

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Zastupitelská demokracie na evropské úrovni

2015

Markéta Novotná

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.
Katedra evropského práva

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 18. 5. 2015

Markéta Novotná

Poděkování

Děkuji vedoucímu diplomové práce JUDr. Ing. Jiřímu Zemánkovi, CSc. za řadu cenných rad, podnětů a připomínek a za podporu při vedení mé diplomové práce.

Obsah

Úvod	2
1 Zastupitelská demokracie	5
1.1 Demokracie	5
1.2 Zastupitelská demokracie.....	7
1.3 Demokratická legitimita Evropské unie.....	8
1.4 Otázka demokratického deficitu.....	10
2 Evropský parlament.....	17
2.1 Vývoj Evropského parlamentu	17
2.2 Volby do Evropského parlamentu	19
2.2.1 Historie voleb do Evropského parlamentu.....	19
2.2.2 Volební postupy: Společná pravidla pro všechny členské státy	20
2.2.3 Charakter voleb do Evropského parlamentu.....	25
2.2.4 Degresivní proporcionalita	28
2.2.5 Uzavírací klauzule	29
3 Srovnání Spolkové republiky Německo a České republiky ve věci ústavnosti uzavírací volební klauzule.....	30
3.1 Nález německého Spolkového ústavního soudu 2011	30
3.1.1 Reakce.....	32
3.1.2 2013 Evropský volební zákon.....	33
3.1.3 Zrušení uzavírací klauzule po roce 2014	34
3.1.4 Disentující názor	36
3.2 Česká republika.....	36
3.2.1 Volby v roce 2014.....	37
3.2.2 Usnesení Nejvyššího správního soudu	38

3.2.3	Odlišné stanovisko	40
3.2.4	Ústavní soud	41
3.2.5	Další teoretická východiska	45
4	Závěr	50
5	Seznam zkratk.....	55
6	Použitá literatura a prameny	56
6.1	Tištěná literatura.....	56
6.2	Právní předpisy	56
6.3	Judikatura.....	57
6.4	Odborné články	58
6.5	Články a prameny dostupné online	59
7	Resumé.....	60
8	Klíčová slova	61
9	Keywords.....	62

„Smyslem zastupitelské vlády je, když celý lid, nebo jeho značná část vykonává, prostřednictvím periodicky volených zástupců, konečnou kontrolní moc, která v každé ústavě musí někde spočívat.“¹

¹ Mill, John Stuart. *Representative government*. London, Parker, Son, and Bourn, 1861, s. 16, 99-100. vlastní překlad citace autorem, originální znění: „The meaning of representative government is, that the whole people, or some numerous portion of them, exercise through deputies periodically elected by themselves the ultimate controlling power, which, in every constitution, must reside somewhere.“

Úvod

Zastupitelská demokracie není, ostatně jako jakákoliv jiná forma vlády, zcela ideální a má jako zřízení řadu úskalí. Jedná se o systém vlády, kdy lid vkládá svou důvěru do rukou volených zástupců, jež se mají jeho jménem podílet na výkonu státní moci. Již z tohoto zcela základního pojetí vyvstávají problémy, jakými je například způsob volby tohoto zástupce. Tyto problémy jsou pak ještě zesílené, pohybuje-li se na evropské úrovni, kde je postihovaná oblast a její diferenciací několikrát větší než na úrovni národní. Je třeba podotknout, že mluvíme-li o evropské úrovni, mluvíme vlastně o Evropské unii, která je základním projevem evropského integračního procesu.

Po nezbytném historickém vývoji demokracie jako takové a následně demokracie zastupitelské, jakožto jedním ze základních modelů demokracie, bych chtěla popsat zvláštnosti, které pro tuto formu vlády vyvstávají právě na evropské úrovni. Specifikem je především demokratická legitimita Evropské unie, která ve svém klasickém slova smyslu bývá spojována především s lidem, jakožto suverénem od kterého je legitimita odvozena, a právě tento lid na evropské úrovni chybí. S legitimitou úzce souvisí problém demokratického deficitu a především snaha o jeho snížení. Tento pojem se stal evropským v rámci Laekenské deklarace, která svolala Konvent o budoucnosti Evropy, a značí mezi jinými nedostatečnou demokratickou legitimitu institucí Evropské unie.

Ve druhé části své práce bych se chtěla zabývat Evropským parlamentem, který jako zastupitelské shromáždění lidu států sdružených v Evropské unii ztělesňuje princip zastupitelské demokracie. V průběhu jeho existence se výrazně měnila jeho struktura a posilovaly jeho pravomoci a s tím i míra demokracie. Podle názvu se jedná o parlament, ale zavádějící přirovnání ke klasickému národnímu parlamentu by bylo mylné. Zásadním rozdílem je neexistence zákonodárné iniciativy, která ve struktuře Evropské unie náleží Komisi.

Hlavním mechanismem, na kterém stojí zastupitelská demokracie, jsou volby. Volby představují způsob, jakým lid vybírá své zástupce, jež mají v konečném důsledku vykonávat demokracii. V tomto kontextu má Evropský parlament ve struktuře Evropské

unie jedinečné postavení. Je totiž jedinou přímo volenou institucí Evropské unie a to navzdory faktu, že tomu tak nebylo od počátku. Od roku 1979, kdy se uskutečnily první přímé volby do EP, probíhají jednání o zavedení jednotného volebního postupu, jež je vyžadován článkem 190 Smlouvy o Evropském společenství. Ke shodě však zatím doposud nedošlo a jednotný předpis pro všechny členské státy neexistuje. Volební postupy jsou tak upraveny jak evropskými právními předpisy, které stanovují pravidla společná všem členským státům, tak právo evropské unie ponechává členským státům prostor pro předpisy vnitrostátní, ve kterých si mohou některá pravidla přizpůsobit vlastním volebním tradicím, politické situaci a historickému kontextu. Počet míst v Evropském parlamentu je rozdělován na základě degresivní proporcionality, která zvýhodňuje státy s menší populací. Ty volí více poslanců, než by jim náleželo, kdyby se alokace křesel prováděla striktně podle velikosti populace. S volbami do Evropského parlamentu bývá také skloňován pojem voleb druhého řádu, který poukazuje na jejich pro voliče menší atraktivnost. Všechna tato specifika, která jsou významná jak pro fungování Parlamentu, tak pro jeho obraz, který vrhá v očích veřejnosti, bych ve své práci chtěla podrobněji vysvětlit.

Otázkou, která je v současnosti předmětem mnoha diskuzí, je otázka ústavnosti uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu. Uzavírací klauzule, jež omezuje fragmentaci parlamentu a usnadňuje tak vytváření stabilní parlamentní většiny, zároveň představuje zásah do principu rovnosti volebního práva, které bývá ve většině zemí zaručeno ústavou jako právo základní. S návrhem na zrušení pětiprocentní uzavírací klauzule, jež je v České republice zavedena pro volby do Evropského parlamentu, se Nejvyšší správní soud obrátil na Ústavní soud. Tento návrh navazuje na dvě poměrně nedávná rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, která použití nejprve pětiprocentní a poté i tříprocentní uzavírací klauzule v evropských volbách zrušila. Spolkový soud se ve svých rozhodnutích odvolává na svou v této oblasti konstantní judikaturu, dle které uzavírací klauzule představuje zásah do rovnosti volebního práva, neboť díky uměle stanovené hranici upírá určité části voličů jejich zastoupení. To však neznamená, že by klauzule nemohla obstát při přezkumu ústavnosti, musí však sledovat legitimní cíl a objektivně být schopná tohoto cíle dosáhnout. V takovém případě pak může být ospravedlněna. Legitimním cílem v tomto případě je snaha zabránit přílišné fragmentaci Evropského parlamentu, jež by mohla mít

vliv na vytvoření parlamentní většiny. V případě voleb na úrovni spolkových států klauzule při přezkumu ústavnosti opakovaně obstála, v případě voleb do Evropského parlamentu však nikoliv. Hlavním argumentem bylo odlišné postavení Evropského parlamentu, které určitou míru fragmentace snese.

Nejvyšší správní soud České republiky, nebo alespoň většina soudců jeho volebního senátu se domnívá, že ani v případě České republiky není uzavírací klauzule ospravedlnitelná. Proto se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení této klauzule a po vzoru německého Spolkového ústavního soudu poukázal na odlišnost voleb do Evropského parlamentu od jiných voleb, ve kterých v minulosti i český Ústavní soud ústavnost klauzule potvrdil.

Ve své práci se pokusím detailněji rozebrat jak nálezy Spolkového ústavního soudu, tak usnesení českého Nejvyššího správního soudu, resp. nález českého Ústavního soudu a upozornit na jednotlivé paralely a odlišnosti.

Text práce odpovídá právnímu stavu ke dni 18. 5. 2015

1 Zastupitelská demokracie

1.1 Demokracie

Pojem demokracie můžeme definovat jako „vládu lidu“. Tento výraz je složen ze dvou řeckých slov *demos* (lid) a *kratein* (vládnout). Tato definice však není dostačující, neboť s sebou přináší zejména otázku, co se rozumí pojmem lid, resp. kým je tvořen a současně co pro něj znamená vládnout. Institut demokracie prošel v průběhu historie zásadním vývojem a v různých etapách společnosti byl vykládán zcela odlišně.

S pojmem demokracie se poprvé setkáváme v řeckých městských státech. Demokracie zde jako institut měla částečně negativní nádech, neboť byla chápána jako stát ovládaný masou. V období athénské demokracie měli právo na participaci na politické moci pouze svobodní muži schopní vojenské služby, nebo muži, kteří tuto službu již vykonali. Lidem se tak v kontextu výkladu slova demokracie, rozuměla pouze velmi omezená část skutečných občanů státu.

Historicky prvním autorem, který se věnoval teoriím forem vlády a organizaci státu, byl Platón. Kde ve svých dílech hovoří o demokracii, kritizuje přílišnou míru její svobody, která hrozí anarchií a odsuzuje ji k záhubě.² K obdobným závěrům dochází i Aristoteles, který demokracii považuje za tu nejméně špatnou z neoptimálních forem vlády, stojící v protikladu k těm, které on považuje za vlády vhodné (monarchie, aristokracie, politea).³

Za období Římské republiky, ve středověku a na počátku novověku se s demokracií, nebo jakoukoliv jinou formou vlády lidu až na pár výjimek, které však nemají dlouhého trvání, nesetkáváme.

Průlom ve vývoji demokracie přineslo 18. století v souvislosti s událostmi jako byla Velká francouzská revoluce, boj amerických kolonií za nezávislost a s příchodem myšlenky osvícenství. Lid začal být považován za zdroj politické moci a nejvyššího

² Platon. *Ústava*. Praha, Oikoymenh, 2005.

³ Aristoteles. *Etika Nikomachova*. Praha, Rezek, 2009, str. 291.

suveréna. V moderních demokratických státech se lid přeměnil z beztvaré masy na svrchovaného nositele politické moci, humanistických ideálů a morálních hodnot. Náhled na suverenitu lidu ovlivnil Jean Jacques Rousseau, který dal základ myšlence, že nejvyšším zákonodárcem by měl být lid, jakožto nejvyšší suverén a moc výkonná by měla být vložena do rukou k tomu ustavené vlády. Vláda by podle něj neměla být se suverénem směřována a měla by být pouze jejím nástrojem: „(...) výkonná moc nemůže patřit celku jako moc zákonodárná nebo svrchovaná, protože tato moc záleží jen v jednotlivých aktech, které nepatří do oboru zákonů, a proto ne do oboru suveréna, jehož všechny činy mohou být jen zákony (...). Právě proto je ve státě vláda, která se nevhodně směšuje se suverénem, jehož je jenom sluhou.“⁴ Na lid jako nejvyššího suveréna se odvolává i Deklarace nezávislosti spojených států amerických z června roku 1776: „Že k zajištění těchto práv se ustavují mezi lidmi vlády, odvozující svou oprávněnou moc ze souhlasu těch, jimž vládou, že kdykoli počne být některá vláda těmto cílům na překážku, má lid právo ji změnit nebo zrušit a ustavit vládu novou, která by byla založena na takových zásadách a měla svou pravomoc upravenou takovým způsobem, jak uzná lid za vhodné pro zajištění své bezpečnosti a svého štěstí.“⁵ A obdobně definuje suverenitu lidu i Deklarace práv člověka a občana z r. 1789: „Jediným zdrojem veškeré suverenity je národ. Žádný orgán ani jednotlivec nemůže vykonávat pravomoc, která by z něho výslovně nepocházela.“⁶

Montesquieu pak popisuje lid jako sílu ustavující (*pouvoir constituant*), od níž jsou odvozeny všechny orgány státu, které jsou nadány mocí jím ustavenou (*pouvoir constitué*). Principem dělby státní moci mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní má být zabráněno zneužití státní moci a současně zaručena svoboda a ochrana jednotlivce.⁷

⁴ Rousseau, Jean Jacques. *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Praha, V. Linhart, 1949, str. 157.

⁵ *Deklarace nezávislosti spojených států amerických* [online]. [cit. 12. 9. 2014] <<http://www.inuru.com/index.php/spolecnost/dokumenty/490-deklarace-nezavislosti-usa-1776>>

⁶ *Deklarace práv lidských a občanských*, [online]. Informační centrum vlády [cit. 12. 9. 2014]. <<http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskych.pdf>>

⁷ Montesquieu, Charles Louis. *O duchu zákonů I*. Praha, Oikomenh, str. 189-203.

V soudobém evropském kontextu můžeme demokracii definovat jako politickou metodu, jejímž prostřednictvím se uskutečňuje moc lidu a vytváří vůle státu. Podle toho, jak je vůle lidu vykonávána, tj. zda lid činí svá rozhodnutí bezprostředně, či prostřednictvím volených zástupců, rozlišujeme dva základní modely demokracie – demokracii přímou a demokracii zastupitelskou.⁸

1.2 Zastupitelská demokracie

Zastupitelská nebo také reprezentativní demokracie je systémem vlády, kde se suverenita lidu neuskutečňuje přímo, ale prostřednictvím k tomu ustanovených institucí, na něž je suverenita delegována.

Robert Dahl ve svém díle *O demokracii* vymezil 5 kritérií, jejichž dodržování má zajistit rovný přístup k účasti na rozhodování. Těmito kritérii jsou účinná participace, volební rovnost, poučené porozumění, kontrola nad nastolováním témat k projednávání a zapojení všech dospělých.⁹ Problém však nastává právě s požadavkem účinné participace, jíž není možné v moderních, geograficky i demokraticky rozsáhlých státech efektivně dosáhnout. Současně na příkladu athénské demokratické polis dokládá, že příliš velké množství obyvatel, podílejících se současně na vládě, oslabuje její funkci a znemožňuje její řádné fungování.¹⁰

V moderních státech se tak zastupitelská demokracie, kde lid uskutečňuje svou státní moc prostřednictvím volených zástupců, jeví jako vhodná alternativa. Státní moc, jíž jsou reprezentanti lidu a orgány státu nadány, je odvozena od lidu jako nejvyššího suveréna. Vzhledem k velikosti a složité struktuře moderních států však z praktických důvodů není možné, aby lid volil každého nositele státní moci. V této souvislosti tedy hovoříme o tzv. legitimačním řetězci, kdy je libovolný nositel státní moci volen nikoliv přímo samotnými občany, ale prostřednictvím již jednou zvolených zástupců.¹¹ Lid je zde jakousi legitimační základnou, od něhož je tímto legitimačním řetězcem státní moc

⁸ Pavlíček, Václav. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Linde, Praha, 1998, str. 174-178.

⁹ Dahl, Robert. *O demokracii*. Praha, Portál, 2001, str. 39.

¹⁰ Dahl, Robert. *O demokracii*. Praha, Portál, 2001, str. 99.

¹¹ Pavlíček, Václav. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. Praha, Linde, 1998, str. 181.

odvozena. Dle jednoduchého Lincolnova konceptu lze reprezentativní demokracii chápat jako vládu pro lid a vykonávána lidem.¹²

V praxi se suverenita lidu, jakožto nositele státní moci a nejvyššího suveréna, uskutečňuje prostřednictvím voleb. Volby v demokratickém prostředí musí být volbami všeobecnými, rovnými a přímým, jinak by postrádaly legitimitu.

1.3 Demokratická legitimita Evropské unie

Již od vzniku prvního nadnárodního evropského společenství, kterým bylo Evropské společenství uhlí a oceli v padesátých letech, se objevuje problém vztahu legitimacy, suverenity a principu supranacionality. V jeho popředí stojí otázka jak moc a zda vůbec, jsou nadnárodní společenství nadána suverenitou. Není také jasné, jestli existuje důvod pro ospravedlnění komunitarizace nejzákladnějších kompetencí národních států, kterými jsou především oblast zahraniční politiky a záležitosti, týkající se justice a vnitra.

Suverenita ve svém původním a základním významu představuje ničím neomezenou a z ničeho neodvozenou moc.¹³ V kontextu moderního státu je však třeba zajistit, aby nedošlo ke koncentraci veškerých mocenských prostředků do rukou jednoho orgánu, který by pak nebylo možné kontrolovat. K tomu slouží především systém dělby moci. Suverenitu je třeba definovat v souvislosti se státem, neboť je nutným předpokladem jeho existence a současně jeho politické moci. Stát může část své suverenity na nadnárodní úroveň přenést, nabízí se však otázka, zda tím neoslabí suverenitu vlastní. K tomu se vyjádřil např. český Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 ve věci Lisabonské smlouvy, kde uvádí, že: „suverenita státu není v moderním demokratickém právním státě účelem sama o sobě, izolovaně, nýbrž je prostředkem k naplňování základních hodnot, na kterých konstrukce ústavního právního

¹² Lincoln, Abraham. *The Gettysburg Address* (19. listopad 1863) – Gienapp, William E. *This Fiery Trial: The Speeches and Writings of Abraham Lincoln*. New York, Oxford University Press, 2002, str. 184.

¹³ Bodin, Jean. *Six books of commonwealth*. Oxford, Basil Blackwell, 1955, str. 212.

státu stojí.“¹⁴ Dále pak tvrdí, že: „přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Integrační proces EU se neděje radikálním způsobem, který by obecně znamenal "ztrátu" národní suverenity, nýbrž jde o proces evoluční, a - kromě jiného - i o reakci na postupující globalizaci ve světě.“ Ústavní soud poukazuje především na to, že „z moderního ústavněprávního pohledu tedy nemusí svrchovanost (suverenita) znamenat pouze "nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak navenek (v oblasti mezinárodních vztahů), tak i ve vnitřních věcech". Takto dnes již (pravděpodobně) není suverenita chápána v žádné tradiční demokratické zemi, a stricto sensu by pak nesplňoval znaky suverenity žádný stát. Národní suverenita znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností. Jinými slovy, pro národní stát, stejně jako pro jednotlivce v rámci společnosti, znamená praktická svoboda být aktérem, a nikoliv být objektem.“

Klíčové je v této souvislosti konstatování, že: „Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené - "slité" - suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za "ztrátu" části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za "propůjčení, postoupení" části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určitě kompetence dočasně či trvale postoupit.“¹⁵

Legitimitou rozumíme na rozdíl od zákonnosti, která se vztahuje jen k psaným právním normám, oprávněnost určitého jednání či stavu. Princip legitimacy tak stanovuje to, co lze v daném státě považovat za právo. O legitimitu se může opírat nejen

¹⁴ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

¹⁵ Tamtéž.

demokratická, ale jakákoliv politická moc, je-li vázána na platné právní normy. Avšak vzhledem k tomu, že jiným než demokratickým systémům je upřena existence práva, chápeme legitimitu jako pojem, který jde ruku v ruce s demokracií.

Supranacionalita, princip, který je spojován s fungováním Evropské unie, představuje model spolupráce, který klade důraz především na efektivitu dosahování vytyčených cílů. Dle tohoto pojetí je vhodné svěřit rozhodovací a regulační pravomoci supranacionálnímu orgánu, který je schopen rychleji a účinněji reagovat na aktuálně vznikající problémy a potřeby zúčastněných subjektů, než by byla schopna národní politická reprezentace. Současně však představuje způsob rozhodovacího procesu, jehož rysem je většinový systém, kdy ve prospěch nadnárodního celku, je možno tolerovat absenci souhlasu na národní úrovni. To je však podmíněno snahou posílit kontrolní funkce národních parlamentů členských států, která by zčásti ztrátu této pravomoci nahradila. Evropská unie získala se supranacionalitou především dostatečnou autonomii a prostor k tomu, aby mohla spravovat určité záležitosti komplexně a bez ingerence členských států a unijních občanů, resp. v některých případech i proti jejich vůli.

1.4 Otázka demokratického deficitu

Jedním z nejdůležitějších aspektů při definování demokratického deficitu je fakt, že Evropská unie je subjektem „sui generis“ - není ani mezivládní ani nadnárodní organizací. Ve spojení s utvářením jakékoliv instituce jsou pojmy demokracie a legitimita spjaty především s národním státem. Tyto dva zcela základní pojmy jsou pak vykládány pod tímto vztahem a jejich společným základem je existence jednotného společenského závazku, v tomto případě národa. Právě proto je Evropská unie v tomto ohledu zcela specifická, neboť nejenže nemá v historii obdobu, nýbrž na světě neexistuje uskupení ji podobné, které by se vyznačovalo takovou mírou nadnárodnosti jako právě Evropská unie. V této souvislosti bývá určitou skupinou odborníků poukazováno právě na neexistenci „evropského národa“.¹⁶ Evropská unie je jimi chápána pouze jako uskupení národních států, které sice obětovaly část své suverenity ve prospěch nadřazeného celku, ale na druhé straně je stále tvořena především národy

¹⁶ Warleigh, Alex. *Democracy in the EU*. London, Sage Pubns Ltd., 2003, str. 122.

silně ukotvenými ke své vlasti. Přes nespornou jednotící skutečnost společného trhu, svobody pohybu a prostého faktu, že hovoříme o obyvatelích Evropy, evropský národ, zejména v jeho politickém smyslu, který by byl zdrojem legitimacy a demokracie na úrovni celé Evropské unie, chybí. Z tohoto pohledu jsou tedy stále hlavním zdrojem demokratické legitimacy členské státy, respektive jejich národní vlády, které nesou politickou zodpovědnost.¹⁷ Tomuto předpokladu také odpovídá postavení Rady Evropské unie, instituce složené z ministrů, která od začátku integračního procesu až do přijetí Maastrichtské smlouvy tvořila základní a současně jedinou složku, která měla rozhodovací pravomoc v legislativním procesu Společenství.

Přelomovou skutečností pro tento náhled bylo přijetí Jednotného evropského aktu, který výrazně narušil uvedený předpoklad a díky rozšíření možnosti hlasování kvalifikovanou většinou v Radě dal vzniknout riziku přehlasování jednoho či více členských států. Protiváhou tomuto faktu mělo být právě posílení postavení Evropského parlamentu, který jako jediný přímo volený orgán Společenství představoval významnou záruku demokratické legitimacy. Parlament měl být prostorem, kde bude možné formulovat a prezentovat menšinové názory, což mělo představovat ochranu před přehlasováním v Radě.

Několik nových řešení demokratického deficitu přineslo přijetí Maastrichtské smlouvy. První z nich bylo tzv. parlamentní veto, jehož zavedením Parlament poprvé získal možnost projednávaný legislativní návrh zcela zamítnout. Tím tak nejenže došlo k posílení prostého významu této instituce, ale také vzhledem k jeho přímým volbám zdůraznilo demokratický základ této nové pravomoci.

Dále přiznala Parlamentu Maastrichtská smlouva právo jakési legislativní iniciativy, které však je omezeno na žádost Komise o předložení návrhu. Toto právo je v Lisabonské smlouvě zachováno (článek 225 SFEU) a je podrobněji vysvětleno

¹⁷ Břicháček, Tomáš. *Demokratický deficit EU: mýty a skutečnost*. [online]. Politicko-společenská revue Centra pro studium demokracie a kultury [cit. 12. 9. 2014]. <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/389/demokraticky-deficit-eu-myty-a-skutecnost>>

v nejnovější interinstitucionální dohodě mezi Komisí a Parlamentem. Jednací řád Evropského parlamentu k tomuto uvádí:

„ 1. Parlament může požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh na přijetí nového aktu nebo změnu stávajícího aktu, podle článku 225 Smlouvy o fungování Evropské unie, a to formou usnesení na základě zprávy z vlastního podnětu od příslušného výboru vypracované v souladu s článkem 52. K přijetí usnesení při konečném hlasování je potřebný souhlas většiny všech poslanců. Parlament může zároveň stanovit lhůtu pro předložení takového návrhu.

2. Návrh aktu Unie v rámci práva podnětu Parlamentu v souladu s článkem 225 Smlouvy o fungování Evropské unie může podat každý poslanec. Takovýto návrh může společně podat až deset poslanců. K návrhu, v němž se uvede jeho právní základ, může být připojena důvodová zpráva nepřesahující 150 slov.“¹⁸

Zásadní změnou, která se přímo dotýká demokratického deficitu Unie, je zavedení evropského občanství. To má napomáhat ideové identifikaci občanů členských států Evropské unie s probíhající politickou a ekonomickou integrací. Komentář k Amsterodamské smlouvě říká, že „cílem evropského občanství je posilovat a konsolidovat evropskou identitu větším zapojením občanů do integračního procesu.“¹⁹ Občanství Evropské unie je koncipováno jako nadnárodní občanství, které doplňuje individuální státní občanství. K posílení samotného významu evropskému občanství pak přispívá i rozhodovací činnost Evropského soudního dvora, který deklaruje, že udělování evropského občanství je v rukou národních států zprostředkovaně a tedy že je tuto pravomoc nutno vykonávat v souladu a s požadavky práva Evropského

18 *Jednací řád Evropského parlamentu*. [online]. Evropský parlament [cit. 12. 9. 2014]. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150101+RULE-046+DOC+XML+V0//CS&language=CS&navigationBar=YES>>

19 *The Amsterdam Treaty: the Union and the citizen*. Komentář k legislativě Evropské unie.

společenství, včetně nabývání a pozbývání občanství²⁰ nebo výkonu práv volit a být volen do Evropského parlamentu.²¹

Další změnu v této souvislosti, která zdůrazňuje hned dva prvky demokratického charakteru, přináší Lisabonská smlouva. Ta zavádí oproti řádnému postupu přijímání změn Smluv také postup zjednodušený. Jeho cílem je usnadnit fungování EU v oblastech vnitřních politik a činností EU.²² Článek 48 odst. 1-5 Smlouvy o Evropské unii, revidované Lisabonskou smlouvou²³ popisuje pravomoc předsedy Evropské rady svolat po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí konvent k přezkoumání návrhů změn a k přijetí doporučení pro mezivládní konferenci. Tento konvent je tvořen hlavami států nebo předsedy národních vlád členských států, zástupci Komise a také představiteli vnitrostátních parlamentů a parlamentu evropského. Cílem této procedury je zachování demokratického postupu pro přijímání změn ve Smlouvách. Zjednodušený postup umožňuje v uvedených případech se svolání tohoto Konventu vyhnout. Významná je zde role Evropského parlamentu, který vyjadřuje vůli občanů Unie o dané otázce a jehož souhlas je k zjednodušenému řízení nezbytný. Dalším demokratickým prvkem je samotné zastoupení členů občanské společnosti v konventu, což umožňuje občanům přístup ke klíčovým politickým rozhodnutím a zároveň tak vytváří prostor k potřebné názorové diskuzi napříč konventem. Jedná se o jedno z opatření, které má přispět k přímému podílení se na tvorbě politických rozhodnutí pro občany Unie. Dále Evropský parlament získává právo iniciativy a napříště může podávat návrhy změn Smluv stejně jako vlády členských států a Komise.

V souvislosti s demokratickým deficitem se však nejčastěji otevírá otázka postavení Evropského parlamentu v institucionální struktuře. Nedostatek jeho legitimacy

²⁰Rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-369/90 ze dne 7. července 1992. Mario Vicente Micheletti a další proti Delegación del Gobierno en Cantabria. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Tribunal Superior de Justicia de Cantabria - Španělsko.

²¹Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu) C-300/04 ze dne 12. září 2006. M. G. Eman a O. B. Sevinger proti College van burgemeester en wethouders van Den Haag. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Raad van State - Nizozemsko.

²²*Europa.eu, Změny smluv* [online]. Oficiální internetové stránky Evropské unie [cit. 12. 9. 2014]. <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0013_cs.htm>

²³ *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii*. Úřední věstník Evropské unie C 83/13.

je spatřován především ve srovnání s národními parlamenty, které jsou nositeli zákonodárné iniciativy a jako takové přímo zodpovědné občanům daného státu. Ministr je pak jako představitel moci exekutivní primárně zodpovědný parlamentu, který jako jediný může schválit ministerský návrh. Na úrovni Evropské unie však nelze dosáhnout institucionálního uspořádání obdobného národním státům, neboť zde dochází k naprosto specificky diferenciované reprezentaci zájmů na několika úrovních, kdy zjednodušeně řečeno Rada Evropské unie zastupuje zájmy členských států na evropské úrovni, Evropská komise sleduje zájmy Evropské unie jako celku a Evropský parlament hájí zájmy unijních občanů. Zatímco legislativní iniciativa náleží především nevolené Komisi, převážnou většinu evropských právních předpisů přijímá společně Evropský parlament a Rada.²⁴ Významným krokem, který přispěl k posílení postavení Evropského parlamentu, bylo přijetí Maastrichtské smlouvy, která zavedla možnost parlamentního veta a tím Parlamentu garantovala funkci poslední instance a přijetí Lisabonské smlouvy, která pro spolurozhodování zavedla pojem řádný legislativní postup, který se stal obecným postupem pro přijímání evropské legislativy.

Existence demokratického deficitu však není nezbytně chápána jako problém. Nejvýznamnějšími zástupci teorie, která Evropskou unii spíše než za stát považuje za mezinárodní organizaci, byť s federálními prvky, jsou Andrew Moravcsik a Giandomenico Majone. Dle Majoneho závisí existence demokratického deficitu na standardech, jež má osoba, která legitimitu EU posuzuje. Současně se brání používání standardů parlamentní demokracie a jejich hodnocení. Tvrdí, že občané Evropské unie podporují především ekonomickou integraci EU, spíše než vytvoření superstátu. Upozorňuje na provázanost legitimacy a efektivitu a tvrdí, že hospodářská výkonnost může politickému systému zajistit legitimitu²⁵. Odmítá také nahlížet na Evropskou unii jako na federaci a v tomto smyslu ji hodnotit. Dle něj je spíše prototypem postmoderní konfederace, tedy unie suverénních států, jež využívají určité síly k dosažení společného prospěchu. Kritika demokratického deficitu má pak význam pouze za předpokladu, že

²⁴ *Legislativní pravomoc – řádný legislativní postup*. [online]. Evropský parlament [cit. 12. 9. 2014]. <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/20150201PVL00004/Legislativn%C3%AD-pravomoci>>

²⁵ Majone, Giandomenico. *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, European Law Journal, 1998, str. 5-28

by se z EU mohla stát federace, to je však především kvůli absenci evropského lidu nepravděpodobné.²⁶ Evropská unie jako instituce má jak rysy mezivládní, jež představují především Rada a Evropská rada, tak rysy nadnárodní, jež můžeme spatřovat v Komisi a Evropském parlamentu. I když Majone přiznává, že demokratický charakter členských států je dostačující pro legitimitu mezivládní oblasti, není dostatečný pro nadnárodní záležitosti Evropské unie. Legitimita nadnárodní složky spočívá podle Majoneho v úspěšném přenesení kompetencí na Evropskou unii jako na regulační stát, jehož funkce spočívá v tvorbě účinných politik. Proto nemůže být demokratizován v klasickém slova smyslu, neboť zde nedochází k přerozdělování zdrojů a nedochází tak k poškození či zisku určité části společnosti. S tím také odpadá nezbytnost najít politickou většinu. Díky procesní legitimitě jsou úspěšně přeneseny konkrétní funkční úkoly tak, aby mohly být řešeny účinněji a důvěryhodněji na nadnárodní úrovni.²⁷

Andrew Moravcsik je hlavním představitelem liberálního mezivládního přístupu, který považuje státy a jejich zájmy za hlavní aktéry evropského procesu. Dle jeho názoru je demokratický deficit pouhým mýtem, neboť hlavní zdroj legitimacy Evropské unie lze spatřovat v legitimitě národních vlád a také v systému brzd a protiváh, které její moc omezují.²⁸ Moravcsik definuje odůvodnění demokracie jako potřebu "kontrolovat a usměrňovat svévolné a potenciálně korupční moc státu". Jeho hlavním argumentem je, že toto tvrzení je plněno Evropskou unií.²⁹ Výčet oblastí politiky Evropské unie je omezený a navíc čelí četným procedurálním omezením, jako je požadavek jednomyslnosti (*unanimity*) v mnoha oblastech, nebo požadavek parlamentní ratifikace smluv. Moravcsik tvrdí, že existuje dvojí dělba moci napříč Evropskou unií -

²⁶Majone, Giandomenico. *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, European Law Journal, 1998, str. 5-28

²⁷Majone, Giandomenico. *The Common sense of European integration*. Journal of European public policy, 2006, str. 608

²⁸ Moravcsik, Andrew. *The myth of Europe's democratic deficit*. Journal of European public Policy, 2008, str. 332

²⁹ Moravcsik, Andrew. *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*. Journal of Common Market Studies, 2002, str. 610

horizontální dělba moci mezi Komisí, Radou, Parlamentem, a Soudním dvorem, stejně jako vertikální mezi Evropskou unií, národní úrovní a regionální úrovní.³⁰

Demokratický deficit je tak možno chápat buď jako významný problém evropské integrace či jako okrajový problém, jehož řešením je přenesení zodpovědnosti na vlády členských států v Radě. Přese všechno však nesporným faktem zůstává, že dominantní složkou Unie je exekutiva, tvořená nevolenými či jen nepřímo volenými zástupci, zatímco Parlament naproti tomu jako jediný volený orgán zůstává ve svých pravomocích a to především ve vztahu k legislativní iniciativě značně omezený. K tomuto problému se vyjadřuje např. německý Spolkový ústavní soud, který říká, že: „Dalším rozvíjením kompetencí Evropského parlamentu může být mezera mezi objemem rozhodovací moci unijních orgánů a demokratickou mocí občanů v členských státech zmenšena, ale ne vyplněna. Evropský parlament není ani svým složením, ani svým postavením ve skladbě evropských kompetencí dostatečně vybaven k tomu, aby přijímal reprezentativní a přičitatelná rozhodnutí většiny jako jednotná rozhodnutí určující politické směřování. Posuzováno podle požadavků kladených na státní demokracii není Evropský parlament volen na základě rovného volebního práva a v rámci supranacionálního vyrovnávání zájmů mezi státy není povolán k zásadním politickým rozhodnutím. Proto také nemůže nést parlamentní vládu a nemůže se stranickopoliticky organizovat podle schématu vlády a opozice, aby se směr určený evropskými voliči stal politicky rozhodujícím. Vzhledem k tomuto strukturálnímu, ve svazku států (*Staatenverbund*) neřešitelnému demokratickému deficitu nesmí další postup integrace, který by zacházel za dosavadní stav, podkopat způsobilost států utvářet politiku ani vyprázdnit princip svěřeni pravomocí.“³¹ Český ústavní soud však názor německého zcela nesdílí a poukazuje na to, že Evropská unie již není pouhým svazkem států, a že je třeba neopomíjet důležitý element občanů.

³⁰Moravcsik, Andrew. *The myth of Europe's democratic deficit*. Journal of European public Policy, 2008, str. 334-338

³¹Rozsudek ze dne 30. června 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09 – Ratifikační zákon k Lisabonské smlouvě je slučitelný se Základním zákonem; doprovodný zákon je protiústavní v tom, že zákonodárným orgánům nebyla přiznána dostatečná práva účasti na rozhodování.

2 Evropský parlament

„Fungování EU je založeno na zastupitelské demokracii“³²

Evropský parlament je jedním z hlavních orgánů v institucionální struktuře Evropské unie. Je významným fórem, kde dochází k politickým debatám a rozhodování na unijní úrovni. Poslanci Evropského parlamentu jsou voleni přímo občany Evropské unie, čímž je zajištěno zastoupení zájmů unijních občanů na legislativním procesu.

2.1 Vývoj Evropského parlamentu

Evropský parlament v podobě, v jaké jej známe dnes, má své kořeny ve Společném shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO, anglicky European Coal and Steel Community), které vzniklo v roce 1952, dva roky po uveřejnění Schumannova plánu. Už od počátku se Shromáždění potýkalo s problémy, co se týče rozdělení moci a organizace struktury, zejména pak rozdělení křesel ve shromáždění. Nakonec členové Shromáždění dospěli k dohodě, či spíše kompromisu, kdy byly menší státy (Belgie, Nizozemsko a Lucembursko) nadhodnoceny co se vlivu týče a naopak větší státy (Německo, Francie a Itálie) byly podhodnoceny. Druhou otázkou ale zůstalo rozdělení zástupců ve Shromáždění, respektive jejich zasedací pořádek. Po jednáních byl zamítnut zprvu navrhovaný princip národních politických klubů, stejně jako abecední řazení poslanců, které bylo uplatňováno v Radě Evropy. Nakonec Shromáždění rozhodlo, že poslanci budou v parlamentu sedět dle své politické příslušnosti bez ohledu na národnost.

V roce 1957 byly podepsány Římské smlouvy, jejichž vyústěním bylo založení dvou dalších organizací, a to Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) a Evropského hospodářského společenství (EHS). Tyto dvě organizace však nevytvářely další instituce složené ze zástupců parlamentů, nýbrž se zavázaly, že k tomuto účelu využijí Společné shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli, které již v té době existovalo. Tím získala tato instituce status shody mezi všemi společenstvími. Pro tyto účely byl také upraven název stávající instituce a to na

³²Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, článek 10 bod 1. Úřední věstník Evropské unie C 83/13.

Evropské parlamentní shromáždění. Shromáždění Římskými smlouvami získalo také další kompetence, především konzultační. První jednání se uskutečnilo ve Štrasburku v roce 1958.

Evropský parlament získal své dnešní jméno o čtyři roky později, v roce 1962. Tato změna byla vyžadována zejména nizozemskými a německými poslanci a bylo jí vyhověno. Jednalo se ovšem o jednostranné rozhodnutí Shromáždění a ve všech právních normách a dokumentech Evropského společenství byl tento nový název ukotven až Jednotným evropským aktem v roce 1986.

Další otázkou byl způsob voleb do Evropského parlamentu. Nejprve byli zástupci voleni nepřímo a to tak, že národní parlamenty delegovaly zástupce z řad svých vlastních poslanců, kteří tak měli duální roli- jednak zasedali na jednáních Evropského parlamentu a zadruhé i v parlamentech svých států. Tato úprava byla nazvána „duální mandát“. Ačkoliv již první smlouvy počítaly s přímou volbou a zvýšení účasti občanů Evropské unie, politická situace ve Společenství nebyla právě taková, aby se přímá volba zavedla. Většina členských států se obávala zvýšení nadnárodní moci, zejména pak Francie, která se supranacionalismu vyloženě bránila. Teprve v roce 1974 byly tyto otázky alespoň částečně vyřešeny ke spokojenosti všech členských států a to na summitu v Paříži. Summit ukázal nereálnost dosáhnout unifikovaného volebního systému, a proto bylo rozhodnuto, že každý členský stát si sám rozhodne, jakým způsobem bude volit. O pět let později, v roce 1979 se konaly první přímé volby do Evropského parlamentu a od té doby je také používán termín „europoslanec“, ačkoliv oficiální označení těchto zástupců je „člen Evropského parlamentu“, či MEP, odkazující k anglickému pojmenování Member of European Parliament. Přímou volbou se zvýšila celková legitimita Evropského parlamentu, čímž byl rovněž otevřen prostor pro zvyšování pravomocí Evropského parlamentu a to zejména ve vztahu k Evropské radě a Evropské komisi.

Pravomoci Evropského parlamentu byly zvyšovány a posilovány už od dob Jednotného evropského aktu v roce 1986. Od té doby mohl Evropský parlament ovlivňovat rozhodnutí Evropské rady i Evropské komise. V roce 1999 byla podepsána Amsterodamská smlouva, která ještě posílila kompetence Evropského parlamentu a

poprvé definovala možnost Evropského parlamentu být jedním z iniciátorů návrhu, kterým je třeba rozhodnout o sankcích pro ty členské státy, které neplní základní principy a hodnoty Evropské Unie³³ (tento termín je používán od Maastrichtské smlouvy v roce 1991, resp. 1993). Smlouva také přinesla Evropskému parlamentu pravomoc schvalovat návrh na předsedu Evropské komise. Počet poslanců a rozdělení jednotlivých křesel v Evropském parlamentu se v průběhu doby také měnil a to především v závislosti na přistoupení nových členů Evropského společenství, resp. Evropské unie.

2.2 Volby do Evropského parlamentu

K diskuzi o zavedení přímé volby došlo už při vzniku prvního Parlamentního shromáždění ESUO, ve kterém zasedali reprezentanti národních parlamentů. Společně se vznikem Evropského hospodářského společenství, jakožto instituce, která v rámci posilování integračního procesu začala upravovat různé oblasti ekonomiky, které se často dotýkaly přímo občanů jednotlivých členských států, vyvstala otázka demokratické legitimacy jeho institucí. Nejvýznamnějším problémem souvisejícím s evropskými volbami byl výběr jednotného volebního systému. Přestože se objevilo několik návrhů, nikdy nedošlo ke shodě, zejména proto, že státy s tradičně většinovým volebním systémem (Spojené království Velké Británie a Irsko) byla tato otázka oddělena od schválení přímých voleb a je předmětem diskuzí až dodnes.

2.2.1 Historie voleb do Evropského parlamentu

Otázka přímých voleb do EP byla znovu otevřena na summitu v Haagu. Vzhledem k neustálému hledání vhodného volebního systému a následnému přerozdělování volebních křesel měla být tato otázka řešena po vstupu Velké Británie, Irsko a Dánska do ES. Debaty o konkrétní podobě přímých voleb a o termínu jejich uspořádání se tedy naplno rozproutily po jejich vstupu do ES v roce 1973. Velkou změnou oproti původním diskuzím byla nová myšlenka, že přímá volba nemusí být podmíněna dalším nárůstem pravomocí EP. Tento názor byl potvrzen i na Pařížském summitu Evropské rady v roce 1974.

³³ Článek 7 *Konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii*. Úřední věstník Evropské unie C 83/13.

Další překážka, která stála v cestě historicky prvním přímým volbám do EP, byla neshoda ohledně volebního systému. Diskuze ohledně nejvhodnějšího jednotného volebního mechanismu trvaly už od samého založení Společného shromáždění ESUO.

Historicky první přímé volby do Evropského parlamentu se uskutečnily na základě „Aktu o prvních všeobecných a přímých volbách poslanců do evropského parlamentu“ vydaného roku 1976. Namísto roku 1978, který dokument předpokládal, se však z důvodů pozdržení ratifikace tohoto aktu v některých členských státech nakonec konaly až v roce 1979, konkrétně ve dnech 7. a 10. července. Vůbec poprvé se tak občané Evropského společenství mohli podílet na utváření evropské politiky.

Do budoucnosti však vyvstává otázka, do jaké míry je možné posilnit postavení EP tak, aby nedošlo k narušení institucionálního trojúhelníku. Převažujícími mechanismy, kterými Parlament disponuje, jsou především blokující a takzvané negativní.³⁴ Parlament má právo návrh odmítnout či pozměnit, není však oficiálně oprávněn samostatně vypracovat návrh vlastní. Existují sice mechanismy, pomocí kterých může Parlament působit Komisi, aby konkrétní návrhy upravila či pozměnila, ale zmocnění k legislativní iniciativě v primárním právě chybí. Může žádat Komisi, aby předložila Radě legislativní návrhy. Ve skutečnosti se podílí na přípravě nových legislativních textů, protože projednává roční pracovní plán Komise a sděluje jí, které akty je podle jeho mínění třeba předložit. Parlament má právo politické iniciativy, může požádat Komisi, aby předložila Radě Evropské unie návrh legislativního aktu.

2.2.2 Volební postupy: Společná pravidla pro všechny členské státy

Ačkoliv mají členské státy do jisté míry možnost zvolit si přesnou podobu voleb do Evropského parlamentu (viz. dále v textu), existují určitá pravidla, která by měla být dodržována všemi členskými státy. Právní základ těchto pravidel je zakotven ve člancích 20, 22 a 223 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

³⁴Břicháček, Tomáš. *Demokratický deficit EU: mýty a skutečnost*. [online]. Politicko-sociální revue Centra pro studium demokracie a kultury [cit. 10. 11. 2014]. <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/389/demokraticky-deficit-eu-myty-a-skutecnost>>.

Společná pravidla se dělí do více kategorií. První z nich jsou zásady, stanovené zakládajícími smlouvami a definované Radou v aktu ze dne 20. září 1976. Zakládající smlouvy ustanovily, že poslanci v Evropském parlamentu budou jmenováni vnitrostátními parlamenty. Nicméně, tyto smlouvy obsahovaly i ustanovení o zavedení všeobecných přímých voleb. V roce 1992 bylo v Maastrichtské smlouvě ustanoveno, že je třeba zpracovat návrh, který bude jednomyslně přijat Radou a který navrhne jednotný způsob voleb do Evropského parlamentu. Protože se však Rada nedokázala dohodnout, Amsterodamská smlouva stanovila možnost přijmout tzv. společné zásady. Akt z roku 1976 byl proto upraven rozhodnutím Rady č. 2002/772/ES, Euratom, které zavádí zásady poměrného zastoupení a neslučitelnosti výkonu vnitrostátních a evropských mandátů. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu stalo základním právem (článek 39 Listiny základních práv Evropské unie).

Druhou kategorií společných pravidel je pak právo unijních příslušníků volit a být voleni. Podle článku 22. odst. 2. Smlouvy o fungování Evropské unie má každý občan Unie právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v tom členském státě, ve kterém je jeho trvalé bydliště bez ohledu na jeho státní příslušnost. Současně v souladu s článkem 6. směrnice 93/109/ES „každý občan Unie, který má bydliště v některém členském státě, jehož není státním příslušníkem, a který je individuálním rozhodnutím v trestním nebo občanském řízení zbaven práva být volen buď podle právních předpisů členského státu bydliště, nebo právních předpisů členského státu původu, je vyloučen z výkonu tohoto práva v členském státě bydliště ve volbách do Evropského parlamentu.“

Třetí kategorie obsahuje ustanovení týkající se volebního systému. Rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom říká, že volby se musí opírat o zásadu poměrného zastoupení a buď musí používat jednotlivé převoditelné hlasy, anebo kandidátní listiny.³⁵

³⁵Konsolidované znění *Aktu o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách*, jenž je připojen k rozhodnutí Rady ze dne 20. září 1976 (76/787/ESUO, EHS, Euratom).

Čtvrtou kategorií spadající do společných pravidel jsou ustanovení týkající se principu neslučitelnosti. Dle těchto ustanovení je funkce poslance Evropského parlamentu neslučitelná s výkonem funkce člena vlády členského státu, výkonem funkce člena Komise, soudce, generálního advokáta nebo tajemníka Soudního dvora, člena Hospodářského a sociálního výboru, člena Účetního dvora nebo člena subjektů a výborů vytvořených na základě Smluv za účelem finanční správy Evropské unie. Jako neslučitelná funkce s funkcí člena Evropského parlamentu je rovněž považována funkce člena správní rady, řídicího výboru anebo zaměstnance Evropské investiční banky, také funkce činného úředníka nebo zaměstnance jakéhokoliv orgánu Evropské unie anebo subjektu k nim připojených. V roce 1997 bylo toto ustanovení obohaceno o další funkce, které jsou označeny jako neslučitelné s funkcí člena Evropského parlamentu a to funkcí člena Výboru regionů. V roce 2002 byly doplněny také funkce člena Soudu prvního stupně Evropských Společenství a od voleb do Evropského parlamentu v roce 2004 je funkce člena Evropského parlamentu neslučitelná s funkcí člena vnitrostátního parlamentu.

Volební předpisy se kromě výše uvedenými společnými pravidly řídí také vnitrostátními ustanovení, která se někdy mohou od společných pravidel významně lišit.

Tyto předpisy jsou:

A. Volební systém a hranice pro přidělení mandátů

Každý členský stát může stanovit specifickou minimální hranici pro přidělení mandátů (uzavírací klauzuli), ta však nesmí být vyšší než 5 %. Pětiprocentní hranici uplatňuje kromě České republiky například také Francie, Rumunsko, či Polsko. Čtyřiprocentní hranici uplatňuje Švédsko, Itálie a Rakousko, tříprocentní Řecko a Kypr minimální hranici nastavil dokonce na 1,8 %. Německý Spolkový ústavní soud však prohlásil v roce 2011 pětiprocentní hranici za protiústavní a v roce 2014 i tu tříprocentní.

B. Hranice volebních obvodů

Většina členských států představuje jeden volební obvod. Nicméně v několika členských státech, např. Belgii, Irsku, Francii, Itálii a ve Spojeném království, bylo státní území rozděleno na několik dílčích volebních obvodů. Rozdělení na obvody jednak distribuuje kandidátní listiny jednotlivých stran (Německo, Nizozemsko a Polsko), anebo mají pouze správní význam.

C. Volební právo

Členské státy si sami volí věkovou hranici pro účast ve volbách. S výjimkou Rakouska, které hranici posunulo na 16 let, se ve všech členských státech volí od osmnácti let. Účast ve volbách do Evropského parlamentu je dobrovolná vyjma čtyř států- Belgie, Lucemburska, Řecka a Kypru, kde je účast povinná.

Státy si rovněž upravují hlasování cizích státních příslušníků v jejich hostitelské zemi. Každý členský stát jinak definuje pojem „bydliště“.

D. Právo být volen

Členské státy všechny shodně musí splnit požadavek na potenciálního kandidáta, který určuje, že kandidát musí mít občanství některého z členských států. Ostatní podmínky jako minimální věk apod. se však liší.

E. Kandidatura

Některé státy jako například Česká republika vyžadují, aby byla kandidatura podána politickou stranou, či sdružením. Jiné státy dávají však kandidátům větší volnost, a v případě dostatečné podpory kandidáta, může kandidovat kdokoliv.

F. Termíny konání voleb

Volby do Evropského parlamentu se konají ve stejný termín ve všech státech. Konají se v roky končící čtyřkou a devítkou a to vždy v květnu, či červnu. Přesný termín určí Rada.

G. Možnosti voličů změnit pořadí kandidátů na kandidátních listinách

V některých členských státech mohou voliči měnit pořadí kandidátů na kandidátce a to různými způsoby, jako např. škrtnutím (Švédsko), kroužkováním (Česká republika) nebo seřazením kandidátů dle preferencí (Malta, Irsko). Nicméně, nejméně v devíti členských státech jsou kandidátní listiny uzavřeny (například Francie, Německo a Velká Británie).

H. Ověření výsledků a pravidla volebních kampaní

V některých státech ověřují výsledky vnitrostátní parlamenty (Dánsko, Lucembursko), jinde Národní shromáždění (Slovinsko), případně soudy (Česká republika a další). V Německu výsledky ověřuje a zveřejňuje předseda spolkové volební komise. Ve většině států jsou pravidla pro volbu do Evropského parlamentu shodná s pravidly voleb do vnitrostátních parlamentů.

I. Obsazení mandátu uprázdněného během volebního období v důsledku zániku mandátu člena Evropského parlamentu

Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách ve svém článku 13. říká, že každý členský stát stanoví vhodné postupy pro obsazení místa, jež se uprázdí během pětiletého funkčního období, na které jsou členové Evropského parlamentu voleni. Současně kromě předvídaného zániku mandátu člena EP „v případě jeho rezignace nebo smrti nebo v případě, že je mandát zbaven“, umožňuje zánik mandátu, pokud právní předpisy členského státu zbavení mandátu člena Evropského parlamentu výslovně stanoví.³⁶ V případě takto uprázdněného mandátu během volebního období je v některých zemích mandát přidělen prvnímu nezvolenému kandidátovi na téže kandidátní listině (Francie, Spojené království a další), jinde se používají náhradníci (Německo, Švédsko a další). Jakmile pomine důvod nepřítomnosti

³⁶Článek 13. odstavec 3. Konsolidovaného znění *Aktu o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách*, jež je připojen k rozhodnutí Rady ze dne 20. září 1976 (76/787/ESUO, EHS, Euratom).

(odchodu) z Evropského parlamentu, umožňují poslancům některé země jako např. Rakousko se do Evropského parlamentu vrátit.³⁷

2.2.3 Charakter voleb do Evropského parlamentu

Evropské volby jsou vzhledem ke svému charakteru označovány jako volby druhého řádu. Tento model byl poprvé popsán v práci Karlheinz Reifa a Hermanna Schmitta z roku 1980, analyzující první přímé volby do Evropského parlamentu konané v roce 1979³⁸. Podle jejich analýzy jsou volby druhého řádu méně důležité, než volby prvního řádu, jimiž bývají národní parlamentní či prezidentské volby. Tuto skutečnost ovlivňují především dva faktory. Prvním z nich je přístup občanů a jejich preference, týkající se voleb do Evropského parlamentu. Druhým jsou specifické strategie politických stran a jejich chování při volbách.

Model voleb druhého řádu se zakládá na předpokladu, že chování občanů u voleb druhého řádu je významněji ovlivněno kontextem národních voleb, voleb prvního řádu, než faktory související se samotnými volbami do Evropského parlamentu. Tento model se zakládá na následujících třech základních hypotézách: 1) účast ve volbách do Evropského parlamentu je nižší než u národních voleb; 2) vládnoucí strany trpí ztrátou a 3) větší strany si vedou hůře než strany malé. Pokud jde o první hypotézu, voličská účast je u evropských voleb významně nižší než u národních parlamentních voleb. Lze dokonce pozorovat klesající tendence, jejichž dokladem je 63 procentní účast v roce 1979 a 43 procentní účast v roce 2009, potvrzena v podstatě stejnou účastí u voleb v roce 2014. Můžeme jen doufat, že tím se tento trend zastavil. Důležité je poukázat také na to, že ke snížení volební účasti došlo i přes nepochybné posílení pravomocí

³⁷Raffaelli, Rosa. *Evropský parlament: Volební postupy*. 2004. [online]. Evropský parlament [cit. 15. 12. 2014]. <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.3.4.pdf>

³⁸Reif, Karlheinz; Schmitt, Hermann. *Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of european election results*. European Journal of Political Research, Díl 8, 1. vydání, 1980, str. 3–44

Evropského parlamentu, což odporuje základní definici teorie voleb druhého řádu, v níž by se stoupajícím významem instituce měla stoupat i účast voličů.³⁹

Zásadní roli hraje u voleb druhého řádu i jejich načasování. Pokud se volby do EP konají v průběhu národního parlamentního volebního cyklu, vládní strany tím mohou dosáhnout značných ztrát. Zatímco pokud jsou volby naplánovány těsně před nebo naopak těsně po národních volbách, pak si vládnoucí strany vedou lépe. Horší výsledky stran, které jsou v době voleb právě u moci, se dají vysvětlit větší touhou voličů experimentovat s novými stranami neboť Vzhledem k tomu, že voliči vybírají pouze své zástupce do Evropském parlamentu a nikoliv evropskou vládu (Evropskou komisi), kdy tedy nemusí uvažovat o tom, zde jejich hlas přispěje k formování té či oné vlády a vědí, že jejich chování a jejich volba nevyústí v zásadní sociální změny, uchylují se voliči ke stranám, které jsou nejbližší jejich vlastním osobním preferencím, či eventuálně využijí těchto voleb k vyjádření nesouhlasu či dokonce protestu proti stranám, které jsou právě u moci.⁴⁰ Výsledkem tohoto „druhořadého“ modelu je, že složení Evropského parlamentu je vychýleno ve prospěch stran, které si v národních volbách vedou významně hůře v porovnání se stranami, které mají v členských státech významnou pozici.

V souvislosti se snahou o politizaci a demokratizaci voleb, vyzvala Evropská komise evropské politické strany, aby představily své vlastní kandidáty na post předsedy Evropské komise a zároveň vyzvala národní politické strany, aby veřejně deklarovaly svou příslušnost k některé evropské politické straně. To mělo vést k personifikaci kampaně a v jejím důsledku také ke zvýšení zájmu o volby do Evropského parlamentu, jejichž prostřednictvím se voliči budou moci nepřímo podílet na obsazení jednoho z nejdůležitějších unijních postů. Předsedu Komise navrhuje v souladu s článkem 17 Smlouvy o Evropské unii Evropská rada kvalifikovanou

³⁹Mattila, Miko, *Why bother? Determinants of turnout in the European elections* v *Electoral Studies*,(2003) Díl 22, 3 vydání, str. 449–468

⁴⁰Hobolt, Sara B.; Spoon, Jae-Jae, *Motivating the European voter: Parties, issues and campaigns in European Parliament elections*. *European Journal of Political Research* Díl 51, Vydání 6., 2012, str. 701–727

většinou, měla by však toto rozhodnutí učinit s přihlédnutím k výsledku voleb do Evropského parlamentu. Evropský parlament následně hlasuje o daném kandidátovi, kterého musí zvolit absolutní většinou svých členů. Pokud k takové shodě nedojde, navrhne Evropská rada nového kandidáta a celý postup se opakuje. Výběr nejvyššího představitele moci výkonné tak posiluje politickou soutěž mezi evropskými politickými stranami zastoupenými v Evropském parlamentu a vede tak k následné politizaci voleb do EP. Současně by posílení vazby Komise na Evropský parlament mělo zvýšit demokratickou legitimitu a transparentnost obou institucí. Podle jiných argumentů⁴¹ by naopak posílení této vazby mohlo vést k nežádoucí polarizaci mezi formou vládnutí založenou na národním principu, již představuje Rada Evropské unie a Evropská rada a supranacionální formou, zastoupenou právě Evropským Parlamentem a Evropskou komisí.

Jak již bylo zmíněno výše, rozhodnutí voličů v evropských volbách bývá značně ovlivněno národní politickou situací. Národní faktory proto ovlivňují jak strategii volebních stran, tak výběr kandidátů a způsob vedení volební kampaně. Většina stran se tak ve svých kampaních soustředí spíše na problémy a záležitosti národního charakteru. Ba co více, strany se obvykle více nežli na problémy související s evropskou integrací soustředí na svou příslušnost k tradiční pravicové či levicové části politického spektra.

Přestože se volby do Evropského parlamentu konají ve stejný týden ve všech členských státech a kandidáti soupeří o křesla stejné evropské instituce, chybí zde společný volební systém a volební kampaně jsou vedeny národními stranami na bázi převážně domácí agendy.

„Přes vzrůstající pravomoci Evropského parlamentu, stále neexistují „evropské“ volby. Občané Evropské unie volí své vlády, které jsou zastoupeny v Radě, a které nominují členy Komise. Občané Evropské unie současně volí Evropský parlament. Přesto ani národní, ani volby do Evropského parlamentu nejsou skutečnými

⁴¹Grabbe, Heather; Lehne Stefan. *The 2014 European elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU*. [online]. Centre for European Reform [cit. 23. 4. 2015]. http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf

„evropskými“ volbami: nejedná se v nich o osobnosti nebo o strany na evropské úrovni, ani o směřování politiky Evropské unie. V národních volbách se klade důraz na vnitrostátní záležitosti a politické strany shodně upozadují evropské témata.“⁴²

2.2.4 Degresivní proporcionalita

Rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi 28 členskými státy formujícími Evropskou unii musí být v souladu s omezeními zakotvenými v článku 14, bod 2. Smlouvy o Evropské unii, které stanoví:

„Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.“⁴³

Stanovení celkového počtu mandátů a zároveň minimálního a maximálního počtu křesel pro jednotlivé státy nevyžaduje další komentáře. Naproti tomu zásada poměrného sestupného způsobu neboli degresivní proporcionality není dále specifikována. Tento nedostatek byl napraven Zprávou o složení Evropského parlamentu vypracovanou Výborem pro ústavní záležitosti⁴⁴ a následně Usnesením Evropského Parlamentu. Podle těch se zásada sestupné poměrnosti, kterou stanoví článek 14. bod 2. SEU, uplatňuje následujícím způsobem:

⁴²Follesdal, Andreas; Hix, Simon, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, *JCMS: Journal of Common Market Studies* (2006) Díl 44. Číslo 3, str. 535-536, překlad autora, originální znění: „Despite the growing power of the European Parliament, there are no ‘European’ elections. EU citizens elect their governments, who sit in the Council and nominate Commissioners. EU citizens also elect the European Parliament. However, neither national elections nor European Parliament elections are really ‘European’ elections: they are not about the personalities and parties at the European level or the direction of the EU policy agenda. National elections are fought on domestic rather than European issues, and parties collude to keep the issue of Europe off the domestic agenda“

⁴³*Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii*. Úřední věstník Evropské unie C 83/13.

⁴⁴*Zpráva o složení Evropského parlamentu* [online]. Evropský parlament [cit. 4. 1. 2015]. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0351+0+DOC+XML+V0//CS#title3>>

- 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.

Tyto pravidla specifikují způsob, jakým se aplikují principy stanovené v Lisabonské smlouvě. Umožňují tak před každými dalšími volbami do Evropského parlamentu přidělovat křesla jednotlivým členským státům objektivním způsobem na základě zásady sestupné poměrnosti a přihlédnout k případnému zvýšení jejich počtu a k demografickému vývoji jejich obyvatelstva, které budou řádně potvrzeny.

2.2.5 Uzavírací klauzule

Uzavírací (někdy také volební) klauzule je uměle stanovená hranice, kterou musí určitá strana překročit, aby se mohla účastnit rozdělování mandátů. Na rozdíl od přirozeného prahu, procenta hlasů, které strana potřebuje, aby získala alespoň jeden mandát, je uzavírací klauzule předem stanovena. Účelem klauzule je zabránit přílišnému štěpení politických sil a z toho případně plynoucí politické nestabilitě, zároveň však dochází k snižování reprezentativnosti, protože hlasy stranám, které nedosáhly určité procentuální hranice, propadnou.

Podle článku 3. Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách⁴⁵ členské státy mohou, ale nemusí nastavit minimální uzavírací klauzuli pro získání mandátů, která nesmí přesáhnout 5 % hlasů odevzdaných na národní úrovni. Z 28 členských států 15 z nich této možnosti využilo a uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu stanovilo. Uzavírací klauzule bývá nejčastěji 3 nebo 5 procent.

⁴⁵Konsolidované znění *Aktu o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách*, jenž je připojen k rozhodnutí Rady ze dne 20. září 1976 (76/787/ESUO, EHS, Euratom).

Pro mnoho členských států je formální uzavírací klauzule v evropských volbách irelevantní v důsledku jejich omezeného počtu křesel v Evropském parlamentu. V praxi tyto státy potřebují k přidělení mandátu dosáhnout dokonce vyššího procenta voličských hlasů, než je to, které je stanoveno uzavírací klauzulí. V těch několika členských státech (Belgie, Francie, Irsko, Itálie, Polsko, Spojené království), kde je státní území rozděleno na několik volebních obvodů, je vyšší také přirozený práh. Proto je uzavírací klauzule významnější ve státech s vyšším počtem křesel a pouze jedním volebním obvodem.

Uzavírací klauzule má pomoci k zlepšení fungování zvolených shromáždění odstraněním roztržičnosti a tím přispět k snadnějšímu dosažení stabilních většin. Omezený počet politických stran, které získají křesla v Evropském parlamentu, zároveň pomáhá voličům lépe porozumět funkci evropských politických stran a činí je tak informovanější.

3 Srovnání Spolkové republiky Německo a České republiky ve věci ústavnosti uzavírací volební klauzule

Ve svém usnesení z 22. listopadu 2012 Evropský parlament upozornil na volební pravidla, ve kterých zavedl možnost vhodných a přiměřených uzavíracích klauzulí pro evropské volby za účelem zajištění fungování Evropského parlamentu a vybídl k jejich použití. S odvoláním na změny ve vztahu mezi Evropským parlamentem a Komisí, které přinesla Lisabonská smlouva, zdůraznil potřebu „stálých parlamentních většin, zajišťujících stabilitu při zákonodárných procesech“.

3.1 Nález německého Spolkového ústavního soudu 2011

Německý Spolkový ústavní soud (Bundesverfassungsgericht) poprvé přezkoumával ústavnost 5% uzavírací klauzule do voleb do Evropského parlamentu již krátce po jejím zavedení v roce 1979. Tehdy její ústavnost nálezem BVerfG 51, 222⁴⁶

⁴⁶ Nález německého Spolkového ústavního soudu o pětiprocentní uzavírací klauzuli. BVerfG 51, 222 z 22. května 1979.

potvrdil. Znovu byla zákonnost evropských voleb napadena v souvislosti s volbami konanými v Německu v roce 2009. V roce 2011 Německý Spolkový ústavní soud rozhodl, že 5% uzavírací klauzule, zavedena německým Evropským volebním zákonem (Europawahlgesetz; článek 2 odst. 7) je porušením ústavního principu rovného volebního práva a rovných příležitostí pro politické strany a tuto uzavírací klauzuli nálezem BVerfGE 129, 300 z 9. listopadu 2011 zrušil.

Podle nálezu tohoto soudu je princip rovného volebního práva vyžadován inter alia (mezi všemi), takže každý hlas má stejný vliv na složení zastupitelského orgánu. Do této rovnosti je možno zasáhnout v případě, že je tímto zásahem sledován legitimní cíl a tohoto cíle je dosahováno přiměřenými prostředky. Díky uzavírací klauzuli bylo v evropských volbách roku 2009 v Německu nepřihlédnuto k hlasům 10 % voličů, což představuje 2,8 milionu občanů.

Princip rovných příležitostí znamená, že politické strany, které ve volbách obdrží hlasy, zároveň mohou reprezentovat ty, kteří jim své hlasy věnovali. Sedm německých politických stran se v roce 2009 díky uzavírací klauzuli nedostalo do Evropského parlamentu (zastoupeno bylo 162 namísto 169 stran).

Soud připustil, že uzavírací klauzule může být ospravedlněna potřebou funkčnosti parlamentu. Na rozdíl od voleb do německého Spolkového sněmu, kde klauzule v přezkumu ústavnosti opakovaně obstála, u EP však ústavní soud dospěl k opačnému závěru. Hlavním argumentem bylo jeho postavení v rámci orgánů Evropské unie, které je natolik odlišné od postavení vnitrostátního parlamentu, že určitá fragmentace nevádí a fungování a stabilitu Evropského parlamentu neohrožuje. Soud také poznamenal, že více než 160 národních politických stran reprezentovaných v EP se sdružuje do větších celků, tzv. evropských politických skupin. Tyto skupiny jsou schopny se zformovat navzdory širokému spektru politických názorů, které mezi nimi přetrvávají a díky své integrační síle do sebe vtáhnou i malé strany. Dále soud konstatoval, že politické skupiny již prokázaly svou schopnost dosáhnout politické shody a zároveň také přijetí většinových rozhodnutí a tak nepředpokládá, že vstup dalších politických stran do EP by způsobil obtíže spojené se stabilitou politického procesu. Činnost EP je totiž podle německého Spolkového ústavního soudu tak jako tak

ovládána spoluprací dvou největších frakcí, které mají společně vždy výrazně přes 60 % mandátů. Striktně koordinované hlasování navíc není zcela nezbytné, neboť v EP chybí jasné oddělení vlády a opozice.

Soud také poukázal na to, že EP na rozdíl od Spolkového sněmu nevolí unijní vládu, která by se potřebovala opírat o stabilní většinu. Stejně tak Evropská komise není závislá na podpoře stabilní parlamentní většiny. Podle názoru soudu, fakt, že v řádném legislativním postupu může být legislativní akt přijat v druhém čtení i za předpokladu, že EP rozhodnutí v prvním čtení nepřijal (článek 294 odst. 5 a 7, písm. a) SFEU)⁴⁷ ukazuje, že ani legislativní proces není nezbytně závislý na podpoře stabilní parlamentní většiny.

Soud zároveň odmítl návrh na přerozdělení 99 mandátů, které Spolková republika Německo získala na základě voleb konaných v roce 2009 a stejně tak návrh na nové konání voleb. V obou případech argumentoval snahou nenarušit práci EP.

3.1.1 Reakce

Reakce na rozhodnutí soudu byly různorodé. Velká část odborníků podpořila rozhodnutí soudu pro jeho jasný signál směrem k posílení demokratického principu, kterým byla ochrana zásady volební rovnosti.⁴⁸ Další zdůrazňovali, že malé strany budou nyní schopny formovat svůj politický profil prostřednictvím svých zástupců v Evropském parlamentu a následkem toho budou mít šanci vstoupit i na národní politickou scénu prostřednictvím Německých spolkových nebo zemských voleb.⁴⁹

⁴⁷ Smlouva o fungování Evropské unie: Článek 294, 5. Neschválí-li Rada postoj Evropského parlamentu, přijme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Evropskému parlamentu; 7. Jestliže ve lhůtě tří měsíců od tohoto postoupení Evropský parlament: a) schválí postoj Rady v prvním čtení nebo nepřijme žádné usnesení, pokládá se dotyčný akt za přijatý ve znění odpovídajícím postoji Rady.

⁴⁸ Morlok, Martin; Kühr, Hana. *Wahlrechtliche Sperrklauseln und die Aufgabe einer Volksvertretung*. JuS 2012, str. 385.

von Arnim, Hans Herbert. *Was aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 5-Prozent-Klausel bei Europawahlen folgt*. DÖV 2012, str. 224.

⁴⁹ Roßner Sebastian, *Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht*. NVwZ, 2012, str. 22.

Nález soudu přijatý těsnou většinou pěti proti třem soudcům byl přesto kritizován. Jedním z argumentů disentujících soudců Di Fabia a Mellinghoffa bylo, že soud nevezl v potaz rostoucí politickou odpovědnost EP a přijal za svou možnost narušení jeho funkčnosti. Konstatovali také, že členské státy s vyšším počtem mandátů by se měli podílet na snaze zabránit fragmentaci parlamentu a poukázali na fakt, že právě mnoho větších členských států uzavírací klauzuli zavedenou má. V tomto kontextu poukazovali také na to, že tento nález Spolkového ústavního soudu může způsobit, že jeho následkem budou chtít klauzuli zrušit také další členské státy.

3.1.2 2013 Evropský volební zákon

13. června 2013 přijal Spolkový sněm v návaznosti na nález Spolkového ústavního soudu nový Evropský volební zákon, kterým zavedl namísto předchozí 5% uzavírací klauzule klauzuli 3%. Přestože byl návrh zákona přijat většinou, vzbudilo jeho přijetí nesouhlas, neboť v nálezu z roku 2011 se soud vymezil proti jakékoliv uzavírací klauzuli.

Příznivci nové úpravy argumentovali, že od roku 2011 se okolnosti změnili a poukazovali na usnesení Evropského parlamentu z 22. listopadu 2012, kde sám Evropský parlament zdůrazňoval naléhavou potřebu zajištění stabilní funkčnosti Parlamentu a vyzýval státy „aby ve svém volebním právu v souladu s článkem 3 aktu Rady zavedly vhodné a vyvážené minimální limity pro rozdělení křesel, aby se tak řádně zohlednila volba občanů, kterou vyjádřili ve volbách, a současně se zajistila funkčnost Parlamentu“.

Významným argumentem zde byla nová spojitost mezi Parlamentem a Komisí, zejména ve vztahu k volbě předsedy Komise. Nové postupy, zavedené Lisabonskou smlouvou se poprvé uplatnily u voleb v roce 2014.

„S přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích navrhne Evropská rada kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise. Tohoto kandidáta zvolí Evropský parlament většinou hlasů všech svých členů. Nezíská-li potřebnou většinu, navrhne Evropská rada

do jednoho měsíce kvalifikovanou většinou nového kandidáta, kterého zvolí Evropský parlament stejným postupem.“ (článek 17 bod 7. Smlouvy o EU)⁵⁰.

Navíc Evropský parlament ve svém Usnesení z 20. listopadu 2012 (Usnesení Evropského parlamentu o volbách do Evropského parlamentu v roce 2014⁵¹) požádal evropské politické strany, aby nominovali kandidáty pro volbu předsedy Komise. Tento požadavek, doplněný dalšími detailními ustanoveními, byl zopakován v druhém Usnesení, přijatém 4. července 2013 (Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. července 2013 o zlepšení praktických opatření pro konání evropských voleb v roce 2014⁵²).

Tento vývoj událostí je spatřován jako důkaz silné politizace stále silněji antagonistického vztahu mezi Parlamentem a Komisí.

Ještě před tím, než mohl být nový Zákon podepsán Německým spolkovým prezidentem, byla proti němu podána stížnost u Ústavního soudu. Tříprocentní uzavírací klauzuli napadlo celkem 19 politických stran a asociací a čtyři soukromé osoby.

3.1.3 Zrušení uzavírací klauzule po roce 2014

26. února 2014 německý Spolkový ústavní soud rozhodl většinou pěti ku dvěma, že i 3% uzavírací klauzule je protiústavní a nálezem BVerfG 2 BvE 2/13 z 26. února 2014 ji zrušil. I pro tuto uzavírací klauzuli shledal platnost svých důvodů z prvního nálezu z roku 2011 a odmítl argumenty, že by od té doby došlo k zásadním faktickým nebo právním změnám.

K úsilí Evropského parlamentu o posílení demokratické legitimacy Komise se pak vyjádřil distancovaně:

⁵⁰ *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii*. Úřední věstník Evropské unie C 83/13.

⁵¹ Usnesení Evropského parlamentu o volbách do Evropského parlamentu v roce 2014.

⁵² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. července 2013 o zlepšení praktických opatření pro konání evropských voleb v roce 2014.

„Podle svého usnesení z 22. listopadu 2012 Evropský parlament ve srozumění s tehdejší Komisí prokazatelně usiluje o posílení politické legitimacy obou institucí, jejichž volba by měla být bezprostředně navázána na rozhodnutí voličů. K podpoře tohoto záměru mají evropské politické strany nominovat kandidáty na funkci předsedy Komise, kteří mají sehrát vůdčí roli v nadcházející volební kampani, v níž zejména představí své programy ve všech členských státech EU. O změnu smluvního základu působnosti a pravomocí evropských institucí se však neusiluje. I proto je nejasné, jak má být tato snaha o posílení tvorby demokratické vůle na evropské úrovni provedena v rámci platného unijního práva, a to i ve vztahu ke zde rozhodované otázce. Ani ústní jednání před ústavním soudem nevyjasnilo, z jakých důvodů by měl být předseda Komise v budoucnu odkázán na trvalou podporu stabilní většiny v Evropském parlamentu (srov. čl. 234 odst. 2 SFEU⁵³).“⁵⁴

Soud uvedl, že snaha po demokratizaci evropských institucí, která se promítá do politického propojení Parlamentu a Komise, nelegitimuje zavedení uzavíracích klauzulí. Spíše než snaha o získání stability, by k posílení demokratizace přispěla právě účast malých politických stran, které by mohly znatelně pomoci restrukturalizaci EU.

V tomto kontextu soud odmítl argument, že nová opatření pro volbu předsedy Evropské komise, stejně tak jako nominování kandidátů evropskými politickými stranami, by vedlo k významnému zlegitimování evropského rozhodovacího procesu. Naopak bude mnohem těžší zformovat nezbytnou většinu. Podle soudu nelze vyloučit, že za účelem zvolení předsedy Komise, budou muset dosáhnout shody dvě největší politické skupiny, což může vést k celkovému posílení jejich spolupráce. Dokonce silnější protichůdnost mezi politickými ideologiemi v parlamentu by mohla podle soudu vyústit ve větší vnitřní soudržnost politických skupin.

Soud vyvrátil, že zrušení uzavírací klauzule by vedlo ke vstupu malých politických stran do Evropského parlamentu, a eventuálně k jeho roztříštěnosti a

⁵³ Podle čl. 234 odst. 2 SFEU je k vyslovení nedůvěry Komisi nutná dvouřetinová většina odevzdaných hlasů, jde-li zároveň o nadpoloviční většinu všech poslanců Evropského parlamentu.

⁵⁴ Nález ústavního soudu BVerfG 2 BvE 2/13 z 26. února 2014. Překlad: Wintr, Jan.

neschopnosti fungování. Uvedl, že ve volbách v roce 2009 by se do EP bez jakékoliv uzavírací klauzule dostalo sedm německých politických stran. Šest z těchto stran mandát skutečně získalo a mělo možnost reprezentovat své voliče v EP. Na druhou stranu podle soudu by větší politická soutěž mohla v budoucích volbách vést k tomu, aby voliči v budoucnosti volili strategičtěji a tím sami zabránili, aby bylo v Parlamentu zastoupeno příliš velké množství stran.

Soud připustil, že uzavírací klauzule by mohla být v budoucnosti opět zavedena, pokud by došlo ke změně podmínek a bylo by tak důležité, aby byl parlament schopný dosáhnout spolehlivé většiny nutné ke zvolení a zachování evropské vlády.

3.1.4 Disentující názor

Soudce Müller ve svém disentujícím názoru kritizoval, že Ústavní soud nijak nevyloučil možnost oslabení funkce Parlamentu, způsobený vstupem většího množství malých stran. Přestože je Evropský parlament parlamentem *sui generis* s jistými odlišnostmi od národních parlamentů, a to především ve smyslu být schopen dosáhnout stálé politické většiny, tyto rozdíly podle něj neospravedlňují rozdílný přístup k potřebě efektivního fungování. Také poukázal na fakt, že skoro všechny členské státy mají pro získání mandátů buď uměle stanovenou uzavírací klauzuli, nebo tzv. reálný práh. Možností obnovení uzavírací klauzule ex post podle něj Ústavní soud v podstatě nutí Evropský parlament, aby byl celé jedno volební období nefunkční.

3.2 Česká republika

Volby do EP se v České republice konají v jednom celostátním obvodě. V roce 2014 se rozdělovalo 21 mandátů, pro které byla stanovena 5% uzavírací klauzule. Český volební systém pro rozdělování mandátů používá tzv. d'Hondtova dělitele. Jeho cílem je, aby na každý mandát připadlo bez ohledu na politickou stranu zhruba stejně hlasů, čehož dosahuje jednoduchým matematickým výpočtem. Princip spočívá v postupném dělení počtu odevzdaných hlasů jednotlivým kandidátním listinám politických stran postupnou řadou čísel 1, 2, 3, 4... tak dlouho, než je dosaženo tolika velikostně seřazených dělitelů, kolik má být rozděleno mandátů. Účinkem této metody je lehké zvýhodnění velkých stran. Uzavírací klauzule mírně posiluje účinky

d'Hondtovy metody, neboť ty hlasy, které díky klauzuli „propadnou“ se nepočítají ani při přidělování mandátů, a tak dochází k zvětšení poměru mezi slabými a silnými stranami ve prospěch stran silných, a tedy i účinku d'Hondtovy metody. V praxi uzavírací klauzule způsobuje, že velké strany mohou při rozdělování mandátů pomocí volebního dělitele získat mandát i za takový přepočtený počet hlasů, který by nejenže nepřekonal uzavírací klauzuli, ale navíc může být i nižší než počet hlasů, které získala strana vyloučená z přidělování. Nepochybně se tak jedná o jistý zásah do rovnosti volebního práva

3.2.1 Volby v roce 2014

V roce 2014 se v České republice ve volbách do Evropského parlamentu rozdělovalo 21 mandátů. Volební účast dosáhla pouhých 18,2 %. Byli zvoleni 4 poslanci za hnutí ANO 2011 (16,13% hlasů), 4 za TOP 09 a STAN (15,99% hlasů), 4 za Českou stranu sociálně demokratickou (14,17% hlasů), 3 za Komunistickou stranu Čech a Moravy (10,98%), 3 za Křesťanskou a demokratickou unii – Československou stranu lidovou (9,95% hlasů), 2 za Občanskou demokratickou stranu (7,67% hlasů) a 1 za Stranu svobodných občanů (5,24% hlasů).

Volby do Evropského parlamentu upravuje zákon č. 62/2003 o volbách do Evropského parlamentu. Ten stanoví:

§ 47 Postup do skrutinia

(1) Na základě výsledků hlasování převzatých z volebních okrsků u pověřených obecních úřadů podle § 45 zjistí Český statistický úřad celkový počet platných hlasů, které byly odevzdány pro všechny politické strany, politická hnutí a koalice.

(2) Do skrutinia postupuje každá politická strana, politické hnutí a koalice, která získala alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů.

§ 48 Skrutinium

(1) Počet platných hlasů pro každou z politických stran, politických hnutí a koalic, které postoupily do skrutinia, se postupně dělí čísly 1, 2, 3 a dále vždy číslem o 1 vyšším. Vypočte se tolik podílů, kolik kandidátů je uvedeno na hlasovacím lístku (...)

A právě aplikace zmíněných ustanovení se stala předmětem debaty a následně i ústavního přezkumu. Použitím 5% uzavírací klauzule, byly ze skrutinia vyřazeny Česká pirátská strana a Strana zelených, přičemž první ze jmenovaných získala 72 514 hlasů (4,78%) a druhá 57 240 (3,78%). Obě strany se tak obrátily na Nejvyšší správní soud.

3.2.2 Usnesení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud se vyjádřil k návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů Mgr. Tomáše Zdechovského (Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová) a Ing. Mgr. Miroslava Pocheho (Česká strana sociálně demokratická) ve volbách do Evropského parlamentu konaných ve dnech 23. a 24. května 2014. Dle navrhovatele byli výše uvedení kandidáti zvoleni neplatně na úkor kandidátů PhDr. Ivana Bartoše, Ph.D. (Česká pirátská strana) a Mgr. Ondřeje Lišky (Strana zelených).

Nejvyšší správní soud toto řízení přerušil a na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky: „Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“, předložil Ústavnímu soudu ke konkrétní (incidenční) kontrole ústavnosti návrh na zrušení ustanovení § 47 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a v souvislosti s tím také zrušení ustanovení § 48 odst. 1 cit. ve slovech „ , které postoupily do skrutinia,“ které s § 47 cit. zákona bezprostředně aplikačně souvisí.

V důsledku aplikace uzavírací klauzule dochází k tomu, že nejsou zohledněny hlasy voličů, volících stranu, jež na uzavírací klauzuli nedosáhla a kvůli tomu byla vyřazena ze skrutinia. Ve volbách v roce 2014 byl počet takto propadlých hlasů 301 245, což bylo dokonce více, než volební zisk neúspěšnější strany. Dle NSS se tak nabízí otázka, zda nedochází k narušení zásady poměrného zastoupení, jež požaduje Akt Rady. Vzhledem k tomu, že však charakter poměrného volebního systému pro volby do Evropského parlamentu není na ústavní úrovni v České republice definován, zaměřil se NSS ve své argumentaci pouze na posouzení vlivu klauzule na rovnost volebního práva a volnou soutěž politických stran. Narušení těchto politických práv by bylo přípustné pouze, pokud by sledovalo legitimní cíl, o tom však NSS pochybuje.

NSS poukazuje na rozhodnutí Ústavního soudu, ve kterých ten ústavnost uzavírací klauzule potvrdil, nicméně sám poukázal, že u obecních voleb jsou důvody pro obhájení ústavnosti klauzule slabší než u voleb do Parlamentu: „Na druhé straně je třeba vždy pochopitelně i zde poměřovat, zda omezení rovnosti volebního práva v podobě omezovací klauzule a její modifikace je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zastupitelského sboru umožnilo formaci většiny nebo většin, potřebných pro přijetí rozhodnutí.“⁵⁵ V této souvislosti jsou dle NSS důvody k obhájení ústavnosti klauzule pro volby do EP ještě slabší, resp. mizí, neboť Evropský parlament má pro fungování Evropské unie jiný význam, nežli národní parlamenty pro členské státy.

V kontextu uspořádání Evropského parlamentu, kdy seznamy kandidátů nejsou sestavovány celoevropskými stranami, může se i jediný poslanec zvolený za určitou stranu stát součástí početné koalice a naopak skupina poslanců jedné národní strany nemusí najít shodu s žádnou z politických frakcí. Dostatečnou integrační funkci tak zajišťuje přirozený práh.

NSS upozorňuje také na nedávná rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, která odmítla ústavnost jak 5%, tak následně 3% uzavírací klauzule (viz. výše).

K argumentaci odpůrců, kteří zpochybnili aktivní procesní legitimaci Nejvyššího správního soudu a tím pádem i pravomoc volebního senátu přerušit řízení a obrátit se na Ústavní soud, volební senát odmítá, že by se jednalo o abstraktní kontrolu, neboť takové přesvědčení by vedlo k závěru, že soud nemá možnost předejít Ústavnímu soudu návrh na protiústavnost zákona, jehož ustanovení má při řešení svého případu aplikovat. Ze stejného důvodu zamítá neúčelnost tohoto návrhu, který dle odpůrců nemá schopnost vyústit ve vyslovení neplatnosti volby kandidátů, kteří mandát legitimně získali již svým zvolením⁵⁶, neboť derogační nález Ústavního soudu může mít účinnost pouze ex nunc, nikoliv ex tunc. Ústavní soud sám judikoval, že v řízeních o incidenční kontrole

⁵⁵ Usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 54/03 ze dne 25. srpna 2004.

⁵⁶ Podle § 52 (1) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu mandát poslance Evropského parlamentu vzniká zahájením první schůze Evropského parlamentu v novém pětiletém funkčním období Evropského parlamentu. (pozn. aut.)

norem mohou mít jeho nálezy účinky ex tunc, a to zejména pro strany řízení, neboť „jinak by uplatněná ústavní stížnost nemohla plnit svou funkci a umožnit stěžovateli ochránit svá ústavním pořádkem zaručená základní práva a svobody.“⁵⁷ Rozhodnutí, zda bude nález aplikován i zpětně, je tak v působnosti Ústavního soudu.

3.2.3 Odlišné stanovisko

Přestože volební senát shledal v projednávané věci důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu, nestalo se tak jednomyslně. K rozhodnutí je připojeno také odlišné stanovisko menšiny soudců, která s předložením věci Ústavnímu soudu nesouhlasila.

Ti zpochybňují nejen obsah návrhu, ale i příslušnost soudu k jeho projednávání. Přestože se usnesení odvolává na konkrétní kauzu, po obsahové stránce se věnuje spíše abstraktní kontrole zákonné normy a tím se sám povyšuje do skupiny navrhovatelů, k této kontrole privilegovaných. Vstupuje tak do procesu zákonodárského, což je pro představitele moci soudní z demokratického hlediska nepřijatelné.

Zatímco NSS se ve svém usnesení opírá především o rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, podle disentujících soudců je třeba pracovat s českým kontextem a s judikaturou českého Ústavního soudu, přestože i ta bývá někdy ovlivněna judikaturou německou. Za významnou považují zejména pasáž vypracovanou v souvislosti s přezkumem dodržování zásady rovného a poměrného volebního systému u voleb do Poslanecké sněmovny, která je s výše zmíněným návrhem rozporná: „Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení"

⁵⁷ Intertemporální účinky derogačního nálezu Pl. ÚS 3/09 - prohlídky jiných prostor a pozemků dle § 83a odst. 1 trestního řádu. Pl. ÚS-st. 31/10 ze dne 14. prosince 2010.

politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému.⁵⁸

Princip rovnosti není Ústavním soudem chápán absolutisticky, nýbrž relativně, což se projevuje např. právě v otázkách uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební geometrie a volební aritmetiky. Zdůrazňuje také, že „zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů, jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má - ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) - stejnou váhu.“⁵⁹

Nejvyšší správní soud obdržel celkem 16 stížností. Ve dvou věcech volební senát řízení přerušil, přičemž v jedné z nich se obrátil na Ústavní soud. V dalších čtyřech případech návrh zamítl, osm odmítl a dvě věci vyřídil přípisy, neboť jejich obsah nespadal do rozhodovacích pravomocí soudu.

3.2.4 Ústavní soud

Věci byla přidělena spisová značka Pl. ÚS 14/14 a byla projednána plénem Ústavního soudu. Ke zrušení zákona je dle §13 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu zapotřebí kvalifikovaná většina devíti soudců.

V úvodu nálezu se Ústavní soud musel vypořádat s otázkou aktivní legitimace Nejvyššího správního soudu. Ta byla zpochybňována disentujícími soudci, kteří tvrdili, že i kdyby Ústavní soud došel k závěru, že uzavírací klauzule je protiústavní, výsledek tohoto rozhodnutí by nemohl způsobit neplatnost napadených voleb, resp. zvolených kandidátů, což by znamenalo, že se nejedná o konkrétní, přesněji incidenční kontrolu normy, na kterou Nejvyšší správní soud odkazuje. Ústavní soud zde poukazuje na obecně přijímané východisko vyjádřené slovy P. Holländera, který konkrétní normativní kontrolu definuje jako „řízení o souladu zákonné nebo podzákonné normy s ústavou v případě, jestliže k němu dá podnět obecný soud jako důsledek řešení konkrétní věci

⁵⁸ Principy volebního systému ČR - ústavnost tzv. pětiprocentní klauzule při volbách do Poslanecké sněmovny. Pl.ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ve věci voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy v říjnu 2010. Pl.ÚS 52/10 ze dne 29. 3. 2011.

nebo fyzická, resp. právnická osoba v souvislosti s tím, že jejich aplikací byla dotčena ve svých základních právech nebo svobodách. Jinými slovy, konkrétní kontrola norem představuje ústavní přezkum zákonů, resp. ostatních právních předpisů pouze v souvislosti s řešením a rozhodováním konkrétní věci⁶⁰. V tomto kontextu pokládá Ústavní soud navrhovatele, Nejvyšší správní soud, za aktivně legitimovaného.

Podstatou ústavního přezkumu bylo zjistit, zda napadená ustanovení zákona o evropských volbách jsou v demokratické společnosti přípustným omezením rovnosti volebního práva (čl. 21 odst. 3 Listiny), přístupu občanů k voleným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny) a svobodné soutěže politických sil (čl. 5 Ústavy resp. čl. 22 Listiny) sledují legitimní cíl, jsou způsobilá tohoto cíle dosáhnout a dosahují ho prostředky přiměřenými a vhodnými.

Ústavní soud konstatuje, že striktní rovnost váhy všech odevzdaných hlasů není možná, neboť pak by bylo téměř nemožné organizovat volby podle zásad většinového systému, který je založen na myšlence, že „hlasy pro úspěšného kandidáta koncentrují stoprocentní podíl na úspěchu, ostatní hlasy pak nulový podíl“⁶¹. Stejně tak i rovnost volebního práva, princip svobodné soutěže politických stran a právo na rovný přístup k voleným funkcím za rovných podmínek má své hranice, a to tam, kde je třeba zajistit účinnou účast občanů na demokratickém životě společnosti a kde je třeba dosáhnou politické shody ve věcech, které mohou být daným subjektům i přes jinak odlišné zájmy společné.

K tomuto se Ústavní soud vyjádřil již ve svých nálezech ohledně voleb do Parlamentu České republiky (sp. zn. Pl. ÚS 42/2000) a voleb do zastupitelstev obcí (usnesení sp. zn. IV. ÚS 54/03), ve kterých říká, že „cílem voleb není toliko vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. (...) Konsekventním proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by

⁶⁰ Höllander, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň, Aleš Čeněk, 2012, str. 275.

⁶¹ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997.

tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se tedy střetá s principem diferenciací princip integrace, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k roztržení hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému.⁶²

Otázkou tedy zůstává, zda existují důvody, které zásah do výše uvedených rovností ospravedlňují. Závažným důvodem Ústavní soud v tomto případě shledává vytvoření funkčního Evropského parlamentu, který je schopen dosahovat konsensuálních řešení, která by byla schopna naplnit očekávání voličů. Současně díky posílení kreační funkce Evropského parlamentu ve vztahu k Evropské komisi a tím pádem i k unijní exekutivě, je vyžadována schopnost vytvářet stabilní většinu, jež by potvrzovala demokratický mandát Evropské komise (Evropský parlament může dvoutřetinovou většinou vyslovit Evropské komisi nedůvěru).

K argumentu, že uzavírací klauzule v České republice nemá praktický vliv na složení Evropského parlamentu, neboť počet zástupců volených je příliš nízký, Ústavní soud uvádí, že není možné posuzovat volební pravidla z pohledu jednotlivých států, nýbrž že je třeba na ně nahlížet z perspektivy kolektivního tělesa. Zatímco ve Spolkové republice Německo, která v současnosti volí 96 poslanců Evropského parlamentu a jeden mandát lze získat již s 1 % platných hlasů, je faktický účinek uzavírací klauzule značný, důsledky zrušení této klauzule by v prostředí České republiky neměly tak zásadní dopad. Ve volbách konaných v roce 2004 by, co se týče zastoupení politických stran, nedošlo k žádné změně. Strana Zelených by tehdy ani v případě zrušení klauzule

⁶² Nález Ústavního soudu „Velký volební nález“ Pl. ÚS 42/2000.

svými hlasy na mandát nedosáhla a přerozdělování by se neúčastnila.⁶³ V roce 2009 byla situace jiná. Se zrušením uzavírací klauzule by mandát získala strana Suverenita a to na úkor České strany sociálně demokratické, která by naopak jeden mandát ztratila.⁶⁴ V posledních volbách v roce 2014 by v případě neexistence uzavírací klauzule získaly mandát Česká pirátská strana a Strana zelených na úkor Křesťanské a demokratické unie – Československé strany lidové a České strany sociálně demokratické. Z toho jasně plyne, že skutečný efekt uzavírací klauzule na princip rovnosti hlasů je, ve srovnání s Německem, v České republice značně omezený. To je způsobeno především menší velikostí volebního obvodu, která se díky přistoupení nových členských států stále zmenšuje. Protože celá Česká republika tvoří pouze jeden volební obvod, je velikost tohoto obvodu a tím i přirozený volební práh hlavní determinantou proporčnosti volebního systému. Ústavní soud však v této souvislosti odmítá postavení tzv. „černého pasažéra“, který zruší vnitrostátní opatření, jež se má vypořádat s případnou fragmentací z důvodu, že tento krok stejně nebude mít reálný dopad. Případné následování tohoto postupu dalšími státy, by totiž bylo způsobilé reálné důsledky zapříčinit.

Přirozený práh, který by v jistém smyslu mohl plnit funkci uzavírací klauzule, Ústavní soud neshledává dostatečně účinným. Navíc na rozdíl od zákonné uzavírací klauzule, jejíž výše je předem známa, výše přirozeného prahu běžnému voliči známa není a není mu známa ani jeho existence. Pouze uzavírací klauzule tak tedy může mít kýžený psychologický efekt, který voliče vede k zodpovědné volbě, která je základem demokratického uspořádání společnosti.

V závěru pak Ústavní soud poukazuje na stále probíhající vývoj parlamentní demokracie, ve kterém uzavírací klauzule mají svou nezanedbatelnou roli, neboť představují určitou bariéru, kterou uchazeč o podíl na moci musí překonat a znamenají tak jakýsi důkaz legitimacy jeho zvolení. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud také na své předchozí usnesení, jímž odmítl zrušení uzavírací klauzule ve volbách do Parlamentu České republiky a ve kterém říká, že: „fungování volebních systémů na

⁶³ Strana Zelených získala 3,16 %, což představovalo 73 932 hlasů. Při použití d'Hondtovy metody, poslední podíl hlasů na mandát připadl ODS se 77 882 hlasy.

⁶⁴ Strana Suverenita obdržela 100 514 hlasů, poslední podíl hlasů na mandát měla ČSSD se 75 447 hlasy.

vnitrostátní úrovni už nelze posuzovat jen samo o sobě. Postupně se stává nedílnou součástí působení principu zastupitelské demokracie ve víceúrovňovém svazku Evropské unie a jejích členských států, jehož funkceschopnost jako celku je zároveň podmínkou řádného průběhu demokratických procesů na vnitrostátní úrovni“.⁶⁵

Na základě výše uvedených argumentů tak shledal 5% uzavírací klauzuli přiměřenou, způsobitou dosáhnout požadovaného cíle způsobem, který minimalizuje zásah do základních práv a návrh Nejvyššího správního soudu zamítl.

3.2.5 Další teoretická východiska

Přestože Ústavní soud uzavírací klauzuli nezrušil, nabízí se teoretická otázka, jaký by byl další postup v případě, že by došel k závěru, že aplikace uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu je protiústavní a tuto klauzuli zrušil a zda by toto rozhodnutí mohl spojit s účinky pro proběhnuvší volby v roce 2014.

Jak již bylo zmíněno výše, Nejvyšší správní soud se domnívá, že je zcela v působnosti Ústavního soudu, jaké účinky se svým rozhodnutím spojí, ba co více, poukázal na to, že v případech, kdy se jedná o incidenční přezkum ústavnosti, bývá ve většině případů pravidlem, že současně s derogací dochází i k zpětné účinnosti pro konkrétní projednávaný případ.

V případě, že by se derogační nálezy Ústavního soudu vydané na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy nevztahovaly na věc, ve které rozhodoval, jednalo by se pouze o jakousi jinou abstraktní kontrolu ústavnosti. Zdeněk Kühn ve svém článku⁶⁶, ve kterém obhajuje incidentní retrospektivu judikatorních odklonů, cituje Lorda Reida, který říká: „Nemůžeme říct, že právo včera znamenalo to, a zítra bude znamenat ono. Pokud rozhodneme, že existující pravidlo je nesprávné, musíme současně rozhodnout, že bylo

⁶⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/14.

⁶⁶ Kühn, Zdeněk. *Ústavní soud k intertemporalitě judikatorních změn*. Jurisprudence, Wolters Kluwer, Praha, 2010.

nesprávné vždy.⁶⁷ Výjimky z tohoto principu dle Kühna mohou nastat pouze v případě, že existuje „intenzivnější zájem na ochraně legitimních očekávání adresátů právních norem.“⁶⁸ Proto by tedy Ústavní soud musel odůvodnit, z jakých důvodů by měl mít nálezy účinky pouze do budoucna.⁶⁹

Nejvyšší správní soud by také mohl na základě derogačního nálezu podat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie o výkladu Aktu rady a možnosti zpochybnění platnosti uskutečněných voleb. Na základě této předběžné otázky by pak Nejvyšší správní soud mohl rozhodnout ve věci samé. Otázkou, kterou by se Soudní dvůr EU mohl zabývat nejdříve, by mohla být ochrana legitimacy rozhodování Evropského parlamentu. V mezidobí, které by nastalo mezi rozhodnutím Ústavního soudu, resp. rozhodnutím Nejvyššího správního soudu a jmenováním europoslanců, v Evropském parlamentu zasedali a přijímali rozhodnutí poslanci, kteří byli zvoleni neplatně, což by mohlo zpochybnit činnost EP. Současně by to mohlo znamenat zásah do veřejného zájmu na řádném chodu zastupitelských orgánů. Evropský parlament v novém složení zasedá od 1. července 2014. Ústavní soud v kauze nevydal předběžné opatření a zvolení europoslanci tak řádně nastoupili svůj mandát a podílejí se na chodu Evropské unie. Pokud by Ústavní soud rozhodl o protiústavnosti uzavírací klauzule, bylo by v současné době patrně velmi komplikované, spojit účinky tohoto rozhodnutí již s volbami proběhnuvšími v květnu 2014, neboť článek 13.3 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách nepřipouští zánik mandátu jinak než „zbavením“ („withdrawal“) podle národního práva: „Jestliže právní předpisy členského státu výslovně stanoví zbavení mandátu člena Evropského parlamentu, zaniká jeho mandát podle těchto právních předpisů. Příslušné vnitrostátní orgány o tom

⁶⁷ Lord Reid. *West Midland Baptist (Trust) Association Inc v Birmingham Corporation*. 1970, str. 874, 898-899. V originále: “We cannot say that the law was one thing yesterday but is to be something different tomorrow. If we decide that [the existing rule] is wrong we must decide that it always has been wrong, and that would mean that in many completed transactions owners have received too little compensation. But that often happens when an existing decision is reversed.”

⁶⁸ Kühn, Zdeněk. *Ústavní soud k intertemporalitě judikatorních změn*. Jurisprudence, Wolters Kluwer, Praha, 2010.

⁶⁹ Antoš, Marek. *Je-li uzavírací klauzule protiústavní, není s čím otálet*. Blog Jiné právo, 2014. [online]. Jiné právo [cit. 14. 1. 2015]. <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/06/marek-antos-je-li-uzaviraci-klauzule.html>

uvědomí Evropský parlament.“ Český zákon však s takovou možností nepočítá a zánik mandátu poslance Evropského parlamentu spojuje pouze s důvody taxativně vyjmenovanými v § 52 (2) zákona č. 62/2003 o volbách do Evropského parlamentu: „Mandát poslance Evropského parlamentu zaniká: a) úmrtím, b) ztrátou volitelnosti podle § 6, c) uplynutím funkčního období, d) vzdáním se mandátu, nebo e) vznikem neslučitelnosti funkcí (§ 53).“

Co se týče intertemporálních účinků zrušení uzavírací klauzule, německý Spolkový ústavní soud uvedl již ve svém prvním nálezu k pětiprocentní uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu⁷⁰, že nedostatek zákonnosti voleb nelze zhojit pouze redistribucí přidělovaných mandátů a to právě kvůli voličům, jejichž volební strategie by tím byla dotčena. Do jaké míry by chování voličů ovlivnilo výsledek voleb nelze určit, což je také argumentem proti zpětné účinnosti. Přestože dle Spolkového ústavního soudu je třeba do výsledků voleb zasahovat co nejméně, v tomto případě preferuje opakování voleb celých. K tomuto řešení by však Nejvyšší správní soud přistoupit nemohl, neboť navrhovatelé ve stížnosti ani jednou nenapadli volbu všech poslanců, nýbrž jen těch dvou, kteří dle nich získali mandát neoprávněně.

V souvislosti se zmíněným názorem Spolkového ústavního soudu, který tvrdí, že ochrana voličů, kteří v době konání voleb přizpůsobili své chování stávajícím právním předpisům, je důvodem, proč je třeba zahrnout retrospektivní účinek nálezu, zůstává otázkou, v čem by vlastně taková ochrana spočívala. A zde by záleželo na tom, o jaké voliče šlo. V konkrétním případě voleb, které proběhly v roce 2014, tyto voliče můžeme rozdělit do pěti skupin⁷¹:

- a) voliči, kteří chtěli volit některou ze stran, která získala více než 5 % a také ji volili: tito voliči volili dle své preference a jejich hlas se promítnul

⁷⁰ Nález Německého Spolkového ústavního soudu 129, 300 (344-345) [online].). Německý Spolkový ústavní soud [cit. BVerfG of 9. 3. 2015]. <http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20111109_2bvc000410> November 2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2BvC8/10.

⁷¹ Antoš, Marek. *Je-li uzavírací klauzule protiústavní, není s čím otálet*. Blog Jiné právo, 2014. [online]. Jiné právo [cit. 14. 1. 2015]. <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/06/marek-antos-je-li-uzaviraci-klauzule.html>

v obsazení mandátů. Zrušení klauzule by v této skupině dopadlo pouze na ty voliče, jež volili jednu ze dvou stran, která za předešlého stavu získala o jeden mandát více, než by jí připadlo v případě neúčinnosti klauzule. Ochrana mandátu, který byl získán v rozporu s ústavním pořádkem, by však byla velmi problematická a v podstatě nereálná, tudíž ochrana této skupiny, by nebyla zásadní.

- b) voliči, kteří chtěli volit jednu ze dvou stran, jež díky klauzuli mandát nezískala, ale svou volbu této možnosti přizpůsobili a z opatrnosti volili stranu, u které se dalo dle všech předpokladů očekávat, že tuto hranici překročí, aby nedošlo k tomu, že jejich hlas propadne: nelze pochybovat o psychologickém efektu klauzule a tedy i toho, že její existence ovlivnila voliče v jejich volbě. Abychom však chránili tuto skupinu voličů tím, že odepřeme mandát těm stranám, které by bývali volili v případě neexistence klauzule, nedává smysl.
- c) voliči, kteří chtěli volit malou stranu, ale z opatrnosti zvolili stranu, která získala více než 5 %: je možné, že hlasy těchto voličů by přenesly přes přirozený práh i nějakou jinou malou stranu, která by ale pravděpodobně stejně nebyla dostatečně silná, aby porazila dvě strany, kterým by se měl mandát přisoudit. Pro tyto voliče by se tak jejich jmenováním nic nezměnilo.
- d) voliči, kteří chtěli volit malou stranu, ale z opatrnosti zvolili stranu, u které předpokládali, že hranici překročí a touto stranou byla právě jedna ze dvou, které 5% hranici nepřekročily, ale bez jejího účinku uzavírací klauzule by křesla v parlamentu získaly: v kontextu této skupiny voličů je možné, že tyto strany, které by nově měly získat dva mandáty, by v případě neexistence klauzule nezískaly tolik hlasů, kolik získaly. Již předvolební průzkumy však ukazovaly, že tyto dvě strany hranici překročí, takže pokud si volič chtěl být jistý, že jeho hlas nepropadne, pravděpodobně volil jinou stranu.
- e) voliči, kteří chtěli volit stranu pod 5 %, ale s ohledem na předvolební průzkumy a na jejich malou šanci na úspěch se rozhodli k volbám nejít: zůstává otázkou, zda lze považovat za zvlášť závažný důvod pro

nejmenování dvou kandidátů ochrana legitimních očekávání těch, kteří se ve skutečnosti k volbám nedostavili.

Z teoretického posouzení pravděpodobného psychologického vlivu klauzule na voliče se tedy dá předpokládat, že by zpětné jmenování dvou kandidátů nebylo zvlášť závazným narušením jejich legitimních očekávání. Jakkoliv však můžou být úvahy o chování voličů odůvodněné, není nikterak možné je ověřit.

Stejně jako voliče je však třeba chránit i legitimní očekávání zvolených kandidátů, kteří by v případě přípuštění intertemporálního účinku derogačního nálezu ztratili získaný mandát a bylo tak narušeno jejich právo na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 Listiny, jak ho ve svém nálezu vykládá Ústavní soud: „čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“⁷²

⁷² Nález Ústavního soudu II.ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006.

4 Závěr

Evropský parlament tvoří společně s vnitrostátními parlamenty, jimž jsou demokraticky odpovědní představitelé členských států v Evropské radě a v Radě EU, dvoupilířový model zastupitelské demokracie v Evropské unii (čl. 10 SEU), ve kterém se vzájemně doplňují a podmiňují demokratické procesy jak na unijní, tak na vnitrostátní úrovni. Již od roku 1979 je EP formován na základě přímých voleb všemi občany Evropské unie a je tak reprezentantem veřejného mínění napříč Evropskou unií. Jeho hlavní úlohou je zastupovat občany Evropské unie a hájit jejich zájmy na unijní úrovni. Zároveň se jedná o instituci, která v uplynulých letech prodělala dynamický vývoj a posílila své postavení v rámci celé institucionální struktury. Zatímco čl. 189 Smlouvy o založení Evropského společenství označuje členy Evropského parlamentu jako zástupce „lidu členských států sdružených ve Společenství“, Lisabonská smlouva na tomto místě hovoří o zástupcích „občanů Unie“ (čl. 14 odst. 2 SEU). Tím je vedle politické váhy Evropského parlamentu posílen i lidskoprávní rozměr evropského konstitucionalismu.

K nejvýznamnějšímu rozšíření pravomocí Evropského parlamentu došlo v oblasti přijímání legislativy. Zatímco historicky byla jeho zákonodárná úloha především konzultační a většina rozhodování náležela Radě Evropské unie, v současnosti má díky Lisabonské smlouvě právo spolurozhodovat téměř ve všech politických oblastech, čímž byl jeho vliv posílen i v otázkách zahraniční politiky, spravedlnosti, zemědělství, energetiky nebo evropských fondů.⁷³ Procedura spolurozhodování je v dikci Lisabonské smlouvy přejmenována na řádný legislativní postup a je základním vyjádřením posílených pravomocí Evropského parlamentu. Rozhodovacím procesu řádného legislativního postupu podléhá bezmála 95 % evropských politik a jeho charakteristikou je rovné postavení mezi Evropským parlamentem a Radou. O přijetí nebo nepřijetí

⁷³ *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v EU* [online]. Portál EurActiv [cit. 28. 4. 2015]. <http://www.euractiv.cz/evropske-instituce/link-dossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064>>

projednávaného aktu rozhodují ve shodě oba orgány a nemůže dojít k situaci, že by byl Evropský parlament Radou přehlasován.⁷⁴

Společně s narůstajícím významem Evropského parlamentu se také stále více diskutuje o jeho legitimitě, a tom zda skutečně reprezentuje vůli občanů Evropské unie. Předmětem kritiky bývá způsob vedení volební kampaně národními politickými stranami v členských státech, což má za následek, že občané nehlasují pro celoevropské strany nabízející program, jenž by prosazovaly po svém zvolení do EP.⁷⁵ Tomu je připisován i zmenšující se zájem občanů o volby, ve kterých od prvních přímých voleb v roce 1979 až do posledních v roce 2014 klesla postupně účast z 62 % na 43 %, přičemž v České republice byla volební účast dokonce druhá nejnižší v celé EU a to 18,2 %.⁷⁶ Na tomto místě je vhodné poznamenat, že uvedený trend nastává v době, kdy se neustále zvyšují pravomoci EP, a proto další posilování evropského zastupitelského sboru nemusí být zcela ve vztahu k volební účasti zcela opodstatněné.

Diskutabilní je také způsob konání voleb do Evropského parlamentu. Ačkoli Smlouva o ES stanovila, že „Evropský parlament vypracuje návrh na volby se všeobecným přímým hlasováním konané ve všech členských státech jednotně nebo podle zásad společných všem členským státům“ (čl. 190 odstavec (4) Smlouvy o ES), dodnes nedošlo k politické shodě a jednotný volební systém v rámci Evropské unie neexistuje. Evropské volby jsou tak stále do značné míry organizovány podle vnitrostátních právních předpisů a tradic. Existují pouze společná pravidla EU, jež stanoví, že volby musí být všeobecné a přímé a rovněž svobodné a tajné a poslanci Evropského parlamentu musí být voleni v členských státech podle zásad poměrného zastoupení. Je však v působnosti každého členského státu zvolit si, zda využije systém otevřených nebo uzavřených kandidátních listin. Každý členský stát může rovněž zřizovat pro volby do Evropského parlamentu volební obvody nebo jiným způsobem

⁷⁴ Syllová, Jindřiška; Pítrová, Lenka; Paldusová, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. Vyd. Praha, C.H.Beck, 2010, str. 887-891

⁷⁵ Gagatsek, Wojciech. *The 2009 Elections to the European Parliament Country Reports*. Florence, European University Institute, 2010.

⁷⁶ Zdroj: TNS/ScytI ve spolupráci s Evropským parlamentem. Dostupné online na <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/cs/country-results-cz-2014.html>.

dále členit své volební oblasti. Lhůta pro pořádání voleb je určena na úrovni EU, přesná data konání voleb a otevírací doba volebních místností se však různí podle vnitrostátních volebních právních předpisů. Stejně tak se v jednotlivých státech liší minimální věk pro účast ve volbách a minimální věk pro kandidaturu. Občané EU, kteří žijí v jiné zemi EU než ve své zemi původu, jsou oprávněni hlasovat a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu v zemi pobytu, vnitrostátní volební předpis však může pro tento případ stanovit specifický postup. Podle předpisů EU existuje také několik funkcí neslučitelných s funkcí poslance Evropského parlamentu, členské státy ale mohou ustanovit další případy neslučitelnosti. V působnosti států je způsob obsazení uprázdněného mandátu a v neposlední řadě také uzavírací klauzule, kterou členské státy mohou stanovit, ale která nesmí přesáhnout 5 %.⁷⁷

Právě vzrůstající význam Evropského parlamentu je důležitým argumentem v německé a české ústavní debatě o uzavírací klauzuli ve volbách do Evropského parlamentu. Zatímco německý Spolkový ústavní soud svými nálezy BVerfGE 129, 300 z 9. listopadu 2011 a BVerfG 2 BvE 2/13 z 26. února 2014 nejprve 5% a poté i 3% uzavírací klauzuli zrušil, český Ústavní soud její ústavnost nálezem Pl. ÚS 14/14 naopak potvrdil.

V prvním nálezu německý Spolkový ústavní soud vychází ze svého tradičního postoje, totiž že Evropský parlament není parlamentem v pravém slova smyslu, jak ho známe z národní úrovně, ve kterém by bylo nutné vytvářet vládní většinu a omezovat jeho fragmentaci. Uzavírací klauzule je chápána jako zásah do rovnosti volebního práva, který může být ospravedlněn, pouze pokud sleduje legitimní cíl, pokud je schopen tohoto cíle dosáhnout a pokud je zachována proporcionalita tohoto zásahu vůči sledovanému cíli. Spolkový ústavní soud sice připouští, že se zrušením klauzule přibude malých stran, zároveň však neshledává, že by to mělo zapříčinit strukturální změny v Evropském parlamentu a narušit jeho fungování. Stejně tak nenachází důvody, které

⁷⁷ *Volební právní předpisy* [online]. Stránky Evropského parlamentu [cit. 28. 4. 2015]. <http://www.elections2014.eu/cs/press-kit/content/20131112PKH24411/html/P%C5%99ehled-Parlamentu-a-voleb-2014>

by vyžadovaly stabilní většinu, a naopak poukazuje na integrační sílu Evropských politických skupin, které do sebe vtáhnou i množství malých stran.

V reakci na toto rozhodnutí německý parlament zavedl nižší, 3% klauzuli, ale ani v tomto případě její legitimita před ústavním soudem neobstála a Spolkový ústavní soud tuto klauzuli v roce 2011 zrušil.

Naproti tomu český Ústavní soud důvody pro zrušení uzavírací klauzule neshledal. Ve svém nálezu odkazuje především na dvoupilířovou strukturu Evropské unie, jež je zakotvena v článku 10 SEU. Přestože je Evropský parlament komplementárně doplňován národními parlamenty, odmítá pojetí, jež prosadil německý Spolkový ústavní soud ve svém „lisabonském“ nálezu⁷⁸, a které rozhodující odpovědnost za evropskou integraci svěřuje právě parlamentu vnitrostátnímu. Ústavní soud konstatuje, že zejména po přijetí Lisabonské smlouvy došlo k takovému posílení postavení Evropského parlamentu, zejména v oblasti legislativní a kreační, že schopnost dosahovat konsensuálních řešení, která by byla schopna naplnit očekávání voličů, kteří svěřili výkon části své svrchované moci právě EP, je více než žádoucí. Návrh na zrušení 5% uzavírací klauzule v zákoně o volbách do Evropského parlamentu proto zamítl.

Princip zastupitelské demokracie patří k základním ústavním tradicím a je společný všem členským státům Evropské unie. Právě jeho prostřednictvím se na nadnárodní úrovni, v Unii a jejích orgánech, uskutečňuje výkon svěřených pravomocí, jejichž originárními nositeli zůstávají členské státy. Lisabonskou smlouvou byl tento základní princip ještě zdůrazněn a vnitrostátním parlamentům, také formovaným na základě zastupitelské demokracie, byla přiznána zvláštní úloha při kontrole výkonu svěřených pravomocí. Evropský parlament, který je volený přímo občany členských států EU, vykonává na unijní úrovni některé funkce, které jsou vlastní právě zastupitelským sborům národním, a to především funkci kontrolní a legislativní. Neznamená to však, že by na něj byla zcela přenesena práva parlamentů vnitrostátních. Evropská unie je entita sui generis, ve které je prvek demokratické reprezentace založen na legitimačním řetězu mezi národními parlamenty a Radou a současně doplněn o

⁷⁸ Nález německého Spolkového ústavního soudu, Lisabonský nález. 2 BvE 2/08 z 30. června 2009.

horizontální prvek zastoupení v Evropském parlamentu. Jeho úloha tak přispívá k zajištění větší transparentnosti a posílení demokratické struktury rozhodovacího procesu.

5 Seznam zkratek

EU	Evropská unie
Euratom	Evropské společenství pro atomovou energii
EHS	Evropské hospodářské společenství
EP	Evropský parlament
ES	Evropské společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
NSS	Nejvyšší správní soud
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie

6 Použitá literatura a prameny

6.1 Tištěná literatura

- Aristoteles. Etika Níkomachova. Praha, Rezek, 2009
- Bodin, Jean. Six books of commonwealth. Oxford, Basil Blackwell, 1955
- Dahl, Robert. O demokracii. Praha, Portál, 2001
- Höllander, Pavel. Základy všeobecné státovědy. 3. vydání. Plzeň, Aleš Čeněk, 2012
- Lincoln, Abraham. The Gettysburg Address (19. listopad 1863) – Gienapp, William E. This Fiery Trial: The Speeches and Writings of Abraham Lincoln. New York, Oxford University Press, 2002
- Mill, John Stuart. Representative government. London, Parker, Son, and Bourn, 1861
- Montesquieu, Charles Louis. O duchu zákonů I. Praha, Oikoymenh
- Pavlíček, Václav. Ústavní právo a státověda: Obecná státověda. Linde, Praha, 1998
- Platon. Ústava. Praha, Oikoymenh, 2005
- Rousseau, Jean Jacques. O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva. Praha, V. Linhart, 1949
- Schmitt, Carl. Verfassungslehre. Berlin, Duncker & Humblot, 1993
- Svoboda, Pavel. Úvod do evropského práva. Praha, C. H. Beck, 2013
- Sylová, Jindřiška; Pítrová, Lenka; Paldusová Helena a kol. Lisabonská smlouva – komentář. Praha, C.H.Beck, 2010
- Tichý, Luboš; Arnold, Reiner; Zemánek, Jiří; Král, Richard; Dumbrovský, Tomáš. Evropské právo. 5. Vydání. Praha, C. H. Beck, 2014
- Warleigh, Alex. Democracy in the EU. London, Sage Pubns Ltd., 2003

6.2 Právní předpisy

- Deklarace nezávislosti spojených států amerických. 4. července 1776
- Deklarace práv lidských a občanských. 26. srpna 1789

- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012
- 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. Úř. věst. L 283, 21. 10. 2002
- Usnesení Evropského parlamentu o volbách do Evropského parlamentu v roce 2014. 2012/2829(RSP)
- Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. července 2013 o zlepšení praktických opatření pro konání evropských voleb v roce 2014. 2013/2102(INL)

6.3 Judikatura

- Intertemporální účinky derogačního nálezu Pl. ÚS 3/09 - prohlídky jiných prostor a pozemků dle § 83a odst. 1 trestního řádu. Pl. ÚS-st. 31/10 ze dne 14. prosince 2010
- Nález německého Spolkového ústavního soudu o pětiprocentní uzavírací klauzuli. BVerfG 51, 222 z 22. května 1979
- Nález německého Spolkového ústavního soudu, Lisabonský nález. 2 BvE 2/08 z 30. června 2009
- Nález německého Spolkového ústavního soudu o pětiprocentní uzavírací klauzuli. BVerfG 129, 300 z 9. listopadu 2011
- Nález německého Spolkového ústavního soudu o tříprocentní uzavírací klauzuli. BVerfG 2 BvE 2/13 z 26. února 2014
- Nález německého Spolkového ústavního soudu o Ratifikačním zákoně k Lisabonské smlouvě. Rozsudek ze dne 30. června 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09
- Nález Ústavního soudu „Velký volební nález“ Pl. ÚS 42/2000
- Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997
- Nález Ústavního soudu II.ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006

- Usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 54/03 ze dne 25. srpna 2004
- Principy volebního systému ČR - ústavnost tzv. pětiprocentní klauzule při volbách do Poslanecké sněmovny. Pl.ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997
- Volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v říjnu 2010. Pl.ÚS 52/10 ze dne 29. 3. 2011

6.4 Odborné články

- Follesdal, Andreas; Hix, Simon, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Díl 44. Číslo 3, 2006
- Hobolt, Sara B.; Spoon, Jae-Jae, Motivating the European voter: Parties, issues and campaigns in European Parliament elections. *European Journal of Political Research* Díl 51, Vydání 6., 2012
- Kühn, Zdeněk. Ústavní soud k intertemporalitě judikatorních změn. *Jurisprudence*, Wolters Kluwer, Praha, 2010
- Lord Reid. *West Midland Baptist (Trust) Association Inc v Birmingham Corporation*. 1970
- Majone, Giandomenico. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, *European Law Journal*, 1998
- Majone, Giandomenico. The Common sense of European integration. *Journal of European public policy*, 2006
- Mattila, Miko, Why bother? Determinants of turnout in the European elections v *Electoral Studies*, Díl 22, 3 vydání, 2003
- Moravcsik, Andrew. In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 2002
- Moravcsik, Andrew. The myth of Europe's democratic deficit. *Journal of European public Policy*, 2008
- Morlok, Martin; Kühr, Hana. Wahlrechtliche Sperrklauseln und die Aufgabe einer Volksvertretung. *JuS* 2012
- Raffaelli, Rosa. *Evropský parlament: Volební postupy*. 2004. [online]. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.3.4.pdf

- Reif, Karlheinz; Schmitt, Hermann. Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of european election results. *European Journal of Political Research*, Díl 8, 1. vydání, 1980
- Roßner Sebastian, Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht. *NVwZ*, 2012
- von Arnim, Hans Herbert. Was aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 5-Prozent-Klausel bei Europawahlen folgt. *DÖV* 2012

6.5 Články a prameny dostupné online

- Antoš, Marek. Je-li uzavírací klauzule protiústavní, není s čím otálet. [online]. *Blog Jiné právo*, 2014. <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/06/marek-antos-je-li-uzaviraci-klauzule.html>
- Břicháček, Tomáš. Demokratický deficit EU: mýty a skutečnost. [online]. *Politicko-společenská revue Centra pro studium demokracie a kultury*. <http://www.revuepolitika.cz/clanky/389/demokraticky-deficit-eu-myty-a-skutecnost>
- Europa.eu, Změny smluv [online]. Oficiální internetové stránky Evropské unie http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0013_cs.htm
- Jakoubek, Martin, Kopecký, Peter. Existuje v Európskej únii demokratický deficit? [online]. Portál EurActiv. <http://www.euractiv.sk/buducnosteu/analyza/existuje-v-europskej-unii-demokraticky-deficit>
- Zpráva o složení Evropského parlamentu [online]. Evropský parlament. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0351+0+DOC+XML+V0//CS#title3>

7 Résumé

Representative democracy at the European level

This thesis deals with representative democracy, as one of the fundamental principles underpinning the organisation of states or, as the case may be, interstate-type entities. At the European level, this principle is embodied by the European Parliament and the national parliaments of the Member States whose functions and competences complement each other. Role of the Parliament, as the direct source of democratic legitimacy has an unique position in the EU's institutional structure and the European Parliament itself has been changing during its existence. Since the first direct elections held in 1979, its responsibilities in the area of legislation increased. This should strengthen namely democratic legitimacy of the EU and greater accountability of the Union's executive in relation to the Council.

In the context of the role of the European Parliament the fundamental question concerns direct elections as an instrument of political legitimacy. The current legislation is the result of efforts to unify electoral procedures of the Member States. The Treaty on the functioning of the European Union introduces unified electoral system, however, it has not yet been adopted. Member States are therefore governed only by common principles set in the Act about election of Members of the European Parliament in general and direct elections from 1976. This Act gives Member States the competences to modify certain aspects, such as election constituencies, the possibility of preferential voting or introducing of the electoral threshold.

The question of electoral threshold is the subject of many discussions. This thesis offers a comparison of the findings of the Czech and the German Constitutional Courts, which took different views on the case of the electoral threshold in elections to the European Parliament. Arguments of these courts enable the reader to see European Union, position of the European Parliament in its institutional structure and its democratic legitimacy in wider context.

8 Klíčová slova

- zastupitelská demokracie
- Evropská unie
- Evropský parlament

9 Keywords

- representative democracy
- European Union
- European parliament