresu v Haagu (Pavlovič, 2003, s. 83).

Ačkoli se přímé volby do EP staly realitou teprve v roce 1979, byla to již Smlouva o ESUO z roku 1952, jež zmiňovala možnost zavedení přímých a všeobecných voleb do Shromáždění, když byla v článku 21 explicitně uvedena možnost konání přímých voleb reprezentantů členských zemí ve Shromáždění ESUO, a to vždy podle pravidel stanovených příslušnou členskou zemí. Podstatné nicméně v této souvislosti je, že se jednalo o pouhou možnost, která ovšem nebyla realizována v praxi.

V důsledku chybějící politické vůle k zavedení přímých voleb bylo Shromáždění ESUO ustavováno nepřímou. Parlamenty členských zemí delegovaly každý rok předem stanovený počet poslanců národních parlamentů do Shromáždění ESUO. Samotný mechanismus výběru členů Shromáždění přitom nebyl stanoven. Vlády každé členské země si mohly samy stanovit způsob výběru svých delegátů do Shromáždění. Pokud tak například měla členská země dvoukomorový parlament, bylo ponecháno na rozhodnutí národních vlád členských států, aby rozhodly, zda ve Společném shromáždění ESUO zasednou zástupci obou komor národního parlamentu (jako například v Itálii), nebo pouze jedné z obou komor (jako v případě Spolkové republiky Německo, kterou ve Shromáždění ESUO zastupovali poslanci Spolkového sněmu – *Bundestag*).

Problematiku ustavování Shromáždění se posléze zabývala i o šest let později uzavřená Smlouva o EHS. Stávající Shromáždění bylo článkem 138, odstavcem 3 Smlouvy o EHS pověřeno úkolem zpracovat návrh na zavedení přímých a všeobecných voleb do Shromáždění. Vedle přímých voleb evropských poslanců se mělo Shromáždění navíc současně zaměřit na nalezení jednotného řádu pro volbu poslanců Evropského parlamentního shromáždění, který by byl závazně platný ve všech členských zemích tří evropských společenství.

Evropské parlamentní shromáždění se začalo obratem touto problematikou vážně zabývat a výsledkem bylo předložení Dehousseovy

zprávy v polovině května roku 1960. Již tento první předložený návrh si byl ovšem vědom možných problémů souvisejících s požadavkem jednotných volebních procedur ve všech členských zemích. To se zřejmě odráželo například ve formulaci článku 9 návrhu, který nehovořil o jednotném volebním systému, ale o jednotné proceduře v nejvyšší možné míře (explicitně se zde uvádělo „as uniform as possible“). Tento návrh tak předpokládal jakési kompromisní řešení mezi textem Smlouvy o EHS a stávajícím stavem, když navrhoval, že dvě třetiny poslanců Shromáždění budou voleni v přímých volbách, zatímco zbývající třetina bude delegována národními parlamenty, jako tomu bylo doposud.

Protože se ale pro přijetí návrhu vyžadoval jednomyslný souhlas Rady, nebyla Dehousseova zpráva přijata. A to především pro nesouhlas Francie, která odmítala přímé volby členů Shromáždění s odkazem na skutečnost, že nechce posilovat nadnárodní charakter evropského integračního procesu (viz například Reif, 1984, s. 233). V 60. letech navíc odmítala zavedení přímých voleb i část německých poslanců Shromáždění. Domnívali se totiž, že by takový krok znamenal faktické potvrzení a legitimizaci rozdělení Německa do dvou samostatných států. Změna v tomto přístupu nastala až v souvislosti s východní politikou (*Ostpolitik*) západoněmeckého kancléře Willyho Brandta (Pavlovič, 2003, s. 85).

Po neúspěchu Dehousseovy zprávy diskuse o možnosti zavedení přímých voleb do evropského Shromáždění na čas utichla. Svou roli přitom mimo jiné sehrála i skutečnost, že evropský integrační proces byl v průběhu 60. let vystaven jiným, závažnějším otázkám. Otázka zavedení přímých voleb do Shromáždění se tak znovu objevila až v 70. letech, do jisté míry v návaznosti na některé závěry z haagského summitu konaného v roce 1969. Především pak v souvislosti s konstatováním, že zavedení přímých voleb do Shromáždění nebude znamenat posilování pravomocí této instituce. Mezi zavedením přímých voleb europoslanců a posilováním pravomocí Shromáždění totiž neměla existovat bezprostřední souvislost. Toto stanovisko bylo posléze stvrzeno na pařížském summitu konaném v roce 1974.

S ohledem na těžkosti objevujícími se v souvislosti s možností zavedení přímé volby poslanců Shromáždění bylo čím dál tím více zřejmé,

že bude třeba úkol vtělený do textu článku 138 Smlouvy o EHS, tedy přímé volby do EP podle jednotného volebního systému pro všechny členské země, vyřešit postupně ve dvou krocích. Otázka zavedení jednotného volebního systému tak byla na dlouhou dobu upozaděna a hlavní důraz v jednáních byl položen na zavedení přímých voleb do EP. Současně došlo k významné modifikaci principu jednotného volebního systému do minimalistické podoby, tedy do podoby společných základních principů volebních pravidel. Těmi se měly stát principy rovných, všeobecných, tajných a přímých voleb (viz například iniciativa EP z ledna roku 1975, známá též jako Patijnova zpráva). Naopak v nastavení volebních systémů v jednotlivých členských státech Evropských společenství (ES) měla být umožněna odlišná národní specifika.

Následně v září roku 1976 přijala Rada *Akt o zavedení přímých a všeobecných voleb poslanců Shromáždění* (takzvaný Bruselský akt; dále jen Akt), kterým byly *de facto* zavedeny přímé volby do EP, přičemž první přímé volby proběhly v roce 1979. Akt se zabýval pouze otázkou zavedení přímých voleb členů EP, zatímco otázku jednotného volebního systému neřešil. Jednoznačně se totiž ukázalo, že na možnosti zavedení jednotného volebního systému neexistuje politická shoda. I proto Akt z roku 1976 upravoval pouze základní zásady voleb do EP, jako například stanovení dnů konání voleb, počtu mandátů pro jednotlivé členské země, způsobu vzniku a zániku mandátu, otázku neslučitelnosti funkcí apod.

Nastavení základních parametrů volebního systému pro volby do EP v každé členské zemi naopak ponechal Bruselský akt na rozhodnutí národních vlád. Současně ale i Akt předpokládal, že v budoucnu dojde k zavedení jednotného volebního systému. V článku 7 odstavci 1 bylo Shromáždění přímo pověřeno, s odvoláním na Smlouvy o ESUO, EHS a Euratom, k vypracování návrhu na zavedení jednotného volebního systému. Nepřímo pak tato skutečnost vyplývá z některých dalších článků, které omezují platnost těchto článků okamžikem vstupu jednotlivých volebních procedur v platnost (viz například článek 7 odstavec 2, články 11 a 12 Aktu atd.). Na druhou stranu ale Akt nestanovoval žádný časový harmonogram přijetí takového rozhodnutí.

3. Neúspěšné pokusy o unifikaci volebních pravidel z osmdesátých a začátku devadesátých let

Zavedení přímých voleb do EP tak znovu otevřelo otázku zavedení jednotného volebního systému pro volby do EP. Aktivitu v tomto směru vyvíjeli zejména členové EP. Přesto se jejich aktivity nezdály být dlouhou dobu příliš úspěšné a sledovaný cíl se nedařilo prosadit.

Hlavní překážku na cestě k zavedení k jednotnému volebnímu systému přitom od 70. let až v podstatě do sklonku 90. let představovaly především zájmy politické reprezentace Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Tamní politické elity se přitom odkazovaly především na domácí politickou situaci a tamní politické tradice. Případné zavedení volebního systému poměrného zastoupení pro volby do EP bylo v zemi s tradicí většinového volebního systému prosté většiny (*first-past-the-post system*) a dvoustranického formátu vnímáno jako potenciální destabilizační prvek pro domácí politiku, zejména ze strany obou hlavních britských politických stran (viz například Reif, 1984, s. 242; srov. Millar, 1990, s. 40–41).

Odpůrci jednotného volebního systému také stále více zdůrazňovali nutnost dodržovat princip subsidiarity, který představuje jeden ze základních pilířů procesu rozhodování v rámci integračního procesu. Podle zásady subsidiarity platí, že na evropské úrovni smí být přijímány jen takové normy, u kterých je to nezbytně nutné pro fungování politik ES. Princip subsidiarity se tak měl podle odpůrců unifikace evropských volebních pravidel vztahovat i na nastavení pravidel hlasování pro volby do EP v jednotlivých členských zemích. Případné zavedení jednotného volebního systému ze strany ES, respektive později EU se totiž jeho odpůrcům jevilo jako zásah do vnitřních záležitostí členských zemí, o nichž mají v souladu s platností principu subsidiarity výlučně rozhodovat členské země. Jak při zpětném hodnocení podotýká například politolog Jan Outlý, strategie odpůrců unifikace volebních pravidel byla nakonec úspěšná. V zásadě totiž neexistuje důvod, proč by některou ze základních funkcí EP omezovala skutečnost, že poslance vyberou občané v jednotlivých zemích podle různých pravidel (Outlý, 2007, s. 6–7).

Navzdory výše naznačeným potížím se členové EP nevzdávali a pokračovali ve svých aktivitách. Zejména v průběhu 80. a posléze i během 90. let bylo v této věci předloženo několik nikoli bezvýznamných iniciativ. Oproti dřívějšímu období ovšem převzali otěže aktivity v těchto iniciativách od socialistů (především belgického socialisty Dehousse či nizozemského sociálního demokrata Patijna) křesťanští demokraté (Francouz Seitlinger, Němec Bocklet či Řek Anastassopoulos), respektive liberálové (Belgičan de Gucht). Mezi asi nejvýznamnější iniciativy poslanců EP z tohoto období tak patří Seitlingerova zpráva z března roku 1982, Bockletova zpráva z února roku 1985, tři de Guchtovy zprávy z období let 1991 až 1993 (první verze byla předložena v květnu roku 1991, druhá modifikovaná verze pochází z června roku 1992 a konečná třetí verze návrhu byla přijata v EP v březnu roku 1993) a v neposlední řadě Anastassopoulosova zpráva z července roku 1998.

V březnu roku 1982 byla předložena zpráva francouzského europoslance Seitlingera, která řešila otázku jednotného systému voleb do EP. Seitlingerova zpráva navrhovala zavést pro všechny členské země volební systém poměrného zastoupení při volbách do EP. Voličům mělo být umožněno udělovat preferenční hlasy a mandáty se měly mezi kandidující subjekty rozdělovat prostřednictvím metody d'Hondtova dělitele. Současně zpráva navrhovala, aby členské země rozdělily své území pro potřeby voleb do EP do více volebních obvodů s tím, že v každém z volebních obvodů se mělo při volbách do EP rozdělovat od tří do patnácti poslaneckých mandátů. Volby do EP měly navíc probíhat v průběhu dvou dnů. Všechny ostatní parametry, jako například počet a přesná velikost volebních obvodů (v rámci stanoveného rozmezí) či charakter kandidátních listin, měly být ponechány na rozhodnutí vlád jednotlivých členských zemí.

Ani návrh předložený v Seitlingerově zprávě ovšem nebyl schválen, protože nebylo dosaženo požadované jednomyslnosti v Radě. Kromě výše uvedeného odporu britských politických představitelů byl jednou z příčin neúspěchu Seitlingerova návrhu i nesouhlas představitelů některých členských států, které užívaly v národních volbách celostátních volebních obvodů, s návrhem na rozdělení území členských zemí ES při volbách do EP do více volebních obvodů (Pavlovič, 1998, s. 86).

Po neúspěchu Selitligerovy zprávy byla v únoru roku 1985, tedy nedlouho po volbách do EP konaných v polovině června roku 1984, předložena takzvaná Bockletova zpráva. Tato zpráva ve své podstatě vycházela z dřívější Seitligerovy zprávy, ale některá její opatření, na základě zkušeností z předchozích diskusí ohledně Seitligerovy zprávy, výrazně modifikovala. Nejvýraznější změnu přitom asi představovala skutečnost, že došlo k oslabení důrazu na zavedení jednotného volebního systému, který budil značné kontroverze. Namísto toho Bockletova zpráva usilovala o nalezení minimalistických společných základních principů, které by byly závazné pro všechny členské země při stanovování pravidel hlasování při volbách do EP. Současně se předpokládalo, že všechny ostatní parametry budou ponechány na rozhodnutí národních vlád. Společnými základními principy se přitom měly stát volební systém poměrného zastoupení a metoda d'Hondtova dělitele během procesu přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty. Naopak počet a velikost volebních obvodů či charakter kandidátních listin měly být, oproti návrhu obsaženému v předchozí Seitligerově zprávě, ponechány na rozhodnutí národních vlád, podobně jako i ostatní parametry volebního systému. Ani tento minimalistický návrh však nakonec nebyl přijat.

Neúspěch dvou krátce po sobě předložených návrhů dočasně utlumil diskuse o možnosti zavedení jednotného volebního systému pro volby do EP. Přesto tato myšlenka zcela nevymizela a ještě v průběhu 80. let se stala předmětem několika politických i odborných diskusí. Evropský parlament se nicméně nebyl schopen ve svém druhém funkčním období (1984 až 1989) na žádném z návrhů v této věci shodnout. Dalším výrazným okamžikem v rámci této diskuse se tak stanou až de Guchtovy zprávy z počátku 90. let.

De Guchtovy zprávy na jedné straně významným způsobem navazují na text předchozího Bockletova návrhu, na straně druhé ve svém znění odráží průběh mezivládních konferencí souvisejících s procesem přijímání Smlouvy o Evropské unii, v jejichž rámci byl kladen velký důraz na princip subsidiarity. De Guchtovy zprávy se proto, podle svého zdůvodnění, snažily nalézt vyvážený kompromis mezi původním článkem 138, odstavcem 3 Smlouvy o EHS na straně jedné a zásadou

subsidiarity na straně druhé. Fakticky je to ale právě tento dokument (de Guchtova zpráva), který se asi nejvíce vzdálil myšlence jednotného volebního systému.

Cestou k nalezení hledaného kompromisu přitom mělo opět být nalezení společných volebních principů, nikoli však jednotného volebního systému. Výsledkem tak byl návrh na zavedení volebního systému poměrného zastoupení pro volby do EP ve všech členských zemích. Toto ustanovení se ovšem nemělo vztahovat na země, které užívají v národních volbách většinový volební systém s jednomandátovými volebními obvody. V případě takovýchto zemí nemusel být podle de Guchtova návrhu volební systém poměrného zastoupení dodržen striktně ve všech volebních obvodech. Naopak až dvě třetiny z celkového počtu mandátů EP zde mohly být rozdělovány podle většinového volebního systému s jednomandátovými volebními obvody. Zbylá třetina mandátů pak měla být v takovýchto zemích rozdělena pomocí volebního systému poměrného zastoupení tak, aby byla v konečném důsledku ještě zachována proporční alokace mandátů, a tedy princip poměrného zastoupení. V tomto smyslu tedy šlo o jednoznačný ústupek vládě Spojeného království v důsledku její neochoty zavést volební systém poměrného zastoupení.

Ostatní parametry volebního systému měly být podle de Guchtovy zprávy ponechány na rozhodnutí vlád členských států. Návrh dokonce výslovně hovořil o tom, že má být ponechán prostor pro řadu vlastních specifických nastavení volebního systému ze strany národních vlád, přičemž jediným omezením má být právě výše zmiňovaný princip poměrného zastoupení. Pouze v otázce případného zavedení zákonem stanovené uzavírací klauzule mělo být národním legislativcům doporučeno, aby se její hranice pohybovala od tří do pěti procent z celkového počtu odevzdaných platných voličských hlasů.

Ani návrhy z de Guchtových zpráv ale nakonec nebyly schváleny. Do značné míry za to mohly komplikace provázející proces ratifikace Smlouvy o EU (takzvané Maastrichtské smlouvy), které pozdržely i hlasování o třetí de Guchtově zprávě. V důsledku tohoto vývoje tak nebylo z časových důvodů možné aplikovat tento návrh na volby do EP konané v červnu roku 1994.

Přesto je i Maastrichtská smlouva zásadní pro další vývoj zkoumané diskuse o možnosti zavedení jednotných volebních pravidel do EP. Smlouva o EU totiž zavedla institut občanství Unie pro všechny obyvatele členských zemí a na základě toho jim přiznala soubor základních práv. Mezi tato práva patří, mimo jiné, také možnost účastnit se voleb do EP v zemi, v níž má volič bydliště, aniž by musel být jejím státním občanem. Pro možnost volit do EP postačuje občanství některé z členských zemí EU. A právě v této souvislosti vyvstala potřeba koordinace pravidel voleb do EP tak, aby zákony jednotlivých zemí nejen formálně umožňovaly výkon volebního práva jiným občanům EU, ale aby také po faktické stránce nedošlo ke komplikacím. Jde například o zamezení duplicitní volby, požadovanou minimální délku pobytu v zemi apod. (Outlý, 2007, s. 7).

Maastrichtská smlouva navíc rovněž pozměnila pozici EP v celém procesu hledání a rozhodování ohledně jednotného volebního systému do EP. Zatímco do vstupu Smlouvy o EU v platnost byl EP „pouze“ návrhatelem, počínaje Maastrichtskou smlouvou se stal rovněž „spoluschvalovatelem“, protože se nově vyžadoval nejen jednomyslný souhlas Rady, ale i souhlas EP (Fiala a Pitrová, 2003, s. 281). Odpovídající pravidla pro implementaci společných volebních zásad měla podle Smlouvy členským státům předložit Rada ES. Ta tak učinila na začátku prosince roku 1993 ve Směrnici 93/109/ES (dále jen Směrnice)². Spolu s Aktem tvořila Směrnice základní zdroje, z nichž měla vycházet znění příslušných volebních zákonů v jednotlivých členských zemích.

Snaha o přijetí univerzální podoby volební procedury pokračovaly na půdě EP a v červnu roku 1998 tato instituce formulovala doporučení adresované zákonodárným orgánům všech členských zemí. Dokument mimo jiné radí uplatnit metodu d'Hondtova dělitele pro přidělování mandátů či přijmout maximálně pětiprocentní hranici zákonem stanovené uzavírací klauzule. Doporučuje ale také například uzákonit povinnou účast ve volbách do EP (Baimbridge a Darcey, 2001, s. 253).

4. Rozhodnutí Rady z roku 2002

Na sklonku 90. let pokračovala diskuse o možnosti zavedení jednotného volebního systému do EP. V Amsterodamské smlouvě nejprve Rada,

v návaznosti na dosavadní vývoj, modifikovala původní znění článku 138, odstavce 3 Smlouvy o EHS do podoby, že EP má vypracovat návrh na zavedení jednotného volebního systému ve všech členských státech nebo na zavedení zásad, které budou společné pro všechny členské země EU. Podstatná v tomto kontextu byla i zásadní politická změna, ke které došlo ve Spojeném království. V parlamentních volbách konaných v květnu roku 1997 totiž po dlouhých osmnácti letech zvítězili labouristé, kteří následně změnili volební systém používaný ve volbách do EP z většinového na poměrný. Volby členů EP konané v polovině června roku 1999 tak již proběhly ve všech členských zemích EU prostřednictvím stejného typu volebního systému, volebního systému poměrného zastoupení.

V návaznosti na tento vývoj byla v červenci roku 1998 předložena Anastassopoulosova zpráva, která navrhovala několik základních volebních principů, které by měly být přijaty všemi členskými státy pro volby do EP. Vedle všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasování to mělo být zavedení volebního systému poměrného zastoupení do EP ve všech členských zemích EU. Národní vlády si naopak měly samy určit počet a velikost volebních obvodů. V této otázce ovšem mělo platit, že členské země EU s populací vyšší než 20 milionů měly své území při volbách do EP rozdělit do více volebních obvodů. Naopak na členské země s méně než 20 miliony obyvatel se toto ustanovení nevztahovalo³. Národní vlády si dále měly samy stanovit, jakým způsobem budou přepočítávány voličské hlasy na poslanecké mandáty, jaký bude charakter kandidátních listin – tedy zda budou moci voliči udělovat preferenční hlasy, či zda dojde k zavedení zákonem stanovené uzavírací klauzule a v jaké výši. V poslední zmiňované otázce ovšem měly být národní vlády limitovány ustanovením, že hranice uzavírací klauzule nesmí přesáhnout hodnotu pěti procent z celkového počtu hlasů.

Bez zajímavosti pak jistě není ani návrh obsažený v článku 7 Anastassopoulosovy zprávy. Počínaje volbami do EP konanými v roce 2009 mělo dojít k zavedení takzvaného evropského volebního obvodu, jehož hranice by odpovídaly hranicím EU. V tomto volebním obvodu se mělo rozdělovat deset procent mandátů z celkového počtu poslanců EP a předkládala by se zde jednotná evropská kandidátní listina.

Pro evropské volby konané v roce 1999 tak již všech patnáct členských zemí EU, včetně již zmiňovaného Spojeného království, přijalo princip poměrného zastoupení. Na ostatní doporučení EP však jednotlivé členské země reagovaly rozdílně. Většina z patnácti zemí se sice při výběru metody pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty přiklonila k variantě d'Hondtova dělitele. Avšak uplatnily se zde také Hare-Niemeyerova metoda, modifikovaný dělitel Saint-Laguë, jakožto i metoda jednoho přenosného hlasu (*single transferable vote*) v Irsku. Třetina zemí (Rakousko, Francie, Německo, Řecko a Švédsko) zahrnuje do svých volebních zákonů pro volby do EP uzavírací klauzuli, z toho Německo a Francie v maximální možné výši pěti procent hlasů. Současně pouze ve čtyřech členských státech (Belgii, Řecku, Lucembursku a Itálii) volební zákon požadoval, aby se občané dostavili k volbám povinně.

Prozatím posledním klíčovým okamžikem v rámci zkoumané diskuse se stalo rozhodnutí Rady č. 2002/772/EC z druhé poloviny září roku 2002, které novelizuje Akt o přímých volbách z roku 1976. Mimo jiné v důsledku blížícího se takzvaného východního rozšíření o deset nových států plánovaného na rok 2004 bylo potřeba revidovat existující volební pravidla pro volby poslanců EP. Pro potřeby harmonizace pravidel voleb do EP napříč členskými zeměmi tak bylo přijato několik společných principů, platných pro všechny členské země EU.

David Farrell a Roger Scully v této souvislosti poznamenali, že k dohodě na předpisu volebních pravidel do EP došlo v pravý čas. Země, které měly do EU vstoupit v rámci východního rozšíření a EP volit spolu s ostatními členskými státy EU v roce 2004, právě v této době připravovaly návrhy svých národních legislativ pro volby do EP. Neměly tak jinou možnost, než svá pravidla o volbách do EP odvodit od této evropské normy z roku 2002. Naproti tomu případné odložení dohody až na dobu po vstupu těchto deseti zemí střední, východní a jihovýchodní Evropy hrozilo snížením pravděpodobnosti dosažení kompromisu, neboť by do debaty vstoupilo množství aktérů používajících na národní úrovni řadu hybridních úprav volebních systémů (Farrell a Scully, 2005, s. 969–971).

Přijetí volebních pravidel v roce 2002 tak lze do jisté míry označit za úspěch, zejména s ohledem na předchozí vývoj. Na druhou stranu

je pravdou, že norma v podstatě pouze shrnovala aktuální stav již platné evropské volební legislativy v jednotlivých tehdejších členských zemích, spíše než že by je zavazovala k přijetí nových pravidel. A to včetně Velké Británie, která k proporční volbě přistoupila již v roce 1999. Ve svém důsledku je tak v podstatě možné konstatovat, že přijatý akt směřuje spíše k tomu, aby zúžil rozpětí národních variací volebních zákonů. Nestanovuje totiž striktní pravidla, ale naopak ponechává členským zemím značnou volnost při stanovování konkrétní podoby volebního systému.

Volby do EP se tak od rozhodnutí Rady z roku 2002 konají podle zásad poměrného zastoupení, a to buď za použití kandidátních listin, nebo prostřednictvím volebního systému jednoho přenosného hlasu (jak je tomu v Irsku, Severním Irsku a na Maltě). Členské země přitom mají volnost v rozhodování, zda do volebních legislativ zahrnou možnost preferenčního hlasování, jakožto i ve stanovování počtu a velikosti volebních obvodů. Jediným omezením v tomto duchu je požadavek, aby byla zajištěna proporční alokace mandátů. Pokud se jakákoli z členských zemí rozhodne zavést zákonem stanovenou uzavírací klauzuli, což je podle tohoto rozhodnutí Rady přípustné, neměla by tato klauzule přesáhnout hranici pěti procent z celkového počtu odevzdaných platných hlasů voličů. V neposlední řadě rozhodnutí Rady připouští, že konkrétní nastavení pravidel pro volby do EP může být přizpůsobeno specifickým národním podmínkám. I tato specifika ovšem musí podle rozhodnutí Rady respektovat proporční podstatu voleb.

Ani přijetím rozhodnutí Rady z roku 2002 se ale otázka možnosti sjednocení pravidel voleb do EP ve všech členských zemích EU neuzavřela. Naopak další postupné posilování pravomocí EP, naposledy v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy, bylo a je podnětem pro další návrhy na reformu evropských volebních pravidel. Důkazem této skutečnosti může být například Duffova zpráva z dubna roku 2011. Podle návrhu obsaženého v Duffově zprávě mají volby do EP probíhat vždy v květnu roku, kdy se mají konat volby do EP, a nikoli již nadále v červnu, jako je tomu nyní. Všichni voliči ve všech členských zemích EU mají hlasovat pro politické strany prostřednictvím přísně vázaných

kandidátních listin – tedy kandidátek, na nichž by nemohly přidělovat preferenční hlasy. Poslanecké mandáty mají být mezi kandidující subjekty rozdělovány prostřednictvím metody d'Hondtova dělitele, a to při neexistenci zákonem stanovené uzavírací klauzule. V další části pak Duffova zpráva navazuje na dřívější návrh, který se objevil již v Anastassopoulosově zprávě z roku 1998 na zavedení celoevropského volebního obvodu. Podle Duffa by mělo být celkem 25 členů EP volebno v jednom celoevropském volebním obvodu, jehož hranice by odpovídaly vnějším hranicím EU. Voliči by si zde vybíraly z nadnárodních kandidátních listin (*transnational lists*), které by musely zahrnovat kandidáty z nejméně třetiny členských států EU. Každý volič by tak fakticky disponoval dvěma hlasy, přičemž jedním hlasem by volil na národní úrovni z národních či regionálních kandidátních listin a jeden hlas by pak odevzdával v rámci celoevropské úrovně. Duffova zpráva byla projednána v plénu EP v červenci roku 2011 a následně byla vrácena do výboru k dalšímu projednávání. Současně bylo zdůrazněno, že proces reformy evropských volebních pravidel představuje velmi citlivé, a tedy potenciálně kontroverzní téma.

Závěr

Problematika způsobu ustavování EP a jemu předcházejících orgánů (Shromáždění ESUO, Evropské parlamentní shromáždění) je přinejmenším stejně stará, jako proces poválečné evropské integrace. Zmínku o společném evropském zastupitelském orgánu je nicméně možné najít ještě dříve, nejpozději již v roce 1948. Tato problematika přitom prošla v průběhu druhé poloviny 20. a začátku 21. století poměrně zajímavou genezí.

Ačkoli se zpočátku v případě Shromáždění jednalo o instituci, která nebyla volena přímo ve volbách, ale byla obsazována delegáty jednotlivých členských států ESUO z řad poslanců národních parlamentů, objevilo se již v roce 1952 v textu zakládající Smlouvy Evropského společenství uhlí a oceli, konkrétně v článku 21, ustanovení o možnosti zavedení přímých voleb reprezentantů členských zemí podle pravidel stanovených příslušným členským státem. Pro schválení zavedení

přímé volby poslanců Shromáždění však dlouhou dobu neexistovala potřebná politická vůle. Nic na tom nezměnila ani Smlouva o Evropském hospodářském společenství z roku 1957. A to i přesto, že článek 138, odstavec 3 Smlouvy o EHS pověřoval Shromáždění úkolem připravit návrh na zavedení přímé volby poslanců Shromáždění, navíc podle jednotných volebních pravidel ve všech členských zemích.

Jestliže otázka zavedení přímých voleb byla velmi problematičtá, otázka jednotného volebního systému byla – a dodnes je – natolik kontroverzní, že se jednotná volební pravidla doposud nepodařilo zavést, jakkoli bylo vypracováno několik zpráv s řadou návrhů, jak tuto problematiku řešit. Vývoj této problematiky totiž vypadal tak, že navzdory neustálému předkládání nových návrhů se diskuse a předkládané návrhy stále více vzdalovaly od možnosti zavedení jednotného volebního systému. Namísto toho se hledala spíše jiná, minimalistická řešení, jak uspokojit původní požadavek na jednotný volební systém, a přesto jej nemuset zavést. Naproti tomu přímé volby poslanců EP probíhají pravidelně v pětiletých intervalech od roku 1979, kdy proběhly první přímé volby do EP.

Zatím posledním převratným okamžikem v rámci diskuse o zavedení jednotného volebního systému bylo rozhodnutí Rady č. 772/2002/EC schválené v roce 2002, podle něhož EU zavádí několik základních principů, které jsou společné pro volby do EP ve všech členských státech EU. Těmito společnými principy jsou opatření, že poslanci EP musí být voleni systémem poměrného zastoupení – avšak rozhodnutí, zda půjde o poměrný systém s kandidátními listinami nebo nominální systém jednoho přenosného hlasu, je již ponecháno na národních vládách. Procentní hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule nesmí přesáhnout hodnotu pěti procent – ovšem rozhodnutí, zda bude zavedena a v jaké konkrétní výši, či zda zavedena nebude, závisí opět „pouze“ na rozhodnutí národních politických elit.

Zcela v souladu s předchozím vývojem se tak jedná o kompromisní a především minimalistické řešení na složité cestě k zavedení jednotného volebního systému. Naprostá většina parametrů volebního systému je ponechána na rozhodnutí národních vlád. Výsledkem proto je, že ve své podstatě jediným skutečným společným prvkem pravidel

hlasování ve volbách do EP ve všech členských zemích je princip poměrného zastoupení. Jeho konkrétní podoba, respektive nastavení jednotlivých parametrů jsou však již ponechány na rozhodnutí národních legislativ. V důsledku toho se dnes ve skutečnosti setkáváme s celkem osmadvaceti specifickými variantami volebního systému poměrného zastoupení při volbách do EP (podrobněji viz například Charvát a Outlý, 2015). V každém členském státě EU je tak proporční volební systém pro volby EP nastaven v poněkud odlišné podobě.

Poznámky:

- ¹ Přesný název tohoto rozhodnutí zní: Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom (2002/772/EC, Euratom).
- ² Přesný název tohoto rozhodnutí zní: Směrnice Rady, kterou se stanoví podrobná opatření pro výkon práva občanů Evropské unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky, volit a být voleb ve volbách do Evropského parlamentu – 393L0109.
- ³ Dokonce ještě původní podoba návrhu, který vedl k přijetí evropské normy v roce 2002 (viz níže), počítala s povinností zřídit volební obvody v zemích s více než 20 miliony obyvateli (Farrell a Scully, 2005, s. 970).

Literatura a zdroje:

Akt o přímých a všeobecných volbách poslanců Shromáždění [online]. 1976 [cit. 2015-04-24]. Dostupný z http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2_4_0_en.htm

ANASTASSOPOULOS, G. *Report on a proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament, doc. A4-0212/98* [online]. 2. červenec 1998 [cit. 2015-04-24]. Dostupný z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1998-0212+0+DOC+XML+V0//EN>.

- BAIMBRIDGE, M. a DARCY, D. European Electoral Systems and Disproportionality. In LODGE, J. (ed.) *The 1999 Elections to the European Parliament*. Houndmills a New York: Palgrave, 2001, pp. 252–262.
- DUFF, A. *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 EP (2009/2134(INI))* [online]. 2009 [cit. 2015-04-24]. Dostupný z <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/reports.do?language=EN&committeeBean.comId=2876>.
- FARRELL, D. M. a SCULLY, R. Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems? *Journal of Common Market Studies*, 2005, Vol. 43, No. 5, pp. 969–984.
- FIALA, P. a PITROVÁ, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- CHARVÁT, J. a OUTLÝ, J. Pravidla voleb do Evropského parlamentu v roce 2014: poměrné zastoupení v dvaceti osmi specifických národních variacích. *Politics in Central Europe*, 2014, Vol. 11, No. 1.
- MILLAR, D. A uniform electoral procedure for European elections. *Electoral Studies*, 1990, Vol. 9, No. 1, pp. 37–44.
- OUTLÝ, J. The Electoral System for Elections to the European Parliament: A Comparison of the Original and the Newly Admitted Countries. *Contemporary European Studies*, 2007, Vol. 2, No. 2, pp. 5–20.
- PAVLOVIČ, B. Európske voľby – cesta k väčšej legitimitě Európskeho parlamentu? *Politologická revue*, 2003, roč. 9, č. 2, s. 80–103.
- REIF, K. Transnational problems of a uniform procedure for European elections. In: GROFMAN, B., LIJPHART, A. (eds.) *Choosing an electoral system: Issues and alternatives*. New York: Praeger, 1984. pp. 231–245.
- Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom (2002/772/EC, Euratom) [online]. 2002 [cit. 2015-04-24]. Dostupný z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0772:EN:NOT>.
- Směrnice Rady č. 93/109/ES, ze dne 6. 12. 1993, kterou se stanoví podrobná opatření pro výkon práva občanů Evropské unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky, volit a být voleb ve volbách do Evropského parlamentu – 393L0109 [online]. 1993 [cit. 2015-04-24]. Dostupný z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1993:0534:FIN:EN:PDF>.
- Smlouva o EU, Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty of Functioning of the European Union (2010/C 83/01) [online]. *Official*

Journal of the European Union, vol. 53, 30. března 2010, C83 [cit. 2015-02-24].
Dostupný z [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=O-
J:C:2010:083:FULL&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN).

Kontakt na autora příspěvku:

Mgr. Jakub Charvát, Ph.D.
Metropolitní univerzita Praha
Dubečská 900/10
100 31 Praha 10
email: jakub.charvat@mup.cz