



národní  
úložiště  
šedé  
literatury

## **Volby do Evropského parlamentu: Co mohou změnit?**

Hokovský, Radko  
2008

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-166129>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Licence Creative Commons Uveďte autora-Neužívejte dílo komerčně-Nezasahujte do díla 3.0 Česko

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 17.05.2024

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní [nusl.cz](http://nusl.cz) .



EVROPSKÉ  
HODNOTY



# VOLBY

DO EVROPSKÉHO  
PARLAMENTU:  
CO MOHOU ZMĚNIT?

Projekt byl podpořen odborem informování  
o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky.



Evropské hodnoty jsou nevládní neziskovou pro-evropskou výzkumnou a vzdělávací organizací – think and action tank – přispívající k rozvoji svobody, osobní zodpovědnosti a aktivní občanské společnosti. Evropské hodnoty, sídlící v Praze, jsou aktivní celoevropsky.

*Naší vizí je evropská společnost vědoma si hodnot a civilizační identity, na kterých stojí. Usilujeme o evropské politické společenství, které z těchto hodnot čerpá, dokáže je chránit a rozvíjet.*

*Hlásíme se k hodnotám, které považujeme za základ civilizačního rozvoje Západu. Trváme na osobní svobodě a zodpovědnosti, lidské důstojnosti, solidaritě, aktivní občanské společnosti, tržním hospodářství a demokratickém právním státě.*

*Zachování evropského způsobu života, který je na těchto hodnotách založený, není dnes zdaleka samozřejmostí. Evropa se snadno může stát pouze pasivním objektem globálního vývoje a ztratit tak možnost určovat svůj vlastní osud.*

*Naším posláním je formulovat a prosazovat řešení, díky nimž bude Evropa svobodnější, bezpečnější, silnější a bude více prosperovat. Proto se věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti, oslovujeme politiky, odborníky a širokou veřejnost.*

#### **Evropské hodnoty o.s.**

Vltavská 12 (budova VSFS)

150 00 Praha 5

+420 210 088 877

info@evropskehodnoty.cz

**[www.evropskehodnoty.cz](http://www.evropskehodnoty.cz)**

**[www.europeanvalues.net](http://www.europeanvalues.net)**

---

# VOLBY

---

DO EVROPSKÉHO  
PARLAMENTU:  
CO MOHOU ZMĚNIT?

Tato publikace vznikla v rámci projektu „Evropský parlament – Cesta k překonání demokratického deficitu“. **Projekt byl podpořen odborem informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky.**

Volby do Evropského parlamentu:  
Co mohou změnit?

Editor: Radko Hokovský  
Jazyková korektura: Michaela Trakslová, Anna Pokorná  
Obálka a sazba: Hana Dovinová  
Tisk: OMIKRON Praha spol. s r.o.

Vydavatel: Evropské hodnoty o.s.  
Vltavská 12, 150 00 Praha  
[www.evropskehodnoty.cz](http://www.evropskehodnoty.cz)  
[info@evropskehodnoty.cz](mailto:info@evropskehodnoty.cz)

© Evropské hodnoty o.s., Praha 2008  
ISBN 978-80-904158-1-2

Tato publikace je neprodejná.

---

## **OBSAH**

---

Předmluva	5
Význam Evropského parlamentu Rudolf Hrbek	9
Dospívání Evropského parlamentu Sara Hagemann	29
Diskuse: Nedostatek demokracie v EU? A co s tím? Andreas Føllesdal	39
Řešení: Více politického soutěžení v EU John Palmer	53
Volby do Evropského parlamentu v České republice Miroslav Mareš	67
Volební kampaně a marketingové metody Anna Matušková	83
Jak oslovit občany-voliče: Politická reklama Otto Eibel	99
O autorech	115
O Evropských hodnotách	121
Závěr a poděkování	129

## Volby do Evropského parlamentu: Co mohou změnit?

---

# PŘEDMLUVA

Evropská unie spolu se svými členskými státy včetně České republiky čelí řadě naléhavých a vážných výzev, ať už souvisejí se světovou finanční a hospodářskou krizí, klimatickými změnami, energetickou závislostí či s hrozbami spojenými s mezinárodním terorismem a obavami z neuspokojivého politického vývoje v Rusku. Od EU její občané očekávají, že se těmto výzvám, které se bezprostředně dotýkají života všech obyvatel, postaví rozhodně a jednotně. Zároveň ale občané Evropské unii kvůli komplikovanosti jejího institucionálního systému nerozumí a postrádají pocit, že by mohli její rozhodnutí a celkové směřování ovlivnit. Občané často nabývají dojmu, že rozhodnutí o jejich budoucnosti jsou přijímána nikoli jimi zvolenými představiteli v Evropském parlamentu či Radě ministrů, ale technokraticky, netransparentně a bez dostatečné demokratické kontroly.

Tato nerovnováha mezi oprávněným očekáváním, že Unie bude hrát ústřední roli při řešení závažných problémů, které světový vývoj přináší, a zároveň nedostatečnou podporou občanů v EU si žádá systémové odpovědi. Političtí představitelé na evropské i národní úrovni si tuto potřebu dlouhodobě uvědomují a v reformách uspořádání a fungování EU se také nejrůznějšími



způsoby pokoušeli Unii a její činnost občanům přiblížit. Jedním z příkladů těchto snah je postupné zvyšování pravomocí Evropského parlamentu coby jediné přímo volené instituce EU, které však samo o sobě těsnější vazbu s občany nezajistilo, jak ukazuje mimo jiné klesající účast v evropských volbách. Je tedy nutné hledat i jiné cesty jak rozhodování v Evropské unii občanům přiblížit, zvýšit jejich zájem a posílit důvěru.

Vážení čtenáři,

publikace, která se vám dostává do rukou, si klade za cíl zhodnotit roli, jakou hraje Evropský parlament ve fungování Unie, nabídnout analýzu demokratického deficitu EU a především navrhnout způsob jeho řešení. Ať už je čtenář voličem, kandidujícím politikem, novinářem, studentem či jinak aktivním členem občanské společnosti, najde v této publikaci cenné informace a doporučení, jež se týkají významu Evropského parlamentu, důležitosti evropských voleb a metod politického marketingu. Autory příspěvků jsou přední zahraniční i čeští odborníci, kteří vystoupili na konferenci, respektive expertním workshopu pořádaných asociací Evropské hodnoty v roce 2008.

V prvním příspěvku Rudolf Hrbek vysvětluje, jaký je význam Evropského parlamentu (dále v textu EP, Parlament), jakým způsobem se tato instituce vyvinula a jaké postupně získala kompetence. Profesor Hrbek srovnává EP s národními parlamenty a odlišuje mezi smluvně danými pravomocemi a důležitými politickými funkcemi, které si Parlament sám osvojil. V dalším příspěvku se Sara Hagemann zaměřuje na vnitřní politický život Evropského parlamentu a to zejména na skutečnost, že poslanci EP stále více hlasují podle své politické příslušnosti a, nikoliv své národnosti. Dr. Hagemann zdůrazňuje rostoucí význam evropských stranických skupin na rozhodování v EP a tedy i v Evropské unii.

V třetím příspěvku pojmenovává Andreas Føllesdal symptomy a diagnózy tzv. demokratického deficitu EU a shrnuje diskusi, která o tomto fenoménu probíhá. V závěru svého příspěvku profesor Føllesdal navrhuje řešení, jehož by se měly ujmout evropské politické strany. John Palmer, autor čtvrtého příspěvku, vysvětluje, proč tzv. poradní demokracie založená na široké konzultaci občanů nemůže sama o sobě zajistit legitimitu a podporu evropským institucím. Palmer podrobněji popisuje lék, který evropská demokracie potřebuje, a tím je podle něho otevřený střet evropských politických stran o křesla v Evropském parlamentu, ale i o evropská témata a post předsedy Evropské komise.

Miroslav Mareš v pátém příspěvku hodnotí dopady posledních voleb do EP na české politické strany i jejich evropské stranické skupiny a zamýšlí se nad tím, co můžeme očekávat od voleb v roce 2009. V následujícím příspěvku Anna Matušková nejprve představuje přístup politického marketingu, aby poté popsala konkrétní metody využitelné ve volebních kampaních do Evropského parlamentu. V sedmém a posledním příspěvku Otto Eibl objasňuje možnosti využití politické reklamy pro zvýšení zájmu občanů a voličů například o evropské volby.

Pevně věřím, že diskuse zprostředkovaná příspěvky v této publikaci může významně obohatit vlastní úvahy čtenářů o problematice nezájmu a nedůvěry občanů vůči evropské integraci. Zejména pak doufám, že návrhy řešení, které z textů vycházejí, budou hodnotným příspěvkem do české veřejné a politické debaty o dalším směřování Evropské unie.

Radko Hokovský

V Praze 8. prosince 2008



# VÝZNAM EVROPSKÉHO PARLAMENTU

**Rudolf Hrbek**

V červnu 2009 se konají příští volby do Evropského parlamentu (EP); občané 27 členských zemí EU v nich budou vyzváni, aby určili členy Evropského parlamentu pro další pětileté volební období (2009–2014). V průzkumu v celé EU (*Eurobarometr č. 69*) v létě 2007 znalo tento termín jen 16 % občanů v členských státech EU (v Česku 23 %). Zájem o volby v roce 2009 projevilo 46 % (v Česku 28 %) dotázaných, žádný zájem 51 % (v Česku 71 %). Rok před termínem voleb vyjádřilo 30 % (v Česku 26 %) dotázaných, že se chce voleb zúčastnit. Jako důvody proč nejít k volbám dotázaní uváděli: volbami a jejich výsledkem se přece nic nezmění; Evropský parlament je příliš málo známý; lidé mají k volbám příliš málo informací; Evropský parlament se nebude starat o zájmy občanů; lidé nemají pocit, že je tito poslanci zastupují. Ve stejném průzkumu prohlásilo 87 % (v Česku 90 %) dotázaných, že již o Evropském parlamentu slyšeli, a 75 % (v Česku 83 %) řeklo, že Evropský parlament hraje v životě EU důležitou roli. Pro 80 % všech dotázaných je transparentnost institucí EU důležitá, ale jen

26 % (v Česku rovněž 26 %) přikládají tuto transparentnost institucím EU v současnosti.

Tyto výsledky průzkumů ukazují nejistotu – i ambivalenci – občanů v členských státech EU, co se týká institucí EU – zvláště Evropského parlamentu. Čísla potvrzují stále více nedostačující znalosti a informace o Evropském parlamentu u velké většiny občanů, kteří jsou zároveň voliči.

Zcela jiné je hodnocení Evropského parlamentu odborníky; prakticky všechny výklady a analýzy Evropského parlamentu z vědecké a politické praxe docházejí k závěru, že Evropský parlament je taková instituce EU, jejíž role se v rozhodovacím systému EU během posledních desetiletí – zvláště od roku 1992/93 (Maastrichtská smlouva) – nejsilněji změnila<sup>1</sup>. Pokud v prvních letech své existence hrál jen vedlejší roli, má nyní nejen větší vliv, ale i rozmanitější spolurozhodovací pravomoci, a obě další hlavní instituce EU, Evropská komise a Evropská rada, jej nyní považují za důležitého spoluhráče v evropské aréně a jako takového ho respektují. To se ukazuje i v tom, že Evropský parlament je již po několika let výrazně preferovaným terčem lobování, zatímco do doby před asi 15–20 lety se lobisté v zásadě soustředili pouze na Evropskou komisi.<sup>2</sup>

Tento příspěvek proto vysvětluje důležitou roli Evropského parlamentu: na jedné straně v každodenním rozhodovacím procesu o politice EU v nejrůznějších politických oblastech, na druhé straně s výhledem na proces integrace jako takový, tedy další vývoj EU v co nejdemokratičtější a zároveň výkonné společenství, které je ve smlouvách označováno a definováno jako unie států a občanů.

## 1. Úvodní poznámky k Evropskému parlamentu

Již Evropské společenství uhlí a oceli, nazývané také Montánní unie, které v roce 1951 z iniciativy Francie (Schumanův plán a Monnetovo memorandum) založilo šest států (Francie, Spolková republika Německo, Belgie, Nizozemí, Lucembursko a Itálie) jako první nadnárodní společenství, mělo jako instituce vedle Vysokého úřadu (předchůdce dnešní Komise) a Rady ministrů (s vládami členských států) i parlamentní grémium, nazývané Společné shromáždění.

Toto shromáždění, předchůdce dnešního Evropského parlamentu, hrálo zpočátku jen vedlejší roli:

- V aplikaci práva, tedy sdílené legislativě, mělo shromáždění pouze poradní funkce: mohlo se vyjádřit k podkladům komise, ale rada tato stanoviska nemusela brát v úvahu a mohla se rozhodnout svobodně (většinou jednohlasně). Shromáždění tedy nemohlo ovlivnit politický obsah.
- Shromáždění bylo mnohem více zamýšleno jako kontrolní grémium: mohlo Komisi vyslovit nedůvěru, a tedy ji sesadit. Tato „negativní“ pravomoc však nebyla spjata s „pozitivní“ pravomocí vytvořit novou následnickou Komisi. To vysvětluje, proč prakticky nikdy nedošlo k hlasování o nedůvěře.
- Shromáždění také nebylo voleno přímo, ale sestávalo z poslanců národních parlamentů, kteří jimi byli do tohoto shromáždění vysláni. Jako držitelé takzvaného „dvojitého mandátu“ byli v podstatě přetížení a museli se rozhodnout, které úloze chtějí věnovat více času a váhy. Vzhledem k tomu, že shromáždění hrálo jen okrajovou roli, angažovalo se na evropské úrovni jen velmi málo poslanců.

Shromáždění, které vycházelo z těchto skromných počátků, se postupně vyvinulo v to, co je dnes Evropský parlament. Již v roce 1962 shromáždění rozhodlo nazývat se v budoucnosti „parlamentem“, dlouho předtím než toto označení bylo zahrnuto i do smluv. Se dvěma změnami smluv v roce 1970

a 1975 získalo shromáždění skutečné kompetence při schvalování rozpočtu společenství. Mohlo – ovšem jen u nepovinných výdajů<sup>3</sup> – provádět změny předběžného návrhu Komise a Rady a především muselo schválit celkový rozpočet, aby mohl nabýt platnosti. Rada, tedy vlády členských států, tak byla na shromáždění závislá, když chtěla zahájit určitou politiku nebo projekt, které byly spojeny s výdaji. To dávalo shromáždění obsahový vliv na rozpočet, a tím na udání stěžejních bodů politiky společenství, a shromáždění tuto novou „projednávací pravomoc“ využívalo a posilovalo svou roli v rozhodovacím procesu.

Zvláštní význam mělo rozhodnutí, které v roce 1974 učinily vlády členských států (tehdy již devíti), a sice nechat v roce 1979 poprvé volit „parlament“ přímou volbou – tak se nyní všeobecně nazývá. S touto přímou volbou byla spojena různá očekávání. V rámci volebního boje byla projednávána „evropská“ témata, tedy otázky politiky společenství, a tyto otázky tak byly stále silněji a pozorněji sledovány; dvojitý mandát *de facto* zmizel, neboť přímo zvolení poslanci se zcela soustředili na evropskou úroveň a následně zde viděli i příležitost k vlastní kariéře v tomto rámci – a ne na národní úrovni; zdvojnásobením počtu poslanců (410 oproti předešlým 198) se stále více parlamentářů zabývalo záležitostmi společenství, a tím byla automaticky posílena váha Evropského parlamentu; a především, přímo zvolený parlament a jeho členové intenzivně usilovali o silnější roli Evropského parlamentu, a měli proto i lepší šance na úspěch. V neposlední řadě pak nutno říci, že přímo zvolení poslanci se více starali o kontakty se svými voliči; intenzivnější komunikační vztahy zvyšují demokratickou legitimitu společenství a její politiku a mohou přispět k odbourání či minimálně snížení demokratického deficitu.

Evropský parlament hrál od prvních přímých voleb v roce 1979 skutečně větší a vlivnější úlohu. Jeho další vývoj určují změny a doplňky smluv, k nimž došlo od poloviny osmdesátých let (Jednotný evropský akt 1986/87) ve velmi krátkých časových odstupech: Maastrichtská smlouva 1992/93, Amsterdamská smlouva 1996/97, Smlouva z Nice 2000. Každá z těchto smluv se na evropském parlamentu projevila. V současné době platí Smlouva z Nice. Takzvaná „Ústavní smlouva“ z roku 2004 se neuskutečnila<sup>4</sup> a Lisabonská smlouva schválená na tomto základě v roce 2007 vládami 27 členských států EU není ke konci roku 2008 ještě v platnosti, neboť její ratifikace neproběhla ve všech členských státech.<sup>5</sup> Lisabonská smlouva stanovuje opět řadu ustanovení, které posilují Evropský parlament a zvyšují jeho politickou a právní hodnotu.<sup>6</sup>

## 2. Evropský parlament ve srovnání s národními parlamenty

Evropský parlament se dnes v řadě bodů podobá národním parlamentům. Některé z jeho charakteristických znaků známe jako zcela všeobecné znaky parlamentů tak, jak se vytvořily v průběhu vývoje evropského ústavního státu od konce 17. století (tehdy především v Anglii). Tyto podobnosti a shodné rysy ospravedlňují diskusi o všeobecných funkcích parlamentů i v případě Evropského parlamentu, k čemuž by mělo dojít v částech 3 a 4 tohoto příspěvku. Nejprve k vnějším-formálním podobnostem a společným vlastnostem Evropského parlamentu a národních (i regionálních) parlamentů.

- Jak již bylo několikrát zmíněno, již po několik desetiletí se používá označení „parlament“. To poukazuje na to, že Evropský parlament se přihlašuje k tomuto typu politické instituce.
- Za druhé, Evropský parlament má přímo volené poslance jako své členy. Až dosud probíhaly volby v členských státech podle národně specifikovaných volebních systémů; ještě neexistuje žádný společný



volební systém platný pro všechny členské státy, i když smlouvy si to stanovují za svůj cíl.

- Vnitřní organizace Evropského parlamentu se podobá organizaci národních parlamentů: v čele stojí *předseda* volený poslanci (má větší množství zástupců: místopředsedů), který reprezentuje Evropský parlament i navenek. *Předsednictvo*, které se skládá z předsedy, místopředsedů a kvestorů, má na starosti finanční záležitosti Evropského parlamentu. *Konference předsedů* se skládá z předsedy EP a předsedů politických skupin – plánuje a rozhoduje o organizaci práce EP. Administrativním základem EP je *generální sekretariát* s přibližně 3500 pracovníky, z nichž asi třetina pracuje v jazykovém servisu.
- Poslanci nesedí v abecedním pořádku nebo podle národních skupin, ale – stejně jako v národních parlamentech – v (politických) skupinách v různých stranických frakcích, které se vytvořily po celé Evropě. V současné době existuje sedm politických skupin EP; jen několik málo poslanců (méně než 4 %) se nepřipojilo k žádné politické skupině. Tyto frakce utvářejí politickou práci EP; příslušnost k určité frakci je nejdůležitějším předpokladem fungování jednotlivých poslanců v EP.
- Vedle politických skupin, frakcí, formují práci EP, stejně jako v národních parlamentech, specializované výbory. Přibližně 20 stálých výborů pro různé oblasti politiky má za úkol důkladně se poradit nad jednotlivými podklady a připravit konečné rozhodnutí v plénu.

V následující části by se mělo ukázat, zda role EP odpovídá roli národních parlamentů. Přitom je dobré rozlišovat mezi formálními kompetencemi, které jsou zakotveny ve smlouvách na jedné straně a politickými funkcemi na straně druhé, stejně jako se to dělá u národních parlamentů.

### 3. Kompetence EP

Formální kompetence EP vyplývají na jedné straně ze smluvních ustanovení, na druhé straně pak z takzvaných meziinstitucionálních dohod mezi hlavními orgány, tj. Komisí, Radou a EP. Jednací řád EP obsahuje detailní ustanovení k otázkám postupu.

#### Vytvoření exekutivy

V členských státech EU, které mají všechny parlamentní systém vlády, se parlamenty rozhodujícím způsobem podílejí na vytvoření vlády: volbami, nebo vyslovením důvěry pro vládu vytvořenou jiným způsobem – tedy ne volbami. EU nemá žádný takový parlamentní vládní systém. Není také žádná evropská vláda. Evropská komise však platí za exekutivní nástroj společenství. A na jejím vytvoření se Evropský parlament podílí rozhodující mírou. Kandidát navrhovaný vládou pro úřad předsedy Komise potřebuje výslovný souhlas EP, který o tom hlasuje. Členové Komise, rovněž jmenovaní vládami, se musí v EP podrobit veřejnému velmi detailnímu slyšení před tím, než EP každému jednotlivému členu udělí souhlas a následně potvrdí celou Komisi. Při tomto postupu byli, jako například v roce 2004, jednotliví kandidáti na úřad člena Komise Evropským parlamentem zamítnuti resp. jejich kandidatura byla stažena a byl představen jiný kandidát.

Evropský parlament také volí podle čl. 195 SES *ombudsmana* (osobu pověřenou hájením práv občanů), na něhož se každý občan může obrátit se stížností na chybné jednání při činnosti institucí EU a který následně zahajuje šetření a pak především podává zprávy o své činnosti i EP.

### Legislativa

Evropský parlament je spolu s Radou zákonodárný orgán se stejnou pravomocí. Nehledě na několik výjimek pro aplikaci práva – tedy přirozeně ne pro otázky vnější a bezpečnostní politiky či obranné politiky – platí takzvaná procedura spolurozhodování. Evropský parlament přitom může učinit pozměňovací návrhy k materiálům předloženým Komisí a předložit je ke stanovisku Rady, a když se Rada a EP shodnou (k tomu jsou určena dvě čtení a eventuálně ještě zvláštní smírčí proces ve speciálním výboru), může právní akt vstoupit v platnost. Evropský parlament přitom rozhoduje absolutní většinou, rada kvalifikovanou většinou<sup>7</sup> vážených hlasů<sup>8</sup> členských států. Tento postup dává EP značný vliv na obsah právních aktů, neboť Rada – přesněji většina v Radě – musí brát ohled na Evropský parlament, musí mu vyjít vstříc, jinak celý záměr ztroskotá.

Vedle procesu spolurozhodování existuje ještě procedura souhlasu. Platí zvláště pro smluvní dohody společenství se třetími státy (např. o celní unii, o asociační dohodě nebo o přistoupení k EU). Takové dohody musí Evropský parlament výslovně odsouhlasit, aby mohly vstoupit v platnost. Evropský parlament se přitom musí vyjádřit k dohodě jako celku a nemůže podat žádné formální návrhy změn. Fakt, že Evropský parlament může říci i „Ne!“ – dává EP de facto obrovský vliv na obsah aktů. Při vyjednávání takových smluv může zřetelně dát najevo, že svůj souhlas bude vázat na určitý obsah.

Evropský parlament nemá, na rozdíl od národních parlamentů, žádné formální právo iniciativy; to má Komise. Evropský parlament však Komisi může vyzvat, aby vypracovala určité návrhy legislativy a předložila je. A vzhledem k zatím silné pozici EP obvykle Komise takovou výzvu splní.

## Postup v případě rozpočtu

Kompetence parlamentu při rozhodování o rozpočtu se tradičně označují jako „královské právo“ parlamentu. A zde Evropský parlament, jak již bylo zmíněno výše, získal skutečná práva spolurozhodovat a rozhodovat již v roce 1970 a 1975 – díky speciálním změnám smluv. To vysvětluje, proč Evropský parlament spolurozhoduje a je zapojen již u neformálních porad na přípravu návrhu rozpočtu s Komisí a Radou. Evropský parlament pak může ve formálním vícestupňovém procesu schvalování rozpočtu předkládat pozměňovací návrhy (s absolutní většinou), to však pouze u nepovinných výdajů. Může tak stanovit určité akcenty a priority a také to stále úspěšně činí.<sup>9</sup> Kromě toho rozpočet – jako celek – nabývá platnosti pouze tehdy, když ho Evropský parlament následně výslovně schválí. I toto dává EP, především vůči Radě, moc vyjednávat. Pokud by EP souhlas odepřel, směla by se v daném roce, k němuž se nový rozpočet vztahuje, měsíčně utratit jen dvanáctina rozpočtu předchozího roku. Vzhledem k tomu, že utváření politiky předpokládá mnohostranné finanční zdroje a objem rozpočtu obvykle rok od roku roste, měl by nesouhlas s rozpočtem výrazný vliv na akceschopnost společenství. Proto nakonec Rada a EP dospějí vždy k jednotnému stanovisku.

## Kontrola

V dějinách a vývoji parlamentarismu hrají práva kontroly tradičně obzvlášť důležitou roli. To můžeme pozorovat již od zavedení parlamentarismu v Anglii koncem 17. století. Adresát a objekt kontroly je přitom vláda, tedy exekutiva. V této tradici má své místo i Evropský parlament. Již jeho předchůdce, Společné shromáždění montánní unie, mělo právo vyslovit Vysokému úřadu (předchůdci komise) nedůvěru a přimět jej k rezignaci.

Toto právo má Evropský parlament vůči komisi i dnes. Protože však, na rozdíl od parlamentních vládnoucích systémů v členských státech, Evropský parlament nemá právo následně dosadit novou Komisi, což je vyhrazeno vládám, Evropský parlament tuto možnost stěží využije. Dosud bylo podáno celkem sedm takových návrhů, z nichž žádný neobdržel požadovanou většinu. Těm, co návrhy podávali a věděli přitom o vyhlídkách na úspěch, šlo především o demonstraci nespokojenosti s tím, jak Komise svůj úřad vede.

Evropský parlament má však také úlohu dohlížet na práci Komise, zvláště náležité používání finančních prostředků. Podkladem pro takovou kontrolu je zpráva Evropského účetního dvora, která je především adresována Evropskému parlamentu. V devadesátých letech bylo Evropským parlamentem například Komisi (přesněji řečeno jednomu členu Komise) vytýkáno zneužití pravomocí při využívání prostředků z rozpočtu, což vedlo k institucionální krizi v EU, která nakonec byla ukončena jednotným odstoupením celé Komise, jejímž předsedou byl Jacques Santer.

Ke kontrolním nástrojům EP patří, jako ostatně v parlamentech obecně, právo na interpelace. Jednotliví poslanci nebo skupiny poslanců mohou směřovat ústní a písemné dotazy na Komisi a na odpověď může navazovat otevřená debata v plénu. Každý občan se může obrátit na petiční výbor EP se speciální žádostí, která se týká činnosti komise, a EP pak záležitost projedná a podá k tomu námitky u Komise. Evropský parlament má také právo založit vyšetřovací výbor a pověřit ho, aby se zabýval speciálním problémem a sepsal k tomu podrobnou zprávu, která – dle diskuse v plénu – může vést k dalším iniciativám a aktivitám EP.

Velmi účinnou, i když ne transparentní kontrolní činnost mají debaty ve výborech EP, k nimž jsou zváni zástupci Komise. Tato komunikace mezi exekutivou a parlamentem hraje i v národních parlamentech zvláště důležitou

roli, neboť poslanci tímto způsobem kontinuálně sledují činnost exekutivy a mohou ji tak i ovlivňovat. A konečně musíme jmenovat i plenární debatu jako kontrolní nástroj, přičemž to, že je debata veřejná, je obzvláště důležité.

#### 4. Politická funkce EP

Od formálních kompetencí Evropského parlamentu, které jsou právně podloženy, je nutno oddělit politické funkce, které může Evropský parlament jako přímo volená politická instituce vykonávat. V případě národních parlamentů se těmto připisují takové funkce často normativně: měly by se jich ujmout a váha a účinnost parlamentu závisí na tom, jak intenzivně, přesvědčivě a úspěšně takové funkce vykonává. To platí i pro Evropský parlament.

#### Funkce jako veřejné fórum

Ve své klasické a stále znovu citované studii anglické ústavy sestavil *Walter Bagehot* v roce 1867 katalog důležitých parlamentních funkcí.<sup>10</sup> Jedna z nich se nazývá „*teaching function*“; a autor tím myslí úlohu informovat veřejnost o politickém dění. Zvláště ve veřejné plenární debatě poslanci – zástupci občanů – tuto funkci vykonávají vůči voličům, jež zastupují. To samozřejmě předpokládá, že o takové debatě bude informovat; média zde mají zcela centrální funkci zprostředkovatele. Vzhledem k tomu, že záležitosti EU mají namnoze velmi speciální technický obsah (například otázky vnitřního trhu), nacházejí u médií jen nepatrný zájem se všemi negativními následky pro EP. Přímé přenosy z plenárních debat jsou velmi vzácné a v tisku (především v menších novinách na místní a regionální úrovni, z nichž získává informace většina občanů) není Evropskému parlamentu jako fóru věnována skoro žádná pozornost.

## **Interaktivní a komunikační funkce**

Pokud parlament chápeme jako reprezentační orgán, a při zdůvodnění parlamentarismu v Anglii 17. století hrála tato myšlenka a tento princip reprezentace důležitou roli, pak má zpětná vazba parlamentu a jeho členů s jejich voliči zvláštní význam. To platí ve velké míře pro Evropský parlament, neboť společenství, dnešní EU, je pro velkou většinu lidí zřízením, které vnímají jako zřízení jim velmi vzdálené a převážně cizí a neznámé. Parlament jako reprezentační orgán má proto přednostní úlohu zmenšit tuto vzdálenost a překlenout ji. Poslanci se tedy mají starat o to, aby komunikace probíhala v obou směrech: od nich k voličům a od voličů k nim na úrovni, na níž se činí politická rozhodnutí. Živé komunikační vztahy jsou v tomto směru i hlavním předpokladem pro demokratickou legitimitu. Jsou rovněž závislé na médiích, ale i na různých intermediárních organizacích, jako jsou strany, zájmová sdružení a jiné organizace občanské společnosti.

K této funkci patří i přímé vztahy Evropského parlamentu k politickým stranám, zájmovým sdružením a organizacím občanské společnosti, a sice jak v členských státech EU, tak i na evropské úrovni: v souvislosti s přímými volbami do Evropského parlamentu v roce 1979 se vytvořily nadnárodní stranické organizace sestávající z národních stran a od roku 2004 řídí statut o „stranách na evropské úrovni“ vydaný EU předpoklady, že jako takové budou uznány a financovány z rozpočtových prostředků EU.<sup>11</sup> Zatím máme na evropské úrovni deset stran. Zájmová sdružení se na evropské úrovni organizovala již od počátku společenství v padesátých letech a dnes jsou v Bruselu zastoupena v hojném počtu s vlastními kanceláři. Evropský parlament je pro svou vlastní účinnost odkázán na živé a co neaktivnější komunikační vztahy s těmito aktéry.

A konečně je zde nutno i poukázat na interaktivní vztahy Evropského parlamentu k jiným institucím EU (vedle Komise a Rady i výbor regionů a hospodářský a sociální výbor). Mají spíše formální povahu, vedou však příležitostně i k uzavírání institucionálních dohod, s nimiž může Evropský parlament rozšířit a posílit svou váhu a možnosti vlivu. Sem patří nakonec i vztahy Evropského parlamentu k národním parlamentům; od roku 1989 jsou tyto institucionalizovány na konferenci výborů zabývajících se záležitostmi EU (COSAC).

### **Socializační funkce**

Zde jde o příspěvek, který může Evropský parlament vykonat pro integrační proces jako takový, tedy pro vznik pocitu vnímání evropské sdílené identity, evropského dému (čili politického národa), a tím i legitimacy integračního společenství EU a jeho politiky. EU je označována jako společenství států a občanů a je tak i chápána. Tyto státy jsou v mnoha ohledech odlišné. Každý členský stát má své vlastní struktury (např. v územně-správním uspořádání státu, v jeho systému institucí, ve stranickém mechanismu), svou tradici a svou historii, své typické znaky (např. i v hospodářství a společnosti), a tím i své zájmy, k nimž patří i specifická očekávání spojená s členstvím v EU. Občané mají určité postoje, přesvědčení a zájmy, které mohou být rozdílné nejen mezi státy, ale i uvnitř jednotlivých států. V EU se všechny tyto rozdíly setkávají. Cílem integračního procesu není jednotnost ve smyslu uniformity, ale více pospolitosti, a tedy i schopnosti vypořádat se s problémy lépe než by kterýkoli z členských států byl schopen sám o sobě, aniž by se státy musely vzdát podstatných specifík, která vlastně tvoří jejich identitu. Ústavní smlouva z roku 2004 proto formuloval jako „motto“ Unie heslo



„*Jednotná v rozmanitosti*“ (*United in diversity*). O tuto jednotu při zachování rozmanitosti jde v integračním procesu.

K tomu je zapotřebí učebního procesu u všech zúčastněných. Jde přitom o to chápat vždy toho druhého, respektovat ho, zabývat se jeho problémy, snažit se o společného jmenovatele, dělat přitom i ústupky – ale vždy s ohledem na vzájemnost. Ochota ke kompromisu a k nalezení konsenzu patří v tom směru zcela podstatně k integračnímu procesu.

Evropský parlament může a má k tomuto učebnímu procesu přispívat svou socializační funkcí. To probíhá nejprve v Evropském parlamentu samotném, ve vzájemném vztahu poslanců, kteří pocházejí z rozdílných struktur, jsou určováni specifickými tradicemi a přinášejí si své specifické postoje, názory a očekávání. Zvláště politické skupiny, frakce, jsou místem a rámcem, kde se takové učební procesy konají a již přinesly pozoruhodnou míru přiblížení se a pospolitosti. K tomu se používá i označení „*européizace*“. Když se Evropský parlament ujme své komunikační funkce, bude moci podněcovat a podporovat učební procesy i v členských státech, tedy i na národní úrovni. Možná s cílem *européizace* politického diskursu. Politická témata by pak nebyla diskutována výhradně pod národním úhlem pohledu, ale i z evropské perspektivy, tedy se zaměřením na EU jako společné integrační společenství.

Tak by mohla vzniknout evropská identita a dále se rozvíjet; ne jako alternativa k národní, regionální nebo jiné identitě, ale jako doplňková částečná identita. To je myšleno, když se hovoří o evropském *děmu*, jenž je potřebný pro demokratickou legitimitu a jenž v současné době existuje nanejvýš v zárodku.

## 5. Výhled

Evropský parlament se ze svých skromných začátků vyvinul v průběhu především posledních dvou desetiletí k institucionálnímu aktérovi, který je vlivný a z hlediska mnoha kompetencí rovnoprávný vůči Komisi a Radě. To spočívá jednak v řadě formálních kompetencí, které připomínají roli národních parlamentů a jednak v stále sebevědomějším vnímání politických funkcí, které jsou parlamentům připisovány.

Dva faktory budou v nejbližší době silně ovlivňovat roli EP: volby do EP v červnu 2009 a vstoupení Lisabonské smlouvy v platnost očekávané v roce 2009.

Co se týká Lisabonské smlouvy, byl by Evropský parlament posílen řadou ustanovení oproti pravidlům ze smlouvy z Nice, která jsou v platnosti nyní. Na jedné straně by legislativní postup spolurozhodování platil pro ještě větší počet případů; Evropský parlament by byl na poli vytváření politiky ještě vlivnější. A při schvalování rozpočtu by byl Evropský parlament posílen tím, že by se již nerozlišovalo mezi povinnými a nepovinnými výdaji; vliv EP by se vztahoval na celý rozpočet EU.

A konečně co se týká voleb do Evropského parlamentu, pak má vliv na roli EP výše účasti ve volbách, především z hlediska schopnosti sebevědomě vnímat své politické funkce. Od roku 1979 účast ve volbách neustále klesá, z 63 % v roce 1979 na 45,5 % v roce 2004, a podle prognóz se na rok 2009 nedá očekávat žádný vzestupný trend. Nízká účast ve volbách by politickou váhu EP spíše oslabila.

## **Literatura a zdroje**

A. Maurer/D. Nickel (Hrsg.): Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden (Nomos) 2005.

F. Jacobs/R. Corbett and M. Shackleton: The European Parliament, 5. vydání, London (J. Harper) 2005.

## Poznámky

- <sup>1</sup> Například R. Scully: *The European Parliament*, v: M. Cini (Ed.): *European Union Politics*, 2. vydání, Oxford (University Press) 2007, pp. 174–187; nebo I. Bache and St. George: *The European Parliament*, in: *Bache/George: Politics in the European Union*, 2. vydání, Oxford (University Press), 2007, pp. 294–315. Viz také oba tituly v bibliografii.
- <sup>2</sup> K tomu viz J. Greenwood: *Interest Representation in the European Union*, Houndsmills and New York 2003.
- <sup>3</sup> Přitom se jedná o výdaje, které nutně vyplývají ze smluvních ustanovení nebo z jiných právních úkonů společenství. Tak jsou například prostředky na agrární politiku povinné, ale prostředky na strukturální a regionální politiku jsou nepovinné výdaje.
- <sup>4</sup> Je známo, že ve Francii a Nizozemí většina voličů odmítla v referendu ratifikaci; následně na to se v projektu nepokračovalo. Pokračování se konalo v podobě Lisabonské smlouvy, která v maximální míře přebírá ustanovení Ústavní smlouvy.
- <sup>5</sup> Zvláště odmítnutí smlouvy většinou voličů v Irsku v referendu konaném v červnu 2008 oddálilo eventuální vstoupení v platnost minimálně na dobu neurčitou. Nyní na konci roku 2008 se počítá s druhým referendem v Irsku nejdříve na konci roku 2009.
- <sup>6</sup> Bližší informace k tomuto tématu v části 5.
- <sup>7</sup> Podle Smlouvy z Nice platí rozhodnutí rady za kvalifikované, je-li dosaženo 73,9 % váženého počtu hlasů, rozhodnutí je zároveň podpořeno většinou členských států a – pouze na zvláštní návrh členského státu – více než 62 % většinou občanů EU.
- <sup>8</sup> Vážení vychází ze 3 hlasů (Malta) až po 29 hlasů (např. Německo nebo Francie); Česko má 12, Slovensko 7 hlasů.
- <sup>9</sup> V roce 1989 uzavřel EP, Komise a Rada interinstitucionální dohodu o takzvaném finančním výhledu. V ní je sjednáno rozdělení prostředků na hlavní výdaje

na období sedmi let a tím i horní hranice, která se nesmí překročit. V rámci horní hranice jsou však možná převrstvení a k tomu se vztahují pozměňovací návrhy EP.

- <sup>10</sup> W. Bagehot: *The English Constitution*, London (Oxford University Press) 1867. Kniha se až do poloviny 20. století stále znovu tiskla a překládala i do jiných jazyků; německé vydání vyšlo v roce 1971 (Luchterhand Verlag, Neuwied und Berlin). Kapitola 5 se zabývá Dolní sněmovnou (S. 115–155).
- <sup>11</sup> Jedná se o vyhlášku č. 2004/2003 Evropského parlamentu a rady ze 4. listopadu 2003.





# VÝVOJ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

**Sara Hagemann**

V roce 2009 uplyne 30 let od prvních přímých voleb do Evropského parlamentu (EP, Parlament), které se v členských státech konaly na základě všeobecného volebního práva. Vývoj pravomocí Evropského parlamentu od těchto voleb stále pokračoval a s každou revizí smluv byla k portfoliu EP přidávána nová opatření pro legislativu, rozpočtové řízení a kontrolní funkce. Následkem toho jsou rozhodující pravomoci parlamentních zástupců i v dnešní době, při počtu členů Parlamentu rovnajícím se 785 poslancům z 27 zemí EU, na skoro stejné úrovni s vládami EU (reprezentovanými v orgánu Rady Evropské unie), a to ve velkém počtu politických oblastí. Poslanci Evropského parlamentu zodpovídají za kontrolu práce Evropské komise, podobně jako národní parlamenty v Evropě obvykle dohlížejí na svou exekutivu (která je na národní úrovni ekvivalentem ministrů). Lisabonská smlouva – pokud bude úspěšně ratifikována – tyto pravomoci dále rozšíří a zvýší roli Parlamentu při rozhodování o rozpočtu EU.

Tato studie bude argumentovat, že na základě smluvních ustanovení i důkazů odrážejících poslední vývoj v Parlamentu, uskutečnila Evropská



unie nedávno velice důležité kroky směřující ke skutečnému Evropskému parlamentárnímu systému; bude zajímavé pozorovat, zda tyto kroky přežijí evropskou ekonomickou krizi a druhé referendum k Lisabonské smlouvě.

## **1. Směrem k levo-pravé politické soutěži**

Jako jediná přímo volená instituce na úrovni EU zastupuje EP a jeho poslanci různé zájmy ve společnosti. Zatímco vlády v Radě jsou aktéři, kteří o nových evropských opatřeních obecně rozhodují na základě svých národních zájmů, členové EP reprezentují voliče, kteří je zvolili podle jejich politického programu a v širším smyslu pouze v malé míře rozšiřují svůj okruh voličů.<sup>1</sup>

Po rozšíření hranic EU se zvýšily i pravomoci Evropského parlamentu a vyvinula se také politická dynamika této instituce. Po mnoho let byl Parlament dosti nelichotivým způsobem označován jako orgán, ve kterém se o práci „jen mluví“, a ve kterém poslanci vedou politické debaty bez větších dopadů jak na agendu EU, tak na exekutivu nebo svou vlastní kariéru.

S nárůstem pravomocí začal přirozeně i vývoj, protože jak v křeslech EP, tak mezi odlišnými zájmy reprezentovanými v Evropském parlamentu, vznikla konkurence.

Hlavní závěry ze studií věnovaných tomuto vývoji uvádějí, že členové EP se stále častěji organizují podle politické příslušnosti své vlastní strany, než podle své národnosti. Poslední desetiletí byla proto svědkem vzniku politických „znaků“, které se co do stranické dynamiky velice podobají znakům v národních parlamentech: evropské stranické skupiny jsou zakládány v souladu s politickými prohlášeními a tradiční struktury se stranickým vedením a možnostmi postupu ve stranickém systému vyvolávají stále soudržnější a ambicióznější seskupování v rámci Parlamentu.

Jedním možným způsobem pro stranické vedení je zajistit koherentní stranickou linii, a to dohlédnutím na volební chování svých členů a zjištěním, zda lze vysledovat nějaké obecné trendy nebo tendence směrem k „odklonu“ od strany mezi jednotlivými členy EP nebo v rámci specifických politických oblastí. Představitelé stran obvykle před debatami a hlasováním v plenárním zasedání parlamentu předávají svým členům v EP na základě práce provedené členy stran v různých specializovaných výborech doporučení – nebo „pokyny“. Výzkum věnovaný analýze těchto volebních pokynů a zaznamenané hlasování z plenárního zasedání EP ukázaly, že v každém z předchozích parlamentních období byli členové EP výrazně více „loajální“ vůči své stranické linii a chovali se podobně jako stranické skupiny v národních parlamentech: hlavní dimenze politik v Evropském parlamentu se během posledních desítek let přesunula směrem ke klasické levo-pravé politické dimenzi.<sup>2</sup>

## 2. Evropský parlament s 27 státy

Připravovaná zpráva<sup>3</sup> představí podrobné důkazy vývoje současného Evropského parlamentu jako legislativního a politického orgánu. V souvislosti s rozšířením v letech 2004 a 2006 se očekávalo mnoho změn a výzev pro funkce Evropského parlamentu a jeho vnitřní politickou dynamiku. Změnily by se snad politické vzorce ze stranického dělení způsobem, který by odrážel ekonomické a sociální rozdíly mezi severem, jihem, východem a západem Evropy? Ačkoliv toto posouzení ještě není pro toto parlamentní období dokončeno, lze v tento okamžik ze zprávy získat několik předběžných výsledků; závěry objasnily, že Evropský parlament má působivou a velice komplexní konstrukci, ke které se pojí značné úspěchy i velké výzvy, které je nutné uznat.

Rozšíření Parlamentu o 12 nových členských států znamená zastoupení velice různorodých zájmů a spíše heterogenního společenství. Toto platí pro všechny aspekty od kultury, pracovní mentality, ideologie, jazyků až po geografické vzdálenosti, které musí být překonávány z volebních obvodů (a tedy domovů členů EP) do Bruselu a Štrasburku.

Není tajemstvím, že tato různorodost přinesla velké výzvy pro vnitřní organizaci a administrativu. Jedním jasným příkladem, který je nutno v tomto ohledu zmínit, je požadavek na překlad do všech 23 oficiálních evropských jazyků zastoupených v EP. Následkem samotné koordinace a vyjednávání mezi tolika zástupci je větší administrativní zatížení na všech úrovních systému. Mimo nezbytného přidání více „vrstev“ byrokracie není pochyb o rozšíření každé vrstvy, protože výbory, pracovní skupiny a zasedání musí obecně pojmout více lidí a různorodější náhledy a preference.

Zjištění z této zprávy na druhou stranu také poukazují na velice kladné vývoje v současném Evropském parlamentu po nástupu nových ambiciózních členů EP a v mnoha případech – často celkem upřímně – vyvolávají užitečné otázky související s procesy, postoji a výsledky politik. Jedním závěrem je fakt, že po volbách v roce 2004 vstoupilo do Parlamentu více „kariérních“ politiků než tomu bylo v Parlamentech předchozích: profily členů EP co se týče politických zkušeností a věku ukazují, že zde lze nalézt větší počet zkušených členů EP, u kterých se předpokládá pokračování kariéry také po konci tohoto parlamentního období. Ačkoliv není jasné, zda tento trend souvisí s rozšířením jako takovým – nebo zda se možná jedná o dopad silnější role Evropského parlamentu obecně, – je zajímavé poukázat na tyto motivy větší „profesionality“ v EP se 785 členy.

Jednou z často zmiňovaných obav před rozšířením byla nevhodnost institucionálního nastavení pro velké rozšíření jakékoliv evropské instituce.

Jak by instituce mohly i nadále pokračovat v rozhodovacím procesu s tak velkým počtem aktérů během uzavřeného vyjednávání nebo, v případě Parlamentu, při plenárním zasedání? Závěrem výzkumu je nicméně tvrzení, že se Parlament velice dobře osvědčil co se týče „efektivity ve velkém počtu“: množství legislativy přijaté Parlamentem se nikterak nesnížilo, ani nevznikla žádná větší zpoždění v legislativním procesu, jejichž důvodem by bylo rozšíření některé z institucí.

Nicméně účelem není vykreslit celkově „skvělý“ obrázek. Z budov Parlamentu se na veřejnost dostává značné množství stížností, zvláště v souvislosti s nedostatkem skutečných debat a vytrvalých procesů rozhodování. Často lze zaslechnout, že plénium se změnilo ve fórum pro pevně naplánovaná prohlášení namísto výměny názorů nebo „času pro otázku“ a mnoho debat a vyjednávání muselo být jednoduše převedeno do Výborů (kterých se týkají poněkud rozsáhlejší změny interních postupů a pracovních metod).

Pro zmiňovaný výzkum stále zůstávají otázky, které musí být detailněji zodpovězeny, a také otázka, do jaké míry mají sledované změny další následky pro odpovědnost a transparentnost této jediné přímo volené instituce EU.

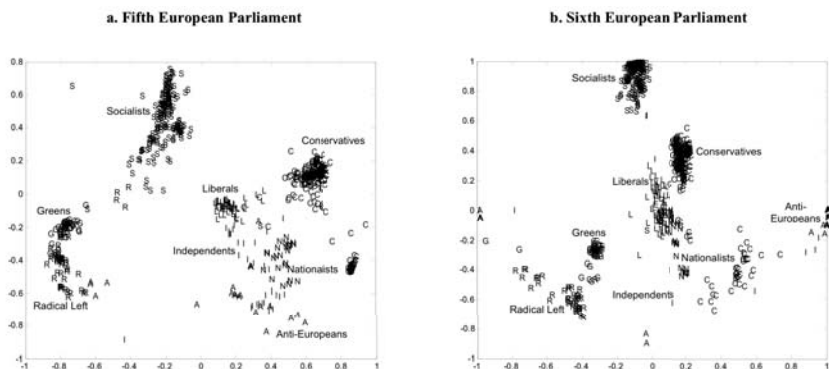
### **3. Evropské stranické skupiny jako hlavní aktéři**

Profesionálové a pozorovatelé přesto uznávají, že po zapojení nových členů EP se všechny základní obavy ukázaly jako neopodstatněné. V tomto ohledu relativní lehkost, se kterou je nový členský stát integrován do každodenního rozhodování a politického prostředí, velice souvisí se schopností stranické skupiny udržet si silnou stranickou disciplínu a shromáždit členy EP ze „starých“ i „nových“ členských států okolo společných stranických politických agend. Některé frakce samozřejmě představují výjimku,

ale na celkové úrovni ponechaly stranické skupiny jak v interních členech, tak v pozorovatelných dojem relativně koherentních politických pozic a silné koordinace stranickým vedením.<sup>4</sup>

Tento závěr je dále podpořen analýzou skutečného volebního chování členů EP: Současný Evropský parlament zažil nárůst v počtu rozhodnutí přijatých prostřednictvím hlasování v plénu a při porovnání hlasů se vzorci z předchozího parlamentního období je zřejmé, že rozšíření vlastně přineslo spíše více koherence ve stranických skupinách než méně, jak někteří experti očekávali. Obrázky 1a a 1b níže tento předpoklad dokládají a uvádějí závěry z nejnovější studie provedené autory Hixem a Nourym (2008), která porovnává zjištění z předcházejícího parlamentního období s prvními dvěmi lety současného Parlamentu. Přípravovaná hodnotící zpráva – zpracovávána společně Hixem a Nourym, která bude vytvořena v rámci projektu VoteWatchEU – představí aktualizovanou verzi výsledků, protože se bude věnovat celému parlamentnímu období.

**Obrázek 1a. a 1b.: Volební chování členů EP v 5. a 6. Evropského parlamentu**



*Graf zobrazuje hlasování poslanců z jednotlivých politických skupin na škále levice-pravice (vodorovná osa) a proevropský-euroskeptický (svislá osa) a ukazuje míru soudržnosti jejich hlasování.*

*Z publikace Simona Hixe a Abdula Nouryho (2008): After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament.*

#### 4. Výzvy pro Parlament se 785 členy

V roce 1972 Walter Hallstein, dřívější předseda Evropské komise, prohlásil, že:

„(Přímé volby do Evropského parlamentu) donutí osoby oprávněné hlasovat prozkoumat otázky a různé možnosti, o kterých by Evropský parlament měl rozhodovat v příštích měsících a letech. Přímé volby by vítězným kandidátům vzešlých z takové kampaně udělily skutečně evropský mandát pro jejich voliče; a podnítily by vznik skutečně evropských politických stran.“<sup>5</sup>

Navzdory výše uvedeným závěrům týkajících se vnitřního vývoje Evropského parlamentu a mnohých důležitých nedávných politických a právních iniciativ k posílení role Parlamentu se realita po šesti kolech voleb do Evropského parlamentu liší od Hallsteinova výhledu. Volby do Evropského parlamentu ani Evropské stranické skupiny nevytvořily silné „propojení voličstva“ mezi evropskými občany a politiky v EP zvláště a v EU obecně, protože nevytvořily mandát pro většinu v Evropském parlamentu ani neumožnily občanům přinutit své zástupce v EP k odpovědnosti.

Důvod, proč byl tento bod uveden v poslední části této práce, je nutnost zapamatovat si, že vývoj Evropského parlamentu byl naneštěstí obousměrným procesem: zatímco se interní dynamika a politické a legislativní odpovědnosti vyvinuly směrem k evropské parlamentní demokracii, spojení s voliči a jejich preferencemi v souvislosti s alternativami evropských politik nebylo řádně propracováno. Dva hlavní důvody této chybějící vazby na občany jsou následující: existuje velmi málo mechanismů odpovědnosti za chování členů

EP v každodenním rozhodovacím procesu a pro voliče existuje jen málo podnětů k účasti ve volbách do Evropského parlamentu, protože jejich volba nepřinese žádné přímé výsledky.

V současnosti je předloženo několik konkrétních podnětů, které by mohly vylepšit oba tyto body: (1) Člen EP Andrew Duff navrhl revizi volebního systému pro volby do Evropského parlamentu, což by bylo prvním důležitým krokem k další politické soutěži mezi kandidáty a umožnilo občanům lépe si zvolit zástupce. (2) Cílem výše uvedeného projektu VoteWatchEU je zvýšení odpovědnosti aktérů rozhodovacího procesu EU jednoduše zveřejněním záznamů jejich hlasování. Umožnit občanům (nebo médiím) vyhledat si svého lokálního zástupce v EP, zjistit, co daný zástupce podporuje a v jakém rozhodování je zapojen, může také pomoci zvýšit uvědomění veřejnosti a zájmu o záležitosti EU, protože tím dojde ke zvýraznění alternativ mezi kandidáty.

Bez ohledu na politické preference nebo názory voličů ohledně ideální struktury Evropské unie takový Evropský parlament, který se těší legitimitě veřejné podpory, musí být vítán.

## Poznámky

- <sup>1</sup> Někteří lidé by mohli argumentovat, že vlády jsou samozřejmě také voleny na základě stranických politických platform, ale tuto linii zohlednění momentálně ponecháváme stranou, protože vlády mají při reprezentaci všech obyvatel příslušné země jednoduše jiné závazky než poslanci EP.
- <sup>2</sup> Podrobný průzkum vývojových tendencí ve vzorcích hlasování členů EP mezi roky 1979 a 2004 naleznete v publikaci autorů Hixe, Nouryho a Rolanda (2007).
- <sup>3</sup> Zpráva bude publikována po spuštění nových internetových stránek se zprávami o monitorování hlasování aktérů rozhodovacího procesu EU ([www.votewatch.eu](http://www.votewatch.eu)). Tyto stránky zveřejní záznamy o hlasování všech členů EP dostupné od dubna 2009 a na bázi materiálu uvedeného na těchto stránkách je naplánováno několik analýz a aktivit. Hodnotící zprávu současného parlamentu a informace o jednotlivých pozicích a volebních záznamech členů EP naleznete na adrese [www.votewatch.eu](http://www.votewatch.eu).
- <sup>4</sup> Měli bychom uvést, že tato zjištění jsou zvláště platná pro více středově umístěné stranické skupiny, zatímco například anti-evropské stranické skupiny, jejichž počet po rozšíření vzrostl, čelily obtížím při hledání společné stranické linie jak v debatách, tak ve volebních situacích.
- <sup>5</sup> Walter Hallstein (1972) *Europe in the Making*. London: Allen a Unwin.





# DISKUSE: NEDOSTATEK DEMOKRACIE V EU? A CO S TÍM?<sup>1</sup>

**Andreas Føllesdal**

Mnozí kritikové po dlouhou dobu tvrdili, že Evropská unie trpí demokratickým deficitem. Někteří z nich využívají různorodosti kriticizmu pod nálepkou „demokratického deficitu“, který můžeme lépe nazývat deficit legitimacy. Jiní si EU stále představují podle idealizovaných norem demokracie, jako konflikt snižujících procesů, které jsou na domácí půdě jen těžko k nalezení, nebo spoléhají na zcela sporné domněnky o normativní hodnotě deliberace. Další kritikové tvrdí, poněkud přijatelněji, že pravomoci uplatňované evropskými institucemi jednak zbavují možnosti domácího rozhodování a zároveň aplikují politická rozhodnutí v rámci institucí, které vyžadují jak politickou, tak veřejnou kontrolu a kontroverzi.

V tomto příspěvku (1) uvádím krátký popis některých symptomů a diagnóz toho, čemu se čas od času říká deficit legitimacy nebo demokratický deficit Evropské unie, (2) letmo nahlížím na některé z nejsilnějších námitek a způsob jejich vyvrácení, (3) předkládám stručnou teorii demokracie za účelem (4) nabídnout pár návrhů na to, jak tyto deficity snížit.

## **1. Deficit legitimacy Evropské unie**

Údajné symptomy deficitu legitimacy zahrnují jak empirické poznatky týkající se postojů veřejnosti vůči EU, tak normativní hodnocení jejich institucí. Mezi těmito symptomy jsou zmiňovány např.:

- údaje Eurobarometru ohledně podpory veřejnosti pro existenci Evropského společenství a členství v EU<sup>2</sup>
- data tzv. World Values Survey poukazující na nedůvěru Evropanů<sup>3</sup> a nedůvěra v evropské instituce<sup>4</sup>
- „rozmanitá implementace“ evropské legislativy nebo nedodržování směrnic Unie v jednotlivých členských státech
- poznatky z tzv. Top Decision-Makers Survey ukazující rozpor mezi podporou členství v Unii mezi elitami a veřejností
- klesající účast ve volbách do Evropského parlamentu<sup>5</sup>
- nedostatek parlamentní kontroly exekutivních orgánů na evropské úrovni, zvláště když od Jednotného evropského aktu z roku 1986 může být jakýkoliv vládní zástupce v Radě přehlasován kvalifikovanou většinou.

Tyto diagnózy deficitu legitimacy jsou napadány a někteří zpochybňují samotné symptomy. Výzkumy veřejného mínění prokázaly klesající podporu evropské integrace v 90. letech, ale to nemění nic na tom, že tato podpora je stále poměrně vysoká. Odborníci často poukazují na to, že politici ztrácí politickou podporu v rozvinutých průmyslových demokraciích (Dalton 1999). Relativně nízká a klesající volební účast ve volbách do Evropského parlamentu by neměla překvapit, protože politické strany inklinují k soustředění se na domácí záležitosti a národní volby, což má za následek, že veřejnost na evropské záležitosti a evropské volby pohlíží jako na „druhořadé“ s menší významností než mají volby národní. Elity národních politických stran se dokonce, zdá se, předem domlouvají na potlačení debat o evropských

politických a institucionálních otázkách, aby se tak vyhnuly vnitřním rozepřím ohledně sporných záležitostí evropské integrace (Van der Eijk and Franklin 1996).

Někteří odborníci argumentují, že EU netrpí deficitem legitimacy, ani deficitem demokratickým, či jiným.<sup>6</sup> Jiní popírají, že by existovala skutečná krize legitimacy, s tím, že ji můžeme pouze subjektivně vnímat (Banchoff and Smith 1999). Dokonce i ti, kteří věří, že existuje krize legitimacy se rozcházejí co do pojmenování konkrétních diagnóz. Někteří se odkazují na nedostatek procedurálního legitimizujícího „vstupu“ vzhledem k nedostatku vlivu a kontroly. Jiní mohou naříkat nad nedostatkem legitimizujícího „výstupu“ vzhledem k nesouladu mezi preferencemi občanů a výsledky politiků nebo nad nedostatky ve vyjadřování politických stran a nesouhlasem s evropskými politikami a institucionálními záležitostmi.<sup>7</sup> A jiní zase mají za to, že jeden z hlavních problémů je, že evropská integrace vytváří deficit legitimacy v rámci členských států, které už nesmí nebo nemohou dostat všeobecným požadavkům (Scharpf 1999).

Někteří analytikové jsou, co se prognózy dalšího vývoje týká, optimističtí. Jiní varují před spravováním něčeho, co „není rozbité“ (Weiler 2001), nebo doporučují udržování demokratického deficitu (Gustavsson 1997), zatímco další zastávají názor, že pouze evropský superstát může problém demokratického deficitu vyřešit (Sieberon 2004). Někteří věří údajným pozorováním legitimační deliberace v „komitologii“, jiní se obávají těchto extrémně složitých procedur pro výkon druhotné legislativy výbory Evropské komise, ve které jsou členské státy zastoupeny.<sup>8</sup> Jiní doporučují, aby se EU soustředila na svou roli „regulačního státu“, jehož nedemokratická nezávislost upevňuje důvěryhodnost členských zemí (Majone 1998). Nicméně zase jiní mají strach, že nedostatek obecných jazykových, mediálních nebo veřejných

diskuzí mezi evropskými občany bez sdílené identity nebo fungujících politických stran jsou klíčovými chybami, ale nesouhlasí s vyhlídkami rychlých pokroků.<sup>9</sup>

Není divu, že přemýšlivý odborníci – natož pak politici či státní úředníci – nesouhlasí s předepisovanými léky, jakými jsou projekty veřejné deliberace, psaná Ústava zjednodušující struktury rozhodování, posílení právního postavení Listiny základních práv, větší využívání tzv. otevřené metody koordinace, nebo účinnější Evropská komise hájící evropský zájem před konfliktními zájmy národními. Někteří navrhuji zesílení Evropského parlamentu, jiní namísto toho usilují o silnější pozici pro národní parlamenty.<sup>10</sup> Bohužel různé koncepty legitimacy podporují různé, vzájemně nekompatibilní recepty na institucionální uspořádání pro zajištění legitimacy.

## **2. Diagnóza: demokratický deficit**

Zde se zaměříme na několik rysů toho, co můžeme vnímat jako demokratický deficit Evropské unie.

1. Došlo k zesílení výkonné moci a poklesu národní parlamentární kontroly. Politické rozhodování na všech evropských úrovních je ovládáno výkonnými činiteli: národními ministry v Radě ministrů, vládními pověřenci v Evropské komisi. Aktivity těchto činitelů exekutivní moci EU sahají za hranice národních parlamentů.
2. Evropský parlament je příliš slabý.
3. Neexistuje nic takového, jako jsou „evropské volby“. Ani národní volby ani volby do Evropského parlamentu nejsou o evropských osobnostech a stranách, či o směřování agendy evropské politiky.
4. Možnost voličské kontroly nad Radou ministrů a Evropskou komisí je příliš vzdálená. Psychologicky je Evropská unie příliš odlišná od domácích demokratických institucí, na které jsou občané zvyklí.

5. Někteří lidé se obávají, že evropská integrace produkuje „politický posun“ od ideálních politických preferencí voličů, např. v podobě neoliberálního regulačního rámce pro jednotný trh, monetárního rámce pro Hospodářskou a měnovou unii (EMU) a obrovských dotací pro farmáře v kontextu obecné zemědělské politiky.

### 3. Protiargumenty k tvrzení, že EU trpí demokratickým deficitem

Giandomenico Majone tvrdí, že rozhodování v EU *by nemělo* být „demokratické“ v obvyklém smyslu slova. Zde jsou hlavní dva důvody: Majone se obává, že více demokratická EU by jen podléhala krátkodobým politickým preferencím namísto toho, aby odpovídala dlouhodobým většinovým zájmům. Za druhé politizace by vyústila v přerozdělovací spíše než Pareto-efektivní výstupy, a tak by fakticky podtrhla, spíše než zvýšila, legitimitu EU (Majone 1998, Majone 2001, Dehousse 1995).

Navzdory tomu Simon Hix a autor tohoto příspěvku argumentují tím, že mnohá Pareto-zdokonalení také vyžadují zodpovězení zásadní otázky související s přerozdělováním hodnot ve společnosti. „Tato otázka není pouze, zdali dochází k nějakému zisku pro všechny strany, ale zdali je rozdělení zisku spravedlivé,“ jak říká Amartya Sen. A navíc není důvod věřit, že neodpovědní „vládci“ budou spolehlivě prosazovat zájmy voličů. Ostatně EU má již velký vliv na přerozdělování. Tudíž tvrzení, že by se EU měla držet ne-přerozdělovacích politik je poněkud okrajové v porovnání s výzvami, kterým Evropané v dnešní době čelí.

Andrew Moravcsik upozorňuje, že národní vlády tvoří vlastně nejpříměji odpovědní politikové v systému EU. Národní parlamenty a národní média stále více dohlížejí na činy ministrů národní vlády v Bruselu (Moravcsik 2002). Evropský parlament získal větší pravomoci v legislativním procesu a při výběru Evropské komise. Politické procesy EU jsou nyní transparentnější

než většina tuzemských vládních systémů. A navíc má za to, že politiky rozhodované na evropské úrovni jsou v souladu s preferencemi středového voliče. Moravcsik také tvrdí, že záležitosti, kterými se EU zabývá, jednoduše nejsou pro voliče dostatečně zásadní, aby se o konflikty s nimi spojené zajímali. Abychom na tyto argumenty mohli odpovědět, měli bychom poněkud detailněji uvážit, proč má demokracie svou hodnotu.

#### **4. Definice a obrana demokracie**

Nabízím následující definiční charakteristiky demokratického procesu rozhodování jako užitečný nástin k diskuzi o tom, proč by Evropská unie měla být více demokratická.

Demokracie je (1) institucionálně ukotvený soubor procedur, které regulují (2) soutěž o kontrolu politické moci, (3) na základě deliberace, (4) kde se téměř všichni dospělí občané mohou účastnit (5) volebního mechanismu, ve kterém jimi vyjádřené preference ohledně alternativních kandidátů determinují výsledek (6) takovým způsobem, že se vláda odpovídá většině, nebo tolika kolika je to možné.

Demokracie může být nejlépe ospravedlněna jako udržitelný mechanismus k řešení složitých otázek souvisejících s rozdělováním hodnot – kdo by měl dostat zisk, jak by měly být zisky a náklady rozděleny. To je platné i pro Evropskou unii. Demokratická rozhodování o těchto otázkách dovolují v zásadě všem hlásit se o své zájmy a rovnoprávně se účastnit na rozhodování. Soutěživé volby jsou zásadní pro to, aby politiky a zvolení představitelé odpovídaly preferencím občanů (Powell 2000).

Mezi klíčové rysy, které stojí za to si zapamatovat, patří jednotlivé důležité výhody konkurence mezi politickými stranami. Nemohou-li občané identifikovat alternativní lídry nebo politické programy, je pro ně složité

určit, zda by si daní představitelé nemohli vést lépe, nebo identifikovat toho, kdo je za konkrétní politická rozhodnutí zodpovědný. EU je v současnosti nastavena tak, že je v ní jen málo místa pro prezentaci soupeřících kandidátů na exekutivní posty a soupeřících politických programů.

Volební soupeření dodávají elitám podněty k rozvoji rivalských politických idejí a navržení rivalských kandidátů na politický úřad. Tato identifikace nových alternativ je klíčová: „definice alternativ je svrchovaným nástrojem moci“ (Schattschneider 1960). Soutěž mezi stranami s různými programy, které vyjadřují alternativní, alespoň částečně konzistentní, představy o veřejném zájmu a veřejných politikách, pomáhá voličům uvědomit si, které volby mohou být učiněny a dát jim nějaké na výběr, viz (Manin 1987: 338–68).

Politická soutěž je tímto také podstatným pohonem k formaci názoru. Soutěž rozvíjí politickou debatu, která na oplátku podporuje formaci veřejného mínění o různých politických volbách. Politické debaty včetně deliberace týkající se nejlepších prostředků a cílů politik jsou neodmyslitelným vedlejším produktem volební soutěže. Bez těchto debat by voliči nebyli schopni formovat své preference o komplexních politických otázkách. Volební střet má proto účinný formativní efekt a podporuje postupný vývoj politických identit. Evropská demokratická identita může také být formována praktikováním demokratické soutěže a institucionalizované kooperace.

Tyto efekty politického diskursu pro „formování identity“ jsou široce uznávány a to nejen mezi vyznavači komunikačně orientované poradní demokracie, ačkoli ti někdy poněkud přehlížejí to, že většina toho představuje obecně sdílené demokratické dědictví (Weale 1999: 37).

Popsaná formativní role demokratické soutěže a deliberace zpochybňuje platnost Moravcsikových námitek, obzvláště té, že „legislativní a regulační činnost EU je v nepřímém poměru s důležitostí problémů ve vnímání



evropských voličů“, (Moravcsik 2002: 615). Namítali bychom, že domnělá důležitost je zčásti vnitřního charakteru – důsledkem nedostatku politického soupeření. Stejně tak není jasné, že „středový volič“ má jasně promyšlené názory na mnohá politická rozhodnutí na úrovni EU, protože v politických a mediálních debatách nebyly jasně pojmenovány alternativy.

### Doporučení

V návaznosti na výše nastíněnou argumentaci je možné shrnout některé oblasti pro reformu. (1) Rada ministrů musí být transparentní. (2) Více „parlamentarismu“: Evropská komise, a obzvláště pak její předseda, by měli být více závislí na většinové podpoře z Evropského parlamentu a Rady ministrů, čili:

- Více politických konfliktů mezi evropskými stranami, díky kterým se zvýší pozornost médií a která pomáhají voličům pochopit, *proč* jejich hlasy do Evropského parlamentu ovlivňují politická rozhodnutí.
- Politická rozhodnutí, která činí Komise, budou mnohem viditelnější a čitelnější: již nebude muset předstírat, že sleduje tzv. *evropský zájem*.

Některé z těchto návrhů jsou k nalezení už v návrhu Ústavní smlouvy a momentálně v Lisabonské smlouvě. Také jsme svědky čím dál větší „demokracie na evropské úrovni“ s ohledem na organizaci stran a soupeření v Evropském parlamentu.

Nicméně stále existuje nevyužitý potenciál pro vedení politických bitev o agendu EU. Až se lídři národních stran začnou střetávat v evropských volbách o evropská témata raději než o národní, pak se časem začnou upevňovat celoevropské koalice a seskupení mezi národními a evropskými aktéry.

## Literatura a zdroje

- Abromeit, Heidrun. 1998. *Democracy in Europe: Legitimising politics in a non-state polity*. New York: Berghahn Books.
- Banchoff, Thomas, and Mitchell P. Smith. 1999. *Legitimacy and the European Union*. London: Routledge.
- Dalton, Russell J. 1999. Political support in advanced industrial democracies. In *Critical Citizens: Global support for democratic government*, edited by P. Norris. Oxford: Oxford University Press.
- Dehousse, Renaud. 1995. Constitutional reforms in the European Community: Are there alternatives to the majoritarian avenue? *West European Politics* 18 (3): 118–136.
- Føllesdal, Andreas. 2006. The Legitimacy Deficits of the European Union. *Journal of Political Philosophy* 14 (4): 441–468.
- Føllesdal, Andreas, and Simon Hix. 2006. Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533–62.
- Fuchs, D., and H. D. Klingemann. 1999. Table 4: Trust in others – from article „National community, political culture and support for democracy in Central and Eastern Europe“. In *The long-term implications of EU enlargement: the nature of the new border*, edited by G. Amato and J. Batt. San Domenico di Fiesole: European University Institute. <http://www.iue.it/RSC/pdf/FinalReport.pdf>.
- Grimm, Dieter. 1995. Does Europe need a constitution? *European Law Journal* 1 (3): 282–302.
- Gustavsson, Sverker. 1997. Double Asymmetry as Normative Challenge. In *Democracy and the European Union*, edited by A. Føllesdal and P. Koslowski. Berlin: Springer.

- Habermas, Jürgen. 1998. Does Europe Need a Constitution? Remarks on Dieter Grimm. In *The inclusion of the Other: Studies in political theory*, edited by C. Cronin and P. De Greiff. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hix, Simon. 2008. *What's Wrong with the EU and How to Fix It*: Polity Press.
- Jacobs, Francis, Richard Corbett, and Michael Shackleton. 1995. *The European Parliament*. London: Cartermill.
- Joerges, Christian. 1999. Bureaucratic nightmare, technocratic regime and the dream of good transnational governance. In *EU Committees: Social regulation, law and politics*, edited by C. Joerges and E. Vos. Oxford: Hart.
- Karlsson, Christer. 2001. *Democracy, legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Majone, Giandomenico. 1998. Europe's 'Democratic Deficit': the question of standards. *European Law Journal* 4 (1): 5–28.
- . 1998. State, market and regulatory competition: lessons for the integrating world economy. In *Centralization or fragmentation? Europe facing the challenges of deepening, diversity, and democracy*, edited by A. Moravcsik. New York: Council on Foreign Relations.
- . 2001. Regulatory legitimacy in the United States and the European Union. In *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, edited by K. Nicolaidis and R. Howse. Oxford: Oxford University Press.
- Manin, Bernard. 1987. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory* 15:338–68.
- Moravcsik, Andrew. 2002. In defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603–24.

Nentwich, Michael, and Gerda Falkner. The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance (15) [European Integration online Papers] 1998 [cited.]

Neunreither, Karlheinz. 1994. The democratic deficit of the European Union: Towards closer cooperation between the European Parliament and the National Parliaments. *Government and opposition* 29: 299–314.

Nicolaidis, Kalypso. 2001. Conclusion: The federal vision beyond the nation state. In *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, edited by K. Nicolaidis and R. Howse. Oxford: Oxford University Press.

Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.

Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press.

Sbragia, Alberta M. 1999. Politics in the European Union. In *European politics today*, edited by G. A. Almond, R. J. Dalton and J. G. Bingham Powell. New York: Longman.

Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schattschneider, E. E. 1960. *The semi-sovereign people: A realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Siebers, Stephen C. 2004. The proposed European Union Constitution – will it Eliminate the EU's Democratic Deficit? *Columbia Journal of European Law* 10 (2): 173–264.

Van der Eijk, Cees, and Mark Franklin. 1996. *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Weale, Albert. 1999. *Democracy*. New York: St. Martin's Press.

Weiler, J. H. H. 2001. *Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg*. In *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, edited by K. Nicolaidis and R. Howse. Oxford: Oxford University Press.

Wessels, Wolfgang. 1999. *Comitology as a research subject: a new legitimacy mix?* In *EU Committees: Social regulation, law and politics*, edited by C. Joerges and E. Vos. Oxford: Hart.

## Poznámky

- <sup>1</sup> Tato prezentace čerpá hlavně z poznatků (Føllesdal and Hix 2006) a (Føllesdal 2006), které obsahují další odkazy na Majoneho a Moravcsikovu práci. Pro podrobnosti se prosím obraťte na tyto dvě uvedené publikace. Pro obsáhlejší a aktuálnější debaty viz (Hix 2008).
- <sup>2</sup> Pro perceptivní analýzu, viz (Karlsson 2001).
- <sup>3</sup> (Fuchs and Klingemann 1999), (Nicolaidis 2001).
- <sup>4</sup> Tato zjištění musí opět zohledňovat, že snížená důvěra v parlamenty, strany a právní systém jakoby byla obecným trendem mezi uznávanými demokraciemi – viz (Norris 1999).
- <sup>5</sup> (Jacobs, Corbett, a Shackleton 1995), diskutováno v (Sbragia 1999).
- <sup>6</sup> Majone 1998, Moravcsik 2002, ale viz Føllesdal a Hix 2006.
- <sup>7</sup> Van der Eijk a Franklin 1996; Føllesdal a Hix 2006.
- <sup>8</sup> (Joerges 1999) a (Wessels 1999), v tomto pořadí.
- <sup>9</sup> (Grimm 1995), (Abromeit 1998), 32, (Habermas 1998).
- <sup>10</sup> (Neunreither 1994). Na druhé straně, (Nentwich and Falkner 1998) varují proti umožnění národním parlamentům ovládat ministerské hlasy v Ministerské radě.



# ŘEŠENÍ: VÍCE POLITICKÉHO SOUTĚŽENÍ V EU

**John Palmer**

Při své plavbě ve stále bouřlivějších mořích globalizace Evropská unie nutně usiluje o získání ještě ambicióznějších ekonomických, ekologických, zahraničně-politických a bezpečnostních cílů. Zároveň se snaží pomoci s utvářením budoucího systému globálního vládnutí samého. Není pravděpodobné, že to, že se EU a jejím členskými státy nepodařilo těchto specifických cílů dosáhnout, permanentně nebo fatálně poškodí Unii samotnou, pokud bude následovat vhodná změna strategie. Pokračující ztráta *politické* legitimacy z hlediska evropského veřejného mínění by však mohla představovat smrtelnou hrozbu jak pro EU, tak pro širší proces evropské integrace.

Varovné signály všeobecně rozšířené nespokojenosti s přílišnou vzdáleností a vnímaným nedostatkem převzetí odpovědnosti EU se již nedají nadále ignorovat. Poslední referenda týkající se Lisabonské smlouvy EU potvrzují, že v mnoha z 27 členských států vyrostla mezi institucemi EU a občany vlna obav. Je pravda, že některé z těchto obav spočívají v široce



rozšířeném nepochopení toho, jak rozhodovací proces EU vlastně funguje. Systematické překrucování informací euroskeptiky z řad politiků a novinářů v některých členských státech o Evropské unii jako takové, a zvláště Lisabonské smlouvě celou věc ještě zhoršuje. Analýza postojů voličů po nedávném zamítnutí Lisabonské smlouvy v irském referendu ukázala všeobecnou touhu po větší demokracii na evropské úrovni, ale zároveň i ignorování kroků, které smlouva slibuje pro posílení demokratické odpovědnosti v Evropské unii.

Evropská unie nebude schopná konfrontovat výzvy globalizace s důvěrou, pokud nebude v očích občanů, méně technokratická a diplomatická, ale političtější a demokratičtější. Této proměny se však nedá dosáhnout bez zapojení občanů Evropské unie do klíčových strategických politických rozhodnutí, u nichž je rostoucí potřeba, aby byla učiněna na úrovni EU. To ale naopak vyžaduje, aby evropské politické strany prezentovaly v evropských volbách hlasující veřejnosti seriózní možnosti politického výběru jak politického charakteru leadershipu exekutivy Evropské unie, tak navzájem si konkurujících politických možností, které chtějí podporovat.

Průzkumy veřejného mínění a občasných referend ukazují, že evropská veřejnost je z komplexnosti vytváření politiky a rozhodování v EU rozpačitá. To lze částečně přičíst rychlosti rozvoje v EU a v okolním světě. Zahrnuje to radikální (ale potřebné) rozšíření Evropské unie a zdánlivě konstantní změny jak v politice EU, tak v jejím vedení. Voliči nemají příliš ponětí o tom, co se od nich ve smyslu zapojení se do evropského politického procesu očekává, nebo k jakým demokratickým volbám jsou vyzýváni.

To, co se v mnoha členských státech dostává do veřejné debaty týkající se Evropy, je daleko od toho, co je skutečně zapotřebí. Politická elita ve většině zemí přednáší své politické projevy ohledně záležitostí Evropské unie podivně krátkozrakým způsobem. Vládní představitelé, kteří jsou ochotni rychle Unii

a její instituce démonizovat, když je nutné učinit nepopulární rozhodnutí – velmi často na podnět členských států samotných, kupodivu neshledávají těžké mobilizovat podporu pro EU, když ji zoufale potřebují pro své národní zájmy.

Od doby zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1979 se pětileté volební kampaně prakticky vedly nad domácími – ne evropskými – politickými problémy. Vzhledem k tomu, že volby do Evropského parlamentu nemají za následek změny v národních vládách, není překvapující, že zájem voličů a účast na evropských volbách neustále klesá.

Je ironické, že k národním politikům a politickým institucím mají lidé ještě menší respekt než k EU a jejím institucím. Průzkumy veřejného mínění ukazují zářející pokles důvěry veřejnosti v národní politické strany a ve vládní systémy bez ohledu na politickou orientaci té které vlády. Profesor Vernon Bogdanor to ilustruje pozoruhodnou statistikou situace voličů ve Spojeném království. Před padesáti lety patřil k nějaké politické straně jeden z 11 voličů; dnes je to pouze jeden z 88. V roce 1966 vyslovilo 42 % „velmi silnou“ náklonnost k politické straně svého výběru; dnes je to jen 13 %.<sup>1</sup> Nedávný průzkum Eurobarometru ukázal, že v celé Evropské unii věří politickým stranám pouze 17 % obyvatel ve srovnání s 29 %, kteří věří nevládním neziskovým organizacím – v neposlední řadě církvím.<sup>2</sup>

Evropská unie utrpěla enormní poškození jako důsledek odporu proti nepopulárním vládám členských států. Referenda o navrhované Ústavní smlouvě poskytla neodolatelnou příležitost voličům ve Francii a Nizozemí k potrestání velmi nepopulárních národních vlád, především kvůli domácím, ekonomickým, politickým a sociálním problémům, které se EU do značné míry netýkají. Jako důsledek dvou negativních hlasování byla navrhovaná Ústavní smlouva zamítnuta. „Revolta“ hlasujících proti následné Lisabonské

smlouvě v případě irského referenda rovněž odráží pocit rostoucí vzdálenosti od rozhodovacího procesu EU jako takového.

Proč se voliči cítí tak zklamáni národními politiky? Od konce studené války je v „ideologické“ politice silný propad. Dnešní voliči si teď nejsou jisti, jaké je skutečné „poslání a hodnoty“ hlavních politických stran. Zrychlující se byrokratizace a profesionalizace stranických politiků také opomíjí vliv dobrovolných členů stran. Politické strany v celé Evropě hlásí masivní pokles členství. Energie a idealismus, které v minulosti vedly mladé lidi k tomu, aby se připojili k politickým stranám, je nyní vedou k tomu, aby podporovali jednoúčelové kampaně a k aktivitě v dobrovolných organizacích.

Zároveň globalizace omezuje politický prostor, který strany potřebují, aby mohly rozvíjet alternativní národní politické strategie, jimiž se jedna od druhé mohou výrazně odlišovat, ale které jsou zároveň důvěryhodné v novém globálním prostředí. Hlavní politické strany jsou tlačeny do ještě menšího a ještě přeplněnějšího prostoru v politickém středu. Tato ztráta politické odlišnosti omezuje možnost politického výběru, kterou voliči mají. Je zásadní, že Evropskou unii – a širší proces evropské integrace – vidí někteří ne jako protijed na neregulovanou globalizaci, ale jako nedílnou součást neodpovědného globálního uspořádání.

Ještě více znepokojující než úbytek členství v politických stranách je klesající trend účasti voličů jak v národních tak v evropských volbách. Dokonce i ve větších členských státech EU je tendence vidět vládu jako okrajové herce generované přizpůsobením se novým vzorcům politiky zaměstnanosti a sociálního blahobytu, které jsou někdy bolestivé a jsou potřebné pro přežití a prosperování v globální ekonomice. Prospěch z využívání veřejné nespokojenosti se zjevnou neschopností národních

vlád a hlavních politických stran reagovat na výzvy globalizace mají pouze extrémní „populistické“ a xenofobní strany.

## 1. Diskuse s občanem – vzestup poradní demokracie

Na evropské úrovni byly tyto problémy posíleny dojmem, že rozhodovací proces v EU je příliš vzdálený, příliš ezoterický, příliš technokratický a příliš elitářský. Mnoho občanů je přesvědčeno, že jsou jim odpírány informace potřebné k tomu, aby adekvátně pochopili (nemluvě o vyjádření jejich názoru), co jejich vláda a instituce Evropské unie jejich jménem dělají.

Pro zlepšení vědomostí a pochopení veřejnosti týkající se fungování Unie a klíčových politických otázek, kterým čelí, se toho dá udělat více. Iniciativy viceprezidentky Evropské komise Margot Wallströmové na řešení těchto problémů jsou vítány. Aby však byly účinné, je pro komunikační strategii EU nutné, aby členské státy převzaly sdílené vlastnictví evropských institucí (zejména Komise), co se týká zpráv podávaných veřejnosti. Komunikace jednoduše nemůže být ponechána na „Bruselu“.<sup>3</sup>

Současná nespokojenost s demokracií však má hlubší kořeny než chabé nebo vzájemně si odporující informace a komunikace. Objevuje se široce rozšířený názor, že ti, kdo v EU rozhodují (zvláště vlády jednající spolu v Radě ministrů), nemají patřičnou odpovědnost. Voliči jsou zmateni ohledně rozdělení kompetencí mezi regionální, národní a evropskou úroveň vlády. Není jim jasné, kdo má jaké kompetence – a kdo má vůči komu odpovědnost – v rámci rozhodovacího systému. V moderní evropské demokracii veřejnost očekává nejen, že bude informována, ale také to, že s ní bude konzultováno budoucí směřování rozhodujících orgánů.

To je důvodem, proč jsou důležité takové iniciativy jako Rozhovory s občany Evropy (European Citizens' Consultations), které spustila nadace

King Baudouin Foundation – spolu s jinými nestrannými politickými neziskovými nadacemi a řadou dalších organizací včetně European Policy Centre – které zkoumají radikálně nové cesty konzultace občanů v evropských otázkách.<sup>4</sup> Tyto konzultace poskytují pro členy veřejnosti ze všech 27 členských států příležitost k debatě o budoucnosti EU napříč geografickými a jazykovými hranicemi. Náhodně vybraní občané k účasti na diskuzi mají napomoci odborníkům k identifikaci klíčových problémů, hledají společnou půdu a dávají doporučení týkající se priorit evropského vývoje politickým činitelům. Cílem je vytvořit model účasti evropských občanů pro budoucnost s použitím řady inovačních technik.

## **2. Je demokracie založena na politických stranách přežitkem?**

Zlepšená informovanost nebo strukturovanější systém rozhovorů s občany – i když jsou nezbytné – nebudou dostačující pro vyplnění mezery mezi veřejností a institucemi EU. Někteří lidé jsou přesvědčeni, že plnohodnotný evropský *demos* je i nadále utopickou vizí. Tvrdí, že stávající demokratický mandát, který evropským institucím (včetně Komise) udělily zvolené vlády členských států, nebude dostatečný.<sup>5</sup> Jsou toho názoru, že „parlamentní vláda“ je reálná pouze u „národních států“, kde se již *demos* etabloval.

Evropská unie bude nadále „federací členských států“ a regionů (podle dané oblasti) do té míry, do jaké to lze očekávat. Profesor Alan Milward je ovšem přesvědčen, že evropská integrace zachránila, ne vytlačila, národnostní stát protože se zabývá otázkami, které se nedají vyřešit na národní úrovni.<sup>6</sup> Krize důvěry v transparentnost a demokratickou odpovědnost vlád členských států jednajících v rámci evropského procesu se však nyní nedá popřít.

Jakýkoli pokus překlenout silnou demokracii na evropské úrovni bude pouze připojen k problémům demokratické odpovědnosti na úrovni národní.<sup>7</sup>

Někteří zpochybňují budoucnost jakéhokoli stranického evropského parlamentního demokratického systému a argumentují tím, že alternativní proces „poradní demokracie“ nabízí lepší cestu vpřed. Jiné formy rozhodování jako například „judicializace, odborné rozhodování a „nemajoritní instituce“ jsou považovány za náhražku stranického parlamentního systému na evropské úrovni.<sup>8</sup> Jiní se zastávají „polo-parlamentní, polo-spojenecké demokracie“, v níž by evropský parlament v zásadě jednal jako komunikační zprostředkovatel mezi těmi, kdo rozhodují, a mezi občany.<sup>9</sup>

To všechno jsou varianty představy, že klíčová rozhodnutí by se měla činit formou konsenzu vzešlého z konzultace (zahrnujícího eventuálně veřejnoprávní orgány i vlády) nebo že by je měly dělat spíše soudní dvory, spíše než aby se určovala většinovými hlasy voličů v návaznosti na proces debaty a konfliktu mezi politickými stranami. „Realisté“ a „skeptici“ se shodnou na tom, že evropský nadnárodní *démos* nemůže existovat bez „sdílené“ evropské identity. Ve Spojených státech bylo však právě vytvoření ústavy to, co generovalo národní identitu, než že by tomu bylo naopak. Stejně tak i „národní“ a „evropské“ identity nejsou nutně neslučitelné.

Jak ukazuje práce Paula Gillespieho<sup>10</sup> a jiných, Evropané již stále více žijí ve světě mnoha identit. Obhájci radikálnějších verzí „přímé demokracie“ uznávají, že je náchylná k obviněním z „korporatismu“ a elitářství. Poradní demokracie bude mít tendenci dovolávat se hlavně organizovaným obhájců se speciálními zájmy. Pro většinu lidí bude mít zapojení do evropského rozhodovacího procesu význam pouze tehdy, když budou vyzýváni k účasti na evropských volbách, kde si budou moci vybrat mezi stranami s různým

programem a hodnotami, vedenými osobnostmi, které samy sebe prezentují jako kandidáty na pozice výkonné moci Evropské unie.

### **3. Budoucnost evropských stran**

Růst a komplexnost záležitostí Evropské unie způsobily, že demokratická odpovědnost je buď slabá, nebo žádná, pokud se vykonává čistě prostřednictvím zvolených vlád členských států a sečtením hlasů v národních parlamentech. Pro posílení kontrolních kompetencí národních parlamentů vůči chování vlád v Radě ministrů se dá udělat více. Pouze angažovaný zvolený Evropský parlament však může být pověřen tím, aby od výkonných institucí EU požadoval odpovědnost za jejich rozhodnutí. To neznamená jen Komisi, ale také Radu ministrů, vydávají-li vlády zákony v rámci práva Společenství.

Nemůže být pochyb o tom, že politické strany (národní a evropské) budou muset obnovit svou roli na národní úrovni, pokud chtějí přežít vážné změny v politické kultuře přinášené globalizací. Tradiční politické identity založené na třídní struktuře 19. a 20. století nevyhnutelně skomírají. V důsledku toho se také rozpouštějí některé ze starých ideologických rysů mezi levicí a pravicí. Politické strany budou muset fundamentálně změnit své interní fungování a svůj vztah k širším občanským hnutím.<sup>11</sup>

Na evropské úrovni je stále nutné vystavět ryze evropské politické strany s vlastní identitou, programem a (případně) členstvím. Samozřejmě si ponechají blízké spojení se svými národními pobočkami v členských státech – stejným způsobem, jakým to dělá mnoho regionálních stran v členských státech. V současnosti chybí volbám do Evropského parlamentu dostatečná politická důslednost, aby si zajistily voliče. Nejsou „dostatečně schopné“ nabídnout voličům možnost volby v evropských politických tématech, a proto je zde tendence bojovat o čistě národní otázky. Když jednájí společně

pomocí sdílené suverenity, mohou členské státy Evropské unie vytvořit nový prostor pro politické alternativy na evropské úrovni způsobem, který by pro kterýkoli z jednotlivých států byl nemožný, pokud by jednal sám.

Realita globalizace bude vždy udávat určité limity ve svobodě jednat otevřeně vůči Unii, i když činí rozhodnutí kolektivně. Prostor, který je k dispozici pro jednání ze strany členských států EU, když jednají společně, by však byl velmi odlišný od toho, který existuje mezi globálním trhem a jednotlivými zeměmi, kdyby se snažily jednat samy za sebe.

Z této perspektivy je možné nabídnout voličům mnohem širší a významnější volbu v otázkách, jako je zaměstnání, prosperita, sociální spravedlnost a udržitelnost. Navíc pokud členské státy jsou nuceny změnami v globálním prostředí brát vytváření jednotné zahraniční a bezpečnostní politiky EU vážněji, stává se zdravá demokratická debata o alternativních evropských strategiích v těchto oblastech také možnou. Celkem vzato by takovýto rozvoj implikoval kulturní revoluci pro evropské politiky, kteří tradičně – a z dobrých důvodů – pokládají konsenzus spíše než konflikt a volbu za centrální prvek dynamiky evropské integrace.

Vývoj dnešní Evropské unie se dostal do bodu, kdy není pravděpodobné, že by jakýkoli výsledný veřejný konsenzus zůstal bez demokratické politické možnosti výběru mezi různými strategiemi na dlouhou dobu nedotčený. Lisabonská smlouva otevírá cestu pro střet mezi evropskými stranami ve volbách do Evropského parlamentu a také o osobnosti budoucího předsedy Komise. Evropské strany by byly schopny jít za voliči před volbami do Evropského parlamentu v červnu 2009 s tím, že by nejen prezentovaly seriózní programové alternativy na využívání prostoru pro kolektivní jednání, ale také voličům prezentovaly své kandidáty na předsednictví Evropské komise. I když by finální a formální rozhodnutí o jmenování nového předsedy



Komise učinila Evropská rada EU, představitelé vlád se podpisem Lisabonské smlouvy zavázali, že budou výsledky evropských voleb respektovat.

To znamená, že volby do Evropského parlamentu by – vůbec poprvé – určovaly podobu evropské exekutivy. Politický charakter Komise by však logicky byl určen hlasy voličů. V praxi by tomu bylo samozřejmě tak, že široké koalice by stále byly nutné pro jakoukoli Komisi k tomu, aby byla schopná zajistit podporu Evropského parlamentu a Rady ministrů. Opravdová politická volba by se však nyní mohla vložit přímo do centra evropských voleb. Není zde ale důvod, proč by evropské politické strany neměly zveřejnit, koho podporují pro jmenování na nové posty prezidenta Evropské rady a vysokého představitele zahraniční a bezpečnostní politiky s rozšířenou pravomocí – i když tyto posty by nebyly přímo voleny.

Lisabonská smlouva dává politickým stranám v Evropském parlamentu jejich vlastní právní identitu a zvyšuje financování z prostředků EU. Odráží to pomalé ale neomylné zrání evropských stran v posledních letech. Simon Hix, profesor evropské a komparativní politologie na London School of Economics, tvrdí ve své studii způsobů hlasování v Evropském parlamentu, že „... na pozitivní straně, a potenciálně daleko závažnější, je vývoj ryziho ‚demokratického stranického systému‘ v Evropském parlamentu. Za prvé: hlasování v parlamentu probíhá mnohem více na nadnárodní a ideologicko-stranické linii než na národní linii, a to ve stále větší míře.“<sup>12</sup>

Někteří lidé jsou přesvědčeni, že omezený počet důležitých politických problémů, o nichž se rozhoduje na evropské úrovni – jako protipól k rozhodování na úrovni členského státu – by evropské demokracii odpíral politický kyslík nutný k tomu, aby se této demokracii dařilo.<sup>13</sup> Tím se však ignoruje pomalý ale stabilní nárůst stále většího počtu důležitých politických otázek, o nichž se nyní zcela nebo zčásti rozhoduje na evropské

úrovni spíše než na národní úrovni. V posledních letech to zahrnuje opatření na řešení klimatických změn i hlavní otázky vnitřní bezpečnosti a spravedlnosti. Vzhledem k výzvám, kterým nyní Evropská unie čelí jako důsledek globální finanční a hospodářské krize by byl troufalým prorokem ten, kdo by neoblomně tvrdil, že v Evropské unii nedojde k dalšímu přesunu rozhodovacích odpovědností v těchto oblastech.

Rozšířená role evropských politických stran samozřejmě nebude sama o sobě stačit k tomu, aby generovala zralou evropskou demokracii. Podpořila by však rozvoj evropského dému, když by se dala dohromady s neustále rostoucími přeshraničními obchodními aktivitami, obchodními uniemi, nevládními organizacemi a jinými zájmy evropské občanské společnosti. Není pochyb o tom, že bude trvat několik voleb, než si nová nadnárodní evropská demokratická politika vybuduje u veřejnosti své místo.

Bohužel však musíme nyní čelit faktu, že Lisabonská smlouva nemusí projít ve všech 27 členských státech potřebnou ratifikací. Až se sejde Evropská rada v Bruselu v prosinci 2008, uvidíme, zda irská vláda bude schopná uskutečnit druhé referendum pro schválení smlouvy. Zdá se však, že jakékoli druhé referendum se nebude moci konat dříve, než v říjnu/ listopadu 2009 – tedy po volbách do Evropského parlamentu. To znamená, že volby do Evropského parlamentu se budou muset konat za podmínek stávající Smlouvy z Nice, což bude znamenat, že vysvětlování budoucích kompetencí a role zvoleného parlamentu bude velmi obtížné.

Je snad příliš doufat, že evropské politické strany se – i přesto – rozhodnou bojovat ve volební kampani v červnu 2009 tak, že zapojí nominaci svých preferovaných kandidátů na vedení příští Evropské komise? Jediné, co by bylo potřeba, by bylo prosté prohlášení vládních představitelů EU, že budou respektovat politické výsledky takových voleb a následnou

nominaci předsedy Komise ze strany většiny v Evropském parlamentu. Nekompenzovalo by to všechna ostatní ustanovení posilující evropskou demokracii v Lisabonské smlouvě, kdyby byla zamítnuta v druhém irském referendu; vyslalo by to však jasný signál, že budoucí vývoj Evropské unie půjde ve směru úplného nadnárodního demokratického politického zřízení.

Je pravdou, že konsenzus byl zásadním předpokladem k založení a k ranému vývoji Evropské unie. Demokratičtější politici Evropské unie budou využívat větších konfliktů mezi jednotlivými politickými rodinami a objevujícími se evropskými politickými stranami. Díky tomuto sporu o kompetence a o politický směr, kterým by Evropská unie měla jít, se evoluce evropské demokratické politiky posílí. Bude to rovněž posilovat (a jistě ne podkopávat) demokracii na národní a regionální úrovni. Je to nezbytná reforma k zajištění toho, aby slabá veřejná legitimita nepodkopala strukturu evropské integrace.

## Poznámky

- <sup>1</sup> Vernon Bogdanor, *New Statesman*, 23 October 2006.
- <sup>2</sup> Eurbarometer: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb63\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63_en.pdf) (page 25).
- <sup>3</sup> John Palmer, 'Europe: Whose Europe?' An Address by to the European Union Informal Ministerial Conference on „Communicating Europe“, European Policy Centre, 7 April 2004. [www.epc.eu](http://www.epc.eu).
- <sup>4</sup> <http://www.european-citizens-consultations.eu> and King Baudouin Foundation (<http://www.kbs-frb.be/code/home.cfm>)
- <sup>5</sup> Andrew Moravcsik 'The EU Ain't Broke', *Prospect Magazine*, March 2003.
- <sup>6</sup> Alan Milward (1993) *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge.
- <sup>7</sup> Vivien A. Schmidt, 'The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?', Department of International Relations, Boston University.
- <sup>8</sup> Peter Mair 'Popular democracy and the European Union polity', *European Governance Papers* (EUROGOV), No. C-05-03, 2005. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>
- <sup>9</sup> Anne Peters (2003) *A Plea for a European Semi-Parliamentary and Semi-Consociational Democracy*, European Integration online Papers, EIoP.
- <sup>10</sup> Paul Gillespie odpovídá na dotazy Jense-Petera Bondeho v debatě o budoucnosti Evropy – European Policy Centre, [www.epc.eu](http://www.epc.eu)
- <sup>11</sup> Geoff Mulgan, Fiona Mactaggart and Rushanara Ali (2006) *Parties for the Public Good*, London: Young Foundation.
- <sup>12</sup> Simon Hix 'The European Parliament – stocktaking and challenges' in 'After the annus horribilis – a review of the European institutions', *EPC Working Paper* No.22, January 2006. [www.epc.eu](http://www.epc.eu)
- <sup>13</sup> Viz „Europe – The State of the Union“ by Anand Menon, Atlantic Books, 2008.



# VOLBY DO EVROPSKÉHO PARLAMENTU V ČESKÉ REPUBLICĚ\*

**Miroslav Mareš**

V České republice se doposud uskutečnily pouze jedny volby do Evropského parlamentu, a to ve dnech 11.–12. 6. 2004. Tyto volby měly určitý – nikoli nevýznamný – dopad na domácí i na evropský systém politických stran. Obdobný význam lze očekávat i u dalších voleb do EP v červnu 2009. V následujícím příspěvku se věnuji stručně analýze systémových vlivů voleb v roce 2004 na evropské úrovni a podrobněji pak rozboru systémových aspektů i dopadů na jednotlivé aktéry na úrovni ČR. Nastíněn je i výhled vzhledem k evropským volbám v roce 2009.

## **1. Charakteristika voleb do EP 2004 na evropské úrovni**

V rámci Evropských společenství a Evropské unie se v roce 2004 jednalo o šesté přímé volby do Evropského parlamentu. Uskutečnily se krátce po rozšíření EU o deset zemí, z toho osm z nich bylo postkomunistických (včetně ČR). Z hlediska multiúrovňové podoby stranického systému se do systému stran na úrovni Evropského parlamentu dostaly strany, které

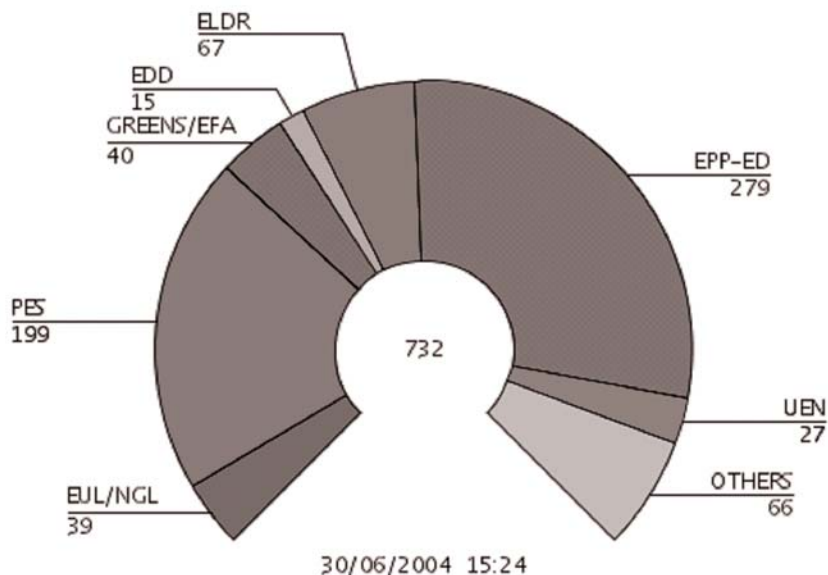
prošly odlišným vývojem než tradiční západoevropské strany a měly tedy v řadě případů odlišný charakter co do organizačního a někdy i programově-ideového hlediska. Na druhou stranu však již od poloviny devadesátých let probíhal proces postupné evropeizace postkomunistických stranických systémů, včetně začleňování stran z tohoto prostoru do evropských stranickopolitických uskupení a v řadě případů bylo možno hovořit o „standardizaci“ stranických rodin v celoevropském rámci.

V evropských volbách v roce 2004 sehrály doposud nejvýznamnější roli politické strany na evropské úrovni, tzv. eurostrany. Ty krátce před volbami získaly nový základ pro svoji právní existenci, včetně jasných (a poměrně „štědrých“) pravidel financování. Přesto nelze vliv eurostran přeceňovat. I v těchto volbách většinou převažovaly domácí zájmy politických stran na národní úrovni, což však neznamená, že nebyly komplementární k zájmům eurostran.

Volební účast ve volbách do EP v roce 2004 byla nejnižší v historii. Jednalo se o pokračování trendu jejího neustálého poklesu. Volební účast v přímých volbách do EP neustále klesá (nezávisle na tom, kolik má ES/EU členů): v roce 1979 činila v rámci ES/EU 63 %, v roce 1984 61 %, v roce 1989 58,5 %, v roce 1994 56,8 %, v roce 1999 49,4 % a v roce 2004 45,5 %. Je však zajímavé, že hlavním „tahounem“ poklesu v roce 2004 byli nevoliči v nových členských zemích (Hloušek/Kaniok 2007: 19).

Výsledky voleb ukazuje následující graf, převzatý ze stránek Evropského parlamentu. Tento graf je však třeba chápat jako orientační a do jisté míry nepřesný, protože vychází z rozdělní frakcí v EP v období 1999–2004 a zohledňuje pouze předpokládané rozložení národních stranických subjektů do politických skupin. Některé nakonec zakotvily v jiných uskupeních. V průběhu volebního období docházelo ke vzniku dalších poslaneckých

skupin, z nichž některé měly pouze krátké trvání (např. několikaměsíční existence krajně pravicové frakce Identita, Tradice, Suverenita v Evropském parlamentu v roce 2007). Základní rozložení sil však z něj lze vypožorovat.



Zdroj: European Parliament: <http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/en/results1306/graphical.html>

Nejsilnější pozici v Evropském parlamentu zaujala na základě výsledků voleb Evropská lidová strana, k níž se na úrovni poslanecké skupiny – obdobně jako po volbách v roce 1999 – přičlenily i konzervativní strany pod hlavičkou Evropských demokratů. Vznikla tak skupina Evropské lidové strany – Evropských demokratů. V následujícím období někteří konzervativci usilovali o vytvoření vlastní skupiny či eurostrany, avšak k tomuto kroku



nedošlo. Stabilně silná, avšak v těchto volbách druhá, skončila Evropská sociálnědemokratická strana. Následovali liberálové z ELDR (v EP se pak v jedné skupině sdružili s centristy z Evropské demokratické strany do skupiny ALDE), kteří podle Hlouška a Kanioka tvoří pivotální stranu evropského stranického systému (Hloušek/Kaniok 2007: 20). Menšími uskupeními jsou ultralevicová Sjednocená evropská levice/Severská zelená levice a společná frakce Evropské strany zelených a regionalistů z Evropské svobodné aliance, euroskeptické formace, krajní pravice (která neměla až do vstupu Bulharska a Rumunska v roce 2007 dostatek poslanců k vytvoření vlastní skupiny) a poslanci z nezařazených stran. Systém politických stran v Evropském parlamentu však nepůsobí jako klasický kompetitivní stranický systém, a proto zde nefungují tradiční modely koalice-opozice umožňující podrobnější charakteristiku systému (Fiala, Mareš, Sokol 2007: 238–239).

## **2. Vliv voleb do EP v roce 2004 v ČR na stranický systém**

Jak již bylo uvedeno, volby do Evropského parlamentu v ČR byly první tohoto druhu. Znamenaly, že i do stranického systému ČR se výrazněji než doposud promítla nová evropská úroveň, kterou lze v základních rysech konstruovat jako poměr sil ve vztahu k mandátům přidělovaných v EP pro ČR (v roce 2004 to bylo 24 mandátů) i jako vliv českých stran ve stranickopolitických a parlamentních frakčních formacích na evropské úrovni. I když dílčí aspekty tohoto česko-evropského propojení byly patrné již dříve (např. přidělení čeští poslanci u skupin v EP či různé statuty členství českých stran v eurostranách), mandát přímé volby posunul vše do kvalitativně jiné dimenze.

Specifikem z hlediska stranickopolitické soutěže i z hlediska vedení kampaně bylo pojetí ČR jakožto jednoho volebního obvodu. Kampaň byla

v některých případech ovlivněna i dílčí evropskou koordinací od eurostran anebo od eurofrakcí, ale dominantní zůstalo její koncipování na národní úrovni.

Obdobně jako v jiných zemích však i volby do EP v ČR sehrály roli voleb „druhého řádu“, protože dominantní úrovní stranického systému a volební soutěže tvoří systém stran v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a volby do tohoto orgánu. Projevilo se to nízkou volební účastí 28,32 % (2 346 010 absolutně) a v řadě případů zřejmě i protestním hlasováním. Podle CVVM se pouze 3,6 % procenta lidí zajímalo o volby do EP velmi, docela 19,9 %, málo 44,8 % a vůbec 31,3 %, zbytek nevěděl (CVVM 2004). Výsledky voleb do EP 2004 v ČR ukazuje následující tabulka.

ODS	30,04 % (700 942)	9
KSČM	20,26 % (472 862)	6
SNK-ED	11,02 % (257 278)	3
KDU-ČSL	9,57 % (223 383)	2
ČSSD	8,78 % (204 903)	2
Nezávislí	8,18 % (191 025)	2
SZ	3,16 % (73 932)	0
Unie liberálních demokratů	1,69 % (39 655)	0

*Zdroj: Český statistický úřad, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)*

Z celkového pohledu lze konstatovat, že se v rámci rozdělení mandátů náležejících ČR vytvořila konstelace dvou silných stran (ODS a KSČM)

a čtyř menších subjektů se ziskem mandátů (SNK-ED, KDU-ČSL, ČSSD, Nezávislí). Bez parlamentní účasti zůstaly dva subjekty, které vykázaly ne zcela zanedbatelné zisky (SZ, Unie liberálních demokratů). Tyto výsledky se výrazně odlišovaly od rozložení sil v Poslanecké sněmovně PČR, jak ukazuje následující tabulka ukazující srovnání procentuálních výsledků voleb do EP s výsledky voleb do PS PČR v roce 2002 a 2006 (u KDU-ČSL a US-DEU jsou v roce 2002 uvedeny výsledky Koalice, tzn., že se v tabulce objevují dvakrát, u US-DEU je v roce 2004 uveden zisk ULD, u SNK-ED je ve volbách 2002 uveden zisk SNK a u Nezávislých v témže roce zisk Cesty změny). Volební účast činila v roce 2002 58 %, v roce 2004 28 % a v roce 2006 64 %.

	Volby PS 2002	Volby PS 2004	Volby PS 2006
ODS	24,47	30,04	35,38
ČSSD	30,20	8,78	32,32
KSČM	18,51	20,26	12,81
KDU-ČSL	? 14,27	9,57	7,22
US-DEU	? 14,27	? 1,69	0,30
SZ	2,36	3,16	6,29
SNK-ED	? 2,78	11,02	2,08
NEZ	? 0,27	8,18	0,61

*Zdroj: Český statistický úřad, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)*

Obecně lze konstatovat, že výsledky voleb do EP neodpovídaly rozložení sil ve stranickém systému ČR daném volbami do PS co do potvrzení dominantních pólů stranické soutěže, protože potvrdily pouze jeden z nich (ODS), zatímco druhý (ČSSD) se ukázal jako výrazně slabší. Jako silná strana levé části spektra se naopak prosadila KSČM. Uspěly subjekty, které se ve volbách do národní první parlamentní komory výrazněji neprosadily (na rozdíl od druhé komory a regionální úrovně), a sice SNK-ED a Nezávislí. Na tradičních pozicích zůstala KDU-ČSL. Potvrdil se ústup liberálů, vzestup zelených a marginální role dalších částí politického spektra. Jako zřejmě nejzásadnější vliv voleb do EP na domácí politiku lze hodnotit pád Špidlovy vlády tehdejší vládní koalice (ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU), protože neúspěšné volby posloužily ve straně Špidlovým oponentům (vedeným tehdejším místopředsedou Stanislavem Grossem) přinejmenším jako záminka k výměně předsedy vlády i strany (Šaradín 2004: 262).

Ve vztahu k evropské úrovni stranického systému je třeba mít na paměti relativně nízký počet mandátů pro ČR v kontextu celkového počtu mandátů v EP. Na straně druhé je možné konstatovat, že výsledky voleb v ČR přinesly pro některé eurostrany/eurofrakce nezanedbatelný zisk a naopak jiným oslabily jejich celkovou pozici ve stranickém systému EU. Volební účast byla v rámci EU vyšší (45,6 %) než v ČR (28,32 %). Srovnání výsledků voleb do EP 2004 na úrovni ČR a na úrovni EU (v %) ukazuje následující tabulka (jak již bylo uvedeno, rozdělení výsledků voleb do EP pro jednotlivé skupiny je částečně zkreslené).

%	EU	ČR
EPP-ED	38,11	50,63 (ODS + ED-SNK + KDU-ČSL)
PES	27,19	8,78 (ČSSD)
ELDR	9,15	1,67 (ULD)
EUL/NGL	5,33	20,26 (KSČM)
GREENS/EFA	5,46	3,55 (SZ + ZZMSE)
UEN	3,69	??
EDD	2,05	8,18 (Nezávislí)
Ostatní	9,02	6,93

*Zdroj: Český statistický úřad, [www.volby.cz](http://www.volby.cz), Evropský parlament <http://www.europarl.europa.eu/>, propočty autora.*

Z tabulky vyplývá, že celkový součet hlasů pro subjekty, které se nakonec začlenily do skupiny EPP-ED, tj. pro ODS, KDU-ČSL a SNK-ED, byl procentuálně ještě mnohem vyšší než zisk skupiny v rámci EU. Naopak výrazná disproporce panovala u silných evropských socialistů ve vztahu ke slabé ČSSD. Nevýznamné byly i zisky ULD ve vztahu k celkovému zisku ELDR. Naopak výraznou posilou se stal zisk KSČM pro krajně levicovou frakci v EP. Zelení neposílili frakci EFA/Greens, což platí i pro hlasy moravistů, které jsou k zisku zelených v tabulce připočteny s ohledem na již zmíněnou zeleno-regionalistickou frakci v EP (na národní úrovni v ČR však spolupráce mezi SZ a moravisty takřka neexistuje). Pro Unii pro Evropu národů nebyl v ČR určen jasný partner. Nezávislí byli porovnání (s patrným

přínosným výsledkem) se skupinou Evropa demokracií a rozdílů, která se ve volebním období 2004–2009 transformovala do skupiny Nezávislost/Demokracie (IND/DEM), přičemž důvodem byl nikoliv programový a širší politický profil hnutí Nezávislí (odlišný od euroskeptiků v uvedených skupinách), ale profil dvou hlavních úspěšných kandidátů Vladimíra Železného a Jany Bobošíkové, přičemž oba dva později založili v ČR vlastní subjekty – Bobošíková Politiku 21 a Železný Nezávislé demokraty (do skupiny IND/DEM vstoupil pouze Železný).

### **3. Vliv voleb do EP v roce 2004 v ČR na jednotlivé stranické aktéry**

Pokud se týká vlivu volebních výsledků na jednotlivé stranické aktéry, je možné zkoumat vliv na národní úrovni, a to z pozice posílení či oslabení strany ve stranickém systému a případně z hlediska dopadů na vnitrostranickou situaci, a na evropské úrovni (začlenění do skupin v EP a dopady tohoto začlenění).

U ODS došlo k posílení v kontextu jejího tehdejšího vlivu v českém stranickém systému (např. oproti tehdejší pozici v PS PČR). Jednalo se o první výrazné volební vítězství strany pod vedením Mirka Topolánka. Tyto volby představovaly důležitý mezník v jeho vzestupu, který vyvrcholil vítězstvím v národních parlamentních volbách v roce 2006.

Na evropské úrovni se ODS – i díky angažmá Mirka Topolánka – začlenila do skupiny EPP-ED, což euroskeptická část strany nesla s určitou nelibostí. Pro tuto skupinu byl silný zisk v ČR přínosem, což se projevilo i ziskem křesla místopředsedy EP pro ODS. Společné působení ODS s KDU-ČSL a SNK-ED neodpovídalo tehdejšímu vzorci koalice – opozice v ČR. Ze strany některých politiků ODS po celé následující volební období v EP sílila snaha po vytvoření konzervativní euroskeptické frakce společně s britskými

konzervativci a případně dalšími subjekty (Hnutí pro evropskou reformu), nebyla však do konce období završena úspěchem.

Pro ČSSD se volební neúspěch ve volbách do EP stal důvodem ke katarzi dlouhodobých vnitrostranických sporů. Volby potvrdily i tehdejší trend neschopnosti ČSSD mobilizovat voliče pro volby tzv. „druhého řádu“ (ke změně došlo až v krajských a senátních volbách v roce 2008). Na evropské úrovni se dva zvolení poslanci přirozeně začlenili do poslanecké skupiny PES.

Komunisté dosáhli v evropských volbách v roce 2004 na domácí scéně jednoho z nejvýraznějších úspěchů v polistopadové historii. Silný zisk KSČM straně zaručil i silné postavení ve skupině GUE/NGL. Vzhledem k tomu, že KSČM se staví rezervovaně ke Straně evropské levice (má zde pouze statut pozorovatele), byl z hlediska evropského stranického systému její úspěch spíše brzdou pro širší expanzi PEL a pro přetvoření skupiny GUE/NGL na skupinu PEL.

KDU-ČSL v evropských volbách prokázala relativně stabilní míru voličské přízně, která odpovídala její tehdejší pozici v PS PČR. Zisk byl sice možná mírně pod očekáváním, nicméně u lidoveckých voličů se neprojevil natolik silný protest proti vládní účasti jako u US-DEU. Na evropské úrovni se lidovci přirozeně začlenili do skupiny EPP-ED, podskupiny EPP.

„Hvězdnou hodinu“ představovaly evropské volby v roce 2004 z hlediska českého stranickopolitického systému pro koalici SNK-Evropských demokratů. Vytvořil i předpoklad pro následnou integraci obou členských subjektů koalice do jedné strany, která však již do současnosti nebyla natolik úspěšná. Ve straně došlo i k rozepřím, které poznamenaly i situaci v EP. Kde její poslanci (zvláště poslankyně Hybášková) vystupují ke konci volební-

ho období spíše jako nezávislé individuality. Již před volbami bylo avizováno, že poslanci koalice se začlení do skupiny EPP-ED, což se též stalo.

Výrazného a v jiných volbách neopakovaného úspěchu dosáhlo i hnutí Nezávislí. Ten však byl spojen především se dvěma úspěšnými kandidáty Vladimírem Železným a Janou Bobošíkovou, kteří Nezávislé brzy opustili, a proto není smysluplná ani analýza vlivu Nezávislých na evropský systém stran, zvláště pokud nejsou začlenění do žádné z evropských stranických formací. Vladimír Železný se začlenil do frakce IND/DEM a podílel se i na dalších euroskeptických projektech, Jana Bobošíková zůstala nezařazená. Vlastní později založené politické projekty obou europoslanců v ČR – Nezávislí demokraté Vladimíra Železného a Politika 21 Jany Bobošíkové se v českém stranickém systému nesetkaly s úspěchem.

Volby do EP v roce 2004 ukázaly úpadek českého stranickopolitického liberalismu, když Unie liberálních demokratů (složená z několika menších stran) nezískala žádný mandát. Trend se následně potvrdil ve volbách do PS PČR v roce 2006, v nichž do té doby vládní US-DEU ztratila účast ve sněmovně. ČR po zániku ODA nemá ani plnoprávného člena ELDR. Cesta změny se začlenila do Evropské demokratické strany.

Volby potvrdily vzestupný trend voličské přízně u Strany zelených, nestačilo to však k překročení pětiprocentní klausule. Trend byl dovršen až volbami do PS PČR v roce 2006 (po výměně stranického vedení). SZ tak neposílila skupinu Greens/EFA v EP, což oslabuje její vliv v zelených strukturách na evropské úrovni.

Z ČR pro uvedenou skupinu nepřišla ani „regionalistická pomoc“ ve formě kandidátky Za zájmy Moravy ve sjednocené Evropě, která zcela propadla. Pod vlivem EFA se však díky ní vytvořila platforma pro sjednocení rozdrobené moravistické scény do jednoho subjektu. Ani politická strana



Moravané však doposud nedosáhla výraznějšího úspěchu. V ČR neuspěly ani další politické formace (např. krajní pravice, která se v roce 2004 nacházela v silném útlumu a stavu značné roztržičnosti, což ji odřízlo i od hlavních integračních procesů krajně pravicového spektra na půdě EP).

#### **4. Výhled vzhledem k volbám do EP v roce 2009**

Volby do Evropského parlamentu, do EP, budou v roce 2009 již sedmými přímými volbami. Poprvé se uskuteční současně ve 27 zemích. Budou poznamenány i aktuálním stavem přijetí či nepřijetí Lisabonské smlouvy. Na evropské úrovni lze opět očekávat nízkou volební účast (i když v roce 2004 již zřejmě dosáhla svého dna a nyní se může mírně zvýšit), protestní hlasování a vzestup netradičních subjektů, jinak však zůstanou výsledky hlavních eurostran přibližně stejné jako v předchozím období.

Nízká volební účast bude zřejmě provázet i volby v ČR, přičemž české předsednictví přinese zřejmě jen omezené vzednutí zájmu. Ve volbách 2008 se bude volit již pouze 20 poslanců, což zvýší nároky na získání mandátu. V ČR bude existovat odlišná vládní koalice než v roce 2004, což změní orientaci protestního hlasování. Důležitá role bude v přesvědčování vlastních voličů, aby vůbec šli k volbám. Zatímco o levicového voliče budou bojovat primárně etablované strany – ČSSD a KSČM (přičemž sociální demokraté posílí) – o středového a pravicového budou bojovat vedle KDU-ČSL a ODS i nové projekty – od liberálně eurooptimistických až po konzervativně euroskeptické. Uspěť se budou snažit i liberálové a zelení, avšak jejich pozice bude velmi složitá. Vyloučit nelze úspěch ad hoc populistických subjektů a za určitých okolností ani některé formace z řad krajní pravice.

## Závěr

Volby do EP v roce 2004 přinesly na evropské úrovni v zásadě obdobné rozložení politických sil jako volby předchozí, a to i přes východní rozšíření a nižší volební účast. Volby do EP v ČR se v roce 2004 značně odlišovaly od výsledků voleb do PS PČR. Několik českých subjektů poměrně významně ovlivnilo i dění v evropském stranickém systému. Je možné, že volby do EP v roce 2009 přinesou zásadnější změny v evropském stranickém systému než volby 2004. Zatímco na levici lze ve volbách do EP v roce 2009 v ČR očekávat silnou pozici ČSSD a KSČM, v dalších částech politického spektra bude zřejmě existovat stav větší heterogenity. Volby se obecně stanou důležitým ukazatelem rozložení sil a trendů ve vývoji etablovaných i nových subjektů českého stranického systému.

## **Literatura a zdroje**

Centrum pro výzkum veřejného mínění (2004): Zájem občanů o volby do Evropského parlamentu (autor výzkumu Lukáš Linek, zpracovala Gabriela Šamanová), Praha: CVVM.

Fiala, Petr/Mareš, Miroslav/Sokol, Petr (2007): Eurostrany. Politické strany na evropské úrovni. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Hloušek, Vít/Kaniok, Petr (2007): „Eurostrany“ a východní rozšíření. Nové impulsy pro výzkum stranictví na úrovni Evropské unie. In Hloušek, Vít/Kaniok, Petr (ed.): Evropské politické strany po východním rozšíření Evropské unie. Brno: Masarykova univerzita, pp. 9–26.

Šaradín, Pavel (2004): Analýza volebních výsledků. In Šaradín a kol.: Volby do Evropského parlamentu v České republice. Olomouc: Periplum, pp. 237–265.

<http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/>

<http://www.volby.cz/pls/ep2004/ep?xjazyk=CZ>

\* Tento příspěvek byl zpracován v rámci výzkumného záměru „Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích“ (MSM0021622407).





# VOLEBNÍ KAMPAŇ A MARKETINGOVÉ METODY

**Anna Matušková**

*Za jeden z nejdůležitějších prvků demokratických režimů lze bezpochyby považovat svobodné a soutěživé volby, ve kterých si voliči svobodně vybírají své politické zástupce. V průběhu tohoto procesu je ovlivňují mnohé faktory přes stávající potřeby, současnou ekonomickou situaci, politické preference či osobní zájmy. Významnou roli stále více sehrává i volební kampaň. Fascinující proces, který v sobě zahrnuje mnohé aspekty, přes oslovení voliče, po přípravu programu, organizování mítinků, výběru kandidáta až po lýtý politický boj, který končí často až dlouho po volbách. Fenomenální volební kampaň Baracka Obamy pak zcela jasně poukazuje na nebývalý rozvoj marketingových strategií a metod, které se v současné době využívají. Volební kampaň je dynamický proces, který lze nahlížet z mnoha perspektiv.*

Cílem tohoto textu je zaměřit se zejména na marketingové aspekty kampaní a zamyslet se nad jejich využitím v souvislosti s blížícími se volbami do Evropského parlamentu. Dostáváme se tak v českém prostředí k relativně

novému fenoménu – k politickému marketingu. Tato disciplína logicky úzce souvisí se způsobem organizace kampaně a přípravou volební strategie. Politický marketing spojuje marketing a politický proces. Do způsobu nazírání na přípravu voleb vnáší nové prvky jako je koncept „volebního či politického trhu“ (s konceptem budeme podrobněji pracovat dále v textu), dále průzkum volebního trhu, zkoumání veřejného mínění apod. Jednoduše řečeno, jde o přejímání ekonomických modelů a konceptů, které jsou využívány v ekonomickém marketingu.

Stručně je nutné zmínit dopad či vliv politického marketingu na vnitřní fungování politických stran. Politické strany sehrávají v pluralitních demokraciích zcela svébytnou roli a jsou ztělesněním základního politického aktéra, který se aktivně podílí na politickém procesu.

S nástupem politických konzultantů a s postmoderními kampaněmi se objevuje fenomén, kdy řadoví členové ztrácejí signifikantní vliv na politické rozhodování. Zvenčí připravená strategie odborníky z marketingových agentur je schválena úzkým vedením strany, které je motivováno zejména vidinou úspěšných voleb. Členská základna je pak postavena před hotové rozhodnutí strategii přijmout. V tomto ohledu si pak práce klade zcela normativní otázku, jaký je vliv politického marketingu na fungování politických stran. Metody, které jsou v podstatě velmi demokratické, jde-li o průzkum potřeb jednotlivých voličů, pak směrem dovnitř strany mohou vést k redukci politické participace (Lilleker 2005). Členové ztrácí jakýkoli vliv na rozhodování o směřování politické strany, může tím v podstatě docházet k potlačování jedné ze základních funkcí politických stran, a to sdružování osob se stejnými politickými cíli, které je chtějí společně prosazovat. Na druhou stranu je tento proces do určité míry přirozený, politické strany se musí modernizovat a orientovat se v proměnlivém

komplikovaném prostředí. Strany se logicky profesionalizují (ať ve smyslu způsobu organizování volebních kampaní, či v každodenním fungování). Základní otázkou ale zůstává, zdali se mohou politické strany transformovat v jisté servisní organizace, které budou nabízet politická řešení připravená na základě průzkumu veřejného mínění, nebo zdali budou i nadále nositelem určitých hodnot a tradic.

V tomto směru se pak dostáváme ke kořenům samotné teorie demokracie a k otázkám, do jaké míry může mít politický marketing negativní vliv na základní funkci politických stran, jaké má účinky na volební participaci atd. Fascinující rozhodně je, že disciplína může v případě voleb směrem k voliči podporovat demokratický proces a nabídnou široké spektrum témat a komplexní volební program, směrem dovnitř strany může pak efekt být zcela opačný a připravená struktura bude přijata bez ohledu na názory a požadavky členské základny.

## 1. Politický marketing, či volební marketing?

Definovat politický marketing není zcela jednoduché zadání. Vášnivá metodologická debata proběhala na konci devadesátých let minulého století. Syntézu tehdy diskutované problematiky představoval přelomový článek britské politoložky Margaret Scammell *Political Marketing: Lessons for Political Science*<sup>1</sup>. Zásadní je pak její hypotéza, že politický marketing jako rozvíjející se subdisciplína politologie umožňuje lépe popsat nové procesy a trendy v moderní politice a uchopit výzkum politických stran a politických systémů více dynamicky než doposud (Scammell 1999: 719). Tím se také postupně dostáváme více ke kořenům samotné disciplíny. Politický marketing propojuje na první pohled dva zcela odlišné světy – byznys a politiku. Zjednodušeně lze říci, že do politiky přináší navíc ekonomický rozměr. Slovní spojení politický



marketing se poprvé objevilo v díle amerického politologa Stanley Kelleyho *Professional public relations and political power* v roce 1956. Kelley popisoval volební kampaň a použil srovnání s marketingem<sup>2</sup>. O rok později vychází kniha Antonyho Downse *An Economic Theory of Democracy*. Downs ve svém díle představuje teorii racionální volby a popisuje chování voliče jako zcela racionální a logické. Volíme tak, abychom maximalizovali své zisky.

V sedmdesátých letech se propojení ekonomiky a politiky stává stále více diskutovaným tématem. Pravděpodobně nejdále zachází guru marketingu Philip Kotler, který mluví o tzv. „rozšířeném konceptu marketingu“ a v podstatě poukazuje na fakt, že marketing je využíváný každou organizací v sociální sféře, a to včetně politických stran. Kotler chápe marketing jako mnoho-aspektový univerzální proces, který nelze opominout při činnosti v žádné organizaci. V roce 1990 Kotler pojetí marketingu opět upravuje: „*Marketing je sociální a řídicí proces, který umožňuje, aby konkrétní osoba či skupina získala to, co potřebuje, po čem touží, díky nabídce a směně produktů, které mají určitou hodnotu.*“<sup>3</sup> Definice opět vychází z ekonomických pojmů – potřeba, touha, poptávka, produkt, hodnota, cena, uspokojení, směna, transakce a trh, ale celý proces je obohacen o sociální dimenzi. Zároveň tvrdí, že úspěšná volební kampaň musí využívat prvky z marketingu. Jak tedy vypadá volební kampaň využívající prvky marketingu? Pro další vysvětlení můžeme použít právě Kotlerovu strukturu (Philip, Kotler 1999: 6–10).

- Prvním krokem rozhodně musí být důsledná analýza *politického prostředí*. Ta by se měla soustředit na ekonomickou situaci, voličské preference, způsob stranické organizace, právní systém atd. V případě voleb do Evropského parlamentu strany mohou například pracovat s faktem, že Česká republika funguje jako jeden obvod, což zvyšuje šanci menších formací. V praxi to znamená, že kandidát může cílit svoji

kampaně na jeden obvod, nebo si nechá vypracovat analýzu prostředí na základě faktorů, které si zvolí, a zjistí tak, kde má šanci uspět.

- Poté by se příprava kampaně měla zaměřit na kandidující subjekt – politickou stranu či kandidáta. Následuje tedy analýza vnějších a vnitřních faktorů, které mohou mít dopad na podobu kampaně (analýza konkurence, možností kandidáta atd.).
- Pak je nutné zkoumat voliče – rozdělit je do voličských segmentů, přizpůsobit či lépe zacílit volební program a najít vhodnou pozici pro kandidáta na volebním trhu (Koncept volebního trhu je v podstatě využití marketingového konceptu v politice. Volební trh je prostředím, kde dochází k politickým transakcím a kde se také může objevit politická nabídka. Volební trh je většinou definovaný ekonomickými podmínkami, právním nastavením, sociálně-demografickými faktory, politickou kulturou a politickými činiteli (počtem a typem politických subjektů apod.); pro více informací o konceptu (Cichosz: 2002). Dalším krokem je příprava volební strategie a stanovení si jasných cílů, čeho chce kandidující subjekt v kampani docílit (obhájit mandát, získat nové voličské segmenty apod.).
- Posléze přichází na řadu taktický marketing – tedy příprava realizace samotné kampaně. To v sobě zahrnuje přípravu komunikační strategie (zde dochází k využití politické komunikace).
- Závěrečná fáze je pak průběh samotné kampaně, fundraising a příprava rozpočtu a také snaha získat co nejvíce hlasů.

Definiční problematika politického marketingu i tak zůstává poměrně nejednotná. Přístup, jak disciplínu chápat, se odlišuje ve Spojených státech amerických, Evropě, ale definice se také odlišují podle teoretického pozadí jejich autorů. Velmi často je politický marketing odlišně chápán politology, experty na marketing, ale také profesionálními konzultanty.

Britský politolog Domic Wring definuje politický marketing následujícím způsobem: „Politická strana nebo kandidát využívá průzkumů veřejného

mínění a analýz politického prostředí s cílem připravit a představit voličům konkurenci schopnou politickou nabídku, která jim umožní dosáhnout vytyčeného cíle. Výměnou za to od voličů získají podporu ve volbách“ (Wring 1996). Další definici nabízí americký politolog Bruce I. Newman. Podle něj je politický marketing systematické aplikování, rozvíjení a realizace strategicky připravené kampaně. Newman vytvořil model politického marketingu, který se opírá o čtyři základní pilíře – *politická nabídka (program), marketingově orientovaná kampaň, průzkum a analýza politického prostředí* a samotná *realizace politické kampaně*. V případě marketingově orientované kampaně má na mysli využívání při její přípravě (již zmíněné procesy) – *segmentaci voličů, umístění kandidáta na politickém trhu, formulování strategie a její následnou realizaci* (Newman 1994: 5–40).

Z hlediska moderní politikologie se jako zajímavá jeví následující definice: „Politický marketing využívá marketingových konceptů, filozofie a metod nejenom při organizování kampaní, ale i ve vnitrostranických vztazích a při formulování stranických politik. Zároveň je možné ho vnímat jako reakci na jedné straně na vzestup politického konzumerismu a na druhé straně kolapsu příslušnosti k politickým stranám, jak v západních tak i v nových demokraciích“ (Lilleker 2005: 151).

V centru pozornosti politického marketingu jsou politické subjekty, což umožňuje novým způsobem zkoumat chování voličů a také změny ve způsobu fungování politických stran. V případě politických stran se pozornost zaměřuje na tzv. marketingovou orientaci politické strany (například Aron O’Cass 1996, Jennifer Lees-Marshment 2004, Robert Ormrod 2005). Britská politoložka Jennifer Lees-Marshment vytvořila přímo tzv. srovnávací marketingový model, na základě kterého se snaží politické strany kategorizovat a následně analyzovat – jako strany orientované na produkt

(product-oriented party), strany orientovaná na prodej (sales-oriented party) a marketingově orientované strany (market-oriented party) (Marshment, Lilleker 2005). Model se v podstatě snaží zjistit, do jaké míry jsou politické strany ochotny ustoupit ze svých ideologických a programových postojů a začít využívat marketingových postupů výměnou za volební zisk. Tento teoretický koncept do určité míry navazuje na předchozí výzkum politických stran. Zcela zásadní význam pro politický marketing má Kirchheimerova teorie catch all party (reagující na ideologické vyprázdňování a snahu rozkročit se mezi různými voličskými skupinami), Panebiancův koncept volebně-profesionální strany a další. (Kirchheimer 1966, Panebianco 1988, Mair 1997, Farrell 1998). Aplikování marketingového konceptu do výzkumu teorie politických stran v sobě zahrnuje mnoho nových možností a způsobů jak popsat a chápat změny v chování současných politických stran.

Politický marketing bývá také často napadán za to, že politiku redukuje na hru s čísly a průzkumy veřejného mínění a že způsob, jakým se kandidát snaží získat mandát, je stejný jako prodej jakéhokoli jiného výrobku (Kotler 1999, Newman 1994, 1999, Henneberg 2004). Zde je nutné zdůraznit, že politika je oblast aktivity, ve které významnou roli hrají hodnoty, principy a postoje. Pokusy srovnávat politický proces s prodejem mýdla nejsou nejšťastnější. Navíc, jak dodává Scammell, v podstatě nejde o prodej v klasickém slova smyslu, ale o vytváření dlouhodobého a oboustranně prospěšného vztahu mezi politikem a voličem (Scammell 1999: 736). Politickému marketingu se obecně přisuzuje příliš mnoho negativních rolí – od astronomického nárůstu finančních prostředků v kampaních, přes manipulaci voliči, až po využívání negativního marketingu v kampaních apod. Stephan M. Henneberg publikoval v roce 2004 zásadní text, ve kterém se snaží oponovat největším odpůrcům politického marketingu a zbavit disciplínu

největších klišé (Henneberg 2004: 226–229). Zajímavé Hennebergovo srovnání politického marketingu a politické komunikace. „*Výzkum v oblasti politického marketingu bývá velmi často napadán, že se příliš soustředí pouze na jeden z aspektů marketingové teorie – a to komunikaci. Politické kampaně a aktivity související s politickým marketingem bývají často pouze definovány podle způsobu využívání komunikace a médií*“ (Henneberg 2004: 235). Podle Henneberga je pro tento přístup typické značné zjednodušení a nepochopení celé problematiky. Navíc tento přístup v podstatě ignoruje koncept politického trhu a marketingových aspektů v teorii. Částečně to může být způsobeno také tím, že mnoho konzultantů a profesionálně najatých firem politickými stranami se ve větší míře než marketingu věnuje reklamě a Public Relations. Stejně tak často můžeme pozorovat, že praktici i politické strany chápou politický marketing zúženě jako způsob jak dobře připravit kampaň a využít politickou reklamu. A podobně pak někdy generalizují politickou komunikaci pouze na komunikační techniky politických stran.

## **2. Ideální kampaň do Evropského parlamentu?**

Marketingově orientovaná kampaň by měla být zcela jasná ve třech základních bodech. Za prvé *jaké je hlavní téma kampaně*. Pak je potřeba vysvětlit, proč by měl volič podpořit danou formaci. Druhým klíčovým momentem je – *jak to sdělení předat*, v tomto případě se pak využívají různé distribuční kanály, například reklama. A třetím základním kamenem volební kampaně by měla být *práce v terénu*. Využívání dobrovolníků, rozdělení voličů do segmentů a cílená komunikace s označenými segmenty. Patří sem i tzv. GOTV techniky tedy get out the vote, kdy se v poslední části kampaně politik snaží, aby ho opravdu oslovení voliči přišli volit.

V českém kontextu jsou volební kampaně chápány pouze jako reklamní kampaň, kdy stačí si najmout reklamní agenturu, vymyslet heslo a vylepit plakáty.

Každá kampaň by měla začít důkladnou analýzou prostředí, kde se politická strana chystá kandidovat. Marketingový průzkum pak napomáhá lepší formulaci celkové strategie a koordinaci kampaně. Proces by se mohl řídit heslem „kdo plánuje, uspěje“.

### **Funkce politického marketingu:**

- definice produktu
- volba distribučního kanálu
- stanovení ceny
- komunikace
- management zpravodajství
- alokace zdrojů
- management paralelních kampaní
- management vnitřní soudržnosti

V případě voleb do Evropského parlamentu (EP) musí kandidát nejprve znát prostředí, ve kterém se uchází o mandát. V případě České republiky jsou tyto podmínky jasně vymezeny volebním zákonem. Větším problémem je pak ale způsob, jakým komunikovat občanovi volební program a ještě více, jak se k politickému programu dopracovat. Podíváme-li se na *definici produktu*, můžeme v případě voleb do EP pozorovat, že dochází k překrývání evropské úrovně s národními problémy. Volič tak od kandidáta dostává smíšené sdělení. Vhodné je najít lokální téma, které je dostatečně známé a bude konvenovat s evropským prostředím.

Typů kampaní je mnoho a odlišují se jak finanční, tak časovou náročností. V principu rozlišujeme mezi těmito typy – kampaň se soustředí na kandidáta, politickou stranu, image, či obsahovou, tedy programovou stránku. V případě voleb do EP se i stranické kampaně snaží zejména představit své jednotlivé kandidáty. Lze pak konstatovat, že stranická příslušnost ustupuje do pozadí a kampaň je vystavená na „kvalitách“ kandidátů a jejich programových prioritách. Politici v průběhu kampaně často využívají podporu rodiny či přátel a snaží se ji přenést na výrazně osobní rovinu. I zde je nutné se soustředit na zvolení vhodného *distribučního kanálu* jak oslovit voliče (podle toho, jaké voličské skupiny stranu zajímají, se zvolí komunikační techniky) a *stanovit cenu*, tedy podmínky, za kterých bude volič ochoten dát svůj hlas.

Velký prostor pak nabízí *komunikační techniky*, kampaň je možné zviditelnit jak v médiích (s tím souvisí management zpravodajství), tak je možné a často nejvhodnější „vzít kampaň na ulici“. Zde má pravděpodobně největší význam tzv. „door to door“ či „canvassing“ metody. V praxi to znamená, že kandidát se co nejvíce soustředí na osobní kontakt s voličem. Může to mít formu, kdy dobrovolníci obcházejí domy a potkávají se s voliči, či kandidát sám vyjde do ulic. Metoda osobního kontaktu je mimořádně náročná na čas a lidské zdroje. Její účinky jsou ale zásadní. Občanovi nabízí setkat se s politikem a vytvořit si s ním osobnější vztah, pro politika to může pak představovat cenou zpětnou vazbu.

Pro vedení kvalitní kampaně je nutné se také soustředit na systematickou práci se zdroji (alokace zdrojů). Finanční prostředky i lidské síly jsou omezené a proto je nutné s nimi zacházet velmi obratně a zároveň se soustředit, aby kampaň měla neustále jednotící prvek a byla koherentní. Není problém vést více kampaní pro jednotlivé kandidáty najednou, musí je ale spojovat silné sdělení.

James W. Marriott vlastník luxusního hotelového řetězce jednou prohlásil, že nejlepší marketing je takový, který si lidé zapamatují, a aby si ho zapamatovali, tak musí mít silný příběh. Lze to převést i na kampaně. Dobrá kampaň je taková, která má příběh. Přiměje voliče, aby si vytvořil k politikovi vazbu, měl pocit, že svým hlasem něco změní a že se spolupodílí na něčem mimořádném.



## **Literatura a zdroje**

Lilleker, D.G. (2005): The Impact of Political Marketing on Internal Party Democracy In Parliamentary Affairs, Vol 53: 8.

Cichosz, M. (2002): Metody analýzy i diagnostiky trhu politického, in: Jabłoński, A. W. – Sobkowiak, L. (eds.): Marketing politický v teorii i praxi, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Henneberg, S.C.M (2002): Understanding political marketing. In: O'Shaughnessy, N.J.

Henneberg, S.C.M.: The Idea of Political Marketing. Westport, Connecticut, London: PRAEGER.

Farrell, D. M. (1998): Political Consultancy Overseas: The Internationalization of Campaign Consultancy, Political Science and Politics, Vol. XXXI, No.2, pp. 171–176.

Kotler, P. (1995): Marketing Management, analýza, plánování, využití, kontrola. Praha: Victoria Publishing.

Lees-Marshment, J. – Lilleker, D. G. (2004): Introduction: Rethinking political party behaviour, in: Lees-Marshment, J., Lilleker, D. G. (eds.): Political Marketing. A comparative perspective, Manchester, Manchester University Press.

Matušková, A. (2006): Volební kampaň 2006: nástup politického marketingu do České republiky, in: Foltýn, T. – Čaloud, D. – Havlík, V. – Matušková, A. (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006, Brno, CDK.

Newman, B. I. (1994): The Marketing of the President. Political Marketing as Campaign Strategy, Thousand Oaks: SAGE Publications.

Norris, P. (2005): Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspective, Washington DC, NDI.

- O’Cass, A. (1996): Political marketing and the marketing concept, *European Journal of Marketing*, Vol. XXX, No. 10/11, pp. 37–53.
- Ormrod, R. P. (2005): A conceptual model of Political Market Orientation, in: Lees-Marshment, J. – Wymer W. W. (eds.): *Current Issues in Political Marketing*, Binghamton, The Haworth Press.
- Panebianco, A. (1988): *Political Parties: Organizations and Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Plasser, F. – Plasser, G. (2002): *Global Political Campaigning. A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*, Westport – Connecticut – London, Praeger.
- Scammell, M. (1999): Political Marketing: Lessons for the Political Science. *Political Studies*, 47: 718–739.
- Wring, D. (2005): *The Politics of Marketing the Labour Party*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

## **Poznámky**

- <sup>1</sup> Scammel, M (1999): Political Marketing: Lessons for Political Science. In *Political Studies*, XLVII, 718–739.
- <sup>2</sup> Vzhledem k logice textu je nutné definovat nejprve samotný marketing. Obecně existuje mnoho definic, které se snaží charakterizovat a vysvětlit tento termín. Jedna z prvních definic je již z roku 1941. Podle Americké marketingové asociace (AMA) je marketing hospodářská činnost, která umožňuje pohyb zboží či služeb od výrobce ke konzumentu či uživateli<sup>2</sup>. Tato charakteristika se jevila jako příliš obecná, v roce 1960 je již marketing popisovaný jako skupina technik sloužících jednomu cíli, a to zvyšování zisků firmy. Ve stejném roce se objevuje i dnes již klasická definice chápající marketing jako čtyřfunkční model „4P“ J. McCarthyho. Model zahrnuje produkt (výrobek), cenu, distribuci a propagaci. Výrobce musí svůj produkt klientovi nejprve představit. V tomto případě nejde o vzhled či vlastnosti produktu, klientovi je nutné vysvětlit, co nákupem produktu získá – tedy jaká je nová přidaná hodnota. Cena je pak způsob nabytí, který opět může představovat i různé formy slev, splátek apod. Propagace souvisí se způsobem reklamy produktu, bezprostředním marketingem a public relations. Distribuce, činnosti, které musí firma vykonat, aby se zboží jednoduše dostalo ke klientovi. Viz Wiszniowski, Robert: *Marketing wyborczy. Studium kampanii wyborczych w systemach*. Tento koncept je již více instrumentální a bývá také nazývaný marketingový mix. Rozdíl oproti dřívějšímu chápání je jasná orientace směrem k zákazníkovi. V následujících letech se chápání marketingu znovu modifikuje. Hlavním cílem již není „prodej“, ale naopak získat informace a pochopit, co vlastně spotřebitel chce koupit (průzkum se soustředí na demografický rozvoj, hodnoty a potřeby ve společnosti.). Výrazně se objevuje tendence chápat marketing ne pouze instrumentálně, ale více se soustředit na jeho funkce. Do popředí se dostávají přesvědčovací techniky – reklama a průzkum trendů na trhu.
- <sup>3</sup> Kotler, P. (1995): *Marketing Management, analýza, plánování, využití, kontrola*. Praha: Victoria Publishing.





# JAK OSLOVIT OBČANY-VOLIČE: POLITICKÁ REKLAMA\*

**Otto Eibl**

S nejrůznějšími formami politické reklamy se občané „moderních“ států setkávají stále častěji i mimo bezprostředně předvolební období. Stále častěji se objevují inzeráty či spoty placené politickými stranami, které se – v případě vlády – snaží upozornovat na dosažené úspěchy, nebo – v případě opozice – na existenci alternativních řešení k vládním opatřením (či jejich prostá kritika). Fenomén všudypřítomné politiky komunikované skrze zkratkovité reklamní sdělení je součástí širšího jevu, obecně označovaného jako permanentní kampaň (více viz Helco 2000; Bradová & Šaradín 2007). Strany se tak snaží udržet své voliče informované o jejich krocích a s ohledem na obsah reklamy se pak snaží udržet ve střehu nejrůznější cílové skupiny. Stále častěji se tak setkáváme i s velice originálními reklamami (obsahem či formou), které jsou „šité na míru“ pro různé publikum, což je umožněno zejména diverzifikací mediálního prostoru a potenciálem, který v sobě nesou nová (digitální) média.

Reklama se tak stává poměrně rafinovaným a vysoce cíleným nástrojem, který je v mnoha případech jediným informačním zdrojem o diskutovaném problému. Poskytuje totiž voličům jakousi zkratku, resp. jim pomáhá se orientovat mezi nabídkou na trhu. Stinnou stránkou věci (alespoň z pohledu politických stran) je ale fakt, že reklama je poměrně nákladnou formou komunikace, u které navíc není zaručeno, že nevyvolá naprosto odlišný efekt, než který byl jejími autory zamýšlen.

Cílem následujícího textu je poskytnout čtenáři teoretickou reflexi politické reklamy, nabídnout alespoň základní srovnání s reklamou komerční a diskutovat výhody či naopak úskalí, která reklama voličům i politickým stranám či kandidátům přináší.

## **1. Obecná definice (politické) reklamy**

Reklama je tradičně chápána jako nástroj k prezentaci zboží nebo služeb (v našem případě tedy idejí, programových bodů či kandidátů), jehož užití se odvíjí od pravidel tržní ekonomie, legislativního a etického rámce trhu, stejně jako schopnosti subjektů nakupovat mediální prostor, bez ohledu na to, zda se jedná o tištěná média, rozhlas, televizi, internet, kino atd. Jedna z prvních definic, která se objevila v souvislosti s politickou komunikací (Kaid 1981), označuje politickou reklamu za komunikační proces, jehož prostřednictvím si zdroj (zpravidla politický kandidát nebo strana) kupuje možnost vystavit publikum skrz masová média politickým sdělením se zamýšleným efektem ovlivnit jejich politické postoje, přesvědčení a/nebo chování.

Poměrně důležitý je pak fakt, že autor reklamního sdělení má monopol na „výrobu“ zprostředkované informace. To znamená, že prostor, který v médiích strana či kandidát (za úplatu či jiným způsobem) získá, patří výhradně jemu a mediované sdělení není zasazeno do „cizího“ interpretačního

rámce (tzv. controlled media). Reklama tak funguje jako přímý prostředek k oslovení voličů a funguje na základě klasického komunikačního modelu (viz Laswell 1948: 117).



*Podle: Laswell 1948: 117.*

Právě ona exkluzivita a absolutní kontrola nad obsahem reklamy je pak tím, čím se reklama liší od dalších forem politické komunikace. Stejně tak je tento fakt největší výhodou a zároveň největší slabinou, kterou s sebou reklama nese. Výhoda je zjevná – do sdělení nezasahuje nikdo další, nikdo je nezasazuje do širších souvislostí, a nevnikají tak do něj žádné „šumy“. Na druhou stranu si je volič vědom toho, že autorem sdělení je kandidát nebo politická strana a sdělení tedy může být tendenční (Holtz-Bacha & Kaid 2006: 3–4). To samé ale platí i pro komerční reklamu – spotřebitel dá spíše na nezávislou recenzi než na reklamu koncernu. Recenzi pro politiku může být historická zkušenost s politikem či politikou, kterou provádí a proto není výjimkou, že politická reklama shrnuje často i zcela konkrétní úspěchy, kterých strana či kandidát v daném funkčním období dosáhl.

## 2. Cíle a efekty politické reklamy

Co se ale od poměrně nákladného nástroje k oslovení očekává, resp. jaké efekty může mít na voliče, resp. na politický trh (a/nebo soutěž jako celek?). Obecně můžeme hovořit o pěti cílech a efektech, kterých se v souvislosti s politickou reklamou snažíme dosáhnout. Jsou jimi (podle Atkin & Heald 1976: 216–220):



1. Efekt vztahující se k míře politických znalostí, resp. povědomí o politických otázkách. Cílem reklamy by mělo být seznámení voliče s kandidátem nebo stranou, hodnotami, které reprezentují, popř. tématy kampaně. V ideálním případě by si měl volič být schopný zapamatovat takové informace, jako jsou jméno kandidáta (strany), jeho osobní charakteristiky nebo kvalifikace pro výkon funkce. Jedním z nejdůležitějších bodů je ale vytvoření vazby mezi hodnotami a programem, které kandidát reprezentuje, a kandidátem samým. Volič by tedy měl být schopen jednoznačně odlišit různé kandidáty mezi sebou (předpokladem je dostatečně pestrá nabídka na trhu).  
Reklama tak do jisté míry doplňuje i roli zpravodajských médií – alespoň u voličů, kteří zpravodajské pořady či rubriky s politickou tematikou v médiích nevyhledávají. Na tyto voliče má také politická reklama největší efekt, neboť jim napomáhá orientovat se v nabídce, která je v danou chvíli na trhu dostupná.
2. Efekt vztahující se k důležitosti jednotlivých témat (kampaní). Jde o efekt, který má úzkou vazbu na funkci agenda-setting (tedy nastolování témat) médií. Lidé jen zřídkakdy změní své názory na základě informací, které dostávají skrze média, nicméně se může měnit prioritita důležitosti, se kterou o různých tématech přemýšlejí. V důsledku to znamená, že témata, která volič vnímal jako nedůležitá, se mohou stát jejich přítomností v médiích klíčovými. Do značné míry pak záleží na schopnosti politických stran a kandidátů svá témata v médiích prosazovat. A logicky – strana, která bude veřejné diskusi dominovat svými tématy, bude mít proti konkurenci výhodu právě v tom, že tato témata budou považována za důležitá. Vztah mezi vnímanou důležitostí tématu a jeho mediální přítomností byl mnohokrát empiricky dokázán (viz např. klasická studie *The People's Choice*; Lazarsfeld, Berelson & Gaudet 1944).
3. Efekt vztahující se k zájmu o politiku či parciální kampaň obecně. Zde autoři pracují s předpokladem, že přítomnost politické reklamy

v médiích přitáhne pozornost voličů k politickému dění ve společnosti. Tedy že je např. upozorní na fakt, že se blíží volby, a volič si pak bude dohledávat další informace o kandidátech a kandidujících stranách sám tak, aby se mohl co nejlépe rozhodnout, komu udělí svůj hlas. Tento bod je poměrně sporný, neboť výsledky některých výzkumů (Iyengar & Prior 1999) nasvědčují tomu, že voliči se v důsledku vystavení se politickým reklamám stávají cyničtí a apatičtí vůči dění v politickém systému (tento problém bude diskutován níže).

4. Efekt vztahující se ke vztahu mezi kandidátem a voličem. Cílem je vybudovat takový vztah, který není primárně založen na kandidátově stranické příslušnosti nebo pozicích, které zastává v jednotlivých tématech. Vztah má být budován pouze na základě subjektivního hodnocení osobnostních kvalit kandidáta – posuzovány jsou tedy zejména sympatie, resp. hodnocení kandidáta neprobíhá na základě ideologického základu, ale na základě osobnostním.
5. Efekt vztahující se k polarizaci vůči kandidátům. V centru tohoto efektu stojí předpoklad, že politická reklama může vyvolat zcela opačný efekt, než byl autorem sdělení zamýšlen. A to tehdy, pokud má volič již vybudovaný celkem pevný vztah ke kandidátům či stranám. Jejich přítomnost v médiích, resp. vystavení takového voliče sdělením, jehož jsou strany původci, jen posiluje jeho averzi k této straně či kandidátovi. Politická reklama neoblíbených stran je pak vnímána jako otravná a může vést k silnější podpoře protikandidáta v tom smyslu, že bude posílena jeho stávající orientace.

Politická reklamní kampaň tedy může sloužit (a) nárůstu informací o nabídce, která je na trhu dostupná, (b) strukturaci témat, o kterých se bude v době kampaně (nebo v době, kdy reklama proběhla médiu) diskutovat, (c) stimulaci zájmu voličů o dění v politickém systému, (d) vytvoření subjektivního vztahu ke kandidátům a konečně (e) polarizaci vztahu mezi voličem a kandidátem.

### 3. Čím se reklama politická odlišuje od reklamy komerční

Jak již bylo řečeno výše, politická reklama používá podobnou formu jako reklama komerční – můžeme se s ní setkat v podobě tisku, rádiového či televizního spotu, na internetu nebo v kině. Oba druhy mají podobný (obecný) cíl, upozornit na produkt (a jeho vlastnosti) na trhu, resp. na to, že je dostupný. Avšak pro oba druhy reklamy fungují jiná pravidla a zvyklosti, stejně tak nákup produktu a volba strany či kandidáta má pro občana zřejmě jinou hodnotu.

Tím nejzásadnějším rozdílem je asi legislativní úprava, která politickou reklamu v mnoha (evropských) zemích poměrně přísně vymezuje a upravuje její používání. Zatímco komerčním subjektům je dovoleno nakupovat prakticky jakýkoli mediální prostor, který potřebují ke své propagaci, politické strany takovou možnost často nemají. Nákup televizního času je mnohdy zakázán (více viz Tabulka 1), na druhou stranu stát přiznává (v Evropě poměrně často) politickým stranám bezplatný prostor ve veřejnoprávních médiích (strany ale stále musí platit za výrobu reklamy).

Česká republika představuje příklad jedné ze zemí, kdy není stranám povoleno nakupovat vysílací čas. Vymezený časový úsek ve veřejnoprávní televizi a rozhlasu (14 hodin v každém z médií) je pak poměrně rozdělen mezi kandidující subjekty a jejich spoty jsou vysílány v bloku věnovaném právě politické reklamě. Pořadí, ve kterém jsou jednotlivé spoty vysílány, určuje los (více viz zákon 247/1995). Zákon však už neupravuje ani blíže nespecifikuje čas, ve kterém mají být spoty vysílány, a praxe České televize je taková, že tyto bloky zařazuje spíše do odpoledních hodin, které nejsou tak divácky atraktivní.

Tabulka 1: Přehled možnosti nakládání s vysílacím časem ve vybraných zemích

Země	Nákup vysílání		Žádný volný čas	Volný čas na veřejno- právní TV	Volný čas na privátní TV	Volný čas na veřejno- právní i privát- ní TV
	Priv	Pub				
<b>Argentina</b>	A	A		X		
<b>Austrálie</b>	A	N		X		
<b>Rakousko</b>	A	N	X			
<b>Belgie</b>	N	N		X		
<b>Brazílie</b>	N	N				X
<b>Bulharsko</b>	A	A	X			
<b>Kanada</b>	A	A				X
<b>Chile</b>	N	N				X
<b>Česká republika</b>	N	N		X		
<b>Estonsko</b>	A	N	X			
<b>Finsko</b>	A	N	X			
<b>Francie</b>	N	N		X		
<b>Německo</b>	A	N		X		
<b>Řecko</b>	A	N		X		
<b>Izrael</b>	N	N				X
<b>Itálie</b>	A	N			X	

<b>Japonsko</b>	A	N	X			
<b>Lotyšsko</b>	A	A		X		
<b>Litva</b>	A	A		X		
<b>Mexico</b>	A	N	X			
<b>Nizozemí</b>	A	N		X		
<b>Polsko</b>	A	A		X		
<b>Portugalsko</b>	N	N				X
<b>Rusko</b>	A	A		X		
<b>Jižní Korea</b>	A	A	X			
<b>Španělsko</b>	N	N		X		
<b>Velká Británie</b>	N	N			X	
<b>USA</b>	A	N	X			

Zdroj: Holtz-Bacha & Kaid 2006: 10.

O co více je ale politická reklama svazována legislativou, tím méně je limitována „etickými“ pravidly. Nebo lépe řečeno to, co si k sobě dovolí jednotliví konkurenti na politickém trhu, je v komerční sféře nemyslitelné.

Odhlédneme-li od toho, že politická reklama nabízí zcela jiný druh „zboží“ či produkt, obrovský rozdíl spočívá ve formě prezentace. Politická reklama totiž obsahuje ve zvýšené míře negativní apely, které jsou namířené proti konkurenci. S takovou mírou negativity se u komerčních produktů zpravidla nesetkáme: politická reklama obsahuje nejenom útoky proti programu či ideologii (issue based attacks), ale i útoky proti kandidátům (i) jako soukromým osobám (character based attacks). I když se samozřejmě

i v oblasti komerční reklamy negativní apely vyskytovat mohou, zpravidla nebývají adresné, a to ani v případě srovnávací. Pokud bychom měli uvést konkrétní příklad, asi bychom použili klasickou reklamu na prací prostředky. V typické reklamě tohoto druhu jsou porovnávány výsledky praní mezi zpravidla „běžným pracím prostředkem“ a „značkovým pracím prostředkem“, nikoliv mezi dvěma značkovými pracími prostředky. V případě politické reklamy se setkáváme s adresným soubojem mezi dvěma „značkami“ – politickými stranami či kandidáty (vzpomeňme např. na kampaň, kterou před parlamentními volbami v roce 2006 vedla ČSSD „ODS mínus“).

Srovnávací reklama je ale pouze jedním z nástrojů, které mohou být užity k negativní komunikaci. Dalším typickým nástrojem je poskytování jednostranných negativních informací (tzv. mudslinging, tedy „vrhání bláta“ na protikandidáty). Společným jmenovatelem všech negativních apelů je, že se snaží vzbudit jistou formu strachu v adresátech sdělení hrozí zde nebezpečí, že bude ohrožen jejich dosavadní způsob života – např. možnost čerpat sociální dávky, nebo se jim snaží „znechutit“, či dokonce zesměšnit protistranu, protikandidáta (je to nečestný člověk, korupčník, strana bez pevných zásad atd.).

Cíle užití negativní reklamy se dají vyčíst mezi řádky – je zde patrná snaha odradit od volby voliče, kteří podporují kandidáta nebo stranu, proti kterému je reklama namířena. Vycházíme zde opět z předpokladu, že reklama jen těžko někoho přiměje k tomu, aby změnil svůj názor a na jejím základě volil protistranu. Nicméně poukazování na chyby, kterých se protistrana dopustila, může vést k tomu, že příznivec atakované strany zůstane v den voleb na základě informací obsažených v reklamě doma. Cílem negativní reklamy je tedy zmenšit – demobilizovat (Ansolabehere, Iengar, Simon & Nicholas 1994, Ansolabehere & Iyengar 1995) – podíl voličů

(a v důsledku tak tedy zmenšit volební trh), kteří jsou ochotni pro kandidáta či stranu hlasovat, byť by šlo o dlouhodobé příznivce strany (viz koncept stranické identifikace, např. Rose & Mishler 1998).

V případě nadměrného užití negativní reklamy se však může stát, že voliči budou rozčarováni nad oběma stranami (tedy jak nad útočníkem, tak i objektem útoku), a neúmyslně tak kandidáti vyvolají pokles voličské účasti, nebo se projeví tzv. bumerangový efekt, který generuje pozitivní podporu směrem k cíli útoku (v případě, že je útok nedůvěryhodný, nevkusný atd.; viz King & McConnel 2003: 845).

Na druhou stranu jsou ale zaznamenány případy, kdy mělo užití negativního apelu naopak pozitivní efekt (na voličskou účast). A to zejména v momentu, kdy správně cílená reklama dokáže mobilizovat (viz Martin 2004) skupiny občanů, kteří do té doby necítili potřebu volit, ať už bylo jejich motivací pro pasivitu cokoliv. Cíleným poukazováním na (jakýkoliv druh) nebezpečí, který může z voleb vzejít, můžeme dosáhnout aktivizace těch skupin obyvatel, kterých se nebezpečí bezprostředně dotýká. Logicky – tito lidé se snaží bránit status quo a hájí tak úroveň života, se kterou jsou spokojeni.

Používání negativních apelů je tedy značně dvojsečné, a výsledek negativně vedené reklamy a kampaně obecně tak může být značně nejistý – vstupuje do něj celá řada faktorů, které strana nemusí moci být schopná ovlivnit, a záleží pak na politické kultuře a politickém vzdělání občanů, jaký bude mít reklama dopad.

#### **4. Dobré vztahy s médii – předpoklad úspěchu**

Do této chvíle jsme hovořili o reklamě, která je závislá na mediálním prostoru, který je nakoupen. S politickou reklamou se ale můžeme setkávat

i nepřímou a mimo prostor vyhrazený „tradiční“ reklamě. Politické strany a kandidáti – mající na paměti náklady, které jsou s realizací reklamy spojené, a legislativní omezení v některých evropských zemích – usilují o získání bezplatného mediálního prostoru.

Snaží se při sebemenší příležitosti strhávat pozornost na sebe sama, vyjadřují se k jakémukoliv problému, který se objeví, přizpůsobují svůj pracovní čas vysílacím schématům jednotlivých médií. Je stále častějším jevem, že politické strany i mimo bezprostředně předvolební období pořádají nejrůznější události, které jsou samy o sobě mediálně zajímavé. Příkladem za všechny může být pořádání stranických sjezdů, které doprovází zajímavý kulturní program a na kterých jsou tiskové konference plánovány na dobu, kdy na většině televizních kanálů běží hlavní zpravodajská relace, a které jsou pojímány jako show s přesným načasováním.

Politické strany se snaží udržovat s novináři pokud možno „přátelské“ vztahy (mistrem v této „disciplíně“ byl John F. Kennedy), a snaží se tak pro sebe zajistit mediální pozornost a pozitivní odkazy vztahující se k jejich politice. Motivace k udržování takových vztahů je oboustranně jasná – zatímco novinář bude mít (více či méně exkluzivní) přístup k informacím, politická strana (a) ušetří prostředky za reklamu, a (b) do jisté míry si tak pro sebe zajistí mediální prostor.

Ačkoliv tedy nejde o reklamu v pravém slova smyslu, politická strana si touto formou komunikace zajišťuje mediální prostor, kde má možnost šířit svá sdělení. Výhodou je pak to, že vlastní sdělení působí důvěryhodněji než v reklamním spotu. Do přenosu a přípravy sdělení totiž vstupují další aktéři – „objektivní“ média. Ta v tuto chvíli mají možnost informaci interpretovat, zasadit do širšího rámce a zůstává pak pouze na jejich rozhodnutí, zda se rozhodnou (a) informaci vůbec uvést, (b) uvést ji ve znění, v jakém ji



podala politická strana, či (c) se proti stranické rétorice vymezit. To může pro politickou stranu znamenat poměrně velký problém, neboť novináři mohou poukazovat na nesrovnalosti v argumentaci, popř. doplňovat informace, které povedou k jiné interpretaci celých událostí. Strana zde tedy ztrácí absolutní kontrolu nad obsahem sdělení (hovoříme tedy o tzv. uncontrolled media), což může vést (pro stranu) k fatálním důsledkům. Roli při takovémto „pronikání“ do médií hraje samozřejmě i politická orientace daného média (byť ta je mnohdy nepřiznaná, avšak často zjevná). Ta se může odrážet i na formě, s jakou je informace zpracována – je kvalitativní rozdíl, zda-li je kandidát zobrazen (a) jako státník ve své kanceláři u psacího stolu, kdy hovoří z pozice jistoty v absolutním klidu, nebo zda-li je (b) např. na návštěvě vesnické zábavy, kde na pozadí hraje dechovka a potácí se opilí lidé. V momentu, kdy jeden zpravodajský příspěvek zobrazuje jednoho kandidáta v pozici „a“ a druhého v pozici „b“, oba komentují stejný problém. Tvůrce příspěvku pak nabízí publiku návod, jak zprávu číst (kandidát v pozici „b“ působí méně důvěryhodně).

### **Závěr**

Politická reklama je tedy poměrně zajímavým nástrojem, který mají strany a kandidáti k dispozici ke komunikaci s voliči, a je nedílnou součástí jakékoliv (nejenom předvolební) politické kampaně. Volič je tak vystaven poměrně velkému objemu více či méně čistě stranických informací (míra stranickosti záleží na užití placené – controlled, či neplacené – uncontrolled formy reklamy). Zdálo by se tedy, že ta strana, která bude mít reklamy nejvíce, se může stát nejúspěšnější stranou v systému. Tato rovnice ale neplatí. Způsob užívání reklamy a hlavně míry negativity obsažená ve sděleních jednotlivých stran může vést k opačným efektům, než jaké strana zamýšlela.

Od odklonu voličů od inzerující strany, přes nárůst cynismu ve společnosti vůči politickému systému, a v důsledku toho k poklesu aktivního se zapojení se občanů do politického procesu, až po podporu napadané strany.

Je tedy zjevné, že správně užitá reklama může hlasy přinést, avšak reklama užitá nesprávným způsobem se mine cílem. Navíc je třeba mít na paměti, že ani ta nejlepší reklama není schopná dlouhodobě prodávat špatný produkt. A to je třeba mít na zřeteli i ve vztahu k politickému systému a nabídce jednotlivých stran. Pokud za stranou nebudou vidět výsledky, které ocení dostatečný počet voličů, ani sebelepší a blýskající se reklama nedokáže dlouhodobě hlasy voličů přinášet.

## **Literatura a zdroje**

- Ansolabehere, S. & Iyengar, S. 1999. Going negative. NY: The Free Press.
- Ansolabehere, S., Iyengar, S., Simon, A. & Valentino, N. 1944. Does Attack Advertising Demobilize the Electorate? *The American Political Science Review* 88(4): 829–838.
- Atkin, C. & Heald, G. 1976. Effects of political advertising. *Public Opinion Quarterly* 40: 212–28.
- Iyengar, S. & Prior, M. 1999. Advertising: What Effect on Commercial Advertisers? Online text <http://www.stanford.edu/~siyengar/research/papers/advertising.html>.
- Kaid, L. L. & Holtz-Bacha, Ch. 2006. *The SAGE Handbook of Political Advertising*. Thousand Oaks: SAGE.
- Kaid, L. L. 1981. Political Advertising. In Nimmo, D. & Sanders, K. R. (eds.) *Handbook of Political Communication*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 249–271.
- King, J. D. & McConnell, J. B. 2003. The Effect of Negative Campaign Advertising on Vote Choice: The Mediating Influence of Gender, *Social Science Quarterly* 84 (4): 843–857.
- Laswell, H. 1948. The structure and function of communication in society. In L. Bryson (ed.), *The communication of ideas*. New York: Harper.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B. R. & Gaudet, H. 1944. *The people's choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Duell, Sloan, and Pearce.
- Martin, P.S. 2004. Inside the black Box of Negative Campaign Effects: Three Reasons Why Negative Campaigns Mobilize, *Political Psychology* 25 (4): 545–562.

Rose, R. & Mishler, W. 1998. Negative and Positive Party Identification in Post-Communist Countries. *Electoral Studies* 17 (2): 217–234.

\* Tento příspěvek byl zpracován v rámci výzkumného záměru „Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích“ (MSM0021622407).



## O AUTORECH

### **OTTO EIBL**

Otto Eibl je absolventem magisterského programu Politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (diplomová práce „Pragmatický obrat v politické komunikaci: od cleavages k issues?“ na téma proměny komunikačních strategií politických stran v předvolebním boji). V současné době je členem Institutu pro srovnávací politologický výzkum FSS MU, kde v rámci sekce „Volby“ zastává pozici výzkumného pracovníka, a je interním doktorandem na katedře politologie FSS MU. Předmětem jeho odborného zájmu je politická komunikace, teorie racionální volby a politický marketing.

### **ANDREAS FØLLESDAL**

Andreas Føllesdal je profesorem filozofie na norském středisku pro lidská práva na Právnické fakultě University of Oslo a výzkumným profesorem v programu ARENA. Profesor Føllesdal pracuje v oblasti politické filozofie se zaměřením na problematiku mezinárodní politické teorie související zejména se změnami v Evropě. Zúčastnil se několika výzkumných projektů Evropské unie a působil jako poradce Evropské komise, UNESCO a několika

norských ministerstev. Byl členem poradního výboru norské vlády a pravidelně přispívá do norských veřejných debat o tématech, jako je evropská integrace, podnikatelská etika, náboženská výchova a hodnoty ve veřejném životě. Profesor Føllesdal obdržel titul Ph.D. v roce 1991 v oboru filozofie na Harvardské univerzitě a magisterský titul v oboru filozofie na univerzitě v Oslu v roce 1982 po studiích na univerzitách v Bergenu, Oslu a Uppsale.

## **SARA HAGEMANN**

Sara Hageman je politoložka a analytička předního evropského think tanku European Policy Centre v Bruselu, vede seminář o politickém systému EU, působí v European Journalism Centre a je nezávislou poradkyní v záležitostech Evropské unie. Dříve pracovala v Centre for European Policy Studies. Obdržela titul Ph.D. z politických věd (London School of Economics), magisterský titul z metod výzkumu (London School of Economics), a magisterský titul z komparativní politikologie (London School of Economics). Je spoluautorkou významné knihy o kvantitativní studii rozhodovacích procesů EU „Old Rules, New Game: Decision-making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement“, CEPS (Brussels, 2006) a autorkou knihy „Unveiling the Council: Games Governments Play in Brussels“ (Palgrave, 2008).

## **RUDOLF HRBEK**

Rudolf Hrbek vystudoval politickou vědu, historii, anglický jazyk a literaturu a filozofii. Titul Ph.D. (Dr.phil.) získal v politických vědách roku 1968. Habilitován byl v roce 1973 (na Tübingen University). V letech 1976–2006 byl předsedou pro politické vědy na univerzitě v Tübingenu, kde mu byl také udělen titul Jean Monnet Chair a od podzimu 2006 je emeritním profesorem. Je také odpovědný za Jean Monnet Center of Excellence na univerzitě

v Tübingenu a od roku 1980 hostujícím profesorem na College of Europe (Bruggy). Je autorem cca 250 publikací (monografie, články v časopisech a knihách), které se zabývají především tématy v oblastech: evropská integrace a EU, problémy federalismu, politické systémy v západní Evropě (důraz na teritoriální struktury, stranické systémy a struktury vládnutí).

## **MIROSLAV MAREŠ**

Miroslav Mareš absolvoval Filozofickou fakultu (obor politologie) a Právnickou fakultu Masarykovy univerzity v Brně. V roce 2003 získal titul Ph.D. a od roku 2005 je docentem v oboru politologie. Od roku 1997 pracuje na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Zaměřuje se na výzkum politického násilí a extremismu, především v České republice a v evropském transnacionálním kontextu. Je autorem knih *Pravicový extremismus a radikalismus v České republice* (2003), *Terorismus v České republice* (2005) a mnoha dalších publikací a textů. Zabývá se také výzkumem politických stran především v politických systémech ČR a EU. Je spoluautorem knihy *Eurostrany. Politické strany na evropské úrovni* (2007).

## **ANNA MATUŠKOVÁ**

Anna Matušková absolvovala roční Fulbrightův stipendijní program na Columbia University v New Yorku. Působí jako interní doktorandka na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Na FSS, kde nyní také učí, vystudovala politologii a kromě toho i bakalářský studijní program Mediální studia a komunikace. V roce 2004 absolvovala studijní pobyt na katedře politologie Univerzity ve Wroclavi. Před studiem na univerzitě pracovala v českých médiích (Lidové noviny, Týden). Od roku 2006 je místopředsedkyní asociace Evropské hodnoty,



se zodpovědností za marketingový management. Je členkou Political Marketing Group PSA, zajímá se o vztahy Evropské unie a Spojených států.

## **JOHN PALMER**

John Palmer je členem rady European Policy Centre v Bruselu. Je zakládajícím politickým ředitelem EPC a od roku 2003 až do roku 2007 byl členem jeho správní rady. John Palmer pracoval více než 30 let pro deník The Guardian, jehož byl mezi lety 1975 a 1997 evropským redaktorem v Bruselu. Od roku 1983 do 1986 byl ředitelem Greater London Enterprise Board – agentury veřejného sektoru, regionálního ekonomického rozvoje. Také působil jako člen rady londýnské dopravy. Je členem poradního výboru think tanků a politických institucí v Bruselu, Budapešti, Kodani, Dublinu, Miláně a Londýně. John Palmer je známý autor a komentátor záležitostí Evropské unie. Je považován za předního analytika problematiky evropské integrace, makro-ekonomických a politických trendů v Evropské unii a společné zahraniční bezpečnostní a obranné politiky.





# EVROPSKÉ HODNOTY

**jsou nevládní neziskovou, pro-evropskou, výzkumnou a vzdělávací organizací – think and action tank – přispívající k rozvoji svobody, osobní zodpovědnosti a aktivní občanské společnosti.**

## NAŠE POSLÁNÍ

Naší vizí je evropská společnost vědoma si hodnot a civilizační identity, na kterých stojí. Usilujeme o evropské politické společenství, které z těchto hodnot čerpá, dokáže je chránit a rozvíjet.

Hlásíme se k hodnotám, které považujeme za základ civilizačního rozvoje Západu. Trváme na osobní svobodě a zodpovědnosti, lidské důstojnosti, solidaritě, aktivní občanské společnosti, tržním hospodářství a demokratickém právním státě.

Zachování evropského způsobu života, který je na těchto hodnotách založený, není dnes zdaleka samozřejmostí. Evropa se snadno může stát pouze pasivním objektem globálního vývoje, a ztratit tak možnost určovat svůj vlastní osud.

Naším posláním je formulovat a prosazovat řešení, díky nimž bude Evropa svobodnější, bezpečnější, silnější a bude více prosperovat. Proto se věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti, oslovujeme politiky, odborníky a širokou veřejnost.

## NAŠE PROGRAMY

### VÝROČNÍ MEZINÁRODNÍ KONFERENCE

#### **2006 *Evropské hodnoty a identita pro 21. století***

Hlavním cílem konference bylo popsat a odhalit hodnoty, jež představují základ evropské civilizace, posoudit, do jaké míry se podílí na tvorbě dnešní evropské identity a jakým způsobem se evropské hodnoty a identita promítají do konkrétní politiky uvnitř EU. Konference byla uspořádána v Brně ve spolupráci s Mezinárodním politologickým ústavem Masarykovy univerzity (IIPS) a konala se pod záštitou předsedy zahraničního výboru Evropského parlamentu Elmara Broka a hejtmana Jihomoravského kraje Stanislava Juránka.

Konferenci se zúčastnili přední odborníci ze zahraničí i České republiky. Diskutovat o hodnotách, které jsou v základu evropské civilizace, a posoudit jejich vztah k aktuální politice uvnitř EU mimo jiné přijeli europoslanec Josef Zieleniec, přední vlivný německý publicista Nikolas Busse, profesor Ferdinand Kinsky, profesor Christian Stadler či bývalý rakouský velvyslanec Erich Hochleitner.

#### **2007 *Hranice, rozšiřování a sousedství EU***

Výroční konference v roce 2007, jejímž tématem byly „Hranice, rozšiřování a sousedství EU“, byla zaměřena na diskusi o jednoznačném stanovení hranic EU a nalezení nejlepšího modelu spolupráce se sousedními zeměmi EU. Konference se konala pod záštitou Markéty Reedové, náměstkyně primátora hl. m. Prahy, a pod akademickou záštitou Sciences-Po v Paříži a jeho evropského programu v Dijonu.

Mezi řečníky vystoupili přední evropští experti na tuto tematiku z oblasti politické i akademické, jako například Alexandr Vondra, vicepremiér

pro evropské záležitosti ČR, Michel Foucher, francouzský velvyslanec se zvláštním pověřením pro záležitosti EU a spolupracovník Nadace Roberta Schumana, John Palmer, bývalý politický ředitel a člen správní rady European Policy Centre v Bruselu, Franz Fischler, bývalý Evropský komisař, Sylvie Goulard, předsedkyně Evropského hnutí ve Francii, nebo Josef Zieleniec, Evropský poslanec.

### **2008 Evropa občanů – Evropa voličů: Demokratický deficit EU a role Evropského parlamentu**

Konference se nejprve zabývala tím, v čem spočívá tzv. demokratický deficit EU, aby se následně zaměřila na roli Evropského parlamentu v přibližování Unie občanům. Klíčová diskuse proběhla o možnostech zavedení větší soutěže evropských politických stran v institucích EU, na níž navázal závěrečný politický panel o perspektivách voleb do Evropského parlamentu v roce 2009.

Na konferenci mimo jiné vystoupili bývalý předseda Evropského parlamentu Enrique Barón Crespo, lídr britských liberálů v EP Andrew Duff, tajemník pro evropské záležitosti UMP Olivier Ubéda, zakladatel European Policy Centre John Palmer a ředitel evropského programu Sciences-Po Paris v Dijonu Lukáš Macek.

## **VEŘEJNÉ DEBATY – EVROPSKÝ KLUB**

Při našich veřejných debatách se setkávají experti z akademické sféry a aktéři zapojení do politického života se zainteresovanou širokou veřejností. Výběr z realizovaných Evropských klubů:

### **06/2005 Diskusní duel: Turecko – člen nebo partner EU**

(panelisté: Jan Zahradil a Josef Zieleniec, moderátor: Martin Veselovský)

**10/2006 Evropa: rozum, víra a násilí**

(v rámci Fora 2000, host: André Glucksmann, moderátor: Adam Černý)

**03/2007 Americké základny v evropské bezpečnosti**

(panelisté: Jiří Šedivý, Jiří Schneider, Ondřej Liška)

**02/2008 Perspektivy evropské pravice**

(panelisté: Petr Sokol, Lukáš Macek, David Macek)

## **EUROPEAN VALUES NETWORK**

European Values Network (EVN) je platforma pro všechny, kteří věří, že Evropská unie bude schopna čelit globálním výzvám, pouze pokud se stane skutečným politickým společenstvím založeným na společných hodnotách a tradicích.

Cílem EVN je vytvořit network aktivních evropských občanů, kteří se chtějí zapojit do hledání a formulování řešení, která povedou k vytvoření svobodnější, silnější, bezpečnější a více prosperující Evropy. V rámci programu EVN vytvářejí účastníci ve skupinách policy paperu na aktuální témata. Pracovní skupiny se scházejí na workshopech v Bruselu a Praze, kde mají možnost konzultovat svoji práci s předními evropskými politiky a akademiky. Výstup projektu – publikace policy paperů – je představen na závěrečné konferenci v Praze a následně distribuován po celé Evropské unii.

### **European Values Network 2007**

První ročník European Values Network se konal pod záštitou Elmara Broka, poslance a bývalého předsedy zahraničního výboru Evropského parlamentu, a účastnilo se ho 43 mladých expertů ze 17 zemí Evropské unie.

### **European Values Network 2008**

Druhý ročník European Values Network se konal pod záštitou Prof. Hans-Gert Pötteringa, předsedy Evropského parlamentu. Zúčastnilo se jej 45 mladých akademiků a profesionálů z 15 zemí EU.

## **LETNÍ WORKSHOPY**

### **2006 *Od identity k evropské integraci***

Cílem LŠ bylo prozkoumat vztah mezi evropskou identitou a evropskou integrací, přispět ke vzdělání v této oblasti a přitom podnítit kritické a tvůrčí myšlení studentů. O aktuálních i nadčasových problémech Evropy a evropské integrace na LŠ přednášeli např. Jan Kohout, Michael Žantovský či Karel Kovanda.

### **2007 *Cesta k akceschopné Evropské unii***

V rámci letní školy účastníci definovali výzvy, kterým Evropská unie čelí a diskutovali s experty z řad politiků a akademiků o způsobech, jak by se na tyto výzvy měla Unie připravit. Na letní škole také vystoupili Jana Hybášková, Ondřej Liška, Marek Mora a Markéta Pitrová. Na přednášky navazovala interaktivní simulace jednání Evropského parlamentu.

### **2008 *Politický marketing pro volby do Evropského parlamentu***

Expertní workshop určený pro mladé lidi aktivní v politice a občanské společnosti se zaměřil na praktický trénink využívání nástrojů a metod politického marketingu a komunikace se zaměřením na volby do Evropského parlamentu. S přednáškami mimo jiné vystoupili Cyril Svoboda, Jaroslav Zvěřina, Miroslav Mareš a Alexander Braun.



## **NAŠI PARTNEŘI**

Mezi stálé či příležitostné partnery EH patří instituce EU, orgány státní správy ČR, velvyslanectví evropských států v Praze, nadace, neziskové, výzkumné a vzdělávací organizace, média i komerční společnosti z ČR a zahraničí. Hlavními finančními partnery jsou: Konrad Adenauer Stiftung, společnost MAITREA, Evropská komise (programy Mládež v akci, Europe for Citizens), Evropský parlament.





## ZÁVĚR A PODĚKOVÁNÍ

Příspěvky obsažené v této publikaci pocházejí od autorů, kteří vystoupili na konferenci, respektive expertním workshopu pořádaných asociací Evropské hodnoty v roce 2008. Obě akce spolu s touto publikací tvoří výsledky projektu „Evropský parlament – Cesta k překonání demokratického deficitu“, který byl podpořen v grantovém řízení Odboru informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky. Cílem projektu bylo přispět k větší informovanosti veřejnosti o tzv. demokratickém deficitu EU a roli Evropského parlamentu (EP) a zejména voleb do EP v překonávání nezájmu a nedůvěry občanů vůči Evropské unii.

V rámci projektu se nejprve konal expertní workshop „Politický marketing pro volby do Evropského parlamentu“ ve dnech 11.–14. září 2008 v Telči. Workshopu se zúčastnili mladí politici, akademici a lidé aktivní v občanském sektoru, kteří se zde mohli hlouběji seznámit se strukturou, rolí a fungováním Evropského parlamentu a zejména si osvojit metody politického marketingu a přípravy volební strategie se zaměřením na evropská témata a volby do EP. Účastníci se zdokonalili ve znalostech a schopnostech, které mohou dále využívat zejména v rámci volebních kampaní do EP v roce 2009 a přispět k vyššímu zájmu veřejnosti o tyto volby.

Na úvodní diskusi o významu Evropského parlamentu vystoupil ministr české vlády Cyril Svoboda a europoslanec Jaroslav Zvěřina. Na zhodnocení dopadů voleb do EP v roce 2004 se zaměřil docent Masarykovy univerzity v Brně Miroslav Mareš. Christian Schnee z University of Worcester se ve svých přednáškách věnoval zahraniční zkušenosti z evropských voleb a postupy mediální komunikace. Na využívání marketingových metod v USA a v Evropě se soustředil Alexander Braun z agentury PSB. Interaktivní simulace si vzal na starosti komunikační školitel Ján Odzgan. Naše velké poděkování patří Anně Matuškové a Otto Eiblovi z Masarykovy univerzity v Brně, kteří celý workshop provázali svými úvodními přednáškami, moderací a tréninkovými hrami.

Druhou část projektu tvořila mezinárodní konference „Evropa občanů – Evropa voličů: Demokratický deficit EU a role Evropského parlamentu“ uspořádaná ve dnech 20. a 21. listopadu 2008 v prostorách Novoměstské radnice v Praze. Na prvním panelu vystoupili norský politolog Andreas Føllesdal a vedoucí katedry mezinárodních vztahů Univerzity Karlovy Běla Plechanovová, kteří diskutovali o podstatě tzv. demokratického deficitu EU. Druhý panel se zaměřil na roli Evropského parlamentu v přibližování EU občanům a své příspěvky na něm přednesli profesor University v Tübingenu Rudolf Hrbek, analytička European Policy Centre Sara Hagemann a programový ředitel Evropských hodnot Václav Lebeda. Na třetím panelu diskutovali zakladatel European Policy Centre John Palmer, ředitel evropského programu Sciences-Po Paris v Dijonu Lukáš Macek a vedoucí katedry politologie na Andrásy-Universität v Budapešti Jürgen Dieringer o možnostech zavedení větší soutěže evropských politických stran v institucích EU. Závěrečný politický panel se zaměřil na perspektivy voleb do Evropského parlamentu v roce 2009 a diskutovali na něm bývalý předseda

Evropského parlamentu Enrique Barón Crespo, lídr britských liberálů v EP Andrew Duff, český europoslanec Josef Zieleniec a tajemník pro evropské záležitosti UMP Olivier Ubéda.

Všem lektorům a řečníkům, kteří vystoupili na expertním workshopu a konferenci, včetně laskavých moderátorů Pavlína Kvapilové, Luboše Palaty a Jakuba Železného, patří naše velké poděkování.

Je mou milou povinností vyjádřit naši velikou vděčnost partnerům a jejich laskavým pracovníkům, bez jejichž podpory by tento projekt nemohl být zrealizován. Vedle již zmíněného Odboru informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR se jedná o nadaci Konrad Adenauer Stiftung, Velvyslanectví Francie v ČR a Velvyslanectví Spolkové republiky Německo v ČR. Naše díky patří i dlouhodobým partnerům Evropských hodnot společnosti MAITREA a Vysoké škole finanční a správní.

V neposlední řadě bych rád poděkoval všem členům týmu, kteří svým nadšením a prací pomohli celý projekt uskutečnit. Zejména bych své díky vyjádřil Václavu Lebedovi za tematickou přípravu a programovou koordinaci mezinárodní konference, Aleně Falathové a Janu Schubertovi za přípravu a realizaci expertního workshopu, Michaele Trakslové za organizaci konference, Haně Dovinové a Jonáši Černému za nezbytnou grafickou a IT podporu.

Radko Hokovský  
předseda asociace Evropské hodnoty o.s.





Velký sál Novoměstské radnice v Praze, kde se konala konference  
Evropa občanů – Evropa voličů



Zahájení konference:  
velvyslanec Spolkové republiky Německo v ČR Helmut Elfenkämper,  
předseda asociace Evropské hodnoty Radko Hokovský, první rada  
Velvyslanectví Francouzské republiky v ČR Michel Pouchepadass, zástupkyně  
ředitelky odboru informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR  
Michaela Kozlová





Panel I: profesor Univerzity v Oslu Andreas Føllesdal



Panel I: vedoucí katedry mezinárodních vztahů Univerzity Karlovy  
Běla Plechanovová



Panel II: profesor Univerzity v Tübingenu Rudolf Hrbek



Panel II: analytička European Policy Centre Sara Hagemann



Panel II: programový ředitel Evropských hodnot Václav Lebeda



Panel IV: zakladatel European Policy Centre John Palmer



Panel IV: ředitel evropského programu Sciences-Po Paris v Dijonu Lukáš Macek



Panel IV: vedoucí katedry politologie na Andrassy-Universität v Budapešti  
Jürgen Dieringer



Politický panel: bývalý předseda Evropského parlamentu Enrique Barón Crespo a lídr britských liberálů v EP Andrew Duff



Politický panel: tajemník pro evropské záležitosti UMP Olivier Ubéda a český europoslanec Josef Zieleniec



Úvodní diskuse workshopu „Politický marketing pro volby do Evropského parlamentu“. Ministr Cyril Svoboda, předseda Evropských hodnot Radko Hokovský, europoslanec Jaroslav Zvěřina



Docent Masarykovy univerzity v Brně Miroslav Mareš



Expert na politický marketing z Masarykovy univerzity Anna Matušková



Expert na politickou komunikaci z Masarykovy univerzity Otto Eibl

Z obsahu:

Po mnoho let byl Evropský parlament dosti nelichotivým způsobem označován jako orgán, ve kterém se o práci „jen mluví“. S nárůstem pravomocí začal přirozeně i vývoj, protože mezi europoslanci a odlišnými zájmy, které reprezentují, vznikla konkurence.

*Sara Hagemann*

Lisabonská smlouva otevírá cestu pro střet mezi evropskými stranami ve volbách do Evropského parlamentu jak o seriózní programové alternativy, tak i o osobnost budoucího předsedy Komise.

*John Palmer*

Dobrá kampaň je taková, která má příběh. Přiměje voliče, aby si ke kandidátovi vytvořil vztah, měl pocit, že svým hlasem něco změní, a že se spolupodílí na něčem mimořádném.

*Anna Matušková*

Tato publikace je neprodejná.

ISBN 978-80-904158-1-2