

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra politologie a sociologie

Diplomová práce

Demokratický deficit Evropské unie

Evropský parlament v legislativním procesu EU – srovnání
s postavením Spolkového sněmu

Petr Šmůla

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Jana Ondřejková, Ph.D.

Praha, srpen 2013

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 30. srpna 2013

Petr Šmůla

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat JUDr. Janě Ondřejkové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce za její rady, připomínky, ochotu a čas strávený při zpracovávání této diplomové práce.

Obsah

Obsah.....	1
1. Úvod.....	3
1.1. Vymezení demokratického deficitu	4
1.2. Hypotéza diplomové práce	6
1.3. Struktura práce	7
2. Demokratický deficit a Evropský parlament z pohledu teoretiků evropské integrace	8
2.1. Andrew Moravcsik	8
2.2. Fritz W. Scharpf.....	12
2.3. Giandomenico Majone.....	15
2.4. Simon Hix	18
2.5. Shrnutí první části	21
3. Německý legislativní proces	22
3.1. Einspruchsgesetze	22
3.2. Zustimmungsgesetze.....	24
3.3. Zákon o státním rozpočtu	25
3.4. Vliv Spolkového sněmu na složení a kontrolu vlády	27
4. Legislativní proces v Evropské unii.....	29
4.1. Evropská Komise	29
4.2. Rada Evropské unie	31
4.3. Evropský parlament	33
4.3.1. Evropský parlament v počátcích evropské integrace.....	34
4.3.2. Evropský parlament a Římské smlouvy	35
4.3.3. Integrace od Slučovací smlouvy do JEA	37
4.3.4. Jednotný Evropský Akt.....	40

4.3.5. Maastrichtská smlouva	42
4.3.6. Amsterdamská smlouva.....	46
4.3.7 Smlouva z Nice.....	48
4.3.8 Lisabonská smlouva.....	49
4.4. Legislativní akty vydávané v přenesené působnosti.....	53
4.5. Evropský parlament a změna Základních smluv po Lisabonu	53
4.6. Srovnání legislativních procedur	56
4.7. Shrnutí vývoje pravomocí Evropského parlamentu.....	57
5. Politická praxe v Evropském parlamentu	60
5.1. Štěpení v Evropském parlamentu	60
5.2. Politická praxe na půdě Evropského parlamentu.....	61
5.3. Volby do Evropského parlamentu	63
5.4. Složení Evropského parlamentu	67
6. Evropská občanská iniciativa.....	68
7. Závěr	68
8. Seznam zkratk	73
9. Seznam použité literatury a pramenů.....	74
9.1. Monografie.....	74
9.2. Články v odborných časopisech	76
9.3. Dokumenty.....	77
9.4. Judikatura.....	77
9.5. Legislativní prameny	77
9.6. Internetové zdroje	79
10. Resumé.....	81
11. Summary	83

1. Úvod

„*Demokratická legitimita se v Evropě ocitá v nebezpečí. Evropská integrace je nyní v mnoha ohledech hotovou skutečností.*“¹ Tak začíná úvodní kapitola knihy britského politologa a historika Larryho Siedentopa *Demokracie v Evropě* a má vystihnout údajný stav, ve kterém se Evropská unie nacházela na přelomu tisíciletí. A přestože od té doby Evropská unie prošla dalším složitým vývojem, nachází se v něm podle mnohých stále. Tímto údajným stavem je takzvaný demokratický deficit, nebo-li legitimitační schodek Evropské unie, který je trvalým tématem evropské integrace posledních zhruba dvaceti až třiceti let. Ponejvíce je pak tento termín spojován s přenosem pravomocí z členských států na Unii a údajnou ztrátou kontroly evropských občanů nad rozhodovacími procesy, jenž tento proces doprovází. Přestože od doby, kdy Larry Siedentop napsal mnou na úvod citovaná slova, uplynulo více jak deset let a Evropská unie prošla spletitým vývojem a několikerou změnou základních smluv, tak debata o demokratickém deficitu popřípadě legitimitě Evropské unie rozhodně u konce není, stejně jako celý proces sjednocování Evropy.

Evropská integrace se bezesporu nachází ve fázi, kdy se Evropská unie už po mnoho let nemůže považovat jen za jednu z mnoha mezinárodních organizací, ale musíme na ni nahlížet jako na politický systém, jenž pouhou mezinárodní organizací již daleko přesáhl, a jenž se nedá klasifikovat ani jako federace nebo konfederace². Tento politický systém zatím s každou změnou základních smluv krok po kroku prohluboval svoji integraci a vzájemnou závislost ve více a více oblastech a uskutečňoval tak sny evropských politiků mnoha generací o sjednocené Evropě. Ale přestože je evropská integrace v mnoha oblastech hotovou věcí, není stále tak úplně jasné a ani jisté, co je vlastně konečným cílem tohoto procesu, alespoň ne tedy oficiálně. Zajímavé však určitě je, sledovat krok po kroku vývoj vztahu jednotlivých institucí Evropské unie a jejich pravomocí, tak jak se měnily a vyvíjely při jednotlivých změnách základních smluv

¹ SIEDENTOP, Larry; *Demokracie v Evropě*, 1.vyd. Brno: Barrister and Principal, 2004, ISBN 80-806598-76-4, str. 9

² Z hlediska státního uspořádání je velice obtížné EU nějak charakterizovat, Mnoho analytiků tak mluví o EU jako o „rozptýleném systému vládnutí“ MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 611, Můžeme se také setkat s pojmem „composite constitutionalism“ od Leonarda Besselinka, viz. BESSELINK, F.M. Leonard; *A Composite European Constitution*, Groningen: Europa Law Publishing, 2007, ISBN 978-9076871912

s ohledem na demokratickou legitimitu jednotlivých institucí Evropské unie a jejich legislativních aktů.

Ve své diplomové práci bych chtěl ukázat problematiku demokratického deficitu na postavení Evropské parlamentu se zaměřením na jeho pozici v rámci legislativního procesu Evropské unie a zjistit, do jaké míry a zda vůbec se podařilo případný demokratický deficit odstranit (zda o něm můžeme vůbec hovořit) postupným posilováním jeho postavení a pravomocí, v rámci změny základních smluv. To v praxi znamenalo posilování postavení Evropského parlamentu v rámci legislativního procesu na úkor Rady, větší rozpočtové pravomoci a více kontrolních pravomocí vůči Komisi. Toto dnešní postavení Evropského parlamentu bych poté chtěl porovnat s postavením Spolkového sněmu v rámci německého legislativního procesu.

Diplomová práce je zpracovaná podle právního stavu účinného k 1. září 2013.

1.1. Vymezení demokratického deficitu

Demokratický deficit je sousloví, které v souvislosti s dnešní Evropou používají hlavně takzvaní „euroskeptici“, ale možná trochu překvapivě ho můžeme najít i u některých „eurofederalistů“ a zastánců další a užší evropské integrace. Obě skupiny tím myslí v podstatě to samé. A zjednodušeně to, že v důsledku složitých rozhodovacích procesů, které se v Evropské unii používají, je Evropská unie vzdálena běžnému občanovi a postrádá tak nutnou demokratičnost a legitimitu ve srovnání s jejími členskými státy. Jediná přímo volená evropská instituce trpí jednak nízkou legitimitou díky slabé a stále klesající volební účasti³, neboť volby do Evropského parlamentu jsou všude až volby druhého řádu⁴ a spíše referendem o současné národní vládní politice, a jednak i malou akceschopností a pravomocemi ve vztahu k jiným nevoleným institucím – Radě a Komisi. Ty stále údajně institucionálnímu schématu unie dominují, přičemž v sobě kombinují legislativní a exekutivní formy vlády. Exekutivní moc tak byla jak na evropské, tak národní úrovni výrazně posílena na úkor kontroly národních parlamentů.

³ Viz tabulka 1.1. str. 27 v HIX, Simon, *Democratic Politics in the European Parliament*, 1.vyd. 2007, Cambridge: Cambridge university press, ISBN 978-0-521-87288-1

⁴ REIF, Karlheinz; SCHMITT, Hermann; *Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of european elections results*, European Journal of Political Research, Volume 8, Issue 1, March 1980, strany 3–44

Komise je sice potvrzována Evropským parlamentem, ale to při samotném nesmírně složitém procesu skládání Komise samotné je spíše pouhá formalita, nehledě na to, že na půdě Evropského parlamentu neexistuje klasická vláda a opozice a vše je výsledkem pro běžného občana dosti nejasných zákulisních dohod.

Rozdělení moci není pro běžného občana na první pohled zřejmé a jednoznačné. Moc Unie samotné podle jejích kritiků mnohdy zasahuje do naprosto nesmyslných oblastí, které nemají na této úrovni rozhodování co dělat, a sama tím tak dává munici do rukou svých odpůrců. Vystává pak otázka, kdo vlastně Evropské unii vládne, zda jsou to alespoň ony nepřímě zvolené politické elity jednotlivých národních států a přímo zvolení poslanci Evropského parlamentu nebo neoblíbená bruselská byrokracie se svými pověstnými směnicemi a nařízeními a nakolik pak výsledné politiky Evropské unie skutečně odrážejí preference voličů jak na národní tak evropské úrovni. Evropská unie je pak ve svém výsledku natolik nedemokratická, že kdyby byla stát, tak by nespĺňovala ani vlastní *Kodaňská kritéria*⁵. Avšak najdou se i tací⁶, co budou tvrdit, že ve srovnání s členskými státy zmíněnými nedostatky netrpí, a pakliže ano, tak je to vlastně vzhledem k funkcím, co Unie vykonává, a pravomocím, co má, jediné dobře. Při zkoumání demokratického deficitu je tak podle mě velmi důležité si ujasnit, co vlastně Evropská unie je a čím chceme, aby byla, protože různé formulace demokratického deficitu jsou pak do značné míry ovlivněny odlišnými pohledy na Evropskou unii. Všichni autoři pak sice mluví o demokratickém deficitu, každý má však často na mysli něco úplně jiného.

Výtky k demokratickému fungování Evropské unie můžeme tedy shrnout zhruba do těchto bodů: Absence tradiční politické dělby, kontroly a rovnováhy moci a s tím související převaha exekutivy a soudnictví nad legislativou. Neprůhlednost v rámci rozhodování Evropské rady, Rady Evropské unie a Evropské komise. Nízká legitimita mandátů poslanců Evropského parlamentu a zároveň slabé postavení Evropského parlamentu jakožto občany Evropské Unie jediné přímo volené instituce.

⁵ KIIVER, Philipp; *The National Parliaments in the European Union*, 1. vydání, The Hague: Kluwer Law International, 2006, ISBN 9041124527, str. 170, *Kodaňská kritéria* – kritéria schválená na zasedání Evropské rady v Kodani v roce 1993, které musí splňovat stát vstupující do EU

⁶ Například Andrew Moravcsik nebo Giandomenico Majone

1.2. Hypotéza diplomové práce

Jak už jsem zmínil v úvodu, ve své práci budu zkoumat demokratický deficit Evropské unie na vývoji postavení Evropského parlamentu, jakožto jediné občany Evropské unie přímo volené instituce, v rámci legislativního procesu Evropské unie, které pak porovnám s postavením Spolkového sněmu v rámci legislativního procesu v Německu, jehož postavení budu brát, jako situaci bez demokratického deficitu. Přitom nebudu brát ohled na odlišnou dělbu pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy na jedné straně a Spolkem a Spolkovými zeměmi na straně druhé. Ve své práci budu vycházet z hypotézy, že díky postupnému posilování pravomocí Evropského parlamentu v posledních desítkách let se jeho právní postavení v rámci legislativního procesu příliš neliší od postavení německého Spolkového sněmu. Avšak jeho postavení je stále slabší. Nikoliv však díky pravidlům legislativního procesu jako takového, ale díky absenci politické soutěže na evropské úrovni a s tím související slabé vazby Evropského parlamentu na Evropskou komisi, jež má až na několik výjimek⁷ jako jediná právo iniciativy⁸ legislativních aktů.

Kromě samotné podoby legislativního procesu by nás tedy vždy, podobně jako Simona Hix, měla zajímat otázka, jestli je k demokracii nutná soutěž o politickou moc a vedení a do jaké míry tato soutěž na úrovni Evropského parlamentu existuje.

Německo jsem si pro své srovnání vybral proto, že struktura jeho politického systému a vztah jeho jednotlivých orgánů se asi nejvíce ze všech členských států podobá politickému systému Evropské unie a hodí se tak pro mé srovnání.

Pro potřeby této práce budu brát německý politický systém a jeho legislativní proces za příklad dvoukomorového parlamentu, ačkoliv slovo parlament německý Základní zákon⁹ nepoužívá a hovoříme tak v případě Spolkového sněmu a Spolkové rady spíše o dvoukomorové legislativě. Zrovna tak politický a legislativní systém Evropské unie, kde o dvoukomorovém parlamentu není v zakládacích smlouvách ani zmínky, budu brát jako dvoukomorovou legislativu. Přitom Radu Evropské unie budu spolu se Spolkovou radou, pro účely mého srovnání legislativních procesů, považovat

⁷ Článek 289 odst. 2 a 4 SFEU

⁸ Článek 289 odst. 1 SFEU

⁹ Německy *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* - GG, je od svého přijetí v roce 1949 ústavou Německé spolkové republiky

za horní komory zastupující jednotlivé členy „spolku“ a Evropský parlament a Spolkový sněm jako dolní komory bikamerální legislativy reprezentující lid.

1.3. Struktura práce

Diplomová práce je rozdělena na tři části. První část se věnuje souvislosti demokratického deficitu Evropské unie s postavením Evropského parlamentu podle několika nejznámějších autorů zabývajících se tématem evropské integrace. Na názorech těchto autorů je ukázáno, že optika, kterou na Unii pohlížíme, je stejně důležitá jako samotný pojem demokratický deficit a jaké následky by případné změny postavení Evropského parlamentu a jeho legislativních pravomocí mohly pro tyto pohledy znamenat.

Druhá část je věnována německému legislativnímu procesu se zaměřením na postavení a roli německého Spolkového sněmu při jednotlivých typech legislativního procesu jakožto zákonodárného tělesa, se kterým tato práce posléze komparuje postavení Evropského parlamentu. Tato část neopomíná ani vazbu Spolkového sněmu na Spolkovou vládu, která je, stejně jako v Evropské unii Evropská komise, významnou součástí celého legislativního procesu.

Poslední a hlavní část se pak věnuje postavení Evropského parlamentu v rámci legislativního procesu, kterému předchází stručná charakteristika postavení Komise a Rady v rámci tohoto procesu. Její první část je věnována snahám Evropského parlamentu o posilování svých pravomocí v souvislosti s jednotlivými změnami základních smluv tak, jak šly po sobě a co za následek měly tyto změny pro naše srovnání. Tyto změny smluv pak tvoří historické předěly, podle kterých je členěna i tato práce. Druhá část věnovaná Evropskému parlamentu, se pak zabývá politickou praxí na půdě Evropského parlamentu a jejím dopadem na legislativní proces. Na závěr je pak učiněno srovnání mezi Evropským parlamentem a Spolkovým sněmem o jejich možnostech ovlivňovat zákonodárný proces a výsledné legislativní akty.

2. Demokratický deficit a Evropský parlament z pohledu teoretiků evropské integrace

Na následujících stránkách je stručně shrnuta argumentace několika z nejznámějších teoretiků evropské integrace ohledně demokratického deficitu a jak tento pojem souvisí s postavení Evropského parlamentu a jeho legislativní úlohou v rámci Evropské unie. Právě s rolí a pravomocemi Evropského parlamentu někteří autoři demokratický deficit nejvíce spojují¹⁰ a jeho posilování vidí mnozí politici jako lék na legitimitu Evropské unie, což se projevilo i v úpravách postavení Parlamentu po Lisabonské smlouvě. Evropský parlament je jedinou přímo volenou institucí Evropské unie a je proto logické, že občané budou své politické preference chtít uskutečňovat hlavně prostřednictvím něj, mají-li volby do Evropského parlamentu mít nějaký smysl. V procesu evropské integrace totiž podle mnohých došlo k poklesu významu národních parlamentů a výraznému přesunu pravomocí na nevolené instituce (tato tendence by se však jistě dala sledovat i v politických systémech jednotlivých členských států), které však mají legitimitu pouze nepřímou, což pak má za následek i nedostatek legitimacy rozhodnutí evropských orgánů.

2.1. Andrew Moravcsik

Asi nejznámějším kritikem pojmu demokratický deficit Evropské unie je americký politolog v současnosti působící na Princetonské univerzitě a představitel liberálního intergovernmentalismu Andrew Moravcsik. Liberální intergovernmentalismus je jedna z teorií vysvětlující evropskou integraci, ve které Andrew Moravcsik nenašel žádného nástupce a je tak vlastně jejím jediným představitel. Liberální intergovernmentalismus na Evropskou Unii nahlíží jako na systém mezivládních dohod. Moravcsik pak při zkoumání demokratického deficitu upozorňuje na to, že většina literatury a autorů stavící se kriticky k Evropské unii a její legitimitě, srovnává Evropskou unii s ideálním typem parlamentní demokracie, který

¹⁰ Například Simon Hix,

nalezneme možná tak v učebnicích politologie, nikoliv ale v reálném světě národních parlamentních demokracií.

„Bruselský superstát“ nebo „byrokratický despotismus“ jsou některé z titulků britských bulvárních článků a zároveň možná i legitimní obavou o povaze současné politiky Evropské unie. Této obavě, kterou sdílejí hlavně libertariáni, pak přidává na věrohodnosti většinově technokratická povaha evropských směrnic a rozhodnutí, v jejichž přijímání hrají velkou roli nevolení bruselští úředníci, a jejichž nepochopení umocňuje kulturní a zeměpisná vzdálenost mezi regulátory a občany¹¹. Tato obava z byrokratického despotismu je však podle Moravcsika velký mýtus. Současné aktivity Evropské unie jsou omezeny smlouvami a týkají se jen skromné množiny důležitých aktivit vykonávaných moderními státy. Evropská unie se stále zaměřuje především na regulaci přeshraniční ekonomické aktivity mezi svými členy¹². Volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu tak stále dominuje evropským politikám. Unie také má jen velice slabé fiskální pravomoci a není náhodou, že ty nejnákladnější a nejdůležitější politiky, jako jsou vzdělání, zdravotnictví nebo sociální politika, vůbec nespádaly pod její pravomoc, i když to však Lisabonská smlouva do jisté míry změnila. A ty politiky a regulace, jež pod pravomoc Evropské unie spadají, musí být až na pár výjimek, jako je například společná obchodní politika, implementovány jednotlivými členskými státy. Ve skutečnosti je tak schopnost administrativy Evropské unie spravovat a realizovat jednotlivé politiky mimořádně slabá, čemuž odpovídá i relativně malá velikost bruselské byrokracie¹³. A i v oblastech kde má Unie jasné kompetence, jsou její akce omezovány soustavou institucionálních brzd a rovnováh, jako je oddělení moci, víceúrovňovost rozhodovacího procesu nebo pluralita výkonné moci¹⁴. Přestože byla některá tato omezení s posledními proměnami základních smluv změněna a od požadavků jednomyslnosti a kvalifikovaných většin se v mnoha politikách, v zájmu větší akceschopnosti Unie, ustupuje směrem k prostým většinám, tak přijetí každého legislativního aktu podléhá schválení mnohem většímu počtu aktérů, respektive veto

¹¹ MORAVCSIK, Andrew; *In defense of democratic deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 606

¹² MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 607

¹³ MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 608

¹⁴ MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 609

hráčů, než na úrovni národních států. To má však i jiný následek, než to, že nově přijímaná úprava bude vzhledem k pravidlům přijetí pravděpodobně vyhovovat velké většině občanů, respektive nebude proti jejich zájmům. Stejná pravidla totiž platí i pro případnou změnu stávající legislativy. A je tak jen velmi málo pravděpodobné, že výsledky voleb do Evropského parlamentu budou mít nějaký vliv na změnu celkových politických priorit, a to na rozdíl od výsledků voleb do parlamentů národních států. Silné menšiny pak mohou blokovat změnu pro ně výhodné legislativy bez ohledu na přání voličů.

Další kritika, kterou se Moravcsik snaží vyvrátit, je představa o Evropské unii jako o kartelu nikomu neodpovědných technokratů, kde není místo pro demokratické formy účasti občanů na rozhodování. Přesto se však podle Moravcsika v Evropské unii uplatňují dvě formy odpovědnosti občanům: přímá skrze Evropský parlament a nepřímá skrze zvolené národní představitele. Evropský parlament téměř neustále posiluje svoje postavení a pro Komisi a Radu je nyní v podstatě nemožné se obejít bez jeho souhlasu při schvalování legislativních aktů¹⁵. Na půdě Evropského parlamentu se pak postupně vyvinul stranický systém a ideologická volební štěpení podobná těm z národní politiky. Nepřímá odpovědnost, která je pro Moravcsika, vzhledem k tomu, že považuje Evropskou unii za systém mezivládních dohod¹⁶, ještě důležitější, se pak uplatňuje jednak prostřednictvím presidentů a předsedů vlád v Evropské radě, která určuje politické směřování a priority Evropské unie. A rovněž prostřednictvím jednotlivých resortních ministrů, stálých zástupců a ministerských úředníků v Radě Evropské unie, kde by tito zástupci měli být pod neustálým dohledem a instrukcemi domácí exekutivy¹⁷.

Oblasti jako centrální bankovníctví, ústavní přezkum, ekonomická diplomacie nebo technická administrativa jsou ty, ve kterých mají představitelé Unie největší autonomii. Jsou to však přesně ty oblasti, které jsou i ve většině členských států z dobrých důvodů chráněny před přímým politickým bojem a většinovými řešeními. Zdánlivě nedemokratická podoba Unie je pak výsledkem toho, ve kterých oblastech

¹⁵ Řádný legislativní postup podle článku 294 SFEU

¹⁶ Viz. WIENER, Antje; DIEZ Thomas; *European integration theory*, Oxford: Oxford University Press, 2009, ISBN 978-0-19-922609-2, str. 67-87

¹⁷ MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 612

spočívá těžiště jejích pravomocí. Povaha těchto oblastí je pro průměrného občana nezajímavá, je v nich však potřeba často nestraně chránit zájmy jednotlivců a menšin na jedné straně a zajistit ochranu většině před silnými a koncentrovanými menšinami sledujícími pouze své vlastní cíle na straně druhé¹⁸.

I přesto ale vyvstává otázka, proč by Unie v těchto oblastech neměla rozšířit účast občanů na rozhodování. Moravcsik však zastává názor, že jsou zde překážky vůči vyšší participaci občanů na rozhodování a bránící vytvoření nadnárodních politických stran a identit. V tomto směru hraje největší roli to, že legislativní a regulativní pravomoc Unie je nepřímo úměrná důležitosti témat pro evropské voliče. Čím větší pravomoc Unie, tím méně pro voliče zajímavá témata. Voliče zajímají daně, zdravotnictví, důchody nebo sociální dávky. V těchto oblastech má však Unie jen žádné nebo omezené pravomoci a lze tak počítat s tím, že jakýkoliv pokus rozšířit participaci k překonání voličské apatie skončí neúspěchem¹⁹. Na druhou stranu však byly právě v těchto oblastech pravomoci Evropské unie Lisabonskou smlouvou posíleny²⁰ a zapomínat ani nesmíme na rozhodnutí Evropského soudního dvora zmíněná níže, která nepřímo zasahují do jednotlivých sociálních systémů členských států.

Moravcsik pak odmítá i takzvanou sociálně-demokratickou kritiku Evropské unie, která tvrdí, že Unie není nelegitimní proto, že by potlačovala politickou participaci, ale protože je zaujatá proti politikám sociálního státu ve prospěch neo-liberalismu²¹. Tento názor zastává například Fritz Scharpf²², když tvrdí, že samotné ústavní uspořádání a rétorika která ji obklopuje, nahrává liberalizaci trhu na úkor sociální ochrany a vychyluje tak evropskou politiku výrazně ve prospěch soutěže mezi členskými státy o investice a ke škrtům v sociálních systémech. To Moravcsik odmítá s tím, že nic nenasvědčuje tomu, že by se zde konala jakákoliv demontáž sociálního státu kvůli soutěži v rámci Evropské unie a sociální výdaje za poslední léta jsou stabilní. A jestliže k nějakým změnám dochází, je to díky strukturálním změnám v ekonomice a nepříznivým demografickým vyhlídkám, za kterých jsou takto vysoké sociální výdaje

¹⁸ MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 613-614

¹⁹ MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 615

²⁰ Viz. například Hlava X a XIV SFEU

²¹ Mnoho libertariánů pak naopak tvrdí, že je EU zaujatá ve prospěch socialismu

²² Viz. SCHARPF, Fritz; *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford/ New York: Oxford University Press, 1999, ISBN 0-19-829546-4

dlouhodobě neudržitelné, avšak zatím se jakýmkoliv změnám v nich tvrdohlavě brání některé skupiny voličů, hlavně penzisté, konzumenti zdravotní péče a také pracovníci na plný úvazek. V tomto kontextu by pak i případné existující neo-liberální zaujetí Unie bylo ospravedlněno stejným zaujetím národních politik ve prospěch sociálního státu²³. Navíc vzhledem k uspořádání Unie, mnohoúrovňosti schvalovacích procesů a potřebě velkých většin nebo jednomyslnosti je nepravděpodobné, že by nějaká skupina zájmu v evropské politice dominovala a výsledné evropské politiky jsou tak nesmírně centristické.

Andrew Moravcsik tedy tvrdí, že ústavní brzdy a rovnováhy, nepřímá demokratická kontrola prostřednictvím národní vlády a rostoucí moc Evropského parlamentu jsou dostatečnou zárukou toho, že politický proces na úrovni Evropské unie bude skoro ve všech případech čistý, transparentní a efektivní a bude reagovat na požadavky občanů Evropské unie²⁴. Evropská unie tedy podle Moravcsika v porovnání se členskými státy není nelegitimní a demokratickým deficitem, tak jak jej chápou její kritici, netrpí. Případné posilování Evropského parlamentu sice nemusí být na škodu, ale na samotné věci to nic nemění, neboť politický proces na úrovni Evropské unie má sice svá specifika, ale celkově se od toho na národních úrovních neliší a Evropská unie je tedy plně legitimní. Evropský parlament a jeho pozice v legislativním procesu je pak jen malou částí fungování celého politického systému Evropské unie mající jen malý vliv na její celkovou legitimitu.

2.2. Fritz W. Scharpf

Fritz Scharpf je německý politolog, právník a emeritní profesor Institutu Maxe Plancka pro studium společností dlouhodobě se zabývající evropskou integrací, organizací a rozhodovacími procesy na vládní úrovni nebo teorií sociálního státu. Jeho pohled na Evropskou unii je ovlivněn snahou o zachování sociálního státu, který Evropská unie do značné míry ohrožuje, jelikož jsou podle něj její politiky podle něj

²³ MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 617-618

²⁴ MORAVCSIK, Andrew; *In Defence of democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 603

vychýleny neoliberálním směrem. Scharpf také poukazuje na jistou podobnost rozhodovacích procesů v Německu a Evropské unii a s tím spojenými problémy²⁵.

Fritz Scharpf vidí Evropskou unii primárně legitimní nikoliv jako vládu občanů, ale jako „vládu vlád“²⁶. V tom Scharpf vlastně souhlasí s jedním z argumentů Moravcsika. Na čem podle Scharpfa ale v první řadě záleží, je ochota a schopnost členských států implementovat právo Evropské unie a vzít za to na sebe politickou zodpovědnost. Klasické pojetí demokratického deficitu pak ignoruje tento dvoustupňový vztah mezi občany a členskými státy a následně mezi členskými státy a Evropskou unií a zaměřuje se výhradně jen na přímý vztah mezi občany a Evropskou unií. Namísto toho by tak podle Scharpfa měly být diskutovány argumenty, které ospravedlňují souhlas členských států s výkonem mandátu evropských institucí a podmínky, které umožňují členským státům legitimizovat tento souhlas ve vztahu ke svým vlastním občanům²⁷.

Scharpf poukazuje zejména na roli Evropského soudního dvora (dále jen ESD), jež dokázal svými rozhodnutími²⁸ prohlubovat evropskou integraci i bez změny základních smluv, což znamenalo jakousi „integraci skrze právo“. Díky tomu, že pozměnit základní smlouvy nebo i sekundární právo, je spojeno s nesmírnými překážkami a obtížemi, je potenciální rozsah „soudní legislativy“ v Evropské unii mnohem větší, než v ústavních demokraciích národních států. *Kdyby zde chyběla rozhodnutí soudu (rozhodnutí ESD), tak by velká část práva Evropské unie vůbec neexistovala: základní doktríny evropského práva jako přímý efekt nebo jeho nadřazenost nalezneme pouze zde*^{29,30}. ESD je navíc imunní vůči eventuální politické korekci více než kterýkoliv jiný soud v demokratickém státě a základní smlouvy také často řeší otázky, jež jsou v národních státech vyhrazeny obyčejným zákonům a lze je tedy poměrně snadno změnit, než kdyby byly součástí ústav. Národní ústavy zpravidla

²⁵ SCHARPF, Fritz *The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration*, Public Administration, Vol. 66, No. 2. str. 239–78

²⁶ SCHARPF, Fritz; *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, MPIfG Working Paper 09/1, Kolín: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009, ISSN 1864-433 str. 12

²⁷ SCHARPF, Fritz; *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, MPIfG Working Paper 09/1, Kolín: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009, ISSN 1864-433 str. 12

²⁸ Rozsudek ESD C-8/74 *Dassonville* a rozsudek C-120/78 *Cassis de Dijon*

²⁹ KOMÁREK, Jan, *Judicial Lawmaking and Precedent in Supreme Courts*, LSE Law, Society and Economy Working Papers, No. 4/2011 str. 2

³⁰ Rozsudek ESD C-26/62 *Van Gen den Loos* a rozsudek C-6/64 *Costa v ENEL*

určují pouze vztahy a fungování základních státních institucí a chrání občanské svobody a lidská práva. Naproti tomu primární právo Evropské unie je plně detailních ustanovení týkající se pohybu zboží, zemědělství nebo služeb, což sílu soudního přezkumu ESD při politické neomezenosti jeho moci dále zvětšuje ve srovnání se soudními přezkumy podle národních ústav. Soudní přezkum národními ústavními soudy se navíc odehrává v po desítky let utvářené národní politické kultuře, ve které se bere jako samozřejmost, že aktéři sdílejí tyto společné po mnoho let utvářené hodnoty a pohledy na věc. Soudní přezkum je sice důležitý, ale odehrává se v předem jasně vymezených mantinelech. Soudy pak berou v potaz, že všechny složky vlády tyto hodnoty sdílí a jsou vázány dodržováním ústavy a budou pak tedy i k zákonům přistupovat v duchu sebeomezování a předpokladu jejich ústavnosti a případnému důkladnému odůvodnění toho, když už musejí intervenovat. Tyto podmínky soudní zdrženlivosti, které současně omezují a legitimizují soudní přezkum, však z pohledu členských států ve vztahu k ESD chybí³¹.

ESD pak podle Scharpfa svými rozhodnutími³² a interpretací základních smluv povýšil některé individuální svobody a práva nade vše tím způsobem, že to členské státy mohou ve vztahu ke svým vlastním občanům jen stěží ospravedlnit a navíc tím i potencionálně zasahuje do národních sociálních systémů. Například v případě *Komise vs. Rakousko* ESD rozhodoval o opatřeních přijatých Rakouskou vládou. V Rakousku, kde je univerzitní vzdělání bezplatné a přístupné všem absolventům *Gymnasia*, byly jejich lékařské fakulty přeplněny žadateli o studium z Německa, jejichž známky nebyly natolik dobré, aby se v německém systému omezeného počtu přijatých dostali na lékařské fakulty ve své zemi. Rakouská vláda přijala opatření, podle kterého museli žadatelé z cizích zemí prokázat, že mohou studovat medicínu ve své vlastní zemi. Evropská komise následně Rakousko zažalovala pro porušení smluv a ESD dal Komisi za pravdu, že opatření rakouské vlády je v rozporu s tehdejší článkem 12 SES³³ o zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Následkem toho bylo na některých rakouských lékařských fakultách až 60 procent³⁴ studentů z Německa. ESD ve svém rozhodnutí a jeho odůvodnění vůbec nebral ohled na to, že Rakousko má

³¹ SCHARPF, Fritz; *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, MPIfG Working Paper 09/1, Kolín: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009, ISSN 1864-433 str. 18

³² Rozsudky ESD C-147/03 *Commission vs. Austria*, C-435/05 *Viking* a C-341/05 *Laval*

³³ Dnes článek 18 SFEU

³⁴ SCHARPF, Fritz; *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, MPIfG Working Paper 09/1, Kolín: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009, ISSN 1864-433 str. 23

pravděpodobně velice dobrý důvod k tomu, aby rakouští studenti měli prioritu a Rakousko tak i do budoucna mělo dostatek lékařů pro svůj zdravotní systém. Soud tak svými rozhodnutími a svojí interpretací evropského práva dochází tak daleko, že to mnohdy jde proti nejdůležitějším národním politickým zájmům, které se navíc opírají o zvolenou většinu v národním parlamentu. Členské státy pak navíc mají logicky problém s ospravedlňováním a vynucováním takovýchto rozhodnutí povyšující některé individuální práva nad ostatní vůči vlastním občanům, což podkopává legitimitu jak národních států, tak celé Evropské unie.

Legitimita Evropské unie tak podle Scharpfa nestojí na pozici a pravomocích Evropského parlamentu. Občané nespojují své nejdůležitější politické požadavky a očekávání s Evropským parlamentem nebo Komisí ale se svými národními vládami a Unie je tak legitimizována nikoliv přímo jako vláda občanů ale nepřímo prostřednictvím národní vlády. V tomto kontextu je pak celá diskuze o demokratickém deficitu a postavení Evropského parlamentu zbytečná a nikam nevedoucí. Ohrožením legitimacy Evropské unie pak Scharpf spatřuje ve dvou spolu souvisejících věcech. První je takzvaná sociálně-demokratická kritika, která tvrdí, že výsledné politiky Unie jsou napravo od středu³⁵ a vychylují tak politickou rovnováhu členských zemí založenou na rovnováze mezi prací a kapitálem ve prospěch kapitálu. Druhou pak spatřuje v nemožnosti změnit nebo zvrátit některá rozhodnutí Evropského soudního dvora, který evropské právo interpretuje směrem, který podle něj dává přednost některým „pravicovým“ individuálním právům a svobodám na úkor kolektivních zájmů. Vynucování takových rozhodnutí členskými státy je pak mnohdy za hranicí ospravedlnitelnosti vůči vlastním občanům.

2.3. Giandomenico Majone

Giandomenico Majone je italský akademik zabývající se v souvislosti s Evropskou unií teoriemi delegací a jejich souvislostí s demokratickým deficitem. Pohled Giandomenica Majoneho na demokratický deficit Evropské unie pak úzce

³⁵ Například ale rozsudky ESD C-438/05 *Laval* a C-341/05 *Viking* byli ve Velké Británii pokládány za příliš levicové, uznávající právo na stávkou

souvisí s jeho pohledem na Unii jakožto regulativní stát³⁶. Členské státy si navzájem nevěří, a tak se vzdaly části své suverenity, kterou přenesly na Evropskou Unii, aby kontrolovala závazky, které pochází z dohod mezi členskými státy.

Důležité pro tento pohled je rozdělení politik na regulativní, distributivní a redistributivní. K regulativním politikám nejsou potřeba žádné prostředky a jejich náklady nese regulovaný. U distributivních politik dochází k přerozdělení veřejných peněz mezi občany, přičemž občané si mohou pouze polepšit. Naopak u redistributivních politik se přesouvají prostředky od jedné skupiny občanů k jiné a tyto politiky tak mají své vítěze a poražené. Nelze při nich někomu přidat, aby se zároveň neubralo jinému. Evropské Unii dominují regulativní politiky. Je to i z toho důvodu, že jsou orgány Unie limitovány výší svého rozpočtu a jeho rigiditou. Logicky proto budou při své činnosti volit regulativní politiky, jejichž náklady nese regulovaný a ne regulátor a nikoliv distributivní a redistributivní politiky, jež jsou jednak nesmírně nákladné a také k nim ani Unie nemá většinou pravomoc. Regulativní moc Evropské unie je tak rozsáhlá, že se směle může hovořit o tom, že instituce Unie tvoří jakýsi čtvrtý druh státní moci - regulativní moc³⁷.

Výraz demokratický deficit pak můžeme podle Majoneho vnímat ve dvou kontextech. Jednak jako legitimitu orgánů rozhodujících se na základě většinového hlasování, typicky parlamenty a pak také pro legitimitu institucí, které nerozhodují podle většinové logiky, typicky nezávislé instituce jako centrální banky nebo soudy, což se mnohem více hodí k funkcím (převážně regulativní politika), jež Evropská unie vykonává. Otázkou pak je, co může být ještě legitimně delegováno na instituce, jež jsou izolovány od politického procesu a jak tyto instituce uspořádat, aby byly tyto instituce odpovědné a nezávislé zároveň. Důležitým úkolem pro teorie demokracie pak je pokusit se definovat, které úkoly mohou být legitimně delegovány institucím vyjmutým z politického procesu a které by měly zůstat pod politickým rozhodováním. Redistributivní politiky mohou být podle Majoneho ospravedlněny pouze většinovým rozhodováním a nemohou proto být přeneseny na instituce nezávislé na politickém procesu. Naproti tomu politiky regulativní (Pareto efektivní - někdo bude profitovat, ale

³⁶ Viz. MAJONE, Giandomenico, *Regulating Europe*, Lodýn: Routledge, 1996, ISBN 0-415-14295-4

³⁷ MAJONE, Giandomenico; *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, *European Law Journal*, Mar1998, Vol. 4 Issue 1, str..28

nikdo si nepohorší), snaží se o co největší efektivitu a společný přínos, jsou legitimizovány svými výsledky, a proto mohou být přeneseny na instituce nerozhodující podle většinových principů. Každá taková politika sice bude mít své postraní redistributivní následky, to však nemusí vadit, pokud je celkový přínos takový, že může poraženým kompenzovat jejich ztráty. Pokud pak přijmeme regulativní model Evropské unie, tak do té doby, dokud jsou úkoly delegované na evropskou úroveň přesně a úzce definovány a jsou pod dostatečným dohledem, tak by nevětšinová měřítko legitimacy měla být dostatečným ospravedlněním k přenesení příslušných pravomocí. Proto se v případě Evropské unie spíše než o demokratickém deficitu dá hovořit o krizi důvěryhodnosti, a to díky ne vždy transparentnímu procesu rozhodování.

Různé formy demokracie a legitimacy se hodí pro různé situace. Existují jednak většinové demokracie, které slouží k uspokojování záměrů většiny, která se má prosadit. Také však najdeme takové formy demokracie, které se naopak snaží většinovým řešením zabránit³⁸. Takové uspořádání se pak právě hodí pro pluralitní a rozdělené společnosti jakou je Evropská unie, spolu s funkcemi, které vykonává. Uspořádání na evropské úrovni by mělo být demokratické, což ale nemusí nutně znamenat, že musí být většinové. Majone se také staví proti pokusům přenést na půdu Evropské unie sociální stát. Ten je záležitostí redistributivních politik a tedy většinových řešení. Jejich přenos by pak znamenal ohrožení Evropské unie jako regulačního státu, ve kterém naopak podle něj rozhodovací procesy musí být před většinovými řešeními chráněny.

Ti, kdo se pak domnívají, že ekonomická integrace musí nutně vést i k politické integraci, mají sklon k tomu posuzovat legitimitu Evropské unie měřítky parlamentních demokracií členských států. Majone tvrdí, že tato měřítko jsou v současné době naprosto neopodstatněná, protože tak dlouho, jak bude většina voličů a jimi zvolení zástupci odporovat myšlence evropské federace a zároveň bude podporovat hlubokou ekonomickou integraci, nemůže v Evropské Unii vzkvétat parlamentní demokracie, jak ji známe třeba z jejích členských států. Ekonomická integrace je bez té politické možná jedině tehdy, když jsou politika a ekonomika od sebe odděleny, jak jen to jde. Rozsáhlá depolitizace (odklon od většinových řešení) politiky na evropské úrovni je cena, která se platí za zachování velké části suverenity členských států, vůči kterým občané chovají

³⁸ Viz. Arend Lijphart a jeho teorie konsociační demokracie

svou hlavní loyaltitu. To jsou preference evropských voličů, pro které jsou členské státy tou hlavní arénou politického boje a demokratický deficit je tím vlastně podle Majoneho demokraticky ospravedlněn³⁹.

Z Majoneho pohledu tedy nemůžeme na Evropský parlament vztahovat kritéria legitimacy národních parlamentů, a to do té doby, dokud evropští voliči nebudou chtít vedle rozsáhlé integrace ekonomické i tu politickou a tedy vytvoření evropské federace. Pokud by se pak hlavním kolbištěm politiky stal Evropský parlament, tak poté bychom případně mohli mluvit o demokratickém deficitu v souvislosti s Evropským parlamentem podle měřítek dnešních národních států. Současná pozice Evropského parlamentu však nepřímo odpovídá přáním evropských voličů a je proto ospravedlnitelná. Posílení jeho legislativních pravomocí by bylo v některých oblastech dokonce na škodu, protože by šlo proti logice funkcí, které Evropská unie vykonává a mělo by případně nastat až tehdy, stane-li se Evropská unie skutečnou federací.

2.4. Simon Hix

Naopak britský politolog Simon Hix, působící v současnosti na London School of Economics, dlouhodobě, právě ve spojení s pozicí Evropského parlamentu na demokratický deficit Evropské unie poukazuje. Právě Evropský parlament je z evropských institucí jeho hlavním předmětem zájmu, přičemž jeho fungování srovnává s těmi národními, například za pomoci analýz jednotlivých hlasování. Ve svém článku *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik* spolu s Andreasem Follesdalem rozebírá a polemizuje s argumentací Moravcsika a Majoneho ohledně demokratického deficitu a Evropské unie. Ve spoustě argumentů sice dává Moravcsikovi a Majonemu za pravdu, ale jiné považuje jen za polopravdivé a zavádějící.

Hix sice dává Majonemu za pravdu, když říká, že čistě Pareto-efektivní politiky bez redistributivních následků mohou být izolovány od politického rozhodování většinovým způsobem, který by při nich dokonce mohl mít neblahé následky.

³⁹ MAJONE, Giandomenico; *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, European Law Journal, Mar1998, Vol. 4 Issue 1, str.5

Problémem však je, když se v praxi snažíme rozdělit politiky Pareto-efektivní od těch redistributivních. Soudní rozhodnutí nebo pravidla ochrany spotřebitele jsou příkladem snahy o maximální „efektivitu“ a všichni budou souhlasit, že soudy nebo úřady zabývající se ochranou spotřebitele musí zůstat mimo politické zasahování. Poněkud složitější však už bude situace u centrálních bank nebo úřadů na ochranu hospodářské soutěže. Většina ekonomů a politologů sice věří, že by tyto úřady měli být nezávislé, není to ale univerzálně sdílený názor a mohou zde být dobré důvody, proč v některých případech použít většinové řešení. Regulativní politiky integrující společný trh Unie pak jistě usilují o to být Pareto-efektivní, avšak mají velké a rozdílné redistributivní postraní efekty. A konečně redistributivním extrémem jsou pak výdajové politiky, u kterých by se mohlo zdát, že jsou přínosem pro všechny státy. Vítěze a poražené však najdeme na individuální úrovni, kde příjemci peněz z evropských rozpočtů jsou převážně malé a dobře organizované skupiny jako zemědělci nebo vědci. Majoneho argument, že politiky Evropské unie jsou hlavně Pareto-efektivní, je tak podle Hixe spíše přáním než realitou. Majone sice nabízí dobré důvody proto, proč by věci jako soutěžní právo nebo předpisy bezpečnosti práce měly zůstat mimo většinové rozhodování, ale tyto důvody však neuspějí u politik distributivních a redistributivních a Majone ani nenabízí jediný argument, proč by tyto politiky měly být vyjmuty z politického boje⁴⁰.

Hix a Follesdal dále tvrdí, že demokratická politika vyžaduje souboj o politické vůdcovství a směřování politiky, což jsou aspekty, které v evropské politice chybí. I ty nejzákladnější teorie demokracie popisují demokracii jako *institucionální uspořádání, které reguluje souboj o politickou moc na základě deliberace, kde se skoro všichni dospělí občané mohou zúčastnit voleb a jimi vyjádřené preference nad různými kandidáty rozhodují o výsledku tím způsobem, že je vláda odpovědná většině nebo tolika, kolika je to jen možné*⁴¹. V evropské politice však právě souboj o politickou moc a vůdcovství do značné míry chybí. Občané Unie pak k volbám do Evropského parlamentu do značné míry nechodí i kvůli tomu, že evropská témata nejsou předmětem soutěže a politické diskuze a oni si na ně nemají jak udělat vlastní názor (Moravcsik tvrdí, že za to může hlavně neatraktivita evropských témat). Volby a politická soutěž

⁴⁰ FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon; *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, JCMS 2006, Volume 44. Number 3, str. 542-543

⁴¹ FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon; *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, JCMS 2006, Volume 44. Number 3, str. 547

jsou navíc také cestou k tomu, jak zformovat evropskou politickou identitu a vytvořit evropský „demos“, podobně jako volby v devatenáctém století přispěly k vytvoření národních identit⁴². Občané také díky absenci politické soutěže a klasické opozice nejsou schopni nyní ani rozlišit mezi odporem k Unii jako systému a odporem k nějaké evropské politice a to prostě proto, že neexistuje žádná alternativa mimo těch skupin, co si přejí úplné zrušení Evropské unie. Evropská témata by podle Hixe měla být předmětem souboje a kritiky, která se však automaticky nesmí vnímat jako euroskepticismus, ale jako normální součást politiky.

Hix proto navrhuje souboj o úřad předsedy Evropské komise, čímž by došlo k větší politizaci témat a vyprofilování kandidátů. To se sice se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost částečně podařilo, jelikož je nyní kandidát na předsedu Evropské komise oficiálně vybírán s přihlédnutím k výsledku voleb do Evropského parlamentu⁴³, ale Hix považuje za chybu, že neprošel jeden z ambicióznějších návrhů Konventu pro budoucnost Evropy⁴⁴, podle kterého by předsedu Komise namísto Rady nominovala většina v Evropském parlamentu⁴⁵, aby tak byla vazba mezi výsledky voleb a předsedou Komise ještě přímější. Navrhuje také, jako jediný ze čtyř zmíněných autorů, další posilování Evropského parlamentu, který by měl hrát hlavní roli při politizaci evropských témat, a kde se už slibně rozvíjí demokratická stranická politika. Legislativní moc Evropského parlamentu by pak měla být rozšířena i do některých oblastí dosud vyjmutých z většinového rozhodování, neboť v těchto oblastech nejsou odráženy preference voličů, nýbž spíše lobbystická síla jednotlivých skupin při vyjednávání v Komisi a Radě.

⁴² FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon; *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, JCMS 2006, Volume 44. Number 3, str. 550

⁴³ Článek 17 odst. 7 SEU

⁴⁴ Konvent o budoucnosti pro Evropu pod vedením bývalého francouzského presidenta Valéry Giscard d'Estainga připravil návrh Smlouvy o ústavě pro Evropu, jejíž osud skončil neúspěchem po odmítnutí v referendech v Nizozemí a Francii

⁴⁵ Obdobné návrhy má i Christophe Crombez, *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?*, European Union Politics 2003, Volume 4(1), str.116

2.5. Shrnutí první části

Z uvedených argumentů vyplývá, že diskuze o demokratickém deficitu Evropské unie je do značné míry diskuzí o tom, co to vlastně Evropská unie je⁴⁶, a co od ní chceme, aby plnila za funkce a zda li je tedy možné pohlížet na Evropský parlament a jeho pravomoci měřítky parlamentů národních států. Autoři jako Scharpf tvrdí, že Evropský parlament není ani hlavním původcem legitimacy Unie ani hlavním kolbištěm evropské politiky k čemuž Majone dodává, že by dokonce bylo vzhledem k funkcím co Unie má nebezpečné, aby Parlament nějaké další legislativní pravomoci získal. Moravcsik se zaměřuje na politický systém Unie jako na celek a tvrdí, že se od těch národních v podstatě neliší a trpí úplně stejnými nedostatky a problémy. Všichni autoři se přitom shodují v tom, že se v Evropském parlamentu postupně vyvinul stranický systém podobný těm národním, čehož chce Simon Hix prostřednictvím větší politizace evropských témat využít k přitáhnutí zájmu voličů, vytváření evropské identity a většímu odrazu voličských preferencí v evropských politikách.

Pohledy na demokratický deficit pak mohou dosahovat oboustranných extrémů. Byla-li by Unie skutečnou federací, tak by byla vzhledem k postavení Evropského parlamentu do značné míry vládou despotické byrokracie, je-li však Unie pouze odbornou a nezávislou agenturou pak je prostřednictvím Evropského parlamentu až nebezpečně zpolitizovaná. Není však podle mě ani jedno z toho. V následující hlavní části mé práce chci ukázat, jak si Evropský parlament při legislativním procesu stojí ve srovnání s německým Spolkovým sněmem. Zkoumat přitom budu jeho postavení v rámci legislativního procesu, bez ohledu na to, jaké funkce Unie vykonává a čím je. Obdobně budu zkoumat také jeho vazbu na Komisi jakožto jediného předkladatele legislativních aktů⁴⁷.

⁴⁶ Viz. například nejnovější teorie povahy evropské integrace, AVBELJ, Matej, *Theory of European Union* (December 23, 2011). *European Law Review*, Vol. 36, No. 6, str. 818-836

⁴⁷ Výjimku tvoří akty přijaté zvláštním legislativním postupem podle článku 289 odst. 2 SFEU

3. Německý legislativní proces

Německo je federativní parlamentní republika, jejímiž legislativními orgány na federální úrovni jsou Spolkový sněm (Bundestag) a Spolková rada (Bundesrat). Obě tyto komory bikamerální legislativy pak spolu se Spolkovou vládou disponují právem zákonodárné iniciativy⁴⁸. Celý zákonodárný proces pak upravuje článek 70 a následující Základního zákona Spolkové republiky Německo.

V člancích 70 až 74 Základního zákona najdeme způsob rozdělení kompetencí mezi spolek a jednotlivé spolkové země a toho, co je předmětem souběžné legislativy. V článku 76 a následujících pak nalezneme samotná pravidla legislativního procesu, jehož podrobnosti dále upravuje *jednací řád německého Spolkového sněmu*⁴⁹, *jednací řád Spolkové rady*⁵⁰ a *společný jednací řád Spolkového sněmu a Spolkové rady pro jednání zprostředkovatelského výboru podle článku 77 Základního zákona*⁵¹. Důležité pro německý legislativní proces pak je rozdělení na ty zákony, jež ke svému přijetí vyžadují souhlas Spolkové rady, takzvané *Zustimmungsgesetze*, a na ty, jež souhlas Spolkové rady pro přijetí nevyžadují, takzvané *Einspruchsgesetze*.

3.1. Einspruchsgesetze

Níže popsany postup se týká takzvaných *Einspruchsgesetze*, tedy zákonů, jež nepotřebující výslovný souhlas Spolkové rady ke svému schválení. Legislativní proces je při nich zahájen zákonodárnou iniciativou, kterou disponuje Spolková vláda, Spolková rada a také Spolkový sněm. V případě Spolkového sněmu, je však na rozdíl od situace v České republice, iniciativa omezena na jednotlivé frakce nebo alespoň pět procent členů Sněmu⁵². Jednotlivý člen Spolkového sněmu sám tak zákonodárnou iniciativou nedisponuje. Předložený návrh zákona je projednán plénem Spolkového sněmu (předtím však musí být předložen k vyjádření Spolkové radě nebo Spolkové

⁴⁸ Článek 76 odst. 1 GG

⁴⁹ Německy *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* - GOBT

⁵⁰ Německy *Geschäftsordnung des Bundesrates* - GOBR

⁵¹ Německy *Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 GG* - GO-VermA

⁵² Paragraf 76 GOBT

vládě⁵³) ve třech čteních a po prvním čtení také jednotlivými výbory. Od projednání ve výborech lze však na návrh jedné z frakcí nebo pěti procent poslanců upustit za předpokladu, že by s tím souhlasila dvoutřetinová většina přítomných členů Spolkového sněmu. Je-li návrh zákona schválen nadpoloviční většinou hlasů přítomných poslanců, předseda Spolkového sněmu jej neprodleně postoupí Spolkové radě.

Ta může s návrhem vyslovit souhlas⁵⁴ nebo je oprávněna, v případě že má k návrhu připomínky nebo s ním nesouhlasí, svolat do tří týdnů zprostředkovatelský výbor⁵⁵, který má dosáhnout kompromisu mezi Spolkovou radou a Spolkovým sněmem. Pokud tento výbor navrhne změny návrhu, hlasuje o něm opětovně Spolkový sněm a poté Spolková rada. Pokud jednání zprostředkovatelského výboru neuspějí, může Spolková rada proti návrhu podat námitku ve lhůtě dvou týdnů od ukončení jednání ve výboru, čímž návrh vrátí zpět Spolkového sněmu, který na něm však může setrvat souhlasem nadpoloviční většiny všech svých členů a námitku Spolkové rady tak přehlasovat. Avšak pokud je podání námitky schváleno ve Spolkové radě alespoň dvoutřetinovou většinou všech členů, je k přehlasování námitky zapotřebí hlasů dvou třetin přítomných členů Spolkového sněmu alespoň však nadpoloviční většiny všech členů Spolkového sněmu⁵⁶. Návrh zákona odsouhlaseného Spolkovou radou je tedy dle článku 78 Základního zákona přijat, *vysloví-li Spolková rada s ním souhlas, nepodá-li návrh podle čl. 77 odst. 2 (svolání zprostředkovatelského výboru), nepodá-li ve lhůtě článku 77 odst. 3 námitky, nebo je odvolá, nebo jsou-li námitky Spolkovým sněmem přehlasovány*⁵⁷. Zákony přijaté tímto postupem pak podepisuje spolkový kancléř nebo příslušný spolkový ministr spolu se spolkovým prezidentem, který nedisponuje právem přijaté zákony vetovat.

⁵³ Článek 76 odst. 2 a 3 GG

⁵⁴ Podle článku 52 odst. 3 GG je k vyjádření rozhodnutí Spolkové rady potřeba většina všech hlasů Spolkové rady

⁵⁵ Německy Der Vermittlungsausschuss podle článku 77 odst. 2 GG

⁵⁶ Článek 77 odst. 4 GG

⁵⁷ Článek 78 GG, citováno podle KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška; *Ústavy států Evropské unie 1. díl*, Praha: Linde, 2004, ISBN 80-7201-466-8, str. 258

3.2. Zustimmungsgesetze

Legislativní proces při přijímání zákonů vyžadujících výslovný souhlas (*Zustimmungsgesetze*) Spolkové rady je poněkud odlišný. Podobně třeba jako v České republice (volební zákony, ústavní zákony) existují i v Německu zákony, k jejichž přijetí je zapotřebí výslovného souhlasu druhého legislativního orgánu, v tomto případě Spolkové rady. Můžeme zde rozlišit na jedné straně zákony, kterými se mění Základní zákon, a na druhé straně ostatní zákony vyžadující souhlas Spolkové rady. Pouze zákonem může být dle článku 79 měněn Základní zákon. Takovýto návrh musí být přijat jak dvěma třetinami všech členů Spolkového sněmu tak dvěma třetinami všech hlasů Spolkové rady (jednotlivé země hlasují na půdě Spolkové rady vždy jednotně⁵⁸). Je zde tedy podobně jako ve většině zemí vyšší kvórum pro změny Ústavy. Výslovný souhlas Spolkové rady však vyžadují i mnohé další zákony, u nichž to stanoví Základní zákon⁵⁹. Dalo by se obecně říci, že se jedná zejména o ty zákony, jež mají vliv na financování spolkových zemí nebo na jejich fungování. V případě, že by nastaly spory o to, které zákony potřebují výslovný souhlas Spolkové rady a který nikoliv, by pak rozhodoval Spolkový ústavní soud.⁶⁰ Ve Spolkovém sněmu probíhá legislativní proces u těchto zákonů úplně stejně jako u *Einspruchsgesetze*. Rozdíl však nastane, když se dostanou k projednání na půdu Spolkové rady.

V tomto případě může nastat několik variant postupu. První možnost nastává, má-li Spolková rada k návrhu připomínky nebo se jí Sněmem schválená verze nelíbí, pak je oprávněna, a spolu s ní v těchto případech na rozdíl od *Einspruchsgesetze* i Spolkový sněm a spolková vláda⁶¹, svolat zprostředkovatelský výbor, který následně postupuje stejným způsobem jako u *Einspruchsgesetze*, tzn. navrhne změny, podpoří jemu Spolkovým sněmem postoupenou verzi nebo nedojde k žádnému závěru. V případě navržených změn nejprve hlasuje o návrhu znovu Spolkový sněm a poté Spolková rada. Ta hlasuje, buď o návrhu zprostředkovatelského výboru, byly-li změny Spolkovým sněmem přijaty a nebo o původním návrhu, nebyly-li výborem navržené změny Spolkovým sněmem schváleny. Nejsou-li změny zprostředkovatelským výborem

⁵⁸ Článek 51 GG

⁵⁹ Základní zákon tyto zákony obecně nedefinuje, ale přímo uvádí v jednotlivých svých ustanoveních

⁶⁰ Článek 93 GG

⁶¹ Článek 77 odst. 2 GG

navrženy (zprostředkovatelský výbor nedojde k žádnému závěru nebo zákon podpoří ve verzi schválené Spolkovým sněmem), hlasuje o zákonu rovnou Spolková rada.

Není-li zprostředkovatelský výbor svolán, návrh je rovnou předložen Spolkové radě, která o něm hlasováním rozhodne. Vysloví-li Spolková rada se zákonem svůj souhlas, je zákon přijat. Další možností je, že hlasování dopadne pro zákon neúspěšně, legislativní proces u tohoto návrhu se zastaví a zákon tak schválen není. Situaci, kdy by se v případě *Zustimmungsgesetze* Spolková rada návrhem zákona vůbec nezabývala, ač by tak podle článku 77 odst. 2a v „rozumném“ čase učinit měla, Základní zákon neřeší. Dá se ale podle mého názoru předpokládat, že vzhledem k potřebnému souhlasu Spolkové rady by v takovém případě nezbývalo než čekat, dokud se Spolková rada nevyjádří, neboť do té doby než by vyslovila Spolková rada svůj souhlas, nemůže takový zákon vzniknout. Tento legislativní proces, jenž vyžaduje souhlas Spolkové rady, se ve svém principu velmi podobá tomu, jaký se uplatňuje v současné době v legislativním procesu Evropské unie při přijímání legislativních aktů v rámci řádného legislativního postupu, kdy legislativní akt nemůže vzniknout bez souhlasu Rady a Parlamentu s jeho definitivní verzí a případné neshody na finální verzi aktu mohou být vyřešeny prostřednictvím dohodovacího výboru⁶².

3.3. Zákon o státním rozpočtu

Další poněkud odlišný postup⁶³ v rámci německého legislativního procesu se týká přijímání zákonů o státním rozpočtu a zákonů, jež mají dopad na vládou navržené příjmy a výdaje státního rozpočtu. Stejně jako ve většině zemí má výhradní zákonodárnou iniciativu k zákonu o státním rozpočtu vláda⁶⁴ (na úrovni EU Komise). Návrh zákona o státním rozpočtu⁶⁵ putuje zároveň do Spolkové rady i Spolkového sněmu. Spolková rada se k návrhu zákona o státním rozpočtu ve lhůtě šesti týdnů vyjádří a zákon poté projedná Spolkový sněm. Tam se zákon projednává klasicky ve

⁶² Článek 289 odst. 1 a Článek 294 odst. 10 SFEU

⁶³ Články 104a až 115 Základního zákona upravují postupy a pravomoci v otázce financí

⁶⁴ JARASS, Hans; PIEROTH, Bodo; *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, 8. Vydání, Mnichov: C. H. Beck, 2006, ISBN 3-406-54180-, 1 str. 1013

⁶⁵ Více o sestavování Německého rozpočtu - Thomas Knörzer, *The Budget System of the Federal Republic of Germany*, Berlín: Spolkové ministerstvo financí, 2008, dostupný on-line na <http://www.bundesfinanzministerium.de/>

třech čteních, ve kterých hraje klíčovou úlohu rozpočtový výbor, u něhož se uplatňují případné pozměňovací návrhy. Po schválení státního rozpočtu Spolkovým sněmem následuje stejný proces jako u *Einspruchsgesetze*. K přijetí státního rozpočtu se tedy nevyžaduje výslovný souhlas Spolkové rady, která se k návrhu může i nemusí vyjádřit, ale stejně tak proti němu může podat námitku, která může být přehlasována. Spolkový sněm má tedy v oblasti tvorby státního rozpočtu dominantní pozici oproti Spolkové radě.

Ač má Spolková vláda výhradní legislativní iniciativu při sestavování státního rozpočtu, mohou se vzhledem k zákonodárné iniciativě Spolkového sněmu a Spolkové rady vyskytnout návrhy zákonů nepopocházející od Spolkové vlády, které by měli dopad na výši příjmu státního rozpočtu. Odlišnosti v postupu jejich přijímání popisuje článek 113 Základního zákona. Článek 113 odst. 1 Základního zákona stanovuje, že *zákony, které zvyšují rozpočtové výdaje, navržené Spolkovou vládou a které obsahují nové výdaje nebo je v budoucnu přinášejí, vyžadují souhlas Spolkové vlády. Totéž platí pro zákony, které obsahují nebo v budoucnosti přinášejí snížení příjmů*⁶⁶. V tomto případě se jedná o zvláštní legislativní postup, v němž má Spolková vláda, která je jinak odpovědná za sestavování státního rozpočtu, právo veta proti zákonům, které by snižovaly nebo zvyšovaly příjmy státního rozpočtu. Spolková vláda pak může dát třikrát najevo, že si schválení takového zákona nepřeje a přijetí takového zákona tak může účinně vetovat. Vláda může jednak požadovat, aby Spolkový sněm odložil hlasování o takovýchto zákonech, aby se mohla ve stanovené šesti týdenní lhůtě k návrhu vyjádřit. Přestože je pak takový zákon Spolkovým sněmem schválen, může vláda do čtyř týdnů od schválení takového zákona požadovat, aby Spolkový sněm hlasoval o zákonu znovu. A nakonec, stane-li se přesto takový zákon schváleným podle článku 78 Základního zákona, je možné, aby Spolková vláda nevydala do šesti týdnů k takovému zákonu svůj souhlas, ovšem pouze za předpokladu, že již dříve bylo požadováno odložení hlasování nebo o jeho opakování Spolkovým sněmem, jak bylo popsáno výše. Uplynutím této lhůty nastává fikce, že souhlas byl udělen.⁶⁷

⁶⁶ Článek 113 odst. 1 GG, citováno podle KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška; *Ústavy států Evropské unie 1. díl*, Praha: Linde, 2004, ISBN 80-7201-466-8, str. 276

⁶⁷ Článek 113 odst. 3 GG

Spolková vláda má tedy nejen výlučnou zákonodárnou iniciativu k zákonu o státním rozpočtu podobně jako třeba Komise na úrovni Evropské unie, ale rovněž se vyžaduje její souhlas i pro přijetí zákonů, které mají vliv na příjmy a výdaje státního rozpočtu. To je například rozdíl oproti České republice, kde vláda fakticky po schválení zákona o státním rozpočtu ztrácí do určité míry nad jeho změnami kontrolu, neboť nemůže zabránit přijetí zákonů, které mají dopad na bilanci státního rozpočtu, ač je za jeho plnění politicky odpovědná. Na úrovni Evropské unie se něco takového stát nemůže, jelikož Komise je jediná instituce s legislativní iniciativou na akty schvalované v rámci řádného legislativního postupu a ročního rozpočtu Unie.

3.4. Vliv Spolkového sněmu na složení a kontrolu vlády

Vzhledem k tomu, že naprostá většina projednávaných zákonů, i přes existenci jiných zákonodárných iniciativ, je navrhována Spolkovou vládou⁶⁸, která k tomu má, stejně jako jiné vlády, k dispozici rozsáhlý úřednický aparát, tak pro posouzení celkového postavení Spolkového sněmu v rámci legislativního procesu je neméně důležité vědět, jaká je vazba mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou vládou. A tedy jaká je možnost Spolkového sněmu ovlivnit hlavního předkladatele zákonů, které projednává.

Pasáž týkající se jmenování Spolkového kancléře a ustanovování Spolkové vlády nalezneme v článcích 62 až 69 Základního zákona. Podle článku 63 Základního zákona přísluší první návrh jména Spolkového kancléře Spolkovému presidentovi. O něm pak hlasuje Spolkový sněm a pakliže získá kancléř podporu většiny všech členů Spolkového sněmu je presidentem jmenován. Pokud však osoba navržená Spolkovým presidentem kancléřem zvolena není, tak Spolkový sněm může do čtrnácti dnů od původního hlasování zvolit kancléře většinou všech členů Spolkového sněmu. A když není kancléř ani takto zvolen ve zmíněné čtrnácti denní lhůtě, tak se bez zbytečného odkladu koná nová volba kancléře, ve které je zvolen kancléřem ten kandidát, který získá největší počet hlasů. Pokud takto zvolený kancléř obdržel většinu všech členů Spolkového sněmu, tak ho Spolkový president jmenuje kancléřem. Avšak pakliže takto

⁶⁸ V Německu jsou to asi 2/3 všech zákonů – zdroj www.bundesrat.de

zvolený Spolkový kancléř touto většinou zvolen nebyl, má Spolkový prezident dvě možnosti, buď kancléře jmenovat, nebo Spolkový sněm rozpustit.

Jednotliví ministři Spolkové vlády jsou pak jmenováni a odvoláváni Spolkovým prezidentem na návrh Spolkového kancléře⁶⁹, který má tak při její tvorbě dominantní roli. To se projevuje i v takzvaném institutu konstruktivního vyslovení nedůvěry. Spolkový sněm může vyslovit svoji nedůvěru kancléři jedině tak, že zároveň zvolí většinou hlasů Spolkového sněmu jeho nástupce a Spolkový prezident tak původního kancléře propustí a na jeho místo jmenuje v souladu s přáním Spolkového sněmu kancléře nového. V praxi byl tento institut a s ním spojené hlasování podporující politickou stabilitu použit pouze dvakrát⁷⁰.

Německý politický systém tedy spočívá na úzké vazbě mezi Spolkovým sněmem a Spolkovým kancléřem. Tento vztah je tak silný, že se někdy hovoří o takzvané kancléřské demokracii. Spolkový kancléř a tedy i Spolková vláda, se musí opírat při svém jmenování o většinu ve Spolkovém sněmu. Z pohledu legislativního procesu, tak většina ve Spolkovém sněmu může efektivně působit na to, jaké bude složení Spolkové vlády a nepřímo tak ovlivňovat to, jaké zákony bude Spolkový sněm z velké části projednávat.

Úprava německého legislativního procesu tedy spočívá v silnějším postavení Spolkového sněmu oproti Spolkové Radě. To se projevuje zejména v následujících skutečnostech. Německá vláda se prostřednictvím svého kancléře musí opírat o většinu ve Spolkovém sněmu, který tak může efektivně působit na předkladatele většiny projednávaných zákonů. Při schvalování takzvaných *Einspruchsgesetze* Spolkový sněm nepotřebuje ke schválení výslovný souhlas Spolkové rady a její případné námitky je schopen přehlasovat. Mezi tyto zákony navíc patří i nejdůležitější zákon každého roku, zákon o státním rozpočtu. Naopak v případě přijímání takzvaných *Zustimmungsgesetze* je postavení Spolkového sněmu a Spolkové Rady rovnocenné, stejně jako při případných změnách Základního zákona.

⁶⁹ Článek 64 GG

⁷⁰ Neúspěšně v roce 1972 kdy Willy Brandt uhájil svou pozici kancléře a úspěšně v roce 1982 kdy se kancléřem stal Helmut Kohl

4. Legislativní proces v Evropské unii

Institucionální rámec Evropské unie spočívá v současné době na sedmi orgánech, jež plní smlouvami předepsané funkce Evropské unie. Legislativní proces pak od samého počátku evropské integrace spočívá na trojúhelníku Evropská komise, Rada Evropské unie a Evropský parlament. Vzájemné postavení těchto tří orgánů se vyvíjelo s každou změnou základních smluv nebo i rozhodnutím ESD. Původní legislativní proces z dob počátků evropské integrace tak s tím současným nemá mimo aktérů nic společného. Já tento legislativní proces analyzuji z pohledu Evropského parlamentu, jak se v něm postupně měnila jeho pozice včetně jeho vztahu vůči Komisi a co tyto změny znamenaly pro mé srovnání s postavením Spolkového sněmu. Předtím v krátkosti shrnuji roli, jakou v legislativním procesu hraje Komise a Rada.

4.1. Evropská Komise

Evropská komise, jejíhož předchůdce můžeme spatřovat v tehdejším Vysokém úřadu ESUO, vznikla roku 1958 jako Komise EHS a v roce 1965 podpisem Slučovací smlouvy⁷¹ nahradila Komisi EUROATOM a Vysoký úřad ESUO a institucionálně tak sloučila tři tehdy existující evropská společenství v jedno. Komise vyjadřuje nadnárodní charakter Evropské unie a reprezentuje zájmy Evropské unie jako celku a vystupuje jako reprezentant v oblasti mezinárodních vztahů⁷². Komise disponuje hlavně legislativními, výkonnými a administrativními pravomocemi, které se jí dařilo různě plnit v závislosti na aktuální politické situaci a postoji členských zemí. *Komise tedy v průběhu vývoje evropského integračního procesu oscilovala mezi úlohou „evropské vlády“, a naopak omezenou funkcí administrativního servisu členských států*⁷³. V čele Evropské komise stojí předseda Evropské komise navržený Evropskou Radou a schválený Evropským parlamentem, který ve spolupráci s Radou Evropské unie jmenuje jednotlivé komisaře a Komise pak jako celek podléhá schválení Evropským

⁷¹ Oficiálně *Smlouva o zřízení společné Rady a společné Komise Evropských společenství*, účinná od 1. července 1967

⁷² FIALA, Petr; PÍTROVÁ, Markéta, *Evropská unie*, 2. vydání, Brno: CDK, 2010, ISBN 978-80-7325-223-6, str. 255

⁷³ FIALA, Petr; PÍTROVÁ, Markéta, *Evropská unie*, 2. vydání, Brno: CDK, 2010, ISBN 978-80-7325-223-6, str. 256

parlamentem a poté jmenování Evropskou radou. Funkční období je pětileté a kryje se s volebním obdobím Evropského parlamentu.

Ústřední postavení zastává Komise v rámci legislativního procesu Evropské unie. Zde se role Komise od jejího vzniku v podstatě nezměnila a má klíčovou úlohu spočívající v monopolu legislativní iniciativy. V současné době tento monopol platí na akty schvalované v rámci řádného legislativního postupu⁷⁴ a ročního rozpočtu Unie⁷⁵. K tomuto účelu také disponuje většinou úřednického aparátu Evropské unie, Tento aparát v jednotlivých Generálních ředitelstvích připravuje návrhy legislativních aktů, které jsou pak předkládány Komisi ke schválení, aby ta je případně postoupila Evropskému parlamentu a Radě.

Důležitou pravomocí Unie souvisejí s její legislativní činností, je také její funkce strážkyně smluv. Komise dohlíží na dodržování evropského práva a v případě porušení jak primárního tak sekundárního práva Evropské unie je povinna konat tak, aby byla zajištěna náprava. *Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanové Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie*⁷⁶. V praxi se však k podání žaloby nepřistupuje příliš často, protože vedení sporu poškozuje celou Unii a to není v zájmu žalovaného subjektu ani Komise. *Ve většině můžeme proto pozorovat snahu řešit spory mezi členským státem a Komisí dohodou a interpretovat je jako nedopatření, které vzniklo chybným jazykovým výkladem nebo náhodným opomenutím*⁷⁷.

Evropská komise tedy zaujímá klíčovou roli v přijímání legislativních aktů Unie a jejich případném vynucování na členských státech. Vzhledem k výhradnímu právu iniciativy legislativních aktů přijímaných dle řádného legislativního postupu je pak důležitou otázkou odpovědnost Komise a způsob jejího ustanovování. Tento způsob ovlivňuje výběr komisařů a politické směřování Komise a následně i to, jaké legislativní akty bude Komise iniciovat po dobu svého funkčního období. Tomuto ustanovování se pak věnuje podrobněji dále v souvislosti s postavením Evropského parlamentu.

⁷⁴ Článek 289 SFEU a článek 17 odst. 2 SEU

⁷⁵ Článek 314 SFEU

⁷⁶ Článek 258 SFEU

⁷⁷ FIALA, Petr; PÍTROVÁ, Markéta, Evropská unie, 2. vydání, Brno: CDK, 2010, ISBN 978-80-7325-223-6, str. 302

4.2. Rada Evropské unie

Rada Evropské unie (dále jen Rada) je jeden ze sedmi orgánů Evropské unie, jež jsou uvedeny ve Smlouvě o Evropské unii⁷⁸. Rada reprezentuje vlády jednotlivých členských států Evropské unie, kde každý stát reprezentuje jeden ministr podle toho, které téma se právě na úrovni Rady projednává. Rada je také součástí bikamerální legislativy Evropské unie, v níž reprezentuje vlády jednotlivých zemí a pakliže ji budeme chtít srovnat s nějakou jinou existující institucí, tak nejlépe tomuto srovnání bude odpovídat německá Spolková rada. Spolková rada stejně jako Rada reprezentuje jednotlivé členské vlády celku a je součástí bikamerální legislativy, přičemž hlasy, kterými jednotlivé členské vlády disponují, v obou případech zvýhodňují menší členské státy na úkor větších.

Vznik Rady je spojen již se samotným počátkem institucionální struktury a založení Společenství. Rada vznikla roku 1952 jako protiváha nadnárodnímu Vysokému úřadu ESUO. Z hlediska historického vývoje pravomocí je Radu možno označit za jeden z nejstabilnějších článků institucionální struktury, protože dlouho byla jedinou změnou týkající se Rady modifikace rozložení hlasů při hlasování v Radě následkem rozšiřování Společenství. Kompetenční změny se Rady přímo dlouho vůbec netýkaly, avšak postupně ztratila svůj monopol v rámci rozhodovacího procesu na úkor Evropského parlamentu, kde dlouho zůstávala primárním rozhodovacím subjektem.

Hlavním úkolem Rady je tedy přijímání legislativy navrhované Komisí, kde má nyní v rámci řádného legislativního procesu⁷⁹ rovnocenné postavení s Evropským parlamentem. V několika málo oblastech pak může sama Rada navrhnout přijetí legislativního aktu.⁸⁰ Radu je však také nutné považovat za politickou platformu, kde jednotlivé členské státy sblížují svá stanoviska a usilují o zohlednění svých zájmů.

Rada se ve svých hlasováních musí rozhodovat buď jednomyslně nebo na základě takzvané kvalifikované většiny. Obecně můžeme říci, že v průběhu vývoje Společenství byla ve stále větším počtu oblastí nahrazována jednomyslnost kvalifikovanou většinou. Nejinak tomu je i u Lisabonské smlouvy, která zavedla

⁷⁸ Část šestá Hlava I SFEU

⁷⁹ Článek 294 SFEU

⁸⁰ Článek 289 odst. 2 SFEU

hlasování kvalifikovanou většinou nejen do mnoha úplně nových oblastí, ale také do oblastí, kde byl podle Smlouvy z Nice požadavek jednomyslnosti. Současně je také systém takzvané trojí většiny (většina členských států zastupujících alespoň 74% váhy hlasů a současně alespoň 62% populace Evropské unie), která je potřeba pro přijetí usnesení na základě kvalifikované většiny nahrazen systémem dvojí většiny, pokud Rada rozhoduje na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, kdy bude vyžadováno 55% členů Rady zastupující členské státy, které zastupují nejméně 65% obyvatel všech členských států, přičemž případnou blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři státy.⁸¹ Tento požadavek na kvalifikovanou většinu je z důvodu ochrany menších států, které by mohly být blokovány třemi s nejvíce obyvateli. Takto by se kvalifikovaná většina měla tvořit od listopadu 2014, avšak až do března 2017 může kterýkoliv stát požadovat hlasování podle pravidel smlouvy z Nice⁸².

Na půdě Rady hlasují jednotliví zástupci členských vlád všemi svými hlasy najednou a členská země, tak stejně jako v případě Spolkové rady, nemůže své hlasy rozdělit pro a proti návrhu, ač by to například v případě koaličních vlád bylo někdy logické. V politické praxi však Rada vyhledává jednomyslná rozhodnutí⁸³ i tam, kde by nemusela, a hlasování kvalifikovanou většinou tak působí spolu s dalšími nástroji⁸⁴ jako hrozba a nátlak na sblížení stanovisek a dosažení kompromisu. S kritickými hlasy (a právě s poukazem na demokratický deficit a tajné zákulisní dohody),⁸⁵ byl také v minulosti shledáván ten fakt, že jednání Rady byla neveřejná a jednotliví zástupci se tak při hlasování mohli vymlouvat jeden na druhého.⁸⁶ Nyní jsou však legislativní jednání Rady veřejná⁸⁷, tak aby každý mohl případně posoudit, jak zástupce jeho vlády v Radě hlasoval.

⁸¹ Článek 238 SFEU

⁸² Článek 3 odst. 2 Protokolu o přechodných ustanoveních

⁸³ Záznamy hlasování z Rady, dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/documents/legislative-transparency/monthly-summaries-of-council-acts?lang=en>

⁸⁴ PÍTROVÁ, Markéta; *Institucionální struktura Evropské unie*, 1. vydání, Brno: Masarykova Univerzita, 1999, ISBN 80-210-2237-X, str. 35

⁸⁵ PÍTROVÁ, Markéta; *Institucionální struktura Evropské unie*, 1. vydání, Brno: Masarykova Univerzita, 1999, ISBN 80-210-2237-X, str. 32

⁸⁶ FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon; *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, JCMS 2006, Volume 44. Number 3, str. 553

⁸⁷ Článek 5 Jednacího řádu Rady EU

4.3. Evropský parlament

Evropský parlament je jediná přímo volená instituce Evropské unie a spolu s Radou a Komisí vykonává legislativní funkci Unie. Přestože Evropský parlament působí jako jedna z komor bikamerální legislativy Evropské unie, tak na rozdíl od většiny národních parlamentů a německého Spolkového sněmu, nedisponují členové Evropského parlamentu zákonodárnou iniciativou a ani Evropský parlament jako celek nebo jeho jednotlivé frakce jí nedisponují. Přesto má nyní Evropský parlament až na několik výjimek stejné legislativní a rozpočtové pravomoci jako Rada. Parlament také volí na návrh Rady předsedu Komise⁸⁸ a Komisi, která je Evropskému parlamentu odpovědná, jako celek schvaluje a může jí také vyslovit nedůvěru.⁸⁹ Evropský parlament má v současnosti 766 členů a jak bylo zmíněno v úvodní části, je to právě jeho postavení a zvýšení jeho pravomocí, s nímž si mnozí spojují odstranění demokratického deficitu. Přes nesporné posílení postavení Evropského parlamentu v posledních dvaceti letech stále mnoho kritiků tvrdí, že Parlament byl v porovnání s ostatními institucemi stále slabý⁹⁰ a to se ani se změnami po Lisabonské smlouvě nepodařilo úplně překonat. Na druhou stranu se můžeme setkat i s tvrzením, že třeba díky slabé vazbě Parlamentu na Komisi, je Evropský parlament jednou z nejsilnějších parlamentních komor na světě⁹¹, jelikož většina v něm není nucena legislativní návrhy Komise podporovat třeba pod hrozbou rozpuštění Parlamentu a konání předčasných voleb. Nutné je ovšem také připomenout, že role nadnárodního orgánu, který by měl plnit funkci, jakou mají jednotlivé národní parlamenty, je založena na federalistické koncepci fungování Evropské unie, která však není rozhodně všeobecně přijímána.⁹²

⁸⁸ Článek 17 odst. 7 SEU

⁸⁹ Článek 234 SFEU

⁹⁰ FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon; *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, JCMS 2006, Volume 44. Number 3, str. 535

⁹¹ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 21

⁹² FIALA, Petr; PÍTROVÁ, Markéta, Evropská unie, 2. vydání, Brno: CDK, 2010, ISBN 978-80-7325-223-6, str. 308

4.3.1. Evropský parlament v počátcích evropské integrace

Předchůdcem dnešního Evropského parlamentu bylo Společné shromáždění založené Smlouvou o ESUO. Původní představa o institucionálním uspořádání Jeanna Monneta počítala s existencí Vysokého úřadu a Shromáždění, které by mezi sebou mělo podobný vztah jako představenstvo a valná hromada v akciové společnosti. Tato struktura byla posléze doplněna Zvláštní radou ministrů (předchůdkyně Rady EU), reprezentující zájmy jednotlivých členských zemí, zejména kvůli obavě nejmenších států, které se bály možnosti ztráty prosazovat své zájmy. Tato trojstranná institucionální struktura pak Evropské Unii dominuje i dnes v podobě vztahu mezi Komisí, Radou a Evropským parlamentem.

Toto Shromáždění mělo zajišťovat kontrolu Vysokého úřadu jednak prostřednictvím dotazů na Vysoký úřad a také hodnocením výroční zprávy Vysokého úřadu, jejíž odmítnutí podle článku 24 Smlouvy o ESUO mohlo jako jediné být impulsem k hlasování o vyslovení nedůvěry Vysokému úřadu a k jeho odvolání. Většina pro vyslovení nedůvěry byla stanovena poměrně vysoko jako dvě třetiny odevzdaných hlasů a současně alespoň většina všech hlasů Shromáždění⁹³. Shromáždění tak mělo kontrolní a částečně poradní funkci díky dotazům na Vysoký úřad, nikoliv však legislativní pravomoci, které zůstaly prostřednictvím vydávání rozhodnutí, doporučení a stanovisek plně v kompetenci Vysokého úřadu.

Členy Shromáždění byli každoročně určeni delegáti parlamentů jednotlivých členských zemí, ačkoliv Smlouva o ESUO umožňovala, aby byli členové zvoleni všeobecným přímým hlasováním, které by si každý stát určil sám. Spory a diskuze se vedly o velikosti této instituce a poměru delegátů jednotlivých národních parlamentů. Složení od počátku zvyhodňovalo malé země na úkor velkých, což je situace, která platí dodnes i v Evropském parlamentu. Shromáždění se pak zapojilo do nakonec neúspěšného procesu tvorby Evropského obraného společenství (dále EOS) a Evropského politického společenství (dále EPS)⁹⁴, které počítalo s dvoukomorovým parlamentem, jejíž jedna komora by byla volena v přímých volbách, a zároveň se

⁹³ Článek 24 Smlouvy o ESUO

⁹⁴ DOČKAL, Vít; KANIOAK, Petr; ZÁVIŠECKÝ, Jan; *Evropský parlament*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, ISBN 978-80-210-4329-9, str. 19

zákonodárnou pravomocí pro parlament. Již tedy od počátků evropské integrace se Shromáždění snažilo posilovat své pravomoci.

Počátky Evropského parlamentu, respektive Shromáždění a jeho pravomoci můžeme hodnotit jako situaci, ve které má jednoznačně navrch exekutiva, ať už v podobě členských vlád a Rady nebo Vysokého úřadu, které Parlament, který je bez jakýchkoliv legislativních pravomocí, v podstatě k ničemu nepotřebují. Jedinou významnější pravomocí Parlamentu byla možnost odvolat Vysoký úřad, toto právo však bylo vázáno výhradně na projednávání výroční zprávy. Na druhou stranu však ESUO plnilo úkoly vyloženě technického charakteru motivováno snahou dostat těžký a provedení války nezbytný průmysl pod mezinárodní kontrolu a zabránit tak dalším válkám a nikoho tak nenapadlo mluvit o něčem jako je demokratický deficit.

4.3.2. Evropský parlament a Římské smlouvy

Proces integrace ale s neúspěchem EOS a EPS neskončil a vstupem Římských smluv⁹⁵ v účinnost se Shromáždění (nyní podle Shromážděním schválené rezoluce Evropské parlamentní shromáždění⁹⁶, avšak tento název nebyl až do schválení JEA obecně akceptovaný⁹⁷) spolu se Soudním dvorem staly jedinými společnými orgány jak pro ESUO tak i pro EHS a EURATOM, kterým se společně říkalo Evropská společenství (ES). Shromáždění tak získalo nové kompetence i pravomoci a počet jeho členů byl zvýšen ze 78 na 142.

K mírnému posunu došlo v oblasti odpovědnosti Komisí vůči Parlamentnímu shromáždění, kde u Komisí EHS a EURATOM přestalo být hlasování o nedůvěře vázáno na projednávání výroční zprávy a jednání o vyslovení nedůvěry tak mohlo být zahájeno kdykoliv. Většina potřebná pro vyslovení nedůvěry však zůstala stejně jako pro ESUO v podobě dvou třetin hlasů a většiny členů Shromáždění zároveň. To v praxi znamená, že vyslovit Komisi nedůvěru je mnohem těžší, než třeba i v případě

⁹⁵ Souhrnný název pro dvě v roce 1957 v Římě podepsané smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (EURATOM)

⁹⁶ DOČKAL, Vít; KANIOAK, Petr; ZÁVIŠECKÝ, Jan; *Evropský parlament*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, ISBN 978-80-210-4329-9, str. 21

⁹⁷ LENAERTS, Koen; NUFFEL, Piet Van; *Constitutional law of the European Union*, 1. vydání, London, 1999, Sweet & Maxwell, ISBN 0-421-65180-6, str. 290

propuštění kancléře v německém institutu konstruktivní nedůvěry. Ostatně tato dvoutřetinová většina potřebná pro odvolání Komise zůstala dodnes⁹⁸ a žádné komisi nikdy nedůvěra vyslovena nebyla⁹⁹.

Shromáždění také získalo své první legislativní pravomoci v podobě procedury konzultace při schvalování legislativních aktů. Ta probíhala ve vybraných bodech Smluv na základě článku 137 Smlouvy o EHS a článku 107 Smlouvy EURATOM. Zároveň také bylo Shromáždění oprávněno Radě navrhopat podle článku 203 Smlouvy o EHS rozpočtové změny. Problémem však bylo, že procedura konzultace neměla na konečné rozhodnutí Rady žádný vliv a vzhledem k tomu, že Rada tuto proceduru často i úplně ignorovala¹⁰⁰, tak nemělo Shromáždění ani možnost legislativní akt pozdržet a nepřímop si tak případně vynutit jeho změnu. Předseda Komise byl v té době vybírán jednomyslně rozhodnutím Evropské rady a stejně tak byli Evropskou radou schvalováni i její jednotliví členové navržení členskými státy. Shromáždění v tomto procesu nehrálo žádnou roli. Jeho členy i pak nadále byli delegáti jednotlivých parlamentů, přestože článek 139 Smlouvy o EHS počítal do budoucna s vypracováním návrhu na konání přímých voleb.

S Římskými smlouvami tedy získalo Shromáždění své první legislativní pravomoci. Ty však byly v praxi natolik slabé, že nemůžeme mluvit o něčem, jako je legislativní proces za účasti Parlamentního shromáždění. To samé se týká také rozpočtových pravomocí. Spíše bychom mohli tehdejší legislativní proces rozdělit podle toho, zda byla v Radě potřeba ke schválení aktu jednomyslnost nebo zda stačila kvalifikovaná většina. Vliv shromáždění na složení Komisí Evropských společenství byl taktéž nulový a plně v rukou Rady a vlád členských států. V kontextu celkových pravomocí se tak případné přímé volby, s kterými se do budoucna počítalo, bez posílení pravomocí Shromáždění jeví víc jako mrhání penězi než snaha o zvýšení legitimacy neboť v žádné oblasti (legislativa, kontrola exekutivy, rozpočet) nezískalo Shromáždění ani zlomek pravomocí, jež mají obvykle k dispozici dolní komory národních parlamentů nebo Spolkový sněm.

⁹⁸ Článek 234 SFEU

⁹⁹ Viz. str. 55 diplomové práce a Santerova Komise

¹⁰⁰ DOČKAL, Vít; KANIOK, Petr; ZÁVIŠECKÝ, Jan; *Evropský parlament*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, ISBN 978-80-210-4329-9, str. 21

4.3.3. Integrace od Slučovací smlouvy do JEA

Slučovací smlouvou¹⁰¹ z roku 1965, která vstoupila v platnost 1. července 1967, se Shromáždění podařilo opět nepatrně posílit své kontrolní pravomoci, neboť sjednocením doposud oddělené institucionální struktury Společenství získalo Shromáždění právo na časově neomezené odvolání Komise v rámci všech smluv. Jinak se od přijetí Slučovací smlouvy integrační proces velmi zpomalil a až do přijetí Jednotného evropského aktu (JEA) nedošlo k zásadní změně primárního práva.

Shromáždění se přesto v této době podařilo získat další rozpočtové pravomoci přijetím takzvaných rozpočtových smluv¹⁰², což byly dodatky k Římským smlouvám. Došlo k tomu v souvislosti se vznikem takzvaných vlastních příjmů Společenství¹⁰³, které nepodléhaly kontrole národních parlamentů, a tak měly podléhat alespoň kontrole Parlamentního shromáždění. Výsledkem těchto smluv bylo, že Shromáždění mělo nejenom právo navrhnout změny v rozpočtu, ale celý rozpočet i případně vetovat¹⁰⁴. Shromáždění a Rada se zde tak dostaly poprvé do rovnocenného postavení, což bylo později předobrazem takzvané procedury spolurozhodování. Problémem však bylo, že se tato procedura týkala jen velmi malé části rozpočtu, takzvaných nepovinných výdajů nezahrnující politiky regionálního rozvoje a zemědělství¹⁰⁵.

Procedura konzultace v této době také prošla změnou, která posílila pozici Shromáždění v rámci legislativního procesu. Nebylo to však díky změně primárního práva, ale díky judikatuře ESD. Rozsudek je znám jako případ *Isoglucose*¹⁰⁶ a šlo v něm o v zásadě nepodstatná nařízení dotýkající se obchodu se zemědělskou komoditou. Tato nařízení však byla vzhledem k časové tísni před zahájením nové obchodní sezóny

¹⁰¹ Smlouva podepsaná 8. dubna 1965 v Bruselu slučující orgány do té doby tří samostatně existujících společenství (EHS, EURATOM, ESUO) platná od 1. července 1967

¹⁰² *Smlouva pozměňující některá rozpočtová ustanovení smluv o založení Evropských společenství a smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství* - 1. rozpočtová smlouva, tzv. Lucemburská smlouva (přijata 22. dubna 1970, platná od 1. ledna 1971) a *Smlouva pozměňující některá finanční ustanovení smluv o založení Evropských společenství a smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství* - 2. rozpočtová smlouva, tzv. Bruselská smlouva (přijata 22. července 1975, platná od 1. června 1977)

¹⁰³ Cla z obchodu se třetími zeměmi vybíraná podle společného celního tarifu a dávky ze zemědělských dovozů

¹⁰⁴ Články 2, 12 a 20 *Smlouvy pozměňující některá finanční ustanovení smluv o založení Evropských společenství a smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství*

¹⁰⁵ Tyto nepovinné výdaje tvořily asi jen 10% celkového rozpočtu, podle FIALA, Petr; PÍTROVÁ, Markéta, Evropská unie, 2. vydání, Brno: CDK, 2010, ISBN 978-80-7325-223-6, str. 711

¹⁰⁶ Rozsudky ESD C-138/79 *Roquette Frères vs Rada* a C-139/9 *Maizena GmbH vs Rada*

přijata bez konzultace s Parlamentním shromážděním, což se stalo předmětem žaloby u ESD na neplatnost nařízení. Je třeba říci, že to do té doby byla poměrně častá praxe Rady, která ignorovala lhůty, které Parlament měl mít k poskytnutí vyjádření a rozhodovala tak bez ohledu na Parlament¹⁰⁷. ESD se ve svém rozsudku vyslovil pro neplatnost nařízení z důvodu jejich nekonzultace s Evropským parlamentem, ač to primární právo vyžadovalo. Rada tedy od této doby nemůže v proceduře konzultace rozhodnout, aniž by si vyslechla stanovisko Parlamentu. Akt přijatý bez konzultace s Parlamentem pak bude prohlášen za neplatný. Přesto však není v konzultativní proceduře Parlament nic víc, než jak o tom mluví například Simon Hix¹⁰⁸, lobbystou Komise a Rady, kdy může zdržováním projednávaných aktů dávat najevo svůj nesouhlas a pod hrozbou oddálení schválení legislativních aktů tak mít jistý vliv na znění legislativy. Rada však mohla i nadále proceduru konzultace obcházet tím, že formálně rozhodla až po doručení stanoviska Shromáždění, přestože materiálně o věci rozhodla už předtím. Navíc později vyslovil ESD svým rozhodnutím meze proceduře konzultace proti případnému zneužívání Parlamentem v případě, že Parlament poruší své povinnosti „upřímné spolupráce“ a tomto případě už Evropský parlament u ESD se svými námitkami pro neplatnost aktu z důvodu nekonzultace neuspěl¹⁰⁹. Tento legislativní postup zůstal v platnosti až dodnes například u sbližování předpisů majících vliv na fungování vnitřního trhu v rámci zvláštního legislativního postupu.¹¹⁰

I nadále v této době pokračovala diskuze o přímých volbách do Evropského parlamentu. Po dlouhých jednání způsobených diskuzemi o volebním systému se je nakonec podařilo prosadit. První přímé volby do Evropského parlamentu se konaly v roce 1979 a jednoznačně zvýšily jeho legitimitu a přinesly větší sebevědomí do jednání parlamentu, který začal své pravomoci uplatňovat v maximálním možném rozsahu, což se v praxi projevilo například ve vracení návrhů rozpočtů Komisi k přepracování nebo maximálního možného využívání procedury konzultace. Parlament se také rozhodl, že na každou novou Komisi, bude od této doby probíhat neformální

¹⁰⁷ DOČKAL, Vít; KANIOK, Petr; ZÁVIŠECKÝ, Jan; *Evropský parlament*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, ISBN 978-80-210-4329-9, str. 27

¹⁰⁸ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 19

¹⁰⁹ Rozsudek ESD C-65/93 *Evropský parlament vs Rada*

¹¹⁰ Například článek 115 SFEU

hlasování o důvěře¹¹¹. Přímá legitimita také vedla k oprávněné úvaze o posilování pozice Parlamentu do budoucna, jelikož se od nynějška jednalo o instituci, která měla ze všech institucí v rámci Evropských společenství, nejpřímější vazbu na občany.

Přestože od přijetí Slučovací smlouvy do schválení JEA nedošlo k žádným rozsáhlejšími změnám primárního práva, podařilo se v této době Evropskému Parlamentu znovu posílit své pravomoci. Nové pravomoci získal Parlament v rozpočtové oblasti a také byla rozhodnutím ESD vyjasněna a posílena jeho pozice v rámci procedury konzultace. Pravomoci Parlamentem takto získané byly sice jen malým krůčkem vpřed, ale důležitější bylo, že ukazovaly směr budoucí změny postavení Parlamentu. Milníkem pak byly první přímé volby, které díky nově získané přímé legitimitě jen umocnily snahu o posílení pravomocí. Poslanci Parlamentu začali být plnohodnotnými zákonodárci a neměli svou činnost v Evropském parlamentu jako „vedlejšák“ vedle činnosti v národních parlamentech. To dále posílilo jejich sebevědomí a přispělo k maximálnímu využívání svěřených pravomocí nebo i neformálnímu výkonu pravomocí zatím nesvěřených, jako např. hlasování o důvěře Komisi. Postavení Parlamentu a jeho možnosti se v této době stále ještě nedají s pozicí Spolkového sněmu srovnat. Parlament sice získal významné rozpočtové pravomoci, ty se však vzhledem ke struktuře rozpočtu Evropských společenství týkaly v praxi jeho jen velmi malé části. V samotném legislativním procesu bylo jeho postavení posíleno rozhodnutím ESD a vyjasněním procedury konzultace a nově získanou přímou legitimitu, díky které začal Parlament své pravomoci využívat v maximální možné míře. Přesto však stále nemůžeme hovořit o tom, že by byl Parlament plnohodnotnou součástí legislativního procesu. Alespoň se mu však v této době podařilo ukázat svůj potenciál do budoucna. Celý legislativní proces byl navíc z pohledu Evropského parlamentu neblaze ovlivněn existencí takzvaného *Lucemburského kompromisu*. To byl politický dokument z ledna roku 1966, který sice nikterak formálně neměnil základní smlouvy, avšak ve skutečnosti na ně tvrdě dopadal a znemožňoval uplatňování hlasování v Radě podle kvalifikované většiny¹¹². Francie nesouhlasila s návrhem Komise na nový způsob financování zemědělství, pro ni dodnes klíčové oblasti evropské politiky. A s ohledem na hlasování

¹¹¹ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 15

¹¹² HIX, Simon; *The political system of the European Union*, 2. vydání, New York: Palgrave, 2005, ISBN 9780333-96182-7, str. 77

podle kvalifikované většiny se bála toho, že budou její zájmy v Radě ostatními zeměmi přehlasovány. Francouzskou reakcí se proto stal bojkot zasedání Rady a vynucení si zmíněné politické dohody. Podle této dohody v případě, kdy jsou dotčeny velmi důležité zájmy členského státu a Rada má rozhodovat kvalifikovanou většinou, členové Rady budou usilovat v rozumné době o dosažení dohody přijatelné pro všechny členy, což v praxi znamená, že se bude jednat do té doby, dokud nebude kompromisní dohoda dosaženo. Evropský parlament si tak mohl o to obtížněji vynucovat legislativní změny v proceduře konzultace, když zde existovalo jednotné stanovisko Rady a Komise velké množství legislativních návrhů ani neiniciovala, jelikož věděla, že na nich nebude panovat jednomyslná shoda.

4.3.4. Jednotný Evropský Akt

Právě v Evropském parlamentu vznikla iniciativa za další prohloubení evropské integrace a posílení postavení Parlamentu. Na jeho půdě vznikl *Výbor pro institucionální otázky*, kde vznikl návrh smlouvy o Evropské Unii. Ta počítala s dalším posílením Parlamentu v rámci legislativního procesu vůči Radě, vazbu Komise na volby do Evropského parlamentu nebo s oficiálním hlasování Parlamentu o důvěře Komisi. Tyto ambiciózní reformní návrhy, vzniklé původně z iniciativy takzvaného krokodýlího klubu, nakonec ale neuspěly¹¹³, měly však jistě dopad na konečnou verzi JEA vzniklého na mezivládní úrovni a platného od 1. července 1987.

Z hlediska legislativních pravomocí Parlamentu došlo přijetím JEA k významné změně, a to vznikem procesu spolupráce/kooperace podle článku 7 JEA, kterým se nadále měly schvalovat některé legislativní akty. Tato procedura se sice vztahovala jen na deset článků Smlouvy o EHS. Ty se však týkaly většiny oblastí vnitřního trhu a celkově se tak jednalo asi o jednu třetinu celé evropské legislativy¹¹⁴. Tato procedura je

¹¹³ Pojmenování podle restaurace kde se scházely poslanci Evropského parlamentu, PLECHANCOVÁ, Běla; *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*, 1. vydání, Karolinum: Praha, 2004, ISBN 80-246-0800-6, str. 8

¹¹⁴ HIX, Simon; *The political system of the European Union*, 2. vydání Palgrave: New York, 2005, ISBN 9780333-96182-7, str. 78

založena na principu dvojího čtení v přesně časově vymezených limitech, kdy se Parlament dostává ve druhém čtení do přímého kontaktu s Radou.

V prvním čtení je legislativní návrh předložen Radě a Parlamentu. Rada pak k návrhu po obdržení stanoviska Parlamentu zaujme kvalifikovanou většinou své stanovisko, které se spolu s důvody jeho přijetí sdělí Evropskému parlamentu. Jestliže pak Parlament do tří měsíců od obdržení sdělení Rady stanovisko schválí nebo neučiní žádné rozhodnutí, tak Rada akt definitivně přijme v souladu se společným stanoviskem kvalifikovanou většinou. Když ho ale zamítne, musí na něm Rada trvat jednomyslně, jinak akt schválen není. Navrhne-li Parlament absolutní většinou svých členů změny v legislativním aktu, putuje akt zpět ke Komisi. Ta může návrhy změn do posléze Radě předkládaného návrhu zahrnout. V takovém případě pak stačí v Radě kvalifikovaná většina k přijetí aktu. Nezahrne-li Komise změny předložené Parlamentem do konečného návrhu, má Rada dvě možnosti, jak akt schválit. Buď kvalifikovanou většinou přijme návrh Komise nezahrnující změny navržené Parlamentem, a nebo jednomyslně schválí změny navržené Parlamentem.

Důležitou změnou v pravomocích Parlamentu tak byla zejména možnost ve druhém čtení odmítnout návrh, který pak Rada může přehlasovat pouze jednomyslně. Tato strategie ale nebyla pro Parlament příliš výhodná, protože vzhledem k chybějícímu právu legislativní iniciativy by tak ztratil jakoukoliv šanci výsledné akty ovlivnit. Pro Radu je zde také možnost přijmout změny navržené Parlamentem, ale stále tu pro Parlament nebyla možnost, jak legislativní iniciativu Komise zablokovat úplně. I v případě procedury spolupráce se jedná spíše o lobbystický nástroj, avšak už daleko silnější, neboť Parlamentu by stačila jediná členská vláda jako spojenec, aby mohla efektivně vyjednávat o případných změnách, než aby byl návrh smeten ze stolu úplně.

Procedura spolupráce se dá přirovnat k německé proceduře při hlasování o *Einspruchsgesetze*, ve které Spolkový sněm nemusí nakonec brát zřetel námitek Spolkové rady a může ji přehlasovat. V tomto případě jsou však pozice komor prohozené, kde komora zastupující jednotlivé členy spolku má oproti té zastupující lid dominantní postavení. Evropský parlament může schválení zákona pouze pozdržet, respektive zvýšit většinu, která je nutná k jeho přijetí v Radě v případě, že legislativní návrh zamítne.

Mezi další změny, které posílily postavení Evropského Parlamentu, byl jeho souhlas nově vyžadovaný před uzavřením smlouvy o přistoupení nového člena do Společenství a o zahraničně politických závazcích společenství. Toto takzvané souhlasné řízení je založeno na odděleném hlasování Rady a Parlamentu, přičemž jedinou možností je schválení nebo odmítnutí předkládaného textu. Posíleno bylo také hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, což s novou procedurou spolupráce dále posílilo pozici Parlamentu¹¹⁵. Spíše symbolický význam pak mělo základními smlouvami definitivní přejmenování Shromáždění na Evropský parlament, který přijetím JEA udělal další krůček ke svému zrovnoprávnění s Radou v rámci legislativního procesu.

4.3.5. Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva¹¹⁶ sebou přinesla vznik Evropské unie jako chrámu postaveného na třech pilířích. První pilíř tvořilo Evropské společenství vzniklé změnou smlouvy o EHS. Druhým pilířem byla společná zahraniční a bezpečnostní politika. Třetím pak spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Zatímco druhý a třetí pilíř lze charakterizovat jako mezivládní s téměř žádnými pravomocemi Parlamentu a jednomyslným rozhodováním v Radě, tak první pilíř měl charakter nadnárodní se silnějšími pravomocemi Parlamentu a hlasováním v Radě na základě požadavku kvalifikované většiny.

Legislativní pravomoci Evropského parlamentu byly Maastrichtskou smlouvou dále posíleny zavedením nové procedury spolurozhodování¹¹⁷, označované též jako parlamentní právo veta¹¹⁸, z této procedury se pak po Lisabonské smlouvě vyvinul řádný legislativní proces. Procedura spolurozhodování byla podle Maastrichtské smlouvy založena na třech čteních.

¹¹⁵ FIALA, Petr; PÍTROVÁ, Markéta, *Evropská unie*, 2. vydání, Brno: CDK, 2010, ISBN 978-80-7325-223-6

Str. 317

¹¹⁶ Smlouva o Evropské Unii a Smlouva o založení Evropského společenství

¹¹⁷ Článek 189b SES ve znění Maastrichtské smlouvy

¹¹⁸ FIALA, Petr; PÍTROVÁ, Markéta, *Evropská unie*, 2. vydání, Brno: CDK, 2010, ISBN 978-80-7325-223-6, Str. 318

V prvním čtení Komise předložila návrh Evropskému parlamentu a Radě. Rada poté po obdržení stanoviska od Evropského parlamentu zaujme k návrhu kvalifikovanou většinou společný postoj, který spolu s důvody jeho přijetí předloží Komisi a Evropskému parlamentu.

Ve druhém čtení má pak Evropský parlament tři měsíce od doby přijetí stanoviska Rady, aby zaujal svůj postoj. Schválí-li postoj Rady, tak Rada poté akt definitivně přijme schválením původního společného stanoviska. Nevyjádří-li se Parlament do této doby, Rada opět akt definitivně přijme schválením původního společného stanoviska. Je-li však pravděpodobné, že se Parlament většinou všech svých členů chystá zamítnout společný postoj Rady, oznámí tento záměr Parlament Radě. Ta může následně svolat dohodovací výbor mezi Parlamentem a Radou za účasti Komise k vyjasnění si vzájemných stanovisek k návrhu. Potvrdí-li poté Parlament většinou svých členů svůj zamítavý postoj k návrhu, platí, že akt je považován za nepřijatý. Parlament má také možnost většinou všech svých členů navrhnout v legislativním návrhu změny, které poté předloží Radě a Komisi, tyto změny může Parlament navrhnout i bez svolání dohodovacího výboru.

Rada pak může do tří měsíců od předložení změn Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou navržené změny schválit a definitivně tím přijmout i celý legislativní návrh. Vyjádří-li však Komise se změnami navrženými Parlamentem nesouhlas, může být akt ve znění navrženém Parlamentem definitivně schválen v Radě pouze jednomyslně. Nesouhlasí-li Rada se změnami navrženými Parlamentem, je okamžitě svolán dohodovací výbor. Ten má šest týdnů na to, aby se shodnul na společném návrhu. Vznikne-li takový společný návrh, mají pak Rada a Parlament šest týdnů na to, aby kvalifikovanou většinou respektive většinou všech svých členů navrhovaný akt schválily a definitivně ho tak přijaly.

Nepodaří-li se však dohodovacímu výboru dospět ke společnému návrhu, je akt považován za nepřijatý. Rada však může kvalifikovanou většinou, do šesti týdnů od doby kdy uplynul čas na přijetí společného návrhu v dohodovacím výboru, přijmout kvalifikovanou většinou společné stanovisko k návrhu v podobě, v jaké byl schválen Radou před zahájením dohodovacího řízení nebo i se změnami navrženými

Parlamentem. Akt je poté přijat, pokud do šesti týdnů od schválení takového postoje Radou, Parlament tento návrh nezamítne většinou všech svých členů.

Jestliže tedy při schvalování aktu podle procedury spolurozhodování spolu Rada a Parlament nesouhlasily ani po dvou čteních, tak byl svolán společný smírčí výbor, aby došlo k dohodě na konečném znění návrhu. Když se však ani to nepodařilo, byla Rada oprávněna znovu navrhnout text, třeba i tak, jak se na něm vlády dohodly před vznikem smírčího výboru. Ten pak už Parlament mohl pouze přijmout nebo odmítnout. Z toho vyplývá, že si tak Rada stále uchovala dominantní pozici nad Parlamentem. Očekávalo se totiž, že Parlament bude v takových případech návrhy spíše podporovat, než aby je vetoval, zvláště když budou posilovat evropskou integraci¹¹⁹.

Procedura spolurozhodování se vztahovala na většinu oblastí jednotného trhu, kde se předtím používala procedura spolupráce. Ta byla rozšířena i do dalších oblastí a v rámci prvního pilíře se tak Parlament stal významnou silou při přijímání legislativních aktů.

Parlamentu bylo také Maastrichtskou smlouvou uznáno nepřímé právo legislativní iniciativy¹²⁰. Parlament mohl většinou všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, v nichž má za to, že je aktu Unie (tehdy Společenství) potřeba k provedení smluv. Toto právo zůstalo Evropskému parlamentu dodnes a v současnosti zní takto, „*Evropský parlament může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení smluv potřeba aktu Unie. Pokud Komise návrh nepředloží, sdělí Evropskému parlamentu důvody*“¹²¹. Jedná se však podle mě jen o velice slabý, řekl bych až bezvýznamný nástroj. Komise může jednak z jakýchkoliv důvodů takovýto návrh odmítnout předložit, a i kdyby takový návrh nakonec předložen byl, nebude mít Evropský parlament žádný přímý vliv na znění předkládaného návrhu.

Co se vztahu Komise a Parlamentu týče, byla Maastrichtskou smlouvou také formalizována dosavadní praxe hlasování o důvěře Komisi¹²², podle které měl být výběr předsedy Komise s Evropským parlamentem konzultován a funkční období Komise

¹¹⁹ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 15

¹²⁰ Článek 138b SES ve znění Maastrichtské smlouvy

¹²¹ Článek 225 SFEU

¹²² Článek 158 odst. 2 SES ve znění Maastrichtské smlouvy

bylo změněno tak, aby korespondovalo s pětiletým volebním obdobím Parlamentu. Právo být konzultován ohledně předsedy Komise Parlament interpretoval jako jakési neformální právo veta a začal ohledně předsedy hlasovat a nominant na předsedu Komise Jacques Santer přiznal, že kdyby mu tato neformální důvěra Parlamentu vyslovena nebyla, tak by svou kandidaturu stáhl, neboť by nebyl bez podpory Parlamentu schopen efektivně vládnout¹²³. Parlament také po Maastrichtské smlouvě začal pořádat výborová slyšení pro jednotlivé komisaře podobná těm pořádaným v Senátu USA vůči presidentovým nominantům na pozice ve vládě. Na rozdíl od USA ale Evropský parlament má právo odmítnout Komisi pouze jako celek a nikoliv jednotlivého komisaře¹²⁴.

Maastrichtská smlouva byla dalším pokrokem k posílení Evropského parlamentu. Se zavedením procedury spolurozhodování a rozšířením procedury spolupráce se nyní legislativní pravomoci Parlamentu efektivně vztahovaly na většinu oblastí prvního pilíře. Procedura spolurozhodování znamenala přelom v tom smyslu, že poprvé měl Parlament právo legislativní návrh zcela zablokovat. Stále v něm však měla vzhledem ke znění třetího čtení dominantní pozici Rada schopná navrhnout svoje znění jako jediné možné.

Omezené právo legislativní iniciativy nelze vnímat jako příliš silný nástroj proto, že vzhledem ke složitému procesu, jakým návrh uvnitř Komise vzniká, je znění výsledně navrhovaného textu velmi nejisté a může být i proti záměru, který svojí iniciativou Parlament sledoval.

Parlament také získal formální právo odmítnout navrženou Komisi tím, že jí nevysloví důvěru. Vztah Komise a Parlamentu tak byl od této doby stejný jako vztah Spolkové vlády a Spolkového sněmu a Komise nemohla být jmenována bez souhlasu většiny v Evropském Parlamentu. Parlament však šel ještě dále a svým neformálním hlasováním o kandidátovi na předsedu Komise opět naznačil, kam se budou ubírat i jeho budoucí formální pravomoci.

¹²³ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 15

¹²⁴ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 16

4.3.6. Amsterdamská smlouva

Přijetí Amsterdamské smlouvy pokračovalo v tendenci smlouvy Maastrichtské a Evropský parlament opět posílil své postavení v legislativním procesu. Nebyla sice zavedena žádná nová procedura rozhodování za účasti Evropského parlamentu, ale stávající procedura spolurozhodování de facto nahradila proceduru spolupráce (ta zůstala jen v oblasti hospodářské a měnové unie). Procedura Spolurozhodování pak byla poněkud zjednodušena a změněna. Změny spočívaly v odstranění kroků ve druhém a třetím čtení, díky nimž byla pozice Parlamentu vůči Radě slabší a v možnosti schválení návrhu už v prvním čtení¹²⁵.

V prvním čtení Komise předkládá návrh Parlamentu a Radě. Rada se k němu vyjadřuje kvalifikovanou většinou poté, co obdrží stanovisko Parlamentu. V případě že se k němu Parlament nevyjádří nebo Rada se změnami navrženými Parlamentem souhlasí, může Rada akt okamžitě schválit. V opačném případě zaujme společné stanovisko a vrátí ho zpět Evropskému parlamentu spolu s důvody, které vedly Radu k zaujetí stanoviska. Stejně informuje Parlament i Komise o svém postoji k návrhu.

Když Parlament ve druhém čtení do tří měsíců akt schválí ve verzi společného stanoviska Rady nebo se jím nezabývá, je návrh přijat. Pokud ho odmítne většinou všech svých členů, akt s definitivní platností schválen není. Parlament může také většinou všech svých členů navrhnout změny v textu návrhu a ten se pak vrací znovu Radě a Komisi k vyjádření.

Rada pak může do tří měsíců od předložení změn Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou navržené změny schválit a definitivně tím přijmout i celý legislativní návrh. Vyjádří-li však Komise se změnami navrženými Parlamentem nesouhlas, může být akt ve znění navrženém Parlamentem definitivně schválen v Radě pouze jednomyslně. Nesouhlasí-li Rada se změnami navrženými Parlamentem, je do šesti týdnů svolán dohodovací výbor.

Dohodovací výbor má poté šest týdnů na to, aby se shodnul na společném návrhu. Vznikne-li takový společný návrh, mají pak Rada a Parlament šest týdnů na to, aby kvalifikovanou většinou, respektive většinou všech svých členů navrhovaný akt

¹²⁵ Článek 189b SES ve znění Amsterdamské smlouvy

schválily a definitivně ho tak přijaly. Když však alespoň jedna ze zmíněných institucí v daném čase akt neschválí nebo se dohodovací výbor vůbec nedohodne na společném textu, má se za to, že akt schválen nebyl.

Rada tedy již ve změněné proceduře spolurozhodování nemůže na Parlament vyvinout tlak v případě neúspěchu dohodovacího výboru tím, že ho postaví před hotovou věc s možností akt buď přijmout ve verzi schválené Radou a nebo odmítnout. *Touto úpravou je Evropský parlament postaven skutečně na roveň Radě, jeho pozice má stejnou váhu při určování konečného legislativního aktu*¹²⁶.

Amsterdamskou smlouvou byla formalizována i dosavadní neformální praxe hlasování o předsedovi Komise¹²⁷ a Parlament tak hlasoval jednak o předsedovi Komise a jednak posléze o Komisi jako celku. Dále se tedy prohloubila vazba Parlamentu na složení Komise. Ale protože byl předseda, stejně jako celá Komise, na půdě Evropské rady schvalován jednomyslně, zůstala moc Parlamentu ovlivnit složení Komise velice limitována, jelikož je jednak velice pravděpodobné, že tato jednomyslná koalice získá podporu dostatečného množství členů Parlamentu (vítězná koalice na půdě Evropského parlamentu spolu s opozičními poslanci, jejichž strany tvoří vlády na národní úrovni a jsou tedy zastoupeny v Radě) a jednak také kandidáti, na kterých je potřeba jednomyslná shoda, se hůře odmítají.

Amsterdamskou smlouvou pokračovala tendence posilování Evropského parlamentu jak v rámci legislativního procesu, tak v procesu jmenování Komise. V oblastech procedury spolurozhodování platí, že legislativní akt nemůže být schválen bez většiny v Parlamentu a kvalifikované většiny v Radě. Evropský parlament se tak v proceduře spolurozhodování dostal na roveň Spolkového sněmu v případě schvalování *Zustimmungsgesetze*, jelikož bez jeho souhlasu nemůže být akt schválen a Rada už navíc nemůže Parlamentu vnutit svůj návrh jako jediný možný. Formálně také byly srovnány pravomoci ohledně volby kancléře respektive jmenování předsedy Komise, avšak vzhledem k celkovému způsobu jmenování předsedy Komise zůstala tato pravomoc spíše teoretická. Parlament také stále neměl možnost ovlivnit většinu aktů

¹²⁶ PLECHANCOVÁ, Běla; *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*, 1. vydání, Praha: Karolinum, 2004, ISBN 80-246-0800-6, str. 152

¹²⁷ Článek 158 odst. 2 SES ve znění Amsterdamské smlouvy

v rámci druhého a třetího pilíře, kde došlo jen ke změnám nemajících vliv na postavení Evropského parlamentu¹²⁸.

4.3.7 Smlouva z Nice

Smlouva z Nice účinná od 1. února 2003 byla výrazně ovlivněna očekáváním nadcházejícího východního rozšíření a debatou o akceschopnosti Unie po rozšíření z 15 na 25 a více členů a s tím spojenými diskuzemi o počtech europoslanců a hlasů v Radě pro jednotlivé země a požadavcích na hlasování kvalifikovanou většinou nebo jednomyslně.

V legislativním postavení Parlamentu k přímým změnám nedošlo, ale dále bylo rozšířeno hlasování kvalifikovanou většinou v Radě na úkor jednomyslnosti, což dává Parlamentu lepší pozici při vyjednávání v rámci legislativního procesu.

Co se vazby Komise na Parlament týče, byla jistým nepřímým pokrokem změna hlasování o předsedovi Komise na půdě Evropské rady z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinou, což dává Evropskému parlamentu výrazně vyšší šanci ovlivnit složení Komise. To se ukázalo po volbách v roce 2004, ve kterých byla v Parlamentu středopravá většina, avšak většina vhodných kandidátů na předsedu Komise byla levicových ale lídr parlamentní skupiny Evropské lidové strany Hans-Gert Pöttering trval na tom, že vlády musí navrhnout pravicového kandidáta na post předsedy tak, jako by tomu bylo v klasickém národním parlamentním systému. Nakonec byl takto schválen, jako předseda Komise, Jose Manuel Barroso¹²⁹.

Smlouva z Nice sebou výraznější změny v oblasti legislativního procesu nepřinesla a k odstranění dosavadní převahy Rady nad Parlamentem zejména v oblastech druhého a třetího pilíře nepřispěla. Z hlediska vazby Parlamentu na Komisi se však podařilo prosadit precedent, že předseda Komise musí reprezentovat většinu v Evropském parlamentu, což se podobá vztahu mezi vládou a dolní komorou v parlamentních systémech, respektive vztahu Spolkového kancléře a Spolkového

¹²⁸ PLECHANCOVÁ, Běla; *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*, 1. vydání, Praha: Karolinum, 2004, ISBN 80-246-0800-6, str. 163

¹²⁹ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 16

sněmu. Složení komisařů tomu však už vůbec odpovídat nemusí, vzhledem k tomu, že se Komise i nadále schvaluje jako celek.

4.3.8 Lisabonská smlouva

Cesta k další změně primárního práva byla velmi trnitá, což známe i z politické praxe naší země. Po neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu v referendech ve Francii a Nizozemí bylo ke změnám v primárním právu nakonec přikročeno prostřednictvím změn stávajících smluv¹³⁰. Tyto změny však v mnohém kopírují zamýšlené změny ze Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Lisabonská smlouva nakonec vstoupila v platnost k 1. listopadu 2009.

K velkým změnám došlo Lisabonskou smlouvou v oblasti legislativních postupů přijímání evropského práva. Komisi se podařilo uchovat si své až na výjimky výhradní právo legislativní iniciativy¹³¹. Evropský parlament společně s Radou vykonává legislativní a rozpočtové pravomoci¹³², ve kterých mají rovnocenné postavení. Z dosavadních legislativních procedur se vyvinuly a zůstaly jen dvě skupiny postupů, řádný legislativní postup a zvláštní legislativní postupy. Řádný legislativní postup nahradil proceduru spolurozhodování a byl rozšířen prakticky na všechny oblasti evropského práva. Zvláštní legislativní proces pak spočívá buď v bývalé proceduře souhlasu nebo konzultace. Pod zvláštní legislativní postup patří i proces schvalování rozpočtu, který je však velmi podobný řádnému legislativnímu postupu v tom smyslu, že je při něm rovnocenné postavení Parlamentu a Rady. Tento zvláštní legislativní postup počítá s jedním čtením a případně neshody mezi Radou a Parlamentem řeší dohodovací výbor. A v případě, že dohodovací výbor přijde se společným návrhem, který však odmítne Rada schválit, má Parlament možnost většinou hlasů všech svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů rozpočet přesto schválit¹³³.

Řádný legislativní proces nyní začíná iniciativou Komise, která předloží Parlamentu a Radě svůj návrh. Evropský parlament zaujme své stanovisko v prvním

¹³⁰ Smlouva o Evropském společenství a Smlouva o Evropské Unii

¹³¹ Článek 17 odst. 2 SEU

¹³² Článek 14 odst. 1 a Článek 16 odst. 1 SEU

¹³³ Článek 314 odst. 7 písmeno d) SFEU

čtení a postoupí jej Radě. Rada může akt schválit ve znění postoupeném mu Parlamentem. Jinak zaujme svůj postoj v prvním čtení a vrátí ho zpět Evropskému parlamentu spolu s důvody, kterého vedly Radu k zaujetí postoje. Stejně informuje Parlament i Komise o svém postoji k návrhu.

Když Parlament ve druhém čtení do tří měsíců akt schválí ve verzi společného stanoviska Rady nebo se jím nezabývá, je návrh přijat. Pokud ho odmítne většinou všech svých členů, akt s definitivní platností schválen není. Parlament může také většinou všech svých členů navrhnout změny v textu návrhu a ten se pak vrací znovu Radě a Komisi k vyjádření.

Rada následně může do tří měsíců od předložení změn Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou navržené změny schválit a definitivně tím přijmout i celý legislativní návrh. Vyjádří-li však Komise se změnami navrženými Parlamentem nesouhlas, může být akt ve znění navrženém Parlamentem definitivně schválen v Radě pouze jednomyslně. Nesouhlasí-li Rada se změnami navrženými Parlamentem, je do šesti týdnů svolán dohodovací výbor.

Dohodovací výbor za účasti Komise má poté šest týdnů na to, aby se shodnul na společném návrhu. Vznikne-li takový společný návrh, mají Rada a Parlament ve třetím čtení šest týdnů na to, aby kvalifikovanou většinou respektive většinou všech svých členů navrhovaný akt schválily a definitivně ho tak přijaly. Když však alespoň jedna ze zmíněných institucí v daném čase akt neschválí nebo se dohodovací výbor vůbec nedohodne na společném textu, má se za to, že akt schválen nebyl.

Řádným legislativní proces tak potvrzuje, že legislativní akt nemůže být schválen, aniž by pro něj hlasovala většina v Parlamentu a zároveň kvalifikovaná většina v Radě

Nepřímý vliv na legislativní proces má potom další rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, které se od Lisabonské smlouvy používá vždy, pokud smlouvy nestanoví jinak¹³⁴.

Lisabonskou smlouvou se také podařilo výrazně posílit rozpočtové pravomoci Evropského parlamentu, které vykonává společně s Radou. Jedná se o zvláštní

¹³⁴ Článek 16 odst. 3 SEU

legislativní postup¹³⁵, ve kterém je však postavení Rady a Parlamentu rovnocenné a bez souhlasu obou institucí nemůže být rozpočet schválen. Jak postupně docházelo ke snižování podílu výdajů na zemědělství (takzvané povinné výdaje) na celkovém rozpočtu Unie, docházelo tím nepřímo k posilování rozpočtových pravomocí Evropského parlamentu. Lisabonskou smlouvou bylo zrušeno rozdělení mezi schvalováním povinných a nepovinných výdajů v Evropském parlamentu¹³⁶ a Parlament má od této doby rovnocenné postavení s Radou při schvalování všech výdajů Evropské unie.

Další úpravy se dočkala i otázka vztahu Komise a Parlamentu. Článek 14 odst. 1 SEU říká, že Parlament volí předsedu Komise, ale vzhledem k tomu, že členské státy se nechtěly vzdát vlivu na výběr předsedy Komise, navrhuje tohoto kandidáta Evropská rada kvalifikovanou většinou na základě článku 17 odst. 7 SEU. Formálně však přitom musí přihlížet k výsledkům voleb do Evropského parlamentu.¹³⁷ Neuspěly však návrhy obsažené ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu, které počítaly s větší volností předsedy Komise při výběru komisařů, kdy by si například mohl vybírat ze tří kandidátů navržených mu členským státem a sestavit Komisi podle svých politických priorit¹³⁸. Komisaře tak vybírá Rada po dohodě s předsedou Komise. Komise jako celek podléhá schválení v Evropském parlamentu a Evropské radě a je odpovědná Evropskému parlamentu, jenž jí může na základě článku 234 SFEU vyslovit nedůvěru.

Nová evropská legislativa tak nemůže být schválena, aniž by pro ni hlasovala většina v Parlamentu a zároveň kvalifikovaná většina v Radě, přičemž Rada a Parlament mají v procesu rovnocenné postavení, a přestože samy nemají právo legislativní akty iniciovat, tak mohou do jejich textu během legislativního procesu zasahovat. Podobně rovnocenné postavení s Radou má Evropský parlament i při schvalování ročního rozpočtu Unie, ačkoliv je to jeden z příkladů zvláštního legislativního postupu.¹³⁹ Dá se tedy říci, že Evropský Parlament Lisabonskou smlouvou získal rovnocenné postavení s Radou v rámci bikamerální legislativy Evropské unie a jeho postavení tak odpovídá postavení Spolkového sněmu při projednávání *Zustimmungsgesetze*, tedy zákonů, jež

¹³⁵ Článek 314 SEU

¹³⁶ Viz. srovnání článku 314 SFEU a článku 272 SES ve znění smlouvy z Nice

¹³⁷ Článek 17 odst. 7 SEU

¹³⁸ CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de; *The evolution of EU law*, 1. vydání, Oxford: Oxford university press, 2011, ISBN 978—0-19-959297-8, str. 80

¹³⁹ Článek 314 SFEU

potřebují ke svému vzniku souhlas obou komor německé bikamerální legislativy. Co se rozpočtu týče, tak ač je zde postavení Evropského parlamentu a Rady rovnocenné, tak oproti německému Spolkovému sněmu je jeho postavení slabší, jelikož ten se v případě rozpočtu bez souhlasu Spolkové rady nakonec obejde. Celkově se však legislativní proces za účasti Evropského parlamentu určitě vyvinul do podoby, jež by se na úrovni národního státu dala označit jako bikamerální parlament.

Co se vztahu Parlamentu a Komise týče, tak vzhledem ke změnám přijatým postupně od Maastrichtské smlouvy musí nyní předseda Evropské komise odpovídat většině v Evropském parlamentu. Potud je situace stejná jako vztah mezi Spolkovým kancléřem a většinou ve Spolkovém sněmu. Avšak vzhledem k tomu, že kandidáta na předsedu musí vždy navrhnout Evropská rada, nemá Evropský parlament možnost si zvolit svého kandidáta na předsedu Komise proti vůli Evropské rady tak, jak by to mohl udělat Spolkový sněm v případě kancléře proti vůli Spolkového presidenta. Spolkový kancléř je pak při výběru členů své vlády vázán pouze politickou dohodou, na základě které je utvořena většina ve Spolkovém sněmu. Naproti tomu předseda Komise vybírá své komisaře po dohodě s Radou a Komise je poté jako celek schvalována Evropskou radou. Jmenování komisaři pak vůbec nemusí na rozdíl od členů Spolkové vlády korespondovat s většinou v Parlamentu. Postavení Evropského parlamentu je v tomto ohledu stále výrazně slabší oproti postavení Spolkového sněmu. Obdobně slabší je pak postavení Parlamentu v případě vyslovení nedůvěry Komisi jako v německém institutu vyslovení konstruktivní nedůvěry kancléři, i když zde není rozdíl tak výrazný. Zatímco v německém systému je pro vyslovení nedůvěry potřeba většina všech členů Spolkového sněmu, tak v Evropském Parlamentu tato minimálně většina všech členů Parlamentu musí zároveň tvořit dvě třetiny všech odevzdaných hlasů. Pro vyslovení nedůvěry Komisi bude obecně potřeba získat větší počet hlasů než pro odvolání kancléře. Oba systémy jsou však srovnatelné ve své snaze o maximální politickou stabilitu.

4.4. Legislativní akty vydávané v přenesené působnosti

K legislativnímu procesu patří bezesporu i právo vydávat legislativu v přenesené působnosti a tedy způsob přijímání zákonných zmocnění, jež tyto odvozené legislativní akty umožňují. V případě Evropského parlamentu se jedná o článek 290 SFEU umožňující schválení legislativního aktu na základě kterého *lze na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné*¹⁴⁰. Takový legislativní akt musí vymezovat cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesené pravomoci a zároveň stanovit podmínky pro toto přenesení pravomoci, které mohou spočívat buď v tom že Rada nebo Evropský parlament rozhodnou o zrušení přenesení pravomoci nebo v tom, že akt vstoupí v platnost pouze tehdy, nevysloví-li ve lhůtě stanovené legislativním aktem proti němu Rada nebo Parlament námitky. Evropský parlament se v těchto záležitostech usnází většinou hlasů všech svých členů.

Toto vydávání nelegislativních aktů na základě přenesené působnosti je velmi podobné vydávání vyhlášek a nařízení na základě zákonného zmocnění jak to známe z právních řádů členských zemí včetně Německa, ve kterém *zákon může zmocnit Spolkovou vládu, spolkového ministra nebo zemské vlády vydávat právní nařízení. Přitom musí být v zákoně stanoven obsah, účel a rozsah uděleného zmocnění*¹⁴¹. Postavení Spolkového sněmu a Evropského parlamentu je tak v případě legislativy vydávané v přenesené působnosti téměř identické.

4.5. Evropský parlament a změna Základních smluv po Lisabonu

Dalším ze způsobů participace zákonodárského tělesa na legislativním procesu je jeho účast na změně ústavy, v případě Evropské unie pak změně základních smluv. Zatímco změna Základního zákona a účast Spolkového sněmu na těchto změnách je jasná a k přijetí zákona, jež mění nebo doplňuje Základní zákon, se vyžaduje souhlasu

¹⁴⁰ Článek 290 odst. 1 SFEU

¹⁴¹ Článek 80 odst. 1 GG, citováno podle KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška; *Ústavy států Evropské unie 1. díl*, Praha: Linde, 2004, ISBN 80-7201-466-8, str. 259

dvou třetin členů Spolkového sněmu a dvou třetin hlasů Spolkové rady¹⁴², tak u přijímání změn základních smluv Evropské unie je situace komplikovanější už tím, že po schválení Lisabonské smlouvy existují dva způsoby změny základních smluv.

V první řadě se jedná o takzvaný řádný postup pro přijímání změn základních smluv. Právo iniciovat změny primárního evropského práva má podle článku 48 odst. 2 SEU Komise, Evropský parlament nebo vláda kteréhokoliv členského státu. Tyto návrhy směřují vůči Radě, která je předá Evropské radě a oznámí se vnitrostátním parlamentům. Vyjádří-li Evropská rada prostou většinou po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí kladné stanovisko k navrhovaným změnám, svolá předseda Evropské rady k navrhovaným změnám konvent složený ze zástupců, Komise, Evropského parlamentu, zástupců vnitrostátní parlamentů a hlav států nebo předsedů vlád. Konvent návrhy přezkoumá a přijme doporučení pro konferenci zástupců vlád členských států¹⁴³. Evropská rada však může po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že svolání konventu není nutné, vzhledem k rozsahu navrhovaných změn. V takovém případě vymezí Evropská rada mandát pro konferenci zástupců vlád členských států. Ti se pak musí dohodnout na změnách, které mají být ve smlouvách provedeny. Přijetí změn je však vázáno na ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Druhou možností je pak zjednodušený postup pro přijímání změn základních smluv. Právo iniciativy patří stejně jako v případě řádného postupu Komisi, Parlamentu nebo vládě členského státu. Tyto návrhy změn se mohou týkat pouze části třetí SFEU – Vnitřní politiky a činnosti Unie. Evropská rada zde rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Komisí a Parlamentem. Tato rozhodnutí však opět vstoupí v platnost až po ratifikaci členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Článek 48 odst. 7 SEU pak umožňuje Evropské radě jednomyslným rozhodnutím, po obdržení souhlasu Evropského parlamentu většinou všech svých členů, změnit hlasování v Radě v oblastech a případech kde Rada rozhoduje podle SFEU nebo hlavy V SEU dosud jednomyslně, na rozhodování pomocí kvalifikované většiny, s výjimkou rozhodnutí souvisejících s vojenstvím nebo obranou. Zrovna tak může Evropská rada jednomyslným rozhodnutím, po souhlasu Evropského parlamentu,

¹⁴² Článek 79 odst. 2 GG

¹⁴³ Článek 48 odst. 3 SEU

změnit postup přijímání legislativních aktů. Tam, kde dosud Rada přijímala akty na základě zvláštního legislativního postupu, by pak nastoupil řádný legislativní proces. Podmínkou pro přijetí změny způsobu hlasování i schvalování legislativních aktů je to, že s ní ani jeden z vnitrostátních parlamentů nevyjádří svůj nesouhlas ve lhůtě šesti měsíců od přijetí takové iniciativy¹⁴⁴.

Zmínit je v této souvislosti nutné i takzvanou doložku flexibility podle článku 352 SFEU. Ta umožňuje Radě na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu přijmout vhodná ustanovení pro dosažení některého s cílem stanoveného základními smlouvami ač k tomu Unie nemá potřebné pravomoci. I v tomto případě jsou návrhy změn pod kontrolou vnitrostátních parlamentů podle zásady subsidiarity¹⁴⁵.

Evropský parlament má tedy při přijímání změn primárního práva poněkud odlišné postavení, než Spolkový sněm při změnách Základního zákona. Změna Základního zákona se bez souhlasu Spolkového sněmu neobejde a tento souhlas je navíc podmíněn vyšším kvórem, než v případě běžných zákonů. Evropský parlament má sice právo, na rozdíl od sekundární legislativy, iniciovat změny základních smluv, ale tyto změny již nepodléhají schválení Evropským parlamentem a případná změna primárního evropského práva se tak obejde bez jeho souhlasu. To svědčí o tom, že Evropská unie (její právní základ) je stále spíše systémem mezivládních dohod jak ji vidí Moravcsik, než federací a národní parlamenty mají v těchto otázkách stále rozhodující postavení.

Souhlasu Evropského parlamentu je naopak třeba k jakýmsi kvazi změnám základních smluv, spočívajících ve změnách způsobu hlasování nebo změně způsobu přijímání legislativních aktů. S těmito změnami však již stávající podoba základních smluv do budoucna počítá a nejedná se tedy v pravém slova smyslu o změnu primárního práva. Navíc je zde i v těchto případech kontrolní role národních parlamentů, které mohou tyto případné změny zablokovat. Zajímavé je v tomto ohledu postavení Evropské rady při těchto změnách primárního práva, která má v tomto ohledu klíčovou úlohu umožňující navrhnout dodatky a změny v primárním právu a přijímat

¹⁴⁴ Článek 47 odst. 7 pododstavec 3 SEU

¹⁴⁵ Článek 5 odst. 3 SEU

rozhodnutí kvazi-ústavního charakteru¹⁴⁶. To opět svědčí o rozhodující roli národních vlád oproti Evropskému parlamentu v procesu evropské integrace.

4.6. Srovnání legislativních procedur

Na úrovni Evropské unie existovaly v jednu chvíli čtyři druhy legislativních procesů. Procedura konzultace, procedura souhlasu, procedura spolupráce a procedura spolurozhodování¹⁴⁷. Po Lisabonské smlouvě z procedury spolurozhodování vznikl řádný legislativní postup a s procedurami souhlasu a konzultace se setkáme v rámci zvláštního legislativního postupu. Procedura spolupráce pak z evropského práva vymizela úplně. Naproti tomu v případě Německa existují dva základní druhy legislativního procesu. Za prvé schvalování takzvaných *Einspruchsgesetze* a za druhé schvalování takzvaných *Zustimmungsgesetze*. Jak již bylo uvedeno výše, máme-li legislativní postupy srovnat tak schvalování *Einspruchsgesetze* se podobalo proceduře spolupráce, avšak v případě Evropské Unie byla silnější komorou ta, která zastupovala jednotlivé celky. Schvalování *Zustimmungsgesetze* naopak velmi připomíná řádný legislativní proces a jelikož ten tvoří v současné době většinu evropské legislativy, můžeme hovořit o srovnatelném postavení Evropského parlamentu a Spolkového sněmu¹⁴⁸. Nenajdeme však v současném evropském právu legislativní proceduru, ve které by měl Parlament postavení dominantní komory jako to má Spolkový sněm v případech schvalování *Einspruchsgesetze*. Ba naopak, v proceduře konzultace je jeho postavení velmi slabé, bez možnosti efektivně ovlivni výsledek legislativního procesu.

¹⁴⁶ CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de; *The evolution of EU law*, 1. vydání, Oxford: Oxford university press, 2011, ISBN 978—0-19-959297-8, str. 177

¹⁴⁷ Pro představu o frekvenci jednotlivých legislativních procesů v posledních 20 letech viz tabulka na str. 5, VoteWatch Europe, *Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics*, CEPS Special Reports No. 63/ July 2012, 15 stran, ISBN 978-94-6138-215-3, dostupný on-line na <http://www.ceps.eu/>

¹⁴⁸ Po Lisabonské smlouvě tvoří řádný legislativní proces asi 90% všech schvalovaných legislativních aktů, před Lisabonskou smlouvou to bylo asi 50% všech schvalovaných legislativních aktů, údaje podle VoteWatch Europe, *Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics*, CEPS Special Reports No. 63/ July 2012, 15 stran, ISBN 978-94-6138-215-3, dostupný on-line na <http://www.ceps.eu/>

4.7. Shrnutí vývoje pravomocí Evropského parlamentu

Vztah mezi vládou a parlamentem je klíčový pro každý parlamentní systém. Ačkoliv Evropský parlament nemá, až na naprosté výjimky, právo legislativní iniciativy, což doposud zůstává v naprosté většině případů právem Komise, podařilo se Evropskému parlamentu získat řadu pravomocí, jimiž může složení Komise ovlivňovat do jisté míry podobně, jako například německá vláda odráží složení německého Spolkového sněmu a mít tak tímto způsobem nepřímý vliv na projednávané legislativní akty. Od Římských smluv mělo Shromáždění/Parlament možnost hlasovat o důvěře Komisi bez ohledu na výroční zprávy. Předseda Komise byl v té době vybírán jednomyslně rozhodnutím Evropské rady a stejně tak byli Evropskou radou schvalováni i její jednotliví členové navrženými členskými státy. Evropský parlament v tomto procesu nehrál žádnou roli. A v případě, že by chtěl Komisi vyslovit nedůvěru, byla k tomu potřeba dvou třetinová většina.

Po prvních přímých volbách do Evropského parlamentu v roce 1979, které jednoznačně zvýšily jeho legitimitu, se Parlament rozhodl, že na každou novou Komisi bude probíhat neformální hlasování o důvěře. Tato praxe pak byla formalizována Maastrichtskou smlouvou, podle které měl být výběr předsedy Komise s Evropským parlamentem konzultován a funkční období bylo změněno tak, aby korespondovalo s pětiletým volebním obdobím Parlamentu. Právo „být konzultován“ ohledně předsedy Komise Parlament interpretoval jako jakési neformální právo veta a začal ohledně předsedy hlasovat. Tato praxe pak byla formalizována Amsterdamskou smlouvou a Parlament tak hlasoval jednak o předsedovi Komise a jednak posléze o Komisi jako celku.

Od Smlouvy z Nice se Komisi a jejím předsedovi hlasuje na půdě Evropské rady kvalifikovanou většinou, což dává Evropskému parlamentu výrazně vyšší šanci ovlivnit složení Komise. To se ukázalo po volbách v roce 2004, ve kterých byla v Parlamentu středopravá většina, avšak většina vhodných kandidátů na předsedu Komise byla levicových. Lídr parlamentní skupiny Evropské lidové strany přesto trval na tom, že vlády musí navrhnout pravicového kandidáta na post předsedy stejně, jako by tomu bylo v klasickém národním parlamentním systému. Nakonec byl takto schválen, jako předseda Komise, Jose Manuel Barroso. Od Lisabonské smlouvy už musí Evropská

rada při výběru předsedy Komise formálně přihlížet k výsledkům voleb do Evropského parlamentu.¹⁴⁹

Jak již bylo uvedeno, tak nikdy v historii nebyla, vzhledem k velké většině, která je k tomu nutná, vyslovena Komisi nedůvěra. Ačkoli ta Santerova v březnu 1999 sama odstoupila, než aby jí tato nedůvěra byla vyslovena.¹⁵⁰ Vliv Parlamentu na složení Komise není takový jako v parlamentních systémech, kde vláda musí mít podporu většiny v parlamentu. Na druhou stranu však to, že Komise a Parlament jsou na sobě navzájem nezávislé instituce, nedává Komisi možnost vydírat Parlament jeho rozpuštěním a vypsáním nových voleb při hlasováních o klíčových návrzích. Také praxe pozměňování vládních návrhů parlamentem nebývá na národní úrovni příliš obvyklá, naproti tomu přibližně padesát procent legislativních změn navržených Evropským parlamentem se nakonec podaří schválit¹⁵¹. Evropský parlament tedy získal značnou moc, co se volby předsedy Komise týče. Ten nyní musí podobně korespondovat s většinou v Evropském parlamentu, jako německý kancléř s většinou ve Spolkovém sněmu. Co se ostatních členů Komise týče, má Parlament vzhledem k tomu, že se o nich hlasuje jako o celku, možnosti podstatně horší. Jednotliví členové jsou navrhováni vládami jednotlivých členských států, a tak složení Komise neodpovídá parlamentní většině tak jako složení Spolkové vlády vládní většině ve Spolkovém sněmu.

Co se legislativních pravomocí týče, nastal u pravomocí Evropského parlamentu podobný vývoj, jako u odpovědnosti Komise vůči Parlamentu. Římské smlouvy zavedly výhradní právo Komise na iniciaci legislativních aktů, kde bylo vyžadováno, aby se Evropský parlament, v takzvané konzultační proceduře k návrhu vyjádřil předtím, než bude schválen Radou, avšak nebyl zde žádný závazek k tomu, aby Komise nebo Rada návrhy parlamentu do schválené verze legislativního aktu nějak zapracovala. Rozhodnutí Evropského soudního dvora¹⁵² pak potvrdila nutnost této konzultace, bez níž nemůže být akt Radou schválen. To dalo Parlamentu jistý vliv na obsah legislativy pod hrozbou toho, že bude zdržovat své vyjádření k ní.

¹⁴⁹ Článek 17 odst. 7 SEU

¹⁵⁰ Komise Jacqua Santera sama odstoupila, než aby pod tíhou korupčních skandálů svých členů Komise poprvé v historii čelila hlasování o nedůvěře.

¹⁵¹ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 21

¹⁵² Tzv. rozsudek Isoglucose, Rosudky ESD C-138/79 a C-139/79 z roku 1980

V sedmdesátých letech pak Parlament dostal nové rozpočtové pravomoci, které se však týkaly pouze nepovinných výdajů, které nezahrnovaly zemědělství a regionální politiku a většina výdajů tak pod pravomoc Parlamentu nespádala. Legislativní pravomoci Parlamentu však byly stále zvětšovány a v rámci schválení Jednotného evropského aktu v roce 1987 byla zavedena takzvaná procedura spolupráce, vztahující se na většinu oblastí vnitřního trhu. Tento postup dával Evropskému parlamentu dvě čtení a stěžoval Radě odmítnout dodatky schválené Parlamentem, neboť by musely být přehlasovány jednomyslně. Tato procedura však po vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost z evropského práva úplně zmizela. I zde se jednalo spíše o lobbystický nástroj, avšak už daleko silnější.

Maastrichtská smlouva pak znamenala vznik spolurozhodovací procedury, ze které se postupně vyvinul řádný legislativní postup tak, jak jej známe z Lisabonské smlouvy. Procedura spolurozhodování byla Amsterdamskou smlouvou rozšířena do mnoha nových oblastí a Lisabonská smlouva z ní udělala takzvaný řádný legislativní proces vztahující se na naprostou většinu politik Evropské unie. Nová evropská legislativa tak nemůže být schválena, aniž by pro ni hlasovala většina v Parlamentu a zároveň kvalifikovaná většina v Radě, přičemž Rada a Parlament mají v procesu rovnocenné postavení. A přestože samy nemají právo legislativní akty iniciovat, tak mohou do jejich textu během legislativního procesu téměř libovolně zasahovat. Podobně rovnocenné postavení s Radou má nyní Evropský parlament i při schvalování ročního rozpočtu Unie, ačkoliv je to jeden z příkladů zvláštního legislativního postupu.¹⁵³

Dá se tedy říci, že Evropský Parlament Lisabonskou smlouvou získal rovnocenné postavení s Radou v rámci bikamerální legislativy Evropské unie a jeho postavení tak odpovídá postavení Spolkového sněmu při projednávání Zustimmungsgesetze, tedy zákonů, jež potřebují ke svému vzniku souhlas obou komor německé bikamerální legislativy. Co se rozpočtu týče, tak ač je zde postavení Evropského parlamentu a Rady rovnocenné, tak oproti německému Spolkovému sněmu je jeho postavení slabší, jelikož ta se v případě rozpočtu bez souhlasu Spolkové rady nakonec obejde, respektive Spolková rada nemá možnost návrh rozpočtu s konečnou

¹⁵³ Článek 314 SFEU

platností zamítnout. Srovnatelné je pak postavení Parlamentu a Spolkového sněmu v případech vydávání legislativních aktů, na základě nichž mohou být vydávány akty v přenesené působnosti. Naopak způsob změny základních smluv stále podle mě odráží převažující charakter Unie jako systému mezivládních dohod a Evropský parlament v něm na rozdíl od Spolkového sněmu nehraje skoro žádnou roli.

5. Politická praxe v Evropském parlamentu

Na výsledek legislativního procesu mají nepřímý vliv i takové věci jako způsob volby europoslanců, hlavní dělicí linie politiky nebo tvorba koalic na půdě Evropského parlamentu. Právě tyto faktory stručně shrnuji v následující pasáži a srovnávám se Spolkovým sněmem.

5.1. Štěpení v Evropském parlamentu

Z vnějšího pohledu by se někdy mohlo zdát, že hlavním politickým konfliktem v Evropské Unii je ten mezi jednotlivými zeměmi. Například Francie se dlouhodobě brání snižování výdajů na společnou zemědělskou politiku, stejně jako se Velká Británie brání zavedení hlasování kvalifikovanou většinou v oblasti daní¹⁵⁴. Tento pohled se však zakládá hlavně na diskuzích na půdě Evropské rady, kde se setkávají hlavy exekutivy a jednotlivé konflikty jsou pak logicky viděny jako střety mezi jednotlivými zeměmi.

Byla-li by pak evropská politika převážně o hájení národních zájmů, musely by se pak strany a hlasování v Evropském parlamentu tvořit podle těchto národních štěpení. Tak tomu ale není a politické strany na půdě Evropského parlamentu jsou organizovány a hlasují na základě ideologického pravo-levého štěpení, tak jak tomu je v národních parlamentech včetně Spolkového sněmu.

¹⁵⁴ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 54

Zdůvodnění, proč tomu tak je, se dá ve stručnosti shrnout asi takto. Politické konflikty mezi jednotlivými regiony a územními celky se dají často vyřešit adekvátní decentralizací a přenesením pravomocí na tyto celky. A zatímco zde tedy existuje velký prostor pro přenos pravomocí na jednotlivé celky, tak zde není a ani nemůže být stejný prostor pro podobnou decentralizaci moci na jednotlivé odvětvové skupiny a profesně zájmová sdružení. Proto se také ve vyspělých demokraciích, jakmile se podaří najít rovnováha mezi centralizací a decentralizací, setkáme na centrální úrovni hlavně s konflikty mezi jednotlivými profesními skupinami, které se pak odrážejí v tradičním pravo-levém štěpení. Evropská unie se z tohoto hlediska nachází ve stejném stavu jako většina vyspělých demokracií a na dodržování principu subsidiarity klade velký důraz, a proto a v ní a následně i v Evropském parlamentu ideologické štěpení dominuje.¹⁵⁵ Z tohoto pohledu tedy není mezi Evropským parlamentem a Spolkovým sněmem žádný rozdíl.

5.2. Politická praxe na půdě Evropského parlamentu

Charakteristickým jevem politické praxe na úrovni Evropského parlamentu se stává posilování hlasování a soudržnost jednotlivých frakcí nikoliv dle národnostního, ale ideologického pravo-levého klíče. Tato soudržnost jednotlivých stran Evropského parlamentu a zároveň soutěživost mezi sebou neustále navzájem, jak potvrzuje hlasování jednotlivých europoslanců, se zvyšuje s růstem pravomocí Evropského parlamentu¹⁵⁶. Přesto však na půdě Evropského parlamentu neexistuje klasická vládní většina a opozice. Ostatně i tímto odůvodnil německý ústavní soud to, že zrušil pěti procentní klauzuli pro volby do Evropského parlamentu v Německu,¹⁵⁷ jež má jinak zabránit přílišné atomizaci politického spektra a následně zjednodušit tvorbu vládní většiny. To má za následek oddělení exekutivy od legislativy a Evropský parlament se tak spíše než národním evropským parlamentům podobá americkému Kongresu. A vzhledem k tomu, že Komise nepotřebuje neustálou podporu parlamentní většiny, tak se

¹⁵⁵ Více viz. kapitoly 3 a 9, HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1

¹⁵⁶ HIX, Simon; *The political system of the European Union*, 2. vydání, New York: Palgrave, 2005, ISBN 9780333-96182-7, str. 202

¹⁵⁷ Rozhodnutí Německého ústavního soudu 2 BvC 4/10

procedura vyjádření nedůvěry Parlamentu více podobá impeachmentu v prezidentských systémech, než ztrátě vládní většiny v parlamentních systémech¹⁵⁸.

Vzhledem k tomu, že v Evropském parlamentu není stálá koalice podporující vládu, tvoří se koalice při jednotlivých hlasováních ad hoc. Pro některá hlasování zachovává Evropský parlament jako celek jednotu, obzvláště chce-li prosadit svou moc proti Radě nebo Komisi. Avšak i mimo těchto ad hoc koalic a jednotného hlasování existuje na půdě Evropského parlamentu i neformální velká koalice mezi PES a EPP (Party of European Socialists a European People's Party), do níž jsou obě skupiny „tlačeny“ pravidly legislativního systému. Evropský parlament se usnází prostou nebo absolutní většinou, což logicky ovlivňuje i tvorbu koalic na jeho půdě, která je navíc ovlivněna v případě potřeby absolutní většiny i účastí europoslanců na hlasování. V případě prosté většiny mohou obě největší politické skupiny vytvořit vítěznou koalici s různou kombinací menších politických skupin. Jinak je tomu ale při hlasováních, při kterých je potřeba dosáhnout absolutní většiny. To je příklad druhého čtení řádného legislativního procesu, ve kterém Parlament navrhuje změny v textu schváleném Radou v prvním čtení¹⁵⁹. Vytvoření takovéto koalice se pak při průměrné ne vyšší než 75% účasti poslanců na hlasování jen obtížně dosahuje¹⁶⁰. Toto čtení předpokládá, že minimálně dvě třetiny přítomných poslanců budou hlasovat pro daný návrh a této většiny se v praxi dá dosáhnout jen spoluprací obou největších stran, chtějí-li si zachovat vliv na výsledek legislativního procesu a vyvážit tak sílu Rady. Tuto koalici pak mimo toho jistě umocňuje i fakt jejich sdílených proevropských postojů oproti jiným stranám Evropského parlamentu¹⁶¹.

Přestože osoba předsedy Komise má odrážet výsledek voleb do Evropského parlamentu tak u předsedy Evropského parlamentu to platí jen do té míry, že si dvě největší frakce rozdělí post předsedy na polovinu volebního období a vzájemně si pak podpoří své kandidáty. Toto jakési rotující předsednictví u parlamentní komory není v parlamentních ani prezidentských systémech vůbec obvyklé. Výsledek voleb do

¹⁵⁸ HIX, Simon; *The political system of the European Union*, 2. vydání, New York: Palgrave, 2005, ISBN 9780333-96182-7, str. 89

¹⁵⁹ Článek 294 odst. 7 písmeno c)

¹⁶⁰ HIX, Simon; *The political system of the European Union*, 2. vydání, New York: Palgrave, 2005, ISBN 9780333-96182-7, str. 97

¹⁶¹ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 147

Evropského parlamentu má pak i díky celkovému uspořádání politického systému a institucionálnímu vyvažování jen malý vliv na celkový směr politiky Unie. To by se však mohlo změnit, kdyby pozice v Evropském parlamentu nebyly nadále rozdělovány podle čistě proporčního klíče, ale na základě principu vítěz bere vše nebo alespoň vítěz bere většinu. Největší skupina v parlamentu by pak měla jasný vliv na projednávanou politickou agendu¹⁶².

Srovnáme-li politickou praxi Evropského parlamentu s praxí Spolkového sněmu, tak se Evropský parlament spíše podobá americkému Kongresu/Sněmovně reprezentantů, než Spolkovému sněmu. Přestože se předseda Komise musí při svém zvolení opírat o většinu v Evropském parlamentu podobně, jako se Spolkový kancléř opírá o většinu v Spolkovém sněmu, tak celkové složení Komise tomu již neodpovídá a v Parlamentu na rozdíl od Spolkového neexistuje koalice, jež by podporovala exekutivu. Hlasovací koalice se pak více méně sestavují ad hoc podle jednotlivých témat, což se podobá více situaci amerického Kongresu. Sestavování hlasovacích koalic na půdě Evropského parlamentu je pak výrazně ovlivněno zmíněnými pravidly legislativního procesu, která nutí ke spolupráci dvě největší politické skupiny, chtějí-li si zachovat vliv na výsledek legislativního procesu¹⁶³. To pak ještě více ztěžuje zformování vládní většiny a opozice jak to známe ze Spolkového sněmu a vede k tomu, že Parlament bude často vystupovat jednotně jako protiváha Radě.

5.3. Volby do Evropského parlamentu

Jak jsem již uvedl, vidí mnoho komentátorů tradičně řešení demokratického deficitu Evropské unie v posilování pravomocí Evropského parlamentu. Avšak zatímco moc Evropského parlamentu za posledních třicet let znatelně vzrostla, tak současně stejně znatelně klesala účast evropských občanů na volbách do jediné přímo volené instituce Evropské unie. A i to je důvod, proč třeba Moravcsik nebo Majone tvrdí, že

¹⁶² HIX, Simon; *The political system of the European Union*, 2. vydání, New York: Palgrave, 2005, ISBN 9780333-96182-7, str. 203

¹⁶³ Statistiky hlasovacích koalic a soudržnosti jednotlivých frakcí na půdě EP viz. VoteWatch Europe, *Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics*, CEPS Special Reports No. 63/July 2012, ISBN 978-94-6138-215-3, str. 8-14, dostupný on-line na <http://www.ceps.eu/>

pojem demokratický deficit nesouvisí s postavením Evropského parlamentu a ani by proto neměl být případně prostřednictvím něho řešen.

Vysvětlení, proč účast ve volbách do Evropského parlamentu neustále klesá, je několik. Všechna však souvisejí s takzvanou teorií voleb druhého řádu¹⁶⁴, která byla poprvé použita Karlheinzem Reifem a Hermannem Schmittem při jejich analýze prvních přímých voleb do Evropského parlamentu konaných v roce 1979¹⁶⁵. V této analýze poukazovali na to, že výsledky voleb do Evropského parlamentu neodpovídají skutečnému voličskému rozložení sil týkajících se témat Evropského společenství a bude tomu tak podle nich i nadále do té doby, dokud se všechny pro voliče nejdůležitější témata budou i nadále rozhodovat na národních úrovních. Z voleb do Evropského parlamentu se pak stávají jakési národní volby druhého řádu, ve kterých jsou pro voliče mnohem důležitější témata a štěpení domácí politiky než témata evropská. Každé z těchto devíti voleb¹⁶⁶ druhého řádu byly ale podle Reifa a Schmitta domácí politikou ovlivněny jinak, protože se v každé z těchto zemí volby konaly v jiné fázi domácího volebního cyklu.

Teorie voleb druhého řádu pracuje s hypotézou nižší volební účasti¹⁶⁷ než je tomu u voleb prvního řádu a z tohoto pohledu nemají a nebudou mít rostoucí pravomoci Evropského parlamentu na volební účast vliv do té doby, dokud se o těch pro voliče nejatraktivnějších tématech, jako jsou daně, zdravotnictví nebo sociální podpora, nebude rozhodovat na evropské úrovni. Vyšší participace občanů sice bezesporu přispívá k větší legitimitě zvoleného tělesa a z tohoto pohledu je Evropský parlament oproti parlamentům národním v nevýhodě, na druhou stranu bych ale z tohoto důvodu nehovořil o demokratickém deficitu nebo nelegitimitě. Se stejným problémem nízké volební účasti se konec konců potýká i mnoho zákonodárných těles na národní úrovni, včetně například Senátu ČR.

¹⁶⁴ Prezidentské volby v parlamentních systémech, doplňovací volby, volby do horních komor.

¹⁶⁵ RIEF, Karlheinz; SCHMITT, Hermann; *Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of european elections results*, European Journal of Political Research, Volume 8, Issue 1, March 1980, strany 3–44

¹⁶⁶ Volby do EP v roce 1979 se konaly ve Velké Británii, Irsku, Itálii, Západním Německu, Francii, Nizozemí, Belgii, Dánsku a Lucembursku

¹⁶⁷ Například v ČR u voleb do PS v letech 2002, 2006 a 2010 – 58,00%, 64,47% a 62,60% zatímco u voleb do EP v letech 2004 a 2009 – 28,32% a 28,22%. Údaje podle www.volby.cz

Kromě jiného jsou volby druhého řádu charakterizovány také tím, že jsou při nich pravidelně úspěšné malé, protestní a na národní úrovni opoziční strany. Voliči jednak při volbách druhého řádu, vzhledem k pro ně menší důležitosti témat, tolik se svým hlasem nekalkulují a volí více podle svých opravdových preferencí a na druhé straně také voliči mnohem více dávají najevo nespokojenost s dosavadní vládní politikou, zejména v závislosti na části volebního cyklu voleb prvního řádu, ve kterém se volby druhého řádu, tzn. volby do Evropského parlamentu konají. Volby do Evropského parlamentu jsou tak vedeny nikoliv nadnárodními evropskými politickými stranami o evropských tématech, ale národními politickými stranami o tématech domácích. Jednotliví členové Evropského parlamentu pak nemohou očekávat, že bude mít jejich chování a plnění volebních slibů na půdě Evropského parlamentu nějaký výrazný vliv na to, jestli budou příště zvoleni nebo nikoliv. Navíc se ve většině členských států při volbách do Evropského parlamentu používá systém stranických kandidátek, ve kterém určuje pořadí na kandidátce a tudíž i šanci na zvolení vedení národních politických stran. Z tohoto pohledu musím dát za pravdu těm, co tvrdí, že žádné Evropské volby ve skutečnosti neexistují. Na druhou stranu to samé se děje i na národní úrovni, kdy jsou volby do horní komory nebo prezidentské volby v parlamentních systémech často vedeny o tématech, které kandidáti nakonec stejně nemohou ovlivnit.

Tento nedostatek volebního propojení mezi výkonem mandátu poslance Evropského parlamentu a volbami do nich, musí nutně ovlivňovat také chování poslanců, výkon jejich mandátu i vlastní legislativní činnost. Poslanci Evropského parlamentu jsou tak například mnohem více motivováni osobním kariérním růstem v rámci Evropského parlamentu nebo domácího politického systému, než hájením zájmů a preferencí svých voličů, neboť to na jejich další kariérní růst nebo uhájení mandátu evropského poslance má jen minimální vliv¹⁶⁸.

Přesto Simon Hix tvrdí, že jako všichni politici, mají i členové Evropského parlamentu zájem na tom, aby výsledné politiky co nejvíce odpovídaly jejich osobním a stranickým zájmům. Kvůli tomu mají evropští poslanci i bez jasného propojení mezi výkonem mandátu a volbami, dobrý důvod k tomu, aby se organizovali do politických

¹⁶⁸ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 28

stran a skupin a lépe tak hájili společné nebo své individuální politické cíle. Tato tendence nebyla tak zřetelná v počátcích Evropského parlamentu, kdy byla jeho role čistě konzultativní. Ale tím, jak získával Parlament stále více pravomocí ovlivňovat exekutivu a legislativu, začalo na jeho rozhodnutích opravdu záležet a sdružování v politických skupinách se tak stalo i nutností jak si udržet vliv na výsledek politiky. A proto podle Hixe tyto politické motivy europoslanců znamenají, že i bez přímého propojení s voliči má Evropský parlament potenciál stát se hlavním kolbištěm demokratické politiky v Evropské Unii¹⁶⁹.

Problémem Evropského parlamentu tak podle mě není nízká volební účast jako spíše velice slabá vazba mezi výkonem mandátu poslance a jeho šancí na zvolení. Tato slabá vazba sice nezabránila tomu, aby zde vznikla do jisté míry obdobná demokratická politika jako v parlamentech národních, ale dal bych v tomto případě Simonovi Hixovi za pravdu, že kdyby například o osobě předsedy Evropské komise rozhodoval výsledek voleb do Evropského parlamentu, tím způsobem, že by předsedu Komise vybíral Parlament bez zásahu Evropské rady, tak by to demokratickou politiku na půdě Evropského parlamentu jedině posílilo. Strany v Evropském parlamentu by byly nuceny deklarovat své kandidáty na post předsedy Komise a své politické priority a cíle na příští volební období, což by vedlo k posílení vazby mezi voličem a mandátem europoslance. Volby do Evropského parlamentu by se tak staly soubojem o to, která z hlavních evropských politických stran bude na příštích pět let nastolovat legislativní agendu, což by byla situace známá z členských států, kdy má vítězná/největší vládní strana prostřednictvím vlády dominantní vliv na nastolování legislativní agendy. Z pohledu výkonu mandátu a šancí poslance na zvolení je tak mezi Evropským parlamentem a Spolkovým sněmem obrovský rozdíl neboť v případě europoslanců to není primárně výkon jejich mandátu, co rozhoduje o jejich šancích na znovuzvolení.

¹⁶⁹ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 28-29

5.4. Složení Evropského parlamentu

Počet poslanců Evropského parlamentu se měnil a průběžně zvětšoval s nově přistoupivšími zeměmi. Maximální počet europoslanců je nyní stanoven na 751¹⁷⁰ s tím, že rozdělení křesel mezi jednotlivé členské země je zajištěno na základě principu regresivní proporcionality, ve kterém žádný stát nesmí mít více jak 96 poslanců a méně jak 6¹⁷¹. Toto rozdělení křesel na základě nepřímé proporcionality, pak podle mě vyvolává otázku přímo spojenou s legislativním procesem a demokratickým deficitem. V občany přímo volených parlamentních komorách zastupujících lid (včetně Spolkového sněmu) platí princip jeden člověk jeden hlas tak, aby pokud možno měl hlas každého voliče stejnou váhu. Tento princip je pak v různé míře deformován na základě podoby volebního systému. V případě Evropského parlamentu však tento princip nedeformuje volební systém, ale rozdělení křesel mezi jednotlivé země, které je určeno předem. Hlas voličů ve velkých zemích má pak obecně násobně menší hodnotu, než hlas voličů v nejmenších členských zemích. Je tudíž podle mě otázkou, do jaké míry je ospravedlnitelné toto rozdělení křesel na základě politické dohody při současných funkcích Evropského parlamentu, když porušuje princip rovnosti hlasu a nepřímo tak znerovnoprávňuje jednotlivé občany členských zemí prostřednictvím výkonu mandátu jimi zvolených poslanců.

Z tohoto pohledu je pak jistě zajímavé, že článek 38 Základního zákona při volbách do Spolkového sněmu hovoří o všeobecných, přímých, svobodných, *rovných* a tajných volbách. Zrovna tak článek 18 odst. 1 Ústavy ČR mluví při volbách do Poslanecké sněmovny o všeobecném, *rovném* a přímém volebním právu. Naproti tomu článek 14 odst. 3 SEU hovoří o všeobecných, přímých a svobodných volbách do Evropského parlamentu a o principu *rovnosti* hlasu zde není ani zmínky. Domnívám se, že vyvíjela-li by se integrace do budoucna směrem k evropskému federalismu, kde by Evropský parlament zastupoval občany Evropské unie, bylo by takové to porušení principu rovnosti hlasu naprosto neospravedlnitelné. Navíc i v současnosti v něm lze spatřovat jednu z forem demokratického deficitu Evropské unie.

¹⁷⁰ Současný počet je vyšší díky přistoupení Chorvatska a tomu že nové rozdělení křesel mezi jednotlivé země bude platné až pro EP zvolený ve volbách v roce 2014

¹⁷¹ Článek 14 odst. 2 SEU

6. Evropská občanská iniciativa

Poslední věci, ke které bych se chtěl v krátkosti vyjádřit a jež souvisí s problémem demokratického deficitu a nepřímo i s Evropským parlamentem, je Lisabonskou smlouvou zavedené stejné právo pro občany Evropské unie, jaké mají podle článku 225 a 241 SFEU Evropský parlament a Rada. Je to právo nepřímé legislativní iniciativy, spočívající v právu vyzvat Komisi, aby předložila vhodný návrh k řešení otázek, k nimž je podle mínění občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro provedení smluv. Právo tohoto návrhu je vázáno na sesbírání podpisů jednoho miliónu občanů pocházejících z podstatné části členských států¹⁷². Stejně jako u nepřímé legislativní iniciativy Evropského parlamentu, je i zde podle mě otázkou, do jaké míry se jedná o efektivní způsob participace občanů na evropské legislativě a na kolik jde jen o gesto snažící se umlčet ty, kteří na tuto slabou participaci upozorňují. I v současnosti lze bezesporu na úrovni Komise legálním lobbingem působit na legislativní návrhy podle mě efektivněji, než prostřednictvím evropské občanské iniciativy. Předpokládám, že nejvíce právo této iniciativy budou využívat různá sdružení působící v oblasti životního prostředí¹⁷³. Nemyslím si ale, že možnost této občanské iniciativy sebou přinese nějaký významnější dopad na evropskou legislativu. Bude to totiž stále Komise, kdo bude případný akt iniciovat a Parlament s Radou, kdo ho budou schvalovat. Navíc evropská témata jsou obecně ve stínu těch domácích, a tak zákonodárci nebudou ani pod výraznějším tlakem veřejnosti a médií jak by tomu bylo při podobné iniciativě na národní úrovni.

7. Závěr

Zkoumáme-li demokratický deficit Evropské unie ve srovnání postavení Evropského parlamentu versus Spolkový sněm v rámci pravidel legislativního procesu, tak musím konstatovat, že se postupně podařilo jeho pravomoci posílit natolik, že ač je Evropský parlament stále o něco slabší, tak je jeho pozice se Spolkovým sněmem srovnatelná v tom smyslu, že se schvalovaná legislativa neobejde bez jeho souhlasu.

¹⁷² Článek 11 odst. 4 SEU a článek 24 odst. 1 SFEU

¹⁷³ Aktuální informace o jednotlivých iniciativách na <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=cs>

Naprostá většina evropské legislativy¹⁷⁴ se díky schvalování v rámci řádného legislativního postupu nyní neobejde bez kladného stanoviska Evropského parlamentu. Současně tak nemůže být bez souhlasu „evropské lidu“, schválen téměř žádný legislativní akt, včetně rozpočtu. A v tomto směru bychom tedy neměli o demokratickém deficitu hovořit. Jeho postavení je však stále slabší oproti Spolkovému sněmu díky existenci a využívání zvláštního legislativního postupu a v jeho rámci existující procedury konzultace, jejímž prostřednictvím Evropský parlament nemůže výsledný legislativní akt efektivně ovlivnit. Evropský parlament také nemá, na rozdíl od Spolkového sněmu, v případě schvalování rozpočtu nebo *Einspruchsgesetze* pozici silnější komory, ale je s Radou postaven na stejné úrovni. Jediné, v čem je Parlament teoreticky silnější, je schvalování Komise, neboť Spolkový sněm hlasuje pouze o kancléři nikoliv pak o jeho vládě.

Slabší postavení Evropského parlamentu v rámci legislativního procesu také ovlivňuje ten fakt, že Evropský parlament nemůže dostatečně efektivně ovlivňovat to, jaké akty bude projednávat. Legislativní iniciativa členů zákonodárných sborů bývá v parlamentních systémech spíše výjimkou a naprostá většina legislativních návrhů pochází od vlád. Avšak zákonodárný sbor, jako třeba německý Spolkový sněm, má přímý vliv na složení německé vlády a tím i nepřímo na zákony, jimiž se posléze bude zabývat. Evropský parlament má však významný vliv pouze na osobu předsedy Komise, nikoliv však na její další členy, a to vzhledem k celkovému procesu ustanovování Komise, kdy se o ní hlasuje jako o celku. Navíc zde působí výrazný vliv národních vlád. Vazba Parlamentu na legislativní iniciativu Komise je tak výrazně slabší. Na druhou stranu vztah Komise a Parlamentu, který se, jak jsem již uvedl, podobá spíše vztahu americké vlády a Kongresu, než vztahu Spolkové vlády a Spolkového sněmu, přináší Evropskému parlamentu větší nezávislost při schvalování legislativy. Na národních úrovních jsou parlamenty ve vleku vlád a jen málo legislativních návrhů je pozměněno parlamentem proti vůli exekutivy. Naproti tomu okolo padesáti procent legislativních

¹⁷⁴ Podle statistik VoteWatch Europe byl řádný legislativní proces použit při schvalování 90% legislativních návrhů v roce 2010 a 86% legislativních návrhů v roce 2011, údaje podle VoteWatch Europe, *Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics*, CEPS Special Reports No. 63/ July 2012, ISBN 978-94-6138-215-3, dostupný online na <http://www.ceps.eu/>

dodatků navržených Evropským parlamentem vstoupí v platnost¹⁷⁵, což svědčí o tom, že Parlament má významný vliv na konečné znění schválených legislativních aktů.

Uvedená slabší vazba mezi složením Komise a složením Evropského Parlamentu vede k absenci skutečné politické soutěže na úrovni Evropského parlamentu, mrhá jeho politickým potenciálem a neumožňuje občanům rozlišovat mezi odporem k Evropské unii jako celku a odporem k nějaké současné evropské politice. Chtěli-li bychom toto změnit, musel by být podle mě omezen vliv vlád na složení Komise tak, aby například kvalifikovanou většinou v Radě navržený předseda Komise si sám, například i podle národnostního klíče vybíral jednotlivé komisaře podobně, jako si Spolkový kancléř vybírá členy své vlády, kteří by posléze podléhali schválení Parlamentem. Tímto způsobem by došlo k větší politizaci témat na evropské úrovni, což by podle mě vedlo i k většímu zájmu voličů o evropská témata a snad i posílení vazby mezi výkonem mandátu europoslance a šancí na jeho znovuzvolení. Tato vazba však podle mě nebude nikdy stejná jako na národní úrovni do té doby, dokud budou volby do Evropského parlamentu pro občany Unie volbami druhého řádu.

Absence tradiční politické soutěže v Evropském parlamentu má však i jinou příčinu než je slabá vazba mezi složením Parlamentu a složením Komise. A tou jsou samotná pravidla legislativního procesu, ve kterém je ve druhém čtení řádného legislativního postupu pro navrhnutí změn v legislativním textu nutná většina všech členů Evropského parlamentu. Této většiny se pak při již zmíněné ne více jak 75% účasti europoslanců na hlasování¹⁷⁶, nedá dosáhnout v podstatě jinak, než spoluprací dvou nejsilnějších politických skupin, které tak spolu vytváří jakousi permanentní velkou koalici. Nutno ovšem říct, že tento požadavek většiny všech členů Evropského parlamentu není ve srovnání s legislativními procesy nikterak neobvyklý. Známe ho i z legislativní praxe ČR a rovněž Spolkový sněm může v případě schvalování *Einspruchsgesetze* obdobně přehlasovat Spolkovou radu. Je pak tedy otázkou, jestli by větší politizace vedla k vyšší účasti na hlasování a možnosti tvorby jiných koalic, které by odpovídaly složení Komise. Já se domnívám, že ano. Na druhou stranu však nelze

¹⁷⁵ HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, ISBN 978-0-521-87288-1, str. 21

¹⁷⁶ Nejnovější údaje za volební období EP od roku 2009 ukazují další nárůst účasti europoslanců na hlasování až na skoro 85%, údaje podle <http://www.votewatch.eu/en/member-states-attendance.html#/0/0/2009-07-14/2014-01-01>

podle mě dopad této případné politizace na výsledek evropské legislativy přeceňovat. Vždy zde bude existovat Rada, která vzhledem ke svému složení (vlády jsou většinou koaliční) a nutnosti dosažení kvalifikované většiny bude na pravo-levé škále pravděpodobně vyhledávat řešení centristická.

Případná větší politizace však může mít svoje nebezpečí, spočívající ve ztrátě nezávislosti Unie v těch oblastech, kde plní roli jakéhosi odborného/regulačního úřadu. To souvisí s otázkou, co to vlastně Unie je a co plní za funkce, popřípadě, co chceme, aby Unie byla, a které funkce by měla plnit. To pak je, jak jsem se snažil shrnout v úvodní kapitole, podle mě základní problém celé diskuze o demokratickém deficitu, který byl pro mě pozadím pro srovnání legislativních procesů. Nebude-li existovat shoda na tom, čím chceme, aby Unie do budoucna byla, a jaké funkce by měla plnit, je jakákoliv diskuze o demokratickém deficitu zbytečná a nikam nevedoucí. Každý autor pak pouze popisuje svůj pohled a představu Evropské unie. Jedni budou vidět řešení v posilování Evropského parlamentu, další budou pak chtít více pravomocí pro národní parlamenty a někomu pak bude současný stav vyhovovat a bude tvrdit, že nic takového neexistuje. Možná se ale pak všichni budou muset smířit s myšlenkou, že je demokratický deficit současné institucionální podobě evropské integrace imanentní¹⁷⁷.

Domnívám se, že jsem ve své práci ukázal, že považujeme-li Spolkový sněm a jeho roli v legislativním procesu za situaci bez demokratického deficitu, tak jím netrpí ani Evropský parlament a postavení obou institucí je srovnatelné. Evropský parlament je sice stále oproti Spolkovému sněmu slabší a politický systém Unie je oproti těm národním mnohonásobně komplikovanější, ale v žádném případě podle mě nemůžeme hovořit o tom, že by evropští občané byli v současné době prostřednictvím Evropského parlamentu vyřazeni z efektivního podílu na rozhodování v Evropské Unii nebo, že by Rada a Komise institucionálnímu schématu stále dominovaly. A v těch případech, kde Parlament nemá dosud pravomoc, jak efektivně působit na výslednou legislativu, zde vždy existuje ona nepřímá legitimita realizovaná prostřednictvím národních vlád.

¹⁷⁷ KIIVER, Philipp; *The National Parliaments in the European Union*, 1. vydání, The Hague: Kluwer Law International, 2006, ISBN 9041124527, str. 169

Tabulka srovnávaných institutů v Evropském parlamentu a Spolkovém sněmu:

	Evropský parlament	Spolkový sněm
Volba předsedy Komise respektive Spolkového kancléře?	Ano	Ano
Schvalování Komise respektive Spolkové vlády?	Ano	Ne
Předseda Komise respektive Spolkový kancléř odpovídá většině v Evropském parlamentu respektive Spolkovém sněmu?	Ano	Ano
Složení Komise respektive Spolkové vlády odpovídá většině v Evropském parlamentu respektive Spolkovém sněmu?	Ne	Ano
Nutnost trvalé podpory Komise respektive Spolkové vlády většinou v Evropském parlamentu respektive Spolkovém sněmu pro efektivní vládnutí?	Ne	Ano
Možnost vyslovit nedůvěru Komisi respektive Spolkovému kancléři?	Ano	Ano
Kvórum pro vyslovení nedůvěry Komisi respektive Spolkovému sněmu?	Většina všech členů a zároveň dvě třetiny odevzdaných hlasů	Většina všech členů
Právo legislativní iniciativy jednotlivých členů?	Ne	Ne
Právo legislativní iniciativy jednotlivých frakcí?	Ne	Ano
Právo iniciovat změny primárního práva respektive Základního zákona?	Ano	Ano
Nutnost souhlasu při změně primárního práva respektive Základního zákona?	Ne	Ano
Nutnost souhlasu pro schválení rozpočtu?	Ano	Ano
Možnost přehlasovat druhou legislativní komoru v rozpočtových otázkách?	Ne	Ano
Nutnost souhlasu pro schválení jakéhokoliv legislativního aktu?	Ne	Ano
Možnost přehlasovat druhou legislativní komoru při schvalování některých legislativních aktů?	Ne	Ano

8. Seznam zkratek

ČR – Česká republika

EHS – Evropské hospodářské společenství

EP – Evropský parlament

EOS – Evropské obrané společenství

EPP – European Peoples party – Evropská lidová strana

EPS – Evropské politické společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

ESUO – Evropské společenství uhlí a oceli

EU – Evropská unie

EURATOM – Evropské společenství pro atomovou energii

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Základní zákon Spolkové republiky Německo

GOBR - Geschäftsordnung des Bundesrates - Jednací řád německé Spolkové rady

GOBT - Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Jednací řád německého Spolkového sněmu

GO-VermA - Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 GG – Společný jednací řád Spolkového sněmu a Spolkové rady pro jednání výboru podle článku 77 Základního zákona

JEA – Jednotný evropský akt

PES – Party of European Socialists – Strana evropských socialistů

SEU – Smlouva o Evropské Unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

SES – Smlouva o založení Evropského společenství

SRN – Spolková republika Německo

9. Seznam použité literatury a pramenů

9.1. Monografie

CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de; *The evolution of EU law*, 1. vydání, Oxford: Oxford university press, 2011, 917 s. ISBN 978—0-19-959297-8

DOČKAL, Vít; KANIOAK, Petr; ZÁVIŠECKÝ, Jan; *Evropský parlament*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, 174 s. ISBN 978-80-210-4329-9

FIALA, Petr; PÍTROVÁ, Markéta; *Evropská unie*, 2. vydání, Brno: CDK, 2010, 803 s. ISBN 978-80-7325-223-6

HIX, Simon; *The political systém of the European Union*, 2. vydání, New York: Palgrave, 2005, 490 s. ISBN 9780333-96182-7

HIX, Simon; NOURY, Abdul G.; ROLAND, Gerard; *Democratic Politics in the European Parliament*, 1. vydání, Cambridge: Cambridge university press, 2007, 242 s. ISBN 978-0-521-87288-1

JARASS, Hans D.; PIEROTH, Bodo; *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, 8. vydání, Mnichov, 2006, C. H. Beck, 1193 s. ISBN 3-406-54180-1

KIIVER, Philipp; *The National Parliaments in the European Union*, 1. vydání, The Hague: Kluwer Law International, 2006, 209 s. ISBN 9041124527

KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška; *Ústavy států Evropské unie 1. díl*, Praha: Linde, 2004, str. 232-289, ISBN 80-7201-466-8

KRATOCHVÍL, Petr; *Teorie evropské integrace*, 1. vydání, Praha: Portál 2008, Portál, 218 s. ISBN 978-80-7367467-0

LAUGHLAND, John; *Znečištěný pramen*, 1. vydání, Praha: Prostor, 2001, 341 s. ISBN 80-7260-049-4

LENAERTS, Koen; NUFFEL, Piet Van; *Constitutional law of the European Union*, 1. vydání, London, 1999, Sweet & Maxwell, 969 s. ISBN 0-421-65180-6

PLECHANCOVÁ, Běla; *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*, 1. vydání, Praha: Karolinum, 2004, 355 s. ISBN 80-246-0800-6

PÍTROVÁ, Markéta; *Institucionální struktura Evropské unie*, 1. vydání, Brno: Masarykova Univerzita, 1999, 111 s. ISBN 80-210-2237-X

SIEDENTOP, Larry; *Demokracie v Evropě*, 1. vydání, Brno: Barrister and Principal, 2004, 229 s. ISBN 80-806598-76-4

TICHÝ, Luboš a kolektiv; *Dokumenty ke studiu evropského práva*, 3. vydání, Praha: Linde, 2006, 910 s. ISBN 80-7201-573-7

WIENER, Antje; DIEZ, Thomas; *European integration theory*, 2. vydání, Oxford: Oxford University Press, 2009, 295 s. ISBN 978-0-19-922609-2

9.2. Články v odborných časopisech

CROMBEZ, Christophe; *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?*, European Union Politics 2003, Volume 4(1)

FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon; *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, JCMS 2006, Volume 44. Number 3, str. 533–62

KOMÁREK, Jan; *Judicial Lawmaking and Precedent in Supreme Courts*, LSE Law, Society and Economy Working Papers, No. 4/2011

MAJONE, Giandomenico; *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, European Law Journal, Mar1998, Vol. 4 Issue 1, str. 5-24

MORAVCSIK, Andrew; *In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. str. 603–24

SCHRPF, Fritz W.; *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, MPIfG Working Paper 09/1, Kolín: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009, ISSN 1864-4331

RIEF, Karlheinz; SCHMITT, Hermann; *Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of european elections results*, European Journal of Political Research, Volume 8, Issue 1, March 1980, strany 3–44

9.3. Dokumenty

KNÖRZER, Thomas; *The Budget System of the Federal Republic of Germany*, Berlín: Spolkové ministerstvo financí, 2008, dostupný on-line na <http://www.bundesfinanzministerium.de/>

VoteWatch Europe, *Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics*, CEPS Special Reports No. 63/ July 2012, 15 stran, ISBN 978-94-6138-215-3, dostupný on-line na <http://www.ceps.eu/>

9.4. Judikatura

Rozsudek ESD ze dne 11.7.1974 C-8/74 *Dassonville*

Rozsudek ESD ze dne 20.2.1979 C-120/78 *Casssis de Dijon*

Rozsudek ESD ze dne 5.2.1963 C-26/62 *Van Gen den Loos*

Rozsudek ESD ze dne 15.7.1964 C-6/64 *Costa v ENEL*

Rozsudek ESD ze dne 7.7.2005 C-147/03 *Commision vs. Austria*

Rozsudek ESD ze dne 29.10.1980 C-138/79 *Roquette Frères vs Rada*

Rozsudek ESD ze dne 29.10.1980 C-139/79 *Maizena GmbH vs Rada*

Rozsudek ESD ze dne 30.3.1995 C-65/93 *Evropský parlament vs Rada*

Rozsudek ESD ze dne 18.12.2007 C-341/05 *Laval*

Rozhodnutí Německého ústavního soudu ze dne 9.11.2011 2 BvC 4/10

9.5. Legislativní prameny

Právní předpisy ČR

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Právní předpisy SRN

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Základní zákon Spolkové republiky Německo)

Geschäftsordnung des Bundesrates (Jednací řád Spolkové rady)

Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 GG (Společný jednací řád Spolkového sněmu a Spolkové rady pro jednání výboru podle článku 77 Základního zákona)

Všechny tři zákony dostupné na

http://www.bundesrat.de/cln_350/mn_9718/DE/struktur/recht/recht-node.html?_nnn=true

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Jednací řád německého Spolkového sněmu)

Dostupný na

http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/index.html

Primární právo EU

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Smlouva o zřízení společné Rady a společné Komise Evropských společenství

Smlouva pozměňující některá rozpočtová ustanovení

Smlouva pozměňující některá finanční ustanovení

Jednotný evropský akt

Smlouva o Evropské unii

Smlouva o založení Evropského společenství ve znění Maastrichtské smlouvy

Smlouva o Evropské unii ve znění Amsterodamské smlouvy

Smlouva o založení Evropského společenství ve znění Amsterodamské smlouvy

Smlouva o Evropské unii ve znění smlouvy z Nice

Smlouva o založení Evropského společenství ve znění smlouvy z Nice

Smlouva o Ústavě pro Evropu

Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy

Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy

Texty všech smluv jsou dostupné v původním znění a některé i v češtině na

http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/new_overview_treaties.htm#overview

Sekundární právo EU

Jednací řád Rady EU

Jednací řád Evropského parlamentu

Oba texty jsou dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

9.6. Internetové zdroje

<http://www.bundesrat.de/>

<http://www.bundestag.de>

<http://www.ceps.eu/>

<http://www.consilium.europa.eu>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=cs>

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.gesetze-im-internet.de>

<http://www.mpifg.de/>

<http://www.princeton.edu/~amoravcs/>

http://www.mpifg.de/people/fs/index_en.html

<http://personal.lse.ac.uk/hix/>

<http://www.volby.cz>

<http://www.votewatch.eu/>

10. Resumé

Demokratický deficit Evropské unie

Evropský parlament v legislativním procesu EU – srovnání s postavením Spolkového sněmu

Tato diplomová práce zkoumá demokratický deficit Evropské unie na srovnání postavení Evropského parlamentu v rámci legislativního procesu Evropské unie a Spolkového sněmu v rámci legislativního procesu Německa. Srovnání s německým Spolkovým sněmem jsem si vybral proto, že německý politický systém a legislativní proces se nejvíce ze všech politických systémů členských států podobá tomu v Evropské Unii. Účelem práce je pak zjistit, do jaké míry můžeme po posilování Evropského parlamentu v posledních letech stále hovořit o demokratickém deficitu Evropské unie v tom smyslu, že by občané Evropské unie a jimi zvolení zástupci byli vyřazeni z efektivní účasti na přijímání legislativních aktů.

Práce je rozdělena na tři části. První část se věnuje souvislosti demokratického deficitu Evropské unie s postavením Evropského parlamentu podle několika nejznámějších autorů zabývajících se tématem evropské integrace

Druhá část je věnována legislativnímu procesu v Německu se zaměřením na postavení a roli Spolkového sněmu při jednotlivých typech legislativního procesu, jakožto zákonodárného tělesa, se kterým práce posléze komparuje postavení Evropského parlamentu. Tato část neopomíjí ani vazbu Spolkového sněmu na Spolkovou vládu, která je, podobně jako v Evropské Unii Evropská komise, významnou součástí celého legislativního procesu.

Poslední a hlavní část se pak věnuje postavení Evropského parlamentu v rámci legislativního procesu. Její první polovina je věnována snahám Evropského parlamentu o posilování svých pravomocí v souvislosti s jednotlivými změnami základních smluv tak, jak šly po sobě, a co za následek měly tyto změny pro naše srovnání. Druhá polovina této části se pak zabývá politickou praxí na půdě Evropského parlamentu a jejím dopadem na legislativní proces. Na závěr je pak učiněno srovnání mezi Evropským parlamentem a Spolkovým sněmem o jejich moci ovlivňovat zákonodárný

proces a výsledné legislativní akty a navrhnuté změny, které by měly vést k efektivnější účasti evropských občanů prostřednictvím svých zástupců na přijímané legislativě.

Klíčová slova: Evropská unie, demokratický deficit, legislativní proces

11. Summary

The democratic deficit of the European Union

The European Parliament in the legislative process of the European Union – in comparison with the position of the Bundestag

This thesis examines the democratic deficit of the European Union based on the comparison of the position of the European Parliament in the legislative process of the European Union and the Bundestag in German legislative process. I chose the comparison with the Bundestag because out of all the Member States, the German political system and its legislative process resembles the one of the European Union the most. The purpose of this thesis is to determine whether and to what extent, taking into consideration the strengthening of the European Parliament in recent years, we can still discuss the democratic deficit of the European Union, when the European Union citizens and their elected representatives were excluded from effective participation in the adoption of legislative acts.

The thesis is divided into three parts. The first part deals with the context of the democratic deficit of the European Union within the role of the European Parliament according to a number of leading authors on the issue of European integration.

The second part is devoted to the legislative process in Germany, focusing on the position and role of the Bundestag in different types of legislative process, as a legislative body to which the European Parliament is being compared to. This section does not neglect the link of the Bundestag to the Federal Government, which is similar to the European Commission in the European Union, being an important part of the legislative process.

The last and main part is devoted to the position of the European Parliament in the legislative process. The first half is devoted to the European Parliament's endeavour to strengthen its competence in relation to each amendment to Founding Treaties (in

order of their conclusion) and what impact those changes had for our comparison. The second part deals with political practice in the European Parliament and its impact on the legislative process. In conclusion, a comparison of the European Parliament and the Bundestag on their power to influence the legislative process and the resulting legislative acts and on the proposed changes, which should lead to more effective participation of European citizens on adopting law through their representatives, is made.

Key words: European Union, democratic deficit, legislative process