**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Mgr. Jakub Lysek**

**Naplnění ústavních principů při volbách do Evropského parlamentu v České republice**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2014**

Já, níže podepsaný Jakub Lysek, autor diplomové práce na téma „Naplnění ústavních principů při volbách do Evropského parlamentu v České republice“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského, Olomouc 772 00, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále k zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech UP, a to včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá informační centrum UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 12/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji tímto, že jsem diplomovou práci na téma „Naplnění ústavních principů při volbách do Evropského parlamentu v České republice“ vypracoval samostatně a s použitím literatury, jejíž seznam je uveden na konci diplomové práce.

V Prostějově dne 26. března 2014 ———————

Podpis

**Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své práce JUDr. Maximu Tomoszkovi, Ph.D. za odborné konzultace, připomínky a rady při vypracování této diplomové práce.

**Přehled použitých zkratek**

EPP - European People's Party

EU - Evropská unie

FPTP - First-past-the-post

NSS - Nejvyšší správní soud

OBSE - Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

S&D - Socialists & Democrats

SEU - Smlouva o Evropské unii

SFEU - Smlouva o fungování Evropské unie

ÚS - Ústavní soud

VOZ - Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

ZEP - Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

ZVK - Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů.

ZVP - Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Obsah

[Úvod 6](#_Toc383561385)

[1. Základní ústavní principy voleb 9](#_Toc383561386)

[1.1. Zdroje ústavních principů voleb 9](#_Toc383561387)

[1.2. Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod 11](#_Toc383561388)

[1.3. Ústavní principy voleb ve volebním zákonodárství České republiky 13](#_Toc383561389)

[1.3.1. Všeobecnost voleb 14](#_Toc383561390)

[1.3.2. Rovnost volebního práva 15](#_Toc383561391)

[1.3.3. Přímost volebního práva 17](#_Toc383561392)

[1.3.4. Zajištění tajného hlasování 18](#_Toc383561393)

[2. Volební systémy ve vztahu k ústavním principům 21](#_Toc383561394)

[3. Unijní úprava voleb do Evropského parlamentu 25](#_Toc383561395)

[3.1. Volební systém 26](#_Toc383561396)

[3.2. Aktivní a pasivní volební právo 29](#_Toc383561397)

[4. Česká úprava voleb do Evropského parlamentu ve vztahu k ústavním principům 31](#_Toc383561398)

[4.1. Omezení práva volit do Evropského parlamentu 31](#_Toc383561399)

[4.2. Omezení práva být volen do Evropského parlamentu 36](#_Toc383561400)

[4.3. Problémy s technickým nastavením voleb a administrací 37](#_Toc383561401)

[5. Zrušení uzavírací volební klauzule při volbách do Evropského parlamentu v Německu – důsledky pro Českou republiku? 38](#_Toc383561402)

[5.1. Argumentace německého Spolkového ústavního soudu 38](#_Toc383561403)

[5.2. Účinek uzavírací klauzule v ČR a posouzení její legitimnosti 44](#_Toc383561404)

[Závěr 48](#_Toc383561405)

[Bibliografie 52](#_Toc383561406)

[1) Monografie 52](#_Toc383561407)

[2) Příspěvky ve sborníku 53](#_Toc383561408)

[3) Komentáře 53](#_Toc383561409)

[4) Časopisy 54](#_Toc383561410)

[5) Právní předpisy 55](#_Toc383561411)

[6) Judikatura 56](#_Toc383561412)

[7) Internetové zdroje a ostatní 56](#_Toc383561413)

[Abstrakt 59](#_Toc383561414)

# Úvod

Od roku 1979, kdy byla zavedena přímá volba do Evropského parlamentu, se uskutečnilo celkem již sedm voleb. Dvou posledních se zúčastnily i nově přistoupivší země střední a východní Evropy. Zatímco nikdo nepochybuje o „demokratičnosti“ volebního procesu u starých členských zemí, které jsou podle standardních měřítek tradiční konsolidované demokracie, státy postkomunistické východní Evropy stále čelí problémům a následné kritice z nedůsledného naplňování základních demokratických principů při konání voleb.[[1]](#footnote-1) Základní principy voleb, jako je všeobecnost, rovnost, tajnost a přímost, jsou zakotveny v ústavách jednotlivých států, nicméně některé principy nejsou legislativně vhodně ošetřeny, což v praxi může vést až k porušování těchto principů.

Cílem diplomové práce je analýza zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů (dále ZEP) a posouzení souladu s ústavním pořádkem ČR, s primárním právem EU, ale i sekundární legislativou EU.[[2]](#footnote-2) Zákonná úprava voleb v ČR totiž nemusí zcela naplňovat základní ústavní principy voleb. Problémem je zajištění tajnosti volby, což usnadňuje možné uplácení voličů.[[3]](#footnote-3) Rovné hlasovací právo může být narušeno i nedostatečným zajištěním ochranných prvků na voličských průkazech. Nesoulad volebního zákonodárství se může projevit také v tom, že je fakticky narušen princip všeobecnosti a rovnosti kvůli odlišné právní úpravě téhož volebního procesu (hlasování občanů ČR v zahraničí, korekce chyb ze stálého seznamu voličů).

Členové Evropského parlamentu jsou voleni na dobu pěti let ve všeobecných a přímých volbách svobodným a tajným hlasováním (čl. 14 odst. 3 SEU). Článek 20 odst. 1 SFEU zavádí Evropské občanství, odst. 2 přiznává občanům EU právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Právě účast občanů jiných členských států není vhodně legislativě ošetřena.

Posledním sporným bodem, neméně však důležitým, je otázka ústavnosti 5% uzavírací klauzule, která narušuje zejména ústavní princip rovnosti hlasu, konkrétně rovnost váhy hlasu (čl. 21 odst. 3 Listiny). Střetávají se zde dva principy. Princip diferenciace zákonodárného sboru (reprezentativnost) a princip integrace, který je nutnou podmínkou pro funkčnost zákonodárného sboru.[[4]](#footnote-4) Uzavírací klauzule může mít vliv na volnou a svobodnou soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy ČR, čl. 22 Listiny) a na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny). S ohledem na nedávné rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, který zrušil 3% uzavírací klauzuli pro nadcházející volby do Evropského parlamentu, vyvstává otázka, jestli argumenty Spolkového ústavního soudu přinesly relevantní závěry i pro Českou republiku.

Má výzkumná otázka, na kterou budu hledat odpověď, je následující: *Je současná právní úprava voleb do Evropského parlamentu v souladu s ústavním pořádkem ČR a s právem EU?* Stanovil jsem si celkem tři hypotézy: (1.) nejednotná právní úprava voleb konaných v ČR způsobuje faktické překážky ve výkonu volebního práva občanům ČR při volbách do Evropského parlamentu, (2.) administrativní překážky zabraňují občanům EU z jiných členských států aktivně participovat v evropských volbách, (3.) 5% uzavírací klauzule je neopodstatněným zásahem do volebních práv občanů ČR jakožto i do volné soutěže politických sil.

Práce je členěna na teoretickou a analytickou část. Kapitola 1 se zabývá základními principy volebního práva. První podkapitola vyjmenovává zdroje ústavních principů. Druhá podkapitola pojednává o demokratických principech voleb, které stanovuje Ústava ČR a Listina. Základní principy jako je rovnost, všeobecnost, přímost a tajnost a jejich právní úprava při volbách konaných v ČR je obsažena v podkapitole 3. Teoretická východiska volebních systémů a jejich vztah k ústavním principům jsou obsažena v kapitole 2. Unijní úprava voleb do Evropského parlamentu je řazena v prostřední části práce. Stěžejní je samotná analýza souladu zákonné úpravy s ústavním pořádkem a evropským právem (kapitola 4). Poslední kapitola obsahuje analýzu ústavnosti uzavírací klauzule v ČR a srovnává přístup německého Spolkového ústavního soudu a českého ÚS k problematice rovnosti váhy hlasu.

Metodologie práce je založena na analytickém přístupu. Ten je použit při posouzení souladu české úpravy voleb do Evropského parlamentu s ústavním pořádkem ČR, konkrétně bude analyzováno to, do jaké míry jsou naplněny základní ústavní principy voleb. V praktické rovině bude analyzována faktická realizace voleb. U případných rozporů je v závěru práce uveden návrh na jejich řešení *de lege ferenda*. Komparativní metoda je využita v případě posouzení, zda by obdobně rozhodoval český ÚS v případě napadení § 47 odst. 2 ZEP, který stanovuje pro postup do skrutinia zisk alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů.

V práci jsem využil z odborných zdrojů zejména komentáře k ústavám, ve kterých jsou komplexně představeny základní principy voleb, jež definuje Ústava ČR a Listina v příslušných článcích. Stěžejní jsou publikace Jiřího Jiráska *Ústavní základy organizace státu*, komentáře Elišky Wagnerové a kol. a Karla Klímy a kol. k Listině základních práv a svobod. Volebním principům se důkladně věnuje ústavní právník Marek Antoš. Nepostradatelným pramenem jsou nálezy Ústavního soudu, které významně ovlivnily české volební zákonodárství. Při hodnocení ústavnosti uzavírací klauzule je nutné analyzovat nedávné rozsudky německého Spolkového ústavního soudu. Zde je důležitá i politologická literatura, která empiricky zkoumá nastavení a mechanické účinky volebních systémů. Nejvýznamnější publikace v oblasti volební aritmetiky byla napsána politology Reinem Taageperou a Matthew S. Shugartem *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral systems*. V České republice se volebními systémy dlouhodobě zabývá Tomáš Lebeda.

Podrobné informace k nastavení volebního procesu v jednotlivých zemích EU lze najít v článku německého politologa Dietra Nohlena *Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem*, faktické informace (právní úprava, volební aritmetika) pak v článku Kai-Friederike Oelbermanna *The 2009 European Parliament Elections: From Votes to Seats in 27 Ways*. V práci jsou využity dokumenty EU a zprávy z volebních pozorovatelských misí OBSE, které se ukázaly být velice přínosné, protože podrobně analyzují faktickou realizaci volebního práva při volbách do Evropského parlamentu. Ačkoliv je kvalitní teoretické literatury dostatek, chybí empirické posouzení faktické realizace volebního práva v ČR. V práci jsem využil mé dlouhodobé zkušenosti předsedy a člena okrskové volební komise i dílčí poznatky z účasti na výzkumu neplatných hlasů.

Diplomová práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 25. 3. 2014.

# Základní ústavní principy voleb

Politický pluralismus je jedním ze základních znaků demokratického politického systému, jehož existence umožňuje artikulaci rozličných zájmů, v diskuzi hledaných řešení, mnohost etických norem i rozvoj demokracie a současně zajišťuje v pravidelných intervalech možnost pokojného střídání politických skupin u moci.[[5]](#footnote-5) Bez svobodných voleb by nebylo legitimní vlády mající důvěru svých obyvatel. V současnosti však existují politické systémy, které i přes praktické využívání institutu voleb nelze označit za zcela demokratické. V politologii se pro tyto systémy užívá různých názvů jako neliberální demokracie, defekční demokracie, či jako volební demokracie (Rusko, Ukrajina atd.).[[6]](#footnote-6) Tyto příklady demonstrují, že aby byla demokracie opravdu funkční, je nutné dodržovat nejen základní principy voleb, ale i další práva jako svoboda politické soutěže a ochrana menšin. Tyto a jiné demokratické principy jsou zakotveny v ústavách demokratických států.

## Zdroje ústavních principů voleb

Než přistoupíme k samotnému výčtu ústavních principů voleb v České republice, je nutné se podívat na zdroje principů volebního práva. Tím je obecné i partikulární mezinárodní právo obsahující normy, které státům uklá­dají konání svobodných voleb a zakotvují jejich základní principy. Z hlediska České republiky je třeba vycházet především ze tří základních dokumentů:[[7]](#footnote-7)

a) Všeobecná deklarace lidských práv;

b) Mezinárodní pakt o občanských a politických právech;

c) Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. její Dodatkový protokol.

Ve Všeobecné deklaraci lidských práv článek 21 stanovuje, že *„(1) Každý má právo, aby se účastnil vlády své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. (2) Každý má právo vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země. (3) Základem vládní moci budiž vůle lidu; ta musí být vyjádřena správně prováděnými volbami, které se mají konat v pravidelných obdobích na základě* *všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním nebo jiným rovnocenným postupem, zabezpečujícím svobodu hlasování.*“

Obdobným způsobem jsou principy voleb ukotveny v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a to v článku 25: „*Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení: a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců; b) volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování; c) vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.*“ Na rozdíl od Všeobecné deklarace lidských práv je tento pakt součástí českého ústavního pořádku.[[8]](#footnote-8)

Poněkud užší je vymezení principů voleb v případě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V Dodatkovém protokolu k Úmluvě v článku 3 je pouze stanoveno, že „*vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru*.“ Chybí zde princip všeobecnosti a rovnosti volebního práva.[[9]](#footnote-9) Koneckonců signatáři jsou takové země jako například Ázerbájdžán, kde při prezidentských volbách Centrální volební komise zveřejnila oficiální výsledky dříve, než započalo samotné sčítání hlasů.[[10]](#footnote-10) Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod je pro Českou republiku závazná, stejně jako i rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

Vedle těchto mezinárodních úmluv je nutné přihlédnout i ke Kodexu správných postupů ve volebních záležitostech, který vydala Benátská komise při Radě Evropy. Přestože se jedná o nezávazný dokument, hodnotí se podle tohoto Kodexu průběh voleb při pozorovatelských misích OBSE a na základě reportů jsou vydávána doporučení. Kodex odkazuje na společné Evropské dědictví v oblasti volebního práva a stanovuje pět základních principů jako všeobecnost, rovnost, svoboda, tajnost a přímost. Dále se volby musí konat v pravidelných intervalech.[[11]](#footnote-11) K těmto jednotlivým principům přidává Kodex praktická doporučení, která by se měla dodržovat.

## Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod

Podle čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR „*lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“ Samotné principy voleb jsou obsaženy v příslušných ustanoveních. Obecná východiska jsou obsaženy v čl. 21 Listiny (volební právo je zde obsaženo obsáhleji)[[12]](#footnote-12): „*(1) Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svo­bodnou volbou svých zástupců. (2) Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem. (3) Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Pod­mínky výkonu volebního práva stanoví zákon. (4) Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.*“[[13]](#footnote-13)

Demokratický charakter voleb zajišťuje i článek 5. Ústavy ČR: „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“ K tomu, aby byly opravdu naplněny demokratické zásady volebního aktu, přispívají i další ustanovení Listiny. Jedná se o články zaručující svobodu projevu (čl. 17 odst. 1 Listiny), právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2 Listiny). Článek 22 pak stanovuje, že „*zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“ Z těchto ustanovení lze tak odvodit princip svobodných voleb. Ten je obsažen i v čl. 6 Ústavy ČR.[[14]](#footnote-14) V politologii se jedná o základní podmínky demokracie, které byly rovněž vytyčeny v práci teoretika demokracie Roberta Dahla.[[15]](#footnote-15)

V samotné Ústavě jsou principy voleb stanoveny u příslušného voleného orgánu. Principy voleb do obou komor Parla­mentu jsou stanoveny v článku 18: „*(1) Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. (2) Volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rov­ného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému. (3) Právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let.*“ Na rozdíl od Listiny základních práv a svobod je zde ukotven princip přímého volebního práva. Věkový cenzus je u pasivního volebního práva stanoven na 21 let v případě voleb do Poslanecké sněmovny, v případě Senátu je hranice stanovena na 40 let. Nutnou podmínkou je státní občanství a to jak u pasivního, tak i u aktivního volebního práva (článek 19). Dle novely Ústavy ústavního zákona č. 98/2013 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, se zavádí přímá volba prezidenta (čl. 54 odst. 2). Volba prezidenta republiky se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva (čl. 56). Volba je dvoukolová, jestliže kandidát nezískal nadpoloviční většinu platných hlasů v prvním kole.

Základní principy voleb platí i pro volby komunální. Zastupitelstva obcí a krajů musí být zvolena tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva (čl. 102). Na rozdíl od parlamentních voleb není v Ústavě ČR specifikován volební systém, což umožňuje úvahy o zavedení přímé volby starostů či hejtmanů bez nutnosti změny Ústavy. Věkový cenzus pak upravuje pouze zákon. Na základě členství České republiky v Evropské unii není v obecních volbách nutnou podmínkou občanství ČR. Těchto voleb se mohou aktivně i pasivně účastnit občané jiných členských států Evropské unie. Ačkoliv Česká republika podepsala Úmluvu o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni přijatou Radou Evropy, dosud tato Úmluva nebyla ratifikována.[[16]](#footnote-16) V Kapitole C je stanoveno, že pasivní a aktivní volební právo by mělo být umožněno cizinci, který trvale bydlí na území daného státu více než 5 let.[[17]](#footnote-17) Evropské volby nejsou v Ústavě ČR nijak upraveny.

Na základě Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod můžeme definovat celkem šest základních ústavních principů voleb: všeobecnost, rovnost, přímost, tajnost, svobodné volby, zásady poměrného zastoupení a zásady většinového systému. Ústavní principy voleb nelze vždy dokonale naplnit. Je to proto, že existují jednak praktické překážky, ale někdy i samotný vzájemný střet ústavních principů. Jindy jsou ústavní principy voleb v protikladu s veřejným zájmem. Například požadavek veřejnosti na změnu volebního systému tak, aby produkoval stabilní a odpovědné vlády, který by mohl odporovat principu rovnosti (váhy) hlasu. „*Žádný z principů voleb nemá absolutní povahu a v případě kolize je proto třeba posoudit, jestli případné omezení sledu­je legitimní cíl a zda je k dosažení tohoto cíle nutné a přiměřené.*“[[18]](#footnote-18)

## Ústavní principy voleb ve volebním zákonodárství České republiky

Úkolem volebního práva je zajistit řádný průběh voleb, řádnou realizaci práva být volit a být volen podle čl. 21 Listiny a zamezení podvodů ve volebním procesu.[[19]](#footnote-19) V České republice se koná několik druhů voleb. Volby do Poslanecké sněmovny a Senátu jsou upraveny zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Krajské volby jsou upraveny zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů. Komunální (obecní) volby se konají podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů. Evropské volby se konají na základě zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů. Na rozdíl od parlamentních voleb, ponechává zde Ústava zákonodárci prostor pro zvolení typu volebního systému. V roce 2011 byla zavedena přímá volba hlavy státu, kterou upravuje zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů. Volební zákonodárství je tedy značně fragmentované. Dosud se však nepodařila přijmout právní úprava (tzv. volební kodex), která by spojila všechny druhy dosud konaných voleb do jednoho právního předpisu.[[20]](#footnote-20)

Všechny zákony musí splňovat základní ústavní principy voleb obsažených v Ústavě ČR a Listině. Ne všechny principy jsou společné všem typům voleb. Volby do Senátu a volby prezidenta republiky se konají na základě principu zásad většinového zastoupení. Volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení.[[21]](#footnote-21) Volby se rovněž odlišují v podmínce všeobecnosti voleb, protože je rozdílně stanoveno pasivní, ale i aktivní volební právo. Ve volbách do Evropského parlamentu a obecních zastupitelstev mohou volit i občané jiného členského státu Evropské unie, kteří nemají české občanství. Zbylé ústavní principy platí pro všechny druhy voleb.

Bez ohledu na některé odlišnosti principiální nebo zdánlivě detailní povahy mají volby do všech řečených orgánů v ČR společná některá pravidla.[[22]](#footnote-22) Proto i následující podkapitoly se vztahují k českému volebnímu zákonodárství obecně (citován je rovněž zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů, dále ZVP). Specifikum evropských voleb a soulad s ústavním pořádkem bude analyzován v druhé části práce (kapitola 4 a 5).

### Všeobecnost voleb

Princip všeobecnosti voleb souvisí s rozšiřováním volebního práva. To bylo zpočátku omezeno pouze na občany daného státního zřízení, rovněž docházelo k omezení v podobě majetkového cenzu (plátci daní) a obecně se vztahovalo pouze k mužské populaci. Zavedení skutečného všeobecného volebního práva je tedy až otázkou 20. století (s výjimkou známého příkladu Nového Zélandu) a to zejména období po skončení 1. světové války. Nejopožděnější demokracií, co se týče rozšiřování volebního práva, bylo paradoxně Švýcarsko. Ačkoliv z počátku bylo průkopníkem rozšiřování volebního práva, až do roku 1971 upíralo ženám účastnit se voleb na celostátní úrovni a do roku 1990 na kantonální úrovni.[[23]](#footnote-23)

Všeobecnost voleb vychází ze zásady, že každý občan by měl mít právo volit a podílet se na politickém řízení společnosti.[[24]](#footnote-24) Všeobecnost voleb je v případě České republiky omezena podmínkou státního občanství, s výjimkou obecních a evropských voleb (viz kapitola 3 a 4). Další omezení principu všeobecnosti je věková hranice. Dnes platí v České republice pro právo volit hranice 18 let. V některých zemích, typickým příkladem je Rakousko, došlo ke snížení hranice věku až na 16 let.[[25]](#footnote-25) Věková hranice pro pasivní volební právo je upravena podle typu voleb. I mezinárodní konvence uznávají, že pro jisté typy funkcí je vyšší věkové omezení žádoucí.[[26]](#footnote-26) Typicky se jedná o funkci prezidenta a členů horních komor parlamentu, kde je stanovena hranice 40 let.

V České republice je volební právo upřeno (§ 5 ZEP) těm, kteří byli soudem omezeni ve své svéprávnosti k výkonu volebního práva, nebo jejichž osobní svoboda byla omezena z důvodu ochrany zdraví lidí. V České republice neplatí v parlamentních a evropských volbách žádné omezení aktivního volebního práva pro občany ve výkonu trestu a to bez ohledu na spáchaný zločin, nebo délku trvání výkonu trestu. Za odmítnutí volebního práva pro občany ve výkonu trestu bez ohledu na závažnost spáchaného trestného činu je kritizováno například Maďarsko a Velká Británie.[[27]](#footnote-27) Toto omezení odporuje Kodaňskému dokumentu, který přijala OBSE v roce 1990 i rozsudku Štrasburského soudu ve věci *Hirst vs. Spojené království*, který stanovuje, že paušální omezení je proti principu proporcionality a je proti článku 3 Protokolu 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.[[28]](#footnote-28)

Posledním cenzem, jenž platí v České republice pouze v případě voleb do zastupitelstev krajů a obcí, je podmínka trvalého pobytu.

### Rovnost volebního práva

Princip rovnosti vychází ze zásady, že „*všichni voliči mají stejný počet hlasů a hlas každého má stejnou váhu.*“[[29]](#footnote-29) Princip rovnosti je do jisté míry spojen i s principem všeobecnosti. V minulosti byla nerovnost hlasů využívána k omezení vlivu určité části společnosti i poté, co bylo zavedeno všeobecné volební právo. Dnes je nerovnost hlasu z důvodu privilegovaného postavení v demokratickém státě nepřípustná.

Zatímco lze lehce dosáhnout toho, aby všichni voliči měli stejný počet hlasů (otevřená nerovnost), obtížnější je snaha o dosažení principu stejné váhy hlasů (skrytá nerovnost). Váha hlasů se odvíjí od počtu oprávněných voličů ve volebním obvodě, od velikosti volebního obvodu (počet mandátů), a pokud je volený orgán rozdělen ve volbách do více volebních obvodů, záleží i na volební účasti, a to i v případě, pokud jsou volební obvody stejně velké a je v nich srovnatelný počet oprávněných voličů.[[30]](#footnote-30) Podle Ústavního soudu „*princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96). Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika*.“[[31]](#footnote-31) Rozdílná váha hlasu ve svém konečném důsledku zapříčiní to, že stejný počet hlasů může, ale i nemusí vést ke vzniku mandátu, čímž může dojít k porušení rovných podmínek přístupu k voleným funkcím.[[32]](#footnote-32)

V případě pasivního volebního práva existují politické strany, které disponují značnými prostředky na volební kampaň, což jim poskytuje značnou výhodu oproti stranám „chudším“. Diskutovaná je dnes i rovnost přístupu do médií, kdy menším politickým subjektům je tento přístup omezen z důvodu relevantnosti na základě předvolebních průzkumů, nicméně volební zákony garantují bezplatně poskytovaný čas veřejnoprávními médií.[[33]](#footnote-33) Problematická je registrace lokálních politických hnutí v komunálních volbách, kdy je potřeba zajistit určitý počet podpisů voličů k registraci. U sdružení nezávislých kandidátů nutnost získat 7 % podpisů voličů z obyvatel obce[[34]](#footnote-34) představuje výraznou překážku v rovnosti práva být volen. Dalším omezením rovnosti pasivního volebního práva jsou volební kauce a příspěvky na volební náklady.[[35]](#footnote-35) Vzhledem k počtu kandidujících subjektů ve všech typech voleb se však nezdá, že by toto omezení mělo relevantní účinek a představovalo by tak výraznou překážku rovnosti pasivního volebního práva. Ústavní soud volební kauce odůvodnil pomocí koncepce tzv. *minimální reprezentativnosti strany*, kdy by kauce měla omezit politické subjekty, jejichž reprezentativnosti je nižší než 3 %.[[36]](#footnote-36)

### Přímost volebního práva

Obsahem principu přímosti volebního práva je požadavek, aby voliči odevzdávali svůj hlas bezprostředně tomu, kdo má být zvolen do voleného orgánu.[[37]](#footnote-37) V současné právní úpravě voleb patrně nelze najít ustanovení, které by odporovalo principu přímosti voleb. Přímost volby je striktně vyžadována.[[38]](#footnote-38) Přímost volby však nebyla vždy absolutně dodržována. Za první Československé republiky byla přímost voleb narušena nastavením volebního systému a způsobem selekce kandidátů v druhém a třetím skrutiniu.[[39]](#footnote-39) Tradice volebního systému první Československé republiky však byla obnovena, kdy pro volby do Poslanecké sněmovny byl zaveden podobný volební systém s  dvěma skrutinii, kde byla využita Hagenbach-Bischoffova kvóta, která v prvním skrutiniu nepřerozdělila všechny mandáty. Ty byly přeneseny do druhého skrutinia, pro něž se vytvářela stranická kandidátní listina, na kterou mohl být zapsán libovolný nezvolený kandidát.[[40]](#footnote-40) Porušení přímosti lze tedy spatřit v tom, že voliči nevěděli o podobě kandidátní listiny pro druhé skrutinium předem.

Tento mechanismus *inter alia* napadla u Ústavního soudu Demokratická unie (DEU), nicméně nesprávnou argumentací, že propadlé hlasy byly ve druhém skrutiniu „administrativně“ přerozděleny těm stranám, které překročily 5% klauzuli. Podle DEU tak „*přímá volba byla vlastně nahrazena administrativním jmenováním Ústřední volební komisí, která nepřihlížela k výsledkům voleb*“[[41]](#footnote-41) Protože bylo hlavním záměrem návrhu DEU posoudit ústavnost uzavírací klauzule, Ústavní soud se proto bohužel nedostatečně vyjádřil k problematice selekce kandidátů v druhém skrutiniu, kdy poznamenal, že „*postačí pro přímost volby, jestliže každý odevzdaný hlas mohl být připsán určitým a jednoznačně zjistitelným osobám, které na volenou funkci samy kandidovaly.*“[[42]](#footnote-42)

### Zajištění tajného hlasování

Volby nemohou plnit svou základní úlohu, pokud se volič nemůže rozhodovat svobodně a nezávisle. Toho je možné dosáhnout pouze v případě, jestliže je jeho volba tajná.[[43]](#footnote-43) Tento mechanismus dokáže značně omezit riziko toho, že volič bude při své volbě ovlivněn třetí stranou, či bude nucen volit pod nátlakem. Jakékoliv omezení tajného hlasování může být znakem autoritářského či totalitního režimu.

V současnosti české volební zákonodárství obsahuje několik opatření s cílem zajistit tajnost volby. Základem jsou prostory pro úpravu hlasovacích lístků, které musejí být vzájemně odděleny tak, aby tajná volba byla zajištěna (§ 17 odst. 2 ZVP, § 33 odst. 3 ZEP). Volič se musí odebrat do příslušných prostorů, jinak mu okrsková komise neumožní hlasovat. V prostoru určeném pro úpravu hlasovacích lístků nesmí být nikdo přítomen zároveň s voličem, a to ani člen okrskové volební komise.

Dodržení tajnosti hlasování tak zcela závisí na důslednosti okrskové komise. Někdy se do prostoru pro úpravu obálek může dostat více než jeden volič. Ve většině případů se jedná o rodinné příslušníky. Hrozí tak riziko, že zpravidla manžel může ovlivnit volbu své manželky nebo svých potomků, mají-li aktivní volební právo. Volební okrsková komise musí rovněž důsledně dodržovat pravidlo, že nesmí pomáhat byť nemocným či velmi starým lidem s vložením hlasovacího lístku do úřední obálky nebo vhození úřední obálky do hlasovací urny (§ 19 odst. 6 ZVP, § 36 odst. 7 ZEP). Vždy je nutné požádat jiného voliče, což při nízké volební účastni například ve večerních hodinách bývá problém. Tajnost volby je v praxi narušena někdy i kuriózními okolnostmi. Například při prezidentské volbě Karel Schwarzenberg vhodil do urny hlasovací lístek, aniž by jej vložil do úřední obálky.

Daleko závažnější je, pokud je užita přenosná volební schránka a nejsou volební okrskovou komisí dodrženy všechny náležitosti (§ 19 odst. 7 ZVP, § 36 odst. 8 ZEP). Tajnost může být narušena hned několika způsoby. Za prvé, členové okrskové komise, kteří jsou vysláni s přenosnou volební urnou, nejsou nijak kontrolováni a mohou se dopustit nátlaku na voliče. Za druhé, pokud o přenosnou urnu požádá pár, je možné, že jeden z partnerů může vyvinout nátlak tak, aby jeho partner volil pro danou stranu. To se děje snadněji v „domácím“ prostředí, než ve volební místnosti. Rovněž voliči nejsou často ochotni se vzdálit a vložit tak tajně hlasovací lístek do úřední obálky. Často u starších lidí je typické, že hlasovací lístek již mají nachystaný „dopředu“, nebo jim jej nachystal jiný, zpravidla mladší člen rodiny. Tyto příklady vycházejí z vlastní zkušenosti práce člena volební komise.

Těžko odhadovat, jak rozsáhlé je porušování principu tajnosti, ale i přímosti voleb při hlasování mimo volební místnost za pomocí přenosné volební schránky. Vážný případ se stal v druhém kole senátních voleb v Ústí nad Labem v roce 2004, kdy členové okrskové komise podle rozsudku NSS nezajistili tajný průběh hlasování: „*Volební komise byla především povinna trvat na tom, aby si voliči vzali hlasovací lístek z každé z obou hromádek hlasovacích lístků, tj. aby si vzali hlasovací lístek obou kandidátů a nikoliv jen toho kandidáta, které­ho chtěli volit. Dále měla okrsková volební komise dle názoru soudu upozornit voliče, aby se s oběma hlasovacími lístky odebral ke stolku v opačném rohu místnosti, v níž by v soukromí do úřední obálky vložil lístek kan­didáta, jehož chtěl volit*.“[[44]](#footnote-44)

Patrně nejvíce medializovaná kauza týkající se porušení ústavních principů voleb je spojená s komunálními volbami v obci Krupka na Teplicku. Komunální volby se zde opakovaly celkem třikrát. Poprvé byly volby zrušeny až Ústavním soudem, protože krajský soud nepochopitelně zamítl stížnost dotčených politických stran a uskupení. *„Exces, jehož se dopustil krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí v pasážích o přípustnosti pojetí voleb „obchodně tržním způsobem“, je východiskem, které je s principy demokratického právního státu v natolik extrémním a hrubém nesouladu, že by sám o sobě stačil k tomu, aby Ústavní soud napadené usnesení zrušil.*“[[45]](#footnote-45)

„Kupčení“ s hlasy je vždy nepřípustné a je vždy v rozporu s ústavními principy voleb.[[46]](#footnote-46) Složitější však je dokazování takovéhoto jednání. Pokud je důsledně zajištěna tajnost volby, nelze prakticky kontrolovat, zdali korumpovaný volič opravdu hlasoval podle přání uplácejícího. Možností takovéto kontroly je několik. Buď „nákupčí“ vyplní voliči lístek předem, nebo si zbylé lístky ponechá. Přiveze voliče před volební místnost atd. Tím je fakticky narušen princip tajnosti voleb, přímost voleb (vyplnění lístku) a do jisté míry i rovnost, kdy korumpující *de facto* disponuje s více než jedním hlasem. Řešením je co nejvíce omezit možnost kontroly uplaceného voliče. To lze řešit například tím, že by byla vytisknuta ve volební místnosti celá další sada lístků, jako je počet voličů zapsaných v seznamu a s ohledem na předpokládanou volební účast. Tato sada by se vždy povinně dávala každému voliči i s úřední obálkou. Aby nedocházelo k tomu, že si volič odnese zbylé hlasovací lístky, které pak předloží jako důkaz, že nevolil žádnou z jiných stran, měla by okrsková komise dohlížet na to, aby každý volič před opuštěním volební místnosti zbylé hlasovací lístky vyhodil ještě ve volební místnosti.

Již za 1. republiky volební okrsková komise dohlížela na to, zdali má volič celou sadu hlasovacích lístků (§ 38 odst. 3 volebního zákona)[[47]](#footnote-47) a zdali nejsou nijak poškozené (neškrtané a neoznačené). Podle Václava Pavlíčka tak dnešní volební zákonodárství v jeho nedůsledných ustanoveních umožňuje, „*aby se ve skutečnosti volilo ještě dříve, než se do volební místnosti přijde, a aby rozhodoval za voliče někdo jiný*.“[[48]](#footnote-48)

Nebezpečí porušení principu tajnosti volby platí pro všechny typy voleb v ČR. Největší riziko je však u komunálních voleb, kdy různé politicko-ekonomické skupiny mohou prosazovat své partikulární zájmy. Riziko je tím větší, čím těsnější je volební soutěž a čím nižší je volební účast. To se týká senátních a komunálních voleb. Avšak nákup hlasů byl zaznamenán i na Slovensku v parlamentních volbách.[[49]](#footnote-49)

# Volební systémy ve vztahu k ústavním principům

S problémy praktického fungování volebních systémů a jejich reflexí v ústavním pořádku se potýkají ústavní soudy nejen v České republice. Střetává se tu pohled ústavních právníků a politologů. Zatímco politologové hodnotí, zdali je volební systém vhodný pro danou společnost, produkuje volební systém stabilní vládní většiny, přispívá volební systém k demokratickému fungování politických stran, nebo spíše podporuje korupční jednání,[[50]](#footnote-50) ústavní právníci musejí posoudit, zdali je zákonná úprava voleb v souladu s ústavou a ústavními principy. V otázce ústavnosti volebního systému dle poměrného zastoupení se vždy střetávají dva principy, princip integrace a princip diferenciace.[[51]](#footnote-51) To však naráží na problémy stanovení si kritérií a definování pojmů, respektive míru, do jaké budeme považovat ústavní principy voleb za absolutní.

Nastavení volebního systému (ve smyslu způsobu přepočítávání hlasů na mandáty) může odporovat třem základním ústavním principům voleb. Pokud se jedná o volby do Poslanecké sněmovny, Ústava ČR vyžaduje, aby byl volební systém podle zásad poměrného zastoupení. Formálně může být volební systém nastaven dle poměrného principu, ve svém mechanickém účinku se ale může blížit systému většinovému (srov. Pl. ÚS 42/2000).[[52]](#footnote-52) Každý volební systém může odporovat principu rovnosti hlasu (konkrétně rovnosti váhy hlasu). Pokud je nastavena i vysoká uzavírací klauzule, může takovýto volební systém odporovat principu svobodné soutěže politických stran tím, že předem vyloučí menší politické subjekty. Příkladem je Turecko s 10% uzavírací klauzulí, která má za cíl zabránit zastoupení kurdské menšiny v Tureckém parlamentu.[[53]](#footnote-53)

V České republice se největší spory při ústavních stížnostech vedly o posouzení zásahu do principu rovnosti hlasů a o charakter zásady poměrného zastoupení (viz. Pl. ÚS 25/96; Pl. ÚS 42/2000[[54]](#footnote-54), Pl. ÚS 52/10). Oba principy přímo souvisí s proporcionalitou volebního systému. Ta udává to, jak přesně se převede vůle voličů na mandáty. Nicméně někdy výsledná proporcionalita nemusí souviset s typem volebního systému, nýbrž je odvislá od volebního výsledku. Příkladem je Španělsko, kde kvůli relativně malým volebním obvodům dochází k jedněm z nejvíce disproporčních výsledkům voleb, přestože Španělsko používá čistou verzi listinného poměrného systému, který je podobný volebnímu systému v České republice. Naopak i v případě jednoduchého jednokolového většinového volebního systému může za jistých okolností docházet k velice proporčním, tedy poměrným výsledkům. To se týká zejména USA, kdy za podmínek soutěže jen dvou stran ve volbách do Sněmovny reprezentantů, jsou výsledky *proporčnější*, než ve Španělsku.[[55]](#footnote-55)

Princip poměrného zastoupení je úzce spojen s principem rovnosti váhy hlasu. Každý volební systém je zjednodušeně matematická formule, která převádí hlasy na mandáty.[[56]](#footnote-56) Lze proto vždy spočítat, zdali je podmínka rovnosti váhy hlasů splněna, či nikoliv. Z výzkumů politologa Tomáše Lebedy vyplývá, že proporčnost poměrných volebních systémů ovlivňují celkem čtyři nezávisle proměnné. Velikost obvodu (1.), typ volební formule (2.), uzavírací klauzule (3.) a počet úrovní volebních obvodů, počet skrutinií a jejich charakter (4.).[[57]](#footnote-57) Technicky lze nastavit poměrný volební systém tak, že si jsou hlasy téměř absolutně rovné. Muselo by se jednat o takový volební systém, kde by byl pouze jeden celonárodní volební obvod a současně by byla využita některá z nejvíce proporčních formulí (např. čistá podoba d´Hondtova dělitele). Zároveň by nebyla uplatněna žádná uzavírací klauzule. Takto lze dosáhnout nejvíce proporčního výsledku, který by již byl omezen jen tím, že nelze odpovídajícím způsobem „štěpit“ mandáty.

Volební obvody by měly být ustanoveny tak, aby v nich byl stejný počet oprávněných voličů.[[58]](#footnote-58) Pokud je toto základní pravidlo dodrženo, rovnost hlasů je formálně zaručena i v případě většinového volebního systému. Z mnoha důvodů nelze vždy přesně geograficky vymezit volební obvod tímto způsobem. Odchylka by se měla pohybovat maximálně do 10 % dle Benátské úmluvy, český Ústavní soud povoluje dokonce odchylku větší: „*u voleb senátních byla za přijatelnou označena odchylka až 15 % s tím, že teorie za ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylku považuje nejvýše až 30 %.*“[[59]](#footnote-59) V tomto by se dalo s Ústavním soudem polemizovat, málokterá politologická teorie považuje takto vysokou odchylku za přípustnou, tím by se totiž ospravedlnila záměrná manipulace s volebními obvody. Pokud volební obvody nenavrhuje speciálně ustanovená nezávislá komise na základě jasných pravidel, jsou volební systémy obětí manipulace ze strany politiků. Typickým příkladem jsou USA, kde vznikl termín *gerrymandering* a *gerrymanderingové* obvody. O *gerrymanderingu* a dalších manipulacích s volebními obvody se v případě České republiky často spekulovalo v souvislosti s volbami do parlamentu za 1. republiky, nověji pak s volbami do Senátu a v současnosti i s komunálními volbami v Olomouci[[60]](#footnote-60) a v Praze.[[61]](#footnote-61)

Na výše položené problémy s rovností hlasů, ale i k volební geografii v případě poměrného volebního systému odpověděl ve svých rozsudcích Ústavní soud: „*Princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, ale relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky. Proto je vždy třeba vycházet z toho, co je ještě rozumné a ospravedlnitelné, resp. ústavně přijatelné. Je v souladu s duchem Ústavy učinit vše, aby se alespoň zhruba (s minimální rozumně dosažitelnou tolerancí) hlasy připadající na jeden mandát rovnaly, i když volební obvody mají různou velikost co do územního rozsahu i počtu oprávněných voličů.*“[[62]](#footnote-62) Ústavní soud tak přiznal faktickou nerovnost váhy hlasů. Podle něj je zásadu rovného volebního práva 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.

Mechanické nastavení volebního systému zásadně ovlivňuje to, jaké názorové proudy ve společnosti budou zastoupeny, a jaké nikoliv. Znalost volebních mechanismů umožňuje zákonodárcům nejen přijmout volební systém, který by vycházel z celospolečenského konsenzu, ale i ten, který může posloužit jejich partikulárním zájmům. Důležité je si uvědomit jeden zásadní fakt. Nikdy nelze zcela předvídat efekt změny volebního systému. Často se tak záměrná manipulace obrátí proti samotným strůjcům volebních reforem.[[63]](#footnote-63) Ústavní soud by měl být při jakémkoli přezkumu změny volebního systému velice obezřetný a striktně posuzovat zásah do ústavních principů s ohledem na legitimnost daného cíle, kterého chtěl zákonodárce změnou či úpravou volebního systému dosáhnout. Stejně tak by měl posuzovat přísněji účelovost změny volebních obvodů.[[64]](#footnote-64)

# Unijní úprava voleb do Evropského parlamentu

Volby do Evropského parlamentu se konají podle ustanovení v primárním právu Evropské unie (čl. 14 SEU), dle příslušných aktů sekundárního práva a rovněž i dle národních zákonných úprav jednotlivých členských států. V případě České republiky se jedná o zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů. Primární právo rovněž stanovuje počty poslanců Evropského parlamentu přidělené jednotlivým státům. To je vždy novelizováno s přístupovou dohodou nových členů (nejnověji Smlouva o přistoupení Chorvatska).[[65]](#footnote-65)

Až do roku 1979 byl Evropský parlament volen nepřímo jednotlivými národními parlamenty členských států. Ačkoliv článek 138 smlouvy EHS, který byl již v podobném znění přítomen ve smlouvě ESUO (čl. 21 odst. 1), zahrnoval následující ustanovení: „*Shromáždění vypracuje návrh přímých a všeobecných voleb s jednotnou úpravou/procedurou ve všech členských státech*“[[66]](#footnote-66), bylo nutné podle stejného článku pro přijetí volební úpravy jednomyslného souhlasu Rady ministrů. Z tohoto důvodu nedošlo k prvním všeobecným volbám dříve než v roce 1979 i přesto, že několik návrhů pro konání evropských voleb bylo přijato již začátkem 60. let. Přímou volbu oddalovala nejen Velká Británie a Dánsko, ale částečně i Francie, protože se obávaly, že s přímými volbami bude sílit tlak na změnu smluv a Evropský parlament by se později dožadoval zvýšení svých pravomocí.[[67]](#footnote-67)

První přímé evropské volby upravoval Akt ze dne 20. září 1976 o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (dále jen „Akt 1976“). Ten stanovil pětileté funkční období, v článku 5 a 6 upravil inkompatibilitu funkcí, nicméně ponechal slučitelnost s členstvím parlamentu národního státu. Dále bylo stanoveno volební období od čtvrtka do neděle s tím, že sčítání hlasů může začít až poté, co došlo k ukončení voleb v tom členském státě, jehož voliči odevzdávají své hlasy jako poslední. Nicméně podobu samotných volebních systémů nechal v rukou jednotlivých států.[[68]](#footnote-68)

## Volební systém

Prakticky až do roku 1999, kdy Velká Británie poprvé přijala poměrný volební systém, který nahradil tradiční většinový volební systém prvního v cíli (FPTP), se konaly volby zcela pod kategoricky odlišnými volebními systémy.[[69]](#footnote-69) To měla změnit Amsterodamská smlouva, která stanovovala opět pouze to, že „*Evropský parlament vypracuje návrh na přijetí ustanovení nezbytných pro volbu jeho členů ve všeobecných a přímých volbách konaných jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem členským státům*“. Rada pak přijme návrh zvláštním legislativním postupem jednomyslně (čl. 223 odst. 1 SFEU). Následující volby v letech 2004 a 2009 se již konaly ve všech členských zemích podle „*společných zásad“*, které právě s odkazem na Amsterodamskou smlouvu byly nově včleněny do Aktu 1976, ve znění rozhodnutí Rady z roku 2002, která specifikovala tři společné zásady pro volby do Evropského parlamentu:

**Článek 1**

*V každém členském státu jsou členové Evropského parlamentu voleni podle zásad poměrného zastoupení na základě kandidátních listin nebo systému jednoho přenosného hlasu.*

**Článek 2**

*Členské státy mohou podle své konkrétní vnitrostátní situace zřizovat pro volby do Evropského parlamentu volební obvody nebo jiným způsobem dále členit své volební oblasti, aniž tím je celkově dotčen poměrný charakter volebního systému.*

**Článek 3**

*Členské státy mohou stanovit minimální práh pro přidělení mandátů. Tento práh však nesmí být na vnitrostátní úrovni stanoven tak, aby přesahoval 5 % odevzdaných hlasů.*

*Zdroj: Akt ze dne 20. září 1976 o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (2009/2134(INI)).*

Nicméně dosud platí, i přes novelizaci sekundární legislativy, že ve volbách do Evropského parlamentu neexistuje jednotná úprava, ani jednotný volební systém. V Irsku, na Maltě a v Severním Irsku (jeden z volebních obvodů ve Velké Británii) není používán klasický listinný poměrný volební systém, ale poměrný systém jednoho přenosného hlasu (STV), což je však v souladu s Aktem 1976. Článek 1 totiž stanovuje, že se volby musí konat podle principu poměrného zastoupení na základě kandidátních listin, či systému jednoho přenosného hlasu. Úprava reflektuje i základní vlastnosti jednotlivých proměnných poměrného volebního systému, kdy v článku 2 je uvedeno, že „*členské státy mohou podle své konkrétní vnitrostátní situace zřizovat pro volby do Evropského parlamentu volební obvody nebo jiným způsobem dále členit své volební oblasti, aniž tím je celkově dotčen poměrný charakter volebního systému.*“ V praxi je však velice arbitrární posoudit, jak velké volební obvody, ve smyslu počtu přerozdělovaných mandátů, dosahují ještě relativně proporčních výstupů. Obecně by mělo platit, že přirozený práh, který je odvislý od velikosti obvodu, nesmí překročit 5% uzavírací klauzuli. Celá země je rozdělena do několika obvodů ve Velké Británii, Itálii, Polsku a Belgii. Konkrétně Belgie je rozdělena na 3 volební obvody (s počtem mandátů 13 Flandry, 8 Valonsko a 1 Eupen a Malmedy).[[70]](#footnote-70) Tím dojde ke zvýhodnění německé menšiny v Eupenu, které je přidělen jeden mandát. I u ostatních států je stanoveno více volebních obvodů z důvodů regionálních rozdílů, či v zájmu zastoupení minorit.

Akt 1976 reflektuje i další nezávisle proměnnou poměrných volebních systémů a to uzavírací klauzuli, která nesmí být podle článku 3 vyšší, než je 5 % z celkového počtu odevzdaných hlasů. Ve volbách 2009 byla uzavírací klauzule použita v deseti ze sedmadvaceti států, kdy ve Švédsku a Rakousku byla klauzule ve výši 4 % a 5 % bylo užito v České republice, Francii, Německu, Maďarsku, Litvě, Polsku, Rumunsku, Slovinsku a na Slovensku.[[71]](#footnote-71) Ve zbylých státech nebyla uzavírací klauzule použita, nebo se v praxi pohybovala na úrovni přirozeného prahu.

Zde je zajímavé upozornit, že počet odevzdaných hlasů (v anglickém znění Aktu 1976 „*vote cast“*) nemusí všude nutně znamenat totéž. Většina států, respektive příslušné oficiální úřady, jako centrální volební komise či statistické úřady, počítají volební účast z celkového počtu odevzdaných hlasů (suma platných i neplatných hlasů = *vote cast*) jako podíl na celkovém počtu oprávněných voličů zapsaných ve voličských seznamech. V případě České republiky je volební účast počítána z počtu „vydaných obálek“, tedy „zakroužkovaných lidí v seznamu voličů“. Toto číslo se však liší od počtu odevzdaných hlasů, protože dochází ke ztrátám úředních obálek. Průměrně se v ČR „ztratí“ asi 3 tisíce vydaných úředních obálek v parlamentních volbách, které tak nejsou započítávány ani mezi neplatné hlasy, z nichž se však na rozdíl od jiných států vypočítává volební účast.[[72]](#footnote-72) Nicméně v případě ČR je pětiprocentní uzavírací klauzule vztažena pouze k počtu platných hlasů.

Naopak v Lotyšsku a Litvě je uzavírací klauzule aplikována na celkový počet odevzdaných hlasů (*vote cast*). Problematický je příklad Slovinska, které uzavírací klauzuli stanovilo na 4 %, ale není jasné, zdali k počtu hlasujících (*vote cast*) nebo pouze k platným hlasům. V Německu a Španělsku[[73]](#footnote-73) se do počtu platných hlasů započítávají i prázdné obálky. Rozdílné započítání platných a neplatných hlasů tak narušuje základní princip rovnosti hlasů a to nejen v rámci celé Evropské unie, ale někdy i v případě samotného členského státu. V případě dvou členských států stanovená uzavírací klauzule překročila povolených 5 %. Bulharsko a Litva nemá pevně danou uzavírací klauzuli, ta je relativní a má vždy hodnotu Hareovy kvóty. V roce 2009 měla uzavírací klauzule hodnotu 5,8 % v Bulharsku a 6,7 % v Litvě (hodnota se může lišit podle počtu přerozdělovaných mandátů). Pokud by uzavírací klauzule byla v Bulharsku stanovena v souladu s článkem 3 Aktu 1976 fixně na 5 %, byl by přidělen jeden mandát straně, která se nemohla účastnit přerozdělování mandátů.[[74]](#footnote-74)

Podle současné úpravy je rovněž neslučitelná pozice poslance Evropského parlamentu s vykonáváním funkce člena národního parlamentu. Rovněž je zakázáno volit více než jednou ve více státech Unie. Přesto Akt 1976 nepřinesl tolik tížené sjednocení pravidel. Nadále zde není jednotný volební systém a to, že se v rozdílných členských státech volí v odlišné dny, někdy komplikuje práci volebních okrskových komisí. Příkladem je Česká republika, byť za tuto komplikaci jsou odpovědni vyloženě a pouze čeští zákonodárci, byť na základě ne zcela jasné evropské úpravy. Volby se v ČR tradičně konají v pátek odpoledne od 14:00 do 22:00 a v sobotu od 8:00 do 14:00. Volební urny bylo v evropských volbách 2009 nutné zapečetit a vyčkat do 22:00 následujícího dne (neděle), kdy je teprve možné podle zákona č. 62/2003 o volbách do Evropského parlamentu začít sčítat hlasy a zveřejňovat výsledky. Avšak Akt 1976 v článku 10 vysloveně toto opatření nezmiňuje: „*členské státy mohou oficiálně zveřejnit výsledky sčítání hlasů až po ukončení voleb v tom členském státě, jehož voliči odevzdávají své hlasy jako poslední v rámci období uvedeného v odstavci 1*.“ Z tohoto důvodu započalo sčítání hlasů a zveřejnění předběžných (nikoliv oficiálních výsledků) dříve než v neděli například v Nizozemsku a na Slovensku. V případě nadcházejících voleb 2014 již proběhne sčítání hlasů po uzavření volebních místností v sobotu a oficiální výsledky budou zveřejněny současně s ukončením hlasování v celé EU.[[75]](#footnote-75)

## Aktivní a pasivní volební právo

Dalším klíčovým dokumentem sekundární legislativy EU je směrnice Rady 93/109/ES, která stanovuje pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie s bydlištěm v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky. Tato směrnice byla přijata na základě Maastrichtské smlouvy (čl. 8 odst. 2 Smlouvy o ES), která zavedla koncept občanství Evropské unie a přiznala tak občanům EU volební práva při volbách do Evropského parlamentu. Listina základních práv Evropské unie, která je nyní na základě Lisabonské smlouvy právně závazná, toto právo spolu s dalšími občanskými právy posílila.

Aby mohl občan Unie vykonat své právo volit v členském státě bydliště, musí k tomu vyjádřit svou vůli (článek 7 směrnice Rady 93/109/ES). Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby byl voliči Společenství, který projevil vůli v něm volit, umožněn zápis do seznamu voličů s dostatečným předstihem přede dnem konání voleb (článek 9). Jistá omezení ve výkonu volebního práva se týká pouze těch států (Lucembursko), kde občané jiných členských států tvoří více než 20 % všech voličů. Podmínkou pro zapsání voliče do seznamu voličů je předložení několika dokumentů a čestných prohlášení, které potvrzují, že volič vykoná své právo volit pouze v členském státě bydliště, a že není zbaven práva volit ve svém členském státě původu. Obdobná ustanovení platí i pro výkon pasivního volebního práva. Členský stát bydliště včas a vhodným způsobem uvědomí voliče Společenství a občany Společenství oprávněné kandidovat o podmínkách a pravidlech pro výkon práva volit a být volen v tomto státě (článek 12). Aby se dále zabránilo tomu, že by volič hlasoval, či kandidoval ve více členských státech, státy by si měly navzájem vyměňovat informace o voličích a voličských seznamech. V případě nesrovnalostí, členský stát původu přijme v souladu se svými právními předpisy vhodná opatření k zajištění toho, aby jeho státní příslušníci nevolili více než jednou, nebo nekandidovali ve více než jednom členském státě.

Podle zprávy europoslance Andrew Duffa, „*počet občanů Unie, kteří mají bydliště v jiném než svém vlastním členském státě a kteří volí ve volbách do Evropského parlamentu, je nízký a počet takových občanů, kteří v těchto volbách kandidují, je zanedbatelný. V jednotlivých členských státech se liší požadavky na bydliště, pokud jde o získání volebního práva, jakož i délka období, po jehož uplynutí je občanům členských států odňato právo volit v domovském členském státě. Předávání informací mezi členskými státy o občanech jiných členských států zapsaných na seznamy voličů nebo kandidujících ve volbách není efektivní.*“[[76]](#footnote-76)

Maastrichtská smlouva rovněž přinesla koncept „evropských politických stran“. Smlouva z Nice jim pak přiznala právní subjektivitu. Fungování těchto evropských stran je upraveno v nařízení (ES) č. 2004/2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni.[[77]](#footnote-77) Evropské strany musí být tvořeny ze zástupců nejméně 1/4 členských států a musí obdržet alespoň 3 % hlasů v Evropských volbách. Dosud však žádná unijní ani národní legislativa neupravuje kandidaturu evropských stran ve volbách do Evropského parlamentu. Podle již zmíněné zprávy europoslance Duffa, Evropský parlament navrhuje, aby 25 poslanců bylo voleno jedním volebním obvodem tvořeným celým územím Evropské unie. Byly by tak utvořeny celoevropské listiny evropských stran (parlamentních frakcí), které by se skládaly z kandidátů vybraných alespoň třetinou členských států. Každý volič by mohl, kromě svého hlasu pro vnitrostátní volební listinu, moci také disponovat jedním hlasem pro celoevropskou listinu. Na úrovni EU by byl vytvořen volební orgán s cílem řídit průběh voleb, ve kterých jsou voleni kandidáti z celoevropské listiny a ověřit výsledky těchto voleb. Možnost volit v jednom celoevropském volebním obvodě by tak přispěl k rozšíření principu všeobecnosti volebního práva.

# Česká úprava voleb do Evropského parlamentu ve vztahu k ústavním principům

Volby upravuje zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů (dále ZEP). Ten musí vycházet z evropské legislativy a musí být zároveň v souladu s Ústavou ČR a Listinou. Na rozdíl od jiných členských států EU, volby nejsou ukotveny v Ústavě, jako je tomu v případě voleb parlamentních, prezidentských a voleb do zastupitelstev obcí a krajů. Dle § 2 odst. 1 ZEP se volby do Evropského parlamentu konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Pro volby do Evropského parlamentu tvoří území České republiky jeden volební obvod (§ 2 odst. 3 ZEP). Pro postup do skrutinia, kde se přerozdělují hlasy na mandáty na základě d´Hondtovy metody (§ 48 odst. 1 ZEP), potřebuje politická strana, hnutí, či koalice zisk 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů (§ 47 odst. 2 ZEP). Neplatí zde aditivní klauzule jako v případě voleb do Poslanecké sněmovny. Z tohoto pohledu lze považovat pravidla pro postup za mírnější. Nicméně zákon nepočítá s kandidaturou jednotlivců.

Na základě teoretických východisek nastíněných v úvodních kapitolách můžeme ohodnotit nastavení volebního mechanismu vzhledem k ústavním principům voleb. Jeden velký celonárodní obvod a využití velmi neutrální volební formule[[78]](#footnote-78) zaručuje vysokou proporcionalitu výsledků. Jedinou překážkou k faktickému dodržení principu rovné váhy hlasu je v případě České republiky uzavírací klauzule, která je stanovena na maximální možnou hodnotu podílů hlasů, který umožňuje evropská úprava.[[79]](#footnote-79) Uzavírací klauzule tak může být v nesouladu s principem rovnosti volebního práva (čl. 21 Listiny odst. 3) a může omezit volnou soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22. Listiny). Podrobněji se otázce ústavnosti uzavírací klauzule věnuje následující kapitola 5.

## Omezení práva volit do Evropského parlamentu

Dalším specifikem evropských voleb je rozšíření volebního práva na občany EU, kteří mají bydliště v daném členském státě a nejsou jeho státními příslušníky. Zde zákon musí dodržovat evropskou úpravu dle směrnice Rady 93/109/ES a především princip rovného zacházení, jakožto jednoho z hlavních principů EU. Aby občan jiného členského státu EU, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let, mohl využít volebního práva v evropských volbách, musí být po dobu nejméně 45 dnů přihlášen k trvalému nebo k přechodnému pobytu na území ČR (§ 5 odst. 1 ZEP). Musí rovněž projevit vůli hlasovat v evropských volbách tím, že podá u obecního úřadu, v jehož správním obvodu je přihlášen k trvalému nebo přechodnému pobytu a to nejpozději 40 dnů před konáním voleb, žádost o zápis do seznamu voličů. Pokud již občan jiného členského státu EU byl zapsán do voličského seznamu v předchozích volbách, a nepožádal od té doby o vyškrtnutí z tohoto seznamu, splňuje podmínky pro výkon práva volit, nicméně je doporučováno, aby si voliči svůj zápis ověřili.[[80]](#footnote-80) Pokud je volič veden v dodatku stálého seznamu voličů pro účely voleb do zastupitelstev obcí na území České republiky, podá u obecního úřadu, u kterého je v dodatku stálého seznamu voličů veden, žádost o přenesení svých údajů z dodatku stálého seznamu voličů do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu.

Poslancem Evropského parlamentu může být zvolen občan jiného členského státu, který je na území České republiky nejpozději druhý den voleb po dobu nejméně 45 dnů přihlášen k trvalému pobytu nebo k přechodnému pobytu na území České republiky, alespoň druhý den voleb dosáhl věku 21 let, není zbaven způsobilosti k právním úkonům, a jde-li o občana jiného členského státu, není v členském státě, jehož je státním občanem, zbaven práva být volen do Evropského parlamentu (§ 6 odst. 1 ZEP).

Většina členských států EU nepodmiňuje volební právo délkou trvalého pobytu jako je tomu v případě České republiky, nicméně ani 45 dnů se nezdá být jako nepřiměřená lhůta zasahující do principu všeobecnosti voleb. V Německu je minimální délka trvalého pobytu tři měsíce. Na druhou stranu občan EU z jiného členského státu je v Německu řádně předem informován o svých právech volit a být volen nejen u voleb do Evropského parlamentu, ale i ve volbách komunálních, a to ve všech úředních jazycích EU.[[81]](#footnote-81) Podobně rozdílné jsou národní úpravy vyžadující předložení osvědčení, že volič není zapsán ve voličském seznamu v jiném státě Unie, nebo že ho jeho domovský stát soudním rozhodnutím nezbavil výkonu volebního práva. Některé státy požadují jen čestná prohlášení, že voliči nebo kandidáti nemají překážky k výkonu volebního práva uložené domovským státem.

Již samotná úprava, která vyžaduje nutnost „registrace“ voliče 40 dnů před konáním voleb (§ 29 odst. 1 ZEP) a to i přesto, jestliže se již cizinec registroval v dodatku stálého seznamu voličů pro účely voleb do zastupitelstev obcí, je zásahem do všeobecnosti volebního práva posuzováno vysokými evropskými standardy. Státní orgány by měly vypracovávat seznamy oprávněných voličů bez nutnosti registrace i pro příslušníky jiných členských států. Je dokázáno, že jakékoliv administrativní překážky snižují volební účast. Ta je v případě USA, kde je běžná praxe registrace voličů, řádově nižší, než u evropských zemí.[[82]](#footnote-82) Lze těžko posoudit, jestli nutnost registrace odporuje směrnici Rady 93/109/ES, která stanovuje podle čl. 9 odst. 2 *„pro zápis do seznamu voličů musí volič Společenství předložit stejné doklady jako volič, který je příslušníkem daného členského státu“,* zároveň článek 8 stanovuje, že „*volič Společenství vykoná své právo volit v členském státě bydliště, pokud k tomu vyjádří svou vůli.*“ Právní výklad by mohl být i takový, že k zapsání do voličského seznamu pro volby do Evropského parlamentu není potřebná registrace 40 dnů předem. Seznam voličů je totiž ve směrnici definován jako „*úřední rejstřík všech voličů oprávněných volit v daném volebním okrsku nebo správním obvodu, sestavený a aktualizovaný příslušným orgánem podle volebních předpisů členského státu bydliště, nebo evidence obyvatelstva, postihuje-li způsobilost osob volit*“ (čl. 2 bod 7 směrnice Rady 93/109/ES).

Stejně je seznam voličů definován ve směrnici Rady 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. Tímto „seznamem voličů“ dle směrnice není stálý seznam voličů či jeho dodatek, jak je upraven v § 28/1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, protože nesplňuje definiční znak všech osob s právem volit. Podle Marka Antoše: „z*a skutečný seznam voličů považuji až výpisy ze seznamů, které obsahují soupis voličů oprávněných volit ve volebním okrsku. Obecní úřad ho uzavře dva dny před volbami a předá okrskovým volebním komisím, jež však do něj mohou dopisovat další voliče i během voleb. Podmínka shodného zacházení, jež vyžaduje čl. 6/2* (sic) *směrnice* (Rady 94/80/ES pzn. autora)*, se tak týká i jejího postupu: a pokud do výpisu dopíše voliče s občankou, měla by dopsat i voliče s průkazem o povolení pobytu*.“[[83]](#footnote-83)

V komunálních volbách by tedy bylo teoreticky možné „obejít“ nutnost registrace do dodatkového seznamu voličů pro příslušníky jiných států EU s trvalým pobytem na území ČR tím, že volební okrsková komise dle § 33 čl. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, „*voliče, který není zapsán ve výpisu ze seznamu a který prokáže své právo hlasovat ve volebním okrsku, okrsková volební komise dopíše do výpisu ze seznamu dodatečně a umožní mu hlasování*.“ Avšak zákon o volbách do Evropského parlamentu, na rozdíl od jiných druhů voleb v ČR, neumožňuje dopsání voliče do výpisu ze seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu ve dnech voleb okrskovou komisí ve volební místnosti.

Nejenže tedy nelze dopsat oprávněného voliče z jiného členského státu EU majícího trvající či přechodný pobyt na území ČR, ale pokud se v seznamu voličů[[84]](#footnote-84) vyskytne chyba, volební okrsková komise nemůže umožnit hlasovat ani státnímu občanovi ČR. Ministerstvo vnitra proto v roce 2009 doporučovalo, „*aby si voliči, v případě pochybností, nejpozději do 26. dubna 2009 ověřili u obecního úřadu v místě svého trvalého pobytu, že jsou zapsáni v seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu.*“[[85]](#footnote-85) Dosud však v zákoně není upraveno dopsání oprávněného voliče ve volební místnosti, tak jako je tomu v právní úpravě jiných typů voleb. V zákoně sice je uvedeno, že člověk má právo prostřednictvím ústní nebo písemné námitky požadovat po obecním úřadě nápravu a do 30 dnů od konání voleb se domáhat rozhodnutím soudu (§ 55 ZVE). Tato možnost je spíše teoretická, většina občanů se o stálý seznam voličů nezajímá a případné nesrovnalosti se vždy řeší až ve volební místnosti telefonátem na příslušný úřad.

Na rozdíl od parlamentních voleb, voliči, kteří by těsně před volbami změnili místo trvalého pobytu v rámci ČR, by ve volbách do Evropského parlamentu nemohli hlasovat. Na to upozorňovala důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu.[[86]](#footnote-86) A tyto námitky již jsou v novele zákona zahrnuty změnou § 28 odst. 4e (Senátní tisk 233).

Zásadním omezením individuálního volebního práva je neumožnění hlasování občanům ČR, pokud jsou v době voleb na území cizího státu a to i státu, který je členem EU.[[87]](#footnote-87) Tímto se řadíme po bok zemí jako Rumunsko a Malta (ta však alespoň poskytuje voliči příspěvek na letenku), ostatní členské země EU umožňují volit na území cizího státu. Švédsko dokonce umožňuje distanční volbu ve všech typech svých voleb a to navíc na celém světě, stačí pouze registrace adresy trvalého pobytu na příslušném zastupitelském úřadě.[[88]](#footnote-88) Tato úprava by v případě původně plánovaného souběhu parlamentních a evropských voleb znamenala, že by občané ČR mohli v zahraničí volit pouze ve volbách do Poslanecké sněmovny.

Dále pak u aktivního volebního práva může dojít ke kolizi rozdílných právních úprav mezi jednotlivými členskými zeměmi. Pokud občan EU pochází z členského státu, který neumožňuje právo volit lidem ve výkonu trestu (Litva, Maďarsko) a chtěl by se účastnit voleb v České republice, která omezení aktivního volebního práva z důvodu výkonu trestu neuplatňuje.[[89]](#footnote-89) Za rozdílné úpravy jsou země omezující aktivní volební právo kritizovány organizací OBSE. Řešením by bylo sjednocení pravidel pro zbavení volebního práva, s ohledem na rozsudek ESLP ve Štrasburku v případě *Hirst vs. Spojené království* a s ohledem na principy Benátské komise a Rady pro lidská práva OSN.[[90]](#footnote-90) Dosavadní praxe tak odporuje principu rovnosti volebního práva občanů EU, protože Lisabonská smlouva stanovuje, že „*občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu*“ (čl. 10 odst. 2 SEU).

## Omezení práva být volen do Evropského parlamentu

Obdobné problémy s naplněním ústavního principu všeobecnosti a rovného volebního práva je i v případě úpravy být zvolen do Evropského parlamentu. Zákon u kandidátů při registraci vyžaduje, aby v prohlášení uvedli adresu volebního okrsku svého členského státu původu nebo jiného členského státu, kde dosud pobývali a v jehož volební evidenci jsou dosud vedeni. Dále musí připojit osvědčení od příslušných orgánů členského státu původu, které potvrzuje, že nejsou v členském státě původu zbaveni práva být voleni nebo že taková volební nezpůsobilost kandidátům není těmto orgánům známa (§ 22 odst. 3 ZEP). Proto v roce 2009 kandidovalo v celé EU pouze 81 občanů, z toho 4 v České republice.[[91]](#footnote-91) Na návrh Komise, přijala Rada dne 20. prosince 2012 směrnici 2013/1/EU[34],[[92]](#footnote-92) kterou se mění směrnice 93/109/ES, jež nově stanoví, že kandidáti již nemusí předkládat potvrzení dokládající, že ve svém členském státě původu nejsou zbaveni práva být voleni. Místo toho budou za tímto účelem činit formální prohlášení, které ověří volební orgány v členském státě bydliště. Tento zjednodušený postup bude použit v evropských volbách v roce 2014.

Omezení práva být volen lze spatřovat i v tom, že cizí státní příslušníci nemohou být členy politických stran. Na ústavní úrovni je garantováno právo být členem politické strany toliko občanům (čl. 20 odst. 2 Listiny) a prováděcí zákon (č. 424/1991 Sb.) stanoví, že členem „může být občan starší 18 let“. Podle Vojtěcha Šimíčka „*si lze sice představit způsob výkladu, který z citovaného znění dovodí, že zákon cizincům členství v našich stranách nezakazuje a proto není vyloučeno.*“[[93]](#footnote-93) Po zavedení aktivního a pasivního volebního práva v komunálních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu cizincům s trvalým pobytem na území ČR by mělo následovat umožnění členství v politických stranách i pro tuto skupinu osob. Najdeme pro to dva důvody. Za prvé, zákon neumožňuje kandidaturu jednotlivců či nezávislých. Pokud se cizinec registruje jako kandidát, musí být současně na kandidátní listině politické strany, hnutí či koalice (§ 22 odst. 1 ZEP). Za druhé, politické strany nenavrhují nestraníky na přední místa kandidátek, za předpokladu, pokud je vůbec navrhnou. Cizinci sami nemohou strany zakládat, ani jejich založení kvalifikovaně požadovat, rovněž nemohou poskytovat stranám bezúplatné plnění a dary.[[94]](#footnote-94)

## Problémy s technickým nastavením voleb a administrací

Technické a administrativní nastavení voleb je podobné jako v případě jiných voleb. Proto i ve volbách do Evropského parlamentu jsou narušeny ústavní principy nedostatečnou zákonnou úpravou zajišťující tajnost volby (viz podkapitola 1.3.4.) a rovnost volebního práva špatným technickým provedením možnosti hlasování na základě voličských průkazů (§ 30 Voličský průkaz ZEP). Ochranný prvek „úřední razítko“ lze jednoduše zfalšovat na běžné domácí tiskárně. Přestože je volič povinen voličský průkaz odevzdat okrskové volební komisi (§ 36 odst. 6 ZEP), je velice těžké zjistit, zdali volič nehlasoval na padělané voličské průkazy vícekrát, čímž by se dopustil rovněž padělání a pozměnění úřední listiny. Pokud si volič nechá voličský průkaz poslat datovou schránkou, nebude na něm ani úřední razítko.[[95]](#footnote-95)

Evropská směrnice Rady 93/109/ES nařizuje zajištění takových opatření, aby se zamezilo opakovanému hlasování ve více členských státech EU. Kvůli rozdílným právním úpravám jsou současná opatření nedostatečná. Liší se počet dnů k registraci voličů i kandidátů, liší se i datum konání voleb. Česká úprava sdílení informací patřila k té podprůměrné.[[96]](#footnote-96)

# Zrušení uzavírací volební klauzule při volbách do Evropského parlamentu v Německu – důsledky pro Českou republiku?

## Argumentace německého Spolkového ústavního soudu

Zkušenosti z období tzv. Výmarské republiky, ale i třetí Francouzské republiky měly vliv na podobu ústavy Spolkové republiky[[97]](#footnote-97) Německa neboli Základního zákona (*Grundgesetz*, dále GG), ale i na nastavení německého volebního systému. Součástí volebního systému je tzv. *Sperrklausel*, tedy uzavírací klauzule.[[98]](#footnote-98) Nejedná se vyloženě o německé specifikum, jelikož uzavírací klauzuli postupně přijala většina evropských států. Hlavním cílem uzavírací klauzule je omezení nadměrného tříštění parlamentních sil. Na základě zkušeností s „nefunkčností“ některých meziválečných parlamentů je argumentováno, že nějaká forma omezení proporčnosti volebního systému je žádoucí (srov. Pl.ÚS 25/96, bod II.) vzhledem k zásadám parlamentního režimu, jehož funkčnost je odvislá od vytvoření většiny v parlamentu.

Historický vývoj německého stranického systému byl ovlivněn právě uzavírací klauzulí, ale i rozhodnutím Spolkového ústavního soudu o zakázání komunistické strany (KPD). Uzavírací klauzule nejenže usnadňuje vytváření stabilních většin, ale zamezuje i nástupu extrémním *anti-systémovým stranám*.[[99]](#footnote-99) Německý Spolkový ústavní soud tedy hrál pro-integrační úlohu. Z tohoto úhlu pohledu se jeho nedávné rozhodnutí o protiústavnosti uzavírací klauzule v Evropských volbách jeví jako překvapivé.

Po Evropských volbách 2009 se malé neúspěšné strany obrátily na německý Spolkový ústavní soud s žádostí o zrušení uzavírací klauzule do Evropských voleb. Argumentace malých stran je v zásadě stejná jako i u případů v České republice. Jedná se vždy o porušení principu rovnosti hlasů a rovných příležitostí politických stran být zvolen. Na základě volební formule by malé straně měl být přidělen mandát, ale vzhledem k tomu, že strana nezískala minimální požadovaný podíl hlasů, v tomto případě 5 %, není připuštěna do procesu přerozdělování mandátů. Takto může i strana s menším podílem/počtem[[100]](#footnote-100) hlasů na jeden mandát získat zastoupení, přestože vyřazená strana měla tento poměr vyšší. Tímto je narušena rovnost váhy hlasu voliče, ale i rovná šance na zvolení politické strany. Ta vychází z ústavního principu rovnosti voleb. Strany mají následně (chybný) pocit, že se jejich hlasy „přerozdělily“ stranám větším. Tento pocit často sdílejí i voliči, jež si myslí, že jejich hlas byl „administrativně přerozdělen“ stranám, které by v žádném případě nevolili. Ve skutečnosti se k propadlým hlasům při výpočtech vůbec nepřihlíží.

Přestože je Německo v evropských volbách rozděleno do administrativních volebních obvodů na základě federálního uspořádání, při výpočtech se mandáty přidělují v jednom celostátním obvodě, který má velikost 99 mandátů (nově pak 96 pzn. autor). Na základě dalších kritérií pak mandáty „doputují“ do příslušné spolkové země k příslušnému kandidátovi.[[101]](#footnote-101) To má za následek vysoce proporční výsledky, protože se jedná co do počtu mandátů o kategorii „velikého“ obvodu dle estonského politologa Reina Taagepery.[[102]](#footnote-102) K zisku mandátu v takto velkém obvodě stačí někdy méně než 1 % hlasů.[[103]](#footnote-103) Účinek 5% volební klauzule je v německých evropských volbách opravdu značný. Ve volbách 2014 již bude Německo disponovat „pouze“ 96 mandáty, nicméně takový počet téměř nemá vliv na snížení proporcionality a stranám tak i nadále bude stačit získat okolo 1 % hlasů na jeden mandát. Tentokrát se díky rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu budou malé strany poprvé účastnit přerozdělování mandátů.

Spolkový ústavní soud tedy vyhověl malým stranám a 9. listopadu 2011 rozhodl, že uzavírací klauzule odporuje principu rovnosti hlasu a rovnosti příležitostí politických stran. Nenařídil však nové opakování voleb. Volební zákon pro volby do Evropského parlamentu musí být v souladu se Základním zákonem jako každý jiný německý zákon, bez ohledu na to, že unijní úprava (především Akt 1976) stanovuje možnost zavedení uzavírací klauzule až do výše 5 %. Ústavní soud tak princip rovnosti vykládá velice extenzivně. Na rozdíl od českého Ústavního soudu, který řekl, že rovnost váhy hlasu není absolutní a není ani fakticky možná a někdy je i dokonce žádoucí (Pl. ÚS 25/96, III. ÚS 220/07, Pl. ÚS 52/10), Spolkový ústavní soud zastává názor, že „*princip rovného volebního práva v poměrném volebním systému, který se také používá při volbách do Evropského parlamentu, znamená nejen rovnost ve smyslu „každý volič má jeden hlas“, ale i ve smyslu stejné váhy hlasu, tedy že každý volič musí mít stejný vliv na obsazení reprezentativního tělesa. Rovněž i každá strana musí mít stejnou šanci během celého volebního procesu tak i rovnost šance ve vztahu k alokaci mandátu.*“[[104]](#footnote-104) Toto právo politických stran na rovnou příležitost být zvolen je úzce spojeno s principy všeobecnosti a rovnosti volby, jakožto charakteristikami demokratického principu. Proto i v této oblasti – stejně tak jako jsou voliči garantovány principy všeobecnosti a rovnosti – je třeba vyžadovat rovnost v přísném a formálním smyslu.[[105]](#footnote-105) Jakákoliv ustanovení, která zasahují do principu diferenciace, vyžadují zvláštní, věcné, legitimační a přesvědčivé důvody. Musejí vhodně a nezbytně usilovat o jejich cíle. Volební zákon může být většinou v legislativním tělese upraven tak, aby zabránil reprezentaci menšiny, proto musí být předmětem striktního ústavního přezkumu. Uzavírací klauzule, jakožto bariéra pro menší politické subjekty, je ospravedlnitelná jen v tom případě, pokud lze s jistou mírou pravděpodobnosti očekávat zhoršení funkčnosti reprezentativního tělesa.[[106]](#footnote-106)

Podle Spolkového ústavního soudu současné okolnosti fungování Evropského parlamentu neposkytují dostatečné důvody pro to, aby byl narušen princip rovnosti hlasu a rovný přístup k voleným funkcím. Pokud by uzavírací klauzule neplatila pro volby 2009, bylo by v Evropském parlamentu zastoupeno celkem 169 místo 162 stran, což by nemělo významný vliv na samotné fungování tohoto tělesa. V následující argumentaci se soud přenesl spíše do politologické roviny, když konstatoval, že evropské frakce ukázaly, že jsou ochotny dosáhnout kompromisu a jsou ochotny dostatečně spolupracovat při schvalování potřebné legislativy v Evropském parlamentu. Nelze tedy s jistotou tvrdit, že by zvýšení počtu stran narušilo dosavadní parlamentní praxi, navíc s ohledem na to, že většina legislativy se přijímá konsenzem dvou největších stran lidovců (EPP) a socialistů (S&D).

Dalším důvodem pro neoprávněnost takovéhoto zásahu do principu rovnosti volebního práva je i to, že ani samotné zakládající smlouvy Evropské unie nepřiznávají parlamentu takovou roli srovnatelnou s rolí *Bundestagu*. Evropský parlament neschvaluje „evropskou vládu“ závislou na jeho podpoře. V Evropském parlamentu nelze odlišit specifickou koalici, jež by čelila jasné opoziční skupině. Schvalování evropské legislativy je navíc organizováno takovým způsobem, že není vyžadována parlamentní většina.

Pro zrušení klauzule se vyslovilo pět soudců. Proti byli tři. Jedná se tak o relativně těsný výsledek. Zajímavé jsou argumenty v názoru disentujících soudců, kteří kritizují, že Ústavní soud ponechal pro legislativce velmi málo prostoru k návrhu volebního systému, přestože Základní zákon umožňuje legislativcům dokonce navrhnout volební systém britského typu, který může zapříčinit propad více než 50 % hlasů, což je několikanásobně více, než hodnota uzavírací klauzule. Volební principy v článku 38 GG nepřikazují, aby zákonodárce vždy vytvořil „čistý poměrný volební systém“, ale připouští jeho modifikace. Ústavní přezkum by si neměl vybrat pouze jeden prvek volebního systému a posuzovat ho jen striktní optikou principu rovnosti. Jednotlivé mechanismy volebního systému jsou na uvážení legislativcovy politické vůle, ale je třeba posuzovat a vážit volební systém jako celek.[[107]](#footnote-107)

Přestože je z rozsudku patrné, že soud neponechává zákonodárci možnost jinak, než ustanovení obsahující uzavírací klauzuli zcela zrušit, byla přijata novela evropského volebního zákona, kde byla uzavírací klauzule pouze snížena na 3 % platných hlasů. Ustanovení bylo opět napadeno malými stranami a iniciativou více než 1 000 německých občanů. 26. února 2014 německý Spolkový ústavní soud opět rozhodl, že i 3% uzavírací klauzule je protiústavní z důvodu narušení principu rovnosti.[[108]](#footnote-108) Princip rovnosti volebního práva vychází z principu rovnosti před zákonem, který je obsažen v článku 3 (1) Základního zákona.

Spolkový ústavní soud tak zopakoval své argumenty již z předchozího rozsudku z 9. listopadu 2011. Každé odchýlení od zásad poměrného volebního systému musí být ospravedlněno ústavně legitimními důvody, které jsou dost závažné na to, aby vyvážily narušení principu rovnosti volebního práva. Konkrétním důvodem je podle soudu zajištění funkčnosti voleného tělesa, tak jako je odůvodnitelná funkčnost klauzule ve volbách do *Bundestagu*. Při současných okolnostech a s ohledem na fungování Evropského parlamentu, nebyl německý zákonodárce schopný předložit faktické důvody, proč by do budoucna mělo dojít k omezení funkčnosti Evropského parlamentu, pokud by ve volbách nebyla klauzule použita.

Podle ústavního soudu se od posledního rozsudku také nezměnila úloha Evropského parlamentu ve vztahu k utváření Evropské Komise. I přes přijetí rezoluce z 22. listopadu 2012, kdy Evropský parlament deklaroval, že jednotlivé frakce představí své kandidáty na post předsedy Komise v následujících volbách, nelze předjímat souhlas Evropské rady, která navrhuje kandidáta na předsedu Komise ke schválení Evropskému parlamentu. Míra změny politického procesu je tak spekulativní.[[109]](#footnote-109) Nicméně soud opomenul, že předsedu Komise schvaluje většinou svých členů Evropský parlament (17 odst. 7 SEU). Lisabonskou smlouvou tak byla skutečně posílena pravomoc Evropského parlamentu ve vztahu k tvorbě „evropské vlády“, protože Evropská rada musí navrhnout kandidáta „s přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu“. Evropský parlament si podle politologů vždy testoval své nově nabyté postavení oproti jiným institucím EU.[[110]](#footnote-110)

Další argumenty soudu byly spíše „politologické“. Nelze ospravedlnit narušení principu rovnosti hlasu, jakožto i rovnosti příležitostí politických stran tím, že tříprocentní uzavírací klauzule slouží procesu „demokratizace“, jež by byla přílišnou fragmentací ohrožena. Touto argumentací by byla rovněž ohrožena otevřenost politického procesu, jenž je důležitý pro parlamentní debatu, ve které malé strany hrají významnou roli tím, že mohou přispět novými tématy k „restrukturaci“ parlamentní debaty. Nelze nutně předjímat, že větší fragmentace omezí funkčnost Evropského parlamentu. Jasnější odlišení politických stran může zvýšit jejich vnitřní kohezi. Pokud se změní podoba Evropského parlamentu s ohledem na počet a ideologický profil politických stran, je možné, že v následujících volbách budou voliči volit způsobem, aby přílišné fragmentaci zabránili. Rovněž nelze předjímat, že nové okrajové strany nebudou přijaty mezi již zavedené velké evropské frakce.[[111]](#footnote-111)

Podle soudu je pravdou, že tříprocentní uzavírací klauzule narušuje princip rovnosti méně, než předchozí pětiprocentní uzavírací klauzule. Nicméně stále není tento zásah do principu rovnosti zanedbatelný na to, aby nepotřeboval žádné legitimní ospravedlnění. Jedno křeslo v Evropském parlamentu lze v Německu získat již s 1 % platných hlasů, což znamená, že i 3% uzavírací klauzule má faktický efekt.

Z výše sumarizovaných argumentů Spolkového ústavního soudu vyplývá, že zásah do principu rovnosti je ospravedlnitelný, pouze když je vyžadována funkčnost parlamentního tělesa ve vztahu k tvorbě vládní většiny. Pokud parlamentní těleso nemá tuto kreační funkci, jakýkoliv zásah do rovnosti volebního práva je nepřípustný. Ústavní soud si nechává prostor pro případnou změnu výkladu, kdyby v budoucnu došlo k podstatnému navýšení pravomocí Evropského parlamentu změnou primárního práva EU, čímž by se Evropský parlament svým charakterem podobal národním parlamentům. Slabou stránkou argumentace se zdá být to, že soud klade důraz na fakt, že nelze s velkou pravděpodobností předpovědět, zdali by zrušení uzavírací klauzule opravdu vedlo k vyšší „nefunkčnosti“ parlamentu z důvodu přílišné fragmentace. Avšak podle mého názoru stejně tak nelze předpovědět, že dosavadní evropské frakce budou schopny spolupracovat a tím tak omezit negativní vliv případné vyšší fragmentace Evropského parlamentu, čímž soud argumentoval v obou rozsudcích.

Zrušení klauzule má ale i další rovinu debaty a tou je zrušení poslední překážky k tomu, aby byly nově zastoupeny extrémní *anti-systémové strany*. Zavedení integrujících prvků mělo nejen účel usnadnit tvorbu vládní většiny, ale také zamezit případným nástupcům extrémistických sil ohrozit ranou německou demokracii. Podle mnohých politologů právě přílišná proporčnost volebního systému umožnila nástup NSDAP k moci.[[112]](#footnote-112) V současnosti se Evropa obecně potýká s nárůstem extrémní pravice i levice v důsledku problémů s přistěhovalectvím a ekonomické krize. Tyto problémy EU dle mnohých občanů nedokáže řešit. To je živnou půdou pro extrémistické strany, které se často prosazují v tzv. volbách druhého řádu, což Evropské volby bezpochyby jsou.[[113]](#footnote-113)

Vyvstala zde tedy otázka, zdali si Spolkový ústavní soud nezadělal do budoucna na potíže s posuzováním ústavnosti extrémistických stran. Již teď existují pokusy o zákaz Národní demokratické strany (NPD).[[114]](#footnote-114) Rozhodnutí soudu o zrušení uzavírací klauzule vyvolalo negativní reakce ve většině světových deníků, nejcitovanější byl patrně komentář v Süddeutsche Zeitung s názvem „*Das Europaparlament - ein Rummelplatz?*“.[[115]](#footnote-115) Ústavní soud riziko extrémistických stran ve svém rozhodnutí nebral v potaz, a to i z důvodu, že zde ani není možnost pro stěžovatele se na toto riziko ve vztahu k volebním principům odvolat. Jedinou možností je tak přezkum ústavnosti vnitřního fungování politických stran, pokud by odporovalo *demokratickým zásadám* v článku 21 Základního zákona. Nyní však lze těžko předjímat, jestli přílišný důraz soudců na princip rovnosti hlasů nebude v konečném důsledku ohrožovat jiné ústavní principy, neméně důležité pro liberální demokracii.

## Účinek uzavírací klauzule v ČR a posouzení její legitimnosti

V případě Německa, které nyní volí 96 poslanců Evropského parlamentu, je faktický účinek uzavírací klauzule značný. Jaké konsekvence by však mělo zrušení uzavírací klauzule v České republice při evropských volbách? V případě voleb v roce 2004 by nedošlo k žádné změně v zastoupení politických stran. Strana Zelených by ani v případě zrušení klauzule svými hlasy na mandát nedosáhla a neúčastnila by se přerozdělování.[[116]](#footnote-116) Zrušení uzavírací klauzule by však ovlivnilo výsledek voleb v roce 2009. Mandát by získala strana Suverenita a to na úkor ČSSD. Ta by o jeden mandát přišla.[[117]](#footnote-117) Z toho vyplývá, že faktický efekt uzavírací volební klauzule na princip rovnosti hlasu je v případě České republiky ve srovnání s Německem značně omezen. Důvodem je menší velikost volebního obvodu, která se navíc postupně snižovala s tím, jak docházelo k přerozdělování poslaneckých křesel v důsledku přistoupení nových členských států a změnou primárního práva EU. Jak již bylo řečeno v kapitole 2, proporčnost se snižuje se snižující se velikostí volebního obvodu. Vzhledem k tomu, že celá Česká republika tvoří jeden volební obvod, je jeho velikost hlavní determinantou proporčnosti volebního systému, poté až uzavírací klauzule. To ilustruje následující tabulka, ve které jsou uvedeny výpočty přirozené volební klauzule, přesněji *přirozeného volebního prahu*[[118]](#footnote-118) (v politologii se používá termínu *dolní práh*, *práh nejnižšího zastoupení*), jehož hodnota je ovlivněna velikostí obvodu a počtu stran postoupivších do skrutinia. Proto jej nelze vždy dopředu přesně určit.

**Tabulka 1: Vliv velikosti volebního obvodu na efektivní práh**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Volby | Velikost obvodu | dolní práh TI | horní práh TE | efektivní práh T´ |
| 2004 | 24 | 3.448 | 4.000 | 3.724 |
| 2009 | 22 | 4.000 | 4.348 | 4.174 |
| 2009\* | 22 | 3.846 | 4.348 | 4.097 |
| 2014\*\* | 21 | 3.704 | 4.545 | 4.125 |
| *\*Pokud by se přerozdělování účastnila i SUVERENITA* | | | | |
| *\*\*Odhad na základě výsledků parlamentních voleb 2013 pro 7 stran* | | | | |

*Zdroj: vlastní výpočet na základě vzorců, LEBEDA: Volební systémy poměrného zastoupení. s. 135.*

*Dolní práh* udává nejnižší možné procento hlasů, které strana potřebuje k zisku jednoho mandátu za absolutně nejpříznivějších podmínek. Naopak *horní práh* udává nejvyšší možné procento, které za maximálně nepříznivých podmínek může způsobit, že strana nezíská žádný mandát. *Efektivní práh* *T´* leží přibližně uprostřed mezi hodnotou *dolního* a *horního* *prahu* a představuje tak v praxi reálnou hodnotu, díky níž si můžeme udělat představu o tom, kolik strana reálně musí získat procent hlasů k zisku mandátu. Z tabulky je patrné, že roste hodnota *horního prahu*. Ten lze vždy přesně spočítat na základě volební formule a velikosti obvodu bez ohledu na výsledky stran. Při počtu 21 mandátů je nutné překročit 4,54 % hlasů, aby strana se stoprocentní jistotou získala mandát. To se v praxi blíží hodnotě zákonem stanovené klauzule. Problémem při výpočtu dolního prahu je to, že je potřeba předem znát počet stran, které se účastní přerozdělování mandátů. Pokud bychom simulovali výsledky parlamentních voleb 2013 na nadcházející evropské volby, *dolní práh* by se pohyboval při počtu sedmi stran okolo 3,7 %, což je o 1,3 % méně, než uzavírací klauzule. Zatímco v případě německých voleb straně stačí překročit *efektivní práh* *T´* okolo 1 %, v českých volbách musí strana překonat v praxi hranici přibližně 4,1 % hlasů.

Politická strana, která by napadla ustanovení § 47 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, by mohla argumentovat faktem, že došlo k neopodstatněnému zásahu do principu rovnosti volebního práva a rovněž i do práva být zvolen. Zatímco ostatním stranám stačilo průměrně na jeden mandát méně než 90 225 hlasů, Suverenita ani se ziskem 100 514 hlasů mandát nezískala. V obdobném případě již Ústavní soud vyslovil názor, že „*jde o skutečnou disproporci, která není sama o sobě spravedlivá a která odporuje exaktní rovnosti volebního práva.*“[[119]](#footnote-119)

**Tabulka 2: Průměrný počet hlasů na jeden mandát ve volbách 2009**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Strana | Hlasy | Mandáty | Podíl |
| ODS | 741 946 | 9 | 82 438.4 |
| ČSSD | 528 132 | 7 | 75 447.4 |
| KSČM | 334 577 | 4 | 83 644.3 |
| KDU-ČSL | 180 451 | 2 | 90 225.5 |
| Suverenita | **100 514** | 0 | 0 |

*Zdroj: vlastní výpočet*

S ohledem na fungování Evropského parlamentu v rámci systému institucí Evropské unie a vzhledem k tomu, že se svou povahou Evropský parlament neblíží charakteristikám národních parlamentů, je takovýto zásah do principu rovnosti volebního práva (čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 18[[120]](#footnote-120) odst. 1 Ústavy ČR) nepřiměřený. Vzhledem k vysoké hranici *přirozeného prahu* pro zisk mandátů, která se blíží samotné hodnotě uzavírací klauzule (tabulka 1), pozbývá tato uzavírací klauzule svůj smysl jakožto i funkci integračního prvku. Naopak může za určitých okolností způsobit nepřiměřený zásah do principu rovnosti hlasu a vyloučit tak politickou stranu z procesu přerozdělování mandátů. Proto nelze podmínit existenci uzavírací klauzule v evropských volbách závažnými a legitimními důvody.

Dle Ústavního soudu „*je třeba vždy poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárného sboru umožnilo formaci většiny nebo většin, potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády, opřené o parlamentní důvěru. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně.*“[[121]](#footnote-121) Uzavírací klauzule má rovněž nepřiměřený efekt na omezení svobodné soutěže politických stran zakotvené v čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 a čl. 21 odst. 4 Listiny. Voliči jsou si efektu uzavírací klauzule vědomi (tzv. psychologický efekt[[122]](#footnote-122)) a jsou nuceni ve své volbě dát přednost té straně, která podle předvolebních průzkumů s největší pravděpodobností překročí onu pětiprocentní hranici, což je narušení subjektivního volebního práva každého občana, protože mu brání ve svobodné volbě dle čl. 21 odst. 1 Listiny.

Argumenty pro zachování klauzule by mohly být následující. Podobně jako v případě komunálních voleb, není v Ústavě ČR nikde uvedeno, podle jaké zásady by se volby do Evropského parlamentu měly konat. Volební zákon tak musí odpovídat zejména Aktu 1976, ten klauzuli umožňuje až do výše pěti procent. Při svém posledním rozsudku Pl. ÚS 52/10 se Ústavní soud k rovnosti hlasu vyjádřil tak, že v případě váhy hlasu nelze rovnosti fakticky dosáhnout. Vzhledem k tomu, že v evropských volbách tvoří Česká republika jeden obvod, byla by v případě zrušení volební klauzule maximálně možná rovnost váhy hlasu zaručena. Při posouzení ústavnosti volební reformy ve svém nálezu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/20004, konstatoval, že nehodnotí protiústavnost jednotlivostí volebního systému, ale že takováto koncentrace je ve svém úhrnu protiústavní.[[123]](#footnote-123) Nicméně ÚS nelogicky ponechal aditivní uzavírací klauzuli pro koalice politických stran, čímž si vzájemně v argumentaci odporoval.

Na základě výše uvedených faktů se spíše kloním k názoru, že uzavírací klauzule tak, jak je nastavena v evropských volbách, je neopodstatněná. Její efekt je především psychologický, což ve svém důsledku zabraňuje voliči svobodné volbě (čl. 22 Listiny odst. 1 a čl. 5 Ústavy ČR). Při volebním zisku strany mezi 4 až 5 % hlasů může způsobit výrazný zásah do principu rovnosti váhy hlasů (čl. 21 odst. 3 Listiny), jenž není minimálně nezbytným opatřením pro zajištění integrace a následné funkčnosti reprezentativního tělesa.

# Závěr

Cílem této práce vytyčeným v úvodu bylo zjistit, zda zákonná úprava voleb do Evropského parlamentu naplňuje základní ústavní principy voleb, zdali je v souladu s ústavním pořádkem ČR a s právem EU. Přestože je průběh evropských voleb v ČR ve srovnání s jinými postkomunistickými státy vykonáván na vysoké úrovni, existují zde dokonce závažné problémy, kdy je narušen princip všeobecnosti, rovnosti a tajnosti volebního práva, čímž dochází k faktickému nesouladu s ústavním pořádkem ČR. Existují zde dvě skupiny problémů. Jedna je společná pro všechny typy voleb konaných v ČR, druhá odráží specifika voleb do Evropského parlamentu. V první řadě by měl být vypracován volební kodex, který by sjednotil veškerou zákonnou úpravu voleb do jednoho volebního zákoníku.

Závažné porušení principu všeobecnosti a rovnosti voleb (čl. 21 odst. 3 Listiny) se týká toho, že státní občan České republiky může hlasovat pro kandidáty, uvedené na kandidátních listinách, zaregistrovaných v České republice, pouze na území České republiky. Při volbách do Evropského parlamentu nelze hlasovat na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí. Distanční formu hlasování dosud zákon neumožňuje. Toto omezení subjektivního volebního práva je neodůvodnitelné, protože ostatní státy EU s výjimkou Malty a Rumunska na zastupitelských úřadech hlasovat svým občanům umožňují.

Pokud je občan ČR špatně uveden v seznamu voličů, nebo v něm dokonce v době konání voleb chybí z důvodu pochybení obecního úřadu, nemůže jej okrsková volební komise dopsat do výpisu ze seznamu voličů pro volby do EP a umožnit mu hlasování (§ 36 odst. 5 ZEP). Tato úprava je nelogická, protože u ostatních typů voleb okrsková komise může občana dodatečně do výpisu ze stálého seznamu dopsat a umožnit mu hlasovat, pokud volič prokáže své právo hlasovat ve volebním okrsku (§19 odst. 5 ZVP, § 33 odst. 4 VOZ). V praxi se samozřejmě oprávněnost voliče volit v daném okrsku kontroluje přes speciální telefonní linku stanovenou pro tyto případy, avšak zákon pro evropské volby vylučuje možnost napravení chyby ve výpisu ze stálého seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu. Proto by § 36 odst. 5 ZEP měl být upraven dle odpovídajících ustanovení v jiných volebních zákonech. Vhodnějším a komplexnějším řešením by bylo přijetí volebního kodexu.

Dále je nutné zajistit co nejlepší průběh tajného hlasování, aby se omezilo riziko nákupu hlasů.[[124]](#footnote-124) Volební okrsková komise by měla voliči povinně poskytnout vždy novou sadu hlasovacích lístků společně s úřední obálkou, a poté co volič odvolí, by měla kontrolovat, zdali byly zbylé nepoužité hlasovací lístky vyhozeny ještě ve volební místnosti. Toto opatření by mělo být co nejdříve ustanoveno v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zvážit by se mělo u senátních a evropských voleb.

V České republice reálně hrozí narušení principu rovnosti v počtu hlasů z důvodu nedostatečných ochranných prvků na voličském průkazu, který opravňuje volit v jakémkoli volebním okrsku na území ČR. Z tohoto důvodu doporučuji jednotný vzor voličského průkazu a zajištění dalších ochranných prvků, které by ztížily možné padělání voličského průkazu. Posledním problémem týkající se všech voleb je zajištění odbornosti volební komise. Mělo by se konat vždy krátké povinné školení pro všechny členy okrskové komise, nejen pro předsedu. Volební zákon je sice v místnosti vždy přítomen, nicméně vhodnější by bylo vypracování brožury, která by právní úpravu podávala přijatelnou formou. Ne zrovna ojedinělým jevem ve volebních komisích je zneplatnění platných hlasovacích lístků, například pokud jsou pouze natržené nebo popsané takovým způsobem, který zákon nezakazuje (§ 43 ZEP). Nadměrný počet neplatných hlasů v některých okrskových komisích může být způsoben i nedostatečným zajištěním bezpečnosti volebních místností v noci z pátku na sobotu.[[125]](#footnote-125)

Specifické problémy právní úpravy voleb do Evropského parlamentu vyplývají z charakteru voleb do supranacionálního tělesa mezinárodní instituce *sui geresis*. Evropské občanství garantuje volební právo všem občanům členských států EU. Lisabonská smlouva garantuje, že „*občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu*“ (čl. 10 odst. 2 SEU). Rozdílné úpravy volebního práva procesního v členských státech EU znamenají faktické narušení principu všeobecnosti a rovnosti volebního práva. Některé státy (typicky Skandinávie) nekladou administrativní překážky cizincům s trvalým nebo přechodným pobytem účastnit se voleb. Pokud je vyžadována registrace předem, zpravidla jsou o tom cizinci obeznámeni v dostatečné lhůtě úředním dopisem, v Německu dokonce v rodném jazyce. U evropských voleb patrně nehrozí účelové přihlašování k trvalému pobytu, jako je tomu u obecních voleb, obzvláště proto, že státy tvoří populačně velké volební obvody. Z tohoto důvodu se podmínka registrace do voličského seznamu pro volby do Evropského parlamentu nejpozději 40 dnů přede dnem voleb (§ 29 odst. 1 ZEP) zdá jako neopodstatněná. Tato lhůta by měla být uměřeně zkrácena (například na 15 dnů jako u voličských průkazů), protože tento seznam se uzavírá až dva dny před konáním voleb (§ 31 ZEP). V případě registrace kandidáta, nová směrnice Rady 2013/1/EU ruší povinnost, aby kandidát předložil potvrzení, že není zbaven práva být volen, a nahrazuje ji zmínkou ve formálním prohlášení. Tato změna byla reflektována v novele ZEP, kterou v době psaní práce schválil Senát (Senátní tisk 233). [[126]](#footnote-126) Ta rovněž zrušila povinnost předkládat kopii dokladu osvědčující přihlášení žadatele k trvalému pobytu nebo k přechodnému pobytu, nyní bude stačit čestné prohlášení.

Informování voličů je rovněž nedostatečné. Ve volebním zákoně by mělo být v § 32 ustanovení přikazující příslušným úřadům samosprávy informovat cizince s trvalým či přechodným pobytem na území ČR úředním dopisem o svých právech volit nebo být volen ve volbách do Evropského parlamentu. Úřední dopis by rovněž obsahoval příslušný formulář pro čestné prohlášení dle § 29 odst. 2 ZEP. Taková úprava je například v Belgii, Dánsku, v již zmíněném Německu, ale z postkomunistických zemí například i v Litvě.[[127]](#footnote-127)

Volební systém, kdy území ČR tvoří jeden volební obvod, je vysoce proporční. Tomu napomáhá i využití jedné z nejvíce neutrálních volebních formulí. Míru disproporcionality v takovémto volebním systému mechanicky ovlivňuje pouze 5% uzavírací klauzule.[[128]](#footnote-128) Ta tak představuje výrazný zásah do principu rovnosti váhy hlasů, jakožto i rovného přístupu občanů k voleným funkcím dle čl. 21 odst. 4 Listiny. Tzv. psychologický efekt, kdy 5% klauzule odrazuje volbu malých stran, narušuje svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti dle čl. 22 Listiny odst. 1 a čl. 5 Ústavy ČR. I s ohledem na rozhodnutí německého Spolkového ÚS,[[129]](#footnote-129) by český ÚS měl posoudit, zdali je „*odklon od rovnosti volebního práva racionální a legitimní, a prostředky tohoto rozdílného zacházení jsou přiměřené a nezbytné.*“[[130]](#footnote-130) Dle německého Spolkového ÚS je narušení principu rovnosti nepřiměřené k danému cíli, protože vyšší fragmentace voleného tělesa neovlivní jeho funkčnost, Evropský parlament se svými charakteristikami neblíží klasickému národnímu parlamentu, kde je vyžadován vznik koherentní parlamentní většiny.

# Bibliografie

## 1) Monografie

ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. 191 s.

CHYTILEK, Roman a kol. *Volební systémy.* Praha: Portál, 2009. 376 s.

DAHL, Robert. *O Demokracii*. Praha: Portál, 2001. 191 s.

FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 1997. 367 s.

GALLAGHER, Tom, MITCHELL, Paul. *The Politics of Electoral System*. Oxford: Oxford university press, 2005. 689 s.

HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 364 s.

JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. 368 s.

* JIRÁSKOVÁ, Věra. Demokracie reprezentativní a přímá v ČR. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky, část 1.* Praha: Linde Praha, 2001, s. 176 – 220.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo. 4. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 786 s.

KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 316 s.

KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 1998. 273 s.

LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Univerzita Karlova, 2008. 161 s.

LIJPHART, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994. 215 s.

NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union. 7th Edition*. Basingstoke: Palgrave and Macmillan, 2010. 486 s.

SARTORI, Giovanni. *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno: CDK, 2005. 466 s.

ŠARADÍN, Pavel a kol. *Volby do Evropského parlamentu v České republice.* Olomouc: Periplum, 2004. 317 s.

TAAGEPERA, Rein, SHUGART, Matthew Soberg. *Seats* *and Votes: The Effects and Determinants of Electoral systems.* New Haven: Yale University Press, 1989. 292 s.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 259 s.

## 2) Příspěvky ve sborníku

* FILIP, Jan. Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. In NOVÁK, Miroslav, Lebeda Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 386 – 400.
* LEBEDA, Tomáš. Volební systém a voličské rozhodování. In LEBEDA, Tomáš a kol. *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007, s. 15 – 35.
* OBR, Vojtěch. Volební reforma 2000. In ANTOŠ, Marek, WINTER, Jan (ed.). *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů. Sborník z výjezdního semináře Právnické fakulty UK*. Praha: Univerzita Karlova, 2006, s. 194 – 211.
* PAVLÍČEK, Václav. Volební zákon neodpovídá ústavní listině. In PAVLÍČEK, Václav, ŘÍHOVÁ, Eva. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 2/ O právech, svobodách a demokracii.* Praha: Karolinum, 2002, s. 81 – 82.
* SCARROW, Susan S. Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise. In SHUGART, Matthew S., WATTENBERG, Martin P. *Mixed Member Electoral System. The Best of the Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 56 – 69.

## 3) Komentáře

* HORSKÁ, Zuzana. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl.* 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1145 – 1159 (čl. 21 a čl. 22 Listiny).
* JIRÁSEK, Jiří. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl.* 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 218 – 232 (čl. 18 a čl. 19 Ústavy).
* KOSAŘ, David In KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1317 – 1354 (čl. 3 Protokolu č. 1).
* SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, 949 s.
* ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 497 – 524 (čl. 21 a čl. 22 Listiny).

## 4) Časopisy

* ANTOŠ, Marek. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*, č. 6, 2009.
* ANTOŠ, Marek. *Občané EU volí v obecních volbách. Ale jen teoreticky* [online]. Jiné právo, 23. října 2011 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/10/obcane-eu-voli-v-obecnich-volbach-ale.html>>.
* BIRCH, Sarah. Electoral Systems and Electoral Misconduct. *Comparative Political Studies*, 2007, roč. 40, č. 12, s. 1533 – 1556.
* FARREL, David M., SCULLY, Roger. Electing the European Parliament: How Uniform are ‘Uniform’ Electoral Systems? *Journal of Common Market Studies*, roč. 43, č. 5, 2005, s. 969 – 984.
* HUMPHREYS, John H. On Proportional Representation and the Breakdown of German Democracy. *Social Research*, 1937, roč. 4, č. 1, s. 225 – 234.
* HERTNER, Isabelle. Are European Election Campaigns Europeanized? The Case of the Party of European Socialists in 2009. *Government and Opposition*, roč. 46, s. 321 – 344.
* LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné poměrných volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001, roč. 37, č. 4, s. 425 – 448.
* LEBEDA, Tomáš. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 2, s. 134 – 149.
* LEBEDA, Tomáš. Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis*, 2006, roč. 42, č. 5, s. 883 – 912.
* NOHLEN, Dieter. Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, roč. 17, 2004, s. 29 – 37.
* OELBERMANN, Kai-Friederike a kol. The 2009 European Parliament Elections : From Votes to Seats in 27 Ways. *European Electoral Studies*, 2010, roč. 5, č. 1, s. 148 – 182.
* POWELL, G. Binghatn. American voter turnout in comparative perspective. *American Political Science Review*, roč. 80, č. 1, 1986, s. 17 – 43.
* REIF, Karlhein, SCHMITD, Herman: Second Order Elections. *European Journal of Political Research*, roč. 31, č. 1-2, 1997, s. 109 – 124.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Členství cizinců v politických stranách (aneb cizinec není našinec)* [online]*.* Jiné právo, 11. srpna 2007 [cit. 19. Března 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2007/08/lenstv-cizinc-v-politickch-stranch-aneb.html>>.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Nakupování hlasů – absolutní vada volebního procesu?* [online] Jiné právo, 1. února 2011 [cit. 19. Března 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/02/nakupovani-hlasu-absolutni-vada.html>>.

* WÜST, Andreas, TAUSENDPFUND, Markus. 30 Jahre Europawahlen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, roč 2009, s. 3 – 9.

## 5) Právní předpisy

* Akt z roku 1976 o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, ve znění rozhodnutí Rady 2002/772/ES.
* Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1524/2007 ze dne 18. prosince 2007, kterým se mění nařízení (ES) č. 2004/2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni.
* Směrnice Rady 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.
* Směrnice Rady 93/109/ES, ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky.
* Směrnice Rady 2013/1/EU ze dne 20. prosince 2012, kterou se mění směrnice 93/109/ES, pokud jde o některá pravidla pro výkon práva být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky.
* Smlouva o přistoupení Chorvatska. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:112:FULL:CS:PDF>>.
* Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.
* Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.
* Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.
* Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.
* Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů.

## 6) Judikatura

* nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 25/96.
* nález Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96.
* nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.
* nález Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, III. ÚS 220/07.
* nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl.ÚS 36/01.
* nález Ústavního soudu ze dne 29. března 2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10.
* nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011, sp. zn. Pl.ÚS 57/10.
* usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. prosince 2004, čj. Vol 13/2004-91.
* BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9. November 2011, Absatz-Nr. (1 - 160).
* BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26. Februar 2014, Absatz-Nr. (1 - 86).

## 7) Internetové zdroje a ostatní

*Druhá zpráva z 2. února 2012 o návrhu změny aktu ze dne 20. září 1976 o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (2009/2134(INI))*. Evropský parlament, 2. února 2012 [cit. 19. března 2014]. *Dostupné na <*[*http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0027+0+DOC+XML+V0//CS#\_part1\_def8*](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0027+0+DOC+XML+V0//CS#_part1_def8)>.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Senátní tisk 233.

*Election Assessment Mission Final Report, Hungaria: Parliamentary Election 2010*. OSCE/ODIHR. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/71075>>.

*Election Assessment Mission Final Report, Slovakia: Parliamentary Election 2010*. OSCE/ODIHR. Dostupné na < <http://www.osce.org/odihr/71246>>.

*Election Assessment Mission Final Report, The Czech Republic: Presidential Election 2013*. OSCE/ODIHR. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/101126>>.

*Informace pro občany České republiky žijící v zahraničí o podmínkách hlasování ve volbách do Evropského parlamentu*. Dokument MVČR, [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/vyhlaseni-voleb-do-evropskeho-parlamentu-23-a-24-kvetna-2014.aspx>>.

*Informace pro občany jiných členských států EU o podmínkách hlasování ve volbách do Evropského parlamentu na území České republiky*. MVČR, [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/ep-informace-pro-obcany-jinych-clenskych-statu-eu-o-podminkach-hlasovani-ve-volbach-do-evropskeho-parlamentu-na-uzemi-ceske-republiky.aspx>>.

*Kodex správných postupů ve volebních záležitostech*. Benátská komise (dokument), [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx>>.

KOUBA, Karel. *Revoluce a la Pinochet*. IHNED, 6. listopadu 2012 [cit. 19. Března 2014]. Dostupné na <<http://dialog.ihned.cz/c1-58447360-karel-kouba-revoluce-a-la-pinochet>>.

* LEBEDA, Tomáš. *Analýza vybraných jevů ve volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy.* Zpracováno na žádost Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 54/10. 2010.

*Oops Azerbaijan released election results before voting had even started*, The Washingtonpost. [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/10/09/oops-azerbaijan-released-election-results-before-voting-had-even-started/>>.

*OSCE/ODIHR Expert Group Report: Elections to the European Parliament 4 - 7 June 2009*. OSCE. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/eu/38680>>.

PÍTROVÁ, Markéta. *Mají vězni právo volit? Londýn říká ne.* EUROSKOP, 16. prosince 2012 [cit. 19. Března 2014]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/46/21687/clanek/maji-vezni-pravo-volit-londyn-rika-ne/>>.

PRANTL, Heribert. *Das Europaparlament - ein Rummelplatz?* Süddeutschen Zeitung, 26. února 2014 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.sueddeutsche.de/politik/urteil-zur-drei-prozent-huerde-das-europaparlament-ein-rummelplatz-1.1898773>>.

*Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu*. Dokument Evropské Komise, 13. března 2013 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013DC0126:CS:NOT>>.

* Senátní tisk233**.** Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

*Should Germany ban the NPD?* Deutsche Welle, [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.dw.de/should-germany-ban-the-npd/a-15917878>>.

*Spain: European Parliament Elections*. European Election Database, [cit. 1. března 2014]. Dostupné na <<http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/spain/european_parliament_elections.html>>.

*Úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni*. Rada Evropy, [cit. 3. března 2014]. Dostupné na: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>>.

*Verkiezingen 2009: Europees Parlement*. Algemene Directie, [cit. 9. března 2014]. Dostupné na <<http://verkiezingen2009.belgium.be/nl/eur/results/results_start.html>>.

*Who is entitled to vote?* THE SWISS AUTHORITIES ONLINE, [cit. 3. března 2014]. Dostupné na: <<https://www.ch.ch/en/voting-rights/>>.

# Abstrakt

Diplomové práce se zabývá analýzou zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a posouzením jeho souladu s ústavním pořádkem ČR a právem EU. Představeny jsou základní ústavní principy voleb jako všeobecnost, rovnost, přímost a tajnost. Článek 20 odst. 1 SFEU zavádí Evropské občanství, odst. 2 přiznává občanům EU právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Avšak současná právní úprava registrace voliče představuje překážku v právu volit. Lhůta pro registraci by se proto měla zkrátit ze 40 na 15 dnů před dnem voleb, rovněž by obecní úřady měly zajistit včasné informování občanů EU (srov. směrnice 93/109/ES). Současná právní úprava neumožňuje občanovi ČR volit mimo území státu na zastupitelském úřadě. V případě chyby ve výpisu ze stálého seznamu voličů není okrsková volební komise oprávněna umožnit volit občanovi (§ 36 odst. 5 ZEP), který prokáže právo volit v daném okrsku (srov. §19 odst. 5 ZVP, § 33 odst. 4 VOZ). Tím je narušen princip všeobecnosti a rovnosti volebního práva (čl. 21 Listiny odst. 3). Uzavírací klauzule (§ 47 odst. 2 ZEP) není v evropských volbách nezbytná, proto zde neexistuje legitimní a závažný důvod a oprávněnost státu k takovémuto zásahu do principu rovnosti váhy hlasu (srov. PL. ÚS 25/96), stejně tak, jako zásah do svobodné soutěže politických stran (čl. 22 Listiny a čl. 5 Ústavy ČR) a rovného přístupu k voleným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny).

**Klíčová slova**: ústavní principy, volby, Evropský parlament, uzavírací klauzule, občan EU, rovnost volebního práva.

This paper aims at evaluation of the European Parliament Elections Law and its concordance with the Czech Constitution and EU law in terms of basic electoral law principles embedded in European Constitutional Law historical tradition. These are as follows: universal, equal, direct and secret suffrage. The EU law grants suffrage rights to EU citizens (Article 20(2) TFEU), who reside in other EU member state (so called “Community Voter”). However, national electoral laws of EU MS differ significantly, creating thus administrative barriers to universal and equal suffrage principle. In regards to the recent judgement of the German Constitution Court, that abolished 3 % electoral threshold in upcoming EU elections, there are new considerations revising the interpretation of equality suffrage principle relevant for the Czech Constitutional Court.

The Czech EP electoral law doesn’t grant direct suffrage to Czech citizens staying abroad (out-of-country-voting) within the election period. Additionally, if municipal authority makes a mistake, the district electoral committee is not allowed to add eligible voter into the voter’s list. This breaks the universal suffrage principle as well as the equality treatment. The registration prior 40 days up to the Election Day for the EU citizens residing in the Czech Republic is considered to be as an excessive bureaucratic barrier for “Community Voters”. Finally, 5 % electoral threshold applied in European elections is illegitimate hurdle violating equal suffrage principle. All the state intervention should be reasonable and appropriate to its aim. Considering European Elections, this is not the case, because the European Parliament does not have legislative initiation authority and its power to influence the Commission authorization process is still notably limited.

**Keywords:** Electoral Law Principles, Constitutional Law, European Elections, “Community Voter”, Electoral Threshold, the Czech Republic, the European Parliament.

1. BIRCH, Sarah. Electoral Systems and Electoral Misconduct. *Comparative Political Studies*, 2007 roč. 40, č. 12, s. 1533. [↑](#footnote-ref-1)
2. Směrnice Rady 93/109/ES, která stanovuje pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky. Akt z roku 1976 o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, ve znění rozhodnutí Rady 2002/772/ES. [↑](#footnote-ref-2)
3. Nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011, sp. zn. Pl.ÚS 57/10. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. prosince 2004, čj. Vol 13/2004-91. [↑](#footnote-ref-3)
4. Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, bod II. [↑](#footnote-ref-4)
5. JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 63. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zde lze uvést příklad politologů a jejich teorií jako Fareed Zakaria (neliberální demokracie), Wolfgang Merkel (defekční demokracie) a Larry Diamond (volební demokracie). [↑](#footnote-ref-6)
7. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 13.

   JIRÁSEK, Jiří. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 221 (čl. 18 Ústavy). [↑](#footnote-ref-7)
8. Vzhledem k ustanovení Čl. l odst. 2 Ústavy lze podle Ústavního soudu do ústavního pořádku zahr­nout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Nález US ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl.ÚS 36/01. [↑](#footnote-ref-8)
9. KOSAŘ, David In KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1318 (čl. 3 Protokolu č. 1). [↑](#footnote-ref-9)
10. *Oops Azerbaijan released election results before voting had even started.* The Washingtonpost, [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/10/09/oops-azerbaijan-released-election-results-before-voting-had-even-started/>>. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Kodex správných postupů ve volebních záležitostech*. Benátská komise (dokument), [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx>>. [↑](#footnote-ref-11)
12. FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 99. [↑](#footnote-ref-12)
13. Právo podílet se na správě věcí veřejných je právem univerzálním a neomezitelným, náleží každému občanovi. HORSKÁ, Zuzana. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl.* 2. vydání. Brno Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1145 (čl. 21 Listiny). [↑](#footnote-ref-13)
14. JIRÁSEK, Jiří. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 222 (čl. 18 Ústavy). [↑](#footnote-ref-14)
15. Slavný politolog Robert Dahl považuje skutečnou demokracii za nesplnitelný ideál, to jak se v praxi od něj odchyluje, nazývá polyarchií. DAHL, Robert. *O Demokracii*. Praha: Portál, 2001. 191 s. [↑](#footnote-ref-15)
16. Seznam států, které ratifikovaly Úmluvu, Rada Evropy, [cit. 3. března 2014]. Dostupné na: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=&DF=&CL=ENG>>. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni*. Rada Evropy, [cit. 3. března 2014]. Dostupné na: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>>. [↑](#footnote-ref-17)
18. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 180. [↑](#footnote-ref-18)
19. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 28. [↑](#footnote-ref-19)
20. Za to je Česká republika kritizována při pozorovatelských misích OBSE. *Election Assessment Mission Final Report, The Czech Republic: Presidential Election 2013*. OSCE/ODIHR, s. 4. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/101126>>. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ústavní soud rozlišuje mezi principem poměrného zastoupení a většinového zastoupení. Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, bod VII. [↑](#footnote-ref-21)
22. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. *4. vyd*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 604. [↑](#footnote-ref-22)
23. Konkrétně až Spolkový (federální) soud v Lausanne rozhodl, že kanton Appenzell Innerrhoden musí umožnit ženám právo volit v obecních volbách. *Who is entitled to vote?* THE SWISS AUTHORITIES ONLINE, [cit. 3. března 2014]. Dostupné na: <<https://www.ch.ch/en/voting-rights/>>. [↑](#footnote-ref-23)
24. KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 1998, s. 186. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Wahlrecht*. Bundesministerium für Inneres, [cit. 3. března 2014]. Dostupné na: <<http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/wahlrecht/Wahlberechtigung.aspx>>. [↑](#footnote-ref-25)
26. *Kodex správných postupů ve volebních záležitostech*. Benátská komise (dokument), [cit. 20. března 2014]. Dostupné na <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx>>. [↑](#footnote-ref-26)
27. PÍTROVÁ, Markéta. *Mají vězni právo volit? Londýn říká ne.* EUROSKOP, 16. prosince 2012 [cit. 19. Března 2014]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/46/21687/clanek/maji-vezni-pravo-volit-londyn-rika-ne/>>. [↑](#footnote-ref-27)
28. Blíže ve zprávě OSCE k maďarským parlamentním volbám 11. dubna 2010. *Election Assessment Mission Final Report, Hungaria: Parliamentary Election 2010*. OSCE/ODIHR, s. 4. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/71075>>. [↑](#footnote-ref-28)
29. JIRÁSKOVÁ, Věra. Demokracie reprezentativní a přímá v ČR. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky, část 1.* Praha: Linde Praha, 2001, s. 184. [↑](#footnote-ref-29)
30. Pokud v obvodě A přijde k volbám například 80 % voličů a v obvodě B jen 30 %, je logicky potřeba více hlasů k získání jednoho mandátů v obvodě s vyšší volební účastí. Tento fakt komplikuje rovnost váhy hlasů zejména ve Velké Británii, kdy Konzervativní strana potřebuje daleko více hlasů k získání parlamentní většiny než Labouristé. Účinky (tzv. *sklon*) volebního systému se projevilo rovněž v nedávných volbách. [↑](#footnote-ref-30)
31. Nález Ústavního soudu ze dne 29. března 2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. [↑](#footnote-ref-31)
32. K této problematice se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10. [↑](#footnote-ref-32)
33. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 47 (čl. 5). [↑](#footnote-ref-33)
34. §21 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ačkoliv zde byla snaha velkých politických stran omezit pluralitu soutěže zavedením vysokých volebních kaucí. Ústavní soud se k výši volebních kaucí vyjádřil hned v několika nálezech. Nález Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96; Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, bod VII. [↑](#footnote-ref-35)
36. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo. 4. vyd*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 616. [↑](#footnote-ref-36)
37. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 65. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ustanovení, že „*Volič hlasuje osobně, zastoupení není přípustné*“ je obsaženo ve všech volebních zákonech (§ 19 odst. l ZVP, § 36 odst. l ZEP, § 31 odst. l ZVK, § 33 odst. l VOZ). [↑](#footnote-ref-38)
39. LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Univerzita Karlova, 2008, s. 123. [↑](#footnote-ref-39)
40. CHYTILEK, Roman a kol. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, s. 303. [↑](#footnote-ref-40)
41. Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, bod I. [↑](#footnote-ref-41)
42. Tamtéž, bod II. [↑](#footnote-ref-42)
43. JIRÁSEK, Jiří. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 219 (čl. 18 Ústavy). [↑](#footnote-ref-43)
44. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. prosince 2004, čj. Vol 13/2004-91, bod IX. [↑](#footnote-ref-44)
45. Nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011, sp. zn. Pl.ÚS 57/10, bod 34. [↑](#footnote-ref-45)
46. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Nakupování hlasů – absolutní vada volebního procesu?* [online] Jiné právo, 1. února 2011 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/02/nakupovani-hlasu-absolutni-vada.html>>. [↑](#footnote-ref-46)
47. Zákon č. 123/1920 Sb., kterým se vydává řád volební do poslanecké sněmovny. [↑](#footnote-ref-47)
48. PAVLÍČEK, Václav. Volební zákon neodpovídá ústavní listině. In PAVLÍČEK, Václav, ŘÍHOVÁ, Eva. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 2/ O právech, svobodách a demokracii.* Praha: Karolinum, 2002, s. 82. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Election Assessment Mission Final Report, Slovakia: Parliamentary Election 2010*. OSCE/ODIHR, s. 2. Dostupné na < <http://www.osce.org/odihr/71246>>. [↑](#footnote-ref-49)
50. GALLAGHER, Tom, MITCHELL, Paul. *The Politics of Electoral System*. Oxford: Oxford university press, 2005, s. 555. [↑](#footnote-ref-50)
51. Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. [↑](#footnote-ref-51)
52. ANTOŠ, Marek. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*, č. 6, 2009. [↑](#footnote-ref-52)
53. CHYTILEK, Roman a kol. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, s. 201. [↑](#footnote-ref-53)
54. Blíže k reformě: OBR, Vojtěch. Volební reforma 2000. In ANTOŠ, Marek, WINTER, Jan (ed.). *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů. Sborník z výjezdního semináře Právnické fakulty UK.* Praha: Univerzita Karlova, 2006, s. 205. [↑](#footnote-ref-54)
55. LIJPHART, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994, s. 162. [↑](#footnote-ref-55)
56. LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení*. Praha: Univerzita Karlova, 2008, s. 63. [↑](#footnote-ref-56)
57. LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné poměrných volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001, roč. 37, č. 4, s. 430. [↑](#footnote-ref-57)
58. HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 301. [↑](#footnote-ref-58)
59. Nález Ústavního soudu ze dne 29. března 2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10, bod 60. [↑](#footnote-ref-59)
60. Nález Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, III. ÚS 220/07. [↑](#footnote-ref-60)
61. Nález Ústavního soudu ze dne 29. března 2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. [↑](#footnote-ref-61)
62. Tamtéž, bod 60. [↑](#footnote-ref-62)
63. KOUBA, Karel. *Revoluce a la Pinochet*. IHNED, 6. listopadu 2012 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://dialog.ihned.cz/c1-58447360-karel-kouba-revoluce-a-la-pinochet>>. [↑](#footnote-ref-63)
64. Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové, bod V. Nález Ústavního soudu ze dne 29. března 2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. [↑](#footnote-ref-64)
65. Byť v případě Chorvatska došlo pouze k navýšení celkového počtu členů Evropského parlamentu v přechodném období o 12 chorvatských zastupitelů (článek 19 Smlouvy o přistoupení Chorvatska). [↑](#footnote-ref-65)
66. [The Assembly shall draw up proposals for elections by direct universal suffrage in accoradance with a uniform procedure in all Member States] Článek 138 smlouvy o EHS. [↑](#footnote-ref-66)
67. NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union. 7th Edition*. Basingstoke: Palgrave and Macmillan, 2010, s. 190. [↑](#footnote-ref-67)
68. NOHLEN, Dieter. Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, roč. 17, 2004, s. 29 – 37. [↑](#footnote-ref-68)
69. FARREL, David M., SCULLY, Roger. Electing the European Parliament: How Uniform are ‘Uniform’ Electoral Systems? *Journal of Common Market Studies*, roč. 43, č. 5, 2005, s. 969. [↑](#footnote-ref-69)
70. *Verkiezingen 2009: Europees Parlement*. Algemene Directie, [cit. 9. března 2014]. Dostupné na <<http://verkiezingen2009.belgium.be/nl/eur/results/results_start.html>>. [↑](#footnote-ref-70)
71. NUGENT: *The Government and Politics of the European Union,* s. 191. [↑](#footnote-ref-71)
72. Údaje lze najít na [www.volby.cz](http://www.volby.cz). [↑](#footnote-ref-72)
73. Španělsko nemá uzavírací klauzuli. Přerozdělování mandátů probíhá na základě d'Hondtovy metody, proto započítání či nezapočítání prázdných obálek nemá vliv na přerozdělování mandátu. Avšak v případě užití jakékoliv kvóty by již výsledek mohl být ovlivněn. Patrně v neprospěch malých stran, které by musely logicky získat více hlasů. *Spain: European Parliament Elections*. European Election Database, [cit. 1. března 2014]. Dostupné na <<http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/spain/european_parliament_elections.html>>. [↑](#footnote-ref-73)
74. OELBERMANN, Kai-Friederike a kol. The 2009 European Parliament Elections : From Votes to Seats in 27 Ways. *European Electoral Studies*, 2010, roč. 5, č. 1, s. 153. [↑](#footnote-ref-74)
75. Senátní tisk č. 233. [↑](#footnote-ref-75)
76. *Druhá zpráva z 2. února 2012 o návrhu změny aktu ze dne 20. září 1976 o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (2009/2134(INI))*. Evropský parlament, 2. února 2012 [cit. 19. března 2014]. *Dostupné na <*[*http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0027+0+DOC+XML+V0//CS#\_part1\_def8*](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0027+0+DOC+XML+V0//CS#_part1_def8)>. [↑](#footnote-ref-76)
77. HERTNER, Isabelle. Are European Election Campaigns Europeanized? The Case of the Party of European Socialists in 2009. *Government and Opposition*, roč. 46, s. 322 – 323. [↑](#footnote-ref-77)
78. LEBEDA, Tomáš. Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis*, 2006, roč. 42, č. 5, s. 908. [↑](#footnote-ref-78)
79. Diskuze k uzavírací klauzuli proběhla pouze v Senátu, kdy ji otevřela senátorka Helena Rögnerová. ŠARADÍN, Pavel a kol. *Volby do Evropského parlamentu v České republice.* Olomouc: Periplum, 2004, s. 132. [↑](#footnote-ref-79)
80. *Informace pro občany jiných členských států EU o podmínkách hlasování ve volbách do Evropského parlamentu na území České republiky*. MVČR, [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/ep-informace-pro-obcany-jinych-clenskych-statu-eu-o-podminkach-hlasovani-ve-volbach-do-evropskeho-parlamentu-na-uzemi-ceske-republiky.aspx>>. [↑](#footnote-ref-80)
81. *OSCE/ODIHR Expert Group Report: Elections to the European Parliament 4 - 7 June 2009*. OSCE, s. 18. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/eu/38680>>. [↑](#footnote-ref-81)
82. POWELL, G. Binghatn. American voter turnout in comparative perspective. *American Political Science Review*, roč. 80, č. 1, 1986, s. 17 – 43. [↑](#footnote-ref-82)
83. ANTOŠ, Marek. *Občané EU volí v obecních volbách. Ale jen teoreticky*[online]. Jiné právo, 23. října 2011 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/10/obcane-eu-voli-v-obecnich-volbach-ale.html>>. [↑](#footnote-ref-83)
84. Myšlen „*výpis ze seznamu pro volby do Evropského parlamentu*“. [↑](#footnote-ref-84)
85. *Informace pro občany jiných členských států EU o podmínkách hlasování ve volbách do Evropského parlamentu na území České republiky*. MVČR, [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/ep-informace-pro-obcany-jinych-clenskych-statu-eu-o-podminkach-hlasovani-ve-volbach-do-evropskeho-parlamentu-na-uzemi-ceske-republiky.aspx>>. [↑](#footnote-ref-85)
86. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Senátní tisk 233. s. 13. [↑](#footnote-ref-86)
87. *Informace pro občany České republiky žijící v zahraničí o podmínkách hlasování ve volbách do Evropského parlamentu*. Dokument MVČR, [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/vyhlaseni-voleb-do-evropskeho-parlamentu-23-a-24-kvetna-2014.aspx>>. [↑](#footnote-ref-87)
88. *OSCE/ODIHR Expert Group Report: Elections to the European Parliament 4 - 7 June 2009*. OSCE, s. 22. [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/eu/38680>>. [↑](#footnote-ref-88)
89. Omezení je však u krajských a obecních voleb. [↑](#footnote-ref-89)
90. „*EU Member States should review their legislation regarding voting rights for prisoners and other persons deprived of liberty in line with case law of the European Court of Human Rights, and with the principles identified by the Venice Commission and the UN Human Rights Council*.“ *OSCE/ODIHR Expert Group Report: Elections to the European ParliamentT 4 - 7 June 2009*. OSCE, s. 19. [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/eu/38680>>. [↑](#footnote-ref-90)
91. *Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu*. Dokument Evropské Komise, 13. března 2013 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013DC0126:CS:NOT>>. [↑](#footnote-ref-91)
92. Směrnice Rady 2013/1/EU ze dne 20. prosince 2012, kterou se mění směrnice 93/109/ES, pokud jde o některá pravidla pro výkon práva být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky. [↑](#footnote-ref-92)
93. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Členství cizinců v politických stranách (aneb cizinec není našinec)* [online]*.* Jiné právo, 11. srpna 2007 [cit. 19. Března 2014]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2007/08/lenstv-cizinc-v-politickch-stranch-aneb.html>>. [↑](#footnote-ref-93)
94. JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 98. [↑](#footnote-ref-94)
95. Zde bych odkázal na mé zkušenosti předsedy volební okrskové komise (okrsek 11 Prostějov). [↑](#footnote-ref-95)
96. *OSCE/ODIHR Expert Group Report: Elections to the European Parliament 4 - 7 June 2009*. OSCE, s. 30. [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/eu/38680>>. [↑](#footnote-ref-96)
97. KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 223. [↑](#footnote-ref-97)
98. SCARROW, Susan S. Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise. In SHUGART, Matthew S., WATTENBERG, Martin P. *Mixed Member Electoral System. The Best of the Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 56. [↑](#footnote-ref-98)
99. SARTORI, Giovanni. *Strany a stranické systémy.* *Schéma pro analýzu.* Brno: CDK, 2005, s. 192. [↑](#footnote-ref-99)
100. Záleží, jestli je použit volební dělitel nebo kvóta. [↑](#footnote-ref-100)
101. WÜST, Andreas, TAUSENDPFUND, Markus. 30 Jahre Europawahlen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, roč 2009, s. 3 – 9. [↑](#footnote-ref-101)
102. TAAGEPERA, Rein, SHUGART, Matthew Soberg*. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989, s. 123. [↑](#footnote-ref-102)
103. Na základě velikosti obvodu lze jednoduchým způsobem spočítat přibližné procento hlasů, které strana potřebuje získat, aby vždy získala jeden mandát. Vzorec je následující: 100/ (velikost obvodu + 1). Velikost obvodu pro evropské volby 2009 je 99 mandátů. LEBEDA, Tomáš. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita*. Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 2, s. 136. [↑](#footnote-ref-103)
104. „*Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet bei der Verhältniswahl, die auch für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments gilt, dass - über die Zählwertgleichheit hinaus - jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verlangt, dass jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden.*“ Pressemitteilung Nr. 70/2011 vom 9. November 2011. Podrobněji v: BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9. November 2011. Absatz 80-82. [↑](#footnote-ref-104)
105. „*Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb ist in diesem Bereich - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu fordern*.“ BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9. November 2011, Absatz 82. [↑](#footnote-ref-105)
106. Tamtéž. [↑](#footnote-ref-106)
107. „*Die verfassungsgerichtliche Prüfung darf kein einzelnes Element eines Wahlsystems herausgreifen und daran strenge Gleichheitsanforderungen richten, sondern sie muss das Wahlsystem insgesamt würdigen und gewichten.*“ BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9. November 2011, Absatz 152. [↑](#footnote-ref-107)
108. BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26. Februar 2014, Absatz-Nr. (1 - 86). [↑](#footnote-ref-108)
109. „*Derzeit lässt sich nicht einmal abschätzen, in welchem Umfang und mit welchen Auswirkungen für die Tätigkeit und Funktionsweise des neu zu wählenden Europäischen Parlaments die in der Entschließung vom 22. November 2012 zum Ausdruck gebrachte Position der amtierenden Kommission und des Europäischen Parlaments sich gegenüber den Vertretern der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat wird durchsetzen lassen. Auch der Umfang damit möglicherweise einhergehender Veränderungen im politischen Prozess innerhalb des Europäischen Parlaments in der kommenden Wahlperiode bleibt spekulativ*.“ BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26. Februar 2014, Absatz-Nr. 75. [↑](#footnote-ref-109)
110. NUGENT, Neill. *The Government and Politics of the European Union.* s. 205. [↑](#footnote-ref-110)
111. „*Darüber hinaus kann auch nicht ohne weiteres unterstellt werden, dass die bislang praktizierte flexible Mehrheitsbildung im Parlament durch die Zuwahl neuer Abgeordneter kleiner Parteien nennenswert erschwert würde. Möglich ist auch, dass etwaige deutlichere politische Gegensätze zwischen den einzelnen Fraktionen deren internen Zusammenhalt gerade erhöhen. Zudem ist offen, ob eine infolge stärkerer parteipolitischer Profilierung veränderte Wahrnehmung des Europäischen Parlaments nicht Wähler mehr als bislang zu strategischem Wahlverhalten veranlassen und dies einer Zunahme der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien entgegenwirken würde*.“ BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26. Februar 2014, Absatz-Nr. 79. [↑](#footnote-ref-111)
112. HUMPHREYS, John H. On Proportional Representation and the Breakdown of German Democracy. *Social Research*, 1937, roč. 4, č. 1, s. 225. [↑](#footnote-ref-112)
113. REIF, Karlhein, SCHMITD, Herman: Second Order Elections. *European Journal of Political Research*, roč. 31, č. 1-2, 1997, s. 109 – 124. [↑](#footnote-ref-113)
114. *Should Germany ban the NPD?* Deutsche Welle, [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.dw.de/should-germany-ban-the-npd/a-15917878>>. [↑](#footnote-ref-114)
115. PRANTL, Heribert. *Das Europaparlament - ein Rummelplatz?* Süddeutschen Zeitung, 26. února 2014 [cit. 19. března 2014]. Dostupné na <<http://www.sueddeutsche.de/politik/urteil-zur-drei-prozent-huerde-das-europaparlament-ein-rummelplatz-1.1898773>>. [↑](#footnote-ref-115)
116. Strana Zelených obdržela 3,16 % hlasů. Při použití d´Hondtovy metody, poslední 24. podíl měla ODS se 77 882 hlasy, Strana Zelených měla 73 932. Pokud by se rozdělovalo 25 křesel, obdržela by ho KDU-ČSL s 74 461 hlasy (25. nejvyšší podíl hlasů na mandát). Zdroj: www.volby.cz. [↑](#footnote-ref-116)
117. Strana Suverenita obdržela 100 514 hlasů, poslední podíl hlasů na mandát měla ČSSD se 75 447 hlasy. Zdroj: www.volby.cz. [↑](#footnote-ref-117)
118. LEBEDA, Tomáš. *Analýza vybraných jevů ve volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy.* Zpracováno na žádost Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 54/10. 2010. [↑](#footnote-ref-118)
119. Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 25/96. [↑](#footnote-ref-119)
120. Je nutné upozornit, že článek 18 upravuje volby do Parlamentu ČR, nevztahuje se tak přímo na ostatní typy voleb. [↑](#footnote-ref-120)
121. Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 25/96. [↑](#footnote-ref-121)
122. LEBEDA, Tomáš. Volební systém a voličské rozhodování. In LEBEDA, Tomáš a kol. *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007, s. 15. [↑](#footnote-ref-122)
123. FILIP, Jan. Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. In NOVÁK, Miroslav, Lebeda Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 393. [↑](#footnote-ref-123)
124. Nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011, sp. zn. Pl.ÚS 57/10. [↑](#footnote-ref-124)
125. Kritika při pozorovatelské mise OBSE. *Election Assessment Mission Final Report, The Czech Republic: Presidential Election 2013*. OSCE/ODIHR. Dostupné na <http://www.osce.org/odihr/elections/101126>. [↑](#footnote-ref-125)
126. Senátní tisk 233. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [↑](#footnote-ref-126)
127. *OSCE/ODIHR Expert Group Report: Elections to the European Parliament 4 - 7 June 2009.* OBSE, s. 32. Dostupné na <<http://www.osce.org/odihr/elections/eu/38680>>. [↑](#footnote-ref-127)
128. Pokud nebudeme brát v úvahu filozofující námitky, že nelze proporčně přerozdělit volené těleso o 21 mandátech mezi 10 miliónů občanů ČR. [↑](#footnote-ref-128)
129. BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26. Februar 2014, Absatz-Nr. (1 - 86). [↑](#footnote-ref-129)
130. ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 519 (čl. 22 Listiny). [↑](#footnote-ref-130)