



EVROPSKÝ PARLAMENT: VOLEBNÍ POSTUPY

Postupy konání voleb do Evropského parlamentu jsou stanoveny jak evropskými právními předpisy, které vymezují pravidla společná pro všechny členské státy, tak specifickými vnitrostátními předpisy, jež se v jednotlivých státech liší. Společná pravidla stanoví zásadu poměrného zastoupení a pravidla pro minimální práh pro přidělení mandátů a definují funkce neslučitelné s mandátem poslance Evropského parlamentu. Řadu dalších důležitých ustanovení, jako je konkrétní volební systém, který se má uplatnit, a počet volebních obvodů, upravuje vnitrostátní právo.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 14 Smlouvy o Evropské unii (SEU); články 20, 24 a 223 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a článek 39 Listiny základních práv Evropské unie.

[Akt ze dne 20. září 1976](#) o přímých všeobecných volbách zastupitelů do shromáždění, naposledy pozměněný [rozhodnutím Rady \(EU, Euratom\) 2018/994](#) ze dne 13. července 2018.

SPOLEČNÁ PRAVIDLA

A. Zásady

Zakládající Smlouvy ([1.1.1.](#)) uváděly, že poslanci Evropského parlamentu budou zpočátku jmenováni vnitrostátními parlamenty, avšak rovněž obsahovaly ustanovení o zavedení všeobecných přímých voleb. Toto ustanovení provedla Rada před prvními přímými volbami v roce 1979 aktem ze dne 20. září 1976 o volbě zástupců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (akt o volbách 1976). Tento akt výrazně změnil institucionální postavení Parlamentu, a představuje tak ustavující dokument demokratičtější Evropské unie.

Maastrichtská smlouva ([1.1.3.](#)) v roce 1992 stanovila, že volby musí probíhat jednotným způsobem a že Evropský parlament by měl za tímto účelem vypracovat návrh, který jednomyslně přijme Rada. Rada se však nedokázala dohodnout na žádném z návrhů, a proto Amsterodamská smlouva umožnila přijmout „společné zásady“. Akt o volbách z roku 1976 byl v tomto duchu upraven [rozhodnutím Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. června a 23. září 2002](#), které zavádí zásady poměrného zastoupení a neslučitelnosti výkonu vnitrostátních a evropských mandátů.

Akt o volbách z roku 1976 byl naposledy změněn [rozhodnutím Rady \(EU, Euratom\) 2018/994 ze dne 13. července 2018](#), které umožňuje různé způsoby hlasování (možnost volit předem, elektronicky, korespondenčně a přes internet), a obsahuje



ustanovení o minimálním prahu, ochraně osobních údajů, postizích za „dvojitý hlasování“ podle vnitrostátních právních předpisů, hlasování ve třetích zemích a možnosti uvádět evropské politické strany na hlasovacích lístcích.

Po vstupu Lisabonské smlouvy (1.1.5.) v platnost se právo volit a být volen stalo základním právem (článek 39 Listiny základních práv Evropské unie).

B. Použití: platná společná ustanovení

1. Právo cizích státních příslušníků volit a být voleni

Podle čl. 22 odst. 2 SFEU „každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště“. Ustanovení, která umožňují toto právo uplatňovat, byla přijata [směrnicí Rady 93/109/ES](#), naposledy pozměněnou [směrnicí Rady 2013/1/EU](#), jejíž článek 6 stanoví, že „každý občan Unie, který má bydliště v některém členském státě, jehož není státním příslušníkem, a který je individuálním soudním nebo správním rozhodnutím, za předpokladu, že toto správní rozhodnutí může být předmětem soudního přezkumu, zbaven práva být volen buď podle právních předpisů členského státu bydliště, nebo právních předpisů členského státu původu, je vyloučen z výkonu tohoto práva v členském státě bydliště ve volbách do Evropského parlamentu“.

2. Volební systém

Podle aktu o volbách z roku 1976 musí být volby založené na poměrném zastoupení a musí používat buď kandidátní listiny, nebo systém jednoho přenosného hlasu. Členské státy mohou také povolit hlasování na základě kandidátní listiny s přednostními hlasy.

Kromě dobrovolného minimálního prahu pro přidělení mandátů stranám, který nesmí přesáhnout 5 % platných hlasů odevzdaných na vnitrostátní úrovni, zavádí nedávné změny aktu o volbách z roku 1976, které byly přijaty [rozhodnutím Rady \(EU, Euratom\) 2018/994](#), povinný minimální práh mezi 2 až 5 % pro volební obvody s více než 35 mandáty v členských státech, které používají kandidátní listiny (včetně členských států s jedním volebním obvodem). Členské státy musí tento požadavek splnit nejpozději do voleb v roce 2024.

Podle uvedeného rozhodnutí mohou členské státy umožnit hlasování s předstihem, korespondenční hlasování a elektronické a internetové hlasování. Pokud tak učiní, musí přijmout opatření, která zaručí zejména spolehlivost výsledku, tajnost hlasování a ochranu osobních údajů.

3. Neslučitelnost

Podle článku 7 volebního aktu z roku 1976 [ve znění rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom](#) je výkon funkce poslance Evropského parlamentu neslučitelný s výkonem těchto funkcí: člen vlády členského státu, člen Komise, soudce, generální advokát nebo tajemník Soudního dvora, člen Účetního dvora, člen Evropského hospodářského a sociálního výboru, člen výborů či jiných subjektů vytvořených na základě Smluv za účelem správy finančních prostředků Unie nebo plnění stálých přímých správních úkolů, člen správní rady, řídicího výboru nebo zaměstnanec Evropské investiční banky a činný úředník nebo zaměstnanec orgánů a institucí Evropské unie nebo k nim připojených specializovaných subjektů. Další případy neslučitelnosti byly doplněny



v roce 1997: člen Výboru regionů; a v roce 2002: člen výkonné rady Evropské centrální banky, veřejný ochránce práv Evropské unie a především poslanec vnitrostátního parlamentu.

PŘEDPISY PODLÉHAJÍCÍ VNITROSTÁTNÍM USTANOVENÍM

Kromě výše uvedených společných pravidel se volební předpisy řídí vnitrostátními ustanoveními, která jsou někdy velmi odlišná. Tento volební systém lze proto považovat za polymorfní.

A. Volební systém a prahy pro přidělení mandátů

Všechny členské státy musí uplatňovat systém založený na poměrném zastoupení. Kromě dobrovolného minimálního prahu pro přidělení mandátů, který nesmí překročit 5 % platných hlasů odevzdaných na vnitrostátní úrovni, zavádí [rozhodnutí Rady \(EU, Euratom\) 2018/994](#) povinný minimální práh mezi 2 až 5 % pro volební obvody s více než 35 mandátů (včetně členských států s jedním volebním obvodem). Členské státy musí tento požadavek splnit nejpozději do evropských voleb v roce 2024.

Prahové hodnoty v současné době uplatňují tyto členské státy: Francie, Belgie, Litva, Polsko, Slovensko, Česká republika, Rumunsko, Chorvatsko, Lotyšsko a Maďarsko (5 %); Rakousko, Itálie a Švédsko (4 %); Řecko (3 %) a Kypr (1,8 %). V ostatních členských státech se prahové hodnoty neuplatňují, ačkoli Německo se o jejich zavedení pokusilo. Německý ústavní soud nicméně tyto prahové hodnoty pro evropské volby prohlásil v rozhodnutích z roku [2011](#) a [2014](#) za neústavní (nejprve 5 % a poté 3 %).

B. Hranice volebních obvodů

Při volbách do Evropského parlamentu představuje většina členských států jeden volební obvod. Čtyři členské státy (Belgie, Irsko, Itálie a Polsko) však své území rozdělily na několik volebních obvodů.

C. Volební právo

Věková hranice pro účast ve volbách je ve všech členských státech stanovena na 18 let s výjimkou Rakouska a Malty, kde je tato hranice stanovena na 16 let, a Řecka s věkovou hranicí 17 let.

Účast ve volbách je povinná v pěti členských státech (Belgii, Bulharsku, Lucembursku a Řecku a na Kypru): povinnost volit se vztahuje na státní příslušníky daného státu a také na registrované občany EU, kteří jsou příslušníky jiných členských států.

1. Hlasování cizích státních příslušníků v jejich hostitelské zemi

Občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mají právo účastnit se voleb do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (článek 22 SFEU). Pojem bydliště se však v jednotlivých členských státech stále liší. Některé země vyžadují, aby voliči měli na volebním území trvalé bydliště či místo obvyklého pobytu (např. Estonsko, Francie, Německo, Polsko, Rumunsko a Slovensko), aby tam obvykle pobývali (Dánsko, Irsko, Kypr, Lucembursko, Řecko, Slovensko a Švédsko), nebo aby byli zapsáni v evidenci obyvatel (např. Belgie a Česká republika). Několik zemí, např. Lucembursko a Kypr, navíc stanoví jako podmínku k účasti na volbách i minimální dobu pobytu. Ve všech



členských státech jsou občané jiných členských států EU povinni se před konáním voleb zaregistrovat. Lhůty pro registraci jsou různé.

2. Hlasování občanů, kteří žijí v zahraničí, ve své zemi původu

Téměř všechny členské státy umožňují volit v evropských volbách ze zahraničí. Některé členské státy po voličích požadují, aby se k volbám ze zahraničí korespondenční cestou nebo k hlasování na ambasádě či konzulátu nejprve zaregistrovali u vnitrostátních volebních orgánů. V jiných členských státech mohou korespondenční volby probíhat na ambasádách či konzulátech. Některé členské státy (např. Bulharsko a Itálie) přiznávají právo volit pouze občanům, kteří žijí v jiném členském státě. Většina členských států kromě toho přijala zvláštní opatření pro diplomaty a příslušníky ozbrojených sil sloužící v zahraničí.

Skutečnost, že někteří cizí státní příslušníci mohou volit jak ve své hostitelské zemi, tak ve své zemi původu, by mohla vést ke zneužívání, zejména ke dvojímu hlasování, které je v některých členských státech trestným činem. Nedávno proto byla [rozhodnutím Rady \(EU, Euratom\) 2018/994](#) vložena do aktu o volbách z roku 1976 ustanovení, která členským státům ukládají, aby pro dvojí hlasování ve volbách do Evropského parlamentu stanovily účinné, přiměřené a odrazující postihy.

D. Právo být volen

Rovněž právo být volen ve volbách do Evropského parlamentu v jakémkoli jiném členském státě bydliště je jedním z principů uplatňování zásady nediskriminace mezi státními příslušníky daného členského státu a státními příslušníky jiného členského státu a přímo vyplývá z práva na volný pohyb a pobyt na celém území Evropské unie. Každá osoba, která je občanem Unie a není státním příslušníkem svého členského státu bydliště, ale splňuje podmínky, které tento členský stát stanoví pro právo být volen pro vlastní státní příslušníky, má taktéž právo být volena ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště, pokud nebyla tohoto práva zbavena (článek 3 [směrnice Rady 93/109/ES](#)).

Požadavek, aby měl kandidát občanství některého členského státu, je všem členským státům společný, ale konkrétní podmínky se v jednotlivých zemích liší. Nikdo nesmí v týchž volbách kandidovat ve více než jednom členském státě (článek 4 směrnice Rady 93/109/ES). Ve většině členských států je minimální věk pro právo být volen stanoven na 18 let, s výjimkou Belgie, Bulharska, České republiky, Estonska, Irska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Polska a Slovenska (21 let), Rumunska (23 let) a Itálie a Řecka (25 let).

E. Kandidatura

V některých členských státech mohou nominace předkládat pouze politické strany a politické organizace. V dalších členských státech může být kandidatura předložena tehdy, je-li podpořena požadovaným počtem podpisů nebo voličů, a v některých případech je požadována i kauce.

[Rozhodnutí Evropské rady 2018/937/EU](#) ze dne 28. června 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, určuje, jak mají být obsazena místa v EP uvedená v čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU při použití zásady „sestupné poměrnosti“ ([1.3.3](#)).



F. Termíny konání voleb

Podle článků 10 a 11 upraveného volebního aktu z roku 1976 se volby do Evropského parlamentu konají ve stejném období, které začíná ve čtvrtek ráno a končí následující nedělí, přičemž přesný den a dobu trvání stanoví každý členský stát. V roce 1976 Rada po konzultaci s Evropským parlamentem určila jednomyslně volební období pro konání prvních voleb v roce 1979. Další volby se pak vždy uskutečnily v příslušném termínu v posledním roce pětiletého funkčního období uvedeného v článku 5 volebního aktu (1.3.1).

Pokud jde o volby v roce 2014, Rada rozhodnutím ze dne 14. června 2013 přesunula původně plánovaný červnový termín na 22.–25. května, aby volby nekolidovaly se svatodušními svátky, přičemž uplatnila následující ustanovení článku 11: „Jestliže se ukáže, že volby [...] není možné během uvedeného období uskutečnit, Rada po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně stanoví – alespoň jeden rok před ukončením pětiletého období uvedeného v článku 5 – další volební období, a to maximálně dva měsíce před nebo jeden měsíc po období stanoveném podle předchozího pododstavce.“ Následující volby se musí uskutečnit v odpovídajícím termínu závěrečného roku pětiletého funkčního období (článek 11 aktu z roku 1976). V souladu s tímto ustanovením se volby v roce 2019 uskutečnily od 23. do 26. května.

G. Možnosti voličů změnit pořadí kandidátů na kandidátních listinách

Ve většině členských států mohou voliči změnit pořadí jmen na kandidátních listinách pomocí preferenčních hlasů. Nicméně v šesti členských státech (Německu, Španělsku, Francii, Portugalsku, Maďarsku a Rumunsku) je pořadí na kandidátních listinách neměnné (nelze udělovat preferenční hlasy). Na Maltě a v Irsku voliči řadí kandidáty podle preferencí (jednotlivé přenosné hlasy).

H. Obsazení mandátu uvolněného během volebního období

V některých členských státech jsou uvolněné mandáty přiděleny prvním nezvoleným kandidátům na týchž kandidátních listinách (případně po změně pořadí, aby byl zohledněn počet hlasů získaný různými kandidáty). Některé členské státy uvolněná místa přidělují náhradníkům, a pokud nejsou k dispozici žádní náhradníci, rozhodujícím kritériem je pořadí kandidátů na kandidátních listinách. V některých členských státech mají poslanci Evropského parlamentu právo se do Evropského parlamentu vrátit, jakmile pomine důvod pro jejich odchod.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament od 60. let opakovaně vyjadřoval své stanovisko k otázkám volebního práva a předkládal návrhy v souladu s článkem 138 Smlouvy o ES (nyní článek 223 SFEU). Skutečnost, že stále neexistuje opravdu jednotný postup při volbách do Evropského parlamentu, ukazuje, jak obtížné je sladit různé národní tradice. Tyto potíže pomohla částečně překonat Amsterodamská smlouva, která umožňuje přijmout společné zásady. Dosud nebyl splněn ambiciózní cíl uvedený v článku 223 SFEU, tedy přijetí jednotného postupu vyžadujícího souhlas Evropského parlamentu. Nepřetržité snahy Parlamentu modernizovat a „poevropštit“ společný volební postup vedly v roce 1997 k předložení návrhu jednotného postupu konání voleb, jehož podstatné prvky



byly začleněny do rozhodnutí Rady z roku 2002. Evropský parlament přijal ze dne 11. listopadu 2015 [usnesení](#) o reformě volebního práva Evropské unie. Změny, které v rámci této legislativní iniciativy navrhl Výbor pro ústavní záležitosti, si kladly za cíl volební akt z roku 1976 novelizovat tak, aby evropské volby byly demokratičtější a aby se zvýšila účast veřejnosti na volebním procesu. Některé Parlamentem navržené změny byly částečně přijaty a zapracovány do textu rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2018/994 ze dne 13. července 2018. Rada však nesouhlasila s návrhem Parlamentu vytvořit společný volební obvod a jmenovat lídry kandidátek na post předsedy Komise.

Parlament v návaznosti na své usnesení ze dne 7. února 2018 o složení Evropského parlamentu odhlasoval snížení počtu křesel ze 751 na 705 poté, co Spojené království vystoupí z EU, a přerozdělení některých uvolněných křesel mezi ty země EU, které jsou mírně podreprezentované ([1.3.3](#)). Dne 22. listopadu 2012 přijal Evropský parlament [usnesení](#), v němž naléhavě vyzval evropské politické strany, aby pro volby v roce 2014 nominovaly kandidáty na post předsedy Komise, a posílily tak politickou legitimitu Parlamentu i Komise. Tato ujednání byla uvedena do praxe před volbami v roce 2014, v nichž poprvé kandidovali vedoucí kandidáti. Jednoho z těchto vedoucích kandidátů – Jeana-Clauda Junckera – Evropský parlament skutečně zvolil dne 22. října 2014 předsedou Komise. Parlament ve svém [rozhodnutí ze dne 7. února 2018](#) o revizi rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí uvedl, že je připraven odmítnout každého kandidáta na post předsedy Evropské komise, který nebude před konáním voleb do Evropského parlamentu v roce 2019 nominován jako [vedoucí kandidát](#) evropské politické strany. Po volbách v roce 2019 však byla předsedkyní Evropské komise zvolena paní Ursula von der Leyenová, i když nebyla vedoucí kandidátkou.

V roce 2003 byl zaveden systém financování evropských politických stran, jenž rovněž umožňuje zakládat politické nadace na úrovni EU ([1.3.3](#)) (nařízení (EU, Euratom) č. 2004/2003 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací). Nařízení z roku 2014 bylo nedávno změněno v reakci na [usnesení Parlamentu ze dne 15. června 2017](#) o financování evropských politických stran a evropských politických nadací. Parlament v něm poukázal na nedostatky související s mírou spolufinancování a s možností poslanců EP vstoupit do několika stran, čímž se snažil zabránit zneužívání systému a zajistit řádné hospodaření s veřejnými prostředky při financování evropských politických stran a nadací podle [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2018/673](#) ze dne 3. května 2018.

Nedávné události ukázaly potenciální riziko, jaké může pro volební postupy a demokracii představovat internetová komunikace (manipulace s osobními údaji v souvislosti s volbami). Aby se předešlo nezákonnému používání osobních údajů, nedávno byly přijaty nové změny nařízení z roku 2014 o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací ([nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2019/493](#) ze dne 25. března 2019, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 1141/2014, pokud jde o postup ověřování v případě porušení pravidel ochrany osobních údajů v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu). Nová pravidla schválená Parlamentem a Radou by měla volební proces



ochránit před internetovými dezinformačními kampaněmi, v nichž jsou zneužívány osobní údaje voličů, a umožňují ukládat finanční pokuty evropským politickým stranám a nadacím, které úmyslně ovlivňují nebo se pokoušejí ovlivnit výsledek evropských voleb porušováním pravidel pro ochranu údajů.

Parlament kromě toho v usnesení ze dne 15. června 2017 o on-line platformách a jednotném digitálním trhu vyzval Komisi, aby přezkoumala, zda by bylo možné legislativně omezit šíření nepravdivého obsahu. Komise v návaznosti na toto usnesení vydala v dubnu 2018 [sdělení](#) nazvané „Boj proti dezinformacím na internetu: evropský přístup“ a navrhla celounijní [kodex zásad](#), který v září 2018 podepsaly tři internetové platformy. V prosinci 2018 pak Komise přijala mimo jiné [akční plán proti dezinformacím](#), v němž internetové platformy naléhavě vyzývá, aby začaly rychle a efektivně plnit přijaté závazky a aby se soustředily na nezbytně nutná opatření pro evropské volby, mezi něž patří např. mazání falešných účtů, označování zpráv produkovaných internetovými boty a spolupráce s ověřovateli faktů a výzkumnými pracovníky na odhalování dezinformací a lepším zviditelňování ověřeného obsahu po faktické stránce. Komise v rámci příprav evropských voleb konaných v květnu 2019 vyzvala tři platformy, které podepsaly kodex zásad, aby [každý měsíc](#) informovaly o krocích podniknutých k lepší kontrole inzerce, zajištění transparentnosti politických a tematických reklam a boji proti falešným účtům a nekalému používání botů.

Marion Schmid-Drüner
01/2020

