

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra evropského práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE
Právní postavení poslanců Evropského parlamentu

Vedoucí diplomové práce: **Doc. JUDr. Pavel Svoboda, D.E.A.**

Diplomant: **Marek Hannibal**, 5. ročník
Bělocerkevská 10, 100 00 Praha 10

Rok zpracování diplomové práce: 2006

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 24. dubna 2006

Marek Hannibal

Mé poděkování patří vedoucímu diplomové práce, panu docentovi Pavlovi Svobodovi, jakož i celé Katedře evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy za velmi vstřícný přístup a cenné rady při psaní této diplomové práce.

Obsah

Úvod.....	5
1. Poslanci Evropského parlamentu v institucionálním rámci.....	8
2. Mandát poslance Evropského parlamentu.....	14
2.1 Vznik mandátu poslance Evropského parlamentu.....	16
2.2 Zánik mandátu poslance Evropského parlamentu.....	24
2.3 Nastupování náhradníků.....	26
3. Právní záruky nezávislého výkonu mandátu.....	29
3.1 Charakter mandátu.....	29
3.2 Neslučitelnost funkcí.....	31
3.3 Vyloučení soukromých finančních zájmů poslanců.....	34
3.4 Výsady a imunity.....	35
3.4.1 Indemnita.....	37
3.4.2 Imunita v užším smyslu	38
3.4.3 Řízení o zbavení poslanecké imunity.....	45
3.4.4 Volný pohyb poslanců Evropského parlamentu.....	47
3.5 Odměny a finanční náhrady.....	49
4. Disciplinární opatření Evropského parlamentu.....	53
5. Závěr.....	56
Literatura a právní předpisy.....	59

ÚVOD

Rok 2004 bude v učebnicích mapujících historii evropské integrace zapsán jako rok pátého rozšíření Evropského společenství. Rozšíření, unikátní co do počtu států, obyvatelstva a rozsahu, znamená pro Českou republiku - vedle dalších devíti zemí - změny nejen v politické, sociální, ale především v právní rovině. Občané České republiky, jakož i občané Evropské unie v České republice žijící, již jeden měsíc po datu přistoupení volili čtyřadvacet zástupců v Evropském parlamentu. Výsledkem celoevropských voleb, konaných na základě přímého a všeobecného hlasovacího práva, bylo ustanovení 732 poslanců, kteří zastupují lid členských států Evropské unie v jejím institucionálním soukolí. Účast přímo volených zástupců na rozhodovacím procesu poskytuje rozhodnutím a právním normám prvek legitimacy. Právní postavení samotných poslanců Evropského parlamentu je upraveno evropským komunitárním právem. Do značné míry je však ovlivněno i vnitrostátním právem jednotlivých členských států. Tato specifická situace dává podnět k zamyšlení nad tím, jaké právní normy se dotýkají poslanců zvolených na území České republiky. Zkušenost s vývojem některých aspektů právního postavení poslanců Evropského parlamentu může být konfrontována se zkušeností domácí, českou, a zajisté určité její aspekty mohou být zdrojem inspirace i pro českou konstitucionalistiku.

V práci o právním postavení poslanců Evropského parlamentu jsem se snažil určit ty momenty, které poslance odlišují od ostatních občanů a které přispívají k fungování Evropského parlamentu jako celku. Svoji pozornost jsem zaměřil zejména na určení a analýzu institutů, které definují záruky svobodného a nezávislého výkonu poslaneckého mandátu. Nezávislý výkon poslaneckého mandátu je klíčovým aspektem zajišťujícím nezávislost celého parlamentního sboru. V případech, kdy komunitární právo přímo odkazuje na vnitrostátní úpravu, věnuji širší prostor postavení poslanců, kteří jsou voleni na území České republiky. Optikou zajištění nezávislého mandátu se rovněž snažím předložit analýzu statutu poslanců Evropského parlamentu přijatého v roce 2005.

Cílem této práce tedy není podat souhrn jednotlivých ustanovení primárního práva, ke smlouvám připojených protokolů a jednotlivých článků Jednacího řádu Evropského parlamentu, které se přímo týkají poslanců a přiznávají jim určitá oprávnění nebo ukládají povinnosti. Úplný výčet práv a povinností poslanců nebyl mým záměrem ani cílem.

Při psaní této práce jsem většinou pracoval s komunitárními právními předpisy v cizím jazyce. Pokud byly k dispozici oficiální překlady do češtiny, používal jsem toto české znění. V několika případech jsem se však setkal s nepřesným nebo nesprávným překladem – zejména v případě Jednacího řádu Evropského parlamentu. V těchto situacích jsem se snažil o co nejvyšší možnou míru doslovnosti a správnosti překladu.

S překvapím jsem zaznamenal, jak málo se odborná literatura věnuje analýze právního postavení poslanců Evropského parlamentu. Většinou se tomuto tématu velmi obecně věnují knihy o evropském ústavním právu české, anglické a francouzské provenience. Bohužel postavení poslanců věnují pouhých několik stránek. Samostatné publikace jsou výjimkou. Ani širší oblast kandidátských a studentských prací neposkytuje příliš velký výběr. Určitým aspektům právního postavení poslanců se věnují i některé studie vypracované sekretariátem Evropského parlamentu. Jde zejména o komparativní studie týkající se rozsahu imunit poslanců v jednotlivých členských státech EU.

Úvodní kapitola této práce pojednává o postavení poslance Evropského parlamentu v jeho širších souvislostech. V této části je vymezen přehled právních předpisů, které jsou určující pro postavení a agendu Evropského parlamentu jako instituce Evropské unie. V další kapitole této práce se zabývám vymezením poslaneckého mandátu, určením momentu a způsobu jeho vzniku, skutečností vedoucích k jeho zániku a otázkách spojených s nastoupením náhradníka v případě uprázdnění mandátu během funkčního období parlamentu. Ve třetí kapitole věnuji zvláštní pozornost jednotlivým zárukám nezávislého postavení poslance. Jde o charakter volného mandátu a otázky neslučitelnosti, které jsou parciálně upraveny i vnitrostátním právem členských států. Významnou zárukou nezávislosti představují imunity a výsady poslanců, které poslance

sice vyčleňují z obecného právního rámce, zato jsou účinnou garancí funkčnosti parlamentu jako celku. Otázky imunit poslanců jsou částečně upraveny rovněž vnitrostátním právem. Z tohoto důvodu podrobně analyzuji jednotlivé případy jmenované v čl. 27 Ústavy, který jinak pojednává o poslancích a senátorech Parlamentu České republiky. Problematickým se jeví teoretické určení jednotlivých možných situací ochrany poslanců, zvolených na území České republiky, s ohledem na střet komunitární a vnitrostátní ochrany. V těchto případech jsem se snažil dát odpověď na nejasné otázky, které by mohly v praxi nastat. Zárukou nezávislého výkonu mandátu představují rovněž i otázky platu a finančních náhrad. Fenomémem několika desetiletí byla otázka jednotného statutu poslanců a zejména kvůli otázkám platovým byla tato úprava přijata až v roce 2005. Přitom jde z hlediska právního o významnou událost, která měla za cíl sjednotit některé aspekty právního postavení poslanců. Disciplinárními opatřeními Evropského parlamentu se zabývá samostatná kapitola. Pohrůžka uložením disciplinárního opatření je specifickou zárukou nerušeného průběhu zasedání Evropského parlamentu.

Na tomto místě bych se rád zastavil u pojmu *poslanec* Evropského parlamentu. Zakládací smlouvy užívají termín zastupitel nebo zástupce (v anglickém jazyce *Representative*, ve francouzštině *représentant*). Novelou Aktu o všeobecných a přímých volbách z roku 2002¹ byl pojem zastupitel nahrazen termínem člen Evropského parlamentu (v angličtině *Member*, ve francouzštině *membre*). Jednací řád Evropského parlamentu hovoří o poslancích (v angličtině *Member*, ve francouzštině *député*). Stejný termín užívá nově schválený statut poslanců Evropského parlamentu². V této práci užívám termíny zastupitel, člen a poslanec jako synonyma.

¹ čl. 1 Rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. 6. 2002 a 23.9. 2002, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom

² Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005 o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu, UV (2005) L262/1

1. POSLANCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU V INSTITUCIONÁLNÍM RÁMCI

Předtím, než se začnu zabývat samotným právním postavením poslance Evropského parlamentu, tj. definovat mandát a některá oprávnění a privilegia s ním spojená, je nutno se stručně zastavit u institucionálního rámce evropských společenství. Klíčovou je rovněž otázka počtu poslanců, který v průběhu desetiletí evropské integrace průběžně narůstal až na současných 732 poslanců. V této souvislosti je nutno připomenout přítomnost tzv. pozorovatelů na jednáních Evropského parlamentu, a to v souvislosti s rozšířením Evropské unie. V poslední části této kapitoly se zabývám právními normami, které upravují pravomoci, organizaci a vnitřní poměry v Evropském parlamentu. Uvědomuji si, že otázka právního základu by měla vždy předcházet výkladu dalšímu. V rámci této kapitoly ji však dávám na závěr a zároveň se snažím o podání charakteristiky Jednacího řádu, který je projevem principu autonomie uspořádat své vnitřní poměry za účelem dosažení cílů určených primárním právem³. To vše při vědomí, že jde o součást úvodu, který předchází samotnému výkladu o mandátu poslance Evropského parlamentu.

Evropský parlament je orgánem Evropských společenství, který je na základě ustanovení primárního práva pověřen uskutečňováním úkolů svěřených společenství. Dalšími základními orgány - institucemi v užším smyslu – jsou Rada, Komise, Soudní dvůr a Účetní dvůr. Tyto orgány jednají v mezích působnosti, které jim svěřují zakládací smlouvy⁴. Jednají nezávisle, jejich postavení je upraveno ve smlouvách. Nejsou nadány právní subjektivitou, jednají jménem společenství⁵. Mezi další orgány patří orgány s právní subjektivitou, ale i ty bez právní subjektivity, orgány s poradní nebo kontrolní funkcí.

³ Jacqué, J. P. – Droit institutionnel de l'Union européenne, 2^e édition. Paříž: Dalloz, 2003. str. 205

⁴ srov. čl. 7, odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství; čl. 3, odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

⁵ Lenaerts, K., van Nuffel, P. – Constitutional law of the European Union, 2. vydání. Londýn: Thomson, 2005, str. 384

Evropský parlament jako sbor zástupců národních parlamentů členských států společenství vznikl sloučením původních tří shromáždění⁶ společenství na základě článků 1 a 2 Úmluvy o některých společných orgánech Evropských společenství ze dne 25. března 1957⁷. Nově vzniklé jednotné Shromáždění bylo orgánem všech tří Společenství. Od roku 1979 je toto shromáždění přímo voleno ve všeobecných volbách. Již od padesátých let jsou patrné snahy jeho členů nazývat toto shromáždění ve vlastních aktech jako „Evropské parlamentní shromáždění“⁸ a jako „Evropský parlament“⁹ od roku 1962. Ne však dřív než v roce 1986 se názvu „Evropský parlament“ dostalo formálního uznání i v primárním právu, a to na základě Jednotného evropského aktu¹⁰. Sluší se dodat, že název Shromáždění ze zakládacích smluv definitivně zmizel až po přijetí Maastrichtské smlouvy.

Evropský parlament se skládá ze zástupců lidu států sdružených ve Společenství¹¹. Jeho posláním je hájit zájmy národů členských států EU¹². Na rozdíl od ostatních orgánů je Evropský parlament jediným přímo voleným orgánem Evropské unie. Smlouva o Evropské unii, kterou byly výrazně posíleny pravomoci Evropského parlamentu, zejména zavedením legislativní procedury spolurozhodování, hovoří ve svém úvodním ustanovení o „svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům“¹³.

Oproti převážně konzultativnímu a kontrolnímu orgánu z doby počátků evropské integrace se Evropský parlament během pěti desetiletí proměnil ve významného činitele procesu přijímání evropské legislativy. Někteří autoři dokonce hovoří o

⁶ Tyto sbory se nazývaly: *Obecné shromáždění* podle Smlouvy o založení uhlí a oceli a *Shromáždění* podle Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

⁷ Úmluva byla spolu se Smlouvou o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství ze dne 8. dubna 1965 – tzv. Slučovací smlouvou – zrušena čl. 9 Amsterodamské smlouvy

⁸ Rezoluce z 20. března 1958, ÚV 1958, str. 6

⁹ Rezoluce ze 30. března 1962, ÚV 1962, str. 1045

¹⁰ čl. 3, odst. 1 Jednotného evropského aktu.

¹¹ srov. čl. 189, odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství a čl. 107 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

¹² Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. – Evropské právo. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004. str. 145

¹³ čl. 1 Smlouvy o Evropské unii

bikamerálním systému¹⁴. Přestože Evropský parlament má v současnosti významný vliv na legislativní proces Evropské unie, není možné jej srovnávat s parlamenty členských států¹⁵. Jeho pravomoci je možno členit na kontrolní, legislativní (včetně pravomoci v oblasti přijímání rozpočtu) a pravomoci ve vnějších vztazích¹⁶.

Sídlo Evropského parlamentu je na základě čl. 289 Smlouvy o založení Evropského společenství určeno vládami členských států vzájemnou dohodou. O sídle se od počátku vzniku Evropského parlamentu vedly spory¹⁷. Podle Prvního rozhodnutí o sídle orgánů z 12. prosince 1992 má Evropský parlament sídlo ve Štrasburku. Zde se koná dvanáct plenárních zasedání ročně, včetně zasedání, na kterém se přijímá rozpočet. Zasedání, která se konají nad rámec těchto dvanácti zasedání, se konají v Bruselu. V Bruselu se rovněž konají schůze výborů, předsednictva, konference předsedů a poslaneckých klubů. Generální sekretariát Evropského parlamentu a jednotlivá jeho oddělení sídlí v Lucemburku.

Rozhodnutí z 12. prosince 1992 stvrdilo předcházející praxi. Amsterodamská smlouva dala tomuto rozhodnutí status primárního práva tím, že jej inkorporovala do Protokolu o umístění sídel orgánů a některých subjektů a útvarů Evropských společenství a Europolu. Evropský parlament sice požívá autonomní svobody uspořádat si své interní záležitosti na základě svého rozhodnutí¹⁸, v otázce místa zasedání se musí podřídit rozhodnutí členských států¹⁹.

Rozšíření Evropské unie v roce 2004 se promítlo i do počtu členů Evropského parlamentu. V průběhu několika desetiletí evropské integrace počet poslanců Evropského parlamentu vždy postupně rostl v souvislosti s každým rozšířením a po sjednocení Německa. Na základě ustanovení smlouvy z Nice nesmí počet jeho členů

¹⁴ Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M. – The European Parliament. 6th edition. Londýn: John Harper Publishing, 2005. str. 3

¹⁵ Nugent, N. – The Government and Politics of the European Union. 5th edition. Spojené království: Palgrave MacMillan, 2003. str. 203

¹⁶ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R., - c.d., str. 150

¹⁷ Blahož, J., Klíma, K., Skála, J., - Ústavní právo Evropské unie. Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2003. str. 316

¹⁸ srov. čl. 199 Smlouvy o založení Evropského společenství

¹⁹ srov. čl. 128 Jednacího řádu

překročit 732²⁰. Celkový počet poslanců ve volebním období 1999 až 2004 byl 626, od roku 2004 se Evropský parlament skládá ze 732 volených zástupců. Dva největší poslanecké kluby Evropského parlamentu mají v současnosti více členů než měl celý Evropský parlament na samém počátku evropské integrace²¹.

Rozdělení počtu mandátů na jednotlivé členské státy přibližně respektuje počet obyvatel členských států; z důvodu zajištění dostatečného zastoupení širší politické reprezentace jsou menší státy mírně zvýhodněny. Poměr počtu obyvatel na jednoho poslance je tedy vyšší u velkých států v čele s Německem než u malých států jako je Malta a Lucembursko. Počet poslanců volených na území České republiky je stanoven na 24²². Po plánovaném rozšíření Evropské unie o Rumunsko a Bulharsko²³ se počet poslanců Evropského parlamentu dočasně zvýší na 785. Po volbách do Evropského parlamentu v roce 2009 celkový počet poslanců nesmí převýšit 736²⁴. Ve volebním období 2009 - 2014 bude v Evropském parlamentu působit 22 poslanců zvolených na území České republiky.

V přechodném období mezi 1. květnem 2004 a počátkem současného volebního období Evropského parlamentu byli zástupci České republiky spolu se zástupci dalších devíti nových členských států jmenováni národními parlamenty²⁵. Počet poslanců Evropského parlamentu se dočasně zvýšil z 626 na 788. V praxi však šlo pouze o aktivní účast na jednom plenárním zasedání Evropského parlamentu.

V souvislosti s počtem a postavením poslanců je třeba se zmínit o postavení pozorovatelů - zástupců nových členských států s omezenými poslaneckými právy. Jedná se o členy národních parlamentů ze států, které uzavřeli smlouvu o přistoupení k Evropské unii. Jde o prozatímní řešení situace, kdy přístupová jednání jsou

²⁰ srov. čl. 189 Smlouvy o založení Evropského společenství

²¹ Obecné shomáždění mělo původně 198 členů

²² srov. čl. 190 odst. 2. Smlouvy o založení Evropského společenství a čl. 108 odst. 2. Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

²³ Datum vstupu je v době psaní této práce plánován na 1. leden 2007

²⁴ čl. 9 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharska a Rumunska

²⁵ čl. 25 odst. 2 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie

ukončena a kdy rozšíření o nový členský stát ještě nenabylo právní účinnosti. Evropský parlament na základě rozhodnutí Konference předsedů pozve zástupce národních parlamentů podle budoucího počtu volených poslanců v této zemi. Pozorovatelé mají omezená práva; mohou se aktivně zúčastnit schůzí výborů, na kterých mohou promluvit k projednávané otázce, nemají však hlasovací právo. Mohou sledovat průběh plenárního zasedání, nemohou však aktivně do jednání pléna zasahovat ani se účastnit hlasování. Poslanecké kluby Evropského parlamentu však mohou pozorovatelům umožnit plnou účast i hlasovací práva během jednání svých orgánů. Takto se v období od 1. května 2003 do data rozšíření aktivně zúčastnilo 162 pozorovatelů z 10 přistupujících zemí. Obdobná je situace od 26. září 2005 do data přistoupení Rumunska a Bulharska. V době psaní této práce působilo v Evropském parlamentu 35 pozorovatelů z Rumunska a 18 z Bulharska. Vliv pozorovatelů na činnost Evropského parlamentu není mizivý, z praktického hlediska mohou výsledná hlasování ovlivnit přesvědčivostí svých argumentů a rovněž na základě zákulisních jednání.

Praxe přizvat pozorovatele na jednání Evropského parlamentu vznikla v souvislosti se sjednocením Německa. 16 milionů východních Němců bylo od července 1990 zastoupeno 18 pozorovateli, kteří byli nominováni nejprve východoněmeckým parlamentem a posléze i německým Spolkovým sněmem²⁶. Nárůst počtu poslanců Evropského parlamentu volených v Německu se však uskutečnil až po složitých jednáních, průlom přinesly výsledky Evropské rady v Edinburgu z prosince 1992.

Organizace a zásady týkající se fungování Evropského parlamentu se řídí ustanoveními primárního práva²⁷, Aktem o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách z 20. září 1976, od volebního období 2009 – 2014 rovněž i rozhodnutím Evropského parlamentu o přijetí statutu poslanců Evropského

²⁶ Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M. – c. d., str. 27

²⁷ srov. samostatné oddíly: čl. 189 - 201 Smlouvy o založení Evropského společenství; čl. 107-114 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

parlamentu²⁸. Hlavním pramenem upravujícím vnitřní poměry zastupitelského sboru je jeho Jednací řád.

Evropský parlament má pravomoc upravovat si autonomně svou vlastní organizaci²⁹. Jednací řád přijímá Evropský parlament na základě čl. 199 Smlouvy o založení Evropského společenství většinou hlasů všech členů. Pokud není stanoveno jinak, vstupují změny Jednacího řádu v platnost prvním dnem dílčího zasedání, které následuje po jejich přijetí³⁰. Jednací řád je projevem autonomie Evropského parlamentu upravit si na základě svého rozhodnutí vlastní uspořádání a způsob výkonu pravomocí, které mu byly svěřeny primárním právem. Jednací řádem jsou upraveny nejen procedurální otázky vnitřního chodu, ale zároveň i práva a složení orgánů Evropského parlamentu, jakož i práva jednotlivých členů³¹. Evropský soudní dvůr výslovně přiznal Evropskému parlamentu právo na vnitřní uspořádání svých záležitostí³². Limity práva na autonomní uspořádání vnitřních záležitostí představují ustanovení primárního práva. Jednací řád nemůže být v rozporu s ustanovením základních smluv. Zároveň z povahy Jednacího řádu vyplývá nutnost respektovat práva třetích osob. Stejně tak je Evropský parlament povinen zachovávat smluvně stanovená práva členských států na určení sídla Evropského parlamentu³³.

²⁸ Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005 o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu, UV (2005) L262/1

²⁹ Simon D., Komunitární právní řád. Praha: ASPI, a.s., 2005. str. 231

³⁰ čl. 202, odst. 3 Jednacího řádu

³¹ Schwarze, J. - EU-Kommentar. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. str.1774

³² např. Věc 208/80 Lord Bruce of Donington; Věc C-314/91 Beata Weber v Evropský parlament

³³ např. Věc 345/95 Francie v Evropský parlament

2. MANDÁT POSLANCE EVROPSKÉHO PARLAMENTU

O vlastním právním postavení členů parlamentu můžeme mluvit teprve při úplném uplatnění myšlenky zastupitelské demokracie³⁴. Tato je založena na principu politické reprezentace. Mezi lidem a zastupitelským sborem se vytváří pomocí politické reprezentace stav, který umožňuje reprezentantům jednat, jakoby jednal lid sám. Demokratické instituce jednají jménem lidu a lid je skrze ně a prostřednictvím jejich činnosti přítomný³⁵. Smlouva o Ústavě pro Evropu, která nebyla členskými státy ratifikována, dokonce výslovně stanovila princip zastupitelské demokracie jako jednu ze zásad, na níž je založeno fungování Evropské unie³⁶. Zakládací smlouvy hovoří o procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům³⁷. K plnému porozumění pojmu zastupitelská neboli reprezentativní demokracie je třeba poznamenat, že poslanci nejsou mandatáři svých voličů, nýbrž jsou zastupitelé veškerého lidu. Poslanci slouží zájmu celého území, nikoli pouze zájmu svého obvodu³⁸; jsou nositeli mandátu ve jménu všeho lidu a nikoliv jen volebního obvodu, ve kterém byli zvoleni³⁹.

Smlouva o založení Evropského společenství výslovně hovoří o "zastupitelích, kteří zastupují v Evropském parlamentu lid členských států sdružených ve Společenství"⁴⁰. Poslanci tedy nezastupují pouze členské státy, jejichž jsou státními příslušníky, ani státy, ve kterých byli zvoleni. Opačný názor by byl v rozporu nejen s principem zastupitelské demokracie, nýbrž by byl i nepochopením ustanovení smlouvy. Je proto třeba odmítnout tvrzení, že poslanci Evropského parlamentu jsou reprezentanty svých voličů a že poslanci zvolení na území České republiky jsou zástupci jejich obyvatel⁴¹. Od této koncepce se příliš nevzdaloval text Smlouvy o Ústavě pro Evropu,

³⁴ Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. - Slovník veřejného práva československého, Svazek III. Brno: Polygrafia – Rudolf M Rohrer, 1934, str. 16

³⁵ Klokočka, V. – Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 1996. str. 136

³⁶ srov. čl. I-46 Smlouvy o Ústavě pro Evropu

³⁷ srov. čl. 1 Smlouvy o Evropské unii

³⁸ Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. – c.d., Svazek III., str. 16

³⁹ Klokočka, V. – c.d., str. 141

⁴⁰ srov. čl. 190 Smlouvy o založení Evropského společenství; podobně i čl. 108 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

⁴¹ srov. důvodová zpráva k zákonu č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

kteřá v souvislosti s ustanoveními týkajícími se Evropského parlamentu nehovoří o zástupcích lidu, ale toliko o zástupcích občanů Unie⁴².

Souhrn práv a povinností, jimiž je nadán člen Evropského parlamentu, definuje mandát poslance (z lat. *mandatum* = úkol, pověření, zmocnění, plná moc). V obecném smyslu znamená mandát zmocnění k výkonu funkce poslance jako voleného člena parlamentu⁴³. Mandát je tedy pevně spojen s členstvím v zastupitelském sboru, vzniká v okamžiku vzniku členského vztahu a zaniká v případě zániku členství⁴⁴. Právním postavením poslanců je označen souhrn jejich práv a povinností, které slouží k zajištění záruky jejich volného mandátu a ochranu jejich nezávislosti. Účelem tohoto zvláštního postavení poslanců je zajištění jejich nezávislosti a slouží funkčnosti Parlamentu v širším smyslu. Zvláštní postavení zastupitelů neslouží k soukromým zájmům či osobním výhodám, nýbrž slouží zájmu celého parlamentu jako celku⁴⁵.

Mandát poslance je definován sumou práv a povinností, které se vztahují k osobě člena Parlamentu. Právní postavení poslanců Evropského parlamentu je rámcově upraveno zakládacími smlouvami. Obecné podmínky výkonu poslaneckého mandátu a některá oprávnění týkající se poslanců nalezneme i v Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství, v Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách z 20. září 1976, jakož i v Jednacím řádu Evropského parlamentu. Od počátku volebního období 2009 - 2014, kdy vstoupí v účinnost i rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu, se tak naplní desítky let trvající jednání o sjednocení některých aspektů postavení poslanců zvolených v různých členských státech Evropské unie. Právní postavení poslanců Evropského parlamentu se však řídí i normami vnitrostátního práva. Jde

⁴² čl. I-20 Smlouvy o Ústavě pro Evropu; blíže ke koncepci vytváření Unie z vůle států a občanů - Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M. a kol. *Ústava pro Evropu, komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. str. 5

⁴³ Hendrych, D. a kol. - *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 356; Madar Z. a kol. - *Slovník českého práva*, 1. díl. 3. rozšířené vydání. Praha: Linde 2002, str. 660

⁴⁴ srov. Pavlíček, V. a kol. - *Ústavní právo a státověda*, II. díl *Ústavní právo ČR, část 1*. Praha: Linde, 2001. str. 253

⁴⁵ Uppenbrink, E. - *Das Europäische Mandat – Status der Abgeordneten des Europäischen Parlaments*. Berlín: Duncker & Humblot, 2004, str. 24

zejména o otázky privilegií a imunit, které jsou za určitých podmínek závislé na vnitrostátní úpravě. Členské státy rovněž mohou upravit rozsah ustanovení o neslučitelnosti nad rámec stanovený komunitárním právem.

2.1 Vznik mandátu poslance Evropského parlamentu

Poslanci Evropského parlamentu jsou voleni ve všeobecných a přímých volbách⁴⁶. Systém voleb do Evropského parlamentu je upraven rámcově v zakládacích smlouvách. Zásady voleb do Evropského parlamentu upravuje Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách z 20. září 1976⁴⁷. Voleb do Evropského parlamentu se rovněž týká směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky⁴⁸. Samotnou organizaci voleb do Evropského parlamentu přenechává komunitární právo jednotlivým členským státům. Česká republika přijala v roce 2003 zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

Původně měli na složení Evropského parlamentu vliv zastupitelské sbory členských států Evropského společenství. Až do roku 1979 byli zastupitelé delegováni národními parlamenty z řad svých poslanců. Nicméně již v původním znění Smlouvy o založení Evropského společenství⁴⁹ bylo obsaženo ustanovení, kterým byl předpokládán vznik jednotné volební procedury ve všech členských státech. Podle jeho původního znění⁵⁰ byl Evropský parlament oprávněn vypracovat návrh na všeobecné a přímé volby konané jednotným postupem ve všech členských státech. Rada pak měla přijmout jednomyslně odpovídající ustanovení a doporučit členským státům jejich přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.

⁴⁶ srov. čl. 190 Smlouvy o založení Evropského společenství; čl. 108 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

⁴⁷ Akt o volbě zastupitelů je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euroatom

⁴⁸ Směrnice Rady č. 93/109/ES z 30. prosince 1993

⁴⁹ srov. čl. 108 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

⁵⁰ pův. znění čl. 138 odst. 3, který po přečíslování Amsterodamskou smlouvou je nyní obsažen v čl. 190, odst. 5

Na základě tohoto postupu byl přijat Akt o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách z 20. září 1976. Původní předpis z roku 1976 byl novelizován v roce 2002⁵¹. Akt o volbě zastupitelů upravil základní principy týkající se volebního systému v členských státech a stanovil některé náležitosti týkající se mandátu členů zastupitelského orgánu Společenství. Délka volebního období byla stanovena na 5 let⁵², poslanci nesměli být vázáni žádnými pokyny ani příkazy, byla stanovena pravidla týkající se neslučitelnosti funkcí. Akt z roku 1976 ovšem výslovně umožnil souběžné členství v Evropském parlamentu se členstvím v parlamentu členského státu. Akt dále obsahoval ustanovení týkající se rozdělení počtu křesel mezi členskými státy a upravil způsob určení období konání voleb. Očekávaný vznik jednotné volební procedury shodné ve všech členských státech však nebyl uskutečněn. Akt o volbě zastupitelů tak výslovně umožnil každému členskému státu, aby upravil volební proceduru na svém území vnitrostátními předpisy⁵³.

Akt o volbě zastupitelů byl několikrát změněn, zejména se tak stalo v důsledku přistoupení nových států ke Společenství. Nejdůležitější a celkové koncepce se dotýkající novela však byla přijata v roce 2002. Stalo se tak poté, co znění čl. 190 (dříve čl. 138) Smlouvy o založení Evropského společenství bylo poněkud oslabeno Amsterdamskou smlouvou. Volby na základě přímého všeobecného hlasovacího práva se podle nového znění mají konat buď jednotným volebním postupem anebo podle zásad společným všem členským státům⁵⁴.

Po přijetí novely Aktu v roce 2002 jsou poslanci Evropského parlamentu voleni podle zásad poměrného zastoupení na základě kandidátních listin nebo jednotlivých převoditelných hlasů. Členské státy však mohou umožnit hlasování na základě kandidátní listiny s přenositelnými hlasy⁵⁵, dále mohou zřizovat pro volby do Evropského parlamentu volební obvody nebo jiným způsobem dále členit své volební

⁵¹ Rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. 6. 2002 a 23.9. 2002, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom

⁵² čl. 3 Aktu o volbě zastupitelů

⁵³ čl. 7 Aktu o volbě zastupitelů

⁵⁴ čl. 190 odst. 4 Smlouvy o založení Evropského společenství

⁵⁵ čl. 1 konsolidovaného znění Aktu

oblasti⁵⁶ a stanovit minimální práh pro přidělení mandátu, aniž by přesahoval 5% odevzdaných hlasů⁵⁷. Vnitrostátními předpisy se však členské státy nemohou dotknout poměrného charakteru volebního systému⁵⁸. Novelou Aktu z roku 2002 formálně došlo rovněž k úpravě názvu Aktu, ve kterém slovo zastupitel bylo nahrazeno pojmem člen Evropského parlamentu⁵⁹.

Volby do Evropského parlamentu se konají v den a hodiny určené jednotlivými členskými státy. Pro všechny členské státy však spadá tento den do téhož období, které začíná ve čtvrtek ráno a končí následující nedělí. Volby se konají v odpovídajícím období posledního roku pětiletého období. Doba konání voleb určí po konzultaci s Evropským parlamentem na základě jednomyslnosti Rada a to alespoň jeden rok před uplynutím pětiletého období.

Za účelem posílení politického rozměru evropské integrace bylo na počátku 90. let minulého století Maastrichtskou smlouvou zavedeno občanství Evropské unie, svým charakterem sekundární k občanství jednotlivých členských států. Otázka, kdo je občanem členského státu, zůstává upravena vnitrostátními předpisy. Komunitární právo tyto předpisy nesbližuje a nestanovuje ani základní požadavky nad rámec mezinárodního práva. Občanství EU se vyznačuje dílčími občanskými a politickými právy ve vztahu k členským státům, Evropské unii a Evropským společenstvím⁶⁰. Především jde o aktivní a pasivní právo ve volbách do Evropského parlamentu a ve volbách do orgánů územní samosprávy v členských státech Evropské unie. Dále jde o právo na diplomatickou a konzulární ochranu, právo na volný pohyb a pobyt na území kteréhokoli členského státu za podmínek stanovených komunitárním právem, petiční právo a právo obrátit se za určitých podmínek na ombudsmana.

⁵⁶ čl. 2 konsolidovaného znění Aktu

⁵⁷ čl. 3 konsolidovaného znění Aktu

⁵⁸ čl. 7 odst. 2 konsolidovaného znění Aktu; V této souvislosti je proto třeba uvést na pravou míru tvrzení, že členské státy disponují výsostným právem využít pro volby do Evropského parlamentu buď volebního systému většinového anebo poměrného, jak tvrdí důvodová zpráva k zákonu č. 62/2003 o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

⁵⁹ čl. 1, odst. 1 Rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. 6. 2002 a 23.9. 2002

⁶⁰ Týč, V., Křepelka, F., Munková, J., Pikna, B., Rozehnalová, N., Tomášek, M. - Lexikon – Právo Evropské unie. Ostrava: Jiří Motloch – Sagit, 2004. str. 146

Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu⁶¹. Podrobnou úpravu týkající se voleb do Evropského parlamentu nalezneme ve směrnici Rady č. 93/109/ES⁶². Směrnice definuje podmínky, jež musí splnit státní příslušník jiného členského státu, pokud volí nebo kandiduje ve státě, ve kterém má bydliště. Nikdo nesmí v týchž volbách do Evropského parlamentu volit více než jednou a nikdo nesmí kandidovat v týchž volbách ve více než jednom státě⁶³. Voličem Společenství je každý občan Unie, který je oprávněn volit ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě svého bydliště⁶⁴. Občanem Společenství oprávněným kandidovat je každý občan Unie, který má právo být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě svého bydliště⁶⁵. Musí-li státní příslušníci členského státu bydliště, aby mohli být voleni, být jeho státními příslušníky po určitou minimální dobu, je občanům Unie přiznáno splnění této podmínky, jsou-li po tuto dobu státními příslušníky kteréhokoliv členského státu⁶⁶. Pokud jsou státní příslušníci členského státu bydliště povinni pro výkon práva volit nebo být volen mít ve volebním obvodu členského státu bydliště po určitou minimální dobu, považuje se tato podmínka u voličů Společenství a občanů Společenství oprávněných kandidovat za splněnou, pokud měli po odpovídající dobu bydliště v jiných členských státech. Tímto však nejsou dotčeny zvláštní podmínky týkající se délky pobytu v daném volebním okrsku nebo správním obvodu⁶⁷. Principy stanovené touto směrnicí členské státy transponovaly do vnitrostátního práva. Oprávnění občanů jiných členských států volit ve státě trvalého bydliště je logickým důsledkem svobody volného pohybu osob a je rovněž znakem uplatnění zásady nediskriminace.

⁶¹ čl. 19 odst. 1 a 2 Smlouvy o založení Evropského společenství

⁶² směrnice Rady č. 93/109/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky

⁶³ čl. 4 směrnice Rady č. 93/109/ES; srov. čl. 8 konsolidovaného znění Aktu

⁶⁴ čl. 2 odst. 5 směrnice Rady č. 93/109/ES

⁶⁵ čl. 2 odst. 6 směrnice Rady č. 93/109/ES

⁶⁶ čl. 3 směrnice Rady č. 93/109/ES

⁶⁷ čl. 5 směrnice Rady č. 93/109/ES

Komunitární právo nestanoví žádné další podmínky týkající se způsobilosti volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu. Stanovení pravidel týkajících se dosažení určitého věku voličů a kandidátů přenechává členským státům Evropské unie⁶⁸. S výhradou ustanovení Aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy; poměrný charakter volebního systému však nesmí být dotčen⁶⁹.

Vstupem České republiky do Evropské unie, tedy dnem 1. května 2004, vzniklo občanům České republiky občanství Evropské unie a tím i právo volit své zástupce do Evropského parlamentu. Podmínky výkonu volebního práva a organizaci voleb na území České republiky upravuje zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ze dne 18. února 2003. V souladu s komunitárním právem a českou zkušeností s parlamentní demokracií zákon stanoví zásadu všeobecného, rovného a přímého volebního práva podle zásad poměrného zastoupení⁷⁰. Území České republiky je jedním volebním obvodem⁷¹. Volby konané na území České republiky vyhlašuje prezident republiky na základě rozhodnutí Rady Evropské unie nejpozději 90 dnů před jejich konáním⁷². Na území České republiky se volby konají ve dvou dnech, v pátek a v sobotu.

Právo volit do Evropského parlamentu mají občané České republiky za předpokladu, že nejpozději druhý den voleb dosáhli věku 18 let a nevznikla u nich překážka ve výkonu volebního práva⁷³. U občanů jiných členských států Evropské unie navíc platí, že musí být vedeni po dobu nejméně 45 dnů v evidenci obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel. Občan jiného členského státu EU je v této evidenci veden, pokud má na území České republiky povolení k pobytu. Jen občané vedení v této evidenci mohou požádat o zápis do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu. Překážkou ve výkonu volebního práva, pro kterou se nelze voleb do Evropského parlamentu zúčastnit, je zákonem stanovené omezení osobní

⁶⁸ Manin, P. – *Droit constitutionnel de l'Union européenne*. Paříž: Pedone, 2004. str. 286

⁶⁹ čl. 7 konsolidovaného znění Aktu

⁷⁰ § 2, odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb.

⁷¹ § 2, odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb.

⁷² § 3 zákona č. 62/2003 Sb.

⁷³ § 5 zákona č. 62/2003 Sb.

svobody z důvodu ochrany zdraví lidu⁷⁴ anebo zbavení způsobilosti k právním úkonům podle ustanovení občanského zákoníku⁷⁵.

Poslancem Evropského parlamentu může být na území České republiky zvolen každý občan České republiky a každý občan jiného členského státu, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 21 let a není zbaven způsobilosti k právním úkonům. Občané jiného členského státu musí navíc být vedeni v evidenci obyvatel po dobu 45 dnů a nesmí být zbaveni práva být volen do Evropského parlamentu v členském státě, jehož jsou státním občanem⁷⁶. Podmínkou kladenou na občany jiných členských států Evropské unie není prokázání znalosti českého jazyka. Prokázání znalosti českého jazyka není totiž požadováno po kandidátech - občanech České republiky. Jeho požadavek po občanech jiných členských států by byl v rozporu s principem nediskriminace, jakož i se směrnicí Rady č. 93/109/ES.

Kandidátní listiny pro volby do Evropského parlamentu mohou podávat registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice⁷⁷. V této souvislosti se sluší připomenout, že jak Listina základních práv a svobod⁷⁸, tak i zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, hovoří v souvislosti s politickými stranami toliko o občanech. Právo sdružovat se v politických stranách a hnutích je vázáno na státní občanství. Na území České republiky mohou působit taková sdružení jen pokud sdružují občany České republiky⁷⁹. Členem strany a hnutí může být občan starší 18 let, může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí⁸⁰. Na tvorbu vůle politických stran a hnutí v případě nominace na kandidátní listinu pro volby do Evropského parlamentu mají vliv její členové. Bude záležet na nich, zda využijí možnosti kandidovat občana jiného členského státu. Kandidatura občana jiného členského státu není v praxi neobvyklá.

⁷⁴ zákon č. 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu

⁷⁵ §§ 10 a 855 občanského zákoníku

⁷⁶ § 6 zákona č. 62/2003 Sb.

⁷⁷ § 20 zákona č. 62/2003 Sb.

⁷⁸ srov. čl. 20, odst. 2 Listiny základních práv a svobod

⁷⁹ Pavlíček, V. a kol.- Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář, 2.díl – Práva a svobody, 2. vydání. Praha: Linde, 1999. str. 204

⁸⁰ § 2 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

Vedle právní úpravy průběhu voleb a pravidel vedení volební kampaně zákon upravuje i podmínky soudního přezkumu a definuje přestupky a jiné správní delikty související s volbami do Evropského parlamentu. Česká republika využila ustanovení Aktu o všeobecných a přímých volbách⁸¹ a umožnila hlasování na základě kandidátní listiny se dvěma přednostními hlasy⁸². Minimální hranice pro postup do skrutinia je 5% z celkového počtu odevzdaných platných hlasů⁸³. Dále zákon o volbách do Evropského parlamentu obsahuje v souladu s Aktem ustanovení o vzniku a zániku mandátu poslance. Zákon rovněž určuje funkce neslučitelné s výkonem mandátu poslance Evropského parlamentu a stanoví pravidla o nastupování náhradníků.

Stálým volebním orgánem na úseku voleb do Evropského parlamentu na území České republiky je Státní volební komise⁸⁴. Je odpovědná za vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb. Úspěšným kandidátům předává osvědčení o zvolení poslancem Evropského parlamentu. Evropskému parlamentu předává celkové výsledky voleb konaných na území České republiky. V případě, že na základě české právní úpravy zaniká mandát poslance, informuje o tom Evropský parlament. Toto má význam v otázce nástupnictví náhradníků.

Vymezení počátku nového volebního období Evropského parlamentu, jakož i jeho skončení, upravuje Akt o všeobecných a přímých volbách⁸⁵. Vznik mandátu poslance je vázán na dobu zahájení nového volebního období. Mandát poslance vzniká zahájením první schůze Evropského parlamentu po volbách⁸⁶. Ve stejném okamžiku zaniká mandát poslanců, kteří byli zvoleni v předcházejícím volebním období. Vznik mandátu poslance Evropského parlamentu není vázán na jeho přítomnost na ustavujícím zasedání. Poslanci Evropského parlamentu neskládají slib poslance⁸⁷.

Evropský parlament ověřuje mandáty svých členů. K tomuto účelu přihlíží k výsledkům úředně vyhlášeným členskými státy a rozhoduje všechny spory, které

⁸¹ čl. 1 odst. 2 konsolidovaného znění Aktu

⁸² § 37, odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb.

⁸³ § 47, odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb.

⁸⁴ § 8 zákona č. 62/2003 Sb.

⁸⁵ čl. 3 konsolidovaného znění Aktu

⁸⁶ dále srov. § 52, odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb. a čl. 4, odst. 1 Jednacího řádu

⁸⁷ V případě poslanců a senátorů parlamentu České republiky srov. čl. 23 Ústavy.

vznikají na základě ustanovení Aktu o všeobecných a přímých volbách a které nevznikají na základě ustanovení vnitrostátních předpisů, na něž Akt odkazuje⁸⁸. Jinými slovy je na Evropském parlamentu, aby zajistil dodržení podmínek zákonnosti vzniku mandátu všech svých členů vyplývající přímo z Aktu. Evropskému parlamentu nepřísluší rozhodovat spory, které vyplývají z vnitrostátního práva. Ověření mandátu má nutně deklaratorní charakter, neboť v případě nesouladu s volebními předpisy nemůže mandát poslance vzniknout od počátku – tedy od zahájení ustavující schůze po volbách. Ověřováním pověřovacích listin poslanců je pověřen Výbor pro právní záležitosti Evropského parlamentu⁸⁹, který o tom podá zprávu Evropskému parlamentu. Zpráva výboru se zakládá na úředním sdělení každého členského státu o konečných výsledcích voleb se jmény zvolených kandidátů a jejich případných náhradníků, spolu s jejich pořadím v souladu s výsledky hlasování⁹⁰.

V době psaní této práce projednával Výbor pro ústavní záležitosti zprávu poslance Boruta Pahora o změně článků 3 a 4 Jednacího řádu⁹¹. Podle navrhovaného znění Jednacího řádu by měl předseda Evropského parlamentu povinnost vyzvat příslušné orgány členských států, aby bez prodlení oznámily Evropskému parlamentu jména zvolených poslanců. Zároveň má předseda Evropského parlamentu tyto příslušné orgány upozornit na ustanovení Aktu o inkompatibilitě a vyzvat je, aby přijaly veškerá opatření nezbytná k tomu, aby nedošlo k případům neslučitelnosti s výkonem mandátu poslance Evropského parlamentu. Cílem je zajistit řádné konání ustavující schůze. Podle navrhované změny Jednacího řádu by úspěšní kandidáti měli ještě před zahajovací schůzí Evropského parlamentu – tedy ještě před vznikem svého mandátu – učinit písemné prohlášení o tom, že nezastávají žádnou funkci, která je neslučitelná s výkonem mandátu poslance Evropského parlamentu. O písemných prohlášeních se sice zmiňuje Jednací řád v čl. 3, odst. 2, nicméně současné ustanovení odkazující na Akt je obsoletní. Požadavek předložit písemná prohlášení by měl zůstat v platnosti. Písemné prohlášení je podmínkou pro potvrzení mandátu poslance Evropského parlamentu. Účelem navrhovaných změn je nejen upřesnění

⁸⁸ čl. 11 konsolidovaného znění Aktu

⁸⁹ Příloha VI Jednacího řádu Evropského parlamentu

⁹⁰ čl. 3 odst. 2 Jednacího řádu

⁹¹ Návrh zprávy o změně článků 3 a 4 Jednacího řádu Evropského parlamentu (2005/2036(REG))

Jednacího řádu, ale i uvedení v soulad s novelizací Aktu o všeobecných a přímých volbách z roku 2002. Důvodem návrhu novelizovat Jednací řád je rovněž snaha po intenzivnější komunikaci s příslušnými úřady členských států a usnadnění výměny informací týkající se případné neslučitelnosti funkcí vyplývající z Aktu o všeobecných a přímých volbách. V minulosti byly známé případy, kdy příslušné orgány členských států, zodpovědné za předání výsledků voleb do Evropského parlamentu, tak neučinily včas, anebo s patrným zpožděním. Předseda Evropského parlamentu by tak tyto orgány svým podnětem k včasnému oznámení výsledků alespoň vybídl.

2.2 Zánik mandátu poslance Evropského parlamentu

Mandát poslance Evropského parlamentu je omezen dobou pětiletého funkčního období. Voliči jej ve volbách udělují svým zástupcům na předem určenou dobu. Pokud není poslanec opětovně zvolen, zůstává ve funkci do zahájení prvního zasedání nově zvoleného Parlamentu⁹². Paradoxně tak v období od skončení voleb do zahájení nového funkčního období Evropského parlamentu, které může trvat i více než jeden měsíc, tak vedle sebe existují zvolení kandidáti a poslanci Evropského parlamentu zvolení v minulém funkčním období.

Akt o všeobecných a přímých volbách rozlišuje několik dalších situací zániku mandátu. Jde o zánik mandátu poslance v případě jeho rezignace nebo smrti nebo v případě, že je mandátu zbaven⁹³. Uprázdnil-li se místo rezignací nebo smrtí, uvědomí o tom předseda Evropského parlamentu neprodleně příslušné orgány dotyčného členského státu⁹⁴. Jednací řád stanoví bližší podmínky pro případ vzdání se mandátu. Oznámení o vzdání se mandátu musí mít formu úředního zápisu sepsaného v přítomnosti generálního sekretáře Evropského parlamentu nebo jeho zástupce a musí jím být řádně podepsáno. Prohlášení je oznámeno předsedovi Evropského parlamentu. Pokud je v prohlášení uveden den účinnosti rezignace, potom doba mezi dnem oznámení a dnem vzdání se mandátu nesmí být delší než tři měsíce. Oznámení o vzdání se mandátu je předloženo Výboru pro právní záležitosti.

⁹² srov. čl. 4, odst. 2 Jednacího řádu

⁹³ čl. 12, odst. 1 konsolidovaného znění Aktu

⁹⁴ čl. 12, odst. 4 konsolidovaného znění Aktu; srov. čl. 4, odst. 7 Jednacího řádu

Pokud není podle Výboru tato rezignace v souladu s duchem nebo literou Aktu o všeobecných a přímých volbách anebo byla učiněna na základě věcné nepřesnosti nebo nedostatku vůle, informuje o tom Evropský parlament, aby rozhodl, zda došlo k uvolnění mandátu.⁹⁵ Pokud Evropský parlament potvrdí uvolnění mandátu, považuje se tento den za den jeho zániku⁹⁶. V opačném případě, kdy je stanovisko Výboru kladné, je mandát uvolněn s účinností ode dne uvedeného odstupujícím poslancem v úředním zápisu. O této věci Evropský parlament nehlasuje⁹⁷.

Pokud se na poslance Evropského parlamentu v průběhu jeho pětiletého období začnou vztahovat pravidla o neslučitelnosti, bude jeho mandát uprázdněn⁹⁸. Podle současného znění Jednacího řádu bere Evropský parlament na vědomí oznámení o neslučitelnosti vyplývající z vnitrostátních předpisů⁹⁹. Podle výše zmíněné, právě projednávané zprávy o změně Jednacího řádu, by měl předseda Evropského parlamentu informovat parlament o tom, že daný mandát skončil dnem, který sdělil členský stát, a vyzvat tento členský stát, aby uvolněný mandát obsadil¹⁰⁰. Jinou situaci představuje vznik neslučitelnosti funkce poslance s funkcemi přímo jmenovanými v Aktu o všeobecných a přímých volbách¹⁰¹. V těchto případech o tom předseda informuje Parlament, který oznámí uvolnění mandátu¹⁰². Dnem uvolnění mandátu je den oznámení příslušným orgánem členského státu nebo Unie či dotyčným poslancem¹⁰³. Jak vidno, Jednací řád tak v případě, kdy podá poslanec sám oznámení o neslučitelnosti, zjednodušuje proceduru směřující k zániku mandátu, v porovnání s tou, jaká je stanovena pro případ vzdání se mandátu.

Členské státy mohou výslovně stanovit důvody, pro které je člen Evropského parlamentu svého mandátu zbaven. V těchto případech nastává zánik mandátu na základě vnitrostátních předpisů. Příslušné orgány jsou povinny o tom uvědomit

⁹⁵ srov. čl. 4, odst. 3 a 9 Jednacího řádu

⁹⁶ čl. 4, odst. 6 Jednacího řádu

⁹⁷ čl. 4, odst. 3 Jednacího řádu

⁹⁸ čl. 6, odst. 4 konsolidovaného znění Aktu

⁹⁹ čl. 4, odst. 4 Jednacího řádu

¹⁰⁰ Návrh zprávy o změně článků 3 a 4 Jednacího řádu Evropského parlamentu (2005/2036(REG))

¹⁰¹ čl. 6, odst. 1 a 2 konsolidovaného znění Aktu

¹⁰² čl. 4, odst. 4 Jednacího řádu

¹⁰³ čl. 4, odst. 6 Jednacího řádu

Evropský parlament¹⁰⁴. Zahájí-li příslušné orgány členských států řízení, které může vést ke ztrátě mandátu poslance, požádá předseda Evropského parlamentu tyto orgány, aby ho pravidelně informovaly o stavu řízení. Předseda může postoupit tuto věc Výboru pro právní záležitosti. Na návrh Výboru může Evropský parlament zaujmout postoj k dané věci¹⁰⁵.

Mandát poslanců Evropského parlamentu zvolených na území České republiky může zaniknout z důvodu ztráty volitelnosti¹⁰⁶. Půjde o případy zbavení způsobilosti k právním úkonům, ztráty občanství České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie a v případě občana jiného členského státu zbavení práva být volen do Evropského parlamentu v tomto členském státě¹⁰⁷. Zánik mandátu vysloví Státní volební komise usnesením do 30 dnů ode dne, kdy mandát zanikl¹⁰⁸. Státní volební komise o tom informuje Evropský parlament¹⁰⁹. Zároveň je toto usnesení neprodleně zasláno tomu, kdo je oprávněn domáhat se proti němu ochrany u soudu podle zákona o volbách do Evropského parlamentu. Současně je toto usnesení vyvěšeno na úřední desce Ministerstva vnitra v budově, kde Státní volební komise sídlí. Usnesení je nutno uveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup¹¹⁰.

2.3 Nastupování náhradníků

Je na členských státech, aby stanovily způsob nahrazení uvolněného mandátu poslance. Podmínkou je zánik mandátu během pětiletého funkčního období. Doba výkonu poslaneckého mandátu náhradníka je omezená, jeho funkční období je vázáno funkčním obdobím Evropského parlamentu¹¹¹. Jeho mandát končí zahájením první schůze Evropského parlamentu po příštích volbách¹¹².

¹⁰⁴ čl. 12, odst. 3 konsolidovaného znění Aktu

¹⁰⁵ čl. 3, odst. 4 Jednacího řádu

¹⁰⁶ § 52, odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb.

¹⁰⁷ § 6 zákona č. 62/2003 Sb.

¹⁰⁸ § 52, odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb.

¹⁰⁹ § 11, odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb.

¹¹⁰ § 52, odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb.

¹¹¹ čl. 12, odst. 2 konsolidovaného znění Aktu

¹¹² čl. 4, odst. 2 Jednacího řádu

Procedura nastupování náhradníků je rozdílná v jednotlivých členských státech Evropské unie. V případě uprázdnění mandátu poslance zvoleného na území České republiky nastupuje podle zákona o volbách do Evropského parlamentu náhradník téže politické strany, politického hnutí nebo koalice a to v pořadí podle výsledku voleb¹¹³. Nelze-li takto určit náhradníka, zůstane mandát do konce volebního období uprázdněn¹¹⁴. Zákon rozlišuje i situace, kdy je politická strana nebo hnutí zrušeno nebo jeho činnost je pozastavena. V případech zrušení politické strany nebo hnutí náhradník nenastupuje a mandát zůstane do konce volebního období uprázdněn. Byla-li však zrušena politická strana nebo hnutí tvořící koalici, nastupuje v případě uvolnění mandátu náhradník navržený jinou stranou nebo hnutím tvořícím koalici¹¹⁵. Byla-li činnost politické strany nebo hnutí pozastavena, náhradník nastupuje po skončení doby pozastavení činnosti¹¹⁶.

Státní volební komise, stálý volební orgán na úseku voleb do Evropského parlamentu, vysloví nastoupení náhradníka v patnáctidenní lhůtě po uprázdnění mandátu. Náhradníkovi předá osvědčení o tom, že se stal poslancem Evropského parlamentu. Zároveň v tomto osvědčení uvede den, kdy se jím stal. O této skutečnosti uvědomí neprodleně Evropský parlament¹¹⁷.

Komunitární předpisy výslovně neurčují okamžik, kdy vzniká mandát náhradníka. Státní volební komise v případě nastoupení náhradníka za poslance zvoleného na území České republiky tak učiní přímo v osvědčení. Ovšem praxe v jiných členských státech může být odlišná a určení okamžiku vzniku mandátu může v oznámení Evropskému parlamentu chybět. V teoretických diskusích mohou připadat v úvahu tři možná časová určení vzniku mandátu náhradníka. Může jít buď o okamžik, kdy uprázdnění mandátu nabývá účinnosti - ať už v případě smrti nebo rezignace poslance. V úvahu ovšem připadá i den konání následující schůze Evropského parlamentu, na které je nastoupení náhradníka oznámeno, anebo den, kdy je nastoupení náhradníka oznámeno Evropskému parlamentu. Jednací řád Evropského

¹¹³ § 54, odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb.

¹¹⁴ § 54, odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb.

¹¹⁵ § 54, odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb.

¹¹⁶ § 54, odst. 4 zákona č. 62/2003 Sb.

¹¹⁷ § 54, odst. 5 zákona č. 62/2003 Sb.

parlamentu podrobné vodítko v tomto případě neobsahuje. Přitom určení vzniku mandátu je významné nejen z hlediska nabytí práv poslance, ale i z hlediska finančních náhrad. Jelikož nastupování náhradníků není - s ohledem na celkový počet poslanců - jevem neobvyklým, ustálila se v Evropském parlamentu praxe přihlížet k datu vyznačenému v oznámení příslušného orgánu členského státu. Pokud toto časové určení chybí, je dnem vzniku mandátu poslance den doručení oznámení o nastoupení náhradníka. Svých práv vyplývajících z Jednacího řádu se poslanec může ujmout až dnem konání následující schůze Evropského parlamentu, kde je nastoupení náhradníka oznámeno na plénu.

3. PRÁVNÍ ZÁRUKY NEZÁVISLÉHO VÝKONU MANDÁTU

Nezávislost volených zástupců představuje klíčový prvek zastupitelské demokracie. Mechanismy a právní instituty, které zajišťují nezávislé postavení členů Parlamentu, můžeme souhrnně nazývat jako právní záruky nezávislého výkonu mandátu. Smyslem těchto právních záruk je zajistit, aby poslanci jakožto zástupci lidu mohli co nejlépe reprezentovat a vykonávat jim svěřený mandát bez vnějších vlivů na základě jejich svobodné vůle. V případě poslanců Evropského parlamentu existuje několik takových záruk. Tyto jsou převážně obsaženy v předpisech komunitárního práva, avšak v určitých případech jsou upraveny i na vnitrostátní úrovni. Podstatnou zárukou představuje zajištění volného mandátu a explicitní zákaz vázaného mandátu. Další zárukou zajišťující nezávislý výkon mandátu představuje vyloučení takových situací, kdy se poslanec z hlediska svého postavení a funkcí dostává do střetu zájmu. V případě jmenování či zvolení do právem předem stanovených veřejných funkcí jsou aplikována pravidla o neslučitelnosti. Souběh výkonu poslaneckého mandátu spolu s výkonem těchto veřejných funkcí je vyloučen. Obdobná je ovšem i situace, kdy poslanec má soukromý finanční zájem na věci. Takové situace předvídá Jednací řád a nabízí řešení vedoucí k transparentnosti a otevřenosti rozhodovacího procesu v rámci Evropského parlamentu. Poslanci Evropského parlamentu požívají imunit podle Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství. Poslanci jsou v určitém rozsahu vyňati ze soudní a správní jurisdikce členských států v souvislosti s výkonem svého mandátu. Zajištění nezávislosti a svobody při výkonu poslaneckého mandátu představují i otázky odměn a finančních náhrad. Průlom v této oblasti přinese schválený statut poslanců Evropského parlamentu, který byl po dlouhých jednáních přijat v roce 2005.

3.1 Charakter mandátu

Mandát poslance Evropského parlamentu má charakter volného mandátu. Volným mandátem se rozumí nezávislý výkon práv a povinností poslance¹¹⁸. Zastupitelé hlasují jednotlivě a osobně. Nejsou vázáni žádnými pokyny a jejich mandát není

¹¹⁸ Hendrych, D. A kol. Právní slovník. 2 rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003. str. 1138

vázaný. Volný mandát poslanců je v komunitárním právu upraven Aktem o přímých a všeobecných volbách¹¹⁹. Ustanovení týkající se volného mandátu nalezneme též v Jednácím řádu Evropského parlamentu¹²⁰. Nově přijatý statut poslanců Evropského parlamentu, kterým jsou stanovena pravidla a obecné podmínky výkonu funkce poslance, deklaruje svobodu a nezávislost poslanců Evropského parlamentu¹²¹. Dohody o způsobu výkonu mandátu, jakož i dohody o tom, že se poslanec vzdá před skončením volebního období nebo na jeho konci svého mandátu, jsou neplatné¹²². Toto ustanovení statutu se nepřímou dotýká praxe francouzské gaullistické strany v prvním volebním období přímo voleného parlamentu. Po roce 1979 poslanci zvolení za tuto stranu se předem zavázali rezignovat po roce svého mandátu. Parlament, který se touto kauzou zabýval, konstatoval, že nedošlo k porušení ustanovení o zákazu imperativního mandátu. Pro akt vzdání se mandátu je klíčová existence svobodné vůle poslance. Jinými slovy není zakázáno vzít na sebe politický závazek podat v určité době demisi, nicméně tento závazek nemůže být právně vynutitelný. Svoboda vůle a jejího projevu je určujícím aspektem právního úkonu rezignace. Optikou tohoto pohledu jsou tedy poslanci nezávislí ve vztahu k politickým stranám a poslaneckým klubům, jichž jsou členy¹²³. Poslanci tedy nejsou při výkonu mandátu právně vázáni - politická strana, poslanecké kluby, voliči jejich volebního obvodu ani vlády členských států proto nemohou poslance zavazovat žádnými instrukcemi a příkazy.

Členové Evropského parlamentu jsou chápáni – na základě ustanovení zakládacích smluv - jako zástupci lidu států sdružených ve Společenství. Z těchto důvodů se mohou poslanci účastnit diskusí a rozhodovacího procesu i v těch oblastech politik Evropské unie, kterých nejsou účastny všechny členské státy¹²⁴. Poslanci odpovídají za výkon mandátu svému vlastnímu svědomí po celou dobu trvání mandátu¹²⁵. Myšlenka volného mandátu je prvkem a jedním z pilířů zastupitelské demokracie.

¹¹⁹ čl. 4, odst. 1. konsolidovaného znění Aktu

¹²⁰ čl. 2 Jednacího řádu

¹²¹ čl. 2, odst. 1 Rozhodnutí o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu

¹²² čl. 2, odst. 2 a čl. 3, odst. 2 Rozhodnutí o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu

¹²³ Jacqué, J. P. – c. d., str. 231

¹²⁴ Lenaerts, K., van Nuffel, P. – Constitutional law of the European Union, 2. vydání. Londýn: Thomson, 2005. str. 403

¹²⁵ Klokočka, V. – c. d., str. 139

Opakem volného mandátu je mandát vázaný, resp. imperativní. O vázaném mandátu mluvíme tam, kde členové parlamentu nejsou při výkonu svého mandátu nezávislí. Je příznačné, že imperativní mandát byl zaveden ve státech socialistické soustavy, v Československu byl zaveden v letech 1960 - 1990. V současné době je upraven převážně v nedemokratických režimech, například v Bělorusku¹²⁶.

3.2 Neslučitelnost funkcí

Inkompatibilita, tedy neslučitelnost, je institutem, jehož smyslem podle literatury pojednávající o ústavním právu je dodržení dělby moci, zabránění koncentrace funkcí v rukou jedné osoby a v neposlední řadě i požadavek, aby se zvolený činitel dostatečně věnoval funkci, za níž pobírá plat¹²⁷. Cílem zakotvení pravidel o neslučitelnosti funkcí poslanců Evropského parlamentu s funkcemi jak na evropské tak i vnitrostátní úrovni je snaha o dodržení dělby moci v rámci institucionálního systému Evropské unie a také záruka nezávislého výkonu mandátu vzhledem k úřadům a institucím členských států.

Základním komunitárněprávním ustanovením, jímž je upravena neslučitelnost funkcí, je čl. 6 Aktu o přímých a všeobecných volbách. Členské státy přitom mohou na základě vnitrostátních předpisů rozsah ustanovení o neslučitelnosti rozšířit o další funkce¹²⁸. Tato pravidla se však týkají pouze těch poslanců, kteří jsou zvoleni na území dotyčného členského státu. Česká republika této možnosti využila v §53 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Seznam funkcí, na které se vztahují pravidla o inkompatibilitě, je taxativně stanoven.

Neslučitelnost funkcí je omezena na dobu výkonu mandátu. Pravidla o neslučitelnosti neslouží k tomu, aby zabránila poslanci v kandidatuře do jiné - s mandátem poslance neslučitelné - funkce. Avšak v případě, že je poslanec do této druhé funkce zvolen

¹²⁶ Van der Hulst, M. – The Parliamentary Mandate. Geneva: Interparliamentary Union, 2000. str. 10

¹²⁷ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo ČR, část 1. Praha: Linde, 2001. str. 2

¹²⁸ čl. 6, odst. 3 konsolidovaného znění Aktu

nebo jmenován, je povinen mezi těmito dvěma funkcemi učinit volbu¹²⁹. Akt o všeobecných a přímých volbách předvídá situaci, kdy poslanec Evropského parlamentu přijme funkci neslučitelnou s výkonem mandátu v průběhu pětiletého období. Pokud poslanec dobrovolně nerezignuje na svůj poslanecký mandát, jeho mandát zaniká a na jeho místo nastupuje náhradník na zbytek funkčního období. Pravidla o nástupnictví náhradníků stanoví členské státy. Jednací řád Evropského parlamentu upravuje podrobný postup pro případy, kdy je poslanec jmenován s výkonem mandátu neslučitelné funkce.

Funkce neslučitelné s výkonem mandátu poslance Evropského parlamentu můžeme třídit podle toho, zda jde o členství v orgánech a institucích Evropského společenství anebo zda jde o funkce na úrovni členských států. Dalším možným kritériem je právní základ, tedy zda je inkompatibilita upravena Aktem o všeobecných a přímých volbách, a tato pravidla se vztahují na všechny poslance Evropského parlamentu, anebo vyplývá z vnitrostátních právních předpisů členského státu a dotýká se pouze poslanců zvolených v tomto členském státě.

Poslanci Evropského parlamentu nemohou být souběžně členy Evropské komise, Účetního dvora, Výboru ředitelů Evropské centrální banky, Hospodářského a sociálního výboru, evropským veřejným ochráncem práv (ombudsman) ani nesmí být soudcem, generálním advokátem, tajemníkem Soudního dvora nebo Soudu prvního stupně. Členství v Evropském parlamentu je dále neslučitelné se členstvím ve výborech nebo jiných orgánech vytvořených na základě Smluv za účelem správy finančních prostředků Evropských společenství nebo vytvořených k provádění stálých přímých správních úkolů. V rámci Evropské investiční banky nejsou slučitelné funkce člena Rady guvernérů, Řídícího výboru ani není možný souběžný zaměstnanecký poměr k Bance. Výkon mandátu je rovněž neslučitelný s funkcí úředníka v činné službě nebo zaměstnance orgánů Evropských společenství nebo k nim připojených specializovaných orgánů nebo Evropské centrální banky.

¹²⁹ Manin, P. – Droit institutionnel de l'Union européenne. Paříž, Pedone 2004. str. 286

Z funkcí na úrovni členského státu stanoví Akt o všeobecných a přímých volbách jako neslučitelné členství ve vládě. Důvodem je možná účast člena vlády na jednáních Rady a z toho vyplývající střet zájmů. Od voleb do Evropského parlamentu v roce 2004 se inkompatibilita vztahuje i na výkon mandátu člena národního parlamentu. Poslanci Evropského parlamentu nemohou být zároveň poslanci nebo senátory Parlamentu České republiky¹³⁰. Pro poslance Evropského parlamentu zvolené na území České republiky zákon o volbách do Evropského parlamentu rozšiřuje neslučitelnost i o úřad presidenta, funkci soudce, státního zástupce a Veřejného ochránce práv. Tato ustanovení korespondují se současnou českou ústavní tradicí.

Podle původního znění Aktu o všeobecných a přímých volbách z roku 1976 byl výslovně umožněn souběžný výkon mandátu poslance Evropského parlamentu s mandátem člena parlamentu členského státu. Šlo o logický krok, neboť do zavedení přímých voleb byli všichni poslanci Evropského parlamentu zároveň členy národních parlamentů členských států. Několik členských států však tuto možnost od zavedení přímých voleb vyloučilo a zakázalo dvojí mandát vnitrostátními normami¹³¹. Mezi tyto státy patřila Belgie a Řecko, později je následovalo Španělsko a Portugalsko. Nutno dodat, že legálnost těchto ustanovení vzhledem k ostatním ustanovením Aktu byla zpochybňována¹³². V průběhu doby se dvojí mandát začal v praxi objevovat stále méně, často i na základě vůle politických stran odpovědných za sestavení kandidátních listin. Oproti tomu v Itálii a Francii byl dvojí mandát celkem běžnou praxí¹³³. Poslanci Evropského parlamentu se sami několikrát záporně vyjádřili k praxi dvojího mandátu. Hlavním argumentem odpůrců dvojího mandátu bylo přesvědčení, že funkce poslance Evropského parlamentu musí být vykonávána na plný úvazek¹³⁴. V roce 2002 byl Akt o všeobecných a přímých volbách v tomto duchu změněn. Dvě dočasné výjimky byly učiněny ve prospěch členů zastupitelských sborů Irska a Spojeného království¹³⁵.

¹³⁰ k tomu srov. § 53, odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb.

¹³¹ čl. 6 odst. 2 Aktu o volbě zastupitelů

¹³² Konkrétně šlo o výklad čl. 5, čl. 6, odst. 2 a čl. 7, odst. 2 Aktu o volbě zastupitelů. Vynikající právní analýzu těchto ustanovení nalezneme v práci: Jeuniaux, M.C. – Le statut personnel des membres du Parlement européen, These – Doctorat de 3e cycle. Toulouse – 1987

¹³³ Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M. – c. d., str. 22

¹³⁴ Jacqué, J. P. – c. d., str. 234

¹³⁵ čl. 6, odst. 2 konsolidovaného znění Aktu

3.3 Vyloučení soukromých finančních zájmů poslanců

Právní předpisy obecně neupravují případný střet zájmu poslanců Evropského parlamentu, který může vyplynout ze soukromých finančních aktivit poslanců. Neslučitelnost souběžného výkonu poslaneckého mandátu s výkonem soukromé funkce není komunitárním právem stanovena. Nezávislý výkon mandátu poslance tak může být ohrožen z důvodu osobních obchodních a finančních zájmů. Takový střet zájmu významně ohrožuje důvěru v jeho nestrannost a je možnou příčinou snižující vážnost poslaneckého mandátu, jakož i celého parlamentního sboru. Jelikož se pravidla o neslučitelnosti vztahují pouze na výkon veřejných funkcí, je otázka možných vedlejších zájmů poslanců na projednávané věci řešena Jednacím řádem Evropského parlamentu. Ten ukládá poslancům povinnost informovat o jejich přímém finančním zájmu na projednávané věci. Podrobná pravidla týkající se transparentnosti a finančních zájmů jsou obsažena v příloze 1 Jednacího řádu¹³⁶.

Podle těchto pravidel nesmějí poslanci při výkonu svých povinností přijímat žádné dary ani výhody¹³⁷. Každý poslanec je povinen ústně informovat před svým vystoupením v Evropském parlamentu nebo v jednom z jeho orgánů o tom, že mají na projednávaném předmětu přímý finanční zájem, a to bez ohledu na to, zda tento zájem již vyplývá z podaného prohlášení. Poslanci jsou povinni předložit osobní písemné prohlášení o svých profesních činnostech nebo jiných placených funkcích nebo činnostech i o jakékoliv finanční, personální nebo materiální podpoře, které se mu dostává a kterou mu v souvislosti s jeho politickou činností poskytují třetí strany. Totožnost této třetí strany musí být zveřejněna. Tato podrobná osobní prohlášení jsou vedena v rejstříku a jsou každý rok aktualizována. Rejstřík je veřejně přístupný i v elektronické podobě. Vedením jsou pověřeni kvestoři Evropského parlamentu.

Za správnost údajů obsažených v prohlášení nesou osobní odpovědnost poslanci. Pokud poslanec nesplní svou povinnost podat prohlášení, je na to upozorněn předsedou Evropského parlamentu a je mu dána dvouměsíční lhůta k podání

¹³⁶ Na přílohu I odkazuje čl. 9, odst. 1 Jednacího řádu.

¹³⁷ Příloha I Jednacího řádu

prohlášení. Pokud ani v této době poslanec nepodá prohlášení, je po uplynutí lhůty jméno poslance v této souvislosti uvedeno v zápisu prvního dne každého dílčího zasedání. Pokud poslanec i přes tuto skutečnost odmítne podat osobní prohlášení, přijme předseda sankční opatření podle čl. 147 Jednacího řádu¹³⁸.

Řádně podané písemné prohlášení je však i podmínkou pro to, aby poslanec mohl být platně navržen na funkcionáře Parlamentu nebo jednoho z jeho orgánů nebo účastníkem meziparlamentní delegace. Už proto je jedním z důležitých úkolů ustavujícího zasedání jednotlivých parlamentních výborů ověřit, zda kandidáti jednotlivých politických klubů aspirující na funkci v předsednictvu tyto náležitosti splnili.

Nutno dodat, že otázka očekávané harmonizace těchto předpisů, kterou mohl vyřešit statut poslanců Evropského parlamentu, nebyla naplněna. Poslanci Evropského parlamentu zvolení na území České republiky jsou vyjmuti z působnosti zákona č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Aplikace tohoto zákona na poslance Evropského parlamentu by *de lege ferenda* byla možná s ohledem na Akt o přímých a všeobecných volbách a na čl. 4 Přílohy 1 Jednacího řádu.

3.4 Výsady a imunity

Institut ochrany členů zákonodárského sboru je možno datovat do středověké Anglie. Další vývoj tohoto právního institutu můžeme sledovat v době francouzské revoluce¹³⁹. Podle Františka Weyra, jednoho z největších československých právníků proslavených v době před druhou světovou válkou, rozumíme imunitou ve smyslu právním pozitivně právní předpis, podle kterého se určitá osoba anebo mnohost osob vyjímá z platnosti určitých, jinak povšechně platných norem¹⁴⁰. Imunita členů

¹³⁸ O sankčních opatřeních podrobně v kapitole Disciplinární opatření Evropského parlamentu, která je součástí této práce.

¹³⁹ K historickému pozadí vzniku imunit srov.: Crespo Allen, M. - Parliamentary immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament, studie Generálního ředitelství Evropského parlamentu pro výzkum, 1999. str. 8; Van der Hulst, M. - c.d., str. 63

¹⁴⁰ Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K., Slovník veřejného práva československého, Svazek III. Brno: Polygrafia – Rudolf M Rohrer, 1934, str. 1

zákonodárného sboru, tedy poslanecká imunita, byla zavedena, aby byla zástupcům lidu zaručena nezávislost a bezpečnost ve vykonávání jejich mandátu¹⁴¹. Účelem byla ochrana parlamentu před libovůlí a pronásledováním ze strany panovníka a vládní mocí. Její zavedení vycházelo i z představy, že odnětí člena parlamentu jeho parlamentním povinnostem znamená větší poškození veřejných zájmů, než jeho vyjmutí z obecně platných norem, zejména trestních¹⁴². Důvodem pro zakotvení imunity v právních rádech byla rovněž snaha ochránit členy parlamentu před politicky motivovanými útoky s úmyslem jim bránit ve výkonu mandátu a vyloučením jejich přítomnosti na hlasování. I v současné době je tato výsada zákonodárných sborů založena na stejných předpokladech; zástupci lidu jsou vybaveni určitými výsadami, které na jedné straně podtrhují vážnost a důležitost jejich úřadu, na druhé straně jsou zárukou svobodného výkonu jejich mandátu¹⁴³. Je nutno však mít na paměti, že institut imunity byl vyvinut jako garance ochrany funkční schopnosti parlamentu před zásahy výkonné moci a nikoliv jako individuální privilegium a výsada členů zákonodárného sboru¹⁴⁴.

Cíle a rozsah imunit týkajících se poslanců Evropského parlamentu se neliší od imunit přiznaných členům zastupitelských orgánů jednotlivých států Evropské unie. Imunita je především upravena primárním právem, které však odkazuje i na národní legislativu a praxi jednotlivých členských států. Toto řešení je zdrojem nerovného postavení poslanců zvolených v různých členských státech. Společenství požívá na území členských států výsad a imunit nezbytných k plnění svého poslání za podmínek stanovených v Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství ze dne 8. dubna 1965¹⁴⁵. Členů Evropského parlamentu se dotýká kapitola III Protokolu, na niž odkazuje i Akt o všeobecných a přímých volbách¹⁴⁶ a Jednací řád Evropského parlamentu¹⁴⁷. Protokol v kapitole III navazuje na shodná ustanovení protokolů připojených k pařížské smlouvě a k římským smlouvám. Poslancům Evropského

¹⁴¹ tamtéž

¹⁴² Pavlíček, V., Hřebejk, J. – Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář, 1. díl - Ústavní systém. 2. doplněné vydání. Praha: Linde, 1998. str. 149

¹⁴³ Van der Hulst, M. – c.d., str. 63

¹⁴⁴ srov. Klokočka, V. – c. d., str. 348

¹⁴⁵ čl. 291 Smlouvy o založení Evropského společenství

¹⁴⁶ čl. 4, odst. 2 konsolidovaného znění Aktu

¹⁴⁷ čl. 5, odst. 1 Jednacího řádu

parlamentu je garantována svoboda pohybu, indemnita, jakož i imunita v užším smyslu. Zajištění těchto tří složek imunity představuje významnou záruku nerušeného výkonu poslaneckého mandátu.

3.4.1 Indemnita

Indemnita, nebo také neodpovědnost (*z angl. non-liability, z franc. irresponsabilité*), je jednou ze složek imunity poslanců Evropského parlamentu. Indemnita je upravena v čl. 9 Protokolu o výsadách a imunitách. Poslanci Evropského parlamentu nemohou být vyšetřováni, zadrženi nebo stíháni pro své názory či hlasování během výkonu svých funkcí. Toto ustanovení vyjímá členy parlamentního sboru z odpovědnosti za jejich názory či hlasování a je zárukou svobodného výkonu mandátu. Mluvíme o absolutní neodpovědnosti, je vyloučen postih poslanců na základě trestněprávních i civilněprávních norem. Při výkonu mandátu poslanci respektují Jednací řád. V roce 2006 novelizovaný čl. 9 Jednacího řádu stanoví, že chování poslanců je vedeno vzájemnou úctou a nesmí snižovat důstojnost Parlamentu a ohrozit řádný chod parlamentní činnosti. Toto ustanovení však nesmí být v rozporu se svobodou projevu poslanců a ani výsadní práva poslanců vyplývající z primárního práva nejsou tímto ustanovením dotčena¹⁴⁸.

Vyloučení odpovědnosti poslance za projevy a hlasování učiněné během výkonu funkce představuje jednu z hlavních a velice účinných záruk svobodného výkonu poslaneckého mandátu. Imunita poskytnutá poslancům Evropského parlamentu na základě čl. 9 Protokolu je často označována za absolutní. Jde o absolutní neodpovědnost. Indemnity se nelze vzdát na základě svého rozhodnutí (nejde o prerogativa jednotlivců) a ani Evropský parlament nemůže svého člena indemnity rozhodnutím zbavit. Z hlediska časového indemnita chrání poslance i po skončení jejich mandátu. Proto není myslitelné dodatečné stíhání poslance po skončení jeho mandátu, neodpovědnost se vztahuje na projevy a hlasování, které učinili v souvislosti a v době výkonu mandátu. Pokud je ochrana poskytnuta na základě čl. 9 Protokolu, je vyloučena jakákoliv možnost trestněprávních i civilněprávních sankcí.

¹⁴⁸ čl. 9, odst. 3 Jednacího řádu

Určité obtíže může působit výklad čl. 9, zejména určení toho, co je vyjádřením názoru během výkonu funkce poslance Evropského parlamentu. Půjde patrně nejen o projevy učiněné během plenárního zasedání, dále během zasedání výborů nebo poslaneckých klubů a jiných parlamentních orgánů¹⁴⁹, ale i o názory vyjádřené v písemných otázkách k ústnímu i písemnému zodpovězení¹⁵⁰. Názory mohou být vyjádřeny tedy i v písemné (písemné interpelace, korespondence s komisaři, apod.) anebo elektronické podobě. I v těchto případech musí jít o činnost související s funkcí poslance. Tuto spojitost nelze nicméně nalézt u projevů učiněných během volební kampaně, na fórech politických stran nebo v televizních debatách, proto je v těchto případech nutno indemnitu vyloučit. V úvahu přichází toliko ochrana podle čl. 10 Protokolu. V této souvislosti je nutno připomenout, že čl. 9 Protokolu lze aplikovat i na defamatorní projevy učiněné při výkonu mandátu, což je v kontrastu s ústavní praxí některých členských států, které z rozsahu neodpovědnosti vylučují urážlivé projevy¹⁵¹. To však nemění nic na tom, že za urážlivé projevy může následovat disciplinární sankce podle čl. 147 Jednacího řádu¹⁵².

3.4.2 Imunita v užším smyslu

Jak již bylo zmíněno výše, čl. 10 Protokolu lze aplikovat v těch situacích, kdy se ustanovení o indemnité neuplatní. Půjde zejména o projevy (v případě hlasování je situace lépe rozeznatelná), které nebyly učiněny v souvislosti s výkonem mandátu, za něž poslanci za současného splnění několika podmínek odpovídají v plném rozsahu - rozhovory pro tisk, projevy na stranických schůzích a jiných shromážděních. Čl. 10 Protokolu se rovněž vztahuje i na jiná jednání než projevy a hlasování, ať už jsou nebo nejsou učiněny v souvislosti s výkonem mandátu. První odstavce čl. 10 rozlišuje rozsah imunit poslanců v návaznosti na dva případy. Kriteřiem je - za splnění dalších podmínek - skutečnost, zda se poslanec nachází na území vlastního státu nebo na

¹⁴⁹ Jeuniaux, M.C. - c. d., str. 179

¹⁵⁰ srov. články 108, 110 a 111 Jednacího řádu

¹⁵¹ Jako příklad bývá uváděn čl. 46 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Srov. Jeuniaux, M.C. - c. d., str. 179

¹⁵² srov. vysvětlující prohlášení připojené ke zprávě Evropského parlamentu o změnách Jednacího řádu Evropského parlamentu týkajících se kodexu chování poslanců Evropského parlamentu ze dne 19. ledna 2006 (2005/2075(REG))

území jiných členských států Evropské unie. Důsledkem je, zda se aplikuje výhradně komunitární předpis anebo na jeho základě i normy vnitrostátního práva. Na základě historického výkladu a s přihlédnutím k době přijetí Protokolu je nutno za vlastní stát považovat členský stát, ve kterém poslanci byli zvoleni. Výjimku z ochrany podle čl. 10 představuje situace, kdy je poslanec přistižen při spáchání trestného činu. V takovém případě se imunity nelze dovolat. V ostatních případech je Evropský parlament oprávněn svého člena imunity zbavit. Procedura zbavení imunity poslance je upravena v člancích 6 a 7 Jednacího řádu. Poslanec se nemůže imunity vzdát sám o své vůli, neboť jak již bylo zmíněno, institut imunity není osobním prerogativem jednotlivých poslanců, ale slouží k ochraně Evropského parlamentu jako celku.

Na území jiných členských států než v jakém byli zvoleni, je rozsah ochrany totožný pro všechny poslance a je omezen na zákaz zadržení a soudního stíhání za předpokladu, že nebyli přistiženi při páchaní činu. Jelikož rozsah imunity není v tomto případě závislý na vnitrostátním právu, můžeme hovořit o komunitární imunitě, tedy o úpravě obsažené pouze v komunitárním právu. Oproti tomu je rozsah imunity poslanců na území vlastního státu totožný s imunitou přiznanou členům národního parlamentu. Protokol o výsadách a imunitách odkazuje na vnitrostátní úpravu a vytváří tak nerovné právní postavení poslanců Evropského parlamentu s ohledem na místo jejich zvolení. Toto řešení je přežitkem z doby, kdy členové Shromáždění byli nominováni národními parlamenty a takovéto řešení v případech dvojího mandátu mělo své opodstatnění. Přes výzvy Evropského parlamentu nebyla kapitola III Protokolu přizpůsobena situaci po zavedení přímých voleb. Rozsah privilegií a imunit je v současnosti upraven pětadvaceti různými právními režimy členských států. Evropský parlament tak musí při přezkoumání každé žádosti o zbavení imunity zjišťovat právní předpisy toho kterého státu, což vede mnohdy ke zdlouhavé proceduře. Na tento problém se poslanci Evropského parlamentu snažili opakovaně upozornit a pokusili se jej elegantně vyřešit v průběhu zdlouhavého vyjednávání o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu. V roce 2003 přijal Evropský parlament zprávu týkající se statutu poslanců Evropského parlamentu¹⁵³, která

¹⁵³ Rezoluce Evropského parlamentu o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu ze dne 4. června 2003 (2003/2004(INI))

obsahovala návrh jednotné poslanecké imunity pro případ, kdy by byla kapitola III Protokolu o výsadách a imunitách zrušena. Návrh jednotného statutu z roku 2003 však nezískal potřebný souhlas Rady. Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu poslanců z roku 2005 již úpravu týkající se výsad a imunit neobsahovalo.

Určité nejasnosti pro aplikaci prvního odstavce čl. 10 Protokolu působil výklad pojmu „v průběhu zasedání“. Přesné ohraničení průběhu zasedání je důležité pro aplikaci čl. 10 Protokolu. Podle interpretace Evropského soudního dvora, který se k této otázce vyjádřil v případě Wagner v roce 1964¹⁵⁴ a posléze i v případě Wybot¹⁵⁵ z roku 1986, je za dobu zasedání považován i okamžik, kdy Evropský parlament ve skutečnosti nezasedá. Doba zasedání Evropského parlamentu je určena komunitárním právem; výklad pojmu zasedání na základě vnitrostátních předpisů by byl v rozporu s účelem a zněním Protokolu. Podle zakládacích smluv se Evropský parlament každoročně schází, aniž by musel být svolán, druhé úterý v měsíci březnu¹⁵⁶. Ze zakládacích smluv však nelze určit délku zasedání Evropského parlamentu. Rozhodnutí o tom, kdy končí schůze Evropského parlamentu, tedy spadá do jeho samostatné diskreční pravomoci. Jednací řád Evropského parlamentu označuje za zasedání období jednoho roku počínající druhým úterým v měsíci březnu¹⁵⁷. Dílčí zasedání jsou zpravidla svolávána každý měsíc a jsou rozdělena do denních zasedání. Jak upozornil Evropský soudní dvůr, parlamentní práce se neodehrávají pouze při zasedání v plénu, ale jednotlivé orgány Evropského parlamentu – předsednictvo, výbory, meziparlamentní delegace a poslanecké kluby – se scházejí a jednají nepřetržitě v průběhu celého roku mimo měsíc srpen a období Vánoc a Nového roku. Současná praxe Evropského parlamentu spočívá ve svolávání zasedání, která trvají po dobu jednoho roku a končí v předvečer zahájení nové schůze. Tato praxe není neslučitelná s ustanoveními zakládacích smluv¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Věc 101/63, Albert Wagner v Jean Fohrmann a Antoine Krier, SbSD 1964, str. 397

¹⁵⁵ Věc 149/85, Roger Wybot v Edgar Fraure a jiní, SbSD 1986, str. 239

¹⁵⁶ srov. čl. 196 Smlouvy o založení Evropského společenství; čl. 109 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii

¹⁵⁷ srov. články 126 a 127 Jednacího řádu

¹⁵⁸ Věc 149/85, Roger Wybot¹⁵⁸ v Edgar Fraure a jiní, SbSD 1986, str. 239

Jak již bylo řečeno výše, pobývají-li poslanci v průběhu zasedání na území vlastního státu, je rozsah imunit totožný s imunitou členů národního parlamentu. Základním pramenem pro určení rozsahu imunit členů národního Parlamentu je čl. 27 Ústavy České republiky. Toto ustanovení, které jinak pojednává o poslancích a senátorech Parlamentu České republiky, je proto třeba za splnění několika předpokladů aplikovat na základě Protokolu i na poslance Evropského parlamentu zvolené na území České republiky. Je však nutné rozlišit případy, kdy je možno tento článek použít pro určení rozsahu imunit poslanců Evropského parlamentu, od situací, kdy je aplikován výhradně na členy národního parlamentu. Patrně můžeme okamžitě vyloučit případy užití prvních dvou odstavců čl. 27 Ústavy na poslance Evropského parlamentu¹⁵⁹. Tyto upravují indemnitu, tedy imunitu v hmotněprávním smyslu, která však je již pro poslance Evropského parlamentu upravena v čl. 9 Protokolu. Použití tohoto článku bude mít přednost před obdobným zněním vnitrostátní normy uvozené na základě čl. 10 Protokolu. Porovnáme-li jazykový výklad ustanovení týkajících se indemnity, je patrné, že Protokol poskytuje širší ochranu – za projevy učiněné v českém Parlamentu poslanci a senátoři podléhají disciplinární pravomoci komory, jejímiž jsou členy. Komora samozřejmě nemá možnost člena Parlamentu trestně stíhat¹⁶⁰.

Není ovšem pochybnosti o tom, že se na poslance Evropského parlamentu bude vztahovat úprava týkající se procesněprávní imunity, tedy procesní exempce z trestního stíhání, která je upravena v čl. 27, odst. 4 Ústavy. Podle Ústavy nelze trestně stíhat poslance ani senátora bez souhlasu komory, jejíž je členem. Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno. Komora může svým souhlasem zbavit svého člena procesní imunity. Tím se stává pro určitý čin stíhatelný a odpovědný podle norem trestního práva jako kterýkoliv jiný občan, a to včetně možnosti vzetí do vazby a výkonu trestu odnětí svobody po pravomocném

¹⁵⁹ Dovolím si upozornit na chybu ve zprávách o žádosti, aby byl poslanec Vladimír Železný zbaven imunity. Ve vysvětlujícím prohlášení, které je připojeno ke zprávám, je v části týkající se právního základu pro rozhodnutí citován čl. 27 odst. 2 namísto čl. 27 odst. 4 Ústavy. Jak mi zpravodajka Maria Bergerová písemně potvrdila, šlo o nedopatření. Paní Bergerová byla zpravodajkou Výboru pro právní záležitosti, který jednal o dosud jediném případě zbavení imunity českého poslance Evropského parlamentu. Na právní stránku rozhodnutí toto pochopitelně nemá vliv. Srov. Rozhodnutí Evropského parlamentu o žádosti, aby byl poslanec Vladimír Železný zbaven imunity ze dne 13. října 2005, (2004/2173(IMM)); (2005/2010(IMM)); (200/2011(IMM)).

¹⁶⁰ srov. Pavlíček, V. a kol. - Ústavní právo a státověda, str. 259

odsuzujícím rozsudku soudu. Shodnou imunitu má člen parlamentu i vůči stíhání pro čin, který spáchal před nabytím mandátu¹⁶¹. Pokud budeme toto ustanovení aplikovat na poslance Evropského parlamentu, je za komoru třeba považovat Evropský parlament. Procedura zbavení poslanecké imunity je upravena Jednacím řádem Evropského parlamentu.

Z hlediska časového je nutno poznamenat, že poslanci jsou chráněni po dobu výkonu svého mandátu. Nemohou být stíháni, pokud Parlament nedá souhlas, za činy, které spáchali během výkonu mandátu. Pokud Parlament odepře souhlas, nemohou být dokonce stíháni ani za činy z doby před nabytím svého mandátu. Imunita se nevztahuje za skutky spáchané během výkonu poslaneckého mandátu, pokud je stíhání započato až po skončení mandátu. Smyslem imunity je totiž zajištění nerušeného chodu parlamentního sboru. Pokud však Evropský parlament odepře souhlas s trestním stíháním poslance, je stíhání pro daný skutek navždy vyloučeno. Nutno dodat, že rozsah imunit poslanců Evropského parlamentu zvolených na území České republiky je v rámci Evropského parlamentu vskutku výjimečný. Aspektům procedury zbavení imunity poslance Evropského parlamentu je věnována jedna z následujících částí textu.

Výjimku z procesněprávní imunity představuje ustanovení čl. 10 Protokolu, podle kterého se imunity nelze dovolávat v případě přistižení při trestném činu. I Ústava České republiky obsahuje obdobné ustanovení a oproti Protokolu navíc upravuje procesní postup v případě zadržení člena Parlamentu při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté. Podle Ústavy je příslušný orgán povinen zadržení ihned oznámit předsedovi komory. Nedá-li předseda komory do 24 hodin od zadržení souhlas k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen ho propustit. Na první následující schůzi komora rozhodne o přípustnosti stání s konečnou platností¹⁶². Položme si však otázku, zda toto ustanovení nekoliduje a tudíž není vyloučeno čl. 10 Protokolu, který pro případ zadržení poslance Evropského parlamentu při spáchání trestného činu podobné povinnosti pro orgán činný v trestním řízení neupravuje.

¹⁶¹ tamtéž

¹⁶² čl. 27, odst. 5 Ústavy České republiky

Dopustí se orgán činný v trestním řízení poškození práv poslance Evropského parlamentu, pokud jej při existenci vazebních důvodů nepropustí, i když předseda Evropského parlamentu nedal souhlas k odevzdání zadrženého soudu? Má příslušný orgán povinnost bezodkladně oznámit zadržení poslance předsedovi komory, v tomto případě předsedovi Evropského parlamentu?

Autoritativní výklad střetu ustanovení věty první třetího pododstavce čl. 10 Protokolu a odst. 5 Ústavy vyřeší až praxe. V době psaní této práce žádný podobný případ zadržení poslance zvoleného na území České republiky při spáchání trestného činu znám není. Podle mého názoru obě ustanovení nejsou v rozporu. Pátý odstavce čl. 27 Ústavy je speciálním ustanovením, které zavazuje příslušné orgány na území České republiky. Navíc je nutno vzít v úvahu znění prvního pododstavce čl. 10 Protokolu, které stanoví, že poslanci *na území vlastního státu požívají imunit přiznávaných členům parlamentu vlastního státu*. Předseda Evropského parlamentu je oprávněn podle čl. 6, odst. 4 Jednacího řádu potvrdit výsady a imunity poslance v naléhavém případě při jeho zadržení anebo omezení jeho svobody pohybu. Pokud tak předseda Evropského parlamentu učiní, vyrozumí o tom Výbor pro právní záležitosti, který může vypracovat a předložit zprávu¹⁶³. Jestliže členové Parlamentu České republiky požívají práva být po uplynutí dvaceti-čtyř hodinové lhůty od zadržení při spáchání trestného činu v případě absence souhlasu předsedy komory propuštěni, je nutno obdobné oprávnění přiznat i poslancům Evropského parlamentu zvoleným na území České republiky. Opačný výklad by vedl k nejednotnému postavení poslanců národního a Evropského parlamentu zvolených na území České republiky a tudíž by byl v rozporu s čl. 10 Protokolu. Nic na tom nemění skutečnost, že v Protokolu obsažený odkaz na vnitrostátní úpravu imunit členů zákonodárského sboru je pozůstatkem z doby, kdy členové Shromáždění byli nominováni národními parlamenty, a v současnosti je zdrojem nejednotného právního postavení poslanců Evropského parlamentu zvolených v různých členských státech. Ani Statut Evropského poslance, přijatý v roce 2005, nepřinesl kýžené "zrovnoprávnění" v tomto směru.

¹⁶³ čl. 7, odst. 10 Jednacího řádu

Dalším aspektem imunit, který je podle Ústavy přiznán členům českého Parlamentu, je úprava odpovědnosti za přestupky. I toto ustanovení je nutno vzít v úvahu pro určení rozsahu imunit poslanců Evropského parlamentu, které požívají na území České republiky. Podle čl. 27 odst. 3 Ústavy podléhá člen Parlamentu za přestupky jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak. I zde jde o druh procesněprávní imunity. Řádný proces projednání přestupku nahrazuje disciplinární řízení v komoře. Na území České republiky v době zasedání požívají poslanci Evropského parlamentu stejná oprávnění. Komoru je nutno interpretovat jako samotný Evropský parlament. Do důsledku vzato, řádné projednání přestupku před příslušným orgánem je nahrazeno disciplinárním řízením v Evropském parlamentu. Podle Přílohy VI Jednacího řádu Evropského parlamentu by příslušným výborem byl Výbor pro právní záležitosti. Vzhledem k tomu, že páčání přestupků kupříkladu na úseku silniční dopravy není jevem ojedinělým a vzhledem k případné době trvání takové procedury v Evropském parlamentu (určení zpravodaje, seznámení se s právním základem spáchaného přestupku a otázka překladu), je nutno vést *de lege ferenda* diskusi, zda není rozumné využít výhrady obsažené již v samotné Ústavě - "*pokud zákon nestanoví jinak*". Změna znění čl. 27 odst. 3 Ústavy anebo dikce čl. 10 Protokolu zdá se být v době psaní této práce neuskutečnitelným evergreenem.

Posledním oprávněním, které členům českého Parlamentu přiznává Ústava, je právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděli v souvislosti s výkonem mandátu. Toto oprávnění je přiznáno i poté, co přestali být členy Parlamentu (čl. 28 Ústavy). Jde o právo člena parlamentu a záleží výlučně na něm, zda jej využije. Toto právo se vztahuje na všechny případy posuzované v řízení trestním, občanskoprávním nebo správním¹⁶⁴. Nutno podotknout, že i Jednací řád Evropského parlamentu obsahuje podobné ustanovení v tomtéž duchu. Navíc jeho působnost nebude omezena teritoriálně pouze na území České republiky, ale bude se týkat žádosti o poskytnutí svědectví nebo znaleckého posudku ve všech členských státech Evropské unie. Jednací řád stanoví dva případy, kdy příslušné orgány nemusí žádat Evropský parlament o zbavení imunity svého člena. Není nutno žádat o zbavení

¹⁶⁴ Pavlíček, V., Hřebejk, J. – Ústava a ústavní řád České republiky, str. 155

imunity, pokud poslanec není povinen se dostavit v den a dobu, kdy by to znemožňovalo výkon jeho parlamentních činností nebo může poskytnout výpověď písemnou nebo jinou formou, jež mu nebrání ve výkonu jeho povinností. Druhým případem je situace, kdy poslanec nemusí svědčit o důvěrných informacích, které získal při výkonu svého mandátu a jejichž zveřejnění nepovažuje za vhodné¹⁶⁵. Proto, pokud nepůjde o poskytnutí svědectví o takovýchto důvěrných informacích a ani doba a místo pro podání svědectví, které nemůže být podáno písemnou formou, mu nebrání ve výkonu mandátu, je povinován jako kterýkoliv jiný občan. V této souvislosti se sluší připomenout návrh Evropského parlamentu z druhé poloviny osmdesátých let, který navrhoval doplnění Protokolu o výsadách a imunitách v obdobném duchu¹⁶⁶.

3.4.3 Řízení o zbavení poslanecké imunity

Limitem imunity poslanců Evropského parlamentu je podle čl. 10 Protokolu interpretace pojmu "zasedání" a případ, kdy je poslanec přistižen při trestném činu, jak bylo uvedeno výše. Další omezení poslanecké imunity představuje podle poslední věty čl. 10 Protokolu situace, kdy je poslanec své imunity zbaven rozhodnutím Evropského parlamentu. Jelikož primární právo nestanoví bližší podmínky pro zbavení imunity poslance, je tato procedura upravena Jednacím řádem Evropského parlamentu, konkrétně v člancích 6 a 7. Záleží tedy i na rozhodnutí Evropského parlamentu, zda je poslanci poskytnuta ochrana na základě čl. 10 Protokolu.

Evropský parlament vytvořil v průběhu let systém pravidel týkajících se zbavení poslanecké imunity a určil ty případy, ve kterých svého člena zpravidla zbaví jeho imunity. Z hlediska procesních aspektů zbavení imunity mají poslanci Evropského parlamentu shodné postavení, bez ohledu na to, ve které zemi byli zvoleni. Podle Jednacího řádu usiluje Evropský parlament při výkonu svých pravomocí a s ohledem na výsady a imunity především o zachování své integrity jako demokratického

¹⁶⁵ čl. 7, odst. 5 Jednacího řádu

¹⁶⁶ Zpráva Výboru pro právní záležitosti a občanská práva o návrhu změny Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství s ohledem na členy Evropského parlamentu ze dne 10. října 1986 (A2 - 121/86)

zákonodárného shromáždění a o zajištění nezávislosti poslanců při plnění jejich povinností¹⁶⁷. Žádost o zbavení poslanecké imunity, se kterou se na předsedu Evropského parlamentu obrací příslušný orgán členského státu anebo dotyčný poslanec (příp. bývalý poslanec), je oznámena v plénu a postoupena Výboru pro právní záležitosti¹⁶⁸. Žádosti o zbavení imunity spolu se žádostmi o ochranu imunity jsou ve Výboru projednány v pořadí, v jakém mu byly předloženy¹⁶⁹. Jednání ve Výboru je vždy neveřejné¹⁷⁰. Oprávnění poslanců podat žádost o poskytnutí ochrany imunity bylo Jednacím řádem zavedeno zejména s ohledem na skutečnost, že některé členské státy tato výsadní privilegia poslanců neuznávaly.

Pokud žádost o zbavení imunity obsahuje více důvodů, může být o každém z nich rozhodnuto zvlášť. Poslanec nebo bývalý poslanec může být zastoupen jiným poslancem; musí mu být dána příležitost se vyjádřit, pokud o to požádá. Výbor může požádat příslušný orgán členského státu, aby předložil informace nebo odůvodnění, nezbytné k tomu, aby si utvořil stanovisko ve věci¹⁷¹. Výbor v návrhu rozhodnutí doporučí přijetí či zamítnutí žádosti zbavení imunity nebo žádosti o ochranu imunity¹⁷², nesmí se však vyslovit o vině nebo nevině poslance, ani o tom, zda názory nebo činy, které jsou mu přisuzovány, odůvodňují trestní stíhání, a to ani v případě, že se při posuzování žádosti podrobně seznámil se skutkovým stavem daného případu¹⁷³. Zpráva Výboru je zařazena jako první bod programu jednání nejbližšího zasedání následujícího po dni, kdy byla předložena. K návrhu rozhodnutí nelze předložit pozměňovací návrhy. Rozprava v plénu je omezena na důvody pro a proti každého návrhu. Poslanec, o jehož výsadách a imunitách se jedná, nesmí vystoupit v rozpravě na plénu¹⁷⁴. O návrhu obsaženém ve zprávě se hlasuje při prvním hlasování, které následuje po rozpravě. Předseda okamžitě sdělí rozhodnutí Parlamentu dotyčnému poslanci a příslušnému orgánu členského státu spolu se

¹⁶⁷ čl. 6, odst. 1 Jednacího řádu

¹⁶⁸ srov. čl. 6, odst. 2 a 3 Jednacího řádu

¹⁶⁹ čl. 7, odst. 1 Jednacího řádu

¹⁷⁰ čl. 96, odst. 4 Jednacího řádu

¹⁷¹ čl. 7, odst. 3 Jednacího řádu

¹⁷² čl. 7, odst. 2 Jednacího řádu

¹⁷³ čl. 7, odst. 7 Jednacího řádu

¹⁷⁴ čl. 7, odst. 8 Jednacího řádu

žádostí, aby byl informován o vývoji dotyčného řízení a o soudních rozhodnutích, která z něj vyplývají¹⁷⁵.

3.4.4 Volný pohyb poslanců Evropského parlamentu

Jedním ze základních oprávnění, které je zárukou řádného fungování Evropského parlamentu, je svoboda pohybu poslanců Evropského parlamentu v zemích tvořících Společenství. Na základě čl. 8 Protokolu o výsadách a imunitách nepodléhá volný pohyb poslanců žádným omezením správní či jiné povahy. Toto ustanovení Protokolu se vztahuje pouze na situace, kdy poslanci jedou na místo zasedání Evropského parlamentu nebo se z něj vrací. Čl. 8 Protokolu se týká volného pohybu všech poslanců stejným způsobem, jeho aplikace se neliší podle práva států, ve kterém byli poslanci zvoleni. Tohoto práva požívají poslanci, ať cestují na místo zasedání z vlastního státu anebo nikoliv. Stejně tak jsou chráněni při cestě do státu, ve kterém byli zvoleni. Právo volného pohybu poslanců Evropského parlamentu v sobě zahrnuje právo opuštění státu, právo průjezdu a právo vstupu na území členského státu Evropské unie, pokud je cílem účast na zasedání Evropského parlamentu.

Speciálním případem vůči čl. 8 je ustanovení druhého odstavce čl. 10 Protokolu. Poslanci jsou chráněni imunitou během cesty na místo zasedání a při návratu z něj. Toto ustanovení je nutno interpretovat v souladu s prvním odstavcem čl. 10 Protokolu. V tomto případě ovšem není imunita časově vázána na dobu "zasedání". Původním smyslem tohoto na první pohled duplicitního ustanovení bylo zajistit fungování a řádný chod Evropského parlamentu i v situacích, kdy Parlament formálně nezasedá. Poté co se Evropský soudní dvůr toliko vyjádřil k interpretaci pojmu "zasedání"¹⁷⁶ a stávající praxe Evropského parlamentu potvrdila svolávání jednorozhodných zasedání, se zdá být užití tohoto speciálního ustanovení méně běžným. Nicméně nelze zcela vyloučit situaci, kdy Evropský parlament přeruší zasedání na základě čl. 127 Jednacího řádu, tento případ však v praxi dosud nenastal. Navíc nelze vyloučit ani ty případy, kdy členské státy poslancům národního parlamentu

¹⁷⁵ čl. 7, odst. 9 Jednacího řádu

¹⁷⁶ Věc 101/63, Wagner v Fohrmann a Věc 149/85, Wybot v Fraure

nepřiznávají vůbec (anebo pouze v omezeném rozsahu) ochranu při cestách do a ze zasedání zastupitelského sboru¹⁷⁷. V těchto případech na území vlastního státu budou poslanci Evropského parlamentu chráněni na základě čl. 10, odst. 2 Protokolu.

Protokol o výsadách a imunitách předpokládá i další oprávnění poslanců týkající se volného pohybu poslanců v členských státech Evropské unie. Předseda Evropského parlamentu vydá poslancům průkazy, které umožňují poslancům volný pohyb v členských státech. Úřady členských států tyto průkazy uznávají jako platné cestovní doklady¹⁷⁸. Forma těchto průkazů je stanovena nařízením Rady¹⁷⁹. Evropská komise může uzavřít dohody se třetími zeměmi o uznání těchto průkazů. Není však účelem tohoto průkazu nahradit tradiční cestovní doklady poslanců mimo území členských států. V praxi užívají poslanci Evropského parlamentu na území nečlenských států diplomatického pasu za předpokladu, že je jim vydán příslušným úřadem státu, ve kterém jsou zvoleni.

Další oprávnění týkající se volného pohybu osob se dotýká celního odbavení a devizové kontroly. Podle Protokolu o výsadách a imunitách přiznává poslancům Evropského parlamentu vlastní vláda stejné výhody, jaké přiznává vyšším úředníkům pohybujícím se v zahraničí při plnění dočasného úředního poslání. Vlády ostatních členských států jim přiznávají stejné výhody, jaké přiznávají zástupcům zahraničních vlád při plnění dočasného úředního poslání¹⁸⁰. Je nutno poznamenat, že toto ustanovení je přesvědčivým dokladem doby přijetí Protokolu o výsadách a imunitách.

¹⁷⁷ Crespo Allen, M. - c. d., str. 182

¹⁷⁸ srov. čl. 7, odst. 1 Protokolu a čl. 7, odst. 3 Jednacího řádu

¹⁷⁹ Nařízení č. 1826/69, kterým se stanoví forma průkazů, které se vydávají členům a úředníkům institucí

¹⁸⁰ čl. 8, odst. 2 Protokolu

3.5 Odměny a finanční náhrady

Vážnost funkce a zároveň záruku nezávislosti poslanců zajišťuje i systém odměn a finančních náhrad. Dostatečné finanční ohodnocení výkonu poslaneckého mandátu je důležitým motivačním faktorem a je garancí, že zájmové skupiny nemohou snadno uplatňovat vliv na rozhodování poslanců. Při výkonu svých povinností nesmějí poslanci přijímat žádné dary ani výhody¹⁸¹. Otázka platu a finančního ohodnocení poslanců Evropského parlamentu je ovšem částečně řešena i vnitrostátní úpravou členských států. Extrémní, až desetinásobný rozdíl v oblasti základního platu poslanců je však dokladem, že vázanost poslaneckého platu na rozpočet členských států přináší nemalé problémy. Otázka platu a finančních odměn se stala hlavní překážkou na cestě k dosažení jednotného statutu poslanců Evropského parlamentu. Po přijetí statutu v roce 2005 je však nutno konstatovat, že finanční a sociální zajištění je jedinou oblastí, která bude od roku 2009 sjednocena.

Je nutno rozlišit základní plat poslanců, který je stanoven členskými státy, ve kterých byli poslanci zvoleni, od ostatních náhrad a cestovních výdajů, které jsou propláceny Evropským parlamentem. Plat poslanců Evropského parlamentu zvolených na území České republiky je upraven zákonem. č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Plat je definován jako peněžité plnění poskytované měsíčně ve výši a za podmínek stanovených zákonem. Poslancům Evropského parlamentu náleží v případě, pokud jim není vyplácen z rozpočtu Evropské unie¹⁸². Tato situace nastane až okamžikem nabytí účinnosti statutu poslanců¹⁸³. Plat poslance Evropského parlamentu je určen jako součin koeficientu 1,52 a platové základny, jejíž výši vyhláší pro příslušný kalendářní rok Ministerstvo práce a sociálních věcí. Platová základna činí trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok¹⁸⁴. Dále poslancům

¹⁸¹ čl. 2 Přílohy 1 Jednacího řádu

¹⁸² srov. § 2, odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb.

¹⁸³ čl. 23, odst. 1 Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu ze dne 28. září 2005

¹⁸⁴ srov. § 3 a § 33a zákona č. 236/1995 Sb.

Evropského parlamentu podle zákona náleží naturální plnění ve formě bezplatného používání prostředků veřejné hromadné dopravy, s výjimkou letecké dopravy¹⁸⁵. Poslancům Evropského parlamentu zvoleným na území České republiky poskytuje plat Kancelář Poslanecké sněmovny¹⁸⁶. Tato složka finanční odměny je zdaňována podle českých předpisů.

Evropský parlament vyplácí svým členům další dávky a příspěvky. Výše a charakter těchto příspěvků jsou určeny rozhodnutím předsednictva Evropského parlamentu¹⁸⁷. Je možno obecně konstatovat, že cílem těchto příspěvků je nejen překlenutí výrazných platových rozdílů, ale také i dostatečné zajištění asistentských a poradenských služeb a kancelářských potřeb. Evropský parlament vyplácí svým členům tzv. denní příspěvky, jejichž vyplácení je vázáno na přítomnost poslance v místě zasedání. Poslanci se musí z tohoto důvodu každý den zapsat do prezenčních listin, které jsou u vchodu do každé jednací místnosti Parlamentu. Tato paušální částka slouží k překlenutí výdajů na nocleh a stravu, nutných vzhledem k časté změně lokace jednání. Další složkou náhrad poslanců jsou tzv. obecné příspěvky, které slouží k zajištění kanceláře a kancelářských potřeb. Kanceláře poslanců v budově Evropského parlamentu v Bruselu a ve Štrasburku, včetně jejich základního vybavení, nejsou hrazeny tímto příspěvkem. Poslanci v současné době mají nárok na příspěvky na sekretariát. Tyto příspěvky slouží k výplatě osobních asistentů a poradců. Asistenti poslanců nejsou zaměstnanci Evropských společenství a jejich právní vztah k poslancům se řídí pracovní smlouvou nebo smlouvou o poskytování služeb. Náklady na dopravu z místa a na místo konání zasedání je poslancům hrazeno Evropským parlamentem. Vedle těchto příspěvků mají poslanci možnost využít i dalších prostředků, kupříkladu příspěvku na jazykové kurzy.

Otázka sjednocení platu se stala hlavní překážkou na cestě k jednotnému statutu poslanců. Při jednáních o jeho přijetí se stala klíčovou nejen snaha najít rozumný kompromis v otázce přiblížení platových hladin poslanců z různých členských států, ale rovněž i snaha, aby plat poslance Evropského parlamentu výrazně nepřevyšoval

¹⁸⁵ srov. § 33b zákona č. 236/1995 Sb.

¹⁸⁶ srov. § 37, odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb.

¹⁸⁷ srov. čl. 8 a 22, odst. 2 Jednacího řádu

plat členů parlamentu vlastního členského státu. Problematickou byla rovněž skutečnost, že poslanci zvolení v některých členských státech pobírají nižší plat, než jaký mají úředníci a dokonce v některých případech i asistenti poslanců. Vzhledem k citlivosti tématu statutu poslanců Evropského parlamentu byla jednání dovršena až v roce 2005¹⁸⁸. Jednotný statut poslanců se stane účinným prvním dnem volebního období Evropského parlamentu, které započne v roce 2009¹⁸⁹.

Podle statutu budou mít poslanci nárok na přiměřenou odměnu, která zaručí jejich nezávislost. Výše této odměny bude stanovena na 38,5 % základního platu soudce Soudního dvora Evropských společenství¹⁹⁰. Tato odměna bude podléhat dani Společenství za stejných podmínek, jaké jsou stanoveny pro úředníky a zaměstnance Evropských společenství. Poslanci tedy budou osvobozeni od vnitrostátních daní z platů a mezd poskytovaných Společenstvím¹⁹¹. Jednotný statut poslancům přiznává nárok na odchodné a starobní důchod. Pozůstalí poslanců nebo bývalých poslanců budou mít nárok na zaopatření. Dohody o použití odměny, odchodného a starobního důchodu k jiným než soukromým účelům jsou neplatné¹⁹².

Jednotný statut přímo stanoví, že poslanci budou mít nárok na úhradu výdajů spojených s výkonem mandátu. V případě cest do pracovních míst a z nich bude Evropský parlament proplácet skutečně vynaložené náklady. Ostatní náklady spojené s výkonem mandátu budou hrazeny paušálně¹⁹³. Statut dále obsahuje ustanovení týkající se nároku na odchodné a nároku na důchod v případě vzniku invalidity, která vznikla v průběhu výkonu mandátu. Nárok na služby osobních asistentů a na užívání kancelářských prostor se bude přímo opírat o schválený jednotný statut. Podrobné

¹⁸⁸ Přínosnou politologickou analýzu toho, proč vyjednávání o tomto dokumentu byla složitá, srov., Grothe, T. - *The Struggle for a Common Statute of MEPs, An analysis of decision-making in the European Union from rational choice institutionalist perspective*, diplomová práce. Bruggy: College of Europe, 2003

¹⁸⁹ čl. 30 Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu

¹⁹⁰ srov. čl. 9 a čl. 10 Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu

¹⁹¹ srov. čl. 12, odst. 1 Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu a čl. 13 Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství

¹⁹² srov. čl. 9 Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu

¹⁹³ čl. 20 Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu

podmínky a pravidla pro vyplácení těchto příspěvků však upraví Evropský parlament svým rozhodnutím¹⁹⁴.

Pokud jde o odměnu, odchodné a dávky pozůstalým, dává jednotný statut současným poslancům Evropského parlamentu možnost se rozhodnout pro uplatnění dosavadního národního systému. Podmínkou opce je ovšem znovuzvolení, tedy výkon poslaneckého mandátu v minimálně dvou po sobě jdoucích volebních obdobích Evropského parlamentu¹⁹⁵.

¹⁹⁴ srov. čl. 22, 23 Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu

¹⁹⁵ čl. 25 Rozhodnutí Evropského parlamentu o přijetí statutu

4. DISCIPLINÁRNÍ OPATŘENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Účelem možnosti uložit disciplinární opatření je zajištění nerušeného fungování parlamentního sboru. Tato opatření se nemohou vztahovat na třetí osoby a ani jim ukládat povinnosti. Úprava disciplinárních opatření je obsažena v Jednacím řádu Evropského parlamentu.

V lednu 2006 přijal Evropský parlament na svém zasedání ve Štrasburku rozhodnutí o změně Jednacího řádu. Tato změna se úzce dotýká chování a jednání poslanců v rámci výkonu jejich mandátu¹⁹⁶. Novela Jednacího řádu nabyla účinnosti prvním dnem následujícího únorového dílčího zasedání¹⁹⁷. Důvodem pro přijetí těchto pozměňovacích návrhů bylo podle důvodové zprávy opakované vyrušování během projevů poslanců, mávání transparenty a plakáty, a jiné nevhodné chování, které se vedle hlavního zasedacího sálu odehrávalo i při jednání výborů a jiných orgánů. Cílem změny Jednacího řádu bylo zajistit, aby Evropský parlament mohl jednat civilizovaným způsobem a zachovat důstojnost, která mu náleží jako instituci Evropské unie¹⁹⁸. Přijatá změna Jednacího řádu posiluje pravomoci předsedy Evropského parlamentu a dává mu možnost uložit disciplinární opatření za účelem zajištění nerušeného průběhu jednání.

Podle novelizovaného znění Jednacího řádu je chování poslanců vedeno vzájemnou úctou a vychází z hodnot a zásad vymezených v základních dokumentech Evropské unie. Chování poslanců nesmí snižovat důstojnost Parlamentu nebo ohrozit řádný chod parlamentní činnosti, ani narušovat klidné prostředí v budovách Evropského parlamentu¹⁹⁹. Jednací řád dále deklaruje, že uplatňování těchto zásad nesmí omezovat živost a bezprostřednost parlamentního jednání ani svobodu projevu poslanců. Plně jsou respektována výsadní práva poslanců vymezená v primárním právu a ve statutu poslanců²⁰⁰.

¹⁹⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu o změnách Jednacího řádu Evropského parlamentu týkajících se kodexu chování poslanců Evropského parlamentu ze dne 19. ledna 2006 (2005/2075(REG))

¹⁹⁷ srov. čl. 202, odst. 3 Jednacího řádu

¹⁹⁸ Vysvětlující prohlášení připojené ke zprávě ze dne 19. ledna 2006 (2005/2075(REG))

¹⁹⁹ čl. 9, odst. 2 Jednacího řádu

²⁰⁰ čl. 9, odst. 3 Jednacího řádu

Za nedodržení výše zmíněných zásad mohou být uložena disciplinární opatření. Okamžitým nápravným opatřením je napomenutí. Pokud rušivé chování ze strany poslance pokračuje, je tato skutečnost zanesena v zápisu. V případě, že narušování pořádku pokračuje, může předseda Evropského parlamentu odebrat poslanci slovo a vykázat jej z jednacího sálu pro zbytek zasedání. V mimořádně závažném případě může rovněž přikročit k tomuto poslednímu opatření okamžitě a bez druhého napomenutí²⁰¹.

Pokud jde o případy mimořádně závažného narušení pořádku nebo chodu Parlamentu, je v pravomoci předsedy přijmout odůvodněné rozhodnutí o uložení odpovídající sankce. Dotyčnému poslanci musí ovšem být dána možnost se vyjádřit. Přitom je nutno vzít v úvahu, zda jde o případ jednorázového, opakovaného nebo soustavného rušivého chování a zvážit míru jeho závažnosti. Zároveň musí být rozlišeno chování vizuální povahy, které lze tolerovat, pokud neuráží nebo neostouží jiné, od chování, které aktivně narušuje parlamentní činnost²⁰². Sankce stanovené Jednácím řádem jsou udělení důtky, ztráta nároku na denní příspěvek na dobu dvou až deseti dnů a dočasné vyloučení ze schůzí Evropského parlamentu nebo kteréhokoliv z jeho orgánů, výborů nebo delegací na dobu dvou až deseti dnů. Rovněž může být Konferencí předsedů předložen návrh na pozastavení nebo zbavení volené funkce, kterou poslanec zastává v Evropském parlamentu²⁰³.

Z hlediska právní povahy Jednacího řádu nemohou disciplinární opatření omezit poslance ve výkonu jeho hlasovacího práva na plenárním zasedání. Podle vysvětlujícího prohlášení připojeného ke zprávě o změně Jednacího řádu, jsou za jednání narušující parlamentní činnost považovány zejména opakované projevy na plénu mimo vymezený čas, urážlivé projevy, vyvolávání zmatku a rozruchu včetně fyzického násilí²⁰⁴. Ustanovení Jednacího řádu ovšem nemohou omezit práva

²⁰¹ čl. 146 Jednacího řádu

²⁰² Příloha XVIa Jednacího řádu

²⁰³ čl. 147 Jednacího řádu

²⁰⁴ Vysvětlující prohlášení připojené ke zprávě ze dne 19. ledna 2006 (2005/2075(REG))

poslanců, která vyplývají z Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství.

Každý poslanec, kterému bylo uloženo sankční opatření, se může ve lhůtě dvou týdnů od uložení sankce odvolat k předsednictvu Evropského parlamentu. Odvoláním se výkon sankce pozastavuje. Předsednictvo může uložené opatření zrušit, potvrdit anebo omezit jeho rozsah. Pokud předsednictvo nerozhodne ve lhůtě čtyř týdnů, považuje se uložené opatření za neplatné²⁰⁵.

²⁰⁵ čl. 148 Jednacího řádu

6. Závěr

Postavení poslanců Evropského parlamentu je do značné míry specifické. Je upraveno komunitárním právem, které však nechává členským státům značný prostor pro přizpůsobení některých aspektů mandátu poslance Evropského parlamentu národním zvláštnostem. Toto řešení není zcela ideální, neboť přináší do parlamentního sboru odlišné podmínky v závislosti na stát, ve kterém byli poslanci zvoleni. Problematickým se jeví stanovení odlišných podmínek práva volit a být volen, stanovení neslučitelnosti funkcí, výsad a imunit poslanců, otázka zániku mandátu, stanovení procedury pro nástupnictví náhradníků a v neposlední řadě i finančních záležitostí. Právní roztržičnost co do formy a rozsahu právní úpravy je pro postavení poslanců jevem téměř symbolickým.

Smlouva z Nice, která novelizovala čl. 190, odst. 5 Smlouvy o založení Evropského společenství, stanovila, že Evropský parlament se souhlasem Rady a po obdržení stanoviska Evropské komise může přijmout úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů. Tímto ustanovením je položen základ pro přijetí jednotného statutu poslanců. Po vleklých jednáních bylo přijato kompromisní znění v roce 2005. Položme si však otázku, zda s ohledem na politické, sociologické a ekonomické souvislosti bylo vůbec možno dosáhnout konsensu nad jednotnou právní úpravou poslanců Evropského parlamentu. Nově přijatý statut sice přináší kýženu harmonizaci jednoho z aspektů záruk nezávislého výkonu mandátu, a sice otázek finančních náhrad a odměn, ale právní sjednocení ostatních záruk ponechává otevřené. Přitom hlavním cílem všech návrhů o harmonizaci jednotlivých aspektů záruk nezávislého výkonu mandátu nesmělo být nic menšího než sjednotit transparentním způsobem pravidla, která zajišťují nezávislost a funkčnost Evropského parlamentu jako celku. Ani přijaté znění statutu však není zcela důsledné, neboť ponechává déle sloužícím poslancům právo opce na zachování současného systému v otázce náhrad a platu.

Palčivým problémem parlamentního sboru pětadvaceti členských států se stává úprava poslaneckých imunit. Znění Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství odpovídá situaci před čtyřmi desítkami let. Pětadvacet různých režimů

v oblasti poslaneckých imunit přináší v současnosti nejen velké nároky na překladatelský servis a právní asistenci v Evropském parlamentu, je rovněž značným zdrojem nerovného postavení. V tomto ohledu mají poslanci zvolení na území České republiky oproti jiným poslancům nadstandardní postavení. Úprava odpovědnosti za přestupky, podle které poslanci podléhají za přestupky jen disciplinární pravomoci komory, bude v praxi aplikována častěji než procesněprávní imunita chránící poslance před trestním stíháním. Poslanců Evropského parlamentu se dotýká ustanovení, podle kterého je v případě odepření souhlasu komorou trestní stíhání navždy vyloučeno. Tato extenzivní úprava poslaneckých imunit se však může stát z pohledu poslanců zvolených na území České republiky kontraproduktivní. Evropský parlament vytvořil v průběhu let systém nepsaných pravidel, která se dotýkají řízení o zbavení poslanecké imunity. Jedním ze základních principů, všeobecně uznávaných, je pojetí imunity jakožto prostředku ochrany funkčnosti celého Evropského parlamentu. Z tohoto důvodu je vyloučení stíhání i po skončení mandátu problematickým ustanovením. Navíc je nutno konstatovat, že třebaže existují rozdíly v rozsahu imunit, imunitní řízení samotné je pro všechny poslance zakotveno Jednacím řádem Evropského parlamentu. V těchto souvislostech je proto možno uvažovat *de lege ferenda* ve střednědobém horizontu o revizi čl. 27 Ústavy směrem k porozumění účelu a smyslu parlamentních imunit a v dlouhodobém horizontu i o změně a modernizaci Protokolu o výsadách a imunitách. Druhý případ je však jednou z výzev pro příští mezivládní konferenci.

Snahy o zrovnoprávnění podmínek výkonu poslaneckého mandátu souvisejí rovněž i se snahou o zrovnoprávnění občanů Unie v možnosti volit a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu v jiných členských státech. Zavedení občanství Evropské unie umožnilo volit a kandidovat i těm občanům, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky. Směrnice Rady č. 93/109/ES, která stanoví bližší podmínky pro výkon práva volit a být volen občanů Unie, však hovoří toliko o samotném volebním aktu a kandidatuře a neharmonizuje vnitrostátní úpravu členství politických stran. Je na členských státech, aby stanovily tyto podmínky. Pokud jsou to politické strany a politická hnutí, kdo sestavuje kandidátní listiny pro volby do Evropského parlamentu, potom vždy záleží na vůli jejich členů a na výsledku

vnitrostranického rozhodování. Pokud občané jiných členských států mohou kandidovat a zároveň je jim upřena možnost se aktivně účastnit selekčního procesu, je nutno konstatovat, že přiznání oprávnění kandidovat v jiných členských státech má své limity. V České republice by možná šlo řešit tento rozpor cestou soudní interpretace.

Úprava právního postavení poslanců Evropského parlamentu nabízí rovněž i některá pozitiva. Kladně hodnotím povinnost předložit osobní písemné prohlášení o profesních činnostech a jiných placených funkcích, jakož i o finanční nebo materiální podpoře, které se poslancům dostává v souvislosti s výkonem mandátu. Vedení těchto informací ve veřejně přístupném rejstříku a zároveň možnost vynucení jejich předložení pomocí disciplinárních opatření dodává rozhodovacímu procesu potřebnou míru transparentnosti. Z pohledu české právní úpravy může být tento institut zajišťující nezávislost inspirativní.

Možnosti dalšího studia problematiky právního postavení poslanců vidím v několika dimenzích. Zajímavým se jeví srovnání rozsahu právní úpravy imunit poslanců zvolených v různých členských státech s ohledem na Unii rozšířenou o Rumunsko a Bulharsko. Přínosem bude rovněž analýza nepsaných pravidel vydávacího řízení v Evropském parlamentu. Zejména díky postupu Výboru pro právní záležitosti Evropského parlamentu se tato pravidla ustálila v praxi. Některá z nich byla inkorporována do Jednacího řádu, zatímco některé další podlely dynamickému vývoji. Rovněž je nutno se soustředit na budoucí aplikaci jednotného statutu a sledovat jeho případný vliv na snahu o sjednocení záruk nezávislého postavení poslanců. Těmto i dalším aspektům dané problematiky bych se velmi rád věnoval na akademické úrovni, případně i v praxi.

Literatura a právní prameny

Seznam použité literatury:

- Blahož, J., Klíma, K., Skála, J., - Ústavní právo Evropské unie. Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2003
- Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M. - The European Parliament 6th edition. Londýn: John Harper Publishing, 2005
- Crespo Allen, M. - Parliamentary immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament, studie Generálního ředitelství Evropského parlamentu pro výzkum, 1999
- Grothe, T. - The Struggle for a Common Statute of MEPs, An analysis of decision-making in the European Union from rational choice institutionalist perspective, diplomová práce. Brugy: College of Europe, 2003
- Hácha, E., Hoetzel, J., Weyr, F., Laštovka, K. - Slovník veřejného práva československého, Svazek III. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1934
- Hendrych, D. a kol. - Právní slovník. 2. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003
- Isaac, G., Blanquet, M. - Droit général de l'Union européenne, 9 e édition. Paříž: Dalloz, 2006
- Jacqué, J. P. - Droit institutionnel de l'Union européenne, 2e édition. Paříž: Dalloz, 2003
- Jeuniaux, M. C. - Le statut personnel des membres du Parlement européen, These – Doctorat de 3e cycle. Toulouse - 1987
- Klokočka, V. - Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 1996
- Lenaerts, K., van Nuffel, P. - Constitutional law of the European Union, 2. vydání. Londýn: Thomson, 2005
- Manin, P. - Droit constitutionnel de l'Union européenne. Paříž: Pedone, 2004
- Nugent, N. - The Government and Politics of the European Union. 5th edition. Spojené království: Palgrave MacMillan, 2003
- Pavlíček, V. a kol. - Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo ČR, část 1. Praha: Linde, 2001

- Pavlíček, V., Hřebejk, J. - Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář, 1. díl - Ústavní systém. 2. doplněné vydání. Praha: Linde, 1998
- Pavlíček, V. a kol. - Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář, 2. díl - Práva a svobody, 2. vydání. Praha: Linde, 1999
- Schwarze, J. - EU-Kommentar. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000
- Simon, D., - Komunitární právní řád. Praha: ASPI, a.s., 2005
- Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M. a kol. - Ústava pro Evropu, komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005
- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. - Evropské právo. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004
- Týč, V., Křepelka, F., Munková, J., Pikna, B., Rozehnalová, N., Tomášek, M. - Lexikon - Právo Evropské unie. Ostrava: Jiří Motloch - Sagit, 2004
- Uppenbrink, E. - Das Europäische Mandat - Status der Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Berlín: Duncker & Humblot, 2004
- Van der Hulst, M. - The Parliamentary Mandate. Geneva: Interparliamentary Union, 2000

Právní prameny:

- Smlouva o založení Evropského společenství
- Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii
- Smlouva o Evropské unii
- Smlouva o Ústavě pro Evropu
- Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie
- Protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství z roku 1965

- Protokol o umístění sídel orgánů a některých subjektů a útvarů Evropských společenství a Europolu
- Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách z 20. září 1976
- Rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. 6. 2002 a 23.9. 2002, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom
- Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005 o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu, UV (2005) L262/1
- Směrnice Rady č. 93/109/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky
- Smlouva o Ústavě pro Evropu
- Jednací řád Evropského parlamentu
- Rozhodnutí Evropského parlamentu o změnách Jednacího řádu Evropského parlamentu týkajících se kodexu chování poslanců Evropského parlamentu ze dne 19. ledna 2006 (2005/2075(REG))

- Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod
- zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů
- zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích
- zákon č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu