

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 27.10.2010
KOM(2010) 605 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

Zpráva o volbě členů Evropského parlamentu (akt z roku 1976 ve znění rozhodnutí 2002/772/ES, Euratom) a o účasti občanů Evropské unie ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště (směrnice 93/109/ES)

{KOM(2010) 603 v konečném znění}

ZPRÁVA KOMISE

Zpráva o volbě členů Evropského parlamentu (akt z roku 1976 ve znění rozhodnutí 2002/772/ES, Euratom) a o účasti občanů Evropské unie ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště (směrnice 93/109/ES)

1. ÚVOD

Politická práva poskytovaná občanům EU upevňují jejich evropskou identitu. Právo občanů EU volit v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu v kterékoliv zemi, ve které se rozhodnou žít, je nezbytné pro jejich účast na demokratickém životě Unie.

Volby do Evropského parlamentu upravuje akt z roku 1976¹ o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, ve znění rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom², ve kterém jsou stanoveny některé společné zásady pro všechny členské státy, jako např. povinnost užití poměrného zastoupení a povinnost zajistit, aby den konání voleb spadal do stejného období začínajícího ve čtvrtek a končícího následující nedělí. Podrobná pravidla, podle kterých se občané EU mohou účastnit voleb do Evropského parlamentu v členském státě, ve kterém se rozhodnou žít³, jsou stanovena směrnicí 93/109/ES⁴. Kromě pravidel týkajících se zápisu do seznamu voličů a kontrol, které mají zamezit dvojímu hlasování a dvojí kandidatuře ve volbách, stanoví směrnice udělení výjimky členským státům, v nichž poměr občanů, kteří tam mají bydliště a jsou státními příslušníky jiných členských států, překročí 20 % celkového počtu občanů EU, kteří tam mají bydliště a kteří dosáhli věku pro právo volit⁵. Osmnáct měsíců před každými volbami do Evropského parlamentu podává Komise zprávu o tom, zda se uplatňují výjimky. Poslední zpráva Komise byla přijata dne 20. prosince 2007⁶.

Poslední volby do Evropského parlamentu se konaly v červnu 2009, kdy byl počet křesel v parlamentu ustanoveními Niceské smlouvy stanoven na 736. Ve volbách v roce 2009 bylo tudíž do Evropského parlamentu zvoleno 736 členů. Poté, co vstoupila dne 1. prosince 2009 v platnost Lisabonská smlouva, zvýší se počet křesel na 751. Nezbytná přípravná opatření k provedení těchto ustanovení Rada přijala dne 23. června 2010⁷. Lisabonská smlouva také zavedla úpravu týkající se definice složení Evropského parlamentu. Stanoví, že nyní se bude Evropský parlament

¹ Akt je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 (Úř. věst. L 278, 8.10.1976).

² Úř. věst. L 283, 21.10.2002.

³ Občané EU mají podle článku 22 SFEU právo volit a být voleni v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž mají bydliště a jehož nejsou státními příslušníky, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

⁴ Směrnice 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993 (Úř. věst. L 329, 30.12.1993, s. 34).

⁵ Tyto členské státy mohou od občanů EU z jiných členských států vyžadovat, aby, než jim bude přiznáno právo volit a být voleni, pobývali na jejich území po určité minimální dobu.

⁶ Viz zpráva KOM(2007) 846.

⁷ Viz dokument Rady Evropské unie č. 11192/10.

skládat ze „zástupců občanů Unie“⁸, a nikoliv již ze „zástupců lidu států sdružených ve Společenství“⁹.

Tato zpráva o volbách do Evropského parlamentu 2009 doplňuje a promítá se do „Zprávy o občanství EU za rok 2010: odstranit překážky pro výkon práv občanů EU“, která se zaměřuje na problémy, jimž občané stále čelí (zejména při získávání zboží a služeb přes vnitřní hranice), a na způsoby, jak se s danými problémy vypořádat.

Cílem zprávy je posoudit uplatňování volebních práv občanů EU ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009. Předně zpráva hodnotí stupeň informovanosti o volbách a s nimi souvisejících právech, opatření, která v tomto ohledu učinily členské státy a orgány EU, a také skutečnou volební účast. Zabývá se rovněž tím, jak členské státy transponovaly a implementovaly právní předpisy EU v této oblasti. Nastihuje také kroky, které je třeba podniknout pro zlepšení účasti ve volbách a zaručení uplatňování volebních práv občanů EU.

Zpráva se opírá o nedávné průzkumy Eurobarometru, závěry z veřejné konzultace ukončené dne 15. června 2010, konferenci na téma „Pokrok v oblasti práv občanů EU“, která se konala 1. a 2. července 2010, informace poskytnuté volebními experty v členských státech a hodnocení Komise o transpozici a implementaci aktu z roku 1976 a směrnice 93/109/ES v členských státech.

2. INFORMOVANOST O VOLBÁCH A VOLEBNÍ ÚČAST

2.1. Celková účast ve volbách a opatření na podporu účasti

Volební účast od prvních přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1979 trvale klesá. Údaje Eurobarometru ze začátku roku 2009 ukázaly, že se voleb do Evropského parlamentu určitě zúčastní jen 34 % občanů EU.

Evropský parlament, Evropská rada a Komise volby označily vzhledem k tak nízké volební účasti za hlavní interinstitucionální komunikační prioritu na rok 2009 a rozhodly se společně zvýšit informovanost o volbách do Evropského parlamentu v duchu politické dohody Partnerství pro komunikaci o Evropě¹⁰. Komise se aktivně podílela na činnostech, jejichž cílem bylo upozornit na význam voleb do Evropského parlamentu 2009¹¹. Doplnovala kampaň Evropského parlamentu více než tisícem aktivit a akcí s využitím všech dostupných komunikačních platforem. Zvláštní pozornost byla věnována především ženám, mladým lidem a prvovoličům, jelikož u těchto skupin bylo podle průzkumů veřejného mínění uskutečněných během kampaně nejméně pravděpodobné, že se voleb zúčastní. Ve své činnosti využívala Komise audiovizuální prostředky a nová média a díky tomu mj. proběhla kampaň na MTV a byl uskutečněn blogový projekt „TH!NK ABOUT IT“ (Přemýšlej o tom). V rámci kampaně bylo také distribuováno několik druhů letáků a brožur, jako např.

⁸ Ustanovení čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

⁹ Článek 189 Smlouvy o založení Evropského společenství.

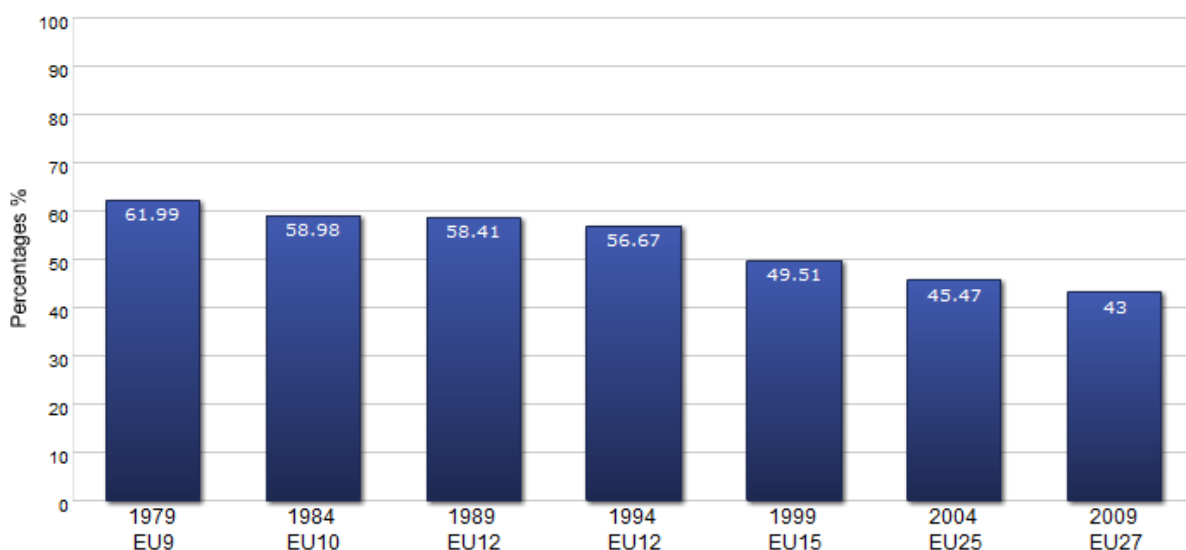
¹⁰ Politická dohoda „Partnerství pro komunikaci o Evropě“ byla podepsána dne 22. října 2008.

¹¹ Zpráva – Činnost Evropské komise za účelem zvýšení informovanosti o volbách do Evropského parlamentu 2009:

http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html.

brožura „Evropa pro ženy“, která vysvětluje, jakým způsobem je EU zapojena do oblastí ovlivňujících každodenní život občanů, a byla vydána zvláštní publikace „Proč jít k volbám do Evropského parlamentu“. Vycházelo se také ze stávajících veřejných akcí a byly osloveny cílové zavedené sítě, např. sítě sdružující ženy evropských obchodních a průmyslových komor. Ukázalo se, že výše zmíněné aktivity, diskuze a veřejné akce organizované zastoupeními Evropské komise pro širokou veřejnost měly pozitivní dopad na to, jak lidé vnímají Evropskou unii.

Ačkoli je výsledek týkající se informovanosti o kampani realizované Uní na podporu účasti ve volbách pozitivní (67 %), pokud jde o volební účast, nezdá se být vliv kampaně velký. Celková účast ve volbách dosáhla 43 %, což ve srovnání s rokem 2004 (45 %) potvrzuje trend klesající účasti. Pokles míry účasti ve volbách v roce 2009 byl však poměrně malý.



Zdroj: www.europarl.europa.eu

Komise také provedla povolební veřejný průzkum¹², aby změřila možné proměnné s dopadem na zvýšení účasti ve volbách. Tři nejdůležitější opatření, která by mohla zvýšit motivaci občanů pro to, aby přišli k volbám, byla: poskytnutí více informací o vlivu Evropské unie na jejich každodenní život (84 %), poskytnutí více informací o programech a cílech kandidátů a stran v Evropském parlamentu (83 %) a poskytnutí více informací o samotných volbách do Evropského parlamentu (80 %). Tyto tři nejpopulárnější návrhy byly podpořeny v každém členském státě většinou respondentů. Celkem 61 % z nich se shodlo, že by se voleb s větší pravděpodobností zúčastnili, pokud by se tyto konaly v rámci celé Unie ve stejný den.

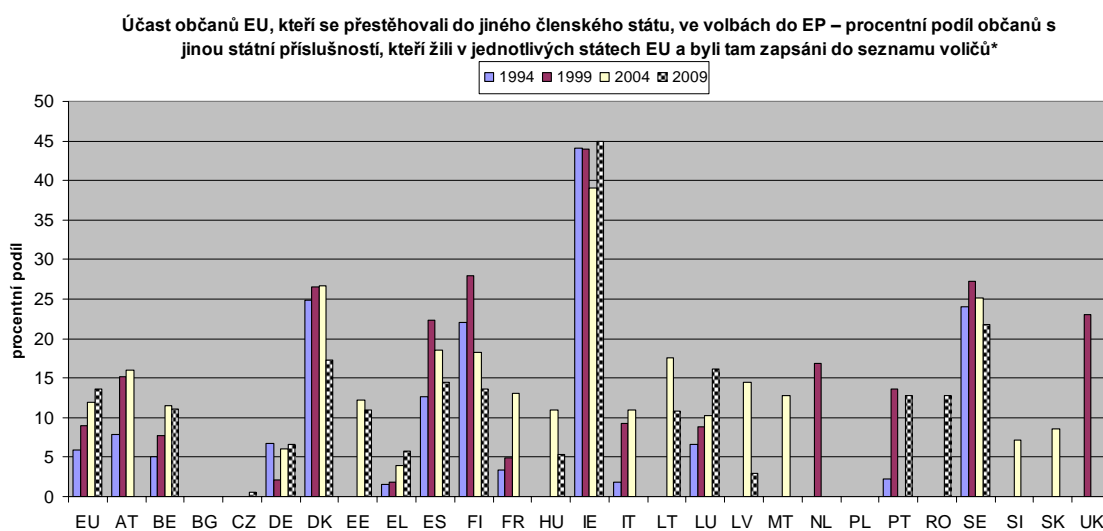
2.2. Informovanost o volbách a volební účast občanů EU v členském státě bydliště

Ze statistických údajů vyplývá, že stále více občanů EU, kteří dosáhli věku pro právo volit, žije v jiných členských státech než těch, jichž jsou státními příslušníky. Počet občanů EU, kteří mají jinou státní příslušnost a dosáhli věku pro právo volit, se

¹² Bleskový průzkum Eurobarometru č. 292.

například ve Španělsku zvýšil ze 700 000 v roce 2004 na téměř 2 miliony v roce 2009 a na Kypru ze 45 000 na 77 000. Vzhledem k těmto údajům lze soudit, že s tím, jak občané stále více využívají práva volného pohybu a pobytu, narůstá také význam jejich politických práv.

Nárůst počtu voličů se potvrzuje také v případě zápisu do seznamů voličů v členských státech bydliště. Ve srovnání s předchozími volbami byl v roce 2009 počet občanů EU zapsaných do seznamu voličů v členském státě bydliště téměř všude vyšší. Ve Francii se např. počet takových občanů zvýšil ze 145 000 v roce 2004 na více než 200 000 v roce 2009, ve Španělsku ze 130 000 na 284 000 a v České republice z 99 voličů na 703 v roce 2009. Podíl občanů žijících v jiných členských státech a zapsaných tam do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu 2009 dosáhl v rámci celé EU na základě údajů poskytnutých členskými státy 11,6 %¹³, ve srovnání s 5,9 % v roce 1994, kdy byla poprvé uplatněna směrnice.



*Některé členské státy nemohly poskytnout údaje. V roce 2009 dosáhla účast v Irsku 61 %.

Zároveň v některých členských státech došlo v roce 2009 k tomu, že ačkoli se zvýšil počet na jejich území pobývajících občanů EU, kteří mají jinou státní příslušnost a dosáhli věku pro právo volit, nezvýšil se úměrně ve srovnání s rokem 2004 podíl osob zapsaných do seznamu voličů. Například počet v Dánsku pobývajících občanů EU, kteří mají jinou státní příslušnost a dosáhli věku pro právo volit, stoupl z 58 148 v roce 2004 na 96 783 v roce 2009 (66% nárůst), avšak počet těch, kteří byli zapsáni do seznamu voličů, se zvýšil jen z 15 572 na 16 776 (tedy o 7 %). V Litvě narostl v letech 2004–2009 počet občanů EU, kteří mají jinou státní příslušnost, dosáhli věku pro právo volit a mají bydliště v této zemi, o téměř 80 %, ale počet zapsaných do seznamu voličů stoupl pouze o 10 %.

Je několik důvodů, proč občané EU žijící v jiném členském státě i přes svůj narůstající počet obvykle lépe nevyužívají práva volit ve volbách do Evropského parlamentu. Za prvé se voleb obecně účastní méně lidí, a to včetně občanů EU

¹³ Tato čísla vyplývají z údajů poskytnutých většinou členskými státy. Komise však postrádá dostatečné informace o počtu občanů Unie v Bulharsku, Francii, Itálii, na Maltě, v Nizozemsku, Polsku, Slovinsku, na Slovensku a ve Spojeném království.

s bydlištěm v členském státě původu, což je trend, jenž má své zvláštní příčiny. Dalším faktorem je úroveň informovanosti občanů o jejich politických právech, která představuje základní předpoklad jejich zapojení do politického života členského státu, v němž žijí. Průzkum Eurobarometru uskutečněný v roce 2010 prokazuje, že informovanost se ve srovnání s předchozími lety¹⁴ značně zvýšila, i když je stále co zlepšovat. Zatímco v roce 2007 vědělo pouze 54 % respondentů o tom, že občané EU žijící v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mají právo volit ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště, v roce 2010 jich o tomto právu vědělo již 69 %. Pokud jde o jednotlivé členské státy, nejlepších výsledků ohledně informovanosti o tomto právu dosáhli irští (79 %), španělští (76 %) a lotyšští (75 %) občané.

Míra účasti ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště může být také ovlivněna skutečností, že vzhledem k tomu, že je zakázáno dvojí hlasování, musí si občané EU vybrat, jestli budou volit v členském státě původu, nebo v členském státě, do něhož se přestěhovali (tj. musí se rozhodnout mezi různými sestavami kandidátů). Z průzkumu Eurobarometru vyplývá, že lidé jsou do značné míry rozděleni v otázce kandidátů a kandidátních listin, které by ve volbách do Evropského parlamentu raději volili. Přibližně 44 % z nich uvedlo, že kdyby žili v jiném členském státě než v tom, jehož jsou státním příslušníkem, účastnili by se voleb raději v členském státě bydliště, přičemž podobný podíl respondentů (46 %) řekl, že by se přesto spíše rozhodli pro výkon práva volit ve svém domovském členském státě.

Zdá se, že dostupné statistické údaje týkající se účasti ve volbách do Evropského parlamentu 2009 potvrzují závěry veřejného průzkumu. V případě několika členských států dala většina jejich občanů pobývajících v jiných členských státech přednost hlasování pro kandidáty z listin členského státu své státní příslušnosti. Na seznamech voličů v jiných členských státech bylo zapsáno 36 294 španělských státních příslušníků, 68 008 španělských občanů majících bydliště v jiných členských státech se však rozhodlo hlasovat pro kandidáty na španělských listinách. V případě jiných členských států dala většina jejich občanů přednost zápisu do seznamu voličů a hlasování pro kandidáty z kandidátních listin v členském státě bydliště. Pokud jde např. o Polsko, 51 344 polských státních příslušníků se rozhodlo hlasovat pro kandidáty z listin členského státu bydliště a pouze 10 093 se jich rozhodlo hlasovat pro kandidáty na polských kandidátních listinách.

Právní předpisy EU umožňují občanům EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, nejen ve volbách do Evropského parlamentu volit, ale také být v těchto volbách voleni za stejných podmínek jako státní příslušníci daného členského státu. Zdá se však, že toto právo není uplatňováno mnoha občany, protože ve volbách v roce 2009 kandidovalo ve svých příslušných členských státech bydliště pouze 81 občanů s jinou státní příslušností (v roce 1999 kandidovalo 62 občanů s bydlištěm v členském státě, jehož nebyli státními příslušníky, a v roce 2004 jich kandidovalo 57). Posouzení některých překážek pro výkon práva být volen lze nalézt v kapitole 3.2 této zprávy.

¹⁴ Předchozí průzkum byl proveden v roce 2007 – Bleskový průzkum Eurobarometru č. 213.

2.3. Informační akce na podporu účasti občanů EU ve volbách v členském státě bydliště

Směrnice ukládá členským státům povinnost informovat občany EU z jiných členských států o tom, jak mohou vykonávat své právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu.

Přehled opatření, která členské státy podnikají za účelem informovat občany EU z jiných členských států, svědčí o využití různých přístupů. Zatímco v některých členských státech jsou informace přesně zacílené a přizpůsobené specifickým potřebám občanů EU z jiných členských států, v jiných zemích jsou organizovány jen obecné informační kampaně o volbách do Evropského parlamentu, zaměřené na všechny voliče.

Mezi osvědčené postupy patří zaslání dopisů na adresu občanů EU s jinou státní příslušností, které je informují o pravidlech pro výkon jejich volebních práv. Tato praxe se od posledních voleb rozšířila a je nyní běžná v deseti členských státech¹⁵.

Členské státy hodně využívají i jiné prostředky, jako je inzerce v tisku, televizi a rozhlasu či informace na internetových stránkách vnitrostátních orgánů.

Komise považuje za důležité informovat občany EU o jejich právech a opatřeních na podporu volební účasti. Podle stockholmského programu¹⁶ musí orgány EU pečlivě zvážit, jak s ohledem na volby do Evropského parlamentu 2014 motivovat občany k účasti ve volbách. V této souvislosti dává Komise prostřednictvím zvláštního programu „Základní práva a občanství“ nevládním a jiným organizacím příležitost získat finanční prostředky na projekty týkající se činností spojených se zvyšováním informovanosti v této oblasti. Komise hodlá podporovat takové možnosti financování a chce se také zaměřit na opatření ke zvýšení účasti žen ve volebním procesu, a to v pozici voliček i kandidátek. Strategie pro rovnost žen a mužů (2010 až 2015) stanovuje kroky, které je třeba učinit na podporu kandidatury žen ve volbách do Evropského parlamentu a zlepšení vyváženosti zastoupení mužů a žen v tomto orgánu.

3. TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ EU UPRAVUJÍCÍCH VOLBY V ROCE 2009 V ČLENSKÝCH STÁTECH

3.1. Přehled práv občanů EU – transpozice směrnice 93/109/ES

Směrnice 93/109/ES stanoví, že pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště musí občan EU požádat o zápis do seznamu voličů daného členského státu. Jelikož se nesmí zároveň volit a být volen v členském státě původu a členském státě bydliště, musí občané EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, učinit prohlášení, že budou hlasovat nebo kandidovat ve volbách pouze na území členského státu bydliště. Aby se zabránilo dvojímu hlasování a dvojí kandidatuře, vyměňují si členské státy údaje, s jejichž pomocí je možné identifikovat kandidáty a voliče, kteří kandidují nebo jsou

¹⁵ Rakousko, Belgie, Dánsko, Estonsko, Finsko, Maďarsko, Itálie, Litva, Lotyšsko a Lucembursko.

¹⁶ Dokument Rady Evropské unie č. 17024/09 ze dne 2. prosince 2009.

zapsání do seznamu voličů jak v členském státě bydliště, tak v členském státě původu. Kandidáti musí rovněž předložit potvrzení vydané orgány členského státu původu, jež dokládá, že nejsou zbaveni práva být voleni. Členské státy mají povinnost poskytnout občanům EU z jiných členských států pobývajícím na jejich území konkrétní informace o pravidlech výkonu práva volit a být volen a také o tom, jak byla vyřízena jejich žádost o zápis do seznamu voličů a jak bylo rozhodnuto ve věci jejich kandidatury.

Ve státech, které byly dne 1. května 2004 členy Unie, již bylo po vstupu směrnice v platnost (1994) Komisí provedeno hodnocení slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s touto směrnicí a byla učiněna náležitá opatření. Předchozí zprávy o provádění směrnice, zveřejněné v roce 1998¹⁷ a 2000¹⁸, podávaly přehled aktuálního stavu a řízení pro nesplnění povinnosti zahájených za účelem zajištění transpozice a implementace. Tato řízení vedla ke správné transpozici a implementaci směrnice příslušnými členskými státy¹⁹.

Nedávné hodnocení provedené Komisí ohledně transpozice směrnice ve státech, které se staly členy Unie po 1. květnu 2004, naznačuje, že obecně vzato jsou právní podmínky umožňující občanům EU výkon práva volit a být volen v členském státě bydliště splněny. V roce 2009 nebránily účasti občanů EU ve volbách do Evropského parlamentu v deseti členských státech žádné bezprostřední překážky. Zdá se však, že ve dvou členských státech, a to ve Slovinsku a na Maltě, čelili občané EU vážné překážce výkonu svého volebního práva v podobě podmínek, které jim tyto státy ukládaly. Ve Slovinsku bylo občanům EU z jiných členských států přiznáno právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu až po minimální době pobytu v tomto členském státě v délce pěti let.

Maltské právní předpisy nadále stanoví, že pro zápis do seznamu voličů musí občané EU z jiných členských států předložit „maltský průkaz totožnosti“²⁰. Navíc – „kdykoliv uzná za vhodné“ – může volební orgán od občanů EU vyžadovat, aby obnovili prohlášení, které učinili při zápisu do seznamu voličů. V důsledku toho mohou být občané EU z jiných členských států na Maltě vyloučeni z účasti ve volbách, i když jsou již zapsáni do seznamu voličů.

V několika členských státech²¹ stanovují vnitrostátní předpisy pro občany EU, kteří se chtějí zapsat do seznamu voličů nebo kandidovat ve volbách, dodatečné požadavky, např. požadavek týkající se předložení dokladu osvědčujícího registraci žadatele v evidenci obyvatel nebo povinnost obnovovat zápis do seznamu pro každé volby do Evropského parlamentu. Takové požadavky jsou rovněž v rozporu se směrnicí.

Je zde i několik členských států, u kterých se zdá, že netransponovaly správně povinnost informovat občany o pravidlech výkonu práva volit a být volen²². To, že

¹⁷ KOM(97) 731.

¹⁸ KOM(2000) 843.

¹⁹ Řízení pro nesplnění povinnosti byla vedena proti Rakousku, Belgii, Německu, Španělsku, Itálii, Lucembursku, Nizozemsku a Švédsku.

²⁰ Směrnice 2004/38/ES zrušila pro občany EU povolení k pobytu a nahradila je osvědčeními o registraci.

²¹ Bulharsko, Česká republika, Kypr, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Malta, Rumunsko a Slovinsko.

²² Z členských států EU-12 byl tento požadavek správně proveden do vnitrostátního práva pouze v České republice, na Kypru, v Estonsku a Litvě.

není občanům poskytován dostatek informací, je jedním z důvodů pro nízkou účast ve volbách.

3.2. Překážky, jimž čelí občané EU, kteří chtějí založit politickou stranu nebo se stát členem politické strany v členském státě, ve kterém žijí a který není jejich státem původu

Další překážka brání občanům EU užívat svého práva účastnit se voleb do Evropského parlamentu má souvislost s omezeními týkajícími se jejich členství v politických stranách a podmínek pro zakládání politických stran.

Výkon práva být volen je úzce spjat s členstvím v politické straně. Kandidáti většinou usilují o zvolení v rámci kandidátních listin, které podávají a ze svých členů sestavují politické strany. Zákony členských států omezující možnost členství v politických stranách na své vlastní státní příslušníky brání jiným občanům EU v tom, aby kandidovali jako členové politických stran ve volbách do Evropského parlamentu. Proto mohou občané EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, ve volbách kandidovat v souladu s platnými vnitrostátními pravidly pouze jako nezávislí nebo jako kandidáti navržení jinými organizacemi než politickými stranami. Takové právní předpisy znamenají, že podmínky pro výkon práva být volen nejsou pro vlastní státní příslušníky a státní příslušníky jiných členských států stejné.

Pokud nemají občané EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, právo zakládat politické strany, ale mohou jen vstupovat do již existujících stran, vzniká další problém, protože je těmto občanům upírána možnost reprezentovat platformy odlišné od platform stávajících politických stran.

Z hodnocení vnitrostátních právních předpisů vyplývá, že v České republice, Litvě a Polsku nemají občané EU z jiných členských států právo založit politickou stranu ani vstoupit do některé ze stávajících stran. Je však třeba podotknout, že navzdory tomuto omezení nejsou občané EU z jiných členských států zcela vyloučeni z kandidatury ve volbách. V České republice a Litvě mohou politické strany zahrnout na své kandidátní listiny také nezávislé kandidáty. V Polsku mohou zase kromě politických stran navrhopvat kandidáty i skupiny voličů. Přesto však tyto právní předpisy brání občanům EU z jiných členských států ve výkonu práva být volen za stejných podmínek jako státní příslušníci daného členského státu.

V Bulharsku, Řecku, Lotyšsku, Španělsku a na Slovensku mají občané EU z jiných členských států právo vstoupit do stávajících stran, ale nemají právo politickou stranu založit. V Německu a Finsku je pro založení politické strany stanovena kvóta státních příslušníků, takže občané EU, kteří nejsou státními příslušníky daného státu, mohou založit novou politickou stranu pouze v případě, že tak učiní společně se státními příslušníky těchto dvou členských států.

3.3. Zveřejňování výsledků voleb – transpozice a implementace aktu z roku 1976

Akt z roku 1976 o volbě členů Evropského parlamentu byl naposledy pozměněn rozhodnutím 2002/772/ES, Euratom, kterým byly zavedeny v současné době uplatňované společné zásady organizace voleb. O transpozici tohoto aktu nebyla od jeho změny v roce 2002 zveřejněna žádná zpráva.

Hodnocení komise ukazuje, že celkové provedení aktu bude ve většině členských států brzy dokončeno. Jediným závažnějším problémem je nedostatečné provedení čl. 10 odst. 2, kterým se zakazuje předčasné zveřejnění výsledků voleb před uzavřením volebních místností ve všech členských státech. Zdá se, že dvanáct členských států²³ netransponovalo tento požadavek správně. S výjimkou Nizozemska nezveřejnil žádný z těchto států výsledky předčasně. Neexistuje však žádná právní záruka, že se tak nestane v příštích volbách.

Účelem tohoto článku je zajistit, aby předčasné zveřejnění výsledků v jednom členském státě nijak neovlivnilo hlasování v jiných členských státech, ve kterých volby ještě probíhají. Tímto způsobem je třeba zaručit svobodné volby, jež představují základní demokratickou zásadu, která musí být ve volbách do Evropského parlamentu podle čl. 1 odst. 3 aktu z roku 1976 dodržována.

3.4. Vývoj judikatury EU

Ve dvou nedávných rozsudcích souvisejících s volbami do Evropského parlamentu, a to ve věci Gibraltar (C-145/04, *Španělsko v. Spojené království*) a ve věci Aruba (C-300/04, *Eman a Sevinger*), pronesl Soudní dvůr Evropské unie důležité stanovisko, že i když mohou členské státy podle svého uvážení upravovat ty aspekty volebního postupu ve volbách do Evropského parlamentu (EP), které nejsou sjednoceny na úrovni EU, musí pod dohledem Soudního dvora respektovat obecné zásady evropského práva. V rozsudku ve věci Gibraltar Soudní dvůr objasnil, že právní předpisy EU členskému státu nebrání rozšířit volební právo z vlastních občanů a občanů EU, kteří žijí na jeho území, na jiné, přesně definované skupiny osob, jež mají k danému státu úzké vazby. Podobně rozhodl Soudní dvůr ve věci Aruba, když uvedl, že právo EU členskému státu nebrání odeprít právo volit ve volbách do Evropského parlamentu vlastním občanům, kteří nepobývají na jeho území. Členské státy mají přesto povinnost dodržovat právní předpisy EU, včetně obecných zásad. To se týká především zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace.

4. SNAHA ZARUČIT OBČANŮM EU PRÁVO PODÍLET SE NA DEMOKRATICKÉM ŽIVOTĚ UNIE

4.1. Transpozice směrnice 93/109/ES a aktu z roku 1976

Komise zvýšila své úsilí o zajištění transpozice a správné implementace směrnice 93/109/ES. Na základě závěrů vyplývajících z hodnocení vnitrostátních právních předpisů podniká nezbytné kroky s cílem zajistit odstranění překážek výkonu volebních práv a za tím účelem mj. také bezvýhradně dodržování povinnosti informovat občany o jejich právech ze strany všech členských států. Jako jednou z prioritních otázek se Komise zabývala také překážkami, které brání občanům z jiných členských států plně využívat práva být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště, a činí nezbytná opatření pro zajištění toho, aby tito občané mohli v členském státě bydliště svobodně vstupovat do politických stran.

²³ Bulharsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Řecko, Finsko, Itálie, Nizozemsko, Polsko, Rumunsko, Švédsko a Spojené království.

Pokud se týče transpozice aktu z roku 1976, Komise v současné době podniká nezbytné kroky pro zajištění implementace čl. 10 odst. 2.

4.2. Zamezení dvojímu hlasování – úsilí o zlepšení stávajícího mechanismu

Jelikož byl stávající mechanismus pro zamezení dvojímu hlasování a dvojí kandidatuře²⁴ považován za nedostatečný, přijala Komise v roce 2006 návrh na změnu směrnice. Cílem návrhu bylo systém zjednodušit a zefektivnit: jeho součástí bylo především nahrazení stávajícího mechanismu *ex ante* následnými kontrolami odevzdaných hlasů spojenými s přísnějšími tresty. Návrh se pozdržel v Radě, protože jeho projednávání bylo v roce 2008 zastaveno.

Z toho důvodu byl ve volbách v roce 2009 opět použit stávající mechanismus. Navzdory veškerým přípravám na tyto volby nebylo zaznamenáno velké zlepšení. Problémy s mechanismem byly stejné jako v předchozích volbách. Informace o občanech EU zasláné členským státem bydliště členskému státu původu nemohou být velmi často využity kvůli nedostatečné harmonizaci časových plánů voleb a rozdílnosti údajů používaných v jednotlivých členských státech pro identifikaci voličů. Proto není možné v plné míře dosáhnout cíle mechanismu, tj. vyškrtnutí osob zapsaných do seznamu voličů v členském státě bydliště ze seznamu voličů v členském státě původu.

Vzhledem k těmto obtížím nemohli být mnozí občané EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v rámci mechanismu výměny informací identifikováni. České orgány např. identifikovaly z důvodu nedostatečných údajů jen 2 500 z celkového počtu 3 800 českých státních příslušníků, o kterých byly informovány jinými členskými státy, v Irsku se podařilo identifikovat jen 208 státních příslušníků ze 4 795 oznámených a v Portugalsku pouze 38 619 státních příslušníků z 83 556 oznámených.

Podle směrnice musí být při zápisu občanů EU s jinou státní příslušností do seznamu voličů zaznamenány jen určité omezené údaje²⁵. Datum narození, které se ve většině členských států zdá být nezbytné pro identifikaci státních příslušníků na seznamu voličů, není směrnicí vyžadováno. Z toho lze soudit, že seznam údajů, které je v současnosti třeba podle ustanovení směrnice sbírat, není pro řádné fungování mechanismu dostačující.

Pokud jde o otázku, kdy mají být údaje poskytnuty, směrnice pouze stanoví, že musí být zaslány „s dostatečným předstihem před dnem konání voleb“. Přehled současného stavu však naznačuje, že v mnoha případech dorazí informace zasláné jedním členským státem příliš pozdě na to, aby je druhý členský stát dokázal zpracovat²⁶. Řecké správní orgány například nezpracovaly žádné z informací, které jim byly zaslány jinými členskými státy, v nichž pobývali řečtí státní příslušníci,

²⁴ Mechanismus spočívá ve výměně údajů mezi členskými státy o občanech EU, kteří jsou zapsáni do seznamu voličů ve svém státě bydliště. Na základě údajů zasláných členským státem bydliště musí členský stát původu příslušné občany vyškrtnout ze svého seznamu voličů (nebo jim jiným způsobem zabránit v hlasování).

²⁵ Článek 9 stanoví: jméno, státní příslušnost, adresu a správní obvod v členském státě původu, v jehož seznamu byl občan naposledy zapsán.

²⁶ Na tento problém narazila Litva, Maďarsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Řecko, Francie a Irsko.

protože je všechny obdržely až po 3. březnu 2009, tedy v době, kdy jsou seznamy voličů v daném členském státě uzavřeny a nemohou být změněny. To, že neexistuje společný časový rámec pro zápis občanů do seznamu voličů a zasilání údajů, lze považovat za překážku fungování mechanismu.

Mezi další překážky, se kterými se členské státy setkaly, patří rozesílání informací mnoha různými decentralizovanými orgány místo toho, aby je odesílalo jednotné kontaktní místo, problémy s přístupem k údajům, které jsou zasilány elektronicky a jsou chráněny různými bezpečnostními nástroji, a vyřizování velkého množství oznámení zaslaných v tištěné podobě.

Vzhledem k potížím s mechanismem, které přetrvávaly ve volbách v roce 2009, nyní Komise prověřuje různé možnosti jeho zlepšení, přičemž zvažuje i stáhnutí svého návrhu z roku 2006 a jeho nahrazení pozměněnou verzí. Vyžaduje se splnění dvou podmínek: nutnost zvýšit účinnost při odhalování dvojího hlasování, aby byla zaručena legitimita voleb, a nutnost přijít s jednoduchým systémem, který by nepředstavoval vzhledem k problému a rozsahu dvojího hlasování nepřiměřenou administrativní zátěž. Účinnější mechanismus bude zřejmě vyžadovat další společná pravidla, např. pro termíny voleb a údaje, jež je třeba sbírat. Při dalších krocích bude třeba zohlednit harmonogram reformy Evropského parlamentu, která by mohla mít vliv na ustanovení směrnice 93/109/ES.

4.3. Změna aktu z roku 1976 (z iniciativy EP) – příspěvek Komise k iniciativě EP

Problémem nízké účasti občanů EU ve volbách do Evropského parlamentu²⁷ se samotný parlament aktivně zabývá již od roku 2007. Diskuze se soustředily na zavedení nových společných zásad volebních postupů, tak aby se rozhodovací proces přiblížil občanům a posílila se evropská dimenze voleb. Daného cíle by mělo být dosaženo díky novým prvkům voleb, mezi něž patří např. kandidátní listina pro celé území EU, jež by představovalo jeden volební okrsek, pro který by byl k 751 členům EP, v současnosti stanoveným Smlouvou, volen navíc přesně určený počet dalších členů EP. Nadnárodní listiny by měly nejen posílit úlohu politických stran na evropské úrovni, ale také dát impulz k organizování kampaní, které by byly zaměřeny na problémy přesahující vnitrostátní zájmy a které by upozornily na otázky a debaty na téma Evropy. Regionální volební okrsky, které mají být vytvořeny v členských státech, jež mají více než 20 milionů obyvatel, by pomohly přiblížit činnost členů EP voličům. Některé evropské politické strany propagují politické programy (platformy), zatímco jiné přišli s myšlenkou, že by evropské politické strany mohly navrhnout svého kandidáta na úřad předsedy Evropské komise, který by se objevil na jejich kandidátní listině. Evropský parlament má sám pravomoc iniciovat změny volebního postupu, které budou platit ve všech členských státech²⁸. I když nemá Komise v tomto ohledu žádnou formální úlohu, chtěla by ke změně přispět předložením komparativní studie dokončené v roce 2010. Studie stanovuje některé aspekty úpravy voleb jako další možné společné zásady. Mezi ně patří zavedení možnosti pro osoby žijící v zahraničí volit mimo svou zemi kandidáty z listin členského státu původu, zvýšení šance menších politických stran na zvolení do parlamentu tím, že již nebude jako v současnosti možné užití přirozeného práhu, zrušení finančních příspěvků, jejichž složením je v řadě členských států podmíněna

²⁷ Návrh zprávy o návrhu na změnu aktu z roku 1976 (2007/2207(INI)).
²⁸ Ustanovení čl. 223 odst. 1 SFEU.

účast politických stran nebo nezávislých kandidátů ve volbách, a posunutí uzávěrky pro zápis do seznamu voličů na dřívější termín, aby se usnadnilo prověřování zapsaných voličů v různých členských státech.

5. ZÁVĚRY

Stále více občanů EU uplatňuje právo volného pohybu a možná by také rádi užívali svých hlasovacích práv v členském státě bydliště. Zdá se však, že počet těch, kteří jsou zapsáni do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu v členském státě, ve kterém žijí, je nižší než počet potenciálních voličů, tj. počet občanů EU, kteří dosáhli věku pro právo volit a žijí v jiném členském státě než ve svém vlastním. Z toho vyplývá, že je třeba občany lépe informovat o jejich volebních právech a podpořit tak jejich účast na demokratickém životě Unie.

Dobře informovaní občané EU se mnohem pravděpodobněji zapojí do politického života. Po volbách do Evropského parlamentu Komise určila osvědčené postupy, které by se měly vzhledem k volbám v roce 2014 využít. Komise navrhne vyhlásit rok 2013 Evropským rokem občanů, přičemž jedním z důvodů pro tento krok bude snaha zvýšit informovanost o volbách do Evropského parlamentu. Očekává se, že tímto způsobem dojde k větší mobilizaci voličstva v roce 2014.

Komise má také v úmyslu nadále nabízet finanční prostředky na činnosti nevládních a jiných organizací s cílem zajistit, že občané znají svá volební práva a jsou podporováni v jejich užívání.

Kromě informovanosti o volebních právech jsou dalším důležitým předpokladem pro výkon těchto práv náležitě právní podmínky. Komise pečlivě zkoumá, jakým způsobem byly členskými státy transponovány a implementovány příslušné právní předpisy EU, a kde to bude třeba, podnikne opatření k nápravě nedostatků.

Problémy se současným mechanismem pro znemožnění hlasování ve dvou členských státech v rámci stejných voleb do Evropského parlamentu, na které Komise narazila již v předešlých volbách a které se pokusila řešit v roce 2006 návrhem na změnu tohoto mechanismu, v roce 2009 nadále přetrvávaly. Komise nyní prověřuje, zda není zapotřebí nahradit návrh z roku 2006 další změnou směrnice 93/109/ES. Zdá se, že účinnější mechanismus si žádá další společná pravidla. Zároveň by měla být každá nová úprava pravidel úměrná problému a rozsahu dvojího hlasování.

Komise také se zájmem sleduje probíhající úvahy v Evropském parlamentu o tom, jak vzbudit větší zájem občanů o volby, a v mezích svých pravomocí k těmto úvahám přispívá. Podpoří úsilí o posílení evropské dimenze voleb a reformu způsobu volby členů Evropského parlamentu, čímž chce nejen přiblížit politické strany a rozhodovací proces občanům, ale také upevnit demokratický základ fungování EP.