

Jmenovité hlasování v Evropském parlamentu

ONDŘEJ MOCEK, MARKÉTA PITROVÁ

Roll-call votes in the European Parliament

Abstract: The text analyses the conditions for the use of the roll-call votes (RCV) in the European Parliament in the context of the democratic accountability to the voters. The research is focused on examining the rules of procedure of this institution from its beginning to the present. The goal of the text is to analyse the formal setting of the rules of RCV. The procedures concerning RCV have been completely in the hands of deputies. The historical analysis therefore endeavours to reveal whether the deputies decided to act in a way that would grant the greatest possible level of transparency and thus control to their voters, or whether the step taken in 2009 is only a historical exception. In the conclusion, the authors come to the result that the MEPs did not strengthen the relations between the voters and the MEPs significantly, although in 2009 and 2014, certain changes were made in this respect.

Key words: European Parliament, roll-call votes, rule of procedure, MEP.

Evropské společenství (ES) a později Evropská unie (EU) od svého vzniku prodělaly různé více či méně podstatné změny ve svém fungování. Ty působily nejen na vnitřní institucionální struktury, ale také navenek. Na konci padesátých let po podepsání takzvaných Římských smluv nebyla všechna tři společenství ničím jiným než politicky ustavenými mezinárodními organizacemi s téměř nulovou vazbou na občana. Zakládající smlouvy sice znají možnost přímých voleb (článek 21 Smlouvy o ESUO, tak i následná Smlouva o EHS v článku 138), nicméně přímé volby se nakonec konaly až v roce 1979.

EU se dnes otevřeně hlásí k principům zastupitelské demokracie (SEU revidovaná Lisabonskou smlouvou: čl. 10). Předpokládá se tedy, že občané (voliči) se účastní politického rozhodování tím, že si volí své reprezentanty do legislativního sboru, Evropského parlamentu (EP). Činí tak na základě všeobecného a přímého volebního práva (SFEU: čl. 223). Zvolení zástupci v EU tak podobně jako v dalších politických systémech reprezentují nejširší vrstvu obyvatelstva daného územního celku (Kopeček – Hloušek 2003: 21, 22). Logicky tak vzniká i vazba volič–zastupitel. Principem vazby je odpovědnost zastupitele vůči jeho voličům ve věci prosazování programu, za nějž kandidoval. Možností každého voliče je následně hodnocení daného zastupitele, poslance EP. Tento proces evaluace je ovšem možný jen ze předpokladu, že existuje možnost demokratické kontroly toho, co daný zastupitel dělá. Tedy když je režim přijímání rozhodnutí transparentní. Ostatně jak sám EP říká, „*voliči mají právo vědět, jak jejich zvolení zástupci hlasovali, aby je mohli poňnat k odpovědnosti*“ (Evropský parlament 2014).

K principu transparentnosti se EU sama hlásí a to hned v několika souvislostech. Otevřenost jednání evropských institucí je podmínkou vytvoření „*řádné správy věcí veřejných*“ (SFEU: čl. 15). Instituce mají za úkol zajistit „*transparentnost své činnosti*“ (SFEU: čl. 15) a mají smlouvami stanovený úkol opírat se o „*otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu*“ (SFEU: čl. 298).

Budování vazby mezi voličem a poslancem EP je závislé na několika faktorech. Poslanec může svůj názor prezentovat nejenom pomocí médií, sociálních sítí, ale také vnitřními instrumenty v EP. Příkladem může být také institut „*vysvětlení hlasování*“,¹ který je ovšem v proceduře EP relativní novinkou. Příkladem aktivity EP, která má posílit jeho transparentnost, je zveřejňování dílčích projednávaných položek v průběhu jednotlivých procedur schvalovacího procesu, uveřejňování zápisů projevů na plénu či online televize. Transparentnost ve věci hlasovacích výsledků je však bezpochyby nejvýznamnějším prvkem vazby mezi voličem a poslancem EP, a proto je výhradně na něj tento text zaměřen.

Soustředění pozornosti na EP je dáno nikoliv pouze faktem, že jde o jediný přímo volený orgán EU a jeho poslanci představují jedinou přímou vazbu na občany, ale také tím, že EP je vnímán jako legitimizační aktér (Follesdal – Hix 2006). Podle vlastní deklarace je „*neopomenutelným účastníkem při vytváření zákonů unie*“ (Evropský parlament 2012b) a „*zajišťuje demokratický dohled nad ostatními orgány Evropské unie*“ (Evropský parlament 2010). Proto by jeho chování a stejně tak chování jeho jednotlivých členů mělo být transparentní a mělo by být vystaveno demokratickému veřejnému dohledu. Jestliže tedy hovoříme o nutnosti zjistit demokratickou kontrolu v EU, pak právě v EP je nutné hledat mechanismy, které k tomu mohou přispět. Přirozeně za akceptace skutečnosti, že EP představuje parlament v organizaci *sui generis*, který je svými pravomocemi a rolí v politickém systému nesouměřitelný s vnitrostátními parlamenty.

CÍL A POSTUP

Cílem textu je popsat a zhodnotit historický vývoj formálních podmínek pro použití jmenovitého hlasování (*roll-call vote – RCV*) v Evropském parlamentu. Výzkum vychází z předpokladu, že čím transparentnější procedura hlasování je v EP používána, tím lépe může volič svého zastupitele kontrolovat. V každém případě je možnost veřejného a transparentního hlasování předpokladem demokratické kontroly EP ze strany občanů a následně podmínkou, aby EP byl legitimizačním prvkem politického systému EU.

Jmenovité hlasování užívané v EP považujeme za jedinou transparentní proceduru, protože pouze u něj jsou zaznamenávána hlasování jednotlivých poslanců podle jmen. Výchozím bodem článku je poskytnutí plného výčtu oblastí, kde EP umožňuje RCV, případně, kde je toto hlasování spouštěno automaticky. Text bude sledovat vývoj RCV, definovat podmínky jeho užití a přetrvávající limity. Analýza, která bude postavena především na výzkumu jednacích řádů EP, se pokusí vysvětlit, jakým způsobem a kterými faktory je RCV vymezeno.

Impulzem k takto vymezenému výzkumu je v první řadě skutečnost, že volba hlasovacích procedur je zcela v rukou EP. Není definována ani primárním právem, ani žádným legislativním aktem. Striktní pravidla se týkají pouze legislativních procedur a hlasovacích kvor – většin, které jsou potřeba pro schválení jednotlivých předloh. Všechna ostatní pravidla pak EP jako celek může měnit dle své vůle a podle svých potřeb v rámci revizí jednacích řádů (viz aktuálně SFEU: čl. 232). Rozhodnutí, zda a jaká hlasování budou podléhat demokratické kontrole, je tedy svobodně utvářeno přímo v EP.

Druhým podnětem ke stanovení cílů výzkumu byla reforma Jednacího řádu EP uskutečněná v roce 2009, kdy byl zaveden institut takzvaného konečného hlasování. Jde o obligatorní nastolení RCV v okamžiku, kdy se hlasuje o konečné předloze v rámci legislativního procesu.² Je otázkou, zda reforma z roku 2009, která přidala další pravidlo pro automatické spuštění RCV, měla zásadní dopad na možnost demokratické kontroly poslanců v EP. Případně, zda byl krok učiněn v roce 2009 pouze historickou výjimkou, na niž poslanci již dále ničím nenavázali. Význam RCV pro EP je viditelný také z reformy navržené na začátku roku 2014, kdy se výbory EP začaly zabývat otázkou užití této formy hlasování (Evropský parlament 2014).

Role EP je daleko širší než pouhé schvalování legislativy v EU. Analýza proto bude směřovat i k zodpovězení otázky, zda je posílení transparentnosti patrné i v jiných hlasovacích

procedurách. Zejména v proceduře schvalování rozpočtu, mezinárodních dohod či volby Evropské komise. Právě tyto procesy jsou totiž nejenom velice významné, ale ve svém důsledku mediálně viditelnější a tím přístupnější voliči.

Konkrétní výzkum je proveden na 33 jednacích řádech Shromáždění (později Evropského parlamentu),³ v nichž je zkoumáno, za jakých podmínek je použito RCV na plenárním zasedání.

Historická analýza hlasovacích modalit v EP navazuje na již existující výzkum, který lze rozdělit do několika skupin. Hlasovacími procedurami se zabývá například Simon Hix, který ve svých pracích uvádí, že využití RCV se týká důležitějších hlasování. Podle něj je vhodné se jejich analýzou zabývat, neboť dostatečně reprezentují způsoby hlasování poslanců (Hix – Noury – Roland 2007: 30). Existují ovšem autoři, kteří razí zcela opačnou myšlenku a Hixovi oponují. Tvrdí, že RCV jsou používána spíše v méně důležitých otázkách, nezahrnují celé spektrum problematiky, kterou se EP zabývá. Dodávají také, že RCV nejsou rovnoměrně vyvolávána napříč politickými skupinami. Z tohoto tito autoři vyvozují závěr, že systém zkoumání chování poslanců skrze RCV není zcela důvěryhodný a přesvědčivý (Carrubba – Gabel 1999; Gabel – Carruba 2004; Carrubba et al. 2006; Hug 2010). Dalším důvodem, proč jsou RCV spekulativním zdrojem výzkumu, je důvod jejich aplikace. Jak uvádí David Judge a David Earnshaw, RCV jsou strategickým nástrojem používaným lídry politických skupin k signalizaci postoje skupiny vůči voličům, zájmovým skupinám, jiným politickým skupinám či jiným institucím EU. Jsou také nástrojem, který umožňuje odkrýt postoje jiných politických skupin (Judge – Earnshaw 2008: 144; blíže také Thiem 2006). Což dokumentuje i výzkum Siima Trumma, který prokazuje, že vzorce chování při RCV a jiných druhích hlasování se liší (Trumm b. d.). Jedním z důvodů, proč nejspíše není možné zobecňovat chování poslanců jen na základě RCV, je také velký podíl hlasování o rezolucích EP. Tato hlasování nemají žádný přímý dopad na politiku EU. RCV spuštěná v rámci spolurozhodování (řádné legislativní procedury) a při schvalování legislativy jsou tak v menšině (Hoyland 2006: 6).

Analýzou RCV, která má zpřístupňovat tato hlasování veřejnosti, se zabývá i server *voteWatch.eu*. Data z něj však mají pouze orientační charakter a jsou pro tento typ výzkumu nepoužitelná. Zmíněný server se totiž zabývá pouze hlasováními RCV, nezohledňuje ostatní hlasování a nenabízí údaje o velikosti podílu RCV. Výsledky jejich zkoumání z hlediska všech hlasování konaných v EP nejsou proto reprezentativní.

Jak ukazují zmíněné výzkumy, aktuálně se diskutuje o tom, nakolik jsou analýzy RCV průkazné. Jaké jsou motivace pro vyvolávání RCV, jaké jsou vzorce chování a jiné. Empirické výzkumy zabývající se reprezentativností vzorku RCV vzhledem k celkové populaci všech hlasování se v současné době v této debatě v podstatě nevyskytují. Poslední publikovaný text na toto téma je z roku 2006, přičemž jeho dataset je založen na hlasováních z let 1999–2000 (Carrubba et al. 2006). Z něj vyplývá, že zhruba 28 % všech hlasování probíhá pomocí RCV. U legislativních hlasování poměr dokonce klesá pouze na 7 %. Aktuálně se akademická obec liší v názorech, jaký objem RCV z celkového množství hlasování zaujímá. Odhady se pohybují mezi 15 a 33 % (Judge a Earnshaw 2008: 143). Pro současný EP a zkoumání RCV je tak zmíněný dataset v podstatě nepoužitelný, neboť od té doby EP velmi významně rozšířil oblast svých pravomocí a tím i proměnil své chování.

Náš text se snaží na RCV dívat z jiného pohledu a doplňuje současné výzkumy. Zaměřuje se na otázku, nakolik je RCV spojeno s demokratickou kontrolou EP. Tento text pracuje s předpokladem, že čím transparentnější hlasování členů Evropského parlamentu (*Member of the European Parliament – MEP*) jsou, tím lepší jsou podmínky pro kontrolu poslanců voliči. Transparentnosti hlasování je dosaženo jenom díky RCV. Objem výskytu RCV může voliči pomoci rozhodnout se o tom, zda mu chování daného poslance vyhovuje, a efektivněji tak zhodnotit své preference v příštích volbách.

Práce v první části objasňuje význam transparentnosti pro hlasování v EP. Následuje přehled pravomocí EP a analýza jeho hlasovacích procedur. Stěžejní část práce se

zaměřuje na RCV, zejména na podmínky pro jejich vyvolání a na výčet oblastí s automatickým spuštěním RCV. Vyvolání RCV je zkoumáno jak z hlediska individuálních poslanců, tak z hlediska politických skupin. Zjištěné skutečnosti jsou přehledně zaznamenány v tabulkách.

DEMOKRACIE A KONTROLA NA NADNÁRODNÍ ÚROVNI

Výchozím bodem našeho zkoumání je definování demokratických mechanismů na nadnárodní úrovni. Debata, zda a jak nadnárodní demokracii definovat a jaké parametry pro ni nastavit, neustále probíhá. Existuje tak několik proudů, které tento koncept různě uchopují – přes deliberativní demokracii, která se snaží otevřít veřejnou sféru napříč státy, až po kosmopolitní demokracii, která prosazuje globální občanství a demokratizaci globálních politických institucí (více Císař 2003). Slovy Ondřeje Císaře jde v době globalizace, kdy je zpochybňováno územní vymezení demokracie, „*o to, demokracii znovu promyslet takovým způsobem, aby mohla být svého teritoriálního ukotvení zbavena a mohla být aplikována také ve sféře mezinárodních vztahů*“ (Tamtéž: 352). V rámci evropského integračního prostoru lze vysledovat dvě varianty, o nichž se diskutuje (Fiala 2007). První škola vidí v centru debaty pojem *démos*, který odkazuje na politický lid. Existence *dému* na úrovni EU by znamenala vytvoření jednotné politické komunity. V ní by identifikace občanů nebyla primárně spojena s národním státem, jak je tomu dnes, ale s EU. Někteří autoři zmiňují, že zde sice probíhá diskuse nad evropskými tématy v médiích a že v rámci EU vzniká mobilita občanů mezi jednotlivými státy, nicméně ani to nestačí ke konstrukci politického lidu. Ten je přitom základní legitimační bází evropských politik (Fuhse 2005: 51). Existují ovšem i názory na to, proč nikdy evropský *démos* ve smyslu národním v nadnárodní rovině nemůže vzniknout. Argumentem pro tento fakt je velikost lidu, neboť zde se vychází z předpokladu že „*the smaller the better*“. Tedy že čím větší váhu má jednotlivý občan, tím je systém demokratičtější. To ovšem pro poměrně velkou EU představuje značný handicap (Thomassen – Schmitt 1999: 10). Někteří autoři zacházejí dokonce ještě dále, když tvrdí, že sami občané nechtějí nebo nevyžadují *démos* na evropské úrovni. Chtějí totiž „*posílit odpovědnost svých národních vlád za to, jak tyto vlády jednají v mezivládní Radě ministrů. To znamená, že občané v každé zemi chtějí debatovat mezi sebou, ve své místním jazyce, jaká by měla být pozice jejich vlády k problémům EU*“ (Kymlicka 2002: 314, citováno dle Císař 2003: 365).

Druhá skupina pak nevnímá absenci *dému* jako zásadní. Pro politickou identifikaci jí stačí uznání univerzálních politických norem. Problémy vidí v takzvaném demokratickém deficitu, který EU sužuje (více například Kaniok 2011). Ve spojení s demokratickým deficitem se hovoří o ztrátě moci národních parlamentů, která ovšem není dostatečně vykompenzována nárůstem moci EP (Thomassen – Schmitt 1999: 4). Podle Simona Hixe je základním problémem EU slabý EP. Ten sice v průběhu historie posílil, nicméně stále nehraje dominantní roli, což by jako jediná přímo volená instituce měl. Dalším problematickým bodem jsou volby do EP, které by měly být daleko víc spojeny s evropskými tématy. Zásadní otázky evropské integrace by dále měly být provázeny všeobecnými referendy. A také by mělo dojít k větší transparentci jak v EP, tak v Radě EU právě prostřednictvím zkoumaných jmenovitých hlasování (viz například Follesdal – Hix 2006; Hix 2005).

Tento text nehledá odpověď na otázku, zda existuje evropský *démos*. Pro účely výzkumu jmenovitého hlasování předpokládáme, že zastupitelská demokracie na nadnárodní rovině existuje, že existuje i lid se zájmem o evropskou problematiku (srovnej SEU revizovanou Lisabonskou smlouvou: čl. 10).⁴ S ohledem na ukotvení transparentnosti a demokratické odpovědnosti uvnitř EP považujeme možnost demokratické kontroly jednotlivých zastupitelů v EP za žádoucí a cílený stav.

Demokratická kontrola se odehrává v několika rovinách. Komplexně jsou transparentnost a demokratická kontrola vnímány ve vazbě na legitimitu EU (Scharpf 2006;

Bogdanor 2007). U konkrétních institucí, jako je Rada EU a zvláště pak u Evropské komise, je tento pojem chápán většinou ve spojení s kontrolou lobbingu či se zamezením korupci (Naurin 2007; srovnej Lindstedt – Naurin 2010). Úžeji zaměřené studie potom sledují například vývoj Evropské iniciativy pro transparentnost, která vyústila v přijetí společného unijního Rejstříku lobbistů (Greenwood – Dregerb 2013). Evropský parlament se sám jako instituce rovněž vymezuje vůči pojmu transparentnost. Vnímá často transparentnost a demokratickou kontrolu jako synonyma. Ve své nedávné studii zkoumající demokratičnost a transparentnost nalézá EP svou „*transparentnost a demokratickou odpovědnost*“ v průhlednosti hlasovacích procedur čili v dohledatelnosti chování jednotlivých poslanců (Evropský parlament 2012a).

EVROPSKÝ PARLAMENT

Postupný nárůst moci

Evropský parlament nebyl od začátku konstituován jako přímý zástupce lidu. Tím se v mnohém liší od parlamentů na národní úrovni. Do značné míry je tento fakt dán právě historií jeho vzniku. Evropský parlament má svého předchůdce ve Společném shromáždění ESUO, respektive po podepsání takzvaných Římských smluv v Evropském parlamentním shromáždění. Z pohledu našeho výzkumu a vazby mezi voličem a poslancem EP lze konstatovat velmi pozvolný vývoj. Na začátku evropské integrace žádná taková vazba nebyla a členové tohoto zastupitelského sboru byli v prvním období jmenováni národními parlamenty. Nic na tom nezměnil ani fakt, že v roce 1962 se Shromáždění přejmenovalo na Evropský parlament. Tento stav se změnil až roku 1979, kdy již můžeme o EP hovořit jako o přímém zástupci lidu na evropské úrovni (více Corbett – Jacobs – Shackleton 2011; Judge – Earshaw 2008; Kreppel 2001).

Podobně pozvolna probíhalo posilování kompetencí EP. Prvním krokem nad rámec kontrolního a konzultačního charakteru orgánu bylo zapojení do rozpočtového řízení v roce 1975. Kromě této oblasti byl ale EP mocensky velmi slabý a skutečnost, že má přímou vazbu na občany, se měla teprve projevit. Změna chování, již se EP velmi emancipoval a začal využívat svého potenciálu, nastala až momentem přímé volby. Za zmínku jistě stojí případ Izoglukóza⁵ či odmítnutí rozpočtu na rok 1980 (Hix 2005: 77; Dočkal – Kaniok – Závěšický 2007: 27).⁶ Ač pravomoci provést tyto kroky měl EP již dříve, až po přímých volbách, v nichž se změnila legitimizace i výběr členů EP, došlo k jakémusi „probuzení“. Tento zastupitelský orgán začal naplno využívat svých pravomocí daných primárním právem a nebál se vstoupit do sporu s jinými institucemi. Následovalo posilování v oblasti legislativní, v níž se EP pomocí několika smluvních revizí dostal do pozice silného hráče disponujícího vetem. Postavení EP se měnilo také ve věci dalších pravomocí, jako je volba Evropské komise, rozšiřování EU nebo v neposlední řadě nedávná možnost vyslovit se ke svolání konventu před změnou smluv.

Dle posledních diskusí o volbě postbarossovske Evropské komise,⁷ jejíhož předsedu chtěl EP po volbách 2014 nominovat, lze předpokládat, že ambice EP nebyly doposud naplněny (Usnesení EP 2013). Dle smluv EP nicméně doposud není výchozím prvkem pro vytvoření evropské exekutivy, pouze je smlouvami dána vazba mezi nominací předsedy Evropské komise a výsledkem evropských voleb (srovnej SEU revidovanou Lisabonskou smlouvou: čl. 17).

Hlasovací procedury a oblasti vlivu EP

Od počátku integračního procesu byla v primárním právu pro jednotlivé pravomoci EP definována hlasovací kvora (srovnej SFEU: čl. 231), ale nikoliv již hlasovací procedury. Tento fenomén je ponechán zcela na jednacím řádu. Ostatně již od přijetí ustavujících smluv Shromáždění disponovalo právem přijmout vlastní jednacím řád (srovnej Smlouva o EHS: čl. 142) a tato pravomoc zůstala EP zachována dodnes (SFEU: čl. 232).

Dle možnosti kontroly hlasování z pohledu voliče a jeho vazby na poslance EP lze procedury rozdělit na hlasování s možností zjišťovat identitu jednotlivých poslanců ve spojení s jejich hlasem a na taková, u nichž se naopak hlasuje bez možnosti kontroly. Nekontrolovatelné je hlasování aklamací, elektronické a tajné hlasování. Poslanci v případě aklamace hlasují pouze zvednutím ruky a předsedající opticky zjišťuje, zda návrh získal podporu, nebo ne. Tento způsob hlasování přináší jen celkové výsledky, v nichž je zanesena pouze informace, zda byl návrh přijat, či přijat nebyl. U elektronického hlasování se většina již neurčuje pouze opticky, ale každý poslanec má možnost zmáčknutím tlačítka hlasovat pro jednu ze tří možností (pro, proti, zdržel se). K danému návrhu se nicméně již dále nezaznamenává, jak který poslanec hlasoval, ale zaznamenán je pouze celkový výsledek, tedy počty poslanců, kteří hlasovali pro, proti nebo se zdrželi. Z takového hlasování nelze dohledat jednotlivý postoj daného poslance k návrhu, ale pouze postoj EP jako celku. Tajné hlasování je pak takový postup, kdy je zveřejněn seznam hlasujících poslanců, nicméně není zveřejněno, jak hlasovali. Je znám tedy pouze součet hlasů pro, proti a zdržel se. Ve všech těchto modelech je vazba mezi voličem a poslancem EP zcela nerealizovatelná, protože volič nemá možnost zjistit postoj svého poslance.

Jediným hlasováním, u něhož lze konkrétní chování jednotlivých poslanců dohledat, je jmenovité hlasování – RCV. Při takovémto typu hlasování se již zaznamenávají hlasování každého jednotlivého poslance. Lze tak vyčíst, nejen zda byl návrh přijat a jakou většinou, ale i konkrétně, jak který poslanec pro předkládaný text hlasoval. Tyto hlasovací archy jsou povinně zveřejňovány, a tak si každý občan může dohledat, jak se jeho poslanec u projednávaného tématu zachoval. Takto evidovaná hlasování nabízí možnost provést hlubší analýzu a jde o jediný typ hlasování, u něhož lze chování poslanců zkoumat a podrobovat ho demokratické kontrole.

Jak bylo naznačeno výše, hlasovací procedury, a tudíž i míru demokratické transparentnosti při vykonávání jednotlivých pravomocí určuje přímo EP. Mezi zásadní pravomoci patří úkony spojené se základním hlasováním ovlivňujícím samotné jádro institucionálního systému a další rozvoj EU. Dnes nezpochybnitelné postavení EP v těchto procesech se vyvíjelo postupně a je ukotveno podobně jako legislativní zapojení EP nebo proces přijímání rozpočtu přímo v primárním právu.

V případech významných hlasování je situace dle jednacího řádu EP z července 2013 následující: V první řadě jde o volbu Evropské komise, a to dvoustupňovou (SEU revidovaná Lisabonskou smlouvou: čl. 17).⁸ Při hlasování o předsedovi Evropské komise (RoP 2013: čl. 105) se aktuálně užívá tajné hlasování a následně při hlasování o celé Evropské komisi (Tamtéž: čl. 106) se hlasuje pomocí RCV. V rámci postupu o jejím odvolání (SFEU: čl. 234) se také používá jmenovité hlasování (RoP 2013: čl. 107). V případě rozšíření EU, kde je souhlas EP nezbytný (SEU revidovaná Lisabonskou smlouvou: čl. 49; RoP 2013: čl. 74c), žádosti o vystoupení z EU (SEU revidovaná Lisabonskou smlouvou: čl. 50; RoP 2013: čl. 74d), obrany základních hodnot EU (SEU revidovaná Lisabonskou smlouvou: čl. 7, RoP 2013: čl. 74e), souhlasu s mezinárodními smlouvami (SFEU: čl. 218) a obdobně také u rozhodnutí svolat Konvent v souvislosti se změnou smluv (SEU revidovaná Lisabonskou smlouvou: čl. 48, RoP 2013: čl. 74a) či povolení posílené spolupráce (SFEU: čl. 329; RoP 2013: 74g) jednací řád EP stanovuje pouze počet odevzdaných hlasů, nikoliv jejich formu či to, zda je hlasování tajné. Další oblastí, kde lze nalézt použití RCV, je rozpočet. V přijímání rozpočtu je dnes EP ve svých možnostech schvalování roven Radě EU (SFEU: čl. 314). Parlament má stanovenu hlasovací proceduru pouze v případě, že dojde na hlasování o společném návrhu z dohodovacího výboru (RoP 2013: čl. 75d) – tehdy se hlasuje jmenovitě, v jiných fázích rozpočtového procesu není žádná procedura určena (RoP 2013: čl. 75–75c). Evropský parlament má rovněž pravomoc volit ombudsmana (SFEU: čl. 228) a v této věci hlasuje tajně (RoP 2013: čl. 204).⁹

Nejvýznamnější rolí EP je jeho podíl na legislativní činnosti. Parlament je společně s Radou EU jedním z legislativních orgánů. Jeho úkolem je schvalovat či revidovat navržené legislativní akty, a to především takzvaným řádným legislativním postupem (SFEU: čl. 294). Zde je při konečném hlasování užíváno RCV. Poslední revize jednacího řádu dotýkající se problematiky RCV pochází z února 2014, kdy EP schválil novelu, jež zavádí jmenovitá hlasování také ve výborech. Opět jde o konečné hlasování u návrhu legislativního aktu. RCV lze nově ve výborech také vyvolat, a to jednou čtvrtinou členů výboru. Práce ve výborech je základním opěrným bodem celého parlamentního systému. Možnost monitorování poslance pomocí RCV ve výborech však voliči poskytuje více informací výhradně v segmentu politik, kde je poslanec angažován prostřednictvím členství ve výboru (RoP 2014: čl. 166 a 195). Pro legitimitu finálních rozhodnutí a vazbu mezi voličem a poslancem EP je proto klíčové hlasování na plénu.

Poslední z pravomocí je jeho samostatná činnost, která vychází z vlastní iniciativy. Výstupem této aktivity jsou většinou návrhy usnesení (RoP 2013: čl. 120) či doporučení Radě (RoP 2013: čl. 121), které nicméně nejsou nijak právně závazné. V těchto případech hlasuje EP primárně aklamačně.

Přehledný výčet všech činností, v nichž má EP rozhodovací pravomoc a nejde pouze o konzultaci, je uveden v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1
Výčet oblastí působení EP a možnost aplikace RCV v plénu

Oblasti působení Evropského parlamentu	Typ hlasování
Volba předsedy Evropské komise	Tajné, RCV je vyloučeno
Volba Evropské komise jako celku	RCV
Odvolání Evropské komise	RCV
<i>Hlasování o rozšíření EU</i>	Na žádost
<i>Vystoupení z EU</i>	
<i>Obrana základních hodnot</i>	
Souhlas s mezinárodními smlouvami	
<i>Podání návrhu na svolání konventu</i>	
<i>Povolení posílené spolupráce</i>	
Přijímání rozpočtu	RCV v druhém čtení po Dohodovacím výboru
Volba ombudsmana	Tajné, RCV je vyloučeno
Řádný legislativní proces	RCV u konečného hlasování, jinde na žádost
Samostatná činnost parlamentu	Na žádost

Zdroj: Autoři dle jednacích řádů EP.

Z tabulky je patrné, že oblasti s automatickým užitím RCV jsou pouze tři. Ve čtvrté eventualitě jde pouze o jednu, a to závěrečnou, a nikoliv typickou fázi rozpočtového řízení. Ve dvou oblastech je hlasování s použitím RCV vyloučeno zcela. Ve většině aktivit EP, a to včetně významných položek, jako je například hlasování o rozšíření nebo souhlas s mezinárodními smlouvami, jde hlasování RCV vyvolat. Položky označené v tabulce

kurzivou EP sám dle svého jednacního řádu označuje jako „ústavní záležitosti“ (RoP 2013: kapitola 6a).¹⁰ Paradoxem je, že navzdory významu, které jim přisuzuje, v nich automatické spuštění RCV nenajdeme.

JMENOVITÉ HLASOVÁNÍ V EVROPSKÉM PARLAMENTU

Ukotvení jmenovitého hlasování v jednacích řádech

Cílem výzkumu jednacích řádů je zjistit nastavení RCV. Tato část se bude snažit empiricky zkoumat podmínku vazby mezi voličem a poslancem EP na základě institucionálního nastavení EP. Jak již bylo zmíněno, pravidla daná jednacími řády přijímá výhradně EP (SFEU: čl. 232). Záleží tedy čistě na vnitřní institucionální dohodě poslanců, jaká pravidla a za jakých podmínek budou nastolena.

Proceduru RCV zná jednací řád EP již od svého počátku. Poměrně zásadně se ovšem měnila pravidla vyvolání tohoto hlasování. Celé období se dá rozdělit zhruba do tří fází. První z nich je etapa od začátku Shromáždění až po rok 1983. Toto období je charakteristické tím, že pro RCV je jediné omezující pravidlo konkrétní počet poslanců, posléze přibývá i možnost vyvolání RCV na žádost politické skupiny. Druhé období, které je datováno do roku 1998, vykazuje již první známky zpřísnění podmínek pro použití RCV. Třetí stadium trvá do současnosti a dochází v něm k inkorporaci dalších omezujících pravidel pro RCV.

Jmenovitá hlasování jako potvrzovací instrument

Počáteční éra EP by se dala charakterizovat jako volné období z hlediska možnosti používání RCV, které bylo omezeno jen počtem navrhovatelů. Bylo totiž možno vyvolat RCV na návrh devíti (RoP 1956: čl. 33), tedy 11,54 % poslanců, respektive deseti poslanců, což je 7,04 % (RoP 1965–1966: čl. 25) tehdejšího Shromáždění, a v případech, kdy bylo hlasováno kvalifikovanou většinou. Od roku 1968 začíná postupný proces změn. Nejprve je změněn postup při nerozhodné aklamaci, kdy jako v předchozích letech přichází na řadu stoupnutí/sednutí poslanců. Nicméně platí, že pokud ani tak není vizuálně jasno, přichází ověření pomocí RCV (RoP 1968: čl. 35).¹¹ Evropský parlament doznal po prvních volbách výraznou změnu v počtu svých poslanců a tato změna se projevila také v počtu poslanců nutných pro vyvolání RCV.¹² V důsledku zavedení přímé volby byl proto zvýšen počet poslanců potřebných pro jeho vyvolání z deseti na jednadvacet (RoP 1979: čl. 35). To při 410členném EP znamenalo 5,12 % poslanců Evropského parlamentu. Významným posunem bylo také přidání práva vyvolat hlasování pomocí RCV politické skupině (RoP 1979: čl. 35). Tato změna posílila orientaci poslanců z národních zájmů na politický program, za který byli zvoleni. Politické skupiny tak začaly hrát větší úlohu, což se projevilo i ve formálních změnách, jako je ta výše zmíněná.

V první fázi vývoje je tak vidět, že Shromáždění bylo chápáno pouze jako kontrolní orgán, který neměl žádné velké pravomoci. Jeho vazba na občana byla minimální. Poslanci EP jsou pouze delegováni a žádná reálná vazba na občana zde v podstatě vůbec není. Při hlasování se běžně používala aklamace. Ta odpovídala plně významu, jaký tato instituce v rámci struktury Evropského společenství měla. U nepřímě delegovaných členů nebyla potřeba znát přesnou politiku zastoupených politických skupin, natož jednotlivých poslanců. Důležitým prvkem bylo rozhodnutí jako celek, k čemuž právě aklamace plně postačovala.

Z historického hlediska bylo RCV užíváno nejprve jako zpřesnění aklamace. Toto nastavení dokazuje, že RCV nebyla chápána jako něco významného a že chování jednotlivých poslanců a důraz na transparentnost chování členů EP nebyly zásadní. Žádnou faktickou změnu pro nastavení procedury RCV neznamenal ani zavedení přímých voleb. Paradoxem celé situace je totiž fakt, že hlasovací procedura před přímými volbami a po nich nedoznala z hlediska odpovědnosti k voliči v podstatě žádných změn. Evropský

parlament sice získal jako jediný orgán legitimitu přímo od voličů, nicméně jeho chování k voličům se nijak nezměnilo.

Jmenovitá hlasování na vyžádání

Dosavadní omezení v užití RCV pomocí počtu poslanců bylo rozšířeno v roce 1984, kdy byla procedura zpřísněna. Její vyvolání bylo podmíněno psanou formou, tedy již nebylo možné vyvolat RCV pouze na ústní požádání (RoP 1984: čl. 77). V říjnu 1993 jednacím řád EP, který se připravoval na Smlouvu o EU, zavedl několik novinek. Při nerozhodnosti aklamací odpadlo hlasování RCV (RoP 1993: čl. 118).¹³ Jmenovitě hlasování je tak jen na vyžádání – konkrétně 23 (RoP 1993: čl. 119), později až 29 (RoP 1995: čl. 119) poslanců (5,11 % z celku) nebo politické skupiny, a to na písemnou žádost.

Tabulka č. 2
Popis hlasovací procedury RCV ve Shromáždění

Rok, měsíc	Jmenovitě hlasování jako potvrzovací instrument											Jmenovitě hlasování na vyžádání						
	1956, březen	1965–1966	1968, leden	1972, prosinec	1973, březen	1974, leden	1976, červenec	1976, prosinec	1977, květen	1978, listopad	1979, duben	1979, listopad	1981, prosinec	1983, únor	1984, červen	1987, červen	1989, červenec	1991, únor
Podmínky pro RCV	na návrh 9 poslanců a v případech vyžadujících kvalifikovanou většinu*	na návrh 10 poslanců a v případech vyžadujících kvalifikovanou většinu*	<i>pokud není průkazné sednutí/stoupnutí;</i> na návrh 10 poslanců a v případech vyžadujících kvalifikovanou většinu*			pokud není průkazné sednutí/stoupnutí; na návrh 10 poslanců			pokud není průkazné sednutí/stoupnutí; na návrh 21 poslanců nebo <i>politické skupiny</i>			pokud není průkazné sednutí/stoupnutí; na návrh 23 poslanců nebo politické skupiny – <i>psanou formou</i>						
Relativní poměr pro vyvolání RCV	11,5 % z 78 (1952–1962) 6,34 % z 142 (1962–1965)	7,04 % z 142 (1965–1968)	7,04 % z 142 (1968–1972)	5,05 % z 198 (1972–1976)			5,05 % z 198 (1976–1979)	5,12 % z 410 (1979–1981)			4,84 % z 434 (1981–1984)		5,30 % z 434 (1984–1986)		4,44 % z 518 (1986–1993)			

* Kvalifikovanou většinou se v daných jednacích rádech rozumí konkrétní definovaná většina. Nejde o kvalifikovanou většinu používanou v Radě EU.

Legenda: Písmo vysázené kurzivou symbolizuje novinku v daném jednacím rádu.

Zdroj: Autoři dle jednacích rádu EP.

Z instrumentu, který byl zčásti kontrolním nástrojem aklamace, se vyvinul nástroj jasně deklarace názorů. Platilo to však pouze tehdy, když o to sami MEP stojí. Podmínku psané formy lze chápat jako snahu o omezení strategického využívání RCV dovnitř EP, neboť psaná forma je komplikovanější a pomalejší a tím nevhodná pro nutnou rychlou reakci při případném špatném nastavení hlasovacích poměrů v EP. Z hlediska našeho výzkumu je tato změna dalším omezením vazby mezi voličem a poslancem, neboť se proces použití RCV komplikuje.

Zpřísnění podmínek pro jmenovitá hlasování

Třetí etapu charakterizuje další zpřísnění podmínek pro vyvolání RCV. Již nestačilo o RCV žádat před začátkem hlasování, ale o tomto záměru musel být od roku 1999

či Evropském parlamentu mezi lety 1956 a 2013

Jmenovitě hlasování na vyžádání						Zpřísnění podmínek pro jmenovitě hlasování									
1993, říjen	1994, červen	1995, únor	1996, únor	1996, listopad	1998, únor	1999, červen	2002, červenec	2005, září	2007, leden	2009, červenec	2009, prosinec	2010, červenec	2013, leden	2013, červenec	
na návrh 23 poslanců nebo politické skupiny – psanou formou	na návrh 26 poslanců nebo politické skupiny – psanou formou	na návrh 29 poslanců nebo politické skupiny – psanou formou	na návrh 29 poslanců nebo politické skupiny – psanou formou	na návrh 29 poslanců nebo politické skupiny – psanou formou	na návrh 29 poslanců nebo politické skupiny – psanou formou	na návrh politické skupiny nebo 32 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 37 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 40 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 40 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 40 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 40 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 40 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 40 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 40 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>	na návrh politické skupiny nebo 40 poslanců – psanou formou <i>večer před hlasováním, pokud předseda nestanoví jiný termín</i>
4,44 % z 518 (1993–1994)	4,59 % z 567 (1994–1995)	4,63 % z 626 (1995–1999)	4,63 % z 626 (1995–1999)	4,63 % z 626 (1995–1999)	4,63 % z 626 (1995–1999)	5,11 % z 626 (1999–2001)	4,06 % ze 788 (2001–2004)	5,05 % z 732 (2005–2007)	5,10 % ze 785 (2007–2009)	5,43 % ze 736 (2009–2010)	5,31 % ze 754 (2010–2013)	5,31 % ze 754 (2010–2013)	5,22 % ze 766 (2013)	5,22 % ze 766 (2013)	

Pokračování tabulky ze s. 72.

informován předseda EP již večer předem (RoP 1999: čl. 134).¹⁴ Je otázka, jaký reálný dopad na podobu hlasovací strategie tato ohlašování předem mají. Nicméně z hlediska větší otevřenosti vůči voličům tento fakt dále komplikuje demokratickou kontrolu, neboť hlasování pomocí RCV je tím více nedostupné a méně použitelné. Zajímavostí je, že v tomto článku došlo ke změně výčtu oprávněných žadatelů, kdy byly politické skupiny předřazeny před jednotlivé poslance. Tímto byla i formálně zdůrazněna důležitost politických frakcí před jednotlivými individuálními poslanci.

Pravidla pro vyvolávání RCV v jednotlivých jednacích rádech, včetně odpovídajících procent poslanců z celku, jsou zanesena v tabulce č. 2, která dokumentuje vývoj v čase. Z tabulky je patrné, že po prvních přímých volbách do EP se hladina pro vyvolání RCV pro poslance pohybovala okolo 5 % osob. Údaje v tabulce jsou ilustrativní, protože kombinují celkový počet poslanců daný revizí primárního práva a odpovídající verzi jednacího

Tabulka č. 3
Podmínky pro vznik politické skupiny ve srovnání s počtem poslanců, kteří mohou vyvolat RCV

Rok změny počtu poslanců pro vyvolání RCV	Počet poslanců pro vyvolání RCV (relativní poměr z celku EP)	Podmínky pro vznik politické skupiny (počet členských států – poslanců EP)	Relativní poměr počtu MEP pro vznik politické skupiny vůči celému EP
1979	21 (5,12 %)	1 stát – 21 poslanců 2 státy – 15 poslanců 3 a více států – 10 poslanců	5,12–2,44 %
1984	23 (5,30 %)	1 stát – 21 poslanců 2 stát – 15 poslanců 3 a více států – 10 poslanců	4,84–2,30 %
1994	26 (4,59 %)	1 stát – 26 poslanců 2 stát – 21 poslanců 3 stát – 16 poslanců 4 a více států – 13 poslanců	5,02–2,51 %
1995	29 (4,63 %)	1 stát – 29 poslanců 2 státy – 23 poslanců 3 státy – 18 poslanců 4 a více států – 14 poslanců	5,11–2,47 %
1999	32 (5,11 %)	2 státy – 23 poslanců 3 státy – 18 poslanců 4 a více států – 14 poslanců	3,67–2,24 %
2005	37 (5,05 %)	19 poslanců z minimálně 1/5 států	2,60 %
2007	40 (5,10 %)	20 poslanců z minimálně 1/5 států	2,55 %

Zdroj: Autoři dle jednacích řádů EP.

řádu. Na revizi primárního práva však revize jednacího řádu vždy bezprostředně nena-
vazovala. V sloupcích tabulky jsou představeny jednotlivé jednací řády, vždy s odkazem
na měsíc a rok, z něhož pocházejí, dle dané tištěné, případně elektronické verze. Výjim-
kou je jednací řád z let 1965–1966, který není označen jedním rokem, ale vymezením
období. Proto je jako jediný i takto zanesen v tabulce. V řádku je pak vždy vypsáno, za
jakých podmínek a kdy se RCV používalo. Při čtení tabulky je třeba zohlednit skuteč-
nost, že formální počet poslanců ne vždy odpovídal reálnému počtu zvolených osob. Pří-
kladem jsou roky 2004–2007, kdy Smlouva z Nice umožňovala 736 poslanců, ale zvol-
eno bylo jen 732.

Právo politických skupin vyvolat jmenovitá hlasování

Politické skupiny získaly právo vyvolat RCV po prvních přímých volbách do EP. Pod-
mínky pro vytváření politických skupin se přirozeně v průběhu vývoje a také v následku
rozšiřování měnily. Původně mohla politická skupina vzniknout jen na základě daného
počtu poslanců, později byl zohledněn počet států tvořících frakci v určení počtu poslan-
ců za danou zemi. Výsledkem postupné proměny podmínek tvorby politických skupin by-
lo ukotvení minimálního počtu zastoupených zemí v jedné frakci. V tabulce č. 3 je vidět
srovnání několika údajů: počet individuálních poslanců, případně podmínky vytváření po-
litické skupiny a jejich podíl na celkovém počtu poslanců.

Z tabulky č. 3 je patrné, že podmínky pro vyvolání RCV byly pro frakce stejné nebo
snazší než pro skupinu individuálních poslanců. Čím širší ve smyslu počtu států frakce
byla, tím snazší pro ni bylo vyvolání RCV. Výsledkem zjištěného poměru velikosti frak-
cí vůči celku je skutečnost, že frakce jsou obecně favorizovány. Ačkoliv vyvolávání
RCV u individuálních poslanců osciluje okolo 5 %, u frakcí se trend neustále snižuje.
Ve srovnání s iniciativou individuálních poslanců stačí frakci k vyvolání RCV fakticky
poloviční počet za předpokladu, že se skládá z vyššího počtu členských států. Po roce
2005 se podmínky pro fungování frakcí stabilizovaly zrušením variability počtu člen-
ských států a mizí tím rozmezí procent. V roce 2013, který není zahrnut v tabulce,
protože není referenčním rokem změny počtu poslanců pro vyvolání RCV, je potřeb-
ný podíl pro frakci 3,26 %, tedy 25 poslanců, podobně v roce 2014, kdy je to 3,33 %
z celku.

Automatické použití jmenovitých hlasování

V určitých oblastech spadajících do pravomoci EP je RCV v plénu používáno automa-
ticky/obligatorně na základně jednacího řádu. Jmenovité hlasování je automaticky použi-
to, pokud Evropský parlament vykonává své pravomoci ve vztahu ke složení Evropské
komise, při schvalování rozpočtu a při takzvaném konečném hlasování. Jednotlivá auto-
matická hlasování jsou pro přehlednost zanesena do tabulky č. 4.

*Tabulka č. 4
Automatické spuštění RCV na plénu EP v letech 1957–2013*

Oblast	Trvání
Odvolání Evropské komise	od počátku
Volba předsedy Evropské komise	od roku 1993 do roku 2005
Hlasování o složení Evropské komise	od roku 1993
Rozpočet – společný text po dohodovacím řízení	od roku 2009
Konečné hlasování u legislativních aktů	od roku 2009

Zdroj: Autoři dle jednacíh řádů EP.

Zakotvení používání RCV při odvolání Evropské komise můžeme nalézt ve všech historických jednacích rádech (RoP 2013: čl. 107). Z toho lze dovodit, že tento výjimečný nástroj, který má sloužit jako poslední pojistka, byl vždy plánován jako co nejvíce transparentní, s přímou osobní odpovědností. Ač je RCV v této proceduře nastaveno od začátku, nelze ho považovat jako nástroj pomáhající dotvářet vazbu mezi voličem a poslancem EP. Tuto myšlenku potvrzuje i fakt, že odvolání Evropské komise nikdy nebylo dotaženo do konce.

Ve věci volby předsedy Evropské komise je situace komplikovanější. Maastrichtská smlouva dala EP nejprve možnost se vyjadřovat k jmenování předsedy Evropské komise (Smlouva o ES revidovaná Smlouvou o EU: čl. 158), a následně Amsterdamská smlouva tuto pravomoc povýšila na volbu (Smlouva o ES revidovaná Amsterdamskou smlouvou: čl. 214). Evropský parlament od roku 1993 při hlasování o předsedovi Evropské komise používal RCV (RoP 1993: čl. 32), ale pouze do roku 2005. Od tohoto roku již jednací řád přímo stanovuje tajné hlasování (RoP 2005: čl. 98). Transparentnost volby tím byla omezena. Tak jak na začátku nastavil EP tuto proceduru co nejotevřenější, a tedy přístupnou pro voliče, tajná volba vše opět zahaluje. EP v této proceduře odstoupil od nástroje, který mohl pomoci vytvářet vazbu mezi voličem a poslancem EP.

Smlouva o EU přináší změnu při sestavování Evropské komise jako celku. Poté co dalo primární právo tuto pravomoc do rukou poslanců, ji EP inkorporoval do svého jednacího řádu a od roku 1993 se o složení Evropské komise hlasuje pomocí RCV (RoP 1993: čl. 33). Je velmi důležité, že EP hned od počátku, kdy dostal pravomoc schvalovat Evropskou komisi, zvolil systém RCV. Hlasování o složení Evropské komise je důležitým nástrojem v rukou EP a transparentnost tohoto aktu je pozitivní. Umožňuje voliči budovat vazbu se svými poslanci a uskutečňovat demokratickou kontrolu.

U dalšího z klíčových hlasování, tedy u rozpočtové procedury, je možné vysledovat variantu, kdy je automaticky spuštěno RCV, a to v tom případě, kdy je rozpočet řešen až v dohodovacím výboru a společný text jde ke schválení do Rady a EP. Tento text pak EP automaticky musí schvalovat pomocí RCV (RoP 2009a: čl. 75d). Výše zmíněné automatické RCV v rámci rozpočtové procedury je jistým krokem vpřed. Nicméně je otázka, jak často se bude v rámci schvalování rozpočtu svolávat dohodovací výbor, neboť o ostatních částech procedury se nemusí povinně hlasovat jmenovitě. Je zde tedy vidět tendence EP k větší otevřenosti, ale spíše můžeme hovořit pouze o jakémsi symbolickém nakročení z hlediska možné demokratické kontroly.

Posledním významným hlasováním pomocí RCV, které je používáno automaticky, je takzvané konečné hlasování. Tento institut zavádí revize jednacího řádu EP z července roku 2009 (RoP 2009b: čl. 166) a týká se pouze oblastí spadajících do legislativní procedury. Je definováno jako hlasování, které proběhne elektronicky, a zároveň musí jít o hlasování o návrhu legislativního aktu, ať už jde o jediné, nebo konečné hlasování. Tento institut v podstatě poprvé stanovil implicitní pravidlo (pomineme-li hlasování spojená s Evropskou komisí) pro RCV a řekl tím, že všechna finální hlasování o legislativním aktu musí být podrobena hlasování po jménech. Z pohledu demokratické kontroly tak lze přesně dohledat, jak který poslanec hlasoval, což je zvláště u legislativních aktů stěžejní. Tento krok umožňuje prohloubit vazby mezi voliči a jejich poslanci. Možnost demokratické kontroly tak poprvé v historii EP zásadně vzrostla.

* * *

Tato práce si kladla za cíl popsat a zhodnotit formální podmínky pro použití procedury jmenovitého hlasování na plenárním hlasování EP. Text vychází z předpokladu existence zastupitelské demokracie, k níž se EU sama hlásí. Jmenovité hlasování zvyšuje transparentnost a významně tak posiluje vazbu mezi voličem a MEP. Vychází z vyjádření EP, že „transparentnosti a demokratické odpovědnosti“ lze dosáhnout průhledností hlasovacích

procedur čili dohledatelností chování jednotlivých poslanců. Text se soustředí výhradně na otázku instrumentální možnosti nastolení RCV uvnitř EP jakožto jediného transparentního hlasování.

Rozborem primárního práva a jednotlivých jednacích řádů od doby založení EHS bylo zjištěno, že pravidla vyvolávání RCV byla po celou dobu plně v rukou EP. Posílení vazby mezi voličem a poslancem EP byl tedy po celou dobu schopen ovlivnit přímo EP, a to nezávisle na primárním právu nebo dalších faktorech vývoje integrace. Pomineme-li automatické vyvolávání RCV, zjistíme, že EP navzdory svým možnostem opakovaně přidával počet podmínek pro vyvolávání tohoto hlasování. Na počátku se RCV používalo pouze na žádost a v případě hlasování kvalifikovanou většinou. Následně ho bylo po nějakou dobu používáno i jako revizního nástroje nejasné aklamace, nicméně ani takovouto „výsadu“ nelze chápat jako zásadní vychýlení ve prospěch RCV. Od roku 1993 se RCV používá jen a výhradně na žádost poslanců. S procesem rozšiřování se přirozeně zvyšoval počet poslanců potřebný pro spuštění RCV. Po roce 2000 bylo ale podání žádosti o vyvolání standardně vyžadováno již v předvečer hlasování, což představuje další administrativní bariéru RCV. Poměr poslanců nutný k vyvolání RCV je v průběhu historie navzdory opakovaným rozšířením EP poměrně stabilní a pohybuje se kolem hodnoty 5 %. Jinak je tomu u frakcí, které jsou postupně v užívání RCV favorizovány s tím, jak se EP víc a víc politizuje. S posilováním nadnárodního složení frakcí je užití RCV pro frakce jednodušší. Aktuálně se ustálilo na hodnotě nad 3 % z celkového počtu poslanců.

Politika EP ve vytváření podmínek pro jmenovité hlasování, které je patrné v tabulce č. 2, je do určité míry pochopitelná. V době delegovaných zástupců v EP, respektive Shromáždění, chyběla vazba na občana, a proto i procedura, která by umožňovala demokratickou kontrolu, nebyla zapotřebí. Po roce 1979 se však situace zásadně změnila přímými volbami. Utváření vazby mezi voličem a poslancem EP proto mělo být součástí procesu legitimizace, což se ovšem nestalo. Vývoj od prvních přímých voleb naopak dokládá, že demokratická kontrola stagnovala, ne-li se snižovala. Rok 1979, ale ani jiná další revize postavení EP v EU nepřinesla žádnou zásadní změnu. Vazba mezi voliči a poslanci byla naprosto stejně omezená, ne-li nefunkční, jako v případě nepřimo volených zástupců tohoto zákonodárského sboru na jeho počátku. Instituce totiž po celou dobu využívala jako základní nástroj hlasování aklamací.

Odlišná se zdá situace u výčtu hlasování, kde je užití RCV automatické. Od počátku integračního procesu byla tímto mechanismem vybavena procedura odvolávání Evropské komise, které je třeba rozumět jako nejvyššímu kontrolnímu aktu EP vůči evropské exekutivě. Pro vazbu mezi voličem a poslancem EP je však dosah této pravomoci marginální. Od roku 1957 totiž k odvolání EK nedošlo ani jednou. Nelze proto předpokládat, že tento mechanismus posiluje dohled voliče nad poslancem. Jinak je tomu u hlasování o složení Evropské komise, pro něž bylo automatické nastavení RCV nasazeno v roce 1993 a trvá dosud. Volič může sledovat postoj poslanců ke kandidátům na komisaře a následně také jmenovitě volbu kandidáta z vlastní země. Tento fakt je bezesporu významný. V rozporu k transparentnímu postoji EP ve věci hlasování o Evropské komisi jako celku se však jeví proměna procedury při volbě jejího předsedy. RCV bylo sice zavedeno, ale vzápětí ho v roce 2005 nahradila tajná volba. Netransparentnost chování poslanců v této poloze je zvlášť paradoxní vzhledem k tomu, že v březnu 2014 všechny relevantní politické skupiny v EP nominovaly své kandidáty na předsedu Evropské komise a tím odkryly své stranické zájmy (Press kit 2014). V každém případě jde o mechanismy, které se aktivují jednorázově jednou za pět let, a mají tudíž limitovaný dopad na míru transparentnosti v EU.

Positivně lze hodnotit zapojení RCV do poslední dohodovací fáze rozpočtového řízení a do finální fáze přijímání legislativy díky zavedení institutu konečného hlasování. V tomto smyslu byl rok 2009 skutečně přelomem ve vývoji. Šlo o předěl, protože transparentní hlasování RCV se stalo v těchto položkách standardem. I tento krok má však z hlediska vazby mezi voličem a poslancem EP své limity. V případě užití RCV v konečném hlasování

je vzhledem k délce a náročnosti legislativního procesu v EU žádoucí, aby bylo rozšířeno na všechny fáze přijímání legislativy. Podobně je tomu u konečné fáze v rozpočtovém řízení, kde je RCV jen u textu z dohodovacího výboru. Zde je význam zavedení RCV ještě menší, protože proces nemusí skončit právě touto fází spolupráce EP a Rady. Jde pouze o jednu z alternativ postupu obou institucí, nikoliv standard. RCV tedy ve skutečnosti nemusí být vůbec v rozpočtovém řízení použito.

Cílem textu bylo posoudit dle institucionálního nastavení uvnitř EU míru demokratické transparentnosti, která je podmínkou existence vazby mezi voličem a poslancem EP. Zařazení RCV na plénum (a posléze do výborů) v případě konečných hlasování je ve věci demokratické kontroly poslanců zásadním posunem vpřed. Otázkou zůstává, zda v agendě každodenních činností pouze konečná hlasování u legislativních aktů stačí k tomu, aby se vazba mezi voličem a poslance EP z dlouhodobého hlediska posilovala. Pokud má EP představovat instituci, která má mít legitimizační roli, je nezbytné generálně zvážit smysl institutu aklamace.

U řady hlasování by se mělo přehodnotit rozšíření RCV, protože právě tyto významné otázky přitahují pozornost médií a voličů. Vybraná hlasování s roční a víceletou periodicitou, jako je rozpočet a volba Evropské komise, prostor pro kontrolu sice otevírají, ale neumožňují ji dostatečně. Podobně zůstává paradoxem, že RCV není automaticky instalováno v oblastech, které EP označuje jako ústavní. Míru transparentnosti mají v případě zavádění RCV v rukou přímo poslanci. RCV je v dnešní moderní době bez zásadních technických omezení a v době po velikém rozšíření EU, kdy počet poslanců převyšuje 700 osob a zvyšuje organizační nároky na předsednictví, více než žádoucí.

¹ Jakýkoliv poslanec či politická skupina může podat ústní vysvětlení konečného hlasování (RoP 2013: čl. 170). Tímto institutem tak může být naznačena strategie a motivace při hlasování a tím i podporována vazba volič–poslanec.

² V praxi tato změna znamená, že u každého posledního hlasování (ať už je jediné, nebo před ním probíhají hlasování o pozměňovacích návrzích) o legislativním aktu musí být použito hlasování RCV.

³ Jednací řády od roku 1956 do roku 2004 jsou shromážděny na základě komunikace s Archivním a dokumentačním střediskem Evropského parlamentu. Zejména řády staršího data nejsou dostupné v elektronické formě, existují jen v archivu EP v tištěné formě. V této práci tedy předpokládáme, že archiv EP poskytl všechny verze jednacích řádů, kterými se EP či Shromáždění v historii řídily. Verze po roce 2004 jsme získali z aktuálních parlamentních stránek. Pro úplnost je potřeba dodat, že analýza nemohla být provedena na řádech vedených v jednom jazyce. Mezi lety 1973 a 2013 jsou analýze podrobeny řády napsané anglicky, dokumenty staršího data jsou pro neexistenci anglické mutace analyzovány v německé verzi.

⁴ Autoři si jsou vědomi námitky, že pro občany je velmi těžké vykonávat dohled nad zahraničněpolitickými tématy v národních státech, a že tedy jakýkoliv přesah do mezinárodního systému není vůbec možný (například Dahl 1999: 23). Naším cílem však není hodnotit obtížnost, ale samotnou instrumentální možnost.

⁵ Případ *Izoglukóza* se zjednodušeně týká sporu Rady Evropské unie a Evropského parlamentu, v němž byl rozporován právní předpis, který neprošel řádnou konzultací. Parlament tak neměl šanci vyjádřit se dříve, než Rada EU rozhodla. Evropský soudní dvůr mimo jiné zdůraznil, že „tato pravomoc je stěžejním prvkem institucionální rovnováhy požadované Smlouvou. Na úrovni Společenství odráží, byť v omezeném rozsahu, základní demokratickou zásadu, podle které se lid účastní výkonu moci prostřednictvím voleného zastupitelského sboru“ (Evropský soudní dvůr 1980).

⁶ Právo odmítnout rozpočet bylo EP uděleno v roce 1975 takzvanou druhou rozpočtovou smlouvou – tj. Bruselskou smlouvou.

⁷ Parlamentní frakce se rozhodly vygenerovat kandidáty na předsedu Evropské komise a toto své úsilí odvozuji z čl. 17 SEU revidované Lisabonskou smlouvou. Jako příklad lze uvést nominace Jeana-Clauda Junckera jako kandidáta na předsedu Evropské komise za Evropskou lidovou stranu (EPP; viz Euronews 2014a) nebo Martina Schulze za S&D (viz Euronews 2014b). Evropská rada to akceptovala, ačkoliv formální pravomoc navrhnout předsedu Evropské komise má dle zmíněného článku stále Evropská rada.

⁸ Obecně se užívá termín volba Evropské komise, nicméně dle smluv má každý stupeň jiný formát. V případě předsedy Evropské komise smlouvy hovoří o tom, že Evropský parlament kandidáta „zvolí“. U Evropské komise jako celku, tedy včetně vysokého představitele pro SZBP, smlouvy užívají termín „podléhá schválení“ EP (srovnej Smlouvu o EU revidovanou Lisabonskou smlouvou: čl. 17).

⁹ Autoři cíleně pomíjejí například konzultace při volbě členů Účetního dvora (SFEU: čl. 286), nebo volbu člena výboru, který rozhoduje o vhodnosti kandidátů na soudce (SFEU: čl. 255). V obou případech totiž nejde o přímou volbu EP, ale o „konzultaci“.

- ¹⁰ EP mezi ústavní záležitosti řadí také konzultaci při změně smluv a hlasování o složení EP. Oba případy v tabulce neuvádíme, protože EP v nich nerozhoduje, ale pouze je navrhuje (Rop 2013: kapitola 6a).
- ¹¹ Zajímavostí je, že v roce 1974 se mění kvorum potřebné pro platné RCV – z poloviny MEP se snížilo na jednu třetinu. Jeden z možných výkladů takového kroku je ten fakt, že narůstal počet RCV, a to i v souvislosti se změnou z roku 1968, a zároveň bylo obtížné dosahovat většinové účasti. Nicméně byla v tomto jednacím řádu zakotvena i jakási pojistka, která určovala, že při požadavku 30 a více poslanců musí být u RCV přítomna nadpoloviční většina. Krom toho se v jednacím řádu z prosince 1976 mění drobná věc – pravidlo pro usnášení schopnost v případě RCV není použito, pokud jde jen o určení nepřesné aklamace (RoP 1976).
- ¹² EP během svého vývoje průběžně zvyšoval počet svých zástupců. Po rozšíření v roce 1973 do úpravy pravidel nezasáhl, při dalším rozšiřování již však rostoucí počet poslanců byl impulzem ke změně podmínek vyvolávání RCV. S přímými volbami se počet členů EP téměř zdvojnásobil a tento fakt již znamenal přímou úpravu podmínek. Nicméně EP rostl i poté, a to nejen díky rozšiřování EU o nové státy.
- ¹³ Hlasování je při nerozhodnosti aklamací nahrazeno elektronickým přepočtem.
- ¹⁴ Nutnost informovat předsedu EP již večer před hlasováním byla poměrně zásadní novinkou, neboť žádost o RCV mohla být v předchozím období předložena těsně před hlasováním.

Literatura

- Bogdanor, Vernon et al. (2007): *Legitimacy, accountability and democracy in the European Union*. London: The Federal Trust for Education & Research, <http://mayapur.securesites.net/fedtrust/filepool/FedT_LAD.pdf>.
- Carruba, Clifford – Gabbel, Matthew (1999): *Roll-Call Votes and Party Discipline in the European Parliament*. Unpublished manuscript, <<http://aei.pitt.edu/2239/>>.
- Carruba, Clifford – Gabel, Matthew – Hug, Simon (2009): *Voting at the surface: Roll call votes in the European Parliament*. Paper prepared for presentation at the Colloque “Le parlement européen: Un parlement comme les autres?” IEE-ULB, 29 April 2009, <<http://www.unige.ch/ses/spo/static/simonhug/vas/vas.pdf>>.
- Carruba, Clifford – Gabel, Matthew – Murrah, Lacey – Clough, Ryan – Montgomery, Elizabeth – Schambach, Rebecca (2006): *Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Votes Analysis*. *British Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 4, s. 691–704.
- Císař, Ondřej (2003): *Teorie demokracie na úsvitu globálního věku*. In: Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír (eds.): *Demokracie: Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, s. 349–376.
- Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael (2011): *The European Parliament*. London: John Harper Publishing.
- Dahl, Robert A. (1999): *Can international organizations be democratic? A skeptic's view*. In: Shapiro, Ian – Hacker-Cordón, Casiano (eds.): *Democracy's Edges (Contemporary Political Theory)*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 19–36.
- Dočkal, Vít – Kaniok, Petr – Závěšický, Jan (2007): *Evropský parlament*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Fiala, Petr (2007): *Evropský mezičas: Nové otázky evropské integrace*. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal.
- Follesdal, Andreas – Hix, Simon (2006): *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, s. 533–562.
- Fuhse, Jan (2005): *Constructing a European 'Demos' – A Struggling Identity with Fuzzy Boundaries*. *Journal of Political Science*, Vol. 3, No. 1, s. 49–58.
- Gabbel, Matthew – Carruba, Clifford (2004): *The European Parliament and Transnational Political Representation: Party Groups and Political Conflict*. <<http://library.fes.de/pdf-files/id/02609.pdf>>.
- Greenwood, Justin – Dreger, Joanna (2013): *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?* *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 2, No. 2, s. 139–162, <<http://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v2/n2/full/iga20133a.html>>.
- Hix, Simon (2005): *Political System of the European Union*. Second Edition. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon – Noury, Abdul G. – Roland, Gérard (2007): *Democratic politics in European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoyland, Bjorn (2006): *Policy and Posture: Voting Behaviour in the European Parliament*, <<http://folk.uio.no/bjorkho/Hoyland-Itemresponse.pdf>>.
- Hug, Simon (2010): *Selection Effects in Roll Call Votes*. *British Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 1, s. 225–235.
- Judge, David – Earnshaw, David (2008): *The European Parliament*. London: Palgrave Macmillan.
- Kaniok, Petr (2011): *Statická, či dynamická Unie: Euroskepticismus a vnitřní legitimita evropské integrace*. *Mezinárodní vztahy*, Vol. 46, No. 4, s. 78–93.
- Kopeček, Lubomír – Hloušek, Vít (2003): *Fenomén demokracie*. In: Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír (eds.): *Demokracie: Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, s. 15–48.
- Kreppel, Amie (2001): *European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. New York: Cambridge University Press.
- Kymlicka, Will (2002): *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. New York: Oxford University Press.

KONZULTACE: JMENOVITÉ HLASOVÁNÍ V EVROPSKÉM PARLAMENTU

- Lindstedt, Catharina – Naurin, Daniel (2010): Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, Vol. 31, No. 3, s. 301–322.
- Naurin, Daniel (2007): *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*. Colchester: ECPR Press.
- Scharpf, Fritz W. (2006): *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Political Science Series. Vienna: Institute for Advanced Studies, <http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_107.pdf>.
- Thiem, Janina (2006): *Explaining Roll Call Vote Request in the European Parliament*, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-90.pdf?origin=publication_detail>.
- Thomassen, Jacques – Schmitt, Hermann (1999): Introduction: Political Representation and Legitimacy in the European Union. In: Schmitt, Hermann – Thomassen, Jacques (eds.): *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. New York: Oxford University Press, s. 3–24.
- Trumm, Siim (b. d.): *Invisible Votes: Non-Roll Call Votes in the European Parliament*, <http://www.elecDEM.eu/media/universityofexeter/elecDEM/pdfs/florence/Trumm_Invisible_Votes.pdf>.

Dokumenty

- Euronews (2014a): EPP chos Jean-Claude Juncker to run for European Commission president. *Euronews*, 7. 3. 2014, <<http://www.euronews.com/2014/03/07/luxembourgs-juncker-wins-centre-right-backing-in-bid-for-top-eu-job/>>.
- Euronews (2014b): Martin Schulz officiellement investi par les socialistes européens. *Euronews*, 1. 3. 2014, <<http://fr.euronews.com/2014/03/01/martin-schulz-officiellement-investi-par-les-socialistes-europeens/>>.
- Evropský parlament (2010): Po stopách Evropské unie, <http://www.evropsky-parlament.cz/ressource/static/files/Po_stop_ch_Evropske_unie_2010_.pdf>.
- Evropský parlament (2012a): Democratic scrutiny, transparency, and modalities of vote in the National Parliaments of the Members States and in The European Parliament, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/notes/join/2012/462506/IPOL-AFCO_NT\(2012\)462506_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/notes/join/2012/462506/IPOL-AFCO_NT(2012)462506_EN.pdf)>.
- Evropský parlament (2012b): *Vítejte v Evropském parlamentu*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Evropský parlament (2014): Návrh změny jednacího řádu Evropského parlamentu B7-0252/2013 (15. 1. 2014), odůvodnění Ústavního výboru EP, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0035+0+DOC+XML+V0//CS#title1>>.
- Evropský soudní dvůr (1980): Rozsudek Soudního dvora: Izoglukóza – výrobní kvóty, <http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0138-1979-200406995-05_00.html>.
- Press kit (2014): Příprava na volby nového předsedy Evropské komise, <<http://www.evropsky-parlament.cz/resource/static/files/100-dni---priprava-politickych-stran.pdf>>.
- SEU (2009): Smlouva o EU. In: Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování EU. Úřad vlády ČR.
- SFEU (2009): Smlouva o fungování EU. In: Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování EU. Úřad vlády ČR.
- RoP (1956): Geschäftsordnung. Parlamentní shromáždění ESUO, březen 1956.
- RoP (1965–1966): Geschäftsordnung. Evropský parlament.
- RoP (1968): Geschäftsordnung. Evropský parlament, leden 1968.
- RoP (1976): Rules of Procedure. Evropský parlament, prosinec 1976.
- RoP (1979): Rules of Procedure. Evropský parlament, listopad 1979.
- RoP (1984): Rules of Procedure. Evropský parlament, červen 1984.
- RoP (1993): Rules of Procedure. Evropský parlament, říjen 1993.
- RoP (1995): Rules of Procedure. Evropský parlament, únor 1995.
- RoP (1999): Rules of Procedure. Evropský parlament, červen 1999.
- RoP (2005): Rules of Procedure. Evropský parlament, září 2005.
- RoP (2009a): Rules of Procedure. Evropský parlament, prosinec 2009.
- RoP (2009b): Rules of Procedure. Evropský parlament, červenec 2009.
- RoP (2013): Rules of Procedure. Evropský parlament, červenec 2013.
- RoP (2014): Rules of Procedure. Evropský parlament, červenec 2014.
- Smlouva o založení EHS (1993): Smlouva o založení EHS. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Smlouva o založení ESUO (1993): Smlouva o založení ESUO. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Usnesení Evropského parlamentu (2013): Usnesení Evropského parlamentu ze dne 4. července 2013 o zlepšení praktických opatření pro konání evropských voleb v roce 2014, 2013/2102(INI), <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0323+0+DOC+XML+V0//CS>>.

Poznámka

Text byl zpracován v rámci plnění projektu Aktuální otázky evropské a mezinárodní politiky II (MUNI/A/0898/2013).

Auťori by rádi poděkovali oponentům a šěfredaktorovi Vítu Benešovi za podnětné připomínky.