

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Doktorský studijní program: Teoretické právní vědy
Studijní obor: Ústavní právo

Školitel: doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.

DISERTAČNÍ PRÁCE

Parlamentarismus v Evropské unii
(Parliamentarism in the European Union)

JUDr. Martin Soukup
Čílova 1803/2
162 00 Praha 6

ABSTRAKT

Evropská integrace v druhé polovině dvacátého století vyústila v unikátní a inspirativní projekt hospodářsko–politické unie nazývané nejprve Evropská společenství a později Evropská unie. Historie této postupné integrace je provázena intenzivními odbornými, politickými i laickými diskusemi o povaze evropského soustátí a o jeho budoucnosti.

Institucionální dělba moci v Unii a její legitimita, stejně jako otázka vertikální dělby moci mezi Unií a členskými státy má zásadní vliv na fungování Unie. Vlastní soustava orgánů se stala jedním z nejvýraznějších znaků Společenství i pozdější Unie. Pro orgány Unie je na rozdíl od klasických ústředních orgánů státní moci typické, že některé z nich jsou silně navázány na členské státy. Institucionální rámec Unie zaznamenal výraznou proměnu po ratifikaci Lisabonské smlouvy.

Jedním z ústředních a rozhodujících orgánů Unie je Evropský parlament. Jeho postavení se ve srovnání s ostatními hlavními unijními orgány v minulosti měnilo a vyvíjelo nejvíce. Tato práce zkoumá mimo jiné právě vývoj postavení a pravomocí Evropského parlamentu a vychází z uceleného přehledu a analýzy aktuální právní úpravy fungování Evropského parlamentu (institucionálních, organizačních, funkčních a politických) jako instituce, která je platformou moci a zastoupení v Unii. Dalším východiskem práce je pak analýza a zhodnocení mocenských i faktických vztahů Evropského parlamentu s ostatními orgány Unie.

Tématem a pojmem disertační práce, který je zde skloňován a zkoumán z různých úhlů pohledu, je pak otázka, zda v Evropské unii existuje parlamentarismus a pokud ano, v jaké podobě, jak je historická evropská tradice parlamentarismu při fungování Unie naplňována, v jakých konkrétních ústavních normách se projevuje a jaké další prvky parlamentarismu by bylo vhodné a žádoucí posilovat.

Na parlamentarismus v Evropské unii se zde nahlíží komplexně a s vědomím unikátní povahy tohoto nadstátního útvaru. Parlamentarismus v Unii není svázán pouze s vrcholným parlamentním orgánem - Evropským parlamentem jako celkem, neméně důležité jsou i politické frakce a skupiny názorů v něm zastoupené, práce jednotlivých poslanců, vztahy a prezentace Evropského parlamentu navenek. Podstatnou roli zde hrají i některé další vrcholné instituce Unie, které dosud sami nebo zčásti naplňují některé typicky parlamentní funkce. Významné a zajímavé je i dynamicky se vyvíjející postavení parlamentních orgánů členských států. Pojem parlamentarismus je proto v této práci používán a rozlišován jak v užším slova smyslu - vytváření vlády většinou v parlamentu a vztah odpovědnosti vlády a parlamentu, tak v širším smyslu, kdy jsou zkoumány tradiční funkce parlamentu a jejich naplňování.

Na počátku integračních snah v Evropě vzniklo mezi výrazně menším počtem zúčastněných států vcelku jednoznačně uskupení, které mělo charakter mezinárodní / mezistátní organizace. Postupem dalších let a desetiletí se toto uskupení vyvíjelo v něco mnohem více propojeného a de facto samostatně se emancipujícího. Významným momentem v tomto přerodu bylo zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu, které posílily legitimitu evropských institucí a vytvořily přímý

vztah mezi občany Evropské unie a jejími institucemi. Od devadesátých let dvacátého století je pak po dalších integračních krocích naprosto zřejmé, že Evropská unie ztratila svou povahu běžné mezinárodní organizace.

Pro orgány EU je na rozdíl od klasických ústředních orgánů státní moci typické, že některé z nich jsou silně navázány na členské státy (to se týká především orgánu s dosud největšími pravomocemi – Rady), některé naopak mají vystupovat jako jejich „protihráč“, tvůrce a ochránce evropských zájmů (např. Komise), a další by si měly zachovávat „neutralitu“ jak ve vztahu k zájmům členských států, tak ve vztahu k ostatním hlavním orgánům (Evropský soudní dvůr, Účetní dvůr). Tento složitý systém mocenských rovnováh pak neodpovídá dosud klasickému učení o dělbě moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. V institucionálním systému Evropské unie některé orgány vykonávají netypicky více funkcí a především legislativní moc nevychází přímo z lidu, ale z institucí, které jsou legitimizovány jiným způsobem.

Rozdělení moci mezi vrcholné orgány v současné Unii nelze připodobnit ani k tzv. direktoriální formě vlády, ani k prezidentskému vládnímu systému (prezidentská funkce nemá v systému vrcholných institucí EU tradici). Přesto v současné formě vlády v Evropské unii lze vysledovat určité inspirující prvky mocenského rozdělení plynoucí z obou výše zmíněných systémů. Institucionální vývoj, kterým Evropská unie v posledních desetiletích prochází, se podle mého názoru nejvíce blíží k formě vlády parlamentní, byť i této formě je ještě EU v její současné podobě výrazně vzdálena. Některé prvky parlamentního systému však zde již nepochybně formálně existují, ústavní forma vlády v EU však zůstává především zvláštní kombinací dosud rozlišovaných systémů / modelů.

V klasickém parlamentním systému dělby moci je moc výkonná (vláda) odpovědná parlamentnímu orgánu. Takový závěr nelze při zkoumání povahy ústředních orgánů EU vyslovit ani u Komise a zcela jistě ne u Rady, která Evropskému parlamentu není odpovědná vůbec. U Rady existuje pouze zprostředkovaná odpovědnost vůči příslušným národním parlamentům. Formálně je zakotven způsob ustavování i případného odvolávání Komise Parlamentem, avšak jak uvedeno výše tento základní princip parlamentní demokracie je v EU značně oslaben a v praxi obtížně využitelný. Evropský parlament navíc stále nemá řádnou legislativní pravomoc (zejména chybí právo legislativní iniciativy), jeho pozice je slabá i při ustavování dalších vrcholných orgánů Unie.

Ze závěrů plynoucích ze zkoumaných atributů Parlamentu je možné vysledovat, že Evropský parlament v jeho současné podobě nepochybně parlamentem ve smyslu vrcholného orgánu reprezentativní demokracie. Evropský parlament je již od r. 1979 vytvářen na základě přímých voleb, všemi občany Evropské unie. I z hlediska pravomocí je možné konstatovat, že Evropský parlament má základní parlamentní úkoly a funkce, tj. zejména účast v legislativním procesu, zčásti ustavující pravomoc vůči dalším orgánům, rozpočtovou pravomoc, pravomoc kontrolní. Některé z těchto pravomocí jsou však ve srovnání s tradičními parlamentními orgány oslabeny. Evropský parlament byl původně koncipován jako orgán kontrolní a poradní, jeho pozice v rámci systému evropských institucí se stále posiluje a velmi postupně se jeho postavení přibližuje ke klasickému parlamentnímu konceptu. Trend rostoucího

významu a rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu byl potvrzován každou další smluvní revizí primárního práva.

Zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu pro voliče / občany členských států EU představovalo dle mého názoru jeden z nejvýznamnějších mezníků v historii evropské integrace. Od voleb se odvíjí legitimita orgánů EU, od té doby postupně, byť velmi pomalu a nedostatečně, dochází k přerodu institucionálního rámce Unie k tradičnímu evropskému systému parlamentní demokracie. Evropské volby jsou však nevýrazné a jsou označovány za volby druhého řádu. Evropští poslanci jsou voleni více na základě obeznámenosti voličů s vnitrostátním politickým systémem, nežli pro jejich příslušnost k eurostraně a jejímu programu. V posledních letech je možné sledovat bohužel stále více klesající zájem o volby, které se pro občany Unie stávají spíše okrajovou záležitostí.

Unie svým občanům zaručuje řadu práv, krom aktivního a pasivního volebního práva do komunálních zastupitelstev členských států a do Evropského parlamentu, také další práva jako např. právo obracet se se stížnostmi na evropského veřejného ochránce práv. Přijetí Lisabonské smlouvy přineslo některé nové významné prvky participativní demokracie. Kromě vzniku petičního práva uplatnitelného směrem k institucím EU, jakožto přímé vazby občanů EU na Parlament a nepřímé vazby skrze instituci evropského ombudsmana, je jednou z nejvýznamnějších inovací tzv. občanská iniciativa, nová forma veřejné účasti pro evropské občany. Tyto nástroje a instituty nepochybně posilují prvky parlamentarismu v EU.

Při úvahách o parlamentarismu a při hodnocení rozdělení a tvorby moci mezi jednotlivé vrcholné orgány EU je rovněž na místě uvést sílící postavení zákonodárných sborů jednotlivých členských zemí, kterým je postupně přiznávána významná role při tvorbě a realizaci práva i na unijní úrovni. Role národních parlamentů v integračním procesu je o poznání významnější oproti stavu panujícímu více než před dvaceti lety. Přijetím Lisabonské smlouvy byly začleněny nové prvky pro zapojení národních parlamentů do demokracie Unie. Jedná se především o mechanismy barevných karet při kontrole subsidiarity.

Národní parlamenty mají významné postavení při změnách primárního práva, kam nezasahuje Parlament. Za klíčovou považují jejich roli na národní úrovni, kde je jim jednak odpovědná vnitrostátní vláda a její zástupci v Radě a kde jsou také přímo konzultovány. Včasné informování národních parlamentů o legislativních návrzích ve svém důsledku znamená předběžnou kontrolu legislativních aktů a možnost se vyhnout následným komplikacím při jejich aplikaci. Národní parlamenty usilují stále více o sblížení s Parlamentem. Národní parlamenty se v rámci těchto činností snaží získat zpět část svého ztraceného vlivu a společně dosáhnout, toho aby Unie byla nadále budována podle demokratických zásad. S rostoucím vlivem dříve oslabených národních parlamentů se však zvyšuje obava z řad poslanců Evropského parlamentu i odborné veřejnosti, že by postupem času mohlo postavení národních parlamentů fakticky vytvořit vedle Parlamentu a Rady tzv. „třetí komoru“ a narušit princip unijní institucionální rozdělení moci. V budoucnu se tak bude muset velmi citlivě zvažovat, zda a kam se bude postavení národních parlamentů posouvat.