

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

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracoval samostatně s podporou a laskavým vedením mé školitelky, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým. Použité prameny a hlavní literatura jsou rovněž uvedeny v samostatném oddíle v závěru práce. Prohlašuji rovněž, že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Rád bych také uctivě a srdečně poděkoval své školitelce, paní doc. JUDr. Janě Reschové, CSc. za odborné vedení, cenné podněty, připomínky a trpělivou podporu, kterou mi při zpracování mé disertační práce poskytla. Poděkování patří i mé rodině, blízkým a kolegům, kteří mi poskytli užitečné rady a zázemí.

V Praze dne 20. srpna 2013

JUDr. Martin Soukup

Obsah a systematika disertační práce:

Přehled zkratk

1	Úvod a zaměření práce, metody zpracování	7
2	Postavení Evropského parlamentu	17
2.1	Obecně k současnému postavení Evropského parlamentu	17
2.2	Cesta k Evropskému parlamentu	21
2.2.1	Společné shromáždění ESUO	22
2.2.2	Od Evropského parlamentního shromáždění k Evropskému parlamentu	25
2.2.3	Posílení legitimacy - první přímé volby	28
2.2.4	Parlament v době vzniku a revizí Smlouvy o EU	28
2.3	Lisabonská smlouva - stručný exkurz o jejím obsahu a významu	36
3	Mocenská povaha EU	42
3.1	Povaha a dělba moci v EU	42
3.1.1	K teoretickému pojetí dělby moci	43
3.1.2	Nástroje dělby moci	46
3.1.3	Dělba moci v EU	48
3.2	Rozdělení moci mezi evropskými institucemi	51
3.2.1	Institucionální systém EU	52
3.2.2	Evropská rada	53
3.2.3	Institucionální trojúhelník – Rada, Komise, Parlament	55
3.2.4	Soudní dvůr Evropské unie a Evropský účetní dvůr	64
3.2.5	Další specializované orgány Unie	66
3.3	Závěrem k povaze a dělbě moci mezi orgány Unie	69
3.4	Mocenský vztah Unie a členských států	71
3.4.1	Postavení a role členských států v EU	72
3.4.2	Unijní unikum	73
4	Parlamentarismus v EU a demokratický deficit	84
4.1	K teoretickému pojetí parlamentarismu	84

4.2	Demokratický deficit	90
4.2.1	Úvahy o úrovni demokracie a účasti občanů při rozhodování v EU	92
4.2.2	Posilování role Evropského parlamentu jako krok k omezování demokratického deficitu	96
4.2.3	Možnosti další demokratizace v EU	100
5	Struktura a pravomoci Evropského parlamentu	104
5.1	Politická struktura Evropského parlamentu	104
5.2	Organizační a funkční struktura EP - vnitřní organizace a fungování Parlamentu	110
5.3	Pravomoci Evropského parlamentu	115
5.3.1	Legislativní pravomoc	116
5.3.2	Kontrolní pravomoc	119
5.3.3	Rozpočtová pravomoc	121
5.4	Evropský veřejný ochránce práv	126
5.5	Úřední věstník Unie	128
6	Volby do Evropského parlamentu a mandát evropských poslanců	130
6.1	Charakteristika a právní úprava voleb do Evropského parlamentu	130
6.2	Volební systém	135
6.3	Kandidující subjekty a volební kampaň	138
6.4	Mandát evropských poslanců	142
6.5	Politický dopad voleb na politické frakce v Parlamentu (silné a slabé evropské politické strany) ..	144
7	Občanství Unie a práva s ním spojená	148
7.1	Evropské občanství – vymezení a povaha	148
7.2	Práva spojená s občanstvím Unie	150
7.3	Volební právo	151

7.4	Petiční právo	152
7.5	Občanská iniciativa a její uplatnění	155
7.6	Existuje evropský národ?	157
8	Postavení národních parlamentů členských států v EU	161
8.1	Právní úprava postavení národních parlamentů v EU a její vývoj	162
8.1.1	Lisabonská smlouva – současná právní úprava postavení národních parlamentů	166
8.2	Vztah parlamentu a vlády v evropských záležitostech ...	171
8.3	Nástroje spolupráce vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu	172
8.4	Úvahy o "třetí virtuální" parlamentní komoře v Unii	176
8.5	Závěr k postavení a roli národních parlamentů v Unii ...	178
9	Srovnávací exkurz – postavení a úloha národních parlamentů vybraných členských zemí a jejich zapojení v evropsko-unijních záležitostech	180
9.1	Postavení a úloha parlamentu federálního členského státu – Spolkové republiky Německo a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech	181
9.1.1	Parlament SRN v kontextu politického systému země a ve vztahu s EU	181
9.1.2	Úloha a vliv národního parlamentu na evropsko-unijní záležitosti	188
9.2	Postavení a úloha parlamentu velkého členského státu – Francie a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech	190
9.2.1	Parlament Francie v kontextu politického systému země a ve vztahu s EU	190
9.2.2	Úloha a vliv národního parlamentu na evropsko-unijní záležitosti	196

9.3	Postavení a úloha parlamentu státu s tradičním parlamentarismem – Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech	198
9.3.1	Parlament Spojeného království Velké Británie a Severního Irska v kontextu politického systému země	198
9.3.2	Úloha a vliv národního parlamentu na evropsko-unijní záležitosti	201
9.4	Postavení a úloha parlamentu malého členského státu - Malta a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech	203
9.4.1	Parlament Malty v kontextu politického systému země a ve vztahu s EU	203
9.4.2	Úloha a vliv národního parlamentu na evropsko-unijní záležitosti	206
9.5	Postavení a úloha parlamentu unitárního členského státu – České republiky a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech	207
9.5.1	Parlament České republiky v kontextu politického systému země a ve vztahu k agendě Unie	207
9.5.2	Postavení, role a vliv Parlamentu České republiky v evropsko-unijních záležitostech	212
9.6	Srovnání zapojení parlamentů vybraných členských zemí EU v evropsko-unijních záležitostech ...	222
10	Závěr	226
	Literatura a zdroje	234
	Abstrakt	
	Abstract	

Přehled zkratk:

COREPER	Výbor stálých zástupců členských států
COSAC	Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti
EHS	Evropské hospodářské společenství
EP	Evropský parlament
ES	Evropská společenství
ESBÚ	Evropský systém ústředních bank
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
EÚB	Evropská ústřední banka
EUROATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
JEA	Jednotný evropská akt
SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SoÚ	Smlouva o Ústavě pro Evropu
Unie	Evropská unie

1. Úvod a zaměření práce, metody zpracování

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 provázána intenzivními odbornými, politickými i laickými diskusemi o povaze evropského soustátí a o jeho budoucnosti.

V celosvětovém měřítku představuje integrace historicky rozháraného a nestabilního kontinentu Evropa ambiciózní a nutno říci, že přes veškerou a častou kritiku, i úspěšný projekt pro stabilizaci evropského mezinárodně – politického prostoru. Evropa jako „kolébka civilizace“, nyní dominantně reprezentovaná právě Evropskou unií, je konfrontována s celosvětovými mocnostmi, a to zejména se Spojenými státy americkými na jedné straně a nastupujícími východními velmocemi – Čínou, Indií a popř. Ruskem na straně druhé. I v této souvislosti jsou stále naléhavěji diskutovány úvahy o současném ústavně – politickém statutu Evropské unie (dále v textu jako „Unie“ nebo i "EU").

Ústavně-právní rámec Evropské unie, pokud o něm můžeme hovořit, byl před přijetím Lisabonské smlouvy tvořen zakládacemi smlouvami Evropských společenství a dále smlouvami, kterými byly tyto dokumenty postupně doplňovány a měněny. V Evropě probíhají již mnoho let (desetiletí) diskuse o tom, jak tento poměrně roztříštěný rámec sjednotit a zpřehlednit.

Schválená, ale neratifikovaná Ústava EU se následně o několik let později stala základem a předlohou pro další zásadní ústavně-právní dokument, tzv. Reformní nebo také Lisabonskou smlouvu. Přijetí Lisabonské smlouvy předznamenalo nejen změnu

mezinárodněprávního postavení Evropské unie, ale v jejím důsledku i proměnu právně institucionálního rámce. Akceptací nové zakládací smlouvy byly ukončeny vleklé debaty o charakteru Evropské unie, jako tzv. pilířové struktury, i o její mezinárodně právní subjektivitě.

Evropská unie jako určitá asociace států má společný systémový základ v mocenských systémech členských států založených na obecně uznávaných ústavních hodnotách jako jsou svoboda, demokracie, respekt k základním lidským právům a svobodám.¹

Otázka institucionální dělby moci v Unii a její legitimita, stejně jako otázka vertikální dělby moci mezi Uníí a členskými státy má zásadní vliv na fungování Unie, a proto bude tato problematika jedním z hlavních výzkumných témat v této práci.

Ústavní vymezení vzájemných mocenských vztahů (horizontálních i vertikálních) je určující faktor pro samotné fungování Unie. Od počátku integrace bylo stanoveno, že jednotlivá Společenství budou mít vlastní, na členských státech nezávislé orgány. Vlastní soustava orgánů se stala jedním z nejvýraznějších znaků i pozdější Unie.² Pro orgány Unie je navíc na rozdíl od klasických ústředních orgánů státní moci typické, že některé z nich jsou silně navázány na členské státy. Institucionální rámec Unie zaznamenal proměnu po ratifikaci Lisabonské smlouvy.

Parlament je v důsledku rozdělení moci mezi evropskými institucemi nadřazen Komisi (evropské vládě), jež mu je odpovědna – může ji odvolat. Takové uspořádání institucí odpovídá parlamentní formě vlády. Parlament je zároveň ale i platformou politických

¹ Blahož, J., Klíma, K., Skála, J.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk, 2003, str. 18

² Klíma, K.: Ústavní právo. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 278

vyjednávání, diskusí, resp. střetu politických názorů a to jak uvnitř, tak směrem navenek prostřednictvím komunikace s veřejností, voliči, nepřímo skrze politické strany v něm zastoupené – tj. platformou nesoucí aspekty klasického parlamentarismu. Zvažování, do jaké míry je na evropské úrovni naplněn tento fenomén ústavní a politické teorie, je hlavním předmětem mé práce.

Zvolené téma mne již delší dobu zajímá. Vzhledem k neustálému vývoji a změnám nebylo jednoduché se této problematice přehledně a tvůrčím způsobem zhostit. V úvodní části práce se hodlám věnovat především zkoumání institucionálního zakotvení jednotlivých orgánů Unie, jejich vzájemným vztahům, a to se zaměřením na postavení hlavního zastupitelského orgánu - Evropského parlamentu (dále v textu jako „Evropský parlament“ nebo též „Parlament“).

V první, obecnější části práce jsem si za dílčí cíl stanovil zpracování uceleného přehledu a analýzy aktuální právní úpravy hlavních aspektů fungování Evropského parlamentu (institucionálních, organizačních, funkčních a politických), jakožto instituce Unie představující platformu moci a zastoupení v Unii, a dále analýzu a zhodnocení mocenských i faktických vztahů Evropského parlamentu s ostatními orgány Unie.

V době, kdy jsem se začal tímto tématem zabývat, bylo jasné, že období reflexe následující po neúspěšné ratifikaci Smlouvy o Ústavě vyústilo v přijetí Lisabonské smlouvy. I přesto, že Lisabonská smlouva fakticky přejímá podstatné změny obsažené v návrhu Evropské ústavy, zcela evidentně opouští její „ústavní“ koncepci.

Ústředním tématem a pojmem mé disertační práce, ke kterému se hodlám vracet 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 dále posilovat.

V úzkém smyslu slova bývá parlamentarismus chápán jen jako vytváření vlády většinou v parlamentu a jako odpovědnost vlády vůči parlamentu, a to až do vyslovení nedůvěry a demise vlády.

Ve své disertační práci budu vycházet zejména z pojmu parlamentarismu v širším smyslu, budu se podrobně věnovat funkcím, které parlament obvykle má a budu je srovnávat s funkcemi, které historicky a aktuálně vykonává Evropský parlament.

Parlamentarismus je rovněž úzce svázán s vytvářením a vyjadřováním politické vůle, významnou systémovou roli totiž nesou politické skupiny a frakce, a to jak ty, které vytvářejí vládnoucí většinu, tak ty, které realizují a formulují své postoje v rámci parlamentní (ale i neparlamentní) opozice.

Výraznou a viditelnou metodou práce a fungování parlamentu je diskuse, rozprava, hledání konsensu a hledání většiny. Parlament i jeho členové, a nejinak je tomu již i u Evropského parlamentu, komunikují intenzivně jak uvnitř Unie (s ostatními vrcholnými orgány Unie), tak navenek, tedy s občany Unie, voliči, adresáty evropské politiky a právních norem. V rámci mé práce bych se rád věnoval i těmto širším aspektům parlamentarismu na unijní úrovni, které bych rád zpracoval a zkoumal zejména na příkladu voleb do Evropského parlamentu, výkonu petičního práva na unijní úrovni, způsobů

komunikace mezi volenými zástupci a voliči, a na příkladu postavení a práce Evropského veřejného ochránce práv.

Budu se tak zamýšlet i nad otázkou, zda právě politická struktura, resp. její stabilita ve spojení se současnými pravomocemi Parlamentu přispívají k posunu Parlamentu směrem ke klasickému parlamentu volenému v parlamentních demokraciích a přibližují tak parlamentní systém v EU k parlamentarismu v tradičním pojetí. Zkoumat budu rovněž otázku, zda je Parlament legitimní platformou zastupující občany EU.

Evropský parlament je zastupitelským shromážděním lidu států sdružených v Unii, jehož posláním je hájit zájmy obyvatel (občanů EU). Parlament je jedinou přímo volenou evropskou institucí a i když si v institucionální struktuře Unie vydobyl postavení daleko přesahující stav zakotvený v původních smlouvách o založení ES, nelze jeho pozici dosud přirovnávat k silné pozici národních parlamentů členských států.

Dnes má Parlament znatelný vliv na legislativu vnitřního trhu, vzhledem ke svým rozpočtovým pravomocím může ovlivňovat podstatné oblasti politiky Unie a má možnost prostřednictvím parlamentních interpelací, vyšetřovacích výborů, výborů ad hoc, i naléhavých rozprav přiblížit jednání EU občanům. Kromě toho ovlivňuje rozmanitým způsobem tvorbu zahraniční politiky Unie. Přesto však např. ještě chybí právo na legislativní iniciativu, procedura řádného legislativního procesu není využívána ve všech oblastech působnosti EU, u rozpočtu je vliv Parlamentu omezen jen na některé výdaje atd.

V souvislosti s postupnou proměnou a vývojem institucí Evropské unie je také často skloňován pojem demokratický deficit. Pojem demokratický deficit obecně označuje nedostatečnou míru demokracie – nejen v totalitních režimech nebo státech s ještě nedostatečně vyvinutou demokracií, ale i v mezinárodních organizacích, do kterých jsou zástupci jednotlivých členů pouze jmenováni vládou nebo parlamentem členských zemí nebo v nich nemají dostatečné pravomoci. Podle toho, kdo tento pojem používá, se často hovoří o nedostatku demokratických práv volených nebo jmenovaných reprezentantů nebo jednotlivců (zejména z hlediska zastánců tzv. přímé demokracie).

Rád bych se v jedné z částí mé práce soustředil i na to, jak souvisí posilování postavení a legitimacy Parlamentu v soustavě unijních orgánů s omezováním tzv. demokratického deficitu.

Při úvahách o Evropské unii se také velmi často hledá odpověď na otázku, zda má mezistátní a institucionální uspořádání v Unii povahu federace, konfederace anebo jiného zvláštního typu mezinárodní / mezistátní spolupráce. Na počátku integračních snah vzniklo mezi výrazně menším počtem zúčastněných států vcelku jednoznačně uskupení, které mělo charakter mezinárodní 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 i 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, avšak stále ji není možné považovat za stát či superstát, jak se o ní již často začíná hovořit.

Evropská unie není již dlouhou dobu tradičním společenstvím mezinárodním, nýbrž nadnárodním útvarem sui generis, a to velkou měrou v důsledku existence svých orgánů, zvláště pak orgánu, jehož postavení a význam se postupem evropské integrace měnilo nejvíce - Evropského parlamentu.

Vztah mezi Uníí a jejími členskými státy je rovněž zcela specifický a unikátní.

V důsledku evropské integrace došlo k přesunutí některých pravomocí vykonávaných národními vládami na společné evropské orgány. Tyto orgány disponují výraznými rozhodovacími pravomocemi.

Role vnitrostátních parlamentů jakožto zákonodárných, rozpočtových a kontrolních orgánů se postupem evropské integrace oslabovala, a to až do devadesátých let minulého století. I přesto, že Jednotný akt a Maastrichtská smlouva posílily legislativní pravomoci Parlamentu, Parlament nezískal pravomoci, které by mu umožnily fungovat v Unii jako plnoprávný parlament, čímž vznikl tzv. strukturální „demokratický deficit“. Jak Parlament, tak vnitrostátní parlamenty tento nedostatek kritizují a snaží se jej zmírnit.

Jelikož se národní parlamenty začaly v důsledku přesunu pravomocí na evropské orgány obávat omezení, resp. ztráty svého vlivu na samotné rozhodování, začaly usilovat o sblížení s Parlamentem a důsledněji kontrolovat vládu v evropských činnostech. Definování vztahů mezi Parlamentem a parlamenty jednotlivých států posílilo jejich legitimitu.

Za velmi zajímavé považuji proto i aktuální úvahy o tom, jak velkou a jak významnou úlohu hrají v současném procesu rozhodování a tvorby politik v Unii národní parlamenty členských států Unie. Tyto parlamenty nejsou oficiální součástí struktury evropských institucí, přesto mají již jistě nemalý faktický i praktický vliv. Jejich postavení ve vztahu k evropským strukturám je v obecné rovině určeno více aspekty, a to

- právní úpravou postavení národních parlamentů v rámci institucionálního uspořádání Evropské unie;
- vztahem národních parlamentů a vlády, resp. rozsahem možností národních parlamentů ovlivňovat orgány výkonné moci svého státu, které se na vytváření politiky země vůči Unii přímo podílejí;
- výkonem neformálního a faktického vlivu národních parlamentů a jejich představitelů, prostřednictvím komunikace s unijními orgány a zprostředkováním komunikace s občany.

Postavení parlamentů členských států prodělalo v nedávné době zásadní vývoj a je dle mého názoru velmi důležité i pro posilování legitimacy unijních institucí. V rámci své práce se tak budu zabývat i otázkou, zda roli národních parlamentů v rámci unijních institucí je možné považovat za součást parlamentarismu v Unii a jaké mohou být dopady dalšího vývoje.

Proto hodlám v závěrečných částech své práce doplnit pohled na zvolené téma i o popis a analýzu role národních parlamentů vybraných členských států v Unii a o analýzu jejich vztahu s Parlamentem. Zamyslím se také nad způsobem zapojení vybraných národních parlamentů do projednávání agendy Unie a nad jejich možnou další participací na rozhodovacích postupech EU.

Analýzu bych v této části chtěl doplnit také metodou srovnávacího exkurzu o postavení a úloze parlamentů vybraných členských zemí. Ke srovnání jsem si vybral několik typově různých členských států:

- rozlišení formou státního uspořádání (unitární vs. federální),
- rozlišení formou ústavně-politického uspořádání (poloprezidentský vs. kancléřský vs. parlamentní systém),
- rozlišení velikostí státu (velký vs. malý),
- rozlišení z hlediska délky členství v Unii (zakládající země vs. „nový“ členský stát).

Po těchto úvahách jsem zvolil za vhodné představitele pro srovnání v závěrečném exkurzu mé disertační práce následující členské státy – Spolkovou republiku Německo, Francii, Maltu a Českou republiku. Samostatnou kapitolu ve srovnávací analýze bych rád věnoval i kolébce parlamentarismu – Velké Británii.

Systematika samotné práce je rovněž naznačena v obsahu shora.

2 Postavení Evropského parlamentu

Současná podoba Evropské unie, jakožto i podoba jejího institucionálního systému, je výsledek evropské integrace, procesu evropského sjednocování zahájeného v druhé polovině 20. století. Tento proces, zaznamenal již několik různě dynamických etap, přičemž každá z nich se následně vždy víceméně také odrazila v postavení jednotlivých evropských institucí, Evropský parlament nevyjímaje. Ten se z původně kontrolního tělesa ESUO přeměnil do instituce, bez které není možno v současné EU učinit žádné zásadní rozhodnutí.³

Vzhledem k tomu, že Evropský parlament je ve světle mocenských vazeb s ostatními hlavními institucemi EU předmětem celé této práce, považuji za vhodné věnovat nejprve pozornost vývoji jeho postavení a ozřejmit historické souvislosti a mezníky evropské integrace, které jej předurčily. Domnívám se, že bez jejich uvedení a krátké analýzy, bych jen stěží mohl výstižně a uceleně představit význam a roli, kterou v současnosti EP má.

2.1 Obecně k současnému postavení Evropského parlamentu

Evropský parlament v institucionální struktuře Evropské unie tak, jak je definován zakládacími smlouvami EU a primárním právem, tvoří jeden z vrcholů ústředního mocenského čtyřúhelníku a to spolu s Evropskou komisí, Radou a Evropským soudním dvorem. Je institucí, která se historicky patrně vyvíjela nejdynamičtěji a nejvíce se posiloval její význam i autorita (viz následující část této kapitoly).

³ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 13

Evropský parlament je jedinou institucí přímo volenou občany EU, skládá se ze zástupců občanů Unie, jejichž zájmy také obhajuje.⁴ Parlament je stálou nadnárodní institucí a největším mnohostátním parlamentem na světě.

Vzhledem ke specifickému uspořádání EU nelze ovšem považovat roli Parlamentu za stejnou jako u parlamentů národních. Dochází totiž k prolínání pravomocí Parlamentu s pravomocemi Komise a zejména Rady. Parlament tak v současné době rozhodně není parlamentem v klasickém pojetí, tj. vrcholným mocenským a legislativním orgánem.

Parlament je orgán, v němž jsou zastoupeni občané členských států. Ve většině oblastí Parlament zastává roli spolutvůrce práva (podílí se na vytváření a přijímání evropských právních předpisů), spolu s Radou působí jako rozpočtový orgán a provádí také kontrolu Komise. Postupně tak získal pravomoci (legislativní, rozpočtovou i kontrolní), jimiž se obvykle vyznačuje přímo volené shromáždění v parlamentních demokraciích.

Právní rámec Evropské unie, od něhož se odvíjí i jeho současná institucionální struktura, doznal značných změn přijetím Lisabonské smlouvy (Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství), jež vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009.

Lisabonská smlouva, jež je tvořena novelizovanou Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU, změnila dosavadní platné zakládací smlouvy EU (tj. Smlouvu o EU a Smlouvu o založení ES), aniž by je nahrazovala. Jednak došlo ke zrušení pilířové struktury EU, čímž došlo k faktickému sloučení dosavadního Evropského společenství

⁴ komentář k této definici také v Suski B.: Das Europäische Parlament: Volksvertretung ohne Volk und Macht ? Tübingen 1996

s Evropskou unií, a to i přesto, že politiky spadající do původního druhého a třetího pilíře si i nadále udržely určitou výjimečnost ve vztahu k ostatním pravomocem EU, dále pak byla ukončena debata o charakteru Evropské unie, jelikož jí byla přiznána mezinárodně právní subjektivita, čímž EU získala nové mezinárodněprávní postavení.

Byl zvolen přístup odlišný od předešlého nerealizovaného návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který měl stávající základní smlouvy zrušit a nahradit.⁵

Postavení Evropského parlamentu, tak i postavení národních parlamentů bylo ratifikací Lisabonské smlouvy v mnoha směrech posíleno.

Evropský parlament získal mimo jiné významné nové pravomoci ve vztahu k evropským právním předpisům, rozpočtu a mezinárodním smlouvám. Zejména rozšíření rozhodování do nových oblastí bylo motivováno právě snahou posílit postavení Evropského parlamentu vůči Radě, jež zastupuje členské státy při schvalování většiny právních předpisů EU. Rada musí navíc o legislativních návrzích a změnách jednat veřejně, což je další významný posun směrem k průhlednějšímu a demokratičtějšímu fungování Unie.

V rozpočtové oblasti získal Parlament širší kompetence, neboť došlo ke zrušení rozlišení mezi povinnými a nepovinnými výdaji, a při projednávání víceletého finančního rámce, jenž se stal právně závazným.

Národní parlamenty členských států se mohou zapojit do činnosti a rozhodování EU, a to zejména prostřednictvím nového mechanismu

⁵ viz. též Zemánek J.: Lisabonská smlouva a topos ústavnosti Evropské unie in Klíma K., Jirásek J. (eds): Pocta Jánu Gronsému, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008

sledování toho, zda Unie přijímá opatření pouze tam, kde je činnost na evropské úrovni efektivnější z hlediska požadovaných výsledků (zásada subsidiarity). Spolu s výše zmíněným rozšířením pravomocí Evropského parlamentu tato změna znamená posílení demokracie a legitimacy v rozhodovacích postupech EU.⁶

Větší kontrolu nad dodržováním zásady subsidiarity dává parlamentům členských států mechanismus tzv. "žluté karty", který v praxi znamená, že v případě, kdy se třetina národních parlamentů vysloví proti legislativnímu návrhu Komise, o kterém budou předem informovány, musí jej Komise znovu posoudit. Toto opatření tak umožňuje národním parlamentům významným způsobem se podílet na formulaci evropské legislativy.⁷

Občanům bylo nadto dáno více možností, jak vyjádřit svůj názor. Jeden milion občanů z většího počtu členských států může nově prostřednictvím nově přijatému institutu tzv. „občanské iniciativy“ vyzvat Komisi k předložení určitých návrhů.

Přijetím Lisabonské smlouvy tak došlo k vytvoření struktury Unie nové, vnitřně jednotné a v mnoha ohledech efektivnější.

⁶ k tomuto tématu obecně též: Georgiev J.: Národní parlamenty a legitimita rozhodování v EU, v Parlamenty a jejich funkce v 21.století (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2006

a také: Pecháček Š.: Legitimita EP a vztah k národním parlamentům v Parlamenty a jejich funkce v 21.století (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2006

⁷ viz. také Mellein Ch.: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlament – Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Nomos, Baden – Baden 2007

2.2 Cesta k Evropskému parlamentu

S úvahami o sjednocování Evropy se vícekrát setkáváme i ve starší historii⁸. Nástrojem k naplnění této myšlenky byl vždy sbor delegátů, zastupitelů či poslanců ve společné instituci. Představa o této instituci se souběžně s vývojem myšlenky evropské demokracie přiblížila k parlamentnímu tělesu s přímou vazbou na občany.⁹

Zajímavý a podnětný příklad mírové iniciativy vedoucí ke sjednocení Evropy pochází z českého prostředí od českého krále Jiřího z Poděbrad a Kunštátu, který se poprvé v historii pokusil o sjednocení zahraniční politiky evropských států za účelem zabezpečení míru v Evropě a to prostřednictvím vytvoření systému řešení sporů mezi státy pokojnou cestou. I přesto, že se tento mírový projekt českého krále, v němž se všichni jeho členové měli snažit o upevnění trvalého míru na principu národní svrchovanosti států, zásady nevměšování se a řešení sporů před mezinárodním soudním tribunálem, nerealizoval, je možné jej řadit k nadčasovým a významným právně historickým dokumentům 15. století.

Mezi dalšími plány na sjednocení, resp. vytvoření společného zastupitelského orgánu lze zmínit např. Generální radu Evropy ve „Velkém plánu“ Maxmiliána de Béthune, Velký parlament dle koncepce Claudie Henri de Saint-Simona či Evropské spolkové shromáždění Richarda Nikolause Coudenove-Kalergiho.¹⁰

Rovněž není bez zajímavosti, že myšlenka sjednocené Evropy se často v úvahách historických myslitelů spojovala i s ideály Ústavy,

⁸ k tomuto tématu také Schelle K., Veselá, R., Vojáček, L.: Myšlenka evropské integrace a její vyústění v realitě EU, KEY Publishing, Groningen 2008

⁹ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.:Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s.13

¹⁰ Tamtéž

byť pojmu „ústava“ byl přikládán různý obsah a význam.¹¹

2.2.1 Společné shromáždění ESUO

Skutečně silným a zásadním impulsem pro nastartování integračního procesu byla bezesporu historická tragédie, kterou pro Evropu znamenala druhá světová válka.

Poválečnou situaci charakterizoval na jedné straně rostoucí vliv a ruku v ruce s ním i rivalita budoucích globálních velmocí USA a Sovětského svazu a na druhé straně rozbitý průmysl a přerušené obchodní styky v oslabené Evropě. Řada států si tak brzo začala uvědomovat, že jediná cesta spočívá ve vzájemné spolupráci, ať již ekonomické, politické, či vojenské.¹²

Kongres v Haagu, který se konal v květnu 1948, vytvořil první zcela konkrétní program nejen nového uspořádání Evropy, první cíle integrace a nástroje pro jejich dosahování, ale položil také první základy institucionálního rámce spojování evropských států.¹³

Nejschůdnější oblastí pro prvotní spolupráci mezi bývalými rivaly a válečnými stranami se zdála být oblast uhlí a oceli. Na konferenci, která se konala v červnu 1950 v Paříži, byly dohodnuty základní články smlouvy zakládající Evropské společenství uhlí a oceli. Ta byla pak podepsána v r. 1951 mezi šesti západoevropskými státy – Francií, Německem, Belgií, Itálií, Lucemburskem a Nizozemskem.

¹¹ podrobnější o těchto úvahách v Zemánek J.: Lisabonská smlouva a topos ústavnosti Evropské unie in Klíma K., Jirásek J. (eds): Pocta Jánů Gronsému, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008

k tématu také Chronowski N.: Europeanization of the term „Constitution“; European court of justice and the establishing trieties of EC/EU in The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues. Europa Law Publishing, Groningen 2008

a také Goněc V.: Evropská idea, Brno 2007

¹² Haas, E.: The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950-1957. Stanford 1958

¹³ podrobněji též Drulák, P.: Vývoj teorií evropské integrace. In: Acta Oeconomica Pragensia. Geneze a současnost evropské integrace, 2000, č. 5, s.115-130

a také Gerbet P.: Budování Evropy, Karolinum 2004

Institucionální základ byl tvořen těmito institucemi - **Vysoký úřad** (Haute Autorité, High Authority) s poradní komisí, Zvláštní rada ministrů (Conseil spécial de ministres, Special Council of Ministers), **Společné shromáždění** (Assemblée commune, Common Assembly) a **Soudní dvůr** (Cour de justice, Court of Justice). Smlouva ESUO je příkladem tzv. smlouvy-zákona (traité-loi). Zahrnuje totiž všechna pravidla, která členské státy považovaly za nezbytná pro hladké fungování společného trhu s uhlím a ocelí.

Společné shromáždění ESUO bylo vytvářeno za účelem demokratické kontroly činnosti Vysokého úřadu, orgánu s nadnárodním charakterem zcela nezávislým nejen na vládách členských států, ale i na průmyslu. Za určitého předpokladu (dvoutřetinové většiny) mohlo Společné shromáždění přehlasovat Vysoký úřad. Nebylo však voleno přímou volbou, i když možnost zvolení na základě všeobecného hlasovacího práva nebyla vyloučena. Společné shromáždění bylo složeno z poslanců, kteří byli členy národních parlamentů, jimiž byli jmenováni. Při svém vzniku mělo celkem 78 členů. K mandátu poslance se vázalo právo svobodně vystupovat i hlasovat. Již od počátku se poslanci v rámci tohoto společenství koordinovali podle politických uskupení, nikoliv výlučně podle národností. Nejvýznamnější pravomoc shromáždění tedy spočívala v jeho možnosti odvolat Vysoký úřad jako celek.

Z hlediska nejvýznamnějších obvyklých parlamentních funkcí tak Společné shromáždění jistě umožňovalo vést diskusi, rozpravu, mělo určitou funkci kontrolní, ovšem nemělo v podstatě žádnou legislativní pravomoc, ani pravomoc rozpočtovou. Vzhledem k tomu, že zástupci jmenovaní do Společného shromáždění byli primárně poslanci národních parlamentů, plnil tento orgán reprezentativní funkci pouze částečně a zprostředkovaně (jmenovaní zástupci měli svůj mandát odvozený od národní politiky, bez přímé vazby na

problematiku Společenství). Shromáždění mělo posílit přímý parlamentní dohled nad fakticky mezinárodní organizací.

Na žádost zástupců Beneluxu byla vytvořena Zvláštní rada ministrů, orgán zastupující vlády členských států. Jejím hlavním úkolem bylo zajišťovat spojení mezi odvětvími uhlí a oceli a ostatní hospodářskou činností jednotlivých zemí. Hlavní náplní Soudního dvora bylo dohlížet na dodržování smlouvy a řešit spory vzniklé mezi členskými státy navzájem či mezi jednotlivci a Vysokým úřadem. Již od počátku mu byl také stanoven úkol a zásada, že v otázkách interpretace a aplikace této smlouvy a z ní stanovených pravidel pro implementaci bude dodrženo právo.

Některé instituce v tomto novátorském nadnárodním a nadstátním institucionálním uspořádání, které položilo základy i pro následující společenství, vykazovaly znaky známé z uspořádání federálních států. Velký význam pro nezávislost institucí (zejm. Vysokého úřadu) měl i způsob financování, založený na dani placené uhelnými a ocelářskými společnostmi přímo ve prospěch společenství.

Evropské společenství uhlí a oceli tak sehrálo významnou roli při integraci evropských států, protože znamenalo překonání zásadních rozporů a alespoň oborové usmíření mezi Francií a Německem, které se později staly společně „motory“ západoevropské spolupráce a integrace. Během přechodného období do r. 1955 se také prokázalo, že může fungovat vytvořený systém institucí, zejm. Vysokého úřadu, který by byl nezávislý na členských státech.¹⁴

¹⁴ Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, Praha: Linde, 2004

a také Stirr P., M., R., Weigall, D., ed.: The Origins and Development of European Integration, Pinter, London, 1999

Platnost smlouvy podepsané 18. dubna 1951 byla stanovena na 50 let. Vzhledem k její ratifikaci dne 23. července 1952, platnost této první integrační smlouvy vypršela dne 23. července 2002.

2.2.2 Od Evropského parlamentního shromáždění k Evropskému parlamentu

Od samého počátku své existence usilovalo Společné shromáždění ESUO o **posílení svých pravomocí a vytvoření silného parlamentního sboru na evropské úrovni.**

Integrační proces, i přes odmítnutí projektu Evropského obranného společenství, resp. federálního projektu Evropského politického společenství, který usiloval o řešení otázky společné obranné politiky, resp. otázky politické integrace, pokračoval v roce 1955 dál a to na Messinské konferenci, kde se rozhodovalo o dalším oživení integrace „evropské šestky“.¹⁵

Vývoj pak směřoval k přijetí dalších dvou smluv – jedna upravující společenství se společným trhem, druhá pak společenství pro atomovou energii. V obou případech jde na rozdíl od smlouvy ESUO o tzv. smlouvy rámcové (traité-cadre). Vzhledem k tomu, že smlouva EHS pokrývala všechny sektory hospodářství a k dosažení jednotlivých cílů mělo dojít postupně, nebylo možné hned zpočátku stanovit přesná pravidla vyčerpávajícím způsobem. Smlouva tak zahrnuje ustanovení o fungování institucí a jejich rozhodování a některá další důležitá pravidla. Podobně se lze vyjádřit do jisté míry také o smlouvě ESAE, kde také nebylo možné dopředu předvídat další vývoj spolupráce. Obě smlouvy však mají stejně jako smlouva ESUO nadnárodní charakter, tzn. že se vztahovaly nejen na státy, ale i na podniky a další subjekty.

¹⁵ k tomuto vývoji též Goněc V.: Evropská idea, Brno 2007

Smlouvy vedle svého hlavního předmětu úpravy zahrnovaly také vytvoření dalších nadnárodních institucí. Mezi hlavní instituce společenství patřila Komise (Commission, ekvivalent Vysokého úřadu u ESUO), Rada ministrů (Council of Ministers), Shromáždění (Assembly, později se začal používat neformální název Evropský parlament) a Soudní dvůr (Court of Justice). Podobnost však končila u organizačního rozdělení, instituce vzhledem k novým oblastem integrace plnily i jiné úkoly než instituce ESUO.

Zatímco Shromáždění a Soudní dvůr byly již věcně příslušné pro všechna společenství, exekutivní orgány byly vytvářeny pro každé společenství zvlášť. K jejich sloučení pak došlo až v 60. letech.¹⁶ Pro Společné shromáždění ESUO to znamenalo jak kvalitativní, tak kvantitativní změny. Rozšíření působnosti způsobilo pro Shromáždění velký nárůst agendy. Přestože existovalo jen jedno Shromáždění pro tři Společenství, nové pravomoci se vztahovaly pouze na oblasti EHS a EURATOM. V případě Shromáždění zasedalo v souladu se Smlouvou o založení ESUO, mohlo disponovat pouze původními pravomocemi.¹⁷

Shromáždění mělo dle nově přijatých smluv pravomoci jednak kontrolní a to vůči Komisi, kterou mohlo 2/3 většinou odvolat, nově také v rozhodovacím procesu pravomoc konzultační, dále pak pravomoci rozpočtové, neboť se nově mohlo vyjadřovat k návrhu rozpočtu a v neposlední řadě i nadále reprezentační. Shromáždění bylo stále ustanovováno delegací jeho členů přímo národními parlamenty.

¹⁶ viz. také Gerbet P.: Budování Evropy, Karolinum 2004

¹⁷ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s.15

Obě smlouvy byly uzavřeny bez časového omezení, bez možnosti odstoupení nebo vypovězení. Vstoupily v platnost a účinnost v roce 1958.

V roce 1958 se tak k ESUO připojila další dvě společenství, Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (EURATOM). Vzhledem ke shodné členské základně všech tří společenství a v podstatě i obdobnému základnímu účelu - společný trh a vzájemná spolupráce na nadnárodní úrovni, začala být **tři formálně samostatná společenství** vnímána jako vzájemně se doplňující celek, pro který se vžil výraz **Evropská společenství**.

Shromáždění se ze své vlastní iniciativy **přejmenovalo na Evropský parlament již v roce 1962**, jelikož ale tato rezoluce neměla závazný charakter, **oficiální změna názvu** byla do primárního práva zakotvena až přijetím Jednotného evropského aktu **v roce 1987**.

V následujících 60. letech nastala v integračním procesu institucionální krize spojená s otázkou, jakým směrem se bude ubírat organizační uspořádání exekutivních orgánů Společenství. Probíhala komplikovaná jednání, která nakonec vedla k uzavření Smlouvy o ustavení jediné Rady a jediné Komise - tzv. Slučovací smlouvy. Tato smlouva byla podepsána v roce 1965 a v platnost vstoupila 1. července 1967.¹⁸ Od okamžiku její platnosti a účinnosti začala fungovat jediná Komise ES pro všechna existující společenství.

Slučovací smlouvy měly vliv i na postavení Evropského parlamentu, byť ten byl společný pro všechna tři společenství již dříve. Evropský

¹⁸ Ke konsolidaci a limitům integrace ve státech západní Evropy též: Stirk P., M., R., Weigall, D., ed.: The Origins and Development of European Integration, Pinter, London, 1999

parlament po této revizi mohl nově uplatňovat pravomoci vyplývající ze Smluv, tj. Smlouvy o založení EHS, Smlouvy o založení ESUO i Smlouvy o založení ESUO, což v praxi znamenalo možnost kdykoliv odvolat Komisi.¹⁹

2.2.3 Posílení legitimacy - první přímé volby

Realizaci konání prvních přímých voleb do Parlamentu, které je možné považovat za milník oddělující dvě vývojové jeho etapy, předcházelo znovuoživení evropské integrace na konci 60. let a to v souvislosti s politickými změnami ve Francii, resp. s odchodem de Gaulla z prezidentské funkce a také přijetí První (tzv. Lucemburské) a Druhé (tzv. Bruselské) rozpočtové smlouvy, které měly za následek rozšíření rozpočtových pravomocí Evropského parlamentu, což výrazně posílilo jeho postavení. Parlament tak měl poprvé možnost vrátit rozpočet jako celek.

V průběhu 70. let se role Evropského parlamentu, jakožto instituce Společenství, **stále více posilovala**. Politický tlak na zakotvení přímých voleb a zvýšení jeho podílu na legislativním procesu v této době sílil.

V roce 1979 se uskutečnily **první přímé volby do Evropského parlamentu**. Volby znamenaly velký přelom v historii zastupitelského sboru evropské integrace. Evropský parlament na jejich základě získal legitimitu a stal se nezávislý na národních parlamentech členských států.

Prosazením přímých voleb do Evropského parlamentu byla zahájena **nová etapa vývoje v postavení Evropského parlamentu**, jenž v této době získal charakter výrazně aktivistického tělesa a to i

¹⁹ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s.21

přesto, že nedošlo k okamžité revizi primárního práva a rozšíření jeho pravomocí.

Členské státy v únoru 1986 podepsaly Jednotný evropský akt, dodatek zakládacích smluv. Pro Společenství jím byly zavedeny nové kompetence. Od tohoto dodatku je Shromáždění již i oficiálně v tzv. zakládacích dokumentech označováno jako Evropský parlament.

Z institucionálního hlediska znamenal Jednotný evropský akt zjednodušení rozhodovacího procesu, který se tak stal více flexibilním. Upraven byl také legislativní proces spolupráce, kterým se Evropský parlament účastnil na tvorbě sekundárního práva. Přijetí nové procedury mělo vliv na proměnu mocenských poměrů v ES. Nová rozhodovací procedura proměnila dosavadní mocenský dialog mezi Komisí a Radou na trialog, do něhož přibyl právě Evropský parlament.²⁰ Čl. 8 JEA posílil pozici EP také v politické agendě, protože EP získal práva schvalovat rozšíření ES.

Pro Komisi znamenal Jednotný evropský akt rozšíření oprávnění k sekundárním právním aktům vydávaným Radou. Dále v něm bylo zavedeno většinové hlasování (kvalifikovanou většinou) v Radě a zakotven byl také Soud prvního stupně, který začal působit v r. 1989.

2.2.4 Parlament v době vzniku a revizí Smlouvy o EU

Velký vliv na postavení Evropského parlamentu měla transformace ES na Evropskou unii. Evropská unie vznikla v důsledku přijetí Smlouvy o Evropské unii, tzv. Maastrichtské smlouvy, jež vstoupila po problémech s ratifikací nakonec v platnost dne 1. listopadu

²⁰ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s.29

1993.²¹ EU se tak stala jednotným právním rámcem tří evropských společenství (ESUO, EUROATOM a EHS); v případě EHS došlo k nárůstu doplňkových sektorových politik, které již nesledují pouze hospodářský cíl, a dále i ke zjednodušení názvu na Evropské společenství.

Maastrichtská smlouva založila tzv. třípilířovou strukturu Evropské unie s následujícím vymezením:²²

1. pilíř - Evropská společenství

- zahrnuje tři původní společenství (ESUO, EHS, EUROATOM) a evropské instituce
- cíle: společný trh, hospodářská a měnová unie, spolupráce v jednotlivých politikách
- charakter spolupráce: nadnárodní (tzn. státy delegovaly své pravomoci nebo jejich část na Evropská společenství, resp. jejich orgány - především Evropskou komisi, Evropský parlament, Evropský soudní dvůr), možné rozhodování kvalifikovanou většinou)

2. pilíř - Společná zahraniční a bezpečnostní politika

- cíle: nezávislost EU, mezinárodní bezpečnost a zachování míru, upevňování demokracie a právního státu, respektování lidských práv

²¹ Ratifikace této smlouvy jednotlivými zeměmi se zkomplikovala již v úvodu, kdy byla odmítnuta v dánském referendu v červnu roku 1992. Problém, který tím vznikl, se mohl stát velmi vážnou překážkou dalšího postupu integračních snah. Podařilo se jej vyřešit na zasedání Evropské rady, které hostil skotský Edinburgh. Zde byl 12. prosince vypracován zvláštní protokol o postavení Dánska v některých aspektech. V ostatních státech, jakož i při druhém referendu v Dánsku v květnu 1993, proběhly ratifikace úspěšně, takže po dokončení všech ratifikací vstoupila Smlouva o Evropské unii v platnost dne 1.11.1993. Komplikace při schvalování základních dokumentů začaly provázet Evropskou unii i později a vyústily též v neúspěch při schvalování Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

²² Denza E.: The Intergovernmental Pillars of the European Union, Oxford university press, New York, 2002

- od r. 1999 funkce Vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (Javier Solana), který reprezentuje EU na mezinárodní scéně a je rovněž generálním sekretářem Rady EU
- charakter spolupráce: mezivládní úroveň (tj. dominantní úloha Rady EU reprezentující zájmy členských zemí, rozhodování konsensem)

3. pilíř - Spolupráce policie a justice v trestních věcech

- cíle: boj proti mezinárodní kriminalitě, terorismu, korupci, obchodu s drogami, zbraněmi, atd., harmonizace trestněprávních předpisů
- od r. 1998 existuje Evropský policejní úřad "Europol"
- charakter spolupráce: mezivládní úroveň (tj. dominantní úloha Rady EU), rozhodování konsensem.

Postavení Evropského parlamentu, jakožto jediné volené instituce, se v počátku Evropské unie posílilo, pokračoval trend rozšiřování jeho pravomocí. Parlament tak začal hrát důležitější roli a bylo **rozšířeno jeho oprávnění v legislativním procesu spolurozhodování** (co-decision procedure) a spolupráce (co-operation procedure).²³ Nově také mohl podávat návrhy ve věcech, kde má za to, že je nezbytné přijmout právní akt k provedení SES. Za splnění určitých podmínek také mohl ustanovit vyšetřovací výbor. Některá rozhodnutí jsou podmíněna souhlasem parlamentu. Parlament rovněž schvaluje rozpočet (uděluje tzv. absolutorium).²⁴

Pokud opět nahlížíme na Evropský parlament té doby z hlediska obvyklých parlamentních funkcí, je zřejmé, že došlo k významnému kvalitativnímu posunu oproti postavení a funkcím Společného

²³ Keohane, R.O. – Hofmann, S. (ed.): The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change. Oxford 1991

²⁴ Defarges P.,M.: Evropské instituce, Karolinum 2002

shromáždění. Parlament získal, byť v režimu spolupráce, konkrétní a nikoli nevýznamnou roli v legislativním procesu, byly posíleny jeho rozpočtové pravomoci, představoval významnou platformu pro diskusi a hledání politických kompromisů a díky zavedení přímých voleb měl jednoznačnou a nezprostředkovanou reprezentativní funkci. Parlament měl (a dosud má) nadnárodní povahu, a byl v podstatě federálním parlamentem povýšeným na nadnárodní úroveň²⁵.

Práce na další institucionální a kompetenční změně v Evropské unii byly zahájeny již v polovině 90. let a měly přinést následující změny: pružnější přizpůsobování se změněným mezinárodním a ekonomickým podmínkám, zvýšení efektivnosti jednotlivých institucí EU, přiblížení Společenství jeho občanům, systém umožňující jak rozšiřování Unie východním a jižním směrem, tak i prohlubování integrace za účasti jen některých států bez ohrožení soudržnosti zemí Společenství. Tyto otázky se staly předmětem jednání konference, zahájené v roce 1996 v Turíně a ukončené o rok později návrhem tzv. Amsterdamské smlouvy, jež revidovala Smlouvu o EU i zakládací Římské smlouvy. Amsterdamská smlouva vstoupila v platnost 1.5.1999.

Hlavní změny, které přinesla Amsterdamská smlouva:

- změněn systém obsazování Komise v neprospěch velkých států,
- pro hlasování v Radě EU byla upravena velikost kvót pro případy tzv. váženého hlasování,
- maximální počet poslanců v Evropském parlamentu stanoven na 700,
- Evropská rada může označit členský stát, jenž se neřídí základními zásadami EU (svoboda, demokracie, lidská

²⁵ Cooper I. : A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon

práva a základní svobody, právní stát) a hrubě je porušuje. Takovému státu mohou být, za stálé platnosti povinností, pozastavena některá práva, zejména právo hlasování v Radě EU,

- Rada získala právo na návrh Komise a po konzultaci s parlamentem rozhodovat o vybraných otázkách vízové povinnosti
- Rada získala oprávnění rozhodovat upravenou kvalifikovanou většinou na rozdíl od jednomyslnosti v některých otázkách třetího pilíře (vnitro a justice),
- posíleny pravomoci institucí EU v boji proti finanční kriminalitě.

Jak je z uvedeného základního přehledu zřejmé, v oblasti institucí došlo jen k relativně malým změnám. Pro Evropský parlament však Amsterodamská smlouva znamenala vedle dalšího rozšíření oprávnění také změnu volebního předpisu. Jeho oprávnění byla posílena zejm. ve spolurozhodovacím řízení, kde přibyly další sektory a záležitosti - zejm. politika zaměstnanosti, sociální politika, zdravotnictví, zákaz diskriminace, občanství Unie, svoboda podnikání, dopravní politika, odborné vzdělání, ochrana životního prostředí, rozvojová spolupráce atd. Do rozhodovacího procesu byly vneseny další prvky demokratizace a právního státu. Změny měly vést ke zvýšení efektivity a posilování principu většinového rozhodování v Radě.²⁶ Další změna se týkala ustanovování Komise. Předsedu jmenují vlády členských států jednomyslně a za souhlasu Evropského parlamentu. Jmenování zbývajících členů také podléhá kontrole Evropského parlamentu.²⁷

²⁶ podrobněji též Westlake M., ed.: *The European Union beyond Amsterdam, New Concepts of European Integration*, Routledge, London 1998

²⁷ podrobněji k této kapitole také : Mokrý L.: *Politický vývoj Európskych společenstiev – inštitucionálna štruktúra*, v *Interpretace Ústavy ČR a Ústavy SR, europeizace ústavných systémov*, PF UK, Praha 2007

Amsterdamská smlouva, avšak nutno konstatovat, že ani následující **Smlouva z Nice**, nevyřešily problémy plynoucí z institucionálního nastavení. Schvalování této smlouvy se nevyhnulo vážným potížím, když ratifikace nebyla na první pokus úspěšná v Irsku a po určité době muselo dojít k opakování hlasování.²⁸ Posléze bylo jasné, že je zapotřebí hlubších institucionálních reforem, než je pouhá adaptace institucí na blížící se rozšíření. Evropská unie se začala připravovat na pátou vlnu rozšíření a pracovala na programu, jak dosáhnout konkurenceschopnějšího hospodářství.²⁹

V prosinci 2001 se v Nice pod předsednictvím Francie konal vrcholný summit Evropské rady. Státy se po velmi bouřlivé debatě kolem reformy evropských institucí před přijetím dalších zemí dohodly na několika změnách.

Cílem byla zejména další reforma institucí s ohledem na rozšíření EU. Evropský parlament se dočkal změny počtu jeho členů ze stávajících 700 na 740. Nově také může podávat žalobu v řízení o neplatnosti právního aktu a je oprávněn požádat Evropský soudní dvůr o posudek týkající se slučitelnosti smlouvy Společenství se zakládací smlouvou.

Dále bylo upraveno zejména složení Komise, hlasovací právo v Radě a struktura Soudního dvoru.³⁰ V rozhodovacím procesu Rady se nadále prosazuje rozhodování kvalifikovanou většinou. Dochází

²⁸ Tento způsob řešení potíží v ratifikačním procesu je jistě zajímavým a inspirujícím i v rámci schvalovacích procesů u LS. Viz. také Šlosarčík I.. Irská referenda o Smlouvě z Nice a lekce pro Českou republiku. Parlamentní zpravodaj, 2003, Vol. 9, No. 4, p. 8-11

a také Šlosarčík, I.. Irsko, národní identita a evropská integrace. In ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – STUDIA TERRITORIALIA II – 2004. Praha: Karolinum 2004

²⁹ viz. také Mayhew A.: *Recreating Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1998

a dále Sapir, A. Aghion P.: *An Agenda for Growing Europe*, Oxford University Press, Oxford 2004

³⁰ Šlosarčík, I.. Institucionální změny v Evropské unii podle Smlouvy z Nice, *Současná Evropa a Česká republika*, 2001, Vol. 6, No. 1, s. 89-118

také ke změně váženého hlasování. Rozdělení hlasů v Radě ministrů bylo upraveno podle počtu budoucích členů.

Úprava postavení EP byla připravena také v tzv. evropské ústavě, která byla podepsána v říjnu 2004. Ta ovšem po neúspěchu referend ve Francii a Nizozemí nevstoupila v platnost. Došlo tak poprvé v novodobých dějinách evropské integrace k situaci, kde se státy představující vedoucí sílu a motory integrace postavily proti dokumentu takového významu. Ve Francii hlasovali občané proti dokumentu dne 29. května 2005, v Nizozemí o pouhé tři dny později.³¹ V roce 2005 se tak ojedinělý historický projekt sestavení a přijetí sjednocující základní evropské právní normy – Smlouvy o Ústavě pro Evropu zastavil.

Evropská rada po neúspěšných referendech v červnu 2005 uvedla, že unie je sice v hluboké krizi, ale že od svého úmyslu prosadit ústavní smlouvu neustoupí.³²

V reakci na vzniklou situaci se na úrovni členských států EU rozvinula debata o trvajícím potřebě vytvořit všeobecně přijatelný text, který by se více zaměřil na aktuální otázky spojené s bezprostředním zajištěním efektivního fungování EU v nejbližší době a spíše méně na dlouhodobé vize budoucnosti Evropy, u kterých se projevil, že mezi členskými státy ani mezi evropskými občany na ně zdaleka ještě neexistuje jednotný pohled.³³

³¹ Baldwin R.: *Trail to Failure: History of the Constitutional Rejection and Implications for the Future*, Centre for European Policy Studies, Brusel, 2006

³² Maurer, A.: *How does the Council work (or not)?* European Policy Centre, Brusel 2006

³³ viz. také Constantinesco V.: *Does the Constitutional Treaty have a Future ? in 50 years of the European Treaties, Looking Back and Thinking Forward*, Hart Publishing, Portland, 2009

a Crossick S.: *A Three-pronged Approach to Saving Constitution*, *European Voice* 12, 2006

K významnému posunu ve snahách o reformu institucí a posílení integrace, které avizoval **návrh Evropské ústavní smlouvy** došlo až v roce 2007. Německé předsednictví EU v čele s kancléřkou Angelou Merkelovou, které začalo 1. ledna 2007, již dopředu ohlašovalo, že se pokusí ukončit tzv. období reflexe (jak se nazývalo poněkud „hluché“ období, kdy ani vrcholné evropské instituce ani členské státy, které Unii v té době předsedaly, nevyvíjely žádnou větší aktivitu směrem k dokončení reformních snah) a obnovit debatu, která by vedla k vyřešení patové situace, do níž se ústava po neúspěšném ratifikačním procesu dostala.

Úsilí Německa o oživení euroústavy vyvrcholilo v roce 2007 během červnového summitu Evropské rady, na kterém se podařilo vypracovat a schválit znění dohody, na jejímž základě byla vytvořena nová, tzv. Reformní smlouva konsolidující základní smlouvy Evropské unie a reformující její fungování.

Stejně jako u odmítnuté euroústavy probíhal i o nové tzv. Lisabonské smlouvě ratifikační proces ve všech členských státech Evropské unie. Schvalování bylo nakonec i přes značné problémy v některých členských státech, obzvláště pak v Irsku, kde proběhlo dokonce dvakrát, úspěšné. Jelikož všechny členské státy EU vyjádřily předepsaným způsobem souhlas s jejím obsahem, mohla Lisabonská smlouva vstoupit k prvnímu prosinci 2009 v platnost.

2.3 Lisabonská smlouva – stručný exkurz o jejím obsahu a významu

Jak jsem uvedl v úvodu této kapitoly, ratifikací Lisabonské smlouvy byla předurčena nová politická a právní realita EU. Nejen, že byla zrušena dualita základních smluv, ale také došlo k odstranění pilířové struktury EU založené na koncepci tří pilířů – první pilíř

tvořila Evropská společenství, druhý pilíř společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetí policejní a bezpečnostní spolupráce ve věcech trestních. Těmito změnami vznikl prostor pro vytváření zcela nové platformy jejího fungování.

Namísto původního systému nastoupil systém Smlouvy o EU coby základního rámce primárního práva a Smlouvy o fungování EU jako jeho rozvedení do detailů. V nově vytvořeném jednotném prostoru byla sjednocena forma právních aktů, jakkoliv v řadě oblastí zůstal zachován zvláštní postup pro jejich přijímání. V těchto zvláštních postupech pak mají unijní instituce odlišnou váhu a postavení.³⁴

Samotný dokument je složen z Preambule a dvou hlavních částí - změny Smlouvy o Evropské unii a změny Smlouvy o založení Evropského společenství (nově přejmenované na Smlouvu o fungování Evropské unie). Text je zakončen obecnými a závěrečnými ustanoveními. Ke smlouvě je připojeno 12 protokolů a 53 deklarácí.

Základním cílem Lisabonské smlouvy je vytvoření demokratičtější, transparentnější a efektivnější Evropy, Evropy práv a hodnot, zajišťující svobodu, solidaritu a bezpečnost. K naplnění těchto cílů byla přijata řada institucionálních i organizačních změn:

a. Demokratičtější, transparentnější a efektivnější Evropa

Rozdělení pravomocí mezi členské státy a Evropskou unii je zpracováno nově, přehledně a systematicky. Vymezení pravomocí se řídí zásadou svěření pravomocí, výkon těchto pravomocí, pak zásadami subsidiarity a proporcionality. Pravomoci jsou rozděleny

³⁴ Belling V.: Unitární vs. Kooperativní model vládnutí v EU?, Současná Evropa 02/2012, s. 105 - 130

v rámci těchto kategorií: výlučné, sdílené a podpůrné, koordinační a doplňkové.

Nově byl také zakotven princip tzv. oboustranné flexibility, jenž umožňuje jednak přenos pravomocí z členských států na Unii, stejně tak i zpět z Unie na členské státy, a to za předpokladu, že se jejich výkon na úrovni EU ukáže jako neefektivní.

Smlouva podobně jako předchozí návrh Ústavy pro Evropu poprvé výslovně konstatuje a uznává možnost vystoupení členského státu z Unie.

Pro další fungování Evropské unie se staly klíčové zejména změny institucionální (blíže viz kapitola 3 – Mocenská povaha EU) a změny v rozhodovacích procesech, kdy posílena byla především role Evropského parlamentu. Nově došlo k zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu a jeho kontroly (blíže viz kapitola 8 – Postavení národních parlamentů členských států v EU).

S odstraněním pilířové struktury, „padl“ také klasický dualismus „komunitární“ a „mezivládní“ metody rozhodování, vycházející z právně zásadně odlišné povahy pilířů (prvního – komunitárního od zbylých dvou pilířů unijních).

Podle studie modelu vládnutí Dr. Bellinga nelze v postlisabonské době již použít nadřazených klasifikačních pojmů ve smyslu pilířového dělení, neboť se vytvořila jedna, byť vnitřně diverzifikovaná „unijní metoda“ která zahrnuje různé způsoby rozhodování v rámci různých oblastí kompetencí v Evropské unii. K dílčímu dělení této metody lze používat další doplňující kritéria jako např. způsob hlasování v Radě (jednomyslnost vs. kvalifikovaná většina), druh legislativní procedury a postavení EP,

resp. postavení Soudního dvora EU, druh používaných právních aktů, druh pravomocí atd. Ve své studii Dr. Belling poukazuje dále na to, že klasická mezivládní spolupráce byla vytěsněna mimo systém EU a unijní instituce v jejím rámci jednají spíše již sporadicky (např. Rada v rámci schengenského systému). V závěru své studie modelu vládnutí pak dodává, že v zásadě rozhodování uvnitř práva EU má tak i po ratifikaci Lisabonské smlouvy povahu nadnárodního rozhodování i v oblastech koordinace mimo sféru sdílených či výlučných pravomocí.³⁵

Smlouva dále zvýšila akceschopnost EU v několika oblastech, jimž občané v současnosti přikládají velký význam. Jedná se zejména o oblast boje proti terorismu a trestné činnosti a další otázky z oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Do určité míry se to týká i dalších oblastí, a to především energetické politiky, veřejného zdraví, civilní ochrany, změny klimatu, služeb obecného zájmu, výzkumu, vesmíru, územní soudržnosti, obchodní politiky, humanitární pomoci, sportu, cestovního ruchu a spolupráce správních orgánů.

b. Evropa práv a hodnot, zajišťující svobodu, solidaritu a bezpečnost

Záměr Lisabonské smlouvy týkající se účinnějšího prosazování hodnot EU byl naplněn jednak zakotvením Listiny základních práv a svobod do primárního práva, a také poskytnutím nových mechanismů pro zajištění solidarity a lepší ochrany občanů.³⁶

Smlouva také posílila solidaritu mezi členy EU, když deklaruje, že EU a její členské státy jednají společně v duchu solidarity, pokud by některý členský stát byl cílem teroristického útoku nebo obětí

³⁵ Belling V.: Unitární vs. Kooperativní model vládnutí v EU?, *Současná Evropa* 02/2012, s. 105 - 130

³⁶ Brigola A.: *Das System der EG-Grundfreiheiten: Vom Diskriminierungsverbot zum spezifischen Beschränkungsverbot*, Verlag C.H.Beck, 2004

přírodní nebo člověkem způsobené pohromy. Zdůrazněna je též solidarita v oblasti energetiky.

EU získala přijetím Lisabonské smlouvy vyšší akceschopnost v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, čímž je lépe vybavena pro boj proti trestné činnosti a terorismu. Cílem nových ustanovení týkajících se civilní ochrany, humanitární pomoci a veřejného zdraví je též posílení schopnosti EU reagovat na ohrožení bezpečnosti občanů.

c. Evropa jako globální aktér

Ambicí Lisabonské smlouvy se také stalo zajištění soudržnosti jednotlivých složek evropské politiky vnějších vztahů při tvorbě a přijímání nových politik. To vede k tomu, aby EU získala ve vztazích se svými partnery ve světě jasný hlas a mohla využít svůj hospodářský, humanitární, politický a diplomatický potenciál k prosazování evropských zájmů a hodnot ve světě, při současném respektování zahraničněpolitických zájmů jednotlivých členských států.

Zavedena byla nová funkce vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který se stal zároveň místopředsedou Komise a předsedou Rady ministrů pro zahraniční politiku. Tyto změny mají zajistit větší soudržnost, viditelnost a účinek vnější činnosti a zahraniční politiky EU, což jsou cíle, které si Unie dala už v roce 1992, ale dosud nebyly příliš naplněny.

Výslovně konstatovaná právní subjektivita EU posílila vyjednávací pozici Unie a zvýšila efektivitu její činnosti na mezinárodní scéně a její viditelnost pro partnerské země a mezinárodní organizace.

Ratifikace Lisabonské smlouvy předznamenala nejen změnu mezinárodně právního postavení Evropské unie, ale v jejím důsledku i proměnu právně institucionálního rámce pro provádění vnitřních i vnějších činností EU. Akceptací nové zakládací smlouvy byly ukončeny vleklé debaty o charakteru Evropské unie, jako tzv. pilířové struktury, i o její mezinárodně právní subjektivitě. Cenou za integraci původní pilířové struktury do společného unijního systému se stala daleko vyšší míra vnitřní diferenciací postupů a způsobů rozhodování uvnitř této navenek jednotnější struktury.³⁷

³⁷ Belling V.: Unitární vs. Kooperativní model vládnutí v EU?, *Současná Evropa* 02/2012, s. 105 - 130

3 Mocenská povaha EU

V jedné z úvodních kapitol své práce zaměřené na parlamentarismus v Unii bych se rád stručně věnoval mocenskému systému Evropské unie, neboť se domnívám, že pro zvolené téma je ústavní vymezení a objasnění vzájemných mocenských vztahů v Evropské unii nezbytné a to jak na úrovni horizontální, tak vertikální.

Evropská unie jako určitá asociace států má společný systémový základ v mocenských systémech členských států založených na obecně uznávaných ústavních hodnotách jako jsou svoboda, demokracie, respekt k základním lidským právům a svobodám.³⁸

3.1 Povaha a dělba moci v EU

Úvodní vymezení ústavního chápání povahy a dělby moci považuji za vhodné východisko pro další úvahy o rozdělení pravomocí v nestandardním nadstátním útvaru, kterým Evropská unie bezpochyby je a zejména o tom, zda dělba moci ve své typizované podobě v rámci Unie skutečně existuje. V tomto směru se věnuji sledování rozdělení moci jak na úrovni horizontální, tak vertikální³⁹.

Toto zkoumání je i předpokladem pro posouzení role Evropského parlamentu mezi hlavními institucemi EU. Pro Unii v jejím současném uspořádání je typické, že Parlament dosud nevykonává všechny funkce, kterými jsou obvykle národní parlamenty v Evropě

³⁸ Blahož, J., Klíma, K., Skála, J.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk, 2003, str. 18

³⁹ Dělbba moci na vertikální úrovni – tj. dělba mezi centrální normativní mocí a územní samosprávou (autonomií), popř. ve federacích dělba působnosti mezi společnými orgány federace a orgány členských entit.

nadány. Některé z těchto funkcí zatím více či méně výrazně sdílí s dalšími ústředními orgány Unie.

3.1.1 K teoretickému pojetí dělby moci

Dělba moci (angl. *separation of powers*, fr. *séparation de pouvoirs*, něm. *Gewaltenteilung*) jako teoretický a ústavně – právní pojem ve smyslu, v jakém je dnes chápán a vykládán, historicky vychází již z teoretické koncepce uspořádání politického systému založené na myšlenkách osvícenských filozofů a sociologů Charlese Montesquieua (1689–1755), Johna Locka (1632–1704) a Jamese Madisona (1723–1801). Podle nich mají být tři základní součásti státní moci – moc zákonodárná, moc výkonná a moc soudní – mocensky odděleny a mají se navzájem kontrolovat systémem brzd a rovnováh. Je zřejmé, že určitý systém dělby moci se historicky vyvinul v každém státním útvaru; výkon moci se historicky postupně přesouval od jednoho mocenského centra (či osoby – despoty, monarchy) k více či méně rozvinutým formám oddělení moci mezi další skupiny či instituce. Princip dělby moci ve smyslu dnešního chápání se vyvíjel a uváděl do praxe zejména v době mocenských zápasů mezi panovníkem a stavovskými orgány a v průběhu procesu konstitucionalizace a občanské emancipace (vytvoření Spojených států amerických, Velká francouzská revoluce).⁴⁰

Český, patrně pod vlivem němčiny vzniklý, překlad pojmu "dělba moci" není zcela výstižný, neboť primárně nejde o *rozdělení* moci, nýbrž o *oddělení* mocí.

Princip, že v demokratickém právním státě je třeba státní moc rozdělit mezi legislativu, exekutivu a justici a tyto její složky musí být vybaveny takovými pravomocemi, aby se navzájem kontrolovaly, "držely v šachu", je dnes pokládán za podmínku *sine qua non*

⁴⁰ k pojmu konstitucionalizace v Evropě též v Šišková N.: *The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*. Europa Law Publishing, Groningen 2008

demokratičnosti politického systému, třebaže ten je v současné době v drtivé většině států světa založen na parlamentním (westminsterském) systému, tzn. suverenitě zákonodárné moci nad mocí výkonnou i soudní.

Z pohledu tradiční „tripartitní“ doktríny se dělba moci plně a trvale realizovala zejména v americkém modelu, jehož povahu lze považovat za velmi „čistou“, co do systému konsekventní dělby mezi třemi mocemi (ústavními orgány). Tato konstatace je zvýrazněna zejména novou úlohou Nejvyššího soudu USA od r. 1803 jako „strážce ústavnosti“. Evropské ústavní modely (zejména kontinentální) chápou dělbu moci především jako bipolaritu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou.⁴¹ V posledních letech a desetiletích však dochází i v prostředí kontinentálního práva a „parlamentární“ dělby moci k pozvolnému, avšak výraznému posilování autority a zásahů moci soudní, a to zejména v souvislosti s neustále rostoucím významem ústavního soudnictví a rozhodováním o mezinárodně zaručených lidských právech a svobodách.⁴²

V demokratickém státě je tedy, jak výše uvedeno, moc rozdělena na zákonodárnou (legislativní), výkonnou (exekutivní) a soudní. Každá ze složek moci má přesně vymezenou působnost a k jejímu naplňování svěřené kompetence, přičemž existují určité kontrolní a garanční mechanismy, jejichž úkolem je zabránit překračování působnosti a nepřiměřené kumulaci moci (systém brzd a rovnováh). Důležitým aspektem dělby moci, jako jednoho ze základních znaků právního státu, je nezávislost vzniku (ustavování) jednotlivých mocí. Například Ústava České republiky, jakožto základní zákon státu nebo chceme-li jakožto společenská smlouva, která zakotvuje všechny základní mechanismy a principy fungování státu, určuje

⁴¹ Klíma K.: Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha, ASPI Publishing, 2003.

⁴² viz. též : Blahož J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva, ASPI 2005

za zdroj veškeré moci lid, který ji vykonává prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní.⁴³

Rozhodujícím předpokladem pro faktické naplnění principu dělby moci je i neomezená soutěž politických stran nebo obecněji politických myšlenek a potenciálních reprezentantů lidu. V současné politické a ústavní praxi se totiž „konflikt“ mezi mocí zákonodárnou a výkonnou odehrává převážně ve formě politického soupeření mezi exekutivou (podporovanou částí – zpravidla většinou v zákonodárném sboru) a parlamentní opozicí. V prezidentských ústavních systémech se pak faktická dělba moci odehrává mezi silným prezidentem a ostatními, relativně samostatnými ústředními orgány. Česká Ústava v čl. 5 výslovně stanoví, že politický systém je založen na svobodném, dobrovolném vzniku, volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí, jako prostředek prosazení svých zájmů. Toto ustanovení spolu s čl. 6, který stanoví povinnost přijímání politických rozhodnutí na základě vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, vyjadřuje další základní demokratické mechanismy.

Snahou osvícenských myslitelů, kteří systém dělby moci zkoumali a komentovali, bylo zaručit svobodu poddaných a zabránit, aby se všechna moc ve státě soustředila v rukou jednoho státního orgánu. Takto soustředěná moc je nekontrolovatelná, degeneruje, může vést ke zvlůti a bezpráví a znamená permanentní nebezpečí pro veřejný život a svobody občanů.⁴⁴ Výše citovaný Montesquieu tak ve svých pracech vytvořil základní systém dělby moci (jedná se o horizontální rozdělení moci, tj. dělbu mezi ústředními orgány státu), který se dodnes vymezuje takto:

⁴³ Článek 2, odst. 1 Ústavy České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., v platném znění)

⁴⁴ viz. např. Montesquieu, Charles : O duchu zákonů, Aleš Čeněk, 2003

- moc zákonodárná, kterou tvoří parlament; parlament má pravomoc tvořit zákony, neboli obecná pravidla pro státní orgány, právnické osoby a pro občany;
- moc výkonná (exekutiva), tvořená vládou nebo hlavou státu, jež řídí běžnou vládní agendu v rámci platných zákonů a
- moc soudní (jurisdikce), kterou vykonává soustava soudů nadaná zejména pravomocí kontrolovat dodržování zákonů a chránit individuální práva a svobody.

3.1.2 Nástroje dělby moci

Z hlediska zachování demokracie, myšlenkové a politické plurality a ochrany svobod je stejně důležité předcházet přílišnému soustředění moci v rukou jedné osoby (např. příliš silný prezident) i nezdravému vychýlení mocenské rovnováhy ve prospěch kolektivního orgánu či jiné složky moci)⁴⁵. Případné zneužití moci je možné v rukou kohokoliv bez ohledu na název funkce. Pro moderní stát je důležité, aby moc byla demokraticky ustavena, byla pravidelně obnovována a legitimizována a nebyla v rukou jedince či úzké skupiny. Tomu brání dělba moci, a to nejen klasická na zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale i v rámci těchto mocí rozložení pravomocí mezi více státních orgánů. V soudní moci je to mezi ústavní a obecné soudy, v zákonodárné mnohdy mezi dvě parlamentní komory a ve výkonné moci mezi hlavu státu a vládu, popř. další exekutivní orgány. Jestliže se zruší prezident a většina jeho pravomocí se přesune na vládu je to stejné jako kdyby byla zrušena vláda a výkonnou moc měl prezident. Prostě veškerou výkonnou moc by měl jediný orgán.

Reálné oddělení moci mezi jejími jednotlivými složkami je pak zajišťováno rozličnými nástroji a principy. Omezení a rozdělení moci se tak dále dosahuje a zvýrazňuje neméně významným systémem/

⁴⁵ Cheibub J.A.: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (Cambridge 2007)

principem brzd a rovnováh, podle kterého se jednotlivé pravomoci složek státní moci vyvažují, kontrolují a omezují.

Mezi často užívané prvky systému brzd a rovnováh patří např. :

- personální neslučitelnost funkcí v různých mocenských složkách,
- právo parlamentu schvalovat rozpočet, který plní a využívá moc výkonná,
- práva parlamentu při vytváření a rekonstrukci moci výkonné (pravomoci vedoucí k odvolání / sesazení hlavy státu, pravomoci při odvolání členů vlády, vyslovení nedůvěry, apod.)
- přezkum rozhodování jednotlivých složek moci navzájem (zejména prostřednictvím soudní moci),
- soudní orgán může zrušit zákon, který odporuje ústavě, tzv. soudní kontrola ústavnosti (v České republice – pravomoc Ústavního soudu ČR),
- právo hlavy výkonné moci nebo hlavy státu vrátit zákonodárnému sboru návrh zákona k novému projednání (právo suspenzivního veta),
- právo parlamentu přehlasovat suspenzivní veto moci výkonné (hlavy státu),
- právo hlavy státu udělovat milost nebo zastavit trestní stíhání.

Kombinací dělby moci a uplatněním principů brzd a rovnováh se dosahuje větší kontroly moci a snižuje se nebezpečí jejího zneužití některou ze složek moci.⁴⁶

⁴⁶ viz. také Bradley A. W.: Relations between Executive, Judiciary and Parliament: an Envolving Saga?, Public law, Autumn 2008

Skutečné rozdělení moci v každém politickém systému a jeho praktické fungování je navíc výsledkem kombinace ústavního rámce se systémem politických stran. Politická soutěž, systém politických stran / skupin a modely ustavení vrcholných státních orgánů (volby) mají v současné době velmi podstatný vliv na kvalitu demokracie i naplňování zvoleného systému horizontální dělby moci.

3.1.3 Dělbba moci v EU

Na dělbu moci v EU je možné nahlížet ze dvou perspektiv. První z těchto dvou perspektiv zdůrazňuje horizontální dělbu moci mezi jednotlivými institucemi EU, předmětem druhé z uvedených perspektiv je vertikální dělba moci mezi institucemi EU a dalšími politickými jednotkami, tedy zejména členskými státy a případně také regionálními celky existujícími uvnitř členských států.⁴⁷

Z úvodní teoretické části vyplývá, že problematika horizontální dělby mocí/pravomocí se týká v demokratickém právním státě rozdělení státní moci mezi legislativu, exekutivu a justici, přičemž tyto jednotlivé složky jsou na sobě nezávislé a zároveň disponují takovými pravomocemi a nástroji, aby se mohly navzájem kontrolovat.

V institucionální struktuře Evropské unie hraje hlavní roli trojúhelník tvořený Evropským parlamentem, Radou a Evropskou komisí, doplněný dalšími významnými institucemi, Soudním dvorem Evropské unie, Evropskou centrální bankou a Účetním dvorem. V roce 1974 byla navíc ustavena Evropská rada, která je dnes vrcholným politickým orgánem určujícím strategii dalšího vývoje Unie a jakýmsi neformálním arbitrem případných institucionálních sporů.

⁴⁷ Karlas, J.: Evropská integrace a demokracie: shoda o demokratickém deficitu a spory o jeho nevyhnutelnosti, Z cyklu konferencí Evropská integrace a evropská veřejnost, Brno, 2005, str. 2

Tyto hlavní instituce představují z hlediska klasické nauky o ústavní dělbě moci hlavní nositele a vykonavatele moci v EU. Rozdělení moci mezi ně je od počátku integrace a i v současnosti zůstává velmi netypické, neboť legislativní funkci plní Komise, Evropský parlament a Rada, která si ale ponechává stále dominantnější postavení v rámci „moci legislativní / zákonodárné“. Výkonná pravomoc je svěřena a sdílí ji Komise, Rada a Evropská rada. Moc soudní, která je jako jediná v EU oddělena, vykonává SD EU.

Právě netypičnost v rozdělení politické moci v EU vede k závěru, že horizontální dělba moci se v EU neuplatňuje v plné podobě jako v klasickém pojetí. Institucionální systém EU proto nelze srovnávat s klasickým institucionálním systémem v národních státech, stejně tak jej nelze srovnávat ani se systémy ostatních mezinárodních organizací.

SD EU dokonce ve svých rozhodnutích⁴⁸ namísto principu horizontální dělby moci v politickém systému EU hovoří o tzv. koncepci institucionální rovnováhy, jež vychází z čl. 13 odst. 2 SEU, dle něhož mají všechny instituce povinnost jednat v mezích své působnosti. Obě doktríny prosazují a zdůrazňují důležitost vzájemných brzd a rovnováh, zatímco ale v případě dělby moci se tento princip týká institucí, v případě institucionální rovnováhy pak mocí. Konečným cílem u koncepcie rovnováhy mocí není zajištění svobody jednotlivce, jako je tomu v případě doktríny dělby moci, ale vzájemné vyvážení zájmů (nadmárodních a mezivládních), které prosazují jednotlivé instituce EU.⁴⁹

Je nutné ale poznamenat, že má horizontální dělba moci v EU, i přes svoji netypičnost, poměrně demokratický charakter, neboť

⁴⁸ Viz např. rozhodnutí SD EU 9/56 Meroni (1958) Rec. 11, s. 44

⁴⁹ Klíma, K.: Ústavní právo. 3.vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 279-280

politická moc (zákonodárná, výkonná a soudní) je od sebe víceméně oddělena a její instituce jsou nadány pravomocemi zajišťující vzájemnou kontrolu.

Poněkud jiná situace je u současné podoby vertikální dělby moci v EU, neboť rozdělení pravomoci mezi EU a nižší politické celky není v řadě případů přesně vymezeno.

Vertikální dělba moci odráží vertikální strukturu státu, tj. souvislosti vzájemných kontrol a vztahů mezi jednotlivými státními orgány na různých horizontálních rovinách státní moci.⁵⁰ Vertikální dělba moci má v rámci určitého státního útvaru, soustátí nebo nadnárodní územní korporace zajišťovat stanovenou/ dohodnutou míru samostatnosti jednotlivých částí státního útvaru/ soustátí pokud možno tak, aby byl výkon moci efektivní a respektoval a zajišťoval jak svobodu jednotlivce tak přirozených či historických samosprávných celků. Systém vertikální dělby moci odráží vertikální strukturu státu, je definován vztahem mezi orgány státu jako celku a orgány jednotlivých částí, a to dělbou mocí, kompetencí a činností mezi státními institucemi na různých teritoriálních stupních hierarchické struktury moci.⁵¹

Takto vymezená vertikální dělba moci se fakticky uplatňuje i v rámci Evropské unie, a to jednak ve vztahu mezi Evropskou unií jako nadstátním celkem a jednotlivými členskými státy a jednak ve vztahu těchto úrovní k regionům, popř. územním samosprávným celkům, které existují v rámci jednotlivých států nebo je překrývají (např. tzv. euroregiony).⁵²

⁵⁰ Klokočka V., Ústavní systémy evropských států, Linde, Praha 1996, st. 233, 157

⁵¹ Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, Linde, Praha 1996

⁵² z hlediska dělby moci v mezinárodních organizacích je zajímavý též článek Karlas J.: Mezinárodní organizace a přenos moci: pravidla dělby moci v bezpečnostních organizacích, Mezinárodní vztahy 2/2006

a také Hopkins J.: Devolution in context: regional, federal and devolved government in the European Union, Cavendish Publishing Limited, London, 2002

Vertikální dělba moci v EU bývá někdy kritiky demokratického deficitu, k němuž se blíže vyjadřuji v dalších kapitolách označována pro nedostatky v přesném vymezení svěřených kompetencí EU jako do určité míry nedemokratická. Omezená míra demokracie na této úrovni může vést ve víceúrovňovém politickém systému k soustředění moci na úrovni nejvyšší jednotky, tj. EU a mít za následek potenciální riziko v nedodržování hlavní záruky demokratické povahy vertikální moci - principu subsidiarity.

Zatímco horizontální dělba moci v EU je zaměřena především na efektivitu procesu rozhodování v EU a její další demokratizaci, vertikální rozdělení moci/ pravomocí se týká ochrany zájmu členských států.

Lze tak shrnout, že v EU dochází k relativně dostatečné horizontální dělbě moci. Méně vyhovující je podoba vertikální dělby moci. Přesto je možné konstatovat, že politický systém EU v rovině dělby moci se jako celek vyznačuje poměrně demokratickým charakterem.⁵³

3.2 Rozdělení moci mezi evropskými institucemi

V této subkapitole se budu podrobněji věnovat rozdělení moci mezi jednotlivé instituce Evropské unie, jejich vzájemnými vztahy a realizaci systému brzd a protiváh. Tyto analýzu považuji za užitečné východisko pro úvahy o tom, jakou roli a význam jednotlivé instituce mají a zda je možné systém vlády a dělby moci na úrovni EU přirovnávat již nyní k některému z tradičních ústavních systémů. V současném institucionálním rámci Unie je z hlediska zaměření mé

⁵³ Karlas, J.: Evropská integrace a demokracie: shoda o demokratickém deficitu a spory o jeho nevyhnutelnosti, Z cyklu konferencí Evropská integrace a evropská veřejnost, Brno, 2005, str. 3

práce rovněž zajímavé a unikátní, že některé typicky parlamentní funkce naplňují nebo zčásti sdílejí i jiné orgány než Parlament.

3.2.1 Institucionální systém EU

Již na počátku integrace bylo rozhodnuto, že jednotlivá Společenství budou řízena vlastními institucemi, z nichž některé budou působit nezávisle na členských státech. Vlastní soustava orgánů je jedním z nejvýraznějších znaků EU, který přispívá k jejímu unikátnímu charakteru.

Proces integrace pak pro většinu institucí znamenal proměnu a to v návaznosti na rostoucí kompetence Společenství/EU.⁵⁴ **Úkoly a pravomoci** institucí EU, stejně tak jako **pravidla a postupy**, kterými se musí řídit, jsou stanoveny v primárním právu Unie.

Lze tak říci, že v institucích Evropské unie se odráží vyjádření vůle původních zakladatelů Evropských společenství vytvářet "stále pevnější unii lidu Evropy", jejímž výchozím bodem a zároveň cílem má být **sdílení politické odpovědnosti**.

Lisabonská smlouva zařadila právní úpravu týkající se institucí EU, jejich činnosti a hlavních zásad do Hlavy III. Smlouvy o EU nazvané Ustanovení o orgánech (čl. 13 - 19). Tato ustanovení jsou hlavním východiskem úvah o rozdělení moci mezi jednotlivé vrcholné orgány (nositele moci) EU. Detailní právní úprava je pak vložena do Části VI., Hlavy I. Smlouvy o fungování Evropské unie (čl. 223 - 309 SFEU).

Úvodní článek 13 SEU přináší přehlednější strukturu a jednoznačnější formulace, než jak tomu bylo dříve. V prvním odstavci se odráží dvojí legitimita Unie (institucionální rámec má

⁵⁴ Klíma, K.: Ústavní právo. 3.vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 278

"sloužit zájmům Unie, jejích občanů a členských států"). Princip loajální spolupráce mezi jednotlivými institucemi je zakotven v druhém odstavci. Netypické zůstává postavení Evropské rady, která je nově zařazena do jednotného institucionálního rámce Unie, vedle hlavní mocenské orgány Unie.⁵⁵ Velmi volně a s určitou nadsázkou by bylo možné připodobnit její postavení k pozici prezidenta ve státech, kde prezident nemá příliš významné ústavní funkce (státy, jejichž ústavní systém dělby moci nelze označit jako prezidentský nebo poloprezidentský).

I přesto, že výše uvedené hlavní instituce patří k nejdůležitějším orgánům EU, nejsou rozhodně jediné, které v rámci EU vykonávají činnost. Zřizovací smlouvy a v některých případech i sekundární předpisy zřídily další orgány, mezi něž patří zejména Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Tyto orgány zastávají poradní funkci a jsou nápomocny EP, Radě a Komisi. SFEU ustavuje i orgány s finančními pravomocemi, tj. Evropský systém centrálních bank a Evropskou investiční banku. V EU působí i dalších několik desítek institucí s rozdílnými právními základy, postavením, úkoly i velikostí.⁵⁶

3.2.2 Evropská rada

Evropská rada je představována pravidelnými summity nejvyšších představitelů členských států, tj. osob s nejsilnějším politickým mandátem v EU, kteří určují zásadní směřování politiky Evropské unie. Spolu s nimi v ní zasedají předseda Komise a po přijetí Lisabonské smlouvy také stálý předseda Evropské rady.⁵⁷

⁵⁵ Dashwood A.: The Institutional Framework and the Institutional Balance in 50 years of the European Treaties, Looking back and Thinking orward, Hart Publishing, Portland, 2009

⁵⁶ Tichý, L. a kol.: Evropské právo. Praha : C.H.Beck, 2004, s.144

a také Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 278

⁵⁷ Viz čl. 15 SEU

Tato instituce vznikla v podstatě samovolně z původních převážně neformálních schůzek hlav členských států, v roce 1974 byla uzavřena dohoda o institucionalizaci těchto setkání. Role Evropské rady byla institucionálně potvrzena až přijetím Lisabonské smlouvy. Postavení Evropské rady je vymezeno v čl. 15 SEU a v čl. 235-236 SFEU. Evropská rada přijímá svůj jednací řád.⁵⁸

I po přijetí Lisabonské smlouvy její hlavní úloha setrvává v politické oblasti, neboť dle čl. 15 SEU dává nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné směry a priority. I přesto, že Evropská rada je spíše diskusním a inspiračním fórem, její autorita a význam jsou v praktickém fungování Unie značné a určující pro další směřování politiky EU i pro pokračování integrace. Vzhledem ke svému postavení a charakteristice je s ostatními institucemi provázána minimálně.

Evropská rada stojí nad ostatními složkami moci v Unie, avšak do jejich smluvně/institucionálně vymezených pravomocí nemá právo zasahovat.

Ačkoli je Evropská rada stále často v odborných i politických kruzích označována za "hlavu" Unie, je takový pohled již dle mého názoru překonaný. Evropská rada nemá výrazné legislativní, výkonné ani kontrolní pravomoci. Není tvořena jednou osobou, nýbrž má formu pravidelného jednání (summitu) nejvyšších představitelů členských států. Evropská rada má nezastupitelnou roli inspirační a je oficiálním iniciátorem a hybatelem nejvýznamnějších změn v integračním procesu. Tato její role je významná i z hlediska posuzování parlamentarismu v EU, neboť diskuse a formulování podnětů je jedním z podstatných prvků

⁵⁸ Rozhodnutí Evropské rady 2009/822 ze dne 1.12.2009, kterým se přijímá jednací řád. Úř. Věst. L 315 ze dne 2.12.2009, s. 51 a n.

funkčního parlamentarismu. Evropská rada tak do určité míry v této oblasti rovněž zastává jednu z typických parlamentních funkcí.

3.2.3 Institucionální trojúhelník – Rada, Komise, Parlament
Hlavní roli v institucionální struktuře Evropské unie hraje trojúhelník tvořený Evropskou komisí, Radou EU a Evropským parlamentem.

Rada Evropské unie představuje dosud hlavní rozhodovací instituci Unie. Zastupuje v podstatě členské státy a jejich zájmy. Jednotliví ministři vlád členských zemí se společně usnášejí na konkrétních politických opatřeních v oblastech svých resortů. Mimo pravidelné schůzky ministrů a jejich náměstků je Rada tvořena vertikálně v druhé úrovni Výborem stálých zástupců (COREPER), kteří zajišťují každodenní a kontinuální chod této instituce. Základní právní vymezení Rady se nachází především v čl.16 SEU a čl. 237 až 243 SFEU.

V současné době je zřízeno a pracuje celkem deset rad různého složení (záleží na předmětu jednání, kteří rezortní ministři členského státu se příslušného jednání účastní):

- Rada pro obecné záležitosti (GAC)
- Rada pro zahraniční věci (FAC)
- Rada pro ekonomické a finanční záležitosti (Ecofin)
- Rada pro justici a vnitřní věci (JHA)
- Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele (EPS – CO)
- Rada pro konkurenceschopnost (Comp)
- Rada pro dopravu, telekomunikace a energie (TTE)
- Rada pro zemědělství a rybolov (AgFish)
- Rada pro životní prostředí (Env)
- Rada pro vzdělávání, mládež a kulturu (EYC)

Každý ministr v Radě je zplnomocněn k závaznému jednání jménem své vlády.⁵⁹ Každý ministr v Radě navíc nese zodpovědnost vůči svému vnitrostátnímu parlamentu a vůči občanům, které parlament zastupuje. V tomto směru se hovoří o tzv. zprostředkované legitimitě rozhodnutí Rady, která je však oprávněným terčem časté kritiky a zřetelným symbolem demokratického deficitu orgánů EU. Členové Rady nejsou odpovědni žádné další instituci EU, vyjma omezené kontroly EP; to stejné platí i pro COREPER a pracovní skupiny.

Lisabonská smlouva zavedla novou pozici vysokého představitele EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Podle čl. 27 SEU vede v Radě společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, přispívá k jejímu rozvoji svými návrhy a zároveň ji jako zmocněnec provádí. Vysoký představitel je zároveň místopředseda Komise, v níž odpovídá za koordinaci a provádění pravomocí, které Komise v oblasti vnějších vztahů má.⁶⁰

I přesto, že čl. 16 SEU svým vymezením zachycuje pouze základní obrysy činnosti Rady, když stanoví, že Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci a to v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami⁶¹, můžeme shrnout, že Rada má tyto hlavní úkoly a pravomoci:

1. Schvalovat evropské právní předpisy společně s Evropským parlamentem. I přesto, že role Evropského parlamentu je stále rovnoprávnější s Radou, Lisabonská smlouva zachovává množství případů, které jsou označeny jako zvláštní legislativní

⁵⁹ Viz čl. 16 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii

⁶⁰ Klíma, K.: Ústavní právo. 3.vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 300
a viz. čl. 27 Smlouvy o Evropské unii

⁶¹ Viz. čl. 16 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii

postup, v nichž má Rada hlavní slovo a role EP je omezena.⁶² Rada v této oblasti zpravidla jedná na základě legislativní iniciativy Komise, která po přijetí právního předpisu kontroluje a koordinuje jeho dodržování.

2. Koordinovat hlavní směry hospodářské politiky členských států.
3. Spolu s Evropským parlamentem každoročně schvalovat a přijímat rozpočet EU.
4. Rozvíjet společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) založenou na směrech stanovených Evropskou radou.
5. Výkon pravomocí vůči ostatním institucím EU (s výjimkou zásahu do činnosti EP). Rada přijímá seznam kandidátů na místa komisařů.⁶³ Stejnou pravomoc (po konzultaci s EP) má i u členů Účetního dvora a po konzultaci s Komisí i členů EHSV, samostatně pak přijímá členy Výboru regionů.

Z uvedeného přehledu pravomocí je zřejmé, že pozice Rady EU je stále velmi silná a odkazuje na původní povahu Unie / Společenství jako mezinárodní instituce / smlouvy. Uváděné pravomoci (zejm. v oblasti schvalování legislativy, přijímání rozpočtu a spoluvytváření Komise) by v tradici evropské parlamentní demokracie náležely výlučně nebo velmi výrazně parlamentu.

Při faktické kontinuální činnosti Rady EU má významné postavení Výbor stálých zástupců („COREPER“). Je tvořen stálými zástupci („velvyslanci“) členských států, kteří je zastupují, sledují a hájí národní zájmy členské země na úrovni Unie. Stálé zastoupení je

⁶² Klíma, K.: Ústavní právo. 3.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 306

⁶³ Viz čl. 17 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii

tvořeno i dalšími spolupracovníky stálého zástupce. Úkolem výboru COREPER je zejména připravovat agendu Rady s výjimkou otázek zemědělství, o něž se stará Zvláštní výbor pro zemědělství. Výboru COREPER je v jeho činnosti nápomocna řada pracovních skupin, které tvoří úředníci vnitrostátních administrativ.

Rada je vedena svým předsedou. Předsednictví Rady se v současné době mění v šestiměsíčních intervalech.⁶⁴ Každá země EU tedy střídavě po dobu šesti měsíců odpovídá za program jednání Rady a předsedá všem schůzkám, podporuje přijímání legislativních a politických rozhodnutí a zprostředkovává kompromisy mezi členskými státy. Při předsednictví Rady je nápomocen generální sekretariát, který připravuje a zajišťuje hladké fungování práce Rady na všech úrovních. V roce 2004 byl generálním tajemníkem Rady znovu jmenován Javier Solana. Ten je zároveň vysokým představitelem společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v rámci této funkce pomáhá koordinovat činnost Unie na světové scéně.⁶⁵

Rozhodnutí Rady jsou přijímána na základě hlasování jejích členů. Čím vyšší je počet obyvatel státu, tím více hlasů mu připadá, avšak tento počet hlasů je významně upraven ve prospěch zemí s menším počtem obyvatel:

Rozdělní hlasů v Radě (současný stav – po Lisabonské smlouvě):

Francie, Itálie, Německo a Spojené království:	29
Polsko a Španělsko:	27
Rumunsko	14
Nizozemsko	13
Belgie, Česká republika, Maďarsko, Portugalsko a Řecko:	12

⁶⁴ Viz. čl. 16 odst. 9 Smlouvy o Evropské unii a čl. 236 Smlouvy o fungování Evropské unie

⁶⁵ Pitrová M.: Institucionální změny EU po přijetí ústavní smlouvy. Mezinárodní politika 6/2005

Rakousko, Bulharsko a Švédsko:	10
Dánsko, Finsko, Irsko, Litva a Slovensko:	7
Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko a Slovinsko:	4
Malta:	3
Celkem:	345 hlasů

Hlasování v Radě je upraveno tak, že v některých vymezených a citlivých otázkách, jako je např. společná zahraniční a bezpečnostní politika či otázka daní, musejí být i v době po přijetí Lisabonské smlouvy rozhodnutí Rady přijímána jednomyslně. Zdržení se členského státu v hlasování není překážkou přijetí předmětného rozhodnutí. U většiny otázek však Rada přijímá rozhodnutí „hlasováním kvalifikovanou většinou“.

Kvalifikované většiny se dle stávající úpravy dosáhne, jestliže (a.) bude „pro“ hlasovat nejméně 255 hlasů při přijímání návrhů Komise nebo (b.) jestliže bude „pro“ hlasovat nejméně 255 hlasů a bude dosažena dvoutřetinová většina při přijímání ostatních právních aktů. Každý členský stát může navíc požadovat ověření toho, zda hlasy vyslovené „pro“ představují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Bude-li zjištěno, že tomu tak není, rozhodnutí není přijato.

Od roku 2014 má být kvalifikovaná většina definována odlišně, pro schválení rozhodnutí je potřebná většina 55% členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy které představují 65% obyvatel EU, přičemž blokační menšinu musí tvořit nejméně 4 členské státy.⁶⁶

Evropská komise představuje exekutivní nadnárodní složku Evropské unie. Dá se připodobnit k vládě – je tvořena předsedou

⁶⁶ Viz. čl. 16 odst. 4 Smlouvy o evropské unii a čl. 238 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

Komise a komisaři ("ministry"), kteří spravují svůj přidělený resort (tzv. DG – generální ředitelství). Členové Komise nereprezentují na rozdíl od členů Rady EU či Evropské rady žádný členský stát, nýbrž vykonávají své funkce v obecném zájmu Unie, který by měl být u nich nadřazen jakýmkoli jiným zájmům. Vzhledem k této své nezávislosti na zájmech jednotlivých členských států a ke svým nemalým exekutivním, kontrolním i donucovacím pravomocem bývá Komise označována za „strážkyni smluv“, popř. za „motor integrace“.

Hlavní úkoly a oprávnění Komise jsou definovány v čl. 17 SEU a čl. 244-250 SFEU. Mezi její hlavní pravomoci patří pravomoci v oblasti legislativní, exekutivní a kontrolní (včetně sankční).

Komise má hlavní slovo při zahájení procesu přijímání evropských obecně závazných předpisů – má hlavní legislativní iniciativu. Komise dále na základě zmocnění Rady vydává prováděcí nařízení a směrnice (tzv. delegované zákonodárství), kdy detailněji rozvádí základní pravidla obsažená v příslušném předpise evropského sekundárního práva, vydaného Radou, resp. Radou a Parlamentem. Tento postup i zejména samotná praxe při výkonu druhotné legislativní pravomoci bývá oprávněně kritizován, neboť tuto legislativní činnost vykonávají nevolení úředníci, jejichž možnost kontroly je omezená jak ze strany EP, tak ze strany SD EU a jednotlivé legislativní postupy nejsou dostatečně transparentní ani pro samotné experty.⁶⁷

V systému klasické dělby moci se postavení Evropské komise nejvíce blíží orgánu výkonné / exekutivní moci. Komise v řadě oblastí realizuje pravidla zakotvená v primárním a sekundárním evropském právu. Významnou část její agendy tvoří výkon

⁶⁷ K tomuto tématu také Pollack M. P.: *The Engines of European Integration, Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, New York, 2003

pravomocí v oblasti práva na ochranu hospodářské soutěže, kontrola a povolování poskytování státních podpor, povolování výjimek, správa významných evropských fondů (např. strukturální fondy, zemědělský fond).

V oblasti kontroly a udělování sankcí vykonává Komise jako „strážkyně smluv“ své pravomoci jak vůči členským státům, tak i vůči fyzickým a právnickým osobám podléhajícím evropským právním předpisům (zejm. opět při dodržování pravidel hospodářské soutěže).

V oblasti unijního rozpočtu Komise každoročně vypracovává předběžný návrh rozpočtu a po jeho schválení jej realizuje.

Od roku 2005 po vstupu dalších nových členských států (velká vlna rozšíření) má každý členský stát jednoho komisaře. Členové Komise jsou vybíráni podle svých celkových schopností, přičemž při výkonu svých funkcí jsou nezávislí na národních vládách či jiných institucích (čl. 17 odst. 3 SEU). Podle odstavce 5 čl. 17 SEU se Komise nastupující od roku 2014 bude skládat z členů odpovídajících dvěma třetinám členských států vybíraných na principu rovné rotace mezi zeměmi, ale to za podmínky, že Evropská rada nerozhodne o změně tohoto počtu.

V čele Komise stojí předseda Komise. Postup volby předsedy Komise a jejích členů je stanoven v čl. 17 odst. 7 SEU. Evropská rada určí s ohledem na výsledek voleb kvalifikovanou většinou osobu, která se stane kandidátem na předsedu Komise. Kandidát je zvolen většinou členů EP, pokud však neuspěje, Evropská rada zvolí do jednoho měsíce kvalifikovanou většinou jinou osobu. Následně Rada po dohodě se schváleným kandidátem na předsedu přijme seznam kandidátů na komisaře, navržených členskými státy. Komise (designovaný předseda a kandidáti na komisaře) podléhá

jako sbor schválení Evropským parlamentem a to nadpoloviční většinou všech poslanců, stejně tak souhlasu Evropské rady jako sboru. Funkční období komisaře činí 5 let, přičemž i po přijetí Lisabonské smlouvy platí, že komisaři mohou být jmenováni i opakovaně.

V systému brzd a protiváh je možné vyslovit Komisi jako celému sboru nedůvěru (čl 17 odst. 8 a čl. 234 SFEU).⁶⁸ Takový návrh musí být přijat dvoutřetinovou většinou přítomných a většinou všech poslanců EP. Mandát komisaře zaniká (vedle ostatních stanovených případů) také odvoláním z funkce na základě rozhodnutí SD EU vydaného na žádost Rady nebo Komise; jednotlivý komisař je povinen odstoupit i v případě, že jej k tomu (po předchozím souhlasu Komise jako celého sboru) vyzve předseda Komise. Člen Komise může také sám dobrovolně rezignovat.

Evropský parlament zastupuje občany Evropské unie. Od roku 1979 jsou jeho poslanci EP voleni v přímých volbách, parlament je tak jediným orgánem, který svou legitimitu odvozuje skutečně přímo od občanů členských států, které jsou v Evropské unii sdruženy. Společně s Radou EU je hlavní legislativní institucí - schvalují obecně závazné evropské předpisy, které se dále realizují v členských státech EU.

V legislativním procesu EU se v počátcích evropské integrace podílel minimálně a rozhodovací pravomoc byla svěřena takřka výlučně Radě EU (v podstatě mezivládní orgán); teprve v posledních fázích integrace dochází k posilování jeho legislativních funkcí a tím i k oslabování tzv. legislativního deficitu (podrobněji viz dále v kapitole Demokratický deficit). V současné době se již zákonodárná role EP dosti přiblížila pravomocem,

⁶⁸ Georgiev J.: Flexibilní Evropská unie: ke vztahu "brzd a motorů" integrace v návrhu evropské ústavní smlouvy, Právník 12/2005

kterými jsou obvykle ústavně vybaveny národní parlamenty.⁶⁹ Přesto byl od počátků evropské integrace vnímán především jako orgán vykonávající kontrolní pravomoc, ke které byla postupně připojena i rozhodující rozpočtová pravomoc a postupně posilovaná pravomoc legislativní, která je však i nadále vykonávána v poměrně složitém procesu společně s dalšími hlavními orgány EU.⁷⁰

EP má rovněž důležité funkce v systému vzájemných mocenských brzd a protiváh ve vztahu k některým dalším orgánům EU.⁷¹ Schválení EP podléhá např. jmenování předsedy Komise a členů Komise, toto právo je doplněno i o možnost vyslovení nedůvěry Komisi kvalifikovanou většinou poslanců EP. S EP musí být předem projednáno i jmenování členů Účetního dvora a předsedy, místopředsedy a dalších členů Výboru ředitelů Evropské ústřední banky. Mezi další pravomoci EP ve vztahu k ostatním orgánům EU patří i projednání a schválení zpráv a programů jednotlivých orgánů EU, právo interpelovat Komisi (čl. 230 SFEU), pravomoc ustavit dočasný vyšetřovací výbor (čl. 226 SFEU), pravomoc podávat ve stanovených případech žaloby k SD EU (žaloba na nečinnost dle čl. 265 SFEU, žaloba na neplatnost dle čl. 263 SFEU).

Poté, co v platnost vstoupila Lisabonská smlouva, byl upraven počet zastupitelů v jednotlivých členských státech s tím, že celkový počet poslanců je v současné době 754 (Česká republika má právo zvolit 22 poslanců).

Současné právní úpravě, postavení, složení, organizaci, rozhodování, fungování a práci Evropského parlamentu, včetně

⁶⁹ viz. také: Pecháček Š.: Legitimita EP a vztah k národním parlamentům v Parlamenty a jejich funkce v 21.století (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2006

⁷⁰ Dreischer S.: Das europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten. Studien zum Parlamentarismus, Nomos, Baden-Baden 2006

⁷¹ Georgiev J.: Flexibilní Evropská unie: ke vztahu "brzd a motorů" integrace v návrhu evropské ústavní smlouvy, Právník 12/2005

vzájemných vazeb na národní parlamenty jsou věnovány ostatní kapitoly.

3.2.4 Soudní dvůr Evropské unie a Evropský účetní dvůr

Moc soudní je jediná, která je oddělená od ostatních mocí. Je vykonávána jednak prostřednictvím orgánů Soudního dvora EU, tak i vnitrostátních soudů členských států. Tyto dvě soustavy společně tvoří soudnictví EU. Celý soudní systém EU je založen na principu spolupráce, v rámci něhož se neuplatňují formální hierarchické vztahy.

Vztahy a spolupráce SD EU a národních soudů členských států EU jsou založeny na tom, že je věcí národního soudu provádět soudní řízení a případy rozhodovat za současného dodržování jak národních právních předpisů, tak právních předpisů EU. Zároveň platí, že při výkladu národních právních předpisů je vnitrostátní soud nezávislý, naopak předpisy práva EU musí vykládat a používat ve smyslu, jak je chápe SD EU, tak aby bylo zachováno správné fungování celého systému.⁷²

Soudní dvůr Evropské unie se zabývá evropským právem a jeho aplikací v členských státech EU. Od roku 1989 je k SD EU připojen **Soud prvního stupně**⁷³. Jeho primárním cílem je zmírnit přetížení SD EU převzetím části jeho agendy. SD EU zaznamenal podstatný nárůst projednávaných případů, a to jak v důsledku rychlého rozšiřování unie, tak i v důsledku přiznání přímého účinku mnoha normám evropského práva, které se k SD EU dostávají dle procedury předběžných otázek předávaných národními soudy SD EU (dle čl. 267 SFEU). V roce 2005 je pak doplnil ještě **Soud pro veřejnou službu EU**, který se zaměřuje na řešení sporů mezi

⁷² Klíma, K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 271

⁷³ Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost označován jako Tribunál

Institucemi EU a jejich zaměstnanci. Díky rozložení agendy mezi tyto tři instituce došlo k zefektivnění fungování soudního systému EU.

Soudní dvůr Evropské unie se v současnosti skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů.

Soudní dvůr se velmi výrazně zapsal do historie evropské integrace, když často svým interpretačním aktivismem nahrazoval a dotvářel nedostatky v evropských normách, a byl opakovaně kritizován, že překračuje své pravomoci udělené mu Smlouvami.

SD po novelizaci zakládacích smluv tvoří takový počet soudců jako je počet členských států. V řízení u SD jsou aktivní i generální advokáti (osm), kteří soudu připraví a přednesou vlastní nezávislé odůvodnění pro řešení případu. Soud není názory ani závěry generálního advokáta vázán.

SD je nejvyšším soudním orgánem Evropské unie a mezi jeho hlavní pravomoci patří např. jurisdikce dle čl. 258 SFEU (řízení o porušení Smlouvy členským státem), žaloby mezi členskými státy (čl. 259 SFEU), rozhodování o předběžných otázkách (řízení dle čl. 267 SFEU), žaloba na neplatnost opatření institucí unie (čl. 263 SFEU) a další.⁷⁴

Z hlediska vzájemného postavení ústředních orgánů EU má velký význam právě rozhodování SD EU o žalobách na neplatnosti opatření institucí unie dle čl. 263, o žalobách na nečinnost dle čl. 265 (postihuje nečinnost institucí EU v případech, kdy neplní povinnost jednat), o žalobách pro porušování Smlouvy o ES členským státem (dle čl. 258 SFEU, návrh podává Komise nebo dle

⁷⁴ Arnulf A.: The European Union and its Court of Justice, Oxford University Press, New York, 1999

čl. 259 SFEU, návrh podává jiný členský stát) a rovněž i možnost rozhodnout o odvolání člena Komise z funkce (na návrh Rady či Komise).

Evropský účetní dvůr byl zřízen zejména za účelem kontroly nad plněním společného rozpočtu EU. Je složen ze zástupců každého členského státu jmenovaných na dobu 6 let. Navržené kandidáty jmenuje Rada EU, po konzultaci s Evropským parlamentem (který má právo veta). Základním předpokladem pro výkon pravomocí Účetního dvora je nezávislost jeho členů, předpoklady nezávislosti jsou stanoveny přímo ve SFEU.

Účetní dvůr je oprávněn a povinen kontrolovat hospodaření orgánů a institucí EU, dále kontroluje veškeré hospodaření, včetně finančních prostředků poskytnutých v rámci společných politik, čímž zasahuje i na území jednotlivých členských států. Evropský účetní dvůr představuje základ moci kontrolní v rámci Evropské unie, ačkoliv lze konstatovat, že řadu dalších kontrolních oprávnění vykonávají i jiné ústřední instituce EU, zejména Komise a Parlament.

3.2.5 Další specializované orgány Unie

Analýza evropských institucí by nebyla úplná bez zahrnutí ostatních specializovaných orgánů EU, které mají rovněž důležité funkce - převážně kontrolní a poradní.

Mezi poradní orgány se řadí:

- **Hospodářský a sociální výbor** - vyjadřuje názory organizované občanské společnosti na hospodářské a sociální aspekty.
- **Výbor regionů** - vyjadřuje stanoviska regionálních a místních orgánů.

Na evropské úrovni byly zřízeny také finanční orgány, mezi něž patří:

- **Evropská centrální banka** (Evropská ústřední banka – EÚB), která odpovídá za měnovou politiku a společnou měnu euro. Evropská centrální banka tvoří součást Evropského systému ústředních bank (ESÚB), který funguje od 1.1.1999 (založen Maastrichtskou smlouvou) a dále jej tvoří ústřední banky ostatních členských států EU. Hlavním úkolem ESÚB je definovat a realizovat měnovou politiku EU (zejména s cílem udržet cenovou stabilitu), provádět devizové operace, udržovat a spravovat devizové rezervy, podporovat plynulé fungování platebních systémů, plnit určité funkce bankovního dohledu. Úkolem Evropské centrální banky je dále výlučně povolovat vydávání bankovek euro v Unii.

Hlavními orgány Evropské ústřední banky jsou Rada EÚB (tvoří ji Výbor ředitelů a guvernéři ústředních bank členských států), Výbor ředitelů (skládá se z prezidenta EÚB, viceprezidenta EÚB a čtyř dalších členů) a Generální rada. Členové Výboru ředitelů jsou jmenováni jednomyslným rozhodnutím vlád členských států na doporučení Rady EU, vydané po projednání s Evropským parlamentem a Radou EÚB. Funkční období členů Výboru ředitelů činí 8 let a nepřipouští se opakování mandátu.

- **Evropská investiční banka**, která napomáhá dosahovat cílů EU financováním investičních projektů. EIB je majoritním akcionářem **Evropského investičního fondu**, jehož hlavním cílem je pomáhat malým podnikům.

Mezi další specializované subjekty se řadí:

- **Evropský ombudsman** řešící stížnosti občanů na instituce nebo orgány EU. Byl zřízen Maastrichtskou smlouvou po vzoru institucí ombudsmana, které fungují již v řadě členských států EU

(původně zejména ve Skandinávii). Zřízení této instituce souviselo i se zavedením občanství EU. Měla přispět zejména k přiblížení vzdálených evropských institucí k občanovi. Evropského ombudsmana jmenuje Parlament, a to po každých volbách do EP na délku jeho funkčního období. První Evropský ombudsman byl zvolen v roce 1995.

- **Evropský inspektor ochrany údajů** snaží se zajistit, aby všechny instituce a orgány EU respektovaly právo občanů na soukromí při zpracovávání jejich osobních údajů.

Interinstitucionální orgány jsou:

- **Úřad pro úřední tisky Evropské unie** - působí jako vydavatelství institucí EU, které vydává a distribuuje veškeré úřední tisky Evropské unie v papírové i v elektronické podobě.
- **Úřad pro výběr personálu Evropské unie (EPSO)** - připravuje výběrová řízení pro výběr pracovníků pro všechny orgány EU.
- **Evropská správní škola** - má za úkol zajistit zaměstnancům EU vzdělávání v některých konkrétních oblastech.

Na podporu členských států EU a jejich občanů byla zřízena také celá řada specializovaných a decentralizovaných agentur. Tyto agentury reagují na potřebu geografické diverzifikace a na potřebu vypořádat se s novými úkoly právního, technického nebo vědeckého charakteru. Dělí se na:

- Agentury společné zahraniční a bezpečnostní politiky
- Agentury pro spolupráci policejních a soudních orgánů v trestních věcech
- Výkonné agentury

V závěru bych chtěl zmínit význam specializovaných vnitrostátních institucí, které v širším slova smyslu dotvářejí institucionální strukturu EU. Úkolem vnitrostátních institucí je zajistit provádění či kontrolu evropských politik na vnitrostátní úrovni. Tyto vnitrostátní instituce jsou buď začleněny do standardních institucionálních struktur příslušného státu (např. evropská sekce v „domácím“ ministerstvu), nebo působí jako samostatné instituce vytvořené výlučně kvůli evropské integraci (ministerstvo pro EU). Nicméně jednotný unijní model ani společná pravidla pro vnitrostátní zakotvení členství v EU prozatím neexistuje.⁷⁵

3.3 Závěrem k povaze a dělbě moci mezi orgány Unie

Podle mého názoru nelze **Evropskou unii v její současné podobě podřadit pod žádný z tradičních modelů ústavní institucionální dělby moci**. Je to dáno jak její komplikovanou nadstátní povahou, tak zejména historickým vývojem hlavních evropských institucí, které byly od počátku vytvářeny spíše jako tradiční mezinárodně-smluvní instituce, než jako standardní ústavní instituce státu či soustátí.⁷⁶

Pro orgány EU je navíc 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

⁷⁵ Šlosarčík, I.: Politický a právní rámec evropské integrace, 3. vyd., Praha, Wolters Kluwer, 2010, str. 22

⁷⁶ Zoller A., Deppa U.: Die Zukunft der EU-Verfassung – Möglichkeiten und Perspektiven in Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006

mocenských rovnováh neodpovídá dosud klasickému učení o dělbě moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.⁷⁷

V institucionálním systému Evropské unie **některé orgány vykonávají netypicky více funkcí**, pokud postavení institucí zhodnotíme jednotlivě, tak:

1. Legislativní moc v EU vykonává dosud **hlavně Rada**, v některých méně důležitých oblastech i Komise a v jedné svébytné oblasti (měnová politika) i Evropská ústřední banka. Do legislativního procesu je výrazně zapojen i Evropský parlament a dále i pomocné orgány Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Výrazně je do legislativního procesu zapojena i Komise, která v praxi připravuje legislativní akty pro Radu a fakticky tak také může vytvářet právo.

2. Výkonná moc je realizována především **Radou a Komisí**, na které v této oblasti spočívá hlavní těžiště moci. Přetrvávající silné postavení Komise vyplývá rovněž z toho, že Komise byla organizačně postupně koncipována a vnímána jako „motor“ integrace.⁷⁸ Správní činnosti vykonávají v EU i další orgány, jako Evropská ústřední banka a Evropská investiční banka.

3. Soudní moc je v EU tradičně zajišťována **Evropským soudním dvorem** (v této oblasti ústavní model EU odpovídá tradičnímu pojetí dělby moci). Pokud pojímáme soudní funkci výrazně šířeji ve smyslu kontroly mezi orgány, pak lze do této sféry zařadit i Účetní dvůr a některé prvky pravomocí Evropského parlamentu.

⁷⁷ viz. také Dashwood A.: The Institutional Framework and the Institutional Balance in 50 years of the European Treaties, Looking back and Thinking forward, Hart Publishing, Portland, 2009

⁷⁸ Blahož J. - Balaš V. - Klíma K.: Srovnávací ústavní právo, 3. vydání, doplněné a přepracované, ASPI, 2007

I přesto, že je možné konstatovat, že postavení vrcholných orgánů Evropské unie se v důsledku pokračování integračního procesu stále vyvíjí, nelze pak dospět k závěru, zda ústavní institucionální právo EU směřuje k jednoznačně parlamentní nebo k prezidentské formě vlády.

V rámci této kapitoly je možné shrnout, že i přesto, že unijní orgány bylo a stále (myšleno v postlisabonské době) je možné rozlišovat podle jejich funkční role a dle toho čí zájmy reprezentují, kdy Rada a Evropská rada jsou orgány reprezentující státy, Evropská komise reprezentuje obecný zájem EU jako celku a členové Evropského parlamentu jsou reprezentanty občanů Unie, nelze považovat z hlediska používaných metod vládnutí Evropskou komisi za komunitární orgán a Evropskou radu za orgán mezivládní, jakkoliv mají odlišný způsob fungování. Každá instituce má supranacionální charakter, jde o orgán nadnárodní politické organizace, pouze jejich složení a konkrétní role a postavení v nadnárodním rozhodovacím procesu se liší. V Radě je vedena diskuse mezi státy/vládami, zatímco v Evropském parlamentu dominuje stále více princip diferenciacie dle politických stran.

3.4 Mocenský vztah Unie a členských států

Evropská integrace byla od počátku velkým zásahem do ústavních struktur členských států a vůbec jejich fungování jako autonomních politických jednotek. Uzlovým bodem integračního procesu se proto stala otázka, které činnosti může vykonávat EU a které zůstávají státům, případně, které se vykonávají společně.⁷⁹ V následující části se na tuto otázku pokusím nalézt odpověď.

⁷⁹ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 225

3.4.1 Postavení a role členských států v EU

Členské státy byly a jsou ustavující a ústavodárnou autoritou Evropské unie, jíž svěřily některé své pravomoci k dosažení společných cílů. Orgány veřejné moci každého z dvaceti sedmi členských států jsou průběžně včleňovány do procesu přijímání, realizace a prosazování rozhodnutí na unijní úrovni a jsou tak aktivní součástí rozhodovacího procesu v EU. Ústavy členských států určují, která autorita je určena k rozhodnutí o členství v Unii a případné pravomoci.⁸⁰

Jelikož členství v Evropské unii výrazně ovlivňuje domácí politický život a institucionální strukturu, musel si každý členský stát v procesu integrace vytvořit vnitřní institucionální mechanismy, které dostatečně zajistí a) vyjádření jeho postoje v záležitostech EU, b) prosazení tohoto postoje v rozhodovacích procesech v institucích EU a v neposlední řadě zajistí také c) dostatečnou komunikaci a provedení výsledků dosažených na unitární úrovni v členském státě.⁸¹

Prosadit národní postoj v rozhodovacím procesu v institucích EU pak spočívá ve schopnosti členského státu efektivně vyjednávat v Radě, vytvářet hlasovací koalice s ostatními členskými státy a komunikovat se svými zástupci v Evropském parlamentu či agenturách EU. Na realizaci vnitřní komunikace mezi EU a členským státem se podílejí na jedné straně národní struktury členského státu přímo zapojené do jednání na unijní úrovni, na druhé straně vnitrostátní instituce – parlament (v případě implementace směrnic a při kontrole dodržování principu solidarity, apod.), regiony či vnitrostátní soudy.⁸² Výsledky dosažené na evropské úrovni pak tyto

⁸⁰ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 51

⁸¹ Šlosarčík, I.: Politický a právní rámec evropské integrace, 3. vyd., Praha, Wolters Kluwer, 2010, str. 202

⁸² Tamtéž

složky společným úsilím představují domácím politickým institucím a veřejnosti.

V posledních fázích integrace se významně posiluje i role parlamentů členských států v záležitostech EU. I tento proces souvisí s naplňováním a kvalitou parlamentarismu v EU. Těmto a dalším aspektům chování členských států vůči Unii, jejich vzájemné spolupráci, resp. rebelii se budu podrobně věnovat v další části práce.

Vztah Unie k povaze každého členského státu, jeho demokratickým právním hodnotám, zvláštnostem, i tradicím lze dovodit ze Smlouvy o Evropské Unii, v jejímž čl. 4 odst. 2 je zakotven závazek Evropské unie ctít národní identitu členských států.⁸³ Respekt EU vůči členským státům se týká dle zmíněného článku SEU základních funkcí státu, zejména těch, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochrannou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.

Právo Evropské unie tudíž staví na stabilitě mocenských struktur členských států. Národní systémy tedy byly a zůstávají klíčovými zdroji jak inspirace, tak rozhodování v Evropské unii.⁸⁴

3.4.2 Unijní unikum

Při úvahách o Evropské unii se velmi často hledá odpověď na otázku, zda má mezistátní a institucionální uspořádání v unii povahu federace, konfederace anebo jiného zvláštního typu mezinárodní / mezistátní spolupráce. Na počátku integračních snah vzniklo mezi výrazně menším počtem zúčastněných států vcelku

⁸³ Blahož, J., Klíma, K., Skála, J.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk, 2003, str. 18

⁸⁴ Tamtéž

jednoznačně uskupení, které mělo charakter mezinárodní 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 i 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, avšak stále ji není možné považovat za stát či superstát, jak se o ni již často začíná hovořit.⁸⁵

Při posuzování zakladatelských smluv z hlediska státovédného a konstitutivního je třeba odděleně sledovat jejich ustanovení, která se týkají struktury institucí Unie a ta ustanovení, která upravují pravomoci Unie. Instituce, které byly v rámci Evropské unie vytvořeny a působí, lze již považovat za instituce schopné vykonávat úkoly orgánů suverénního státu.⁸⁶ Skutečností však zůstává, že legitimita a forma vytváření některých z evropských institucí stále neodpovídá představám o fungování moderního demokratického a právního státu, v němž by veškerá moc měla vycházet přímo od lidu.⁸⁷

Na rozdíl od federativních států je systém Unie založen na institucionalizaci, která současně integruje – koordinuje. V řadě oblastí instituce Evropské unie nedisponují normativní kompetencí, ale kompetencí procedurální. V tom smyslu jsou členské státy

⁸⁵ Dieter von Kiehl, „Das Ende des Territorialstaats alter Prägung. Staaten sind zu klein für Lösung grosser Probleme“, Das Parlament, č. 15, 22. 6. 2001

nebo McCormick J.: Understanding the European Union, a Concise Introduction, Palgrave Macmillan, New York, 2008

⁸⁶ Blahož, J., Klíma, K., Skála, J.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk, 2003, str. 143

⁸⁷ viz. např. článek 2, odst. 1 Ústavy České republiky: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“

vyzvány, aby koordinovaly svoji činnost v souladu s perspektivou cílů integrace (princip loyalty).⁸⁸

Zakládací smlouvy (tzv. primární právo) vymezily rozsah kompetencí Společenství (nyní Evropské unie), který se postupně vyvíjel jak v důsledku novelizací zakládacích smluv, tak i v důsledku praxe a interpretace jednotlivých institucí unie. Primární právo Evropské unie (v kombinaci s vnitrostátními ústavními normami členských států) umožnilo přenos některých kompetencí výlučně náležejících suverénním členským státům na nadstátní entitu, kterou představuje Evropská unie. V rámci tohoto delegování kompetencí byly ustaveny i orgány EU, které jsou současně nadány pravomocí vydávat sekundární legislativní akty evropského práva.

V rámci vertikální dělby pravomocí se rozlišují v podstatě tři druhy kompetencí orgánů EU, a to výlučné, sdílené a doplňkové, ostatní nepřenesené pravomoci zůstávají výlučně členským státům. Výlučné pravomoci byly výslovně delegovány členskými státy na instituce EU, které jsou zároveň zmocněny k přímému řízení příslušné oblasti. Členským státům nepřisluší v dané oblasti působit. Sdílené pravomoci jsou takové, které umožňují v dané oblasti aktivitu jak orgánům EU, tak i orgánům členských států. Pokud v oblasti, kde se uplatňuje sdílená pravomoc, neexistuje regulace přijatá na unijní úrovni, může členský stát takovou oblast volně regulovat národními prostředky. Úkolem EU v oblasti doplňkových kompetencí je podporovat aktivity členských zemí, které mají těchto oblastech hlavní slovo.

Primární právo od počátku integračního procesu obsahovalo ustanovení, podle něhož „každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami“. Toto pravidlo bylo přeneseno z institucí na

⁸⁸ Blahož, J., Klíma, K., Skála, J.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk, 2003, str. 44

celou EU přijetím Maastrichtské smlouvy. Podle současné úpravy (čl. 5 odst. 2 SEU) platí, že podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.⁸⁹

V EU se tak i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost uplatňuje vedoucí princip přenesených kompetencí, který naznačuje, že EU chybí základní znak suverenity členského státu – pravomoc o pravomocích, tj. pro příslušné orgány EU je vyloučeno, aby si samy rozšířily okruh svých pravomocí. Členské státy jsou „pány smluv“.⁹⁰ Tato vedoucí koncepce se v teorii evropského ústavního práva v souvislosti s prohlubující se integrací a postupujícím procesem sebevymezení EU rovněž vyvíjí a mění.⁹¹

Při vymezení a rozsahu kompetencí již v praxi velmi významně spolupůsobí vedle států i samotná EU a její orgány. Pro vymezení pravomocí Evropské unie měla v její historii velmi zásadní význam aktivní činnost Soudního dvora, který svou interpretací zakladatelských smluv rozšiřoval prostor pro působení unijních orgánů. Unie se tak díky činnosti SD EU dostala postupně od striktně limitovaných pravomocí do pozice nadřazenosti, kdy sama často (zejm. činností SD EU) posuzuje, zda určitá otázka spadá do kompetence EU či nikoliv.⁹² Reakcí na tento posun v interpretaci kompetenčního rozporu bylo i zavedení principu subsidiarity a proporcionality přímo do zakladatelských smluv, což bylo realizováno Maastrichtskou smlouvou.

⁸⁹ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 226

⁹⁰ Blahož, J., Klíma K., Skála J.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk, 2003, str. 385

⁹¹ k těmto úvahám též Karlas Jan: Mezinárodní organizace a přenos moci: pravidla dělby moci v bezpečnostních organizacích, Mezinárodní vztahy 2/2006

⁹² viz. např. rozhodnutí ve věci 293/83 Gravier (1985) ECR 593 nebo rozhodnutí 9/74 Casagrande (1974) ECR 773

Zásady subsidiarity a proporcionality jsou velmi důležitými principy, které spoluurčují povahu a rozsah vertikální dělby moci v EU. Podle zásady subsidiarity (čl. 5 odst. 3 SEU) jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální nebo místní, ale spíše jich, z důvodu jeho rozsahu nebo účinků, může být dosaženo na úrovni Unie. Orgány Unie mají uplatňovat zásadu subsidiarity v souladu s protokolem o používání zásady subsidiarity a proporcionality. Zásada subsidiarity má sloužit podle čl. 10 odst. 3 SEU k tomu, aby rozhodnutí byla přijímána „co nejbliže občanům“ a EU nezasahovala do věcí, které lze řešit na nižších úrovních. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování uvedené zásady v souladu s postupem uvedeným v protokolu.

Článek 5 odst. 3 SEU obsahuje i další zajímavý aspekt pro výkon vertikální dělby moci, a to nutnost užívat zásadu subsidiarity nejen ve vztahu členský stát a EU, ale sledovat možné uplatnění zásady i na úrovni místní a regionální.

Podle zásady proporcionality (čl. 5 odst. 4 SEU) nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smlouvy. Orgány mají opět uplatňovat zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.⁹³ Cílem naplnění zásady proporcionality je minimalizovat zásahy unijní legislativní činnosti na všechny relevantní subjekty, především členské státy.

Z hlediska zásady svěřených kompetencí se jeví jako problematická tzv. doložka flexibility, jejímž hlavním účelem je umožnit EU

⁹³ Amato, G.: The European Constitution: Cases and Materials in EU and Member States Law, E. Elgar Publications, 2007

reagovat na nečekaný vývoj situace. Ustanovení upravující tento princip znělo až do přijetí Lisabonské smlouvy následovně (čl. 308 SES) „ukáže-li se, že Společenství musí učinit něco k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, učiní Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.“

Rozsáhlé používání čl. 308 SES vedlo k tomu, že někteří odborníci z něj začali odvozovat prakticky neomezené možnosti EU rozhodovat o svých kompetencích, jinými slovy zpochybňovali koncept svěřených kompetencí. Na stále větší kritiku aplikace čl. 308 SES reagoval SD EU tím, že v posudku 2/94 odmítl jeho uplatnění pro přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech, z důvodu porušení zásady svěřených kompetencí a určil jisté limity užívání článku v EU.⁹⁴

Lisabonská smlouva vymezila doložku flexibility v čl. 352 SFEU, přičemž zohlednila její vývoj a pokusila se reflektovat všechny dosavadní námitky. Působnost její aplikovatelnosti byla rozšířena na veškeré cíle Smluv (s výjimkou cílů společné zahraniční a bezpečnostní politiky), s tím omezením, že takto schválené akty nemohou harmonizovat právní předpisy členských států. Aplikační mantinely jsou zakotveny v Prohlášení č. 41 a 42 připojených k Lisabonské smlouvě. Nově byly také zavedeny procesní pojistky v podobě souhlasu Evropského parlamentu s návrhy podle čl. 352 a povinnosti Komise upozornit národní parlamenty na tyto návrhy.⁹⁵

Zřizovací smlouvy se rozdělení a definici kompetencí EU dlouhou dobu nevěnovaly, ustanovení, která by jasně stanovila, co kdo dělá,

⁹⁴ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 229

⁹⁵ Tamtéž

chyběla a kompetence EU se daly odvodit pouze z tzv. právních základů, které umožňovaly institucím EU něco konat v konkrétní oblasti.

Poprvé se velmi podrobně otázce vymezení kompetencí věnovala Smlouva o Ústavě. V důsledku jejího odmítnutí tak byla řešena až v Lisabonské smlouvě, která téměř doslova přejala úpravu odmítnuté Smlouvy o Ústavě. Nejdůležitější pravidla zakotvila do Smlouvy o Evropské unii, zbývající detaily zařadila do Smlouvy o fungování EU.

Lisabonská smlouva přinesla novinku v podobě jasné kategorizace pravomocí EU podle jejich povahy, což přispívá k větší přehlednosti a je obecně považováno za velmi pozitivní změnu. Kompetence v rámci unie jsou rozděleny do následujících kategorií:

a) výlučné kompetence EU – čl. 3 SFEU stanoví pro následující oblasti:

- celní unie,
- stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu,
- měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro,
- zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky,
- společná obchodní politika.

b) sdílené kompetence – čl 4 SFEU obsahuje demonstrativní seznam oblastí:

- vnitřní trh,
- sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě,
- hospodářská, sociální a územní soudržnost,
- zemědělství a rybolov (mimo ochranu mořských zdrojů),

- životní prostředí,
- ochrana spotřebitele,
- doprava,
- transevropské sítě,
- energetika,
- prostor svobody, bezpečnosti a práva,
- bezpečnost v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezené v této Smlouvě.

c) podpůrné, koordinační a doplňkové kompetence upravené v čl. 6 SFEU

I přesto, že Lisabonská smlouva reaguje na nedostatky, které byly systému dělby pravomocí vyčítány, především jeho vágnost, v žádném směru nerozšiřuje okruh oblastí, v nichž EU působí, stejně tak ani nemění principy, na nichž je dělba pravomocí mezi EU a členskými státy založena.

Rozdělení pravomocí má zřejmé implikace i na proces tzv. evropeizace spočívající v přesunech národních potřeb, představ, preferencí na úroveň EU a přenášením některých úkolů na úroveň EU, díky němuž se následně mění profil národních politik.⁹⁶

Změny nastolené Lisabonskou smlouvou mají mimo jiné také za následek otevření nové celospolečenské debaty o další budoucnosti integrace. Do popředí se dostala otázka metody rozhodování, jež by zajistila další efektivní vývoj integrace Unie.

Zvažováno je přitom, zda se vydat spíše na „federální“ úroveň a koordinovat politiky, jež v principu zůstávají v národních kompetencích, nebo zda tyto kompetence rovnou přenášet na tuto

⁹⁶ Zemanová Š., Druháková R.: Evropeizace po Lisabonu: Kompetence, governance a domácí změny v kontextu nové úpravy primární legislativy EU, *Současná Evropa* 02/2012 s. 65 - 82

„federální“ úroveň a nechat je vykonávat raději na státech nezávislými, nejlépe „neustrannými“ orgány.⁹⁷ Jinak řečeno, diskutován a zvažován je po ratifikaci Lisabonské smlouvy tzv. unitární a kooperativní model vládnutí v EU (nepřesně jsou někdy tyto metody označovány v důsledku dřívějšího uspořádání EU jako tzv. komunitární a unijní model vládnutí). Již před ratifikací Lisabonské smlouvy docházelo k pojmové konfúzi a obsah metod se postupem let redukoval. Mylně se tak v důsledku těchto používaných metod mluví také o komunitárních (EP, Komise) a mezivládních institucích (Rada, Evropská rada), přesto, že tyto instituce byly různým způsobem zapojeny v každé metodě, pouze jejich role se lišila.⁹⁸ Unie je dnes dle závěrů studie Dr. Bellinga založena na komplementaritě unitárního a kooperativního modelu rozhodování. Každý z nich je využitelný v určité oblasti stanovené primárním právem.

Unitární model rozhodování se uplatňuje především v oblastech právní regulace, kde Unie disponuje pravomocí harmonizace či unifikace legislativy – tj. ve všech agendách, kde mají orgány výlučné a sdílené kompetence, kdežto kooperativní model se v rámci práva EU soustředí pouze do oblasti koordinačních, případně též podpůrných pravomocí – v agendách, kde Unie nedisponuje pravomocí provádět harmonizaci. Pro unitární model rozhodování platí dominantní role nadnárodních institucí, především Evropské komise a Evropského parlamentu - jakožto spolurozhodovatele. Významné postavení mají v tomto modelu také národní parlamenty, které zajišťují kontrolu subsidiarity. Kdežto v kooperativním modelu vládnutí hrají prim členské státy. Každý z těchto modelů má svá úskalí a své přednosti. Unitární model je sice limitován co do rozsahu svého užití a délkou, ale na druhou stranu je u něho možná výrazná intenzifikace směrem k prohloubení

⁹⁷ Belling V.: Unitární vs. Kooperativní model vládnutí v EU?, *Současná Evropa* 02/2012, s. 105 - 130

⁹⁸ Belling V.: Unitární vs. Kooperativní model vládnutí v EU?, *Současná Evropa* 02/2012, s. 105 - 130

integrace. Kooperativní model nepřipouští intenzitu a prohlubování integrace, ale je tu možné cestou rozšiřování upravovat jeho rozsah o další oblasti mezistátní koordinace, přednost také spočívá ve vyšší rychlosti rozhodování.⁹⁹

Příznivce unitární metody nalezneme mezi malými členskými státy v čele s Velkou Británií, které zároveň podporují silnou Komisi a Parlament. Kooperativní metodu podporují velké státy v čele s Francií a Německem, které chtějí silnou Evropskou radu.¹⁰⁰

Ratifikací Lisabonské smlouvy se otevřela nová cesta pro tzv. kooperativní model rozhodování mimo rámec práva EU. Tento model spočívá v dohodě mezi členskými státy bez formalizovaných postupů, pouze na základě vzájemných mezivládních jednání, bez nutnosti zapojení institucí EU. Jedná se o velmi rychlé řešení mimo zaběhnuté procedury, ale doprovázené i celou řadou rizik. Rychlost rozhodování a jeho omezenost jen na exekutivní orgány ztěžuje možnost parlamentní kontroly, dále pak v rámci těchto dohod probíhá diskuze o tématech spadajících do kompetencí EU, tj. bez účasti všech členských států. Příkladem této formy spolupráce jsou především nové mechanismy eurozóny jako např. Evropský nástroj finanční stability.¹⁰¹

Pokud není současná Evropská unie z hlediska teorie státu samostatným a suverénním státním ani samosprávným útvarem, jaká je její povaha v porovnání s tradičními modely vertikální dělby moci?

Současnou Unii bychom možná mohli s přihlédnutím k jejím hlavním typickým znakům považovat za jistou zvláštní formu konfederace,

⁹⁹ Tamtéž

¹⁰⁰ Belling V.: Unitární vs. Kooperativní model vládnutí v EU?, *Současná Evropa* 02/2012, s. 105 - 130

¹⁰¹ Tamtéž

spolek států, i když ani tato kvalifikace není bez problémů. EU však k tomu, aby mohla svébytně fungovat, vytvořila několik orgánů: Evropskou radu, Evropský parlament, Radu Evropské unie, Komisi, Soudní dvůr EU a Evropský účetní dvůr. Těmito orgány vytvořenými na základě svých potřeb cestou kompromisů se EU liší od čisté konfederace, přesahuje tím nepochybně běžný spolek států. Přestože se můžeme domnívat, že EU je společenstvím národních států, v důsledku existence některých orgánů, zvláště Evropského parlamentu, se stává společenstvím nikoli mezinárodním, nýbrž nadnárodním. Není však státem, nýbrž nadnárodním společenstvím, útvarem *sui generis*. Objevují se však u ní snahy ještě více integrovat jednotlivé státy přijetím jednotných právních norem, a tyto státy tak postupně ztrácejí části své suverenity. Nevíme však, jaká bude konečná forma tohoto útvaru, který se dále, různou rychlostí a různým směrem, vyvíjí.

Vezmeme-li v úvahu stav Evropy a skutečnost Evropské unie, ve které se často optimisticky, často s odporem hovoří o postupném přerodu ve federální stát evropských národních států, přičemž tato „federace“ může mít postupně i samostatné běžné orgány – hlava státu, moc zákonodárná, výkonná, federální soudy, společná měna euro a společná centrální banka, čemuž by již nasvědčoval nejen dnešní stav, ale i prognózy některých autorů z oboru ústavního práva a vedoucích politiků států EU, nemůžeme vyloučit ani možnost, že národní stát právně zanikne, a to stejně jako již dnes zaniká dosavadní úplná suverenita stávajících států. Můžeme přitom také vzít v úvahu, že dochází postupně k určité změně i v obsahu pojmu *národ*, jak je patrné u pojetí některých právníků, kteří považují Spojené státy americké za národní stát, přestože v něm žijí občané nejen různých národností, ale i ras. Národ totiž není společenstvím, které je dáno jednou provždy, natrvalo, nýbrž které se sblížením myšlení a soužitím svých členů konstituuje a které však mnohdy také zaniká.

4 Parlamentarismus v EU a demokratický deficit

4.1 K teoretickému pojetí parlamentarismu

Jak je v teorii právní vědy obecně známo, představuje parlament instituci reprezentativní demokracie, která se historicky vytvořila ve valné většině států světa. V reprezentativní demokracii se vůle a suverenita lidu neuskutečňuje přímo, ale prostřednictvím k tomu vytvořených zastupitelských orgánů / zástupců lidu. Vůle těchto zastupitelských orgánů či zástupců je vyjádřením vůle lidu, přičemž se z praktických důvodů nežadá, aby se takto vytvářená vůle v každém okamžiku shodovala s reálnou vůlí lidu.¹⁰²

Historicky se parlament vytvořil ve většině případů jako „dvojí“, tedy dvoukomorový orgán s různými zastupitelskými funkcemi. Druhá komora bývá určitou „protiváhou“ či „brzdou“ první parlamentní komory, orgánem stabilizujícím státní moc nebo zastoupením zemí (např. Bundesrat v SRN) nebo jiným zastupitelským orgánem. Nejdůležitější úkoly a funkce druhé parlamentní komory jsou v různých státech následující: (i) vytváření protiváhy „koruně“ nebo primárnímu legislativnímu tělesu, (ii) zastoupení členských států federace, (iii) zastoupení regionálních celků samosprávy.¹⁰³

Parlament plní v systému zastupitelské demokracie obvykle řadu ústavních funkcí, ať již psaných či nepsaných. Tyto funkce mohou

¹⁰² k tomuto tématu též: Wintr J., Antoš M.: Parlamentarismus jako téma výjezdního semináře PF UK, v *Parlamentarismus – sborník z výjezdního semináře PF UK, PF UK v Praze*, 2008

a také Bellamy R, ed.: *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives*, Avebury 1996

¹⁰³ Klíma K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, Praha, ASPI Publishing, 2003, str. 46

a Kysela J., *Dvoukomorové systémy, Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2004

mít různé zaměření či akcent, záleží přitom vždy na konkrétním politickém a ústavním systému, tradici, apod.

Anglický klasik politické a ústavní vědy John Stuart Mill parlament charakterizuje funkcí reprezentační (reprezentuje politické společenství), komunikační (vytváří veřejné mínění) a kontrolní (vůči vládě). Neuvádí ovšem funkci kreační (neboť o premiérovi rozhoduje Koruna a fakticky stále více přímo voliči) a legislativní (neboť je nevhodná pro sbor a měla by příslušet spíše komisi expertů).¹⁰⁴

Mezi hlavní ústavní funkce parlamentu lze v podstatně rozšířené verzi obecně zařadit funkce

- zastupitelské (zastupování občanů, vyjádření vůle lidu pokud možno v co nejširším a nejpestřejším spektru, v demokracii za respektování vůle menšin),
- zákonodárné a ústavodárné,
- ustavující (vytváření či spoluvytváření dalších ústavních orgánů a institucí, jmenování zástupců, apod.),
- kontrolní (ve vztahu k dalším ústavním a dalším státním institucím),
- rozpočtové,
- v mezinárodních vztazích (např. ratifikace smluv, mezinárodní parlamentní spolupráce),
- soudní a kvazisoudní (vyšetřovací komise, rozhodovací pravomoci ve vztahu k dalším ústavním institucím), apod.¹⁰⁵
- funkce myšlenkového a diskusního fóra.

¹⁰⁴ Mill, J.S.: Úvahy o vládě ústavní, Praha 1992, str. 63 a násl.

a přehled dalších vymezení funkcí parlamentů od různých autorů v Kysela J. (uspoř.): Parlamenti a jejich funkce v 21.století (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2006, str. 121

¹⁰⁵ Klíma K.: Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha, ASPI Publishing, 2003, str. 48

Výše v této práci jsem se věnoval různým modelům dělby moci (viz. Kapitola Mocenská povaha EU). Je zřejmé, že ve světě v současné době existuje celá řada různých ústavních systémů, které v rámci státních, ale i nadstátních útvarů, aplikují různé koncepce dělby moci. Ve srovnávacím ústavním právu se tradičně rozlišují zejména tyto formy (modely) vlády:

- a) parlamentní
- b) prezidentská
- c) smíšená (poloprezidentská)
- d) vláda shromáždění (konventu).¹⁰⁶

Parlamentní systém je považován za systém založený na spolupráci mocí, jejich rovnosti a pružnosti vztahů. Projevem této spolupráce je vázanost zákonodárského a výkonného orgánu.¹⁰⁷

Pojem parlamentarismus se v politické vědě a v ústavním právu v nejužším smyslu slova používá pro politický systém, ve kterém je zákonodárská moc nadřazena moci výkonné. Vláda je v takovém systému odpovědná parlamentu, který ji může kdykoli odvolat. Míra této nadřazenosti je však omezena principem dělby moci. V tomto smyslu bývá parlamentarismus chápán jen jako vytváření vlády většinou v parlamentu a jako odpovědnost vlády vůči parlamentu a to až do vyslovení nedůvěry a demise vlády.

V širším smyslu se pak parlamentarismus používá jako označení všech forem vlády, ve kterých má parlament jako volený reprezentant lidu (nebo národa) zákonodárskou pravomoc, rozpočtovou pravomoc a má vůči vládě kontrolní pravomoci alespoň ve formě interpelací a/nebo žádostí. V tomto smyslu zahrnuje pojem

¹⁰⁶ např. Klíma K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, Praha, ASPI Publishing, 2003, str. 141 a násl.

¹⁰⁷ Klíma K. a kolektiv: *Encyklopedie ústavního práva*, ASPI, a.s., 2007, str. 222

parlamentarismus i prezidentské a polo-prezidentské formy vlády. V těchto vládních formách není totiž na rozdíl od parlamentarismu v užším slova smyslu vláda bezprostředně závislá na důvěře parlamentu.¹⁰⁸ Jan Filip s odvoláním na H. Widera k pojmu parlamentarismus říká: "Parlamentarismus se nevyčerpává existencí parlamentu a zvláštními vztahy mezi ním, hlavou státu a vládou. Správnější je chápat jej jako soubor hodnot, institucí a procedur." Těmito hodnotami mají být především princip většiny a ochrany menšiny, reprezentativní mandát, uznání plurality ve společnosti a existence politických stran jako jejího vyjádření.¹⁰⁹

Parlamentarismus je úzce svázán i s vytvářením a vyjadřováním politické vůle, významnou systémovou roli totiž nesou i politické skupiny a frakce, které nevytvářejí vládnoucí většinu, ale realizují své postoje v rámci parlamentní opozice.¹¹⁰ Německý politický a právní filozof Carl Schmidt už ve 20. letech 20. století upozorňuje na to, že podstata parlamentarismu se od 19. století změnila. V ústavách demokratických států sice stále zaznívají původní ideje parlamentarismu, přesto fakticky jsou politická rozhodnutí často přijímána mimo parlament, parlamentní diskuse má oslovovat spíše voliče než ostatní poslance (a roli parlamentní tribuny do značné míry přebírají masmédia); faktické vytváření zákonů stále více vyžaduje experty a role parlamentu při tvorbě zákonů je koneckonců zkracována i existencí práva Evropské unie.¹¹¹

Parlamentarismus se historicky rozvinul v Anglii, kde byly pravomoci anglického krále postupně omezeny tak, že se stal

¹⁰⁸ Wintr J., Antoš M.: Parlamentarismus jako téma výjezdního semináře PF UK, v Parlamentarismus – sborník z výjezdního semináře PF UK, PF UK v Praze, 2008

¹⁰⁹ Filip J.: Základy státovědy, 2. vyd., Brno

¹¹⁰ Hofmann, W., Riescher, C. : Einführung in die Parlamentarismustheorie, 1999

¹¹¹ Schmitt C.: Die geistesgeschichtliche Lage des heurigen Parlamentarismus, 1923, dotisk Duncker & Humblot, 2010

a Wintr J., Antoš M.: Parlamentarismus jako téma výjezdního semináře PF UK, v Parlamentarismus – sborník z výjezdního semináře PF UK, PF UK v Praze, 2008

symbolickou hlavou státu. Kabinet ministrů, původně poradní a exekutivní orgán krále, byl podřízen parlamentu, jemuž ze své činnosti skládá účty při pravidelných interpelacích.¹¹² Princip dělby moci je tu oslaben, nikoli však zcela potlačen: pravomoci exekutivy a legislativy jsou striktně rozděleny, takže parlament může činnost kabinetu kontrolovat, případně ho může odvolat, není však oprávněn jeho rozhodnutí měnit nebo si jeho působnost stáhnout (atrahovat) sám na sebe. V zemích, o jejichž ústavní formě vládnutí hovoříme jako o poloprezidentské, popř. prezidentské republice (např. Francie nebo Rusko) došlo historicky k posílení moci exekutivy na úkor parlamentní moci tím, že větší pravomoci byly ústavou svěřeny prezidentovi.¹¹³

Podle obecně přijímaných teorií by u parlamentarismu jako formy vlády měly být naplněny i další definiční znaky moderní parlamentní demokracie, jako jsou (i) všeobecné a přímé volební právo, (ii) princip rozhodování většiny a ochrany menšin, (iii) uznání názorové a politické plurality ve společnosti, včetně zakotvení politických stran jako jejího vyjádření.

Variant parlamentarismu (míněno v onom výše naznačeném užším smyslu slova) pak v současnosti nalezneme celou řadu; vesměs se odlišují počtem a povahou relevantních politických stran a s tím souvisejícím postavením předsedy vlády uvnitř vlády. Rozlišuje se tak britský kabinetní systém, kde v čele vlády stojí vůdce většinové politické strany, pomocí níž kontroluje jednání parlamentu. Ostatní členové vlády jsou vůči němu v nerovném postavení, protože on rozhoduje o jejich jmenování i odvolání, má vliv na kariéry poslanců apod. Premiér je zde vůdcem vlády, strany i parlamentní většiny.¹¹⁴

¹¹² Pavlík J.: Raný anglický parlamentarismus, v *Parlamentarismus – sborník z výjezdního semináře PF UK, PF UK v Praze*, 2008

¹¹³ Cheibub J.A.: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (Cambridge 2007)

¹¹⁴ Cheibub J.A.: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (Cambridge 2007)

Odlišný model nabízí Spolková republika Německo, neboť je zde velká pravděpodobnost koalic. Spolkový kancléř tak sice je ústavně dosti silný, avšak již je limitován nutností dohody s koaličními partnery. Ne vždy je též vůdcem nejsilnější politické strany. Zatímco v předchozím případě vláda dominovala parlamentu, v tomto případě je vzájemný vztah více vyrovnaný. Kromě toho ovšem doznívají také podoby klasického parlamentarismu, jehož ztělesněním byla francouzská III. republika. Premiér je vlastně jen jedním z ministrů, vláda je slabším partnerem parlamentu, který ale je současně fragmentarizovaný. Často se též mluví o racionalizovaném parlamentarismu, za nějž někteří autoři považují i poloprezidentský model vlády.¹¹⁵

Evropský parlament je zastupitelským shromážděním lidu států sdružených v Unii, jehož posláním je hájit zájmy obyvatel (občanů EU). Parlament je jedinou přímo volenou evropskou institucí a i když si v institucionální struktuře Unie vydobyl postavení daleko přesahující ustanovení smluv o založení ES, nelze jej prozatím z hlediska síly a postavení přirovnávat k národním parlamentům.

Dnes má Parlament znatelný vliv na legislativu vnitřního trhu, vzhledem ke svým rozpočtovým pravomocím může ovlivňovat podstatné oblasti politiky Unie a má možnost prostřednictvím parlamentních interpelací, vyšetřovacích výborů, výborů ad hoc, i naléhavých rozprav přiblížit jednání EU občanům. Kromě toho ovlivňuje rozmanitým způsobem tvorbu zahraniční politiky Unie. Přesto však např. ještě chybí právo na legislativní iniciativu, procedura řádného legislativního procesu není využívána ve všech

¹¹⁵ dále též: Kysela J. (uspoř.): Parlamentsy a jejich funkce v 21.století (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2006

oblastech působnosti EU, u rozpočtu je vliv Parlamentu omezen jen na některé výdaje atd.¹¹⁶

Z hlediska pravomocí je možné konstatovat, že **Evropský parlament má základní parlamentní úkoly a funkce**, tj. zejména účast v legislativním procesu, rozpočtovou pravomoc, pravomoc kontrolní. Některé z těchto pravomocí jsou však ve srovnání s tradičními parlamentními orgány oslabeny.¹¹⁷

Výraznou a viditelnou metodou práce a fungování parlamentu a součástí parlamentarismu je diskuse, rozprava, hledání konsensu a hledání většiny. Parlament i jeho členové, a nejenak je tomu již i u Evropského parlamentu, komunikují intenzivně jak uvnitř Unie (s ostatními vrcholnými orgány Unie), tak navenek, tedy s občany Unie, voliči, adresáty evropské politiky a právních norem. S parlamentarismem v širším smyslu tak souvisí i téma voleb do Evropského parlamentu, výkon petičního práva na unijní úrovni, způsoby komunikace mezi volenými zástupci a voliči, práce Evropského veřejného ochránce práv i prvky participativní demokracie jako jsou evropská občanská iniciativa a výkon petičního práva.

4.2 Demokratický deficit

V souvislosti s postupnou proměnou a vývojem institucí Evropské unie je často skloňován pojem demokratický deficit. Pojem demokratický deficit obecně označuje nedostatečnou míru demokracie – nejen v totalitních režimech nebo státech s ještě nedostatečně vyvinutou demokracií, ale i v mezinárodních

¹¹⁶ také Dreischer S.: Das europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten. Studien zum Parlamentarismus, Nomos, Baden-Baden 2006

¹¹⁷ Waechter K.: Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, 1994

organizacích, do kterých jsou zástupci jednotlivých členů pouze jmenováni vládou nebo parlamentem členských zemí a/nebo v nich nemají dostatečné pravomoci.¹¹⁸

Podle toho, kdo tento pojem používá, se často hovoří o nedostatku demokratických práv volených nebo jmenovaných reprezentantů nebo jednotlivců (zejména z hlediska zastánců tzv. přímé demokracie).¹¹⁹

Pojem demokratický deficit se výslovně objevil i v rámci Laekenské deklarace, která určila cíle Konventu. Jedním z hlavních cílů práce Konventu totiž bylo zvýšit legitimitu Evropské unie a odstranit či zmírnit demokratický deficit.¹²⁰ Tento cíl byl stěžejní i v době přípravy smlouvy Lisabonské, do níž byl také promítnut.

Teoretická i politická diskuse o dosavadním tzv. demokratickém deficitu ve struktuře vnitřní organizace Evropské unie a „původu“ moci jejích orgánů je značně ovlivněna tradičním chápáním parlamentarismu jako určitého v mnoha světových formách se uplatňujícího modelu formy vlády. V tomto modelu voliči přímo vybíraná politická uskupení ustavují parlament, který je klíčovým zákonodárcem, garantem výkonné moci, orgánem s určitými kontrolními pravomocemi vůči jiným centrálním mocenským orgánům. Úsilí členských států i samotné EU, jež by vhodně demokratičtěji legitimizovalo zásadní rozhodování EU, je trvale podřazeno otázce, do jaké míry a doby bude vůle členských států

¹¹⁸ Mokrý L.: Politický vývoj Európskych spoločenstiev – inštitucionálna štruktúra, v Interpretace Ústavy ČR a Ústavy SR, europeizace ústavných systémů, PF UK, Praha 2007

¹¹⁹ k tématu také Majone G.: Demokratický deficit Evropské unie: zpět k původním principům, in Evropský parlament – na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii ?, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2008

¹²⁰ Tomášek, M.: Smlouva o Ústavě pro Evropu má zmírnit demokratický deficit evropského práva, Mezinárodní politika 6/2005

a Evropský Konvent: Návrh Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, Lucemburk, 2003

ponechat prioritu tzv. primárního práva, tedy zejména dohod států, a tudíž i současný zásadní konsenzuální charakter Unie nebo jejich společný orgán přímo volený občany (dnešní parlament) získá takové pravomoci, v nichž bude posílena jeho role při určování norem a kontrola jiných vrcholných společných orgánů.¹²¹

4.2.1 Úvahy o úrovni demokracie a účasti občanů při rozhodování v EU

Úvahy o úrovni demokracie v EU se zpravidla zaměřují na jednu či několik z následujících čtyř sfér politického systému EU: (1) dělbu moci, (2) veřejnou kontrolu a (3) veřejnou účast na rozhodovacím procesu v EU, (4) cíle a politiky EU.

V rovině dělby moci se politický systém EU vyznačuje poměrně demokratickým charakterem. V EU totiž dochází k poměrně dostatečné horizontální dělbě moci představované oddělením zákonodárné, výkonné a soudní moci. Poněkud méně vyhovující je současná podoba vertikální dělby moci v EU, neboť rozdělení pravomoci mezi EU a nižší politické celky není v řadě případů přesně vymezeno. Ve víceúrovňových politických systémech, mezi které EU patří, totiž hrozí riziko, že v případě nejasných kompetencí bude moc soustředěna na úrovni nejvyšší jednotky, tedy EU. Absence přesného vymezení pravomocí EU proto obsahuje riziko, že princip subsidiarity, který je hlavní zárukou demokratické povahy vertikální dělby moci, nebude zcela dodržován.¹²²

Oblast veřejné kontroly obsahuje podstatný demokratický prvek představovaný Evropským parlamentem jako institucí volenou přímo veřejností. Na rozdíl od Rady EU, Evropské komise a Soudního

¹²¹ Klíma K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha, ASPI Publishing, 2003

a také Stein E.: *Ústava pro Evropu a „demokratický deficit“* in Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. K 70.narozeninám, Linde Praha, 2004

¹²² Karlas J., *Ústav mezinárodních vztahů, Policy Paper: Evropská integrace a demokracie: rozhodovací proces a veřejná kontrola*, Brno, 2005

dvora jako dalších hlavních institucí EU jsou totiž členové Evropského parlamentu přímo voleni občany členských států. Důležitost Evropského parlamentu jako nástroje kontroly rozhodovacího procesu v EU ze strany veřejnosti přitom není dána pouze tím, že je parlament volen veřejností, ale je dále posílena významnými pravomocemi, které parlament jako instituce má a které trvale narůstají. Jako výrazný posun k průhlednějšímu a demokratičtějšímu fungování Unie, přispělo nově především to, že Rada musí navíc o legislativních návrzích a změnách jednat veřejně. Do přijetí Lisabonské smlouvy platilo, že jednání Rady EU jsou uzavřená a informace o postojích jednotlivých vlád při hlasování nejsou zveřejňovány, což se po dlouhou dobu ukazovalo z hlediska demokracie jako jeden z vážných nedostatků.

Nedostatkem veřejné kontroly v EU zůstala i po přijetí Lisabonské smlouvy omezená možnost kontroly Evropské komise ze strany Evropského parlamentu.¹²³ Jak bylo uvedeno, právo Evropského parlamentu schvalovat předsedu Evropské komise i složení Evropské komise jako celku a jeho právo odvolat Evropskou komisi jako celek představuje jeden z prvků posilujících veřejnou kontrolu. Kritici demokratického deficitu však považují pravomoci Evropského parlamentu ve vztahu ke složení Evropské komise za nedostatečné. Kritizují především to, že Evropský parlament má právo schvalovat a odvolávat pouze Evropskou komisi jako celek, a nikoliv její jednotlivé členy. Možnosti Evropského parlamentu odvolat zdiskreditovaného člena Evropské komise jsou tak velmi úzké, protože parlament může v takové situaci buď odvolat Evropskou komisi jako celek nebo ponechat zdiskreditovaného člena Evropské komise ve funkci.¹²⁴

¹²³ Karlas J., Ústav mezinárodních vztahů, Policy Paper: Evropská integrace a demokracie: rozhodovací proces a veřejná kontrola, Brno, 2005

¹²⁴ viz. také Majone G.: Demokratický deficit Evropské unie: zpět k původním principům, in Evropský parlament – na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii ?, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2008

Mezi výrazné nedostatky veřejné kontroly v EU patří i omezenost pravomocí Evropského parlamentu, která nadále přetrvává. Důležitost Evropského parlamentu jako jediné z hlavních institucí EU přímo volené veřejností a postupného nárůstu jeho pravomocí pro veřejnou kontrolu v EU je nezpochybnitelná. Veřejná kontrola je však nadále výrazně oslabena tím, že pravomoci Evropského parlamentu zůstávají v určitých oblastech působnosti EU omezeny (např. oblast bezpečnostní a zahraniční politiky EU).¹²⁵

Za velmi nízkou je považována míra demokracie v rovině veřejné účasti na rozhodovacím procesu v EU. Důvodem je to, že veřejnost nemá kontrolu nad tvorbou agendy EU a také klíčová politická rozhodnutí byla dosud v rámci integračního procesu většinou přijímána bez jejich předložení veřejnosti k ratifikaci. V EU navíc v podstatě neexistuje dlouhodobější a intenzivnější diskuse o evropské integraci a veřejnost je dokonce o EU velmi málo informována. Úroveň demokracie pokud jde o cíle a politiku EU v zásadě odpovídá úrovni demokracie v oblasti veřejné kontroly, neboť i tato rovina má určitý demokratický základ, ale zároveň v ní existují výrazné nedostatky.¹²⁶ Ačkoliv z hlediska zajištění potřeb veřejnosti je řada stávajících cílů EU pravděpodobně stále velmi důležitá, chybí hlubší diskuse o tom, jaké aktuální cíle by si EU měla v současnosti stanovit. Není tak zaručeno, že EU bude řešit skutečně aktuální a zásadní politické a ekonomické problémy. Uvedené slabiny demokratického charakteru EU jsou navíc ještě zvýrazňovány tím, že podle části kritiků demokratického deficitu EU zaměřujících se na veřejnou účast není možné tento deficit odstranit, protože na úrovni EU neexistuje politické společenství

¹²⁵ viz. také Dreischer S.: Das europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten. Studien zum Parlamentarismus, Nomos, Baden-Baden 2006

¹²⁶ Stein E.: Ústava pro Evropu a „demokratický deficit“ in Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. K 70.narozeninám, Linde Praha, 2004

občanů (demos) a neexistují ani podmínky k tomu, aby takové společenství mohlo vzniknout.¹²⁷

K závěru o tom, že EU trpí nedostatkem demokracie, docházejí jak stoupci posilování mezivládní spolupráce členských států (bez hlubšího pokračování integrace)¹²⁸, tak i zastánci Evropské unie jako nadnárodní entity se všemi atributy státu (federalisté). Stoupci posilování mezivládní spolupráce tvrdí, že Evropská unie si bez demokratické kontroly přisvojuje stále další kompetence, federalisté uvádějí, že politické rozhodovací struktury EU – s ohledem na to, že Unie má dnes vliv na téměř všechny společenské oblasti – jsou nedostatečné, neprůhledné a především málo demokratické.¹²⁹

Z hlediska institucionální lze v současné době konstatovat, že ústřední roli při rozhodování hraje Rada. Poněvadž se na jedné straně skládá z příslušných resortních ministrů členských států, tedy ze zástupců exekutivy, na druhé straně je však vedle Evropského parlamentu součástí evropské legislativy, zůstává její role dvojaká: rozhodující evropské legislativní funkce spočívají v rozporu se všemi zásadami dělby moci v rukou členů exekutivy. To mohlo být v počáteční fázi evropské integrace akceptovatelné, především když se jednalo o odbourání obchodních bariér. Dnes však má Brusel značný objem kompetencí k vydávání předpisů a regulací. Na tomto pozadí je ono dvojaké postavení Rady dosti problematické. To platí jak bezprostředně pro evropskou úroveň jako takovou (jakkoli existuje Evropský parlament, který se stále více prosazuje), tak v nesrovnatelně větší míře i pro úroveň

¹²⁷ Hloušek V., Kaniok P., Jarošová Petra: Evropské politické strany po východním rozšíření Evropské unie, Masarykova univerzita, Brno 2007

¹²⁸ Např. též Denza E.: The Intergovernmental Pillars of the European Union, Oxford university press, New York, 2002

¹²⁹ k tématu také Hommelhoff P., Kirchhof P.: Das Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg, 1994

národní: ústavní kompetence státních orgánů členských států, především národních parlamentů jsou často vystaveny procesu "vytunelování" jejich podstaty.

Pro tyto závěry lze užít i údaje Spolkového ministerstva spravedlnosti. Spolková vláda a nikoliv Spolkový sněm rozhodují v Radě o zdaleka největší části zákonů, které v Německu platí. A každou směrnici, kterou Spolková vláda v Radě schválí, musí Spolkový sněm následně transformovat do německého práva. Německý základní zákon, ústava, však stanoví, že ústředním aktérem při utváření politického společenství je parlament. Proto se nabízí otázka, zda lze Spolkovou republiku Německo vůbec ještě bez omezení nazývat parlamentní demokracií. Dělbá moci jako základní konstitutivní princip ústavního řádu v Německu byla totiž pro velké části platné legislativy zrušena. S ohledem na dominantní postavení národní exekutivy při utváření evropských politik mají mnozí poslanci německého Spolkového sněmu pocit značné ztráty vlivu. Výsledkem tohoto šířícího se pocitu je „dohoda“, kterou Spolkový sněm v září 2006 uzavřel se Spolkovou vládou s cílem chránit svá práva. Spolková vláda se v ní zavazuje informovat včas Spolkový sněm o vývoji v Bruselu, poskytnout mu příležitost k vyjádření stanoviska a přihlížet k názoru Spolkového sněmu při jednání v Radě.¹³⁰

4.2.2 Posilování role Evropského parlamentu jako krok k omezování demokratického deficitu

V úsilí o zvyšování legitimacy EU z evropských institucí na vůdčí roli ze své podstaty nejvíce aspiruje Evropský parlament. Ten je od roku 1979 volen občany přímo, aby (citováno z úvodu webových stránek

¹³⁰ Horzog, R., Verkem, L.: Evropa zbavuje naše zástupce vlivu /Europa entmachtet uns und unsere Vertreter), bulletin Občanského institutu č. 190

EP) „zastupoval jejich zájmy“ a „hovořil jménem 492 milionů občanů Evropské unie“. ¹³¹

I další snahy o posilování pravomocí Parlamentu usilují o to, aby občané vnímali, že je jim tato instituce blízká a nápomocná. Trendem přitom postupem času je, že Evropský parlament získává stále více pravomocí. ¹³²

Právě od zavedení přímých voleb v roce 1979 nabýval Parlament stále více na významu. Evropský parlament si tak postupně upevňoval svou pozici a vedle Evropské komise a Rady EU se z něj stala jedna z nejdůležitějších evropských institucí, přičemž jeho původní postavení bylo oproti těmto dalším klíčovým institucím výrazně slabší. Dnes EP spoluvytváří právní předpisy EU, hraje klíčovou roli při vytváření rozpočtu a provádí kontrolu funkce ostatních institucí. Vzrůstá taktéž politická role Parlamentu v rámci Unie. ¹³³

Posilování legislativních pravomocí Evropského parlamentu a parlamentarizace systému vládnutí v EU bylo dlouho považováno za prostředek, jak čelit nedostatku legitimacy EU, který vnímají její občané. Ve skutečnosti ale veškerá očekávání nedošla vždy naplnění – zájem voličů o volby do Evropského parlamentu má od roku 1979 sestupnou tendenci a evropští občané se také stále jen s obtížemi identifikují s představiteli nadnárodních institucí Unie či s politikami, které prosazují. Pohledy odborníků i občanů na to, do jaké míry je politický systém EU demokratický a jak by se měl popřípadě demokratizovat se navíc dosti liší. Stále klesající volební

¹³¹ Občanství EU a role Evropského parlamentu, kol. EUROPEUM, 2007

¹³² Tomášek, M.: Smlouva o Ústavě pro Evropu má zmírnit demokratický deficit evropského práva, Mezinárodní politika 6/2005

¹³³ Majone G.: Demokratický deficit Evropské unie: zpět k původním principům, in Evropský parlament – na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii ?, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2008

účast při volbách do Evropského parlamentu (při prvních přímých volbách celoevropská účast ve výši 63 %, po přijetí Maastrichtské smlouvy 56,8 % až po 43 % v roce 2009) a s ní paralelně rostoucí moc EP však může znamenat, že trend je nepříznivý a legitimita moci v EU se spíše snižuje.

Při volbách do Evropského parlamentu navíc nehrají příliš velkou roli „evropská“ témata, ale profil kandidujících stran známý z národního kolbiště. V Evropském parlamentu rovněž až na výjimky v podstatě neprobíhají ideové střety. Další otázkou při pohledu na praktické fungování Evropského parlamentu bývá, do jaké míry jsou zástupci lidu schopni posoudit stovky legislativních i nelegislativních návrhů z nejrůznějších oblastí, kvótami na tuňáky počínaje a mírem na Blízkém východě konče, o nichž plénum nezdávka hlasuje ve velmi rychlém sledu. Debaty o projednávaných bodech tak v důsledku velkého množství poměrně nepřehledných předpisů bývají povrchní. Nelze se zároveň příliš divit, že takovéto výsledky práce Parlamentu pak zajímají jen velmi úzký okruh veřejnosti, či spíše odborníků, kteří dané problematice rozumějí a kteří vnímají nuance rozhodovacího procesu v EU.¹³⁴

De lege lata postupné reformy primárního práva pravomoci Evropského parlamentu stále rozšiřují. Praxe legislativního procesu bývá někdy poněkud odlišná. Na narůstající možnost Parlamentu „zasahovat“ do legislativního procesu reagují Komise a Rada častějšími snahami zdoluhavý a komplikující řádný legislativní proces obejít. Například když se na půdě Parlamentu projednával klimaticko-energetický balíček, klíčový soubor návrhů norem s dopady nejen na oblast energetiky a životního prostředí, ale také na oblast průmyslu, plénum jej přijalo bezprecedentním způsobem prakticky bez pozměňovacích návrhů a v jednom čtení. Však si také

¹³⁴ viz. také Krutílek O.: Proč je Evropský parlament neviditelný?, Revue Politika 9/2009

řada europoslanců stěžovala, že v případě těchto významných textů v podstatě všechno rozhodly hlavy států a vlád na Evropské radě; za europarlament měli možnost do výsledného kompromisu zasáhnout fakticky jen zpravodajové z odpovědných výborů.¹³⁵

Setkat se lze i s další praktickou modifikací řádného legislativního procesu. SFEU umožňuje, aby byl v případě neshod Evropského parlamentu a Rady ve věci nějakého legislativního návrhu svolán tzv. dohodovací výbor. V praxi se ovšem k tomuto kroku přistupuje jen zřídka. Stále častější je úzus, podle něhož se v případě odlišných pozic před druhým čtením návrhu a hlasováním pléna neformálně scházejí zástupci Komise, Rady a Evropského parlamentu (opět především poslanci z odpovědných výborů), kteří konsensus dopředu připraví. Praktický legislativní život Evropského parlamentu je tak někdy trochu jiný, než jak jej explicitně popisují právní definice a jak jej někdy zjednodušeně předkládají média zacílená na plenární Štrasburk namísto Bruselu, kde „v klidu“ pracují výbory. Jejich význam stoupá – stejně jako roste význam zpravodajů, klíčových představitelů jednotlivých frakcí a lobby. Hlasování pléna je jen pomyslnou „třešničkou na dortu“.

Rozšiřování a posilování pravomocí Evropského parlamentu je pokračující a zřetelný proces. Přesto je nutné uzavřít, že Parlament ve stávající podobě disponuje nejvýrazněji pravomocí kontrolní a v řadě případů legislativní, avšak zcela jistě není dosud primárním a všeobecně institucionálně respektovaným mocenským tělesem, kterým bývá parlament v parlamentní demokracii na národní úrovni (např. u členských států EU).¹³⁶

¹³⁵ Kuchyňková P.: Jak moc je (bez)mocný Evropský parlament?, Centrum pro studium demokracie a kultury, www.cdk.cz, 2009

¹³⁶ také Hommelhoff P., Kirchhof P.: Das Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg, 1994

4.2.3 Možnosti další demokratizace v EU

S tím, jak dochází k postupnému rozrůstání kompetencí i geografických hranic Evropské unie, je stále zjevnější křehkost právních základů evropské integrace. Po více než padesáti letech vývoje evropské politické a státní integrace je tento proces stále většinově vnímán jako elitářský projekt; nedošlo k žádné „evropeizaci mas“, již by bylo možné vzdáleně porovnat s „nacionalizací mas“, která proběhla v 19.století.¹³⁷ V systému dělby moci v Unii je stále vůdčím principem faktický monopol Komise na legislativní a politickou iniciativu. Tradičně užívané integrační modely (ke kterým se koneckonců vrcholná evropská politická reprezentace vrátila i při přijímání Lisabonské smlouvy), jsou již poněkud zastaralé, přesto stále formují politickou kulturu EU.¹³⁸

Z podaného přehledu je zřejmé, že EU potřebuje i nadále provést řadu demokratizujících reforem. Předmětem diskusí o demokratickém deficitu EU je však navíc to, zda je vůbec možné stav demokracie v EU zlepšit.¹³⁹ Pokud se týká pohledů soustřeďujících se na dělbu moci, veřejnou kontrolu, cíle a politiku EU jako tři z výše diskutovaných rovin politického systému EU, podle těchto pohledů je možné nedostatky existující v těchto rovinách odstranit. Kritici zaměřující se na tyto tři roviny demokratického deficitu EU vidí možnost demokratizace EU v jasnější dělbě moci mezi EU, členské státy a regiony, ve zvyšování veřejné kontroly (především posilováním pravomocí Evropského parlamentu) nebo v diskusi o dalším smyslu a směřování integračního procesu a v odpovídajících politických krocích. Značná

¹³⁷ Zoller A., Deppa U.: Die Zukunft der EU-Verfassung – Möglichkeiten und Perspektiven in Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006

¹³⁸ Majone G.: Demokratický deficit Evropské unie: zpět k původním principům, in Evropský parlament – na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii ?, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2008

a Majone G.: Dilemas of European Integration, Oxford University Press, 2005

¹³⁹ Tomášek, M.: Smlouva o Ústavě pro Evropu má zmírnit demokratický deficit evropského práva, Mezinárodní politika 6/2005

část stoupenců tohoto úhlu pohledu proto podporovala přijetí Evropské ústavní smlouvy, ve které spatřovala podstatnou možnost pro demokratizaci EU. Jako hlavní změny obsažené v Evropské ústavní smlouvě vedoucí k zmírnění demokratického deficitu EU byly zdůrazňovány principy týkající se vertikální dělby moci nebo zvýšení role Evropského parlamentu a národních parlamentů v rozhodovacím procesu v EU.

Evropský parlament již nyní de lege lata disponuje v rámci své kontrolní úlohy pravomocí vyslovení nedůvěry Komisi. Nedůvěru Komisi může Parlament vyslovit, hlasují-li pro ni dvě třetiny přítomných a hlasujících poslanců a zároveň je pro nadpoloviční většina všech poslanců Parlamentu. Hlasování je veřejné. O takovém návrhu je možné hlasovat nejdříve po uplynutí 3 dnů od jeho podání (48 hodin na zvážení). Nezáská-li Komise důvěru, odstoupí všichni její členové jako kolektivní orgán. Hlasování o důvěře může být navrženo buď politickou frakcí nebo minimálně desetinou členů Parlamentu. Komise ještě nikdy nebyla v minulosti odvolána, v roce 1970 již však dvakrát hlasování o důvěře probíhala a v obou případech vyzněla přesvědčivě ve prospěch Komise (hlasování se týkalo zemědělské politiky). Praktické možnosti Parlamentu vůči Komisi však nelze dosud v žádném případě připodobnit klasické odpovědnosti moci výkonné vůči parlamentu – moci zákonodárné. Parlament navíc při nespokojenosti s prací pouze některého / některých z komisařů musí usilovat o rezignaci celé Komise, což se při rozsáhlé organizační struktuře EU a Komise jeví jako nepraktické a politicky obtížně obhajitelné. Toto oprávnění se může jevit i jako mocensky nesystematické, když postiženým může být Komise jako orgán, který rozhodnutí vykonává a nikoli Rada jako orgán, který rozhodnutí vydává.¹⁴⁰ Vyslovení nedůvěry

¹⁴⁰ Komise a Evropský parlament jsou navíc vnímány jako orgány, které mají oproti Radě (složené z ministrů – zástupců členských států) větší zájem na evropské integraci a měli by primárně spolupracovat ...

Komisemi jako mezní a výjimečný prostředek není bohužel doplňováno dalšími, mírnějšími a častěji použitelnými sankčními prostředky.

Za další podstatnou slabinu současného mocenského postavení Evropského parlamentu je třeba označit jeho vztah k Radě jako dalšímu mocnému výkonnému (a netypicky i legislativnímu) orgánu EU. Parlament je, resp. může být informován o její činnosti, avšak nemá možnost Radu a její členy účinně interpelovat, kontrolovat, ani užít mocensky účinných sankcí.¹⁴¹ K odpovídání otázek ústních i písemných se Rada pouze „zavázala“ rezolucí z 16.10.1973 a slavnostní deklarací Evropské rady ze Stuttgartu.

U Parlamentu tak v současné situaci de facto absentuje mocenská vazba a možnosti kontroly (a sankcí) vůči Radě. Možnosti Parlamentu jsou větší ve vztahu ke Komisi (účast na jmenování Komise a jejího předsedy, informační právo, vyjádření k výroční zprávě, možnost vyvolat hlasování o nedůvěře). V EU je však fakticky nejdůležitější vztah mezi Radou a Komisí, které Parlament v mnoha důležitých oblastech odsouvají na „vedlejší kolej“. Spíše vztah těchto dvou orgánů je totiž možné připodobnit ke vztahu moci výkonné a zákonodárné. Rada přijímá evropské akty, které Komise provádí. Rada zásadně přijímá akty, které navrhne a zpracuje Komise. Komise má navíc v některých případech (výjimečných) samostatnou zákonodárnou pravomoc.

S odlišnými názory na možnost demokratizace EU se však můžeme setkat v souvislosti s pohledy soustřeďující se na veřejnou účast jako další rovinu politického systému EU. Podle některých kritiků zaměřujících se na tuto rovinu je totiž nezbytným předpokladem pro existenci demokratického politického systému existence politického

¹⁴¹ K odpovídání otázek ústních i písemných se Rada pouze „zavázala“ rezolucí z 16.10.1973 a slavnostní deklarací Evropské rady ze Stuttgartu.

společenství občanů (demos). Jelikož takové společenství v současném okamžiku v EU neexistuje, není podle jejich názoru odstranění demokratického deficitu možné. Tato část kritiků demokratického deficitu EU je navíc skeptická ohledně možnosti politické společenství občanů v rámci EU vytvořit.

Na druhé straně existuje nemalé množství evropských představitelů, kteří úvahy o krizi legitimacy a/nebo demokratickém deficitu v orgánech EU považují za neopodstatněné. Uvádějí mimo jiné, že rozhodnutí Evropského parlamentu jsou přijímána veřejně, veřejně diskutována i kritizována. Výměna názorů na veřejnosti je pak to, co odlišuje parlamentní demokracii na evropské úrovni od tradičních mezinárodních vztahů.

Tyto otázky a úvahy hodlám dále rozvést v následujících kapitolách věnovaných Evropskému parlamentu jako potenciálnímu středobodu parlamentarismu v EU, způsobu a slabinám jeho fungování, procesu utváření a prosazování vůle "lidu" na úrovni EU a v závěru i nanejvýš zajímavému vztahu národních parlamentů vůči institucím EU a jejich roli v parlamentarizaci EU.

5 Struktura a pravomoci Parlamentu

5.1 Politická struktura Evropského parlamentu

Rozložení křesel v Parlamentu zcela neodpovídá počtům obyvatel jednotlivých států. Poslanci se navíc ve smyslu principu nadnárodnosti sdružují do skupin podle svého politického zaměření.

Parlament sdružuje obdobně jako národní parlamenty různé politické strany a uskupení, i když zde nelze z politického hlediska hovořit o „vládní frakci“ ani „opozici“.¹⁴²

Politická struktura Parlamentu se vyvíjí již od počátku evropské integrace, kdy se poprvé poslanci delegovaní národními parlamenty začali v tehdejší Shromáždění ESUO sdružovat a institucionalizovat. Vývoj politické struktury Parlamentu byl dynamický v 70. letech, neboť vlivem prvních přímých voleb do Parlamentu pronikli zástupci nových ideových proudů, kteří se vzápětí začali také v Parlamentu institucionalizovat.¹⁴³

Současná podoba politické struktury Parlamentu se utvořila po volbách do EP v roce 2009. Ve volebním období 2009-2014 tak v Parlamentu působí následujících sedm politických frakcí:

- Poslanecký klub Evropské lidové strany (EPP)
- Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů v EP (SaD)
- Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu (ALDE)
- Skupina Zelených/Evropské svobodné aliance (Greens/EFA)
- Evropská konzervativní a reformní skupina (ECR)

¹⁴² Jacobs F., Corbett R., Shackleton M.: The European Parliament, Harper, 4th edition, 2000

¹⁴³ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 66-67

- Skupina konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice (GUE-NGL)
- Evropa svobody a demokracie (EFD)
- Nezařazení poslanci¹⁴⁴

Politická struktura Parlamentu je tvořena **politickými skupinami**, jež sdružují poslance z více než stovky politických stran z členských států. Jednací řád EP stanoví podmínky pro ustanovování politických skupin. K vytvoření politické skupiny musí být splněn minimální počet 25 poslanců a to z nejméně čtvrtiny členských států, přičemž je vyloučeno členství ve více než jedné politické skupině.¹⁴⁵ Založení politické skupiny je po splnění základních podmínek zrealizováno prohlášením učiněným k rukám předsedy Parlamentu s následnou publikací v Úředním věstníku EU. Každá politická skupina má předsedu, předsednictvo a k dispozici sekretariát. Politické skupiny mohou dostávat i některé dotace, jsou jim k dispozici místnosti i administrativní a odborný personál.¹⁴⁶

Poslanci mají v jednacím sále přidělována místa a to podle jejich politické příslušnosti, zleva doprava, nikoliv dle jejich národní příslušnosti. Před každým hlasováním na plenárním zasedání projednávají politické skupiny zprávy z parlamentních výborů a předkládají pozměňovací návrhy. O postoji, který politická skupina zaujme, se rozhoduje dohodou v rámci skupiny, avšak žádný poslanec nesmí být vázán povinností hlasovat určitým způsobem.¹⁴⁷

Založení politické skupiny s sebou přináší nejen materiální a finanční výhody, ale také politický profit. Politickým skupinám jsou

¹⁴⁴ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 284

¹⁴⁵ Čl. 30 Jednacího řádu EP

¹⁴⁶ Dreischer S.: Das europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten. Studien zum Parlamentarismus, Nomos, Baden-Baden 2006

¹⁴⁷ Čl. 34 Jednacího řádu EP

přiřazována vedoucí místa ve výborech, funkce zpravodajů, stejně tak mohou pokládat ústní otázky Radě EU, Komisi a Evropské centrální bance. Ukazuje se, že motivací k založení politické skupiny bývají právě tyto výhody, více než společné ideály a pohled na EU. V opačném případě by skupiny, u nichž je pohled na EU jediným společným motivem, byly více stabilní.¹⁴⁸

Někteří poslanci nejsou členy žádné politické skupiny – jsou tzv. **nezařazenými poslanci**.¹⁴⁹ Tito poslanci disponují jistým materiálním a organizačním zázemím, ale ve srovnání s politickými skupinami je jejich politická pozice méně významná.

Bližší analýzu jednotlivých politických skupin/frakcí fungujících v Parlamentu, včetně dopadu voleb konaných v roce 2009 na politické složení Parlamentu uvádím v kapitole následující – Volby do EP a mandát evropských poslanců.

S ohledem na blížící se evropské volby v roce 2014 vydala Komise v březnu letošního roku evropským politickým stranám doporučení aby:

- před volbami do Evropského parlamentu a v jejich průběhu dostatečně informovaly voliče o přidružení vnitrostátních stran k evropským politickým stranám, tak aby propojení mezi politickými procesy na vnitrostátní úrovni a na úrovni Unie bylo lépe prezentováno, resp. aby vazby mezi hlavními zúčastněnými subjekty byly pro občany zřetelné;
- každá evropská politická strana nominovala svého kandidáta na předsedu Evropské komise;

¹⁴⁸ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 69

¹⁴⁹ Čl. 31 Jednacího řádu Parlamentu

- vnitrostátní politické strany zajistily, aby jejich mediální vystoupení související s volbami do Evropského parlamentu sloužila také k poskytnutí informací občanům o kandidátovi na funkci předsedy Evropské komise, jehož podporují;¹⁵⁰

„Spojenci mezi politikami EU a občany mohou nejlépe zajistit evropské politické strany, jež působí nadnárodně a jejichž hlavním úkolem je tlumočit hlasy občanů na evropské úrovni. Ve snaze umožnit evropským politickým stranám plnění jejich úkolu přijala Komise návrh nařízení o statutu financování evropských politických stran a evropských politických nadací.¹⁵¹ Cílem návrhu je zajistit, aby evropské politické strany byly viditelnější a jejich financování bylo pružnější, transparentnější a efektivnější. Návrh dále vyžaduje, aby evropské politické strany v souvislosti s volbami přijaly veškerá vhodná opatření k tomu, aby informovaly občany Unie o spojení mezi vnitrostátními politickými stranami a kandidáty a evropskými politickými stranami.“¹⁵²

Doporučení Komise politickým stranám také podpořily zveřejněné výsledky průzkumů Eurobarometru, dle nichž se 73% respondentů domnívá, že více informací o příslušnosti kandidátů k evropským politickým stranám by k urnám přivedlo více lidí a 62% má za to, že vyšší účasti by pomohli straničtí kandidáti na předsedu Komise a jediný volební den.¹⁵³

¹⁵⁰ COM(2013) 126 final – SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONU – Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu, str. 10.

¹⁵¹ Blíže viz COM (2012) 499 final.

¹⁵² COM(2013) 126 final – SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONU – Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu, str. 4-5

¹⁵³ Komise také vyzvala za účelem posílení demokratického průběhu voleb navíc členské státy, aby se dohodly na společném dni pro volby do Evropského parlamentu a na uzavření volebních místností ve stejnou dobu.

viz. také Eurobarometr o volebních právech občanů EU: dostupné z

Komise věří, že všechna tato výše uvedená doporučení mohou vyvolat evropskou debatu a vytvořit evropský veřejný prostor, čímž se dle jejího názoru vytvoří platforma pro další kroky k evropské integraci.

Rozdělení politického spektra na pravici a levici¹⁵⁴, jež se v evropské kultuře vytvořilo od dob Velké francouzské revoluce, je patrné i dnes, a to nejen v národních parlamentech členských států, ale též ve vývoji politické struktury Parlamentu. Byť od roku 1950 mnoho autorů uvádí, že od druhé poloviny dvacátého století jsme svědky konce ideologie ve smyslu potírání rozdílů mezi pravicí a levicí, empirické výzkumy nedávných let však ukázaly, že jde spíše o transformaci na „novou levici“ a „novou pravici“, neboť otázky jako např. sociální nerovnost jsou pořád předmětem vášnivých a zejména polarizačních politických diskuzí.¹⁵⁵ Štěpení politického spektra na pravici a levici tak dnes představuje již symbolický prvek evropské politické kultury, jež se sice transformuje, rozhodně však nezaniká.

Evropský parlament se vlivem tohoto štěpení pak posouvá k podobě klasických národních parlamentů, protože oslabuje národní dimenzi politické soutěže v EP. Jinými slovy, jednotliví členové Parlamentu mají spíše tendenci v EP hlasovat dle svého zařazení v Parlamentu než dle své příslušnosti k některé z národních politických stran. Všechny politické skupiny zastoupené v 7. (tj. současném) Parlamentu lze více-méně začlenit buď pod středněpravicové křídlo (zejména EPP a ECR) nebo pod střednělevicové křídlo (především SaD a GUE-NGL). ALDE a EFA představují skupinu liberálů, která stojí někde „uprostřed“ pravolevého polarismu.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives_arch_374_361_en.htm#364

¹⁵⁴ Scruton R.: Slovník politického myšlení, Brno, Atlantis, 1999, s. 66 a 112.

¹⁵⁵ Freire A., Costa Lobo M., Magalhaes P. C.: Left-right and the European Parliament vote in 2004, Lisabon, Higher Institute for Social Sciences and Business Studies, s. 97-98

O tom, nakolik jednotlivé národní strany dodržují linii vlastní skupiny v EP, svědčí i jejich hlasování v plénu. Nejdůležitější hlasování probíhají formou roll-call votes, kdy je volba veřejná a jmenovitá. I přesto, že v období mezi 5. a 6. volebním obdobím¹⁵⁶ došlo ke značnému rozšíření EU, „hlasovací kultura“ členů EP zůstala více-méně nezměněna.¹⁵⁷ Jednotliví poslanci stále hlasují primárně v souladu se svou příslušností k některé politické skupině, nikoli k národní straně. Jediné nepatrné změny lze pozorovat v „přeskupeních“ politických skupin, k nimž dochází pravidelně s novým volebním obdobím EP.¹⁵⁸ Tyto transformace jsou však nanejvýš odštěpením části liberálů a připojením k některé z radikálnějších stran, než skutečným „přerodem“ levice v pravici a naopak. Příkladem může být vznik politické skupiny EPP v roce 2009 (mezi 6. a 7. Parlamentem), jejíž formování je spojeno s odštěpením části členů původní skupiny Evropských Demokratů a jejich připojením k současné ECR.

Konečně posledním trendem přispívajícím k etablování EP jako evropské parlamentní instituce je štěpící se dimenze podpory/opozice vůči evropské integraci.¹⁵⁹ Příkladem je současná politická skupina euroskeptiků EFD.

Rozšíření členské základny přineslo do EP mnohem širší spektrum politických názorů, avšak na soudržnost politických skupin tato skutečnost neměla zásadní vliv. Velký počet malých stran v sobě skrývá potencionální nebezpečí rozpuštění skupiny z důvodu

¹⁵⁶ 5. volební období (1999 - 2004), 6. volební období (2004 - 2009)

¹⁵⁷ Hlasování roll-call votes zaznamenává server VoteWatch.eu, který rovněž sleduje, nakolik jsou strany loajální při hlasování se skupinou jako celkem.

¹⁵⁸ Hix S., Noury A.: After Enlargement: Voting Pattern in the Sixth European Parliament, Londýn, London School of Economics and Political Science, 2006, s. 171-173

¹⁵⁹ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 69

nedostatečného zastoupení členských zemí.¹⁶⁰ Z hlediska dlouhodobých trendů je možné politickou struktura Parlamentu označit za stabilní a tudíž přispívající k posunu postavení Parlamentu k parlamentu a parlamentarismu v klasickém pojetí.

5.2 Organizační a funkční struktura EP - vnitřní organizace a fungování Parlamentu

Pravidla organizační a funkční struktury Parlamentu jsou v obecné rovině zakotveny ve Smlouvách – konkrétně čl. 223 an. SFEU, detailně pak v Jednacím řádu Parlamentu.

Vnitřní organizace Parlamentu je podobná parlamentům národním. Parlamentu předsedá jeho **předseda** a 14 místopředsedů, dohromady tvoří **předsednictvo** (tzv. Bureau Evropského parlamentu), které má na starosti organizační otázky vnitřní povahy, týkající se Parlamentu a dále se zabývá částí zahraničních vztahů. K předsednictvu náleží dále pět kvestorů s poradním hlasem (zabývajících se administrativními záležitostmi poslanců a zabezpečením financí Parlamentu). Předseda je volen na 2,5 roku. Předseda zastupuje Parlament navenek a řídí všechny činnosti Parlamentu a jeho orgánů za podmínek stanovených Jednacím řádem Parlamentu. Určitou roli hraje i konference předsedů politických skupin, jakási „rada starších“. Konferenci předsedů tvoří předseda Parlamentu a předsedové politických skupin. Hlavním úkolem konference předsedů je organizace politické činnosti EP (např. schvalování programů jednání).

Práce Parlamentu je jako u jiných parlamentů organizována v rámci **výborů a pléna**. Většina práce Parlamentu probíhá ve výborech. Práce ve výborech nabízí poslancům možnost specializace, takže o

¹⁶⁰ Šlosarčík I., Kasáková Z., a kolektiv: INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE a Lisabonská smlouva, České Budějovice, Grada Publishing, a.s., 2013, s. 105

jednotlivých návrzích se jedná v rámci výborů mezi poslanci, kteří se dané oblasti blíže věnují. Výbory jsou dvojího druhu - stálé a dočasné. Parlament má v současném volebním období 20 stálých výborů (např. Hospodářský a měnový výbor, Výbor pro zahraniční věci, Petiční výbor, Výbor pro zaměstnanost a sociální věci, Rozpočtový výbor, Výbor pro regionální věci, Výbor pro kulturu a vzdělávání, Výbor pro dopravu a cestovní ruch, Výbor pro životní prostředí). Jednání výborů probíhají v Bruselu, scházejí se zpravidla jednou měsíčně na jeden až dva dny. Na jednání výborů bývají slyšeni odborníci. Na plenární zasedání se pak členové Parlamentu a celý jeho aparát přesouvá do Francie, do Štrasburku, což bývá často předmětem kritiky a terčem mnoha vtipů („stěhování evropského cirkusu“).

Ve stálých výborech Parlamentu probíhají přípravné práce na plenární zasedání Parlamentu. Každý výbor jmenuje svého předsedu a tři místopředsedy a má svůj sekretariát. Výbory vypracovávají a přijímají zprávy o legislativních návrzích a zprávy z vlastního podnětu. Parlament může vedle stálých výborů zřizovat také dočasné výbory a vyšetřovací výbory. Dočasné výbory se zřizují při konkrétní potřebě na nejdéle 12 měsíců. Stálé výbory zkoumají otázky, které jim postoupí Parlament nebo během odložení zasedání předseda Parlamentu jménem Konference předsedů. Povinnosti dočasných výborů a vyšetřovacích výborů se vymezují při jejich zřízení. Nemají oprávnění předkládat stanoviska jiným výborům. Politické skupiny a nezařazení poslanci mohou v daném výboru jmenovat vedle řádných členů také stálé náhradníky pro každý výbor v počtu shodném s počtem řádných členů z jejich řad. Tito stálí náhradníci jsou oprávněni účastnit se schůzí výboru, vystupovat na nich a v případě neúčasti řádného člena se účastnit hlasování. Vedle řádných členů a náhradníků jmenuje zastoupení politické strany svého koordinátora.

Stejně jako u jiných institucí EU se i činnost Parlamentu opírá o administrativní aparát, který představuje Generální sekretariát.

Důležitou složku zahraniční práce Parlamentu představují i tzv. **delegace**. Delegace udržují styky s parlamenty zemí, které nejsou členy Evropské unie. Hrají důležitou roli při zvyšování vlivu EU v zahraničí. V současné době působí v Parlamentu 34 delegací. Je možné hovořit o několika kategoriích delegací: (i) meziparlamentní delegace (mají za úkol udržovat vztahy s parlamenty zemí mimo Evropskou unii, které nejsou kandidátskými zeměmi), (ii) smíšené parlamentní výbory (jsou ve styku s parlamenty kandidátských zemí nebo zemí států přidružených ke Společenství), (iii) delegace Evropského parlamentu ve Smíšeném parlamentním shromáždění AKT-EU (scházejí se v ní poslanci Evropského parlamentu s poslanci parlamentů afrických, karibských a tichomořských států), (iv) delegace Evropského parlamentu v Parlamentním shromáždění EU-Středomoří. Delegace jsou společně s dalšími orgány nástrojem společné zahraniční politiky EU.

Již od první přímých voleb v roce 1979 existují i neoficiální formy spolupráce poslanců Parlamentu tzv. „**intergroups**“ umožňující poslancům pravidelně se scházet bez ohledu na politickou příslušnost a diskutovat různá specificky zaměřená témata. I přesto, že intergroups nejsou orgány EP a nevyjadřují názor EP, jejich počet stále roste. V 90. letech byla v důsledku rostoucích obav z možných vazeb intergroups na lobbistické kruhy vytvořena pravidla, která jejich činnost a vznik regulují. Každá politická skupina v EP má omezený počet intergroups, jichž se může účastnit.¹⁶¹

Parlament pracuje ve Francii, Belgii a Lucembursku. Měsíční plenární zasedání, jichž se účastní všichni poslanci Parlamentu, se

¹⁶¹ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 78

konají ve Štrasburku, kde je „sídlo“ Parlamentu. Schůze parlamentních výborů a jakákoliv další plenární zasedání se konají v Bruselu, zatímco Lucembursko je domovem administrativních úřadů (Generální sekretariát). Zasedání pléna i výborů jsou zásadně přístupná veřejnosti. Činnost Parlamentu je organizována ve dvou hlavních fázích: 1.) příprava na plenární zasedání (provádí ji poslanci v různých parlamentních výborech, které se specializují na konkrétní oblasti činnosti EU, záležitosti určené k rozpravě jsou rovněž projednávány politickými skupinami) a 2.) plenární zasedání samotné (plenární zasedání, jehož se účastní všichni poslanci Parlamentu, se obvykle konají ve Štrasburku - jeden den v měsíci a někdy v Bruselu - dva dny). Na těchto zasedáních Parlament prověřuje navrhovanou legislativu a hlasuje o pozměňovacích návrzích předtím, než dospěje k rozhodnutí o textu jako celku. Dále na programu pléna mohou být různá „sdělení“ Rady nebo Komise nebo se projednávají různé otázky týkající se vývoje v EU nebo jinde ve světě.

Dle zakladatelských smluv má Parlament povinnost zasedat minimálně jednou ročně, zásadně počínaje druhým úterým v březnu (čl. 229 SFEU) ve Štrasburku. Parlament je též povinen se sejít první úterý měsíce následujícího po uplynutí lhůty jednoho měsíce od voleb (čl. 24 odst. 3 Aktu). V praxi však řádné zasedání EP nekončí, kromě srpna Parlament zasedá na tzv. schůzích po dobu jednoho týdne za měsíc, a to po dobu celého roku. Tyto schůze se dále člení na jednotlivá jednání. Parlament se může sejít i k mimořádnému dílčímu zasedání na žádost většiny všech svých členů anebo na žádost Rady nebo Komise. Dva týdny v měsíci jsou většinou věnovány jednáním ve výborech Parlamentu a jeden týden v politických klubech.¹⁶²

¹⁶² Dreischer S.: Das europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten. Studien zum Parlamentarismus, Nomos, Baden-Baden 2006

Evropský parlament se snaží přiblížit a představit evropské veřejnosti různými způsoby. Např. prostřednictvím Generálního ředitelství pro komunikaci a styk s veřejností Parlament nabízí možnost navštívit jej a seznámit se s jeho prací přímo v prostorách svých tří pracovních míst v Bruselu, Štrasburku a v Lucemburku. V rámci této návštěvy se občané Unie mohou zúčastnit plenárního zasedání či jiné významné události.

V každém členském státě se nachází **Informační kancelář Evropského parlamentu**. V České republice tato kancelář EP má sídlo v Praze a byla otevřena již dne 31. ledna 2003.¹⁶³

Hlavní obsahovou náplní informační kanceláře Evropského parlamentu je informovat občany Unie o politice Evropské unie, zejména o složení, strukturách, aktivitách a rozhodnutích Evropského parlamentu. Na druhou stranu má kancelář povinnost informovat o vedení Evropského parlamentu a jeho orgány o významných událostech a aktuální situaci v členském státě. Kancelář dále zajišťuje návštěvy představitelů Evropského parlamentu v České republice a udržuje kontakty s novináři a zástupci politického a společenského života včetně poslanců členského státu v Evropském parlamentu, stejně jako s vládními institucemi a státní správou. V neposlední řadě kancelář zprostředkovává odpovědi na dotazy o Evropském parlamentu, nebo na tyto dotazy odpovídá sama v rámci svých personálních a technických možností. Dále vydává informační materiály určené široké veřejnosti.¹⁶⁴

¹⁶³ Informační kanceláře parlamentu byly v kandidátských zemích otevřeny ještě před tím, než nabyly platnosti přístupové smlouvy.

¹⁶⁴ Evropská informační kancelář Evropského parlamentu v České republice, dostupné z <http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/IKEP/whoweare.html>

Dále jsou v členských státech zřizována různá **evropská centra** mající za cíl pomoci občanům EU, jako např. Evropské spotřebitelské centrum nabízející občanům Unie pomoc při řešení problému s prodejcem z jiné země EU při domáhání se spotřebitelských práv.

5.3 Právomoci Evropského parlamentu

V současné době hraje Parlament již velmi důležitou roli v institucionálním systému EU. Postupně získal téměř všechny hlavní pravomoci, kterými se obvykle vyznačuje přímo volené shromáždění v parlamentních demokraciích:

- **legislativní pravomoc** - v různé míře se podílí na vytváření a přijímání evropských právních předpisů,
- **rozpočtovou pravomoc** - rozhoduje o výši povinných a nepovinných výdajů, schvaluje rozpočet jako celek,
- **kontrolní pravomoc** - dohlíží na výkonnou moc - tzv. pravomoc demokratického dohledu. Parlament hraje již důležitou roli při jmenování Komise a může jí vyslovit jako celku nedůvěru.

Parlament disponuje nad rámec uvedených „hlavních“ pravomocí i pravomocemi dalšími. Parlamentu náleží i pravomoci **poradní** a pravomoci **v oblasti vnějších vztahů**. Parlament v aktuální podobě plní i **kreační funkci** ve vztahu k některým orgánům (zejm. pravomoci při vytváření / volbě Komise a Evropského účetního dvora a např. též pravomoc volit Evropského veřejného ochránce práv). Parlament je nepochybně též **prostorem pro diskusi** o politických i praktických problémech Unie.

5.3.1 Legislativní pravomoc

Parlament přijímá společně s Radou evropské právní předpisy. Standardní proceduru přijímání legislativních aktu představuje po přijetí Lisabonské smlouvy nově tzv. řádný legislativní postup – dosavadní procedura spolurozhodování. Tento postup staví Parlament a Radu na stejnou úroveň. V jeho rámci tyto dva orgány společně přijímají právní předpisy na základě návrhů Komise. Řádný legislativní postup je základním rozhodovacím nástrojem Parlamentu a díky němu může Parlament ovlivňovat právní předpisy Unie.

Proces přijímání právních předpisů v Unii je velmi komplikovaný a na jejich tvorbě se podílejí - Rada, Komise a Parlament. Pravidla a postupy jsou stanoveny ve Smlouvách.

Obecně můžeme konstatovat, že existují dva hlavní postupy pro schvalování nových norem EU: **řádný a zvláštní legislativní postup**. Hlavní rozdíl mezi nimi spočívá ve způsobu vzájemného působení Parlamentu a Rady. V rámci řádného legislativního procesu mají Parlament a Rada rovnocenné postavení, při zvláštní postupu, který se uplatňuje ve specifických případech, má Parlament pouze roli konzultační.

Evropská komise musí při přípravě návrhu nového zákona vybrat odpovídající postup. Rozhodnutí v zásadě závisí na právním základě návrhu - na článku Smlouvy, na němž se zakládá.

Přijetím Lisabonské smlouvy byl zrušen legislativní proces spolupráce Rady a Evropského parlamentu (tzv. kooperační proces) a tento postup již není využíván.

a) řádný legislativní postup

V rámci řádného legislativního postupu (čl. 289 SFEU) se Parlament a Rada vzájemně dělí o legislativní pravomoc. V tomto případě úloha Parlamentu a Rady je stejná a obě instituce mají právo veta. Řádný legislativní postup je složitý a v současné době při něm probíhají až tři čtení (čl. 294 SFEU). Komise zašle svůj návrh oběma institucím. Každá z nich si návrh přečte a projedná jej.

Při prvním čtení Parlament posoudí návrh Komise, zaujme svůj postoj a postoupí jej Radě. Následně posuzuje návrh Rada, jestli souhlasí s postojem Parlamentu. Rada může legislativní akt definitivně schválit. Jestliže tomu tak není, Rada přijme svůj postoj v prvním čtení a předá ho Parlamentu. V prvním čtení nejsou stanoveny žádné časové lhůty.

Ve druhém čtení musí Parlament do tří měsíců po předání rozhodnout o postoji Rady. V případě, že Parlament souhlasí s postojem Rady, je akt (zákon) přijat. Jestliže Parlament odmítne postoj Rady, zákon je definitivně zamítnut. Třetí možností je, že Parlament navrhne změny a předá návrh Radě, která musí rozhodnout do 3 měsíců. Jestliže souhlasí se změněným postojem (schválí všechny pozměňovací návrhy Parlamentu), zákon je definitivně přijat. Pokud změny navržené Parlamentem Rada odmítne (neschválí všechny pozměňovací návrhy Parlamentu), předseda Rady společně s předsedou Parlamentu svolá dohodovací výbor (do 6 týdnů). Na činnosti dohodovacího výboru se podílí Komise. Zasedání výboru a probíhající diskuse se rovněž účastní zástupci Komise. Jakmile dosáhne výbor shody, je text odeslán do Parlamentu a do Rady ke třetímu čtení tak, aby mohl nakonec být přijat jako zákon. Pokud dohodovací výbor nedospěje k dohodě, zákon není přijat. Řádný legislativní postup se využívá v rámci legislativní činnosti nejčastěji, a to např. v těchto oblastech: volný pohyb pracovníků, vnitřní trh, dopravní politika, politika

zaměstnanosti, životní prostředí, vzdělávání, kultura, zdraví, ochrana spotřebitele atd.

b) zvláštní legislativní postup

Zvláštním legislativním postupem se stala tzv. **konzultace**, při níž má Parlament vyjádřit své stanovisko k legislativnímu návrhu před tím, než bude přijat Radou. V některých případech je konzultace povinná, protože to vyžadují Smlouvy a návrh se nemůže stát zákonem, dokud k němu Parlament nevydá své stanovisko. V jiných případech je konzultace nepovinná a Komise pouze navrhuje, aby Rada Parlament konzultovala. Ve všech případech může Parlament návrh Komise schválit, zamítnout jej nebo požádat o doplnění. Pokud Parlament požádá o doplnění, zváží Komise všechny změny, které Parlament navrhuje. Jestliže přijme jakýkoliv z těchto návrhů, pošle pozměněný návrh Radě. Rada přezkoumá pozměněný návrh a buď jej přijme v původním znění, nebo jej dále pozmění. Při tomto postupu, tak jako ve všech ostatních případech, pokud Rada pozmění návrh Komise, musí tak učinit jednomyslně¹⁶⁵.

Tato procedura byla na počátku integrace pro Parlament nejdůležitější, a i když postupem doby se využívají více procedury pro Parlament silnější, přesto i v současné době je konzultací využíváno.¹⁶⁶

V některých legislativních oblastech může být Evropský parlament požádán o vyslovení souhlasu podle zvláštního legislativního postupu. Postup souhlasu byl zaveden Jednotným evropským aktem a tento postup znamená, že Rada musí před přijetím některých velmi důležitých rozhodnutí získat souhlas Parlamentu. Parlament nemůže návrh změnit, musí jej buď přijmout, nebo zamítnout.

¹⁶⁵ Články 37, 38a, 39, 53-59 Jednacího řád Evropského parlamentu

¹⁶⁶ viz. též Drulák, P.: Vývoj teorií evropské integrace. In: Acta Oeconomica Pragensia. Geneze a současnost evropské integrace, 2000, č. 5, s.115-130

Parlament má tedy právo veta, pokud vysloví s návrhem souhlas, právní akt je přijat. Postup souhlasu se používá při přijímání nových předpisů v oblasti boje proti diskriminaci a při rozhodování o doplňujících pravomocech v souladu s článkem 352 SFEU. Rovněž je postup souhlasu vyžadován jako nelegislativní postup, pokud Rada přijímá některé mezinárodní dohody.¹⁶⁷

5.3.2 Kontrolní pravomoc

Parlament uplatňuje demokratický **dohled nad** všemi činnostmi Unie. Tato pravomoc, která se týkala původně pouze Komise, byla rozšířena také na Radu EU a na orgány odpovědné za zahraniční a bezpečnostní politiku. Pro usnadnění tohoto dohledu může Parlament zřizovat dočasné vyšetřovací výbory.

Demokratický dohled vykonává Parlament již při jmenování nové **Komise**. Parlament nejprve vede rozhovory se všemi případnými novými členy a s předsedou Komise. Evropská rada s přihlédnutím k volbám do Parlamentu a po náležitých konzultacích navrhne kvalifikovanou většinou kandidáta na funkci předsedy Komise, ostatní členy nominují členské státy. Kandidáta na předsedu Komise volí Parlament většinou hlasů všech svých členů. Ostatní komisaři nemohou být jmenováni Evropskou radou bez schválení Parlamentu (čl. 17 odst. 7 SEU).

Komise je Parlamentu politicky odpovědná a Parlament může přijmout „návrh na odvolání“, kterým požaduje její hromadnou rezignaci. Návrh na vyslovení nedůvěry Komisi byl podán již několikrát. V historii proběhlo několik návrhů na vyslovení nedůvěry, všechny ale byly zamítnuty.¹⁶⁸ Parlament nemůže vyslovit nedůvěru jednotlivým komisařům.

¹⁶⁷ Čl. 74a - 74e, 81, 90 Jednacího řádu Evropského parlamentu

¹⁶⁸ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 288 - 289

Parlament vykonává kontrolu prostřednictvím pravidelných kontrolních zpráv, které mu Komise předkládá (např. všeobecné zprávy o naplňování rozpočtu, uplatňování práva Unie). Poslanci Parlamentu pravidelně kladou Komisi ústní a písemné dotazy. Komisi mohou být pokládány otázky ústně či písemně Parlamentem jako celkem i jednotlivými poslanci a Komise musí ve lhůtě tří nebo šesti týdnů odpovědět. Ústní otázky jsou zodpovězeny přímo během plenárního zasedání jedním z členů Komise. Písemné dotazy se zasílají Komisi po jejich schválení předsedou Parlamentu a jsou dvojího druhu - přednostní a obyčejné. Každý poslanec může podat nejvýše 1 prioritní otázku měsíčně. Poslanci možnosti interpelace využívají poměrně často, průměrně je ročně podáno přes pět tisíc písemných otázek a téměř tisíc ústních.

Komise předkládá Parlamentu každý rok měsíc před zahájením jeho zasedání souhrnnou výroční zprávu o činnosti Unie (čl. 233 EU). Tuto zprávu Parlament následně projedná ve veřejném zasedání.

Členové Komise navštěvují plenární zasedání Parlamentu a schůze parlamentních výborů a udržují tak nepřetržitý dialog mezi těmito dvěma institucemi.

Parlament rovněž sleduje práci **Rady**. Poslanci Parlamentu kladou Radě pravidelně písemné a ústní dotazy a předseda Rady navštěvuje plenární zasedání a účastní se důležitých rozhovorů. Vůči Radě má Parlament pouze omezené možnosti kontroly (členové jako zástupci vlád členských států jsou odpovědni zejména svým národním parlamentům).

Parlament disponuje pouze omezenými možnostmi kontroly Rady, neboť jednak její členové jako zástupci vlád členských států jsou odpovědni zejména svým národním parlamentům a jednak v

důsledku samotného charakteru Rady a jejího stále se měnícího složení.¹⁶⁹ Parlament těsně spolupracuje s Radou v určitých oblastech, jako jsou společná zahraniční a bezpečnostní politika a soudní spolupráce, dále na některých záležitostech společného zájmu, jako jsou azylová a přistěhovalecká politika a opatření v boji proti drogám, podvodům a mezinárodnímu zločinu. Předsednická země (ta země, která právě předsedá Radě) nepřetržitě Parlament o všech těchto záležitostech informuje.

Parlament může vykonávat rovněž kontrolu prověřováním žádostí od občanů a vytvářením dočasných vyšetřovacích výborů.

Parlament se v rámci kontrolní činnosti aktivně účastní každého summitu EU (zasedání Evropské rady). Při zahájení každého summitu je předseda Parlamentu vyzván, aby vyjádřil názory a postoje Parlamentu ohledně aktuálních záležitostí a bodů na pořadu jednání Evropské rady.

Do kontrolní činnosti lze zahrnout i právo jednotlivců a skupin obyvatel obracet se na Parlament jako zastupitelský sbor se svými záležitostmi. Ochrany práv je možno docílit osobním nebo písemným stykem s europoslanci. Další možností je i petiční právo (tato podání projednává a řeší petiční výbor).

Mimo politických nástrojů kontroly má Parlament podobně jako další instituce EU i několik nástrojů právních – žalob k Soudnímu dvoru. V soudním procesu má Parlament privilegované postavení.

5.3.3 Rozpočtová pravomoc

Parlament a Rada představují dvě složky rozpočtového orgánu. Společně sdílejí pravomoc nad finančními prostředky, stejně jako se

¹⁶⁹ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 288 - 289

dělí o pravomoc legislativní. Přípravné práce pro rozhodování Parlamentu v této oblasti vykonává Rozpočtový výbor ve spolupráci s ostatními stálými výbory.

Při výkonu své rozpočtové pravomoci vyjadřuje Parlament své politické priority. Rozpočet na příští rok schvaluje v prosinci. Rozpočet nevstoupí v platnost, dokud jej nepodepíše předseda Parlamentu. Parlament má rozhodující slovo při schvalování většiny výdajů v ročním rozpočtu. Parlament a Rada projednávají rozpočtové návrhy Komise ve dvou čteních (mezi květnem a prosincem) a během nich se dohodnou, kolik finančních prostředků bude vynaloženo a nač. Parlament může také rozpočet zamítnout, pokud má za to, že neodpovídá potřebám EU.

Rozpočet EU je financován z vlastních zdrojů schválených členskými státy po konzultaci s Parlamentem, to znamená, že tyto zdroje patří EU a nejedná se o příspěvky členských států.

Procedura přijímání rozpočtu se vyvíjela. Jde o komplikovaný proces. Lisabonská smlouva zrušila rozdělení na tzv. povinné a nepovinné výdaje, přičemž u první skupiny měla poslední slovo Rada, nyní je tak ohledně výdajů postavení Rady a EP rovnocenné.¹⁷⁰

Komise po získání požadavků z ostatních institucí sestaví předběžný návrh rozpočtu, který podléhá schválení Radou a Parlamentem. Pokud Parlament návrh rozpočtu schválí, je rozpočet definitivně přijat. Pokud tomu tak není, svolá se neprodleně dohodovací výbor. Jestliže výstup z dohodovacího řízení schválí obě instituce, opět je rozpočet přijat, v opačném případě jsou

¹⁷⁰ Čl. 14 SEU a čl. 310 SEU

předepsány další procedury, obvykle končící v povinnosti Komise připravit nový návrh.¹⁷¹

Parlament roční rozpočet nejen přijímá, ale také kontroluje vynakládání rozpočtových prostředků. Tuto činnost vykonává Rozpočtový výbor Parlamentu a opírá se přitom mimo jiné o zprávy Evropského účetního dvora a Evropského úřadu pro boj proti podvodům. Dohlíží na to, zda je rozpočet Unie dobře spravován, zda jsou výdaje účelné, a usiluje o úplné vymýcení podvodů a špatného řízení.¹⁷²

Nově je také ve Smlouvách zakotvena povinnost přijímání kromě ročního rozpočtu i tzv. víceletého finančního rámce. Víceletý finanční rámec určuje strop příjmů a výdajů EU na minimálně pět let. Roční rozpočty s ním musí být v souladu. I přesto, že tento rámec je přijímán Radou, musí s ním Parlament vyslovit souhlas (čl. 312 SFEU).¹⁷³

Současná struktura rozpočtů Evropské unie se odvíjí od Finančního rámce 2007–2013. Nový finanční rámec po roce 2013 by měl sladit strukturu evropského rozpočtu s politickými prioritami unie. Pouze tak bude Evropská unie schopna efektivně čelit novým výzvám, jako je globalizace, změna klimatu, demografické změny či energetická bezpečnost.¹⁷⁴

Soubor šesti legislativních norem (tzv. šestibalík“) navržený Evropskou komisí na podzim 2010 představoval pro Evropský parlament příležitost se přímo zapojit do jednání o řešení krize

¹⁷¹ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 287 - 288

¹⁷² Jacobs F., Corbett R., Shackleton M.: The European Parliament, Harper, 4th edition, 2000

¹⁷³ Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 287 - 288

¹⁷⁴ Reforma rozpočtu EU a finanční rámec po roce 2013, EurActiv 2003-2013, dostupné na: http://www.evropskehodnoty.cz/docs/EH_Reforma_rozpocetu_evropske_unie_a_financni_ramec_po_roce_2013.pdf

eurozóny, kdy většina zásadních rozhodnutí byla přijata na úrovni Evropské rady, na jejímž rozhodování se Parlament z logiky nastavení fungování Unie nepodílel. Evropský parlament se právě z tohoto důvodu chopil své příležitosti a usiloval o **nastavení přísných pravidel** pro chod eurozóny a **Paktu stability a růstu**¹⁷⁵, i přesto, že se ve svých názorech rozcházel s Radou a to předně ve vhodném nastavení mechanismů kontroly. Po několikaměsíčním jednání byl kompromisní návrh nakonec na podzim 2011 oběma institucemi schválen. Obdobně jako u ročních rozpočtů se EP nakonec podařilo dosáhnout řady ústupků ze strany Rady. Parlament např. prosadil své zapojení do tzv. evropského semestru, procedury, na jejímž základě dochází k hodnocení státních rozpočtů členských zemí Unie před jejich přijetím na národní úrovni.¹⁷⁶

Nově přijatá pravidla totiž znamenají zpřísnění Paktu stability a růstu v tom směru, že rozpočtové schodky členských zemí eurozóny nesmí s ohledem na minulé problémy eurozóny^{177,178} přesahovat úroveň 3% HDP a míra zadlužení úroveň 60% HDP. Předseda Evropského parlamentu se nechal slyšet, že přijetí šestibodového balíčku Unie posílala svoji rozpočtovou disciplínu a posunula se k opravdovému ekonomickému vládnutí.¹⁷⁹

V důsledku dalších problémů eurozóny předložila Komise v listopadu 2011 Parlamentu 2 návrhy nařízení na zpřísnění

¹⁷⁵ Pakt stability a růstu je nástroj koordinace hospodářských, resp. rozpočtových politik členských států EU, přijatý za účelem dodržování rozpočtové disciplíny v rámci hospodářské a měnové unie. Schválen na zasedání Evropské rady v Amsterdamu v červnu 1997.

¹⁷⁶ Šlosarčík I., Kasáková Z., a kolektiv: INSTITUTE EVROPSKÉ UNIE a Lisabonská smlouva, České Budějovice, Grada Publishing, a.s., 2013, s. 143

¹⁷⁷ Pakt stability a růstu utrpěl nejvíce v roce 2002, kdy rozpočtovou kázeň porušovaly Francie a Německo. Obě země se nakonec sankcím vyhnuly a dokonce iniciovaly zmírnění Paktu.

¹⁷⁸ Na počátku současné dluhové krize eurozóny stojí právě porušování rozpočtové disciplíny doprovázené falšováním statistik ze strany Řecka.

¹⁷⁹ Reforma Paktu stability a růstu prošla Evropským parlamentem, EurActiv 2003-2013, dostupné na <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/reforma-paktu-stability-a-rustu-prosla-evropskym-parlamentem-009188>

hospodářského a rozpočtového dohledu v eurozóně¹⁸⁰. Tato opatření navazují na již přijatý tzv. šestibalík. Komise navrhla jednak posílit koordinaci a dohled nad rozpočtovými procesy všech členských států eurozóny, zvláště těch a) s nadměrnými schodky a b) s vážným rizikem finanční nestability a c) těch, které se účastní programu finanční pomoci. Každá země eurozóny by měla dle tohoto návrhu nařízení obligatorně předkládat do 15.10. kalendářního roku podrobné návrhy svých rozpočtů. Rada tzv. dvoubalík rámcově podpořila v únoru 2012. Plénum EP podpořilo kompromisní verzi tzv. dvoubalíku 12. března letošního roku.¹⁸¹

Parlament vykonává také **poradní funkci**, tj. může se vyjadřovat ke všem otázkám týkajícím se Unie a přijímat knim nezávazné podněty či usnesení. Tato pravomoc nevyplývá z primárního práva, ale z pozice instituce jako zástupce evropských občanů.¹⁸²

Rovněž se Parlament projevuje i **v oblasti vnějších vztahů**, a to při uzavírání mezinárodních smluv Unie - vyslovuje souhlas s dohodami o přidružení a vyslovuje i souhlas s dohodami, které mají významný dopad na rozpočet EU. Běžná agenda zahraniční politiky je v gesci Rady a členských států a činnost Parlamentu se omezuje na vydávání doporučení a usnesení. Podpora nadpoloviční většiny poslanců je nutná pro přijetí každého státu do EU.¹⁸³

¹⁸⁰ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu v eurozóně, nebo jsou těmito obtížemi ohroženy (KOM(2011)819)

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (KOM(2011)821)

¹⁸¹ Institucionální záležitosti v únoru 2013, Euroskop, dostupné na: <https://www.euroskop.cz/8443/22074/clanek/institucionalni-zalezitosti-v-unoru-2013>

¹⁸² Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 289

¹⁸³ Viz čl. 49 SEU

Lisabonská smlouva rozšířením pravomocí Parlamentu jednoznačně posílila a upevnila jeho pozici v institucionálním systému Unie. I přes tuto skutečnost, stále platí, že jeho postavení není rovnocenné s postavením Rady a to především v oblasti rozpočtové.

Parlament disponuje již dnes všemi pravomocemi, kterými disponují obvykle parlamenty národní. Některé z pravomocí jsou však dosud značně oslabené. To platí například pro kreační (vytváření či spoluvytváření dalších orgánů) a rozpočtové pravomoci Parlamentu, které lze ve srovnání s pravomocemi národních parlamentů označit za minimální.

5.4 Evropský veřejný ochránce práv

S činností Parlamentem je úzce spjat úřad ombudsmana, který v podstatě doplňuje kontrolní pravomoc Parlamentu.¹⁸⁴

Funkce evropského ochránce práv byla zřízena Maastrichtskou smlouvou (1992). Ombudsman působí jako prostředník mezi občany a orgány EU. Má právo přijímat a vyšetřovat stížnosti od občanů EU, podniků a institucí a od kohokoliv, kdo má trvalý pobyt či sídlo v zemi EU.

Ombudsman je volen Parlamentem na obnovitelné funkční období 5 let, což odpovídá volebnímu období Parlamentu. Při výkonu své funkce je zcela nezávislý a nesmí přijímat pokyny od žádného subjektu. Veřejný ochránce práv může být odvolán z funkce Soudním dvorem na návrh Evropského parlamentu, přestane-li splňovat podmínky nezbytné k výkonu své funkce nebo se dopustí závažného pochybení. Dosud k odvolání ombudsmana nikdy

¹⁸⁴ Občanství EU a role Evropského parlamentu, kol. EUROPEUM, 2007

v historii tohoto úřadu nedošlo. Sídlem ombudsmana je sídlo Parlamentu - Štrasburk. Hlavním úkolem ombudsmana je zkoumat stížnosti, které se týkají nesprávného úředního postupu orgánů, institucí EU - s výjimkou soudních orgánů a jiných subjektů Unie. Ombudsman šetří porušení správného úředního postupu buď z vlastního podnětu, nebo na základě stížnosti.¹⁸⁵

Instituce EU a její orgány jsou povinny poskytnout ochránci práv jakékoliv informace, o něž požádá a umožnit mu přístup k příslušným dokumentům. Mohou odmítnout tak učinit pouze v oprávněných případech nutného zachování důvěrného charakteru informací.

Jestliže ombudsman zjistí, že došlo k selhání administrativy, informuje o tom dotčenou instituci a předloží návrh nebo doporučení. Dotčená instituce má tři měsíce na předložení svého podrobného stanoviska k dané věci. Příkladem „selhání administrativy“ (když instituce EU neučiní něco, co by činit měla nebo to provádí chybně, případně dělá něco, co by dělat neměla) může být např. nespravedlivý přístup, diskriminace, zneužití moci, zbytečné průtahy, nesprávný postup, nedostatečné informace nebo odmítnutí je poskytnout.

Ombudsman předloží zprávu Parlamentu a dotčené instituci. Rovněž seznámí s výsledkem šetření stěžovatele.

Každým rokem podává ombudsman Parlamentu zprávu o všech svých vyšetřováních. Tento institut svým úsilím o nejefektivnější a nejrychlejší nápravu špatné správy v institucionálním systému EU dokazuje, že důvěra v pravomoci ombudsmana je opodstatněná a náprava věcí veřejných je možná. Svědčí o tom nárůst počtu

¹⁸⁵ Čl. 228 odst. 1, odst. 2 SFEU

stížností. Evropský ombudsman se tak zařadil mezi nejlepší ombudsmanské instituce na světě.

5.5 Úřední věstník EU

Parlament je orgán Unie, který zasedá a jedná veřejně. Rozhodnutí, postoje a záznamy z jeho jednání jsou zveřejňovány v **Úředním věstníku EU**.

Texty evropského práva jsou publikovány v tomto věstníku, jehož redakci, tisk a distribuci zajišťuje Úřad pro úřední tisky Evropské unie.

Ode dne vstupu ČR do EU, t.j. od 1. 5. 2004, jsou všechny právní předpisy EU publikované v Úředním věstníku EU vyhlášovány rovněž v českém jazyce.

Vzhledem k tomu, že celá řada právních předpisů Unie je přímo aplikovatelných, je třeba, aby dostatečným způsobem byly informovány nejen orgány veřejné moci, ale i občané.

Úřední věstník EU je jednou z nejdůležitějších publikací EU. Jsou v něm vyhlášovány unijní nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska (Úřední věstník EU má čtyři hlavní části - legislativa EU, navrhovaná legislativa a jiná sdělení, doplňující informace a v příloze i diskuse Parlamentu). Toto vyhlásování funguje na stejném principu, jako jsou ve Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv vyhlášovány české zákony a smlouvy, jejichž signatářem je ČR. Pouze unijní dokumenty, které jsou vyhlášeny ve Věstníku, jsou právně závazné.

Texty právních předpisů EU jsou kromě písemné podoby zveřejňovány i na internetových stránkách. V ČR mají občané možnost nahlédnout do Úředního věstníku EU i v sídlech krajských úřadů a MHMP. Tato povinnost byla krajům a hl. m. Praze stanovena od 1. 1. 2006.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv

6. Volby do Evropského parlamentu a mandát evropských poslanců

6.1 Charakteristika a právní úprava voleb do Evropského parlamentu

Parlament jako zákonodárná instituce EU je volena již od roku 1979 přímo občany EU. S ohledem na posílenou úlohu pravomocí Evropského parlamentu je důležité, aby byl proces volby jeho členů posilován a zdůrazňován.¹⁸⁷ Zásady voleb do Evropského parlamentu upravil Akt týkající se volby zástupců Shromáždění přímým všeobecným hlasováním ze dne 20.9.1976 (evropský volební zákon)¹⁸⁸. Tento akt vstoupil v platnost 1.7.1978 poté, co byl ratifikován v členských státech. Zpoždění při ratifikacích způsobilo časovou prodlevu a posunulo termín konání prvních přímých voleb až na rok 1979. Od prvních přímých voleb se Shromáždění již běžně nazývalo Evropský parlament, v té době mělo 410 členů. Shromáždění se tedy již nazývalo Evropským parlamentem, právně se jím však stalo až poté, co vstoupil v platnost Akt o jednotné Evropě, tj. dne 1.7.1987.¹⁸⁹

V červnu 2009 proběhly zatím poslední přímé volby do Parlamentu, jichž se účastnily i dva nové členské státy EU (Bulharsko a Rumunsko). Parlament je od své zahajovací schůze v roce 2009 tvořen 754 poslanci ze všech členských států. Rozdělení křesel mezi členské státy zhruba odpovídá počtu jejich obyvatel,

¹⁸⁷ COM(2013) 126 final – SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ – Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu, str. 3

¹⁸⁸ Consolidated version of the Act of 20 September 1976 concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage, as last amended by Council Decision 2002/772/EC, Euratom of 25 June and 23 September 2002

¹⁸⁹ Blahož J. - Balaš V. - Klíma K.: Srovnávací ústavní právo, 3. vydání, doplněné a přepracované, ASPI, 2007

neproporcionálně jsou ale zvýhodněny menší státy, ve kterých na 1 europoslance připadá několikanásobně menší počet obyvatel než u zemí velkých. Podle platného znění SEU je počet členů Parlamentu stanoven na 751 (750 poslanců plus předseda) – toto ustanovení je vzhledem k účinnosti Lisabonské smlouvy aplikovatelné až na následující sedmé volební období 2014 - 2019¹⁹⁰.

Občané České republiky jsou v současném volebním období (2009-2014) zastoupeni v Parlamentu 22 europoslanci, což je o dva méně než v období předešlém. Z hlediska politického rozložení sil se jedná o víceméně vyrovnanou partii mezi levicovými českými europoslanci a pravicovými, neboť jednu polovinu mandátů ve volbách v roce 2009 získali europoslanci strany levicové – sociální demokracie a komunisté, druhou polovinu pak europoslanci strany pravého středu a středová křesťansko-demokratická strana.¹⁹¹

Poslanci jsou voleni na období **pěti let** ve všeobecných a přímých volbách. Jsou voleni občany EU v každém členském státě podle jeho vlastních volebních pravidel. Členové Parlamentu jsou voleni ve většině případů podle zásad poměrného zastoupení. I přes několik návrhů Parlamentu nebyl dosud přijat jednotný postup pro volby. Celou řadu záležitostí spojených s volbou mohou upravovat vnitrostátní předpisy - v České republice je procedura voleb upravena zákonem č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, který nabyl účinnosti dne 4.3.2003.

Zásadně však platí, že i když jsou volební úpravy různé, každý občan EU s bydlištěm v některém z členských států, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen ve volbách do

¹⁹⁰ Čl. 14 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii

¹⁹¹ Klíma, M., Outlý J.: Volby do Evropského parlamentu 2009. Plzeň, Aleš Čeněk, 2010, str.25

Parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Pokud jde o aktivní volební právo, v celé EU je stanovena stejná hranice na 18 let, u pasivního volebního práva je však hranice různá (18 až 25 let).

Zákon o volbách do Evropského parlamentu navazuje na základní volební legislativu EU. Principy voleb do Evropského parlamentu jsou zakotveny v SEU a dále ve směrnici Rady č. 93/109/ ES, kterou se stanoví podrobná opatření pro výkon práva občanů Evropské unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními občany, volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu.

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, upravuje podmínky volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu při volbách do Parlamentu na území ČR. Dříve nebylo nutné v ČR upravovat volby do Parlamentu. Vstupem ČR do EU vzniklo však automaticky občanům ČR občanství EU a tím i právo volit své zástupce do zastupitelského orgánu EU. Zákon č. 62/2003 Sb. upravuje průběh voleb do Parlamentu pouze na území ČR. Vzhledem k tomu, že poslanci Parlamentu nezastupují své domovské státy (státy původu) ani státy bydliště, nýbrž jsou reprezentanty svých voličů, čímž požívají postavení nezávislých osob, nejsou poslanci zvolení do Parlamentu na území ČR zástupci České republiky, ale jejích obyvatel.

V ČR lhůty, ve kterých je třeba volby do Parlamentu vyhlásit, aby bylo možno organizačně a technicky zvládnout přípravu těchto voleb, vycházejí z úpravy voleb do Parlamentu ČR, dané v současné době zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Forma vyhlášení voleb do Parlamentu kopíruje tedy formu

danou tímto zákonem a není dosud důvodu právní úpravu jakkoliv měnit.

Volby do Parlamentu se konají na území všech členských států v časovém úseku, který vymezuje evropský volební zákon jako dobu od čtvrtka ráno do neděle. V tomto období musí proběhnout hlasování ve všech členských státech.

Od roku 1979 do posledních voleb v roce 2009 je možné sledovat **klesající volební účast**. K volbám do Evropského parlamentu se v roce 2009 dostavilo 42,94% oprávněných voličů (v roce 1979 62%). Tento jev jednoznačně deklaruje snižující vůli a zájem občanů EU o vyjádření svého názoru při volbách.

Podruhé ve své historii se přímých voleb do Parlamentu v roce 2009 účastnili také občané ČR, avšak volební účast byla i zde relativně velmi nízká, neboť dosáhla pouhých 28,2% hlasů. Česko tak vykázalo pátou nejnižší účast z 27 členských států EU a zařadilo se do skupiny postkomunistických zemí s nejmenší volební účastí.¹⁹²

Existuje řada důvodů, které mají za následek právě snižující se volební účast, paradoxně v době, kdy Parlament má nejširší spektrum pravomocí. Jedním z hlavních důvodů je vnímání voleb ze strany občanů Unie jako tzv. „**druhořadé**“ (second order elections)¹⁹³.

Za volby prvního řádu jsou považovány volby parlamentní, které jsou přednostním politickým zájmem pro voliče evropských národních států. Vedle voleb evropských, jsou za volby druhého

¹⁹² Klíma, M., Outlý, J.: Volby do Evropského parlamentu 2009. Plzeň, Aleš Čeněk, 2010, s.31

¹⁹³ Mocek, O.: Evropský parlament jako zástupce evropského lidu? Global politics, dostupné z <http://www.globalpolitics.cz/zamereno-na-eu/evropsky-parlament-jako-zastupce-evropskeho-lidu>

řádu považovány také volby lokální a krajské, u nichž zájem voličů není zdaleka takový, jako u voleb parlamentních.¹⁹⁴

Důvodem pro druhořadost voleb do EP je též skutečnost, že většina národních politických stran kandiduje do evropských voleb méně známé politiky či nepříliš populární či nepřesvědčivé osobnosti. Ve spojení s euroskepticismem aktivně deklarovaným řadou významných osobností politického a společenského života, pak nevzniká potřeba voličů evropské volby akceptovat. Současný charakter voleb je pak postaven na hlasování o souhlasu či nesouhlasu s politikou národní vlády, evropská tematika a postoj kandidující strany k ní je pro rozhodování voličů spíše marginální záležitostí. Převažuje agenda domácí politiky. Mnohdy výsledky voleb do Parlamentu mají paradoxně větší vliv na vývoj dalšího národního politického dění, než na dění v Unii. Je zjevné, že klesající ochota voličů podílet se na evropských volbách není snad ani vyjádřením nesouhlasu s evropskou integrací, nýbrž skutečnost, že evropskou tematiku objektivně vnímají jako složitou a komplikovanou problematiku.¹⁹⁵

Za důvod nízké volební účasti v evropských volbách uvádí zpráva Komise o evropských volbách v roce 2009 skutečnost, že právo být volen ve volbách využívá pouze malý počet občanů EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. V roce 2009 takto kandidovalo pouze 81 občanů EU. Komise v návaznosti na tuto zprávu konstatovala, že občané EU, kteří chtějí volit v evropských volbách, jsou vystaveni drahým a náročným administrativním postupům. Rada dne 20. prosince 2012 přijala směrnici 2013/1/EU¹⁹⁶, kterou se změnila směrnice 93/109/ES,

¹⁹⁴ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 46-47

¹⁹⁵ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament, Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 48

¹⁹⁶ Úřední věstník L 26, 26.1.2013, s. 28

prostřednictvím níž došlo k zjednodušení administrativního postupu.¹⁹⁷

Mezi hlavní důvody klesající účasti voličů u voleb do Parlamentu se řadí nedostatečná informovanost občanů EU ze strany národních států a politických stran o evropské tematice. Nezájem voličů o tyto volby, pak vyplývá z neznalosti problematiky fungování a rozhodování orgánů v Unii. Komise se všemi svými doporučeními¹⁹⁸ prezentovanými jak politickým stranám, tak členským státům maximálně snaží, aby se situace v tomto ohledu zlepšila již před volbami v roce 2014.

6.2 Volební systém

Volební systém nepodléhá harmonizaci s právem EU, neboť se jedná o výsostné právo každého státu stanovit, jakým způsobem budou voleni na jeho území poslanci. Volby do Parlamentu se proto na území členských států konají za využití volebního systému jak **většinového**, tak systému **poměrného zastoupení**, zpravidla podle toho, jaká je úprava volebního systému v tom kterém státě v případě národního parlamentu. Nejpoužívanější z metod pro přepočítání hlasů na mandáty je D'Hondtova metoda, méně používanými jsou Hare-Niemeyerova a St. Lagueho. Kandidátní listiny mají také různé podoby, jsou používány otevřené, uzavřené nebo přísně vázané kandidátní listiny s možností kombinací. V počtu volebních obvodů dominuje varianta jednoho celostátního volebního obvodu.

¹⁹⁷ COM(2013) 126 final – SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONU – Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu, str. 9

¹⁹⁸ Viz tamtéž

Volební systém se stal dlouhodobým diskusním tématem v činnosti Parlamentu. Jeho vývoj provázely stabilně vznikající obtížnosti či nemožnost dosáhnout dohody. Zavedením přímých všeobecných voleb v r. 1979 nastala nová etapa vývoje v postavení Evropského parlamentu. Pohledem do historie je zjevné, že již proběhla celá řada širokých diskusí a návrhů na úpravu celkové koncepce jednotného volebního systému, avšak zatím bezúspěšně a tak teprve budoucnost ukáže, zda příslušná legislativa bude nakonec přijata či nikoliv.

Od 60. let minulého století Parlament opakovaně vydával své stanovisko k problematice volebního práva formou zpráv, usnesení, otázek k ústnímu či písemnému zodpovězení. Svými návrhy (1991, 1992, 1993) předloženými v souladu s čl. 138 Smlouvy o EHS působil jako hlavní navrhovatel a hybatel snah o zavedení jednotného postupu voleb. Rada přijala pouze návrh týkající se rozdělování mandátů mezi členskými státy¹⁹⁹.

Smlouva o EHS zakotvovala jednotnost v základních pravidlech voleb se společnými principy rovnosti, všeobecnosti, přímosti a tajnosti, nikoliv zavedení jednotného volebního systému pro všechny státy. V září 1976 Rada ministrů tzv. **Bruselským aktem** zavedla přímé volby do Evropského parlamentu.²⁰⁰

Přijetím výše uvedeného Aktu rozhodnutím Rady ministrů z 20. 9. 1976 byla dána k dispozici předloha provedení přímých voleb do Parlamentu, na jejímž základě se volby uskutečnily. I přes veškerou snahu nedošlo k přijetí jednotného evropského volebního systému.

¹⁹⁹ Lehmann W.,: Evropský parlament:volební postupy, Evropský parlament,
http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/institutions/article_7153_cs.htm

²⁰⁰ Tamtéž

První přímé volby do Parlamentu v roce 1979 znamenaly velký přelom v historii zastupitelského sboru evropské integrace. Parlament tím získal přímou legitimitu, stal se nezávislý na národních parlamentech členských států.

90. léta 20. století jsou charakteristická celou řadou návrhů na úpravu volebního systému. Přijetím Smlouvy o Evropské unii, posléze i její revize v podobě Amsterdamské smlouvy došlo nejen ke změně pozice Evropského parlamentu, ale i ke změně celkové koncepce a náhledu na zavedení jednotného volebního systému.

Mezivládní konference, jejímž vyústěním byl podpis Niceské smlouvy, připravovala EU na tzv. východní rozšíření, tedy přijetí velké skupiny kandidátských zemí ze střední a východní Evropy. Objevily se nové snahy o změnu volebního systému v podobě nových reformních návrhů. Jedním z nich byla Zpráva Evropské komise z ledna 2000, která hodnotila Parlament spolu s dalšími institucemi. Ve spojení s problematikou volebního systému taktéž řešila úpravy počtu členů Parlamentu s hranicí 700 poslanců. Počítala s poměrným volebním systémem a zaváděla evropské kandidátní listiny a evropský volební obvod. Volič by měl dva hlasy (národní a evropský). Zpráva svým obsahem byla výzvou vztažmo k Parlamentu k předkládání dalších návrhů na úpravu volební procedury.

Následně Parlament vypracoval zprávu (doporučení), která koncepčně odpovídala nárokům pro volby v roce 2004. Návrh byl Parlamentem v roce 2002 přijat a jako dokument A5-0212/2002 byl předložen Radě EU, která jej přejala a schválila v obdobném znění.

Snahou Parlamentu o prosazení a realizaci konání prvních přímých voleb byla zahájena první etapa vývoje parlamentní historie a právě tato snaha se stala projevem první výrazné ucelené aktivity

Evropského parlamentu. Ovšem optimistický předpoklad (zřejmý z obsahu tzv. Bruselského aktu) zavedení jednotného volebního systému a vzniku skutečných celoevropských stran, které by byly schopny vyjadřovat a hájit zájmy obyvatel Unie, se však nenaplnil. Období od roku 1979 do posledních voleb do Evropského parlamentu v roce 2009 je tak typické množstvím předložených a doposud nerealizovatelných reformních návrhů (např. tzv. Zpráva tří moudrých mužů z roku 1979, Seitlingerova zpráva či Bockletova zpráva z roku 1984).

6.3 Kandidující subjekty a volební kampaň

Evropský stranický systém představuje multiúrovňový a vzájemně propojený, ovšem pro voliče z hlediska porozumění mimořádně složitý a nepřehledný systém. Dominantními aktéry stranického systému Unie jsou národní politické strany představující relevantní kandidáty v evropských volbách. Dalšími aktéry systému jsou politické strany na evropské úrovni (tzv. eurostrany), politické skupiny v EP a další organizace sdružující národní politické strany.²⁰¹

Nařízení Rady EU a EP č. 2004/2003 terminologicky jednak vymezuje pojem politické strany, ale především upravuje podmínky pro jejich fungování a financování na evropské úrovni.

Politická strana je dle nařízení sdružením občanů s politickými cíli, přičemž musí být zastoupena alespoň z jedné čtvrtiny členských států členy Parlamentu nebo v celostátních parlamentech, či regionálních parlamentech; případně musí obdržet alespoň v jedné čtvrtině členských států min. 3% hlasů odevzdaných v každém

²⁰¹ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 49

z nich při posledních volbách do EP. Má-li být politická strana uznána na evropské úrovni, je nutné, aby měla právní subjektivitu v členském státě, v němž se nachází její sídlo.²⁰²

Nařízení dále vyžaduje dodržení shody ve volebních programech a činnostech politických stran z hlediska zásady svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu. Politická strana kromě výše uvedeného také musí splnit podmínku účasti voleb do Evropského parlamentu, nebo přislíbit, že účast zamýšlí.²⁰³

Strukturovaná spolupráce mezi alespoň dvěma politickými stranami tvoří tzv. svazek politických stran.

Od července roku 2004 mohou politické strany na evropské úrovni získávat finanční prostředky z rozpočtu Parlamentu.²⁰⁴ Parlament o podaných žádostech o tzv. grant na provozní náklady politické strany rozhoduje do 3 měsíců od podání.²⁰⁵ Z těchto grantů politické strany hradí tzv. způsobilé výdaje spojené s cíli uvedenými v politickém programu strany. Parlament pravidelně ověřuje, zda politické strany splňují podmínky pro poskytnutí grantu.²⁰⁶

Nedílnou součástí voleb je **volební kampaň** politických stran. Jde o významný proces, který v sobě zahrnuje mnohé aspekty přes oslovení voliče, po přípravu programu, organizování mítinků, výběru kandidáta až po lítě politický boj. Volební kampaň je dynamický proces, ve kterém marketing nachází své významné uplatnění. V případě evropských voleb se jedná o politický marketing spojující

²⁰² Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 49

²⁰³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2003 ze dne 4. listopadu 2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni

²⁰⁴ Čl. 10 odst. 4 Smlouva o Evropské unii a čl. 224 Smlouvy o fungování Evropské unie

²⁰⁵ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament, Brno, Masarykova univerzita, 2007, s.50

²⁰⁶ Tamtéž

marketing a politický proces. Marketingově orientovaná kampaň by měla být jasná ve třech klíčových bodech:

1. Hlavní téma kampaně a důvody proč by měl volič podpořit danou formaci.
2. Způsob předání sdělení voličům – volba distribučních kanálů, např. reklama.
3. Rozvržení práce v terénu s využitím dobrovolníků, rozdělení voličů do segmentů a cílená komunikace s označenými segmenty, včetně tzv. GOTV techniky tedy get out the vote, kdy se v poslední části kampaně politik snaží, aby ho oslovení voliči přišli skutečně zvolit.

Každá volební kampaň by měla začínat velmi důkladnou analýzou prostředí, kde se politická strana chystá kandidovat. Nezbytnost marketingového průzkumu, který napomáhá lepší formulaci celkové strategie a koordinaci kampaně, je na místě.

Funkcemi politického marketingu jsou:

- Definice produktu
- Volba distribučního kanálu
- Stanovení ceny
- Komunikace
- Management zpravodajství
- Alokace zdrojů
- Management paralelních kampaní
- Management vnitřní soudržnosti

Kandidát musí znát prostředí, ve kterém se o mandát uchází. Je nezbytné najít způsob, jak komunikovat s občanem a jak mu zprostředkovat volební program. V případě definice produktu dochází k překrývání evropské úrovně s problémy národními. Dochází pak k tomu, že volič získává od kandidáta smíšené sdělení.

Je tedy vhodné najít dostatečně známé lokální téma korespondující s evropským prostředím.²⁰⁷

Je mnoho typů kampaní a odlišují se jak finanční, tak časovou náročností. Kampaň se soustředí buď na samotného kandidáta, politickou stranu, image či obsahovou (programovou) stránku. Někteří jednotliví politici v průběhu kampaně využívají podporu rodiny či přátel a kampaň je tak vedena v osobní rovině. V tomto případě pak ustupuje do pozadí stranická příslušnost a kampaň je postavena na kvalitách a osobnostech kandidátů a jejich programových prioritách. Je nutné zvolit vhodný distribuční kanál, jímž dojde k oslovení voliče. S tím souvisí i stanovení ceny, tedy podmínky, za kterých bude volič ochoten dát svůj hlas. Podstatnou součástí volební kampaně jsou komunikační techniky. V tomto případě lze využít médií (management zpravodajství). Další možností je realizovat „kampaň na ulici“ a využít metody tzv. „door to door“ nebo „canvassing“. Ve své podstatě jde o osobní kontakt kandidáta s voličem. Tento způsob volební kampaně může mít několik forem. Kandidát sám vyjde do ulic či dobrovolníci mohou obcházet domy a oslovovat voliče. Metoda osobního kontaktu má velmi zásadní význam, byť je náročná na čas a lidské zdroje. Každá volební kampaň má omezené finanční prostředky i lidské zdroje, proto, aby byla kampaň vedena kvalitně, je nezbytné se soustředit na systematickou práci se zdroji (alokace zdrojů).²⁰⁸

Lze tedy říct, že tzv. ideální volební kampaň do Evropského parlamentu je taková, která zasáhne voliče natolik, že si vytvoří vazbu k politickému kandidátovi, v důsledku čehož mu volič dá svůj

²⁰⁷ Volby do Evropského parlamentu: Co mohou změnit? Evropské hodnoty, <http://www.evropskehodnoty.cz/docs/publikace.pdf>

²⁰⁸ Tamtéž

hlas s pocitem, že svým konáním se spolupodílí na něčem mimořádném.

6.4 Mandát evropských poslanců

Okamžik vzniku a zániku mandátu poslance Parlamentu upravuje evropský volební zákon. Příslušné ustanovení převzal i náš volební zákon. **Mandát** poslance Parlamentu vzniká zahájením první schůze Parlamentu v novém pětiletém funkčním období Parlamentu.

Jak jsem se již zmínil, poslanci se v Parlamentu sdružují do několika politických frakcí, a to dle politické příslušnosti, nikoli dle příslušnosti státní. Svůj mandát vykonávají nezávisle - nejsou vázáni pokyny politické strany, za kterou byli zvoleni či politické frakce v Evropském parlamentu, jejímiž členy se stali. Jednací řád Evropského parlamentu definuje pozici poslance, jako základní entity parlamentu.

Mandát evropského poslance je z důvodu zachování institucionální rovnováhy neslučitelný s řadou funkcí, jmenovitě členstvím ve vládě národních států, funkcemi v dalších institucích EU a pozicí zaměstnance EU.²⁰⁹ Funkce poslance EP byla poměrně dlouhou dobu po zavedení přímých voleb slučitelná s národním poslaneckým mandátem. Jedná se o tzv. „duální mandát“. Rada EU v roce 2002 tuto dualitu zrušila.

Ve volebním zákoně č. 62/2003 Sb. je obsažena úprava neslučitelnosti funkce poslance Parlamentu zvoleného na území ČR s jinými funkcemi a úřady. Řešena je v něm i situace, kdy se

²⁰⁹ více informací na Evropský parlament, dostupné z:

<http://www.eu2009.cz/cz/about-the-eu/eu-institutions-and-bodies/european-parliament/evropsky-parlament-533/index.html>

v průběhu funkčního období Parlamentu uprázdní mandát poslance zvoleného na území ČR.

Charakteristické pro členy EP je tzv. **opakovaný mandát**. Řada poslanců svou funkci vykonává dvě i více volebních období (příkladem je dánský euroskeptik Jens Petter Bonde působící v EP již od prvních přímých voleb v roce 1979).²¹⁰

Velmi složitou otázkou je finanční postavení europoslanců. Do roku 2005 měl každý poslanec jiné **finanční ohodnocení** podle vnitrostátních právních předpisů, neboť Rada nebyla schopna se do této doby shodnout na jednotném předpisu, jenž by upravoval podmínky výkonu funkce poslance. Teprve v roce 2005 byl přijat jednotný statut poslanců, který potvrdil sjednocené záležitosti. Především nově zavádí od volebního období 2009-2014 shodné odměňování poslanců z rozpočtu EU, přičemž plat je nastaven na 38,5% ročního platu soudce Soudního dvora, tj. zhruba 85 tisíc eur.²¹¹

Imunita členů Evropského parlamentu je zakotvena v Protokolu o výsadách a imunitách ES z 8. dubna 1965. I přes snahy samotného Parlamentu „aktualizovat“ platnou úpravu a odstranit z ní národní rozměr nebyl Protokol dodnes změněn. Podstata poslanecké imunity spočívá v tom, že zástupci lidu mají určitá práva a záruky posilující výkon jejich funkce a umožňující jim neohroženě plnit jejich poslanecký mandát. Imunitou je zajištěna svoboda projevu a nezávislost poslanců při výkonu jejich mandátu.

Poslanec EP požívá na území „svého“ členského státu imunitu jako poslanec vnitrostátního parlamentu. Na území ostatních členských

²¹⁰ Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament, Brno, Masarykova univerzita, 2007, s. 74

²¹¹ Klíma K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 283

států je vyloučeno jeho stíhání a zadržení pro názory a hlasování v průběhu jeho funkce. Poslanecká imunita se nevztahuje na trestné činy a tudíž nechrání poslance před soudním řízením pro případ, že poruší zákon. Vnitřní řád EP stanoví podmínky, za nichž imunita může být zrušena a to na žádost některého členského státu. Parlament může poslance zbavit poslanecké imunity, aby dotyčná osoba mohla být souzena.²¹²

6.5 Politický dopad voleb na politické frakce v Parlamentu (silné a slabé evropské politické strany)

O přízeň voličů se ucházejí jak politické strany v jednotlivých zemích, tak i nezávislí kandidáti. Tito zvolení kandidáti politických stran se dle svého politického zaměření sdružují v Evropském parlamentu do tzv. politických frakcí. V období 2009-2014 působí v Evropském parlamentu sedm politických frakcí a nezařazení poslanci.²¹³ Europoslanci tak nezastupují své národní zájmy, nýbrž zájmy celoevropské. Pro vznik frakce je podle jednacího řádu Parlamentu zapotřebí minimálně 25 poslanců z nejméně 7 členských států. Není dovoleno být členem více než jedné politické skupiny.²¹⁴

Politické frakce v Parlamentu lze rozdělit do dvou skupin. První tvoří frakce evropských politických stran s vlastní evropskou organizační strukturou, které existují nezávisle na Evropském parlamentu (např. Evropská lidová strana, Strana evropských socialistů, Evropská federace stran zelených apod.). V druhé skupině jsou zastoupeny frakce sdružující zástupce národních stran pouze v rámci Parlamentu. Lze konstatovat, že frakce v Parlamentu

²¹² Svoboda, P.: Úvod do evropského práva. 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011, s. 61

²¹³ Klíma K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 284

²¹⁴ Útvar ministra pro evropské záležitosti Odbor koncepcí a analýz: Frakce v Evropském parlamentu po volbách v červnu 2009, dostupné z:

<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/Frakce-v-EP-po-volbach-2009.pdf>

jsou volnými sdruženími národních politických stran, přičemž stranická disciplína se týká 60-70% případů hlasování.²¹⁵

V červnu 2009 se tedy všech 736 nově zvolených poslanců do Evropského parlamentu přerozdělilo, podobně jako v minulém volebním období do výše uvedených 7 frakcí. V zásadě nedošlo k radikální změně politické mapy. Dvě nejsilnější frakce se přejmenovaly, dvě frakce se sloučily do jedné a jedna frakce je zcela nová, neboť byla částečně vybudována na zbytcích několika zaniklých skupin (Evropa svobody a demokracie). Po odchodu britských konzervativců a české ODS se dosavadní největší frakce Evropská lidová strana a Evropští demokraté (EPP/ED) nazývá Evropská lidová strana (EPP) a dále pak Strana evropských socialistů (PES) se přejmenovala na Pokrokovou alianci socialistů a demokratů (S&D). Přibližně polovina poslanců svůj předchozí mandát obhájila.²¹⁶

V současnosti působí v Parlamentu dvě **nejsilnější politické frakce** *Evropská strana lidová (EPP)* s 265 poslanci z 26 zemí EU a *Pokroková aliance socialistů a demokratů (S&D)* se 184 poslanci z 26 zemí EU.²¹⁷ Hlavními společnými politickými tématy jsou především prosperita Evropy, znovunastartování ekonomiky EU, sociální Evropa a bezpečnější Evropa.

Evropská strana lidová (EPP) je stabilně nejsilnější stranou již od voleb v roce 1999. Původními členy byli poslanci za křesťansko-demokratické strany, k nimž se postupně přidávali strany středové či konzervativní. Po volbách v roce 2009 však konzervativci vytvořili

²¹⁵ Útvar ministra pro evropské záležitosti Odbor koncepcí a analýz: Frakce v Evropském parlamentu po volbách v červnu 2009, dostupné z:

<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/Frakce-v-EP-po-volbach-2009.pdf>

²¹⁶ Tamtéž

²¹⁷ Klíma K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 284

vlastní skupinu, neboť docházelo k různorodosti názorů na směřování a vývoj Evropské unie. Nyní je EPP jednotně shodná v prohlubování integrace. Nejsilnější skupinou do voleb v roce 1999 byla **Progresivní aliance socialistů a demokratů (S&D)**, která sdružuje členy sociálnědemokratických a socialistických stran. Přes různorodost v názorech se tato skupina obecně vyjadřuje pro prohlubování integrace.²¹⁸

Je zjevné, že výše uvedené nejsilnější frakce mají významný vliv v rozhodovacím procesu Parlamentu, většina rozhodnutí je předjednána právě největšími skupinami a pak je společně odhlasována.²¹⁹ Ve své podstatě sehrávají důležitou roli ve vytváření a přijímání evropských právních předpisů v rámci legislativního procesu, mají vliv na fungování Parlamentu. Silné politické skupiny se tak významným způsobem spolupodílejí na moci Evropské unie.

S ohledem na nižší rozložení sil mají **slabé evropské politické strany** menší význam při spolurozhodování v legislativním procesu a jejich vliv na moc v Unii je podstatně nižší. Z hlediska rozhodování na základě pravomocí daných Parlamentu je zejména **Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu (ALDE)** jakýmsi jazýčkem na vahách.²²⁰ Své postavení v Parlamentu má již od prvních přímých voleb do Parlamentu (původně pod jinými jmény). Tvoří ji 84 poslanců z 19 zemí – zástupců liberálních centristických a pravicových stran se silně proevropským programem²²¹

²¹⁸ Klíma K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 284

²¹⁹ Tamtéž

²²⁰ Útvar ministra pro evropské záležitosti Odbor koncepcí a analýz: Frakce v Evropském parlamentu po volbách v červnu 2009, dostupné z:

<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/Frakce-v-EP-po-volbach-2009.pdf>

²²¹ Klíma K. a kol: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 285

Mezi další byt' slabé, ale pro komplexní ucelení Parlamentu významné frakce po volbách v roce 2009 patří skupina *Zelených/Evropské svobodné aliance (Greens/EFA)* s různorodým členstvím od čistě levicových po nevyhraněné poslance. Prioritou je především oblast životního prostředí a větší autonomie regionů. Zastoupení má v 55 poslancích ze 14 zemí. *Evropská konzervativní a reformní skupina (ECR)* s 54 poslanci z osmi zemí má výrazné konzervativní a euroskeptické rysy. Rozhodně není příznivcem dalšího prohlubování integračního procesu. Opatrnými zastánci integrace jsou poslanci z ne příliš soudržné skupiny konfederace *Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice (GUE-NGL)*. Klade důraz na spolupráci v sociální oblasti a v životním prostředí. Má 35 poslanců z 13 zemí z krajně levicových či komunistických stran a některých skandinávských zelených. Výrazně pravicová a silně kritická vůči Evropské unii je *Evropa svobody a demokracie (EFD)* s 30 poslanci z devíti zemí. Vznikla po volbách v roce 2009.

Někteří poslanci nejsou členy žádné skupiny, v tomto případě hovoříme o *nezařazených (tzv. non-insripts)*. V Parlamentu je těchto poslanců celkem 28 z devíti zemí. Důvodem jejich nezařazení je skutečnost, že tito poslanci se nedokázali shodnout na vytvoření společné frakce / klubu (zejména pro nekompatibilitnost jejich politických postojů).²²²

V závěru této kapitoly je možné konstatovat, že Evropský parlament je přímo volen občany jednotlivých členských států a z tohoto úhlu pohledu splňuje podmínku legitimního orgánu zastupujícího občany EU.

²²² Klíma K. a kol.: *Evropské právo*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 285

7 Občanství Unie a práva s ním spojená

7.1 Evropské občanství – vymezení a povaha

Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu. Zaměření na občany se promítá i do nové definice poslanců Evropského parlamentu, jakožto „zástupců občanů Unie“. Lisabonská smlouva v návaznosti na to posiluje pravomoci Evropského parlamentu tím, že upevňuje jeho úlohu předně v zákonodárném procesu.²²³ Kvalita demokracie a legitimita moci v Unii je přímo odvislá od kvality vztahu mezi občany Unie a jejími institucemi.

Podněty k zavedení institutu evropského občanství provázely evropský integrační proces v různé míře již od samého jeho počátku. V 70. letech se Společenství začala zabývat myšlenkou vytvoření evropského občanství jako prostředku institucionalizace evropské identity. Další dění ve Společenství mělo vliv na charakter diskutovaných a zamýšlených práv navázaných na evropské občanství. Prim hrála nejprve v souvislosti s prosazením přímých voleb do Parlamentu především práva politická, později v osmdesátých letech v návaznosti na dokončení vnitřního trhu to byla práva hospodářská.²²⁴

Diskuse o evropské identitě vyvrcholily přijetím Smlouvy o Evropské unii v Maastrichtu v roce 1992.²²⁵ Evropské občanství bylo zařazeno

²²³ COM(2013) 126 final – SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONU – Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu, str. 2

²²⁴ Wiener, A Making Sense of the New Geography of Citizenship: Fragmented Citizenship in the European Union. In Theory and Society Special Issue on Recasting Citizenship (Aug. 1997) Str. 538 – 544; dostupné z: <http://www.springerlink.com/content/>

²²⁵ Dočkal, V., Kaniok, P., Závěšický, J.: Evropský parlament. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 105 a str.108

do jejího prvního pilíře v rámci Hlavy II obsahující ustanovení pozměňující Smlouvu o založení EHS a upraveno následovně:

1. *Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu je občanem Unie.*
2. *Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené touto smlouvou.*²²⁶

Vytvoření institutu evropského občanství a jeho zakotvení v primárním právu je jedním z důležitých kroků přiblížení Evropské unie občanům, zároveň však historickým mezníkem ve vnímání konceptu občanství, neboť občanství bylo do tohoto okamžiku definováno jako výhradní vztah mezi jednotlivcem a státem. V případě evropského občanství však ve vztahu s jednotlivcem není stát, ale Unie - útvar sui generis založený na prvcích mezinárodní organizace, federace a konfederace.²²⁷ Občanství tím tak ztratilo svůj základní rozměr příslušnosti ke státu.²²⁸

Čl. 8 SEU upravující institut občanství byl přijetím Amsterodamské smlouvy doplněn o následující ustanovení:

*„občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje státní příslušnost členského státu“.*²²⁹

Tímto citovaným ustanovením došlo k upřesnění vztahu občanství Unie a občanství členských států. Občanství Unie se odvozuje od občanství některého členského státu a doplňuje jej. Státní občanství se přistoupením k Unii automaticky rozšiřuje o nově přiznaná

²²⁶ Čl. 17 Smlouvy o Evropské unii v konsolidovaném znění

²²⁷ Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská unie. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. str. 9.

²²⁸ Klíma K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 45

²²⁹ Čl. 8 SEU v konsolidovaném znění

občanská práva Unie. I občané s dvojitým občanstvím, z nichž alespoň jedno je občanstvím členského státu Unie, jsou občany Unie a mají odpovídající práva. Udělení či přiznání občanství konkrétního členského státu je ve výlučné kompetenci státu.

Lisabonská smlouva úpravu evropského občanství nemění ani nedoplňuje. Zdůraznila a posílila však roli občanů v Unii, neboť zavedla tzv. dvojí legitimitu Unie. Legitimita Unie je tak nově odvozována nejen od států, ale i od občanů.

Bez povšimnutí by neměla zůstat ani ta skutečnost, že to byla Lisabonská smlouva, která přiznala Listině základních práv a svobod EU obsahující mimo jiné katalog práv spojených s evropským občanstvím závaznost a stejnou právní sílu jako má sama smlouva. Listina základních práv EU byla přijata jako nezávazný dokument na konferenci v Nice v roce 2000.

Občanem Unie je tak podle současné právní úpravy každá osoba, která má státní příslušnost členského státu. Charakteristickým znakem občanství Unie je jeho derivativní a komplementární povaha. Tyto znaky jej odlišují od občanství státu.

7.2 Práva spojená s občanství Unie

Občanství Unie na sebe váže řadu práv. Unie všem svým občanům zaručuje právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, aktivní a pasivní volební právo do komunálních zastupitelstev členských států a do Evropského parlamentu, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterékoli země Unie, pokud ve třetí zemi neexistuje diplomatické zastoupení vlastního státu, dále pak petiční právo k Evropskému parlamentu a v neposlední řadě také právo obracet se se stížnostmi na evropského veřejného

ochránce práv. Občanské povinnosti ve Smlouvách zakotveny nejsou.

Výše uvedená práva spojená s občanstvím Unie jsou téměř všechna také garantována Listinou základních práv a svobod Unie. Obsažena jsou v její hlavě V – nazvané Občanská práva.

V následující pasáži se budu vzhledem k zaměření své práce věnovat pouze vybraným právům občanů Unie, předně tomu, jenž spojuje občany s „mocí parlamentní“ a s parlamentarismem v širším smyslu, tj. zejm. právu volebnímu, petičnímu a občanské iniciativě.

7.3 Volební právo

S občanstvím v Evropské unii je mimo jiné spjato právo občanů účastnit se jak místních, tak voleb do Parlamentu a to napříč Uníí na základě trvalého pobytu v kterémkoli ze členských států.

Základem právní úpravy volebního práva a voleb do Parlamentu je dodnes pouze jednou novelizovaný Akt přijatý Radou v roce 1976.²³⁰

Aktuální podobu úpravy volebního práva na úrovni primárních pramenů představuje čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU. Volební právo je zakotveno také v Listině základních práv a svobod EU. Na úrovni sekundárních pramenů je úprava obou druhů voleb zakotvena ve směrnících. Pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu pro občany EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, upravuje **směrnice 93/109/ES**. Pravidla pro výkon práva volit a být volen v obecních

²³⁰ Rozhodnutí Rady č. 2002/772/ES z 25. června a 23. září 2002

volbách pro občany EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, stanovila **směrnice 94/80/ES**.

Východiskem úpravy volebního práva v jednotlivých členských státech jsou právní předpisy unijní. Jak jsem uvedl již i v předešlé kapitole tyto předpisy vymezují pouze základní znaky volebního systému do Parlamentu. V ostatním je v důsledku absence unijní úpravy dána členským státům volnost. Členské státy jsou tak při konkretizaci volebních pravidel na vnitrostátní úrovni pouze povinny dodržet stanovené unijní mantinely.

Zavedení volebního práva do Parlamentu přispělo v první řadě k legitimizaci této instituce, kdežto prosazení voleb na místní úrovni především k odstranění překážek volného pohybu osob. Občanům Unie jsou garantována i **další práva** jako např. právo komunikovat s institucemi EU, obracet se na ně a obdržet odpověď v jednom z úředních jazyků EU; právo na přístup za určitých podmínek k dokumentům Evropského parlamentu, Evropské komise a Rady; právo na rovný přístup k veřejné službě EU, v neposlední řadě platí zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.

7.4 Petiční právo

Petiční právo patří mezi základní politická práva všech demokratických států a jako takové garantuje jejich občanům jistou formu participace na řízení a fungování státu. Jako významný nástroj participativní demokracie bylo tudíž petiční právo rovněž vtěleno do zakladatelských dokumentů EU.

Petici může ve věci, která spadá do oblasti činností Unie, předložit Evropskému parlamentu každý občan Unie, dále pak každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem

v některém členském státě, pokud se jich předmětná věc spadající do oblasti činnosti Unie přímo dotýká.²³¹

Zpracováním petic se zabývá dle Jednacího řádu EP petiční výbor Parlamentu.

Petice může mít podobu individuální žádosti, stížnosti či být pouze připomínkou k uplatňování právních předpisů EU nebo výzvou k Parlamentu, aby se v určité záležitosti vyjádřil. Petice musí být napsána v jednom z úředních jazyků Unie.

Předmětem petice jsou otázky veřejného či soukromého zájmu. Jedná se například o otázky životního prostředí, ochrany spotřebitelů, volný pohyb osob, zboží, kapitálu a služeb a vnitřního trhu, zaměstnanosti a sociální politiky. Peticí je možné řešit i otázky v oblasti práva evropských občanů, která vyplývají ze smluv, dále pak uznávání odborné kvalifikace a dalších otázek týkajících se provádění právních předpisů EU.²³²

Petice tak umožňují upozornit na případy porušování práv evropských občanů ze strany členských států, místních úřadů nebo jiných institucí.²³³

Petiční výbor Parlamentu zkoumá, zda petice splňuje předepsané náležitosti jak formální, tak obsahové. Na základě tohoto přezkumu následně výbor rozhoduje o přípustnosti/nepřípustnosti petice. Pokud výbor dospěje k závěru, že podmínky splněny nejsou, prohlásí petici za nepřipustnou, uvědomí o tom předkladatele petice

²³¹ Viz čl. 227 SFEU

²³² O Parlamentu. Evropský parlament, dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/00533cec74/Petitions.html>

²³³ Klíma, K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 366

a upozorní ho na možnost se s návrhem obrátit na jiný vnitrostátní nebo mezinárodní orgán.

V rámci posuzování petic zpravidla Petiční výbor požádá Komisi o poskytnutí příslušné informace nebo o vydání stanoviska k bodům, které vznesl předkladatel petice. Někdy dochází i ke konzultacím s ostatními parlamentními výbory. To je nutné v případě petic požadujících změnu právních předpisů. Petiční výbor též může uspořádat slyšení nebo vyslat své členy na vyšetřovací mise.²³⁴ Pokud je shromážděno dostatečné množství informací a petice není nepřijatelná, je její projednání zařazeno na program schůze Petičního výboru, které se zúčastní i zástupci Komise. Ti učiní ústní prohlášení a vyjádří se ke své písemné odpovědi na otázky vznesené peticí. Následně mají členové Petičního výboru možnost pokládat zástupcům Komise otázky.²³⁵ Některé petice vyžadují individuální přístup. V těchto případech Komise přímo kontaktuje příslušné orgány či předá případ stálému zástupci dotčeného členského státu za podmínky, že je pravděpodobné tímto způsobem případ vyřešit. Výsledkem petice může být rovněž politická akce Parlamentu nebo Komise.²³⁶

Pokud se petice týká porušení práva vyplývající ze smluv, může Komise zahájit soudní řízení. Výsledkem je závazné rozhodnutí Soudního dvora EU.

Předkladatel petice obdrží vždy od výboru relevantní odpověď, v níž jsou uvedeny výsledky činnosti, jež byla na jejím základě zahájena.

²³⁴ Genta, C. Petiční právo, Evropský parlament, dostupné z http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/citizen/petition/article_7179_cs.htm

²³⁵ Klíma, K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 368

²³⁶ Tamtéž

V roce 2011 obdržel Evropský parlament celkem **2091 petic**, z nichž zaregistrovaných nebo přípustných pak bylo 1414. Ze zprávy britského konzervativce Giles Chichester o činnosti Petičního výboru v roce 2011 vyplývá, že snížení počtu zaregistrovaných petic způsobilo zavedení nového systému filtrování petic Petičním výborem v červnu 2011. Registrované petice v roce 2011 se týkaly domnělého porušování základních práv, životního prostředí a porušování pravidel vnitřního trhu. Největší počet petic tradičně přišel od občanů Německa, Španělska, Itálie a Polska, naopak nejméně jich podali občané Lotyšska, Estonska, Lucemburska a Kypru. Češi poslali v roce 2011 Evropskému parlamentu **10 petic** a Slováci 7 petic.²³⁷

Povinností Evropského parlamentu je informovat o své činnosti občany EU, stejně tak ostatní instituce. Z důvodu transparentnosti se v Parlamentu oznamují nejen hlavní rozhodnutí o postupech orgánů EU, ale i zaregistrované petice.²³⁸

7.5 Občanská iniciativa a její uplatnění

Evropský parlament jakožto zástupce občanů silně podporoval návrh, aby se občanská iniciativa stala součástí²³⁹ Lisabonské smlouvy a tím umožnila větší zapojení občanů do procesu rozhodování na evropské úrovni.

Ratifikace Lisabonské smlouvy přinesla některé nové významné prvky participativní demokracie. Kromě vzniku petičního práva

²³⁷ O Parlamentu, Evropský parlament, dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/content/20121116STO55708/html/2091-petic-Evropsk%C3%A9mu-parlamentu-v-roce-2011>

²³⁸ Klíma, K. a kol.: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011, s. 368

²³⁹ Šlosarčík I., Kasáková Z., a kolektiv: INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE a Lisabonská smlouva, České Budějovice, Grada Publishing, a.s., 2013, s. 145

uplatnitelného směrem k institucím EU, jakožto přímé vazby občanů EU na Parlament a nepřímé vazby skrze instituci evropského ombudsmana (viz kapitola 5 Evropský veřejný ochránce práv), je jednou z nejvýznamnějších inovací tzv. občanská iniciativa. Tato nová forma veřejné účasti pro evropské občany může být využívána od 1. dubna 2012.

Občané Unie mohou iniciovat a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.²⁴⁰ K iniciativě je třeba připojit alespoň jeden milion podpisů občanů EU pocházejících z alespoň sedmi různých členských států (každý stát má svůj limit).

Signatáři iniciativy mohou být všichni občané EU, tedy příslušníci členských států, kteří musí dosáhnout věku, který je opravňuje k účasti ve volbách do Parlamentu. Konkrétní pravidla a postupy, jimiž se občané a orgány Unie řídí, jsou specifikovány v nařízení přijatém Parlamentem a Radou EU v únoru 2011.²⁴¹

Komise je povinna iniciativu do tří měsíců od jejího doručení posoudit. Po důkladném projednání obsahu iniciativy a následném veřejném slyšení, kdy organizátoři touto formou představí iniciativu v Evropském parlamentu, vydá Komise oficiální vyjádření ve formě sdělení. Obsahem sdělení je uvedení a odůvodnění dalších kroků Komise, jež hodlá v odezvě na iniciativu podniknout. Sdělení přijímá kolegium komisařů a je zveřejněno ve všech úředních jazycích Unie.²⁴²

²⁴⁰ čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii

²⁴¹ viz. nařízení EP a Rady EU č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě

²⁴² viz. nařízení EP a Rady EU č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě

Stěžejní v dalším osudu iniciativy zůstává rozhodnutí Komise. Právní předpis vzejde z evropské občanské iniciativy tehdy, pokud se Komise rozhodne předložit návrh právního předpisu legislativnímu orgánu a ten jej následně schválí.

Ještě před přijetím zákona se objevovaly skeptické názory, že jde jen o „lepší petici“. Rovněž se objevily obavy, aby občanská iniciativa nemohla zvrátit základní principy EU. Těmto obavám se snaží předcházet nařízení o občanské iniciativě, které stanovilo, že iniciativa nesmí být v rozporu s hodnotami EU či mimo rámec pravomocí EU, dále pak nesmí být bezdůvodná či šikanózní²⁴³. Nařízení nespécifikuje konkrétní oblasti, jichž by se iniciativa mohla dotýkat.

I přesto, že evropská legislativa nedala zavedením občanské iniciativy občanům Unie zákonodárné právo, je přinejmenším vhodné za daných podmínek vnímat evropskou občanskou iniciativu alespoň jako nástroj umožňující občanům přimět nejen Komisi, ale také média a širokou veřejnost, aby soustředily svoji pozornost určité problematice či tématu a rozvinuly tak celoevropskou diskuzi.

7.6 Existuje evropský národ?

V závěru této kapitoly bych se rád ještě pozastavil nad otázkou tzv. evropského národa.

Exaktně definovat národ je velmi obtížné. Národ je tradičně vnímán jako společenství lidí hlásící se ke stejné národnosti, jejichž společnými rysy jsou společný jazyk, tradice, dějiny, kultura,

²⁴³ Česko je o krok blíž k zavedení evropské občanské iniciativy, EURAKTIV. Dostupné z

<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/cesko-je-o-krok-bliz-k-zavedeni-evropske-obcanske-iniciativy-009742>

území.²⁴⁴ Je chápán jako vyjádření určité kolektivní identity. Výrazem členství v takto organizovaném společenství je státní občanství, od něhož se odvíjí právní postavení jednotlivce, resp. soubor jeho práv a povinností.

Vymezit tzv. evropský národ v tradičním smyslu není možné. Chybí mu nejen společná minulost, kultura či společný jazyk, ale i ostatní znaky spojené s národem. I přesto se však stal novodobým fenoménem, na jehož vzniku má významný podíl proces evropské integrace a snaha „shora“ jej vytvořit.

Charakteristickým znakem dnešní Evropské unie je rozmanitost. Evropská unie je mozaikou skládající se ze „směsice“ národů, etnických skupin, kultur, tradic a v neposlední řadě jazyků. Nemyslím si, že se do dnešního dne podařilo vytvořit evropský národ v pravém slova smyslu a to právě v důsledku absence charakteristických znaků, ale třeba i v důsledku neexistujícího evropského veřejného mínění. Evropská identita je tvořena identitami jednotlivých národů. K tomu, aby se občané členských států Evropy pokládali za evropský národ, tak jako třeba občané Francie za francouzský národ vede ještě dlouhá cesta, kterou není dle mého názoru možné uměle urychlit.

Jedná se o proces neustále se vyvíjející a proto je možné, že do budoucna bude evropský národ vytvořen, zatím však neexistují žádné viditelné signály pro realizaci této myšlenky.²⁴⁵

I přesto, že k evropskému národu vede dle mého názoru dlouhá cesta, došlo v evropském prostoru v průběhu evropské integrace postupem času k vytvoření evropské veřejnosti. Otázka existence

²⁴⁴ Giddens, A.: Sociologie. Praha : Argo, 1999. str.336

²⁴⁵ Vít, M.: Co je evropský lid, Global Politics, [cit. 2009-05-25], dostupné z: <http://www.globalpolitics.cz/zamereno-na-eu/co-je-evropsky-lid>

evropské veřejnosti je v Unii předmětem diskuse již několik let a v poslední době je stále aktuálnější.

Vymezení evropské veřejnosti je spojováno s vymezením veřejného prostoru, tj. prostoru mezi občanem a politickým rozhodovacím prostorem, jinak řečeno prostředím, kde dochází k veřejné debatě legitimizující politická rozhodnutí a ke snižování demokratického deficitu. Veřejný prostor tak zprostředkovává vazbu mezi politikou a interakcí občanů. Na tomto zprostředkovávání se podílí řada aktérů, mezi nimiž dominují především média (tisk, rozhlas, televize).²⁴⁶ V této souvislosti je nutné uvést, že ne vždy se médiím daří tuto vazbu navazovat, tím méně upevňovat a shledávám právě v tomto aspektu výrazné nedostatky. Je zřejmé, že celoevropská politická témata se v médiích objevují velmi sporadicky (to platí zejména pro televizi, tištěná média jako deníky a časopisy některá evropská témata zpracovávají více). Pro veřejnost a potažmo média jsou atraktivnější a lépe pochopitelná politické otázky diskutované na regionální či národní úrovni. V procesu přiblížení rozhodovacích procesů v Unii občanům tak na média nelze nyní příliš spoléhat.²⁴⁷ Jedná se však víceméně o téma sociologické a politologické, kdy hlubší analýza by již přesahovala předmět mé práce.

Nicméně otázkou pro další rozvoj zůstává, proč občané Unie nejeví o evropská témata velký zájem a kde na spojnici evropské instituce – média – občané Unie je problém, resp. nedostatek a v důsledku toho odcizení. Na druhou stranu je nutno podotknout, že i přes určité stále přítomné odcizení Unie a evropské veřejnosti, veřejnost značku „euro“ vnímá ve spoustě směrů jako pozitivní, což se jeví jako dobrý základ pro tvorbu evropského povědomí.

²⁴⁶ Nikodem P.: Na cestě k evropské veřejnosti, LISTY 03/2006

²⁴⁷ Neyer, J.: Europe's Sleeping Beauty and the Future of Parliamentary Democracy in the EU, Viadrina, Journal of Legislative Studies, accepted for publication in 2014

Samostatným tématem jsou v rámci evropského prostoru evropští voliči, tj. občané Unie, kteří mají právo účastnit se evropských voleb a tím vyjádřit svůj názor. Evropští voliči tvoří evropskou veřejnost. Domnívám se, že právě ve využívání/nevyužívání volebního práva občany Unie se plně odkrývají nedostatky, jimiž evropská veřejnost ve vztahu k Unii trpí. Analýze účasti/neúčasti občanů Unie ve volbách, včetně návaznosti na zvolené téma, jsem se blíže zabýval již v kapitole šesté, na niž tímto odkazuji.

Letošní rok 2013 je Evropským rokem občanů, jakožto připomenutí 20. výročí od zavedení občanství EU Maastrichtskou smlouvou. Při této příležitosti probíhá celá řada akcí, konferencí a veřejných diskusí a to jak na úrovni Unie, tak na úrovních vnitrostátních, regionálních a místních. Cílem těchto akcí je zvýšit povědomí občanů EU o jejich právech, včetně práva podílet se na demokratickém životě Unie. Evropský rok občanů je tudíž pro občany příležitostí, jak se nechat slyšet, resp. jak vyjádřit svůj názor. Hlavní událostí v tomto ohledu budou volby do Evropského parlamentu 2014. Před těmito volbami Komise přeložila letos v březnu doporučení adresované Parlamentu, Radě a Výborům, jakožto výzvu mající za cíl posílení jejich demokratického a efektivního průběhu.²⁴⁸

²⁴⁸ COM(2013) 126 final – SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ – Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu, str. 10

8 Postavení národních parlamentů členských států v EU

Národní parlamenty členských států hrají v současném procesu rozhodování a tvorby politik v Unii významnou roli, byť nejsou oficiální součástí struktury evropských institucí. Nicméně i národní parlamenty jsou dle mého názoru již nedílnou součástí evropského parlamentarismu.

Za užitečné a podnětné považuji zkoumání jejich vzájemné interakce s Evropským parlamentem a s dalšími ústředními orgány EU a také porovnání jejich postavení v mocenském a vládním uspořádání národního státu s aktuálním postavením Parlamentu.

Národní parlamenty jsou důležitým komunikátorem a vykonavatelem vůle lidu - občanů národních států. Voliči jsou na své parlamenty zvyklí. Právě i zkoumání jejich vztahu a metod komunikace může být inspirující pro další zvyšování legitimacy unijních institucí.

Postavení národních parlamentů ve vztahu k evropským strukturám je v obecné rovině určeno především dvěma aspekty:

1. **právní úpravou postavení národních parlamentů** v rámci institucionálního uspořádání Evropské unie;
2. **vztahem národních parlamentů a vlád**, resp. rozsahem možností národních parlamentů ovlivňovat orgány výkonné moci svého státu, které se na vytváření politiky země vůči Unii přímo podílí.²⁴⁹

²⁴⁹ Lehmann W.,: Evropský parlament, dostupné z:

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/institutions/article_7154_cs.htm

8.1 Právní úprava postavení národních parlamentů v EU a její vývoj

Na počátku evropské integrace bylo institucionální uspořádání nově vzniklých evropských společenství upraveno zakládajícími smlouvami. Spolu s postavením jednotlivých orgánů byly vymezeny jejich pravomoci, způsob jejich ustanovování a rovněž tak složení.

Shromáždění (Parlament), jehož složení plně odráželo výsledky národních parlamentních voleb, jelikož jeho členové byli zároveň poslanci národních parlamentů, nejprve zastávalo zejména konzultační funkci. V jeho pravomoci však bylo mimo jiné i odvolání Vysokého úřadu ESUO jako celku (později také Komise EHS a Euratomu).

S oficiálním zapojením národních parlamentů v legislativním procesu se v této době nepočítalo. Národní parlamenty tak v původním institucionálním rozložení měly v podstatě možnost ovlivňovat evropské záležitosti (především mít vliv na odvolání Komise), pouze přes vhodnou delegaci svých zástupců do Shromáždění.²⁵⁰

Shromáždění bylo v tomto směru úzce propojeno s vnitrostátními parlamenty až do roku 1979, přičemž jejich pozice, stejně jako principy původního institucionálního nastavení nebyly změněny ani novelou zakládajících smluv - Slučovací smlouvou z roku 1965.²⁵¹

Zavedením přímých voleb do Parlamentu byly vzájemné vztahy parlamentů přerušeny. Složení Parlamentu poprvé neodráželo

²⁵⁰ Čl. 138 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství

²⁵¹ "Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes". Journal officiel des communautés européennes 10, č. 152, 2-12. Brussels: Communautés européennes. Dostupné on-line

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:P:1967:152:FULL:FR:PDF>.

výsledky národních parlamentních voleb, ale voleb přímých. V návaznosti na to vazby a spolupráce mezi parlamenty v 80. letech vymizely téměř úplně.

Po přijetí Jednotného evropského aktu zavládla z obou stran snaha o obnovení původních vazeb, která byla završena **Smlouvou o Evropské unii** - Maastrichtskou smlouvou, jež dvěma **Deklaracemi** (č. 13 a 14) mimo jiné stanovila:

– je třeba respektovat úlohu vnitrostátních parlamentů v rámci činnosti Evropské unie (parlamenty musí být svými vládami „v dostatečném časovém předstihu“ informovány o legislativních návrzích Společenství a účastnit se, je-li to nezbytné, společných konferencí);

– Parlament a vnitrostátní parlamenty musí vzájemně spolupracovat na základě intenzivnějších kontaktů a pravidelných schůzek a vzájemně si poskytovat služby.²⁵²

Neméně důležitou změnou bylo také začlenění principu subsidiarity²⁵³, podle něhož Společenství (a později Unie) v oblasti s výlučnou pravomocí je oprávněno vykonávat činnosti jen v takových případech, kdy potřebných cílů nemůže být dosaženo v dostatečné míře na úrovni členských států. Tento princip se stal (nejen pro vnitrostátní parlamenty, ale i nižší struktury členských států) garancí, že nebude docházet k zneužívání svěřených pravomocí Unie (Společenství).

²⁵² Declaration on the role of national Parliaments in the European Union". Official Journal of the European Communities 35, č. C 191, 100. Brussels: European communities. Dostupné on-line <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:191:FULL:EN:PDF>.

a také Declaration on the Conference of the Parliaments". Official Journal of the European Communities 35, č. C 191, 101. Brussels: European communities. Dostupné on-line <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:191:FULL:EN:PDF>

²⁵³ Čl. 3b Smlouvy o založení Evropského hospodářského prostoru

Smlouva o Evropské unii nejen že pozměnila vztahy mezi evropskými institucemi, ale také ve svém důsledku vztah s národními parlamenty. Připojenými deklaracemi předurčila směr dalšího vývoje debaty ohledně postavení vnitrostátních parlamentů. Principy vyjádřené v Deklaracích byly následně vtěleny do protokolů připojených k Amsterodamské smlouvě.

Součástí Amsterodamské smlouvy je mimo jiné také **Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů**²⁵⁴, který podporuje zvýšený podíl na účasti těchto parlamentů při činnostech Evropské unie a zakotvuje povinnost okamžitého předkládání návrhů a dokumentů ke konzultaci tak, aby je vnitrostátní parlamenty mohly přezkoumat před rozhodnutím Rady.

Protokol upravuje jednak rozsah a podrobnosti parlamentní kontroly, jednak meziparlamentní spolupráci. Jelikož je Protokol součástí zakládacích smluv, je tím zaručen určitý minimální standard parlamentní kontroly. Z obecné formulace textu protokolu vyplývá, že záleží na parlamentech členských států a jejich vládách jakým konkrétním obsahem záměr tohoto protokolu naplní. Protokol stanoví povinnost, že parlamenty kromě některých typů legislativních návrhů orgánů Evropské unie obdrží veškeré konzultační dokumenty Komise, jako jsou bílé a zelené knihy.

Protokol dále stanoví povinnost Komise včas poskytnout k dispozici legislativní návrhy a zakotvuje povinnost, aby od okamžiku, kdy jsou Radě a Evropskému parlamentu dány k dispozici legislativní návrhy a návrhy opatření do zařazení těchto návrhů na pořad jednání Rady (s výjimkou naléhavých případů) uplynulo šest týdnů. To zajišťuje

²⁵⁴ Protocol on the Role of national Parliaments in the European Union". Official Journal of the European Union 40, č. C 340, 113-114. Brussels: European Union. Dostupné on-line

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:FULL:EN:PDF>

dostatečný časový prostor pro projednání v národních parlamentech.²⁵⁵

Detailní úprava zásady subsidiarity a proporcionality, včetně vymezení obecných procedurálních pravidel a jejich dodržování, je obsažena v **Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality**, jenž je rovněž připojen k Amsterodamské smlouvě jako součást primárního práva. Evropská komise je tak nově podle tohoto protokolu při tvorbě návrhů právních předpisů vázána tím, že návrhy předpisů musí být v souladu s předepsanými principy. Tyto principy jsou stěžejní také pro Evropský parlament a Radu při schvalování návrhů předložených Komisí.²⁵⁶

Role vnitrostátních parlamentů byla následně také popsána v **Prohlášení k Niceské smlouvě**²⁵⁷ z roku 2000 a v Prohlášení ze zasedání Evropské rady v Laekenu v roce 2001. Konvent o budoucnosti Evropy se tímto tématem rovněž podrobněji zabíral v jedné pracovní skupině a následně schválil protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, který se stal součástí nerealizované **Smlouvy o Ústavě pro Evropu**.

Ve Smlouvě o Ústavě byla úloha národních parlamentů významně posílena. Národním parlamentům byla garantována informovanost o konzultativních dokumentech Komise, ročním legislativním programu Komise. Vnitrostátní parlamenty podle SoÚ by byly dále oprávněny zasílat odůvodněná stanoviska k tomu, zda je návrh evropského

²⁵⁵ Srov. Protocol on the Role of national Parliaments in the European Union". Official Journal of the European Union 40, č. C 340, 113-114. Brussels: European Union. Dostupné on-line <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:FULL:EN:PDF>.

²⁵⁶ Více viz Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proporcionality". Official Journal of the European Union 40, č. C 340, 105-107. Brussels: European Union. Dostupné on-line <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:FULL:EN:PDF>

²⁵⁷ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts". Úřední věstník Evropské unie 44, č. C 80. Brussels: European Union. Dostupné on-line

http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf

legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity a orgány Evropské unie by měly dle čl. 6 protokolu č. 2 povinnost ke každému takto odůvodněnému stanovisku přihlédnout. Pokud by stanovisko o nedodržení zásady subsidiarity poslala aspoň 1/3 nebo v případě pravomocí podle čl. III-2641/4 parlamentů (resp. jejich komor), návrh by musel být přezkoumán. Navrhovatel by poté byl povinen vydat odůvodněné rozhodnutí, zda bude na návrhu trvat, změnit jej nebo jej vezme zpět.

Ústava dále přiznávala národním parlamentům některá významná oprávnění v Prostoru svobody, bezpečnosti a práva, kterým bylo právo účastnit se mechanismu hodnocení upraveném v čl. III-260 SoÚ. Dále parlamenty měly provádět politickou kontrolu Europolu a hodnotit aktivity Eurojustu v souladu s čl. III-276 a III-2735. Protokol č. 1 institucionalizuje spolupráci mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty. Lze to odvodit z článku 9, který stanoví, že EP a vnitrostátní parlamenty společně vymezí organizaci a podporu účinné a řádné meziparlamentní spolupráce v EU a dále pak v článku 10, který zakotvuje činnost Konference výborů pro evropské záležitosti (tzv. COSAC) jako konzultačního a iniciativního subjektu vůči orgánům EU.

Je možné shrnout, že tzv. Evropská ústava sumarizovala postavení národních parlamentů v rámci EU a částečně inovovala jejich úlohu v rozhodovacích procesech Unie.

8.1.1 Lisabonská smlouva – současná právní úprava postavení národních parlamentů

Až přijetím Lisabonské smlouvy došlo **k většímu zapojení** vnitrostátních parlamentů do činnosti Evropské unie ²⁵⁸ a ke **zvýšení možností vyjadřovat** se k návrhům legislativních aktů Unie, jakožto i k jiným záležitostem, které pro ně mají zvláštní

²⁵⁸ Čl. 10 a čl. 12 Smlouvy o Evropské unii v konsolidovaném znění

význam. Již od května 2006 jsou všechny nové návrhy legislativních aktů zasílány ke konzultaci vnitrostátním parlamentům přímo a elektronicky.

Lisabonská smlouva ve spojení s čl. 4 Protokolu o používání subsidiarity a proporcionality a čl. 2 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii zdůrazňuje **právo vnitrostátních parlamentů na včasné informace**. Vnitrostátní parlamenty jsou od Lisabonské smlouvy plně zapojeny do procesu meziinstitucionální výměny dokumentů v rozsahu a lhůtách navržených již ve Smlouvě o Ústavě. Vnitrostátním parlamentům jsou postupovány všechny návrhy legislativních aktů, tj. návrhy Komise, podněty Evropského parlamentu, podněty skupiny členských států, doporučení Evropské centrální banky, žádosti Evropské investiční banky, rovněž tak podklady pro konzultace vydané Komisí a další nástroje legislativního plánování a politické strategie. Lisabonská smlouva prodloužila lhůtu mezi postoupením návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům a zařazením na předběžný pořad jednání Rady z šesti na osm týdnů.²⁵⁹

Lisabonská smlouva zavedla **nové mechanismy**.

a) Vnitrostátní parlamenty mohou nově sledovat **dodržování zásady subsidiarity** v zákonodárných návrzích, což v důsledku pro většinu zákonodárných sborů znamená možnost blokovat nové návrhy Komise a to prostřednictvím **systemu tzv. barevných karet**.

Každý vnitrostátní parlament je oprávněn nově ve lhůtě 8 týdnů od postoupení návrhu legislativního aktu zaslat předsedům Komise, Parlamentu a Rady odůvodněné stanovisko se sdělením, v čem shledávají dotčený návrh v rozporu se zásadou subsidiarity.

²⁵⁹ Čl. 1 a 2 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úřední věstník Evropské unie 50, č. C 306, 148–150. Brussels: European Union. Dostupné on-line

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007L/PRO/A/01:CS:HTML>

Jednokomorové parlamenty disponují dvěma hlasy, dvoukomorové jedním pro každou komoru. Pokud alespoň jedna třetina vnitrostátních parlamentů (1/4 v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a v oblasti policejní spolupráce) předloží svá odůvodněná stanoviska, musí být návrh přezkoumán. Tento postup je označován jako **mechanismus tzv. žluté karty**. Navrhovatel následně poté má možnost se rozhodnout, zda návrh zachová, změní nebo vezme zpět.²⁶⁰

Jedním z prvních případů, kdy byl uvedený kontrolní mechanismus tzv. žluté karty iniciován a v praxi vyzkoušen, byla situace, kdy český parlament (konkrétně Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR) navrhl aktivaci tohoto mechanismu v souvislosti s návrhem Směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání.²⁶¹ K aktivaci žluté karty však nedošlo, protože námitku porušení principu subsidiarity vneslo méně národních parlamentů, než je požadovaná jedna třetina jejich celkového počtu.²⁶²

První případ praktického použití uvedeného mechanismu tzv. žluté karty pak nastal v roce 2012. V březnu roku 2012 předložila Evropská komise návrh nařízení známého pod názvem Monti II. Komise se pomocí nařízení Monti II snažila explicitně upravit rovnováhu mezi právem na kolektivní akce, a to včetně stávky u vyslaných pracovníků, a právem společností nabízet služby v celé

²⁶⁰ Analýza dopadů Lisabonské smlouvy. Koncepční a institucionální odbor Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR /citováno 15.10.2010/. Dostupné on-line

www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/analyza-dopadu-lisabonske-smlouvy-66830/,s.20

²⁶¹ Odůvodněné stanovisko Poslanecké sněmovny České republiky týkající se návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání (KOM(2010)0379 – C7-0180/20102010/0210(COD)). On-line: (www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-450.919+01+DOC+PDF+V0//CS&language=CS)

²⁶² Interparliamentary EU Information Exchange – COD/2010/0210. On-line: (www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210)

EU. Návrh předložila ve snaze vyjasnit právní okolnosti takových případů, které v posledních letech končily u Soudního dvora EU. Návrh provázela kritika ze strany členských států i sociálních partnerů již od chvíle jeho předložení. Situace vyvrcholila na základě oficiálních vyjádření národních parlamentů dvanácti členských států (Finsko, Švédsko, Dánsko, Portugalsko, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Polsko, Francie, Belgie, Velká Británie a Nizozemsko). Tyto členské státy tvrdily, že Evropská komise překračuje návrhem svoje pravomoci a uplatnila mechanismus „žluté karty“ zavedený Lisabonskou smlouvou. Vzhledem k tomu, že stanovisko zaujala alespoň třetina z celkového počtu parlamentů členských zemí, Komise musela návrh přezkoumat. Evropská komise pak následně v září 2012 návrh nařízení stáhla, byť výslovně neoznámila, že by návrhem došlo k porušení zásady subsidiarity.

Nově zavedený **mechanismus oranžové karty** se pak týká těch případů, kdy odůvodněná stanoviska k legislativním aktům Komise podléhajícími řádnému legislativnímu postupu předloží nadpoloviční většinou hlasů vnitrostátních parlamentů. Takový návrh musí být následně přezkoumán. Pokud Komise i poté na svém návrhu trvá, nejenže jej musí odůvodnit, ale soulad předmětného návrhu s principem subsidiarity musí posoudit také Parlament a Rada. Rozhodne-li Parlament většinou hlasů nebo Rada většinou 55% svých členů v tom směru, že předložený legislativní návrh je v rozporu se zmíněným principem, návrh zamítne.²⁶³

Vnitrostátní parlamenty mají krom mechanismu žluté a oranžové karty ještě možnost využít **mechanismus tzv. červené karty**. Tento mechanismus představuje právo veta vůči návrhu rozhodnutí založeného na přechodové klauzuli. V případě, že se proti

²⁶³ Analýza dopadů Lisabonské smlouvy. Koncepční a institucionální odbor Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR. Dostupné na

www.vlada.cz/cz/evropskezalezitosti/dokumenty/analyza-dopadu-lisabonske-smlouvy-66830/,s.20

rozhodnutí vysloví v půlroční lhůtě i byť jen jediná komora vnitrostátního parlamentu je rozhodnutí vetováno.

b) Vnitrostátní parlamenty mají z hlediska následné kontroly možnost nově iniciovat soudní kontrolu dodržování principu subsidiarity při přijímání legislativního aktu Unie. Lisabonská smlouva ve svém Protokolu č. 2 o použití zásad subsidiarity a proporcionality však negarantuje automaticky právo přístupu národních parlamentů k Soudnímu dvoru. Protokol stanoví, že soud může přijmout žaloby národních parlamentů, podané prostřednictvím členských států, pokud to umožňuje jejich vnitrostátní legislativa.²⁶⁴

Kontrola subsidiarity v souladu s Lisabonskou smlouvou je považována za **klíč k posílené roli vnitrostátních parlamentů**. Národní parlamenty se mohou intenzivněji v mezích uvedených výše zapojit do evropského rozhodovacího mechanismu.

Vnitrostátní parlamenty ve vztahu k rozhodování evropských orgánů tak disponují **dvojm kontrolním mechanismem** - kontrolou předběžnou a následnou. Obě kategorie jsou vzájemně propojeny.

Předběžná kontrola vyžaduje efektivní vnitrostátní mechanismus umožňující včasné prozkoumání daného legislativního návrhu stejně jako efektivní spolupráci na evropské úrovni, umožňující případně shromáždit kritickou masu národních parlamentů pro aktivaci žluté či oranžové karty. **Následná kontrola** spočívá především v přímém přístupu národních parlamentů k Soudnímu dvoru EU a v možnosti podání žaloby na neplatnost v případě shledaného porušení subsidiarity, což ovšem musí být zakotveno vnitrostátní legislativou.

Efektivita systému plně závisí na koordinaci úsilí vnitrostátních parlamentů napříč Uní a zrychlení vnitrostátních procedur. Jako

²⁶⁴ Král D., Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010, s.36

problematická se může v budoucnu v oblasti preventivní kontroly jevit osmitýdenní lhůta, která je už v současnosti považována za velmi krátkou, stejně jako získání potřebného počtu komor vnitrostátních parlamentů pro konstatování porušení principu subsidiarity. Experti z řad parlamentu i státní správy vidí jako velmi nereálné zmobilizovat čtvrtinu či dokonce třetinu národních parlamentů, což vysvětlují tím, že v Unii je pouze velmi málo komor, které mají zájem o důkladnou kontrolu subsidiarity.²⁶⁵

8.2 Vztah parlamentu a vlády v evropských záležitostech

Druhým důležitým aspektem při vymezení postavení národních parlamentů v EU je vedle evropsko-unijní právní úpravy důležité postavení a vztah zákonodárné moci a exekutivy konkrétního členského státu. Je tak třeba zohlednit fungování politického systému daného členského státu a proces vytváření vnitrostátních politik a přijímání rozhodnutí. Konkrétně je vždy potřeba přihlédnout k současnému rozložení sil v parlamentu, povaze vlády, resp. vládní koalice atd.

Vnitrostátní parlamenty postupně získaly určitou kontrolu nad činností svých vlád v záležitostech týkajících se Unie, a to jednak v důsledku ústavních reforem či vládních opatření, a jednak prostřednictvím změn svých pracovních postupů.

V praxi se v členských státech objevuje několik základních vztahů mezi parlamentem a vládou:

a) stranická příslušnost má nepodstatnou roli, jde o téměř jednotný postup parlamentu jako ústavního orgánu vůči vládě jako instituci, která v určité míře s parlamentem bojuje o vliv;

²⁶⁵ Král D., Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010, s. 34-36

b) stranická příslušnost jednotlivých členů parlamentu se zřetelně projevuje a poslanci parlamentních stran, které jsou ve vládě, sledují vládou vytyčenou linii;

c) vztah, kdy je překračováno stranické spektrum a parlament je poté spíše jakýmsi tržištěm, kde se střetávají a působí na sebe odlišné zájmy.²⁶⁶

Tímto způsobem nastavené vztahy legislativy a exekutivy mají přímý vliv na provádění vládních politik a v konečném důsledku i na evropskou politiku té které členské země.

V každém členském státě dominuje jeden z výše popsaných způsobů vzájemného působení parlamentu a vlády. Toto působení je odvislé od několika faktorů, zejména se jedná o rozložení sil v parlamentu i ve vládě, ústavní pořádek, historický vývoj politického systému té které země, a v neposlední řadě i politickou kulturu dané země.

Stejné uspořádání mocenských vztahů v členských státech nenajdeme, což má mimo jiné za následek odlišné zapojení národních parlamentů do vládní politiky vůči EU.

8.3 Nástroje spolupráce vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu

Evropská integrace změnila roli vnitrostátních parlamentů. Mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty byly vytvořeny různé **nástroje spolupráce**, které mají zajistit efektivní

²⁶⁶ Lehmann W.,: Evropský parlament, dostupné z:

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/institutions/article_7154_cs.htm

demokratickou kontrolu evropského zákonodárství na všech stupních.

V roce 1981 byly zavedeny **konference sdružující předsedy vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu**. Konference jsou připravovány na schůzích generálních tajemníků. V jejich rámci probíhají diskuse o spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Parlamentem. V posledních letech k setkání tohoto typu dochází každým rokem, dříve to bylo jednou za dva roky.

Významné konference proběhly v Aténách v květnu 2003, kde byla diskutována úloha parlamentů v rozšířené Evropě a dále pak v Lisabonu v červnu 2008 na téma o Unii mimo Lisabonskou smlouvu. Předsedové Evropského parlamentu a zástupci parlamentů přidružených a kandidátských zemí se pravidelně setkávali k diskusím o přístupových strategiích a dalším klíčovými otázkám.

Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci vzniklo na konferenci ve Vídni v roce 1977. Centrum je sítí útvarů zabývajících se dokumentací a výzkumem, které spolu úzce spolupracují v zájmu usnadnění přístupu k informacím, včetně vnitrostátních databází a databází Společenství, později Unie a koordinují výzkum, aby nedocházelo k duplicitě činností. Centrum prostřednictvím svých webových stránek shrnuje a šíří výsledky výzkumu a zajišťuje výměnu informací. Správu centra zajišťuje Parlament společně s Parlamentním shromážděním Rady Evropy. Jeho adresář usnadňuje kontakt mezi výzkumnými odděleními členských států.

V Římě v roce 1990 pod názvem „Evropská zasedání“ proběhla **konference parlamentů Společenství** na téma budoucnost Společenství, dopad návrhů v oblasti hospodářské a měnové unie a politické unie na Společenství a členské státy a především úloha vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu. Zúčastnilo se jí

258 osob – 173 z vnitrostátních parlamentů a 85 z EP. Žádná další však již neproběhla.

Významným nástrojem spolupráce se stala **Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC)**, jež vznikla koncem 80. let z iniciativy předsedů parlamentů tehdejších členských zemí EU. Cílem bylo především institucionalizovat dialog a spolupráci mezi parlamenty a společně působit ve směru posílení pozice národních zákonodárných sborů v normotvorbě Evropské unie. COSAC byla následně Amsterodamskou smlouvou formálně začleněna do struktur EU již zmíněným Protokolem o úloze národních parlamentů v EU a bylo jí přiznáno právo adresovat vlastní stanoviska všem institucím Evropské unie v případech, kdy to bude považovat za nutné.²⁶⁷ Konference se koná pravidelně dvakrát za rok, tedy v průběhu každého evropského předsednictví. Konferenci svolává parlament země, jež právě předsedá Unii. V čele stojí dva místopředsedové pověřeni vztahy s vnitrostátními parlamenty. COSAC není rozhodovacím, ale pouze konzultačním a koordinačním orgánem a svá rozhodnutí přijímá na základě konsenzu.

Na významu nabývá stále více také **meziparlamentní spolupráce**. Kontakty mezi politickými skupinami Evropského parlamentu a příslušnými skupinami vnitrostátních parlamentů se rozvinuly nerovnoměrně, dle dané země nebo politické strany. Většina stálých výborů Parlamentu komunikuje se svými vnitrostátními protějšky při bilaterálních či multilaterálních setkáních a návštěvách předsedů nebo zpravodajů. Význam vzájemné výměny informací

²⁶⁷ Protocol on the Role of national Parliaments in the European Union. Official Journal of the European Union 40, č. C 340, 113-114. Brussels: European Union. Dostupné on-line <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:FULL:EN:PDF>

zejména v právní oblasti vzrůstá. Administrativní spolupráce se rozvíjí ve formě stáží v Evropském parlamentu a výměn úředníků.²⁶⁸

Dalším neméně významným činitelem, který ovlivňuje postavení národních parlamentů je **parlamentní diplomacie**. Tento činitel umožňuje národním parlamentům dostat se do pozice aktivních účastníků zahraniční politiky. Význam parlamentní diplomacie je vysoký, neboť rozhodující faktory integrační politiky se uskutečňují stále na národní úrovni jednotlivých států. Diplomacickou záležitostí je především předsednictví.

Pro posílení meziparlamentní komunikace a spolupráce byla v roce 2006 zřízena zvláštní komunikační platforma pro výměnu informací (Interparliamentary EU Information Exchange - IPEX). Má podobu webové stránky, která má umožnit rychlou výměnu názorů a informací mezi národními parlamenty o aktuálně projednávaných legislativních návrzích, která se zaměřuje, nikoli však výlučně, na dodržování zásady subsidiarity.

V roce 2006, tedy ještě před zavedením nových mechanismů vyplývajících z Lisabonské smlouvy, inicioval předseda Komise Barroso tzv. "politický dialog" s národními parlamenty. V rámci této iniciativy bylo národním parlamentům umožněno komentovat legislativní návrhy Komise, zejména z pohledu dodržování zásady subsidiarity. Tato iniciativa tak byla určitým předobrazem systému barevných karet, který byl později zformulován v Lisabonské smlouvě.

²⁶⁸ Více Lehmann W.,: Evropský parlament, dostupné z:

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/institutions/article_7154_cs.htm

8.4 Úvahy o "třetí virtuální" parlamentní komoře v Unii

V souvislosti se změnami a zvýrazněním zapojení národních parlamentů do procesu rozhodování a diskuse v Evropské unii se objevily mezi politiky a autory zajímavé úvahy o tom, že právě tato cesta je tou správnou, která může vést k nenásilnému posílení legitimacy rozhodovacího procesu v Unii a k jejímu dalšímu přiblížení občanům.

Ian Cooper ve svých statích představuje post-lisabonské uspořádání vztahu mezi národními parlamenty členských států a vrcholnými orgány Unie jako "virtuální třetí komoru", když uvádí, že ačkoli se národní parlamenty nescházejí fyzicky na jednom místě, naplňují, alespoň do určité míry, všechny tři klíčové parlamentní funkce - legislativní, reprezentativní a diskusní.²⁶⁹

Za virtuální komoru označuje toto nové uspořádání proto, že národní parlamenty se nemusí scházet společně na jednom místě, přesto však jim nově formulované nástroje kontroly dodržování zásady subsidiarity umožňují společnou silou významně ovlivnit legislativní proces v Unii. Ian Cooper vyzdvihuje zejména mechanismus předběžného varování (Early Warning Mechanism) a možnost udělení "oranžové karty". Virtuální třetí komora může kompenzovat vedlejší efekt vytvoření nadnárodního Parlamentu, kterým byla ztráta možnosti národních parlamentů přímo ovlivňovat dění v EU a současně se vymezuje proti demokratickému deficitu, kterým byla charakterizována parlamentní shromáždění vytvářená pouze jednotlivými členy parlamentů a nikoli celými parlamenty.²⁷⁰

Mechanismus předběžného varování umožňuje národním parlamentům přímo zasahovat do legislativního procesu v EU (verze

²⁶⁹ Cooper, I : A "Virtual Third Chamber" for the European Union, National parliaments after the Treaty of Lisbon, AREAN Working Paper, 2011 , s. 2

²⁷⁰ Tamtéž, s. 6

tohoto systému, která byla navrhována v Ústavě pro Evropu byla méně účinná, neboť počítala pouze s použitím mechanismu "žluté" karty, tj. pouze s poradní funkcí). Národní parlamenty nemohou navrhované legislativní akty přímo vetovat ani nemohou navrhopvat změny, mohou však prostřednictvím přijatého mechanismu vyjádřit velmi silný nesouhlas s návrhem a vyvíjet tímto nátlak na Komisi a Parlament s cílem přehodnocení návrhu. "Třetí virtuální komora" zprostředkovává voličům jejich další zastoupení na úrovni Unie (vedle zastoupení v přímo voleném Evropském parlamentu a vedle zastoupení přes národní vládu). Třetí komora podle tohoto autora jistě představuje i místo pro diskusi, tj. naplnění další klíčové funkce parlamentu, byť možnosti pro diskusi jsou v rámci mechanismu předběžného varování omezeny jak časově (krátký termín pro jeho uplatnění), tak technicky.

Ještě dále jde ve svém hodnocení a návrzích Jürgen Neyer. Parlamentarismus v Evropské unii je podle něho v krizi, neboť přenášení pravomocí na evropskou úroveň není provázeno účinným dohledem na vládní rozhodování ze strany národních parlamentů ani rozvojem pravomocí Evropského parlamentu. Jako vhodnou metodu pro posílení parlamentarismu v Evropské unii navrhuje posílení a přeměnu Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC) na ústavní orgán, který bude mít sílu a pravomoci stimulovat rozvoj unijního ústavního řádu. COSAK ve svém příspěvku přirovnává k pohádkové spící Růžence²⁷¹.

Podle mého názoru zavedení mechanismu kontroly a spolupráce s národními parlamenty členských států je jistě užitečné a dále posiluje legitimitu rozhodování na úrovni Unie. Myšlenka přímého zapojení národních parlamentů do legislativního života a diskuse v Unii je z hlediska dosavadního vývoje integrace poměrně unikátní a v praxi neprověřená. Oproti Ianu Cooperovi se však domnívám, že

²⁷¹ Neyer J.: Europe's Sleeping Beauty and the Future of Parliamentary Democracy in the EU, Journal of Legislative Studies, Viadrina, accepted for publication in 2014

tento mechanismus a jeho praktický význam nelze přeceňovat. V praxi je prozatím mechanismus využíván sporadicky a technicko-organizační propojení národních parlamentů není dostatečné. Zapojení národních parlamentů do legislativního procesu v Unii by skutečně mělo zůstat omezeno na oblast kontroly (předběžné i následné) a diskuse o dodržování a rozvíjení principu subsidiarity. Proti dalšímu, výraznějšímu zapojování národních parlamentů do vytváření komunitárního práva hovoří podle mého názoru i zcela odlišné zaměření a funkce národních parlamentů (zastupování voličů při řešení národních / vnitrostátních problémů a prosazování idejí). Těmto funkcím odpovídají v praxi i volební programy a kampaň kandidátů na funkce v národních parlamentech.

8.5 Závěr k postavení a roli národních parlamentů v Unii

V důsledku evropské integrace došlo k přesunutí některých pravomocí vykonávaných národními vládami na společné evropské orgány. Tyto orgány disponují rozhodovacími pravomocemi. Přenesení pravomocí z úrovně jednotlivých států na úroveň evropskou se provedlo z velké části ve prospěch Rady.

Role vnitrostátních parlamentů jakožto zákonodárných, rozpočtových a kontrolních orgánů se postupem evropské integrace oslabovala a to až do devadesátých let minulého století. I přesto, že Jednotný akt a Maastrichtská smlouva posílily legislativní pravomoci Parlamentu, Parlament nezískal pravomoci, které by mu umožnily fungovat v Unii jako plnoprávný parlament, čímž vznikl tzv. strukturální „demokratický deficit“. Jak Parlament, tak vnitrostátní parlamenty tento nedostatek kritizují a snaží se jej zmírnit.

Jelikož se národní parlamenty začaly v důsledku přesunu pravomocí na evropské orgány obávat omezení, resp. ztráty svého vlivu na samotné rozhodování, začaly usilovat o sblížení s Parlamentem a

důsledněji kontrolovat vládu své země v evropských činnostech. Definování vztahů mezi Parlamentem a parlamenty jednotlivých států posílilo jejich legitimitu.

Dle mého názoru se národní parlamenty v rámci těchto činností snaží získat zpět část svého ztraceného vlivu a společně dosáhnout toho, aby Unie byla nadále budována podle více demokratických zásad. Za předpokladu, že se parlamenty naučí zásadu subsidiarity řádně kontrolovat a to prostřednictvím nabízených blokačních nástrojů, jejich role v evropských strukturách může získat na významu.

9 Srovnávací exkurz – postavení a úloha národních parlamentů vybraných členských zemí a jejich zapojení v evropsko-unijních záležitostech

V této kapitole je zpracován srovnávací exkurz postavení a úlohy parlamentů vybraných členských zemí a jejich zapojení v oblasti evropsko-unijních záležitostí, který podle mého názoru může významně napomoci při zkoumání hlavního tématu práce a tento výzkum prakticky doplnit.

Ke srovnání jsem si vybral vždy dva členské evropské státy, které jsou svým postavením ve vzájemné opozici, a to v důsledku formy státu (unitární vs. federální) nebo rozlohy státu (velký vs. malý). Forma státu určuje podobu státu navenek, neboť vymezuje jeho územně mocenskou organizaci, lépe řečeno určuje vnitřní organizaci státní moci a vzájemné vztahy mezi ústředními státními a regionálními orgány. Unitární stát tvoří jeden organizační mechanismus, jednu strukturu státních orgánů a jeden právní řád. Na rozdíl od složeného státu – federace, jednotky složené z několika jednotek vnitřních. V rámci tohoto kritéria jsem se zaměřil na postavení parlamentu a jeho vztahu s ostatními orgány, včetně jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech. Stejným způsobem jsem využil druhého kritéria a to rozlohu (velikost) státu.

Jako představitele **federativního státu** s parlamentní formou vlády jsem ke svému zkoumání z členských států Unie vybral Spolkovou republiku Německo, jako představitele **unitárního státu** s parlamentní formou vlády Českou republiku (viz kapitola 9.5) a jako představitele **velkého státu** s poloprezidentskou formou vlády Francii (viz kap. 9.2), a **tradičního parlamentního státu** Spojené království Velké Británie a Severního Irska (viz 9.3). Pro zajímavost

analyzují i roli parlamentu a jeho zapojení v nejmenším státě Unie – Maltě.

Cílem této kapitoly je přinést doufám zajímavé srovnání role parlamentů v různých politických systémech vybraných členských států a praktického fungování hlavních ústavních institucí v těchto státech, se zaměřením na parlament a také na jeho vztah, resp. zapojení v evropsko-unijní agendě.

Lze říci, že všechny vybrané členské státy vyznávají a rozvíjejí ve svém státním zřízení principy tradičního parlamentarismu (včetně kolébky parlamentarismu, kterou je Velká Británie). Analyzované institucionální systémy lze tak současně porovnat se systémem institucí EU a postavením Parlamentu v něm, což bylo předmětem mého zájmu v předchozích kapitolách.

9.1 Postavení a úloha parlamentu federálního členského státu – Spolkové republiky Německo a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech

9.1.1 Parlament SRN v kontextu politického systému země a ve vztahu s EU

Spolková republika Německo (SRN) byla v roce 1952 mezi šesti zakládajícími členy dnešní EU. Znovusjednocení Německa v roce 1990 zvětšilo Unii o pět zemí bývalé NDR, avšak o oficiální rozšíření EU nešlo, neboť nové země SRN převzaly jak její právní řád, tak i mezinárodní status.

SRN má ze všech zemí EU nejvíce obyvatel a třetí největší ekonomiku na světě. Je členem Schengenského prostoru i evropské

měnové unie, zároveň má **největší zastoupení v Evropském parlamentu** (99 poslanců), taktéž i v **Radě** (29 hlasů).

SRN je demokratický a sociální spolkový stát složený z 16-ti spolkových zemí se silně modifikovanou parlamentní formou vlády a to ve prospěch spolkového kancléře (tzv. kancléřský systém vlády).

Současný politický a ústavní systém SRN určuje tzv. Základní zákon (Grundgesetz) přijatý na jaře 1949, ústava podle které jsou základní principy demokratického, právního, sociálního a spolkového státu nezměnitelné. Základní zákon vytvořil původně federální soustátí deseti zemí v čele se spolkovou vládou a jednokomorovým parlamentem (Bundestag).

Přijetí Základního zákona předcházelo přijetí jednotlivých zemských ústav. Vlastní schválení ústavy, k němuž došlo prostřednictvím Parlamentní rady složené z 65 zástupců zvolených v jednotlivých spolkových zemích, bylo potvrzeno souhlasem spojeneckých mocností.²⁷²

Pro správné pochopení soustavy nejvyšších spolkových orgánů SRN a jejich vzájemných vazeb je nutné mít stále na zřeteli dvě skutečnosti: negativní historické zkušenosti Německa (jen reakcí na tzv. Výmarskou ústavu lze např. vysvětlit institut konstruktivního vyjádření nedůvěry nebo slabé postavení prezidenta)²⁷³ a důsledné dodržování federativního charakteru státu (promítnuté především do složení, postavení a úkolů Spolkové rady).²⁷⁴

²⁷² Schmidt, M.G.: Germany, in: Colomer, J.M. (ed.): Political Institutions in Europe, s. 62-95.

²⁷³ Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 2. vyd. 2006

²⁷⁴ Ellwein T., Hesse J. J.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1994 (a další vydání);

Základní zákon řadí mezi vrcholné ústavní orgány Spolku zejména sněm, radu, vládu, presidenta a ústavní soud.

Zákonodárná moc je podle Základního zákona rozdělena a vykonávají ji dvě instituce: **Spolkový sněm (Bundestag)** a Spolková rada (Bundesrat). Výjimečné postavení Spolkového sněmu se promítá v jeho funkcích, které má v rámci celého ústavního i politického systému SRN. Na prvním místě musíme zmínit funkci zákonodárnou. Dále plní - především vůči výkonné moci - funkci kontrolní. Významná je i funkce kreační (někdy nazývána nepřesně volební), při které se Spolkový sněm podílí na ustanovování různých orgánů (parlamentních i mimoparlamentních). Poslanci Spolkového sněmu jsou voleni ve všeobecných, přímých a rovných volbách s tajným hlasováním na funkční období čtyř let.

Na svém prvním zasedání po zvolení volí Spolkový sněm na základě návrhu prezidenta kancléře, a to v tajných volbách. Prezident však na tuto funkci nominuje pouze tu osobu, která je schopna získat absolutní většinu hlasů ve Spolkovém sněmu, tedy je představitelem nejsilnější strany nebo koalice, která tvoří ve Spolkovém sněmu většinu. Stranická disciplína je ve Spolkovém sněmu poměrně vysoká. Každá strana vytváří na půdě Spolkového sněmu svou stranickou skupinu / frakci.²⁷⁵ Význam těchto frakcí je vzhledem k potřebě dosáhnout většinového souhlasu při hlasování o navržených zákonech zásadní. Navíc lze význam frakcí spojovat i s principem státu politických stran, který je základním modelem, jenž prolíná celým politickým systémem SRN.²⁷⁶ Spolkový sněm volí svého předsedu (prezidenta) a čtyři viceprezidenty. Je běžnou praxí, že je touto osobou zvolen představitel nejsilnější politické frakce ve

²⁷⁵ podrobněji viz. von Alemann, U.: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für die politische Bildung, Bonn 2001

²⁷⁶ Fiala, P., Rožňák, P., Schubert, K., Šimíček, V.: Politický systém spolkové republiky Německo, Masarykova univerzita v Brně, Brno 1994

Sněmu. Velmi důležitým orgánem Spolkového sněmu je i Rada nejstarších (Altestenrat), kterou tvoří vedle prezidenta a prezídia i 23 poslanců jmenovaných jednotlivými politickými frakcemi. Úkolem rady je stanovit časový harmonogram, věnovat se organizačním otázkám a především sestavovat návrh na rozpočet Sněmu.

Spolková rada je nejvyšším spolkovým orgánem, prostřednictvím kterého země a svobodná města (postavená zemím na roveň) spolupůsobí při výkonu státní moci; nejedná se proto o klasickou druhou komoru parlamentu.

To je zřejmé především na složení Spolkové rady. Členy Spolkové rady (je jich 69) jsou členové všech zemských vlád, kteří nejsou voleni a mají pouze imperativní mandát. To znamená, že zástupci jednotlivých vlád ve Spolkové radě jsou po celou dobu vázáni pokyny své vlády. Jednotlivé vlády mohou své představitele ve Spolkové radě také kdykoli odvolat. V čele Spolkové rady je její prezident, volený na období jednoho roku.

Úkolem Spolkové rady je podílet se na zákonodárném procesu a na výkonu správních funkcí Spolku. Podle jejího spolupůsobení rozeznáváme námitkové a schvalovací zákony.

Vedle výrazného podílu na legislativním procesu hraje Spolková rada i velmi důležitou roli při posilování stranického vlivu. Rozhodující pozice v ní mohou zastávat v konkrétní politické konstelaci ty politické strany, jimž se nepodařilo výrazněji prosadit při volbách do Spolkového sněmu. Navíc platí, že německé politické strany nedodrží striktně centrálně dané koaliční vazby a jsou ochotny vytvářet funkční koalice s odlišnými politickými stranami na různých úrovních (zemské – spolkové). Ve Spolkové radě tak mohou převážit zájmy jiných politických stran než těch, které se podílejí na

legislativním procesu ve Spolkovém sněmu. Rozšiřuje se tím pro všechny politické strany možnost přímo se podílet na vládě v zemi.

Základní **výkonná moc** je v SRN v rukou spolkové vlády, v jejímž čele stojí spolkový kancléř. **Hlavou státu je spolkový prezident.** Spolkový prezident je volen vždy na období pěti let, a to zvláštním kolegiem volitelů, tzv. Spolkovým shromážděním. Spolkové shromáždění je zcela specifickým orgánem, který se schází pouze v souvislosti s volbou spolkového prezidenta. Jednu polovinu tohoto shromáždění, určenou vždy podle konkrétního počtu poslanců zahrnujícího i takzvané přesahující mandáty, tvoří poslanci Spolkového sněmu a druhou polovinu pak volení zástupci z jednotlivých zemí. Počet volitelů prezidenta se tak může v souvislosti s proměnou počtu poslanců ve Spolkovém sněmu měnit. Všichni zástupci zemských sněmů jsou voleni podle poměrného principu. Vlastní volba může probíhat ve třech kolech, přičemž v prvních dvou se vyžaduje, aby úspěšný kandidát získal absolutní většinu hlasů členů Spolkového shromáždění, ve třetím již stačí ke zvolení relativní většina hlasů.

Pravomoci spolkového prezidenta jsou poměrně omezené. Má právo navrhnout a jmenovat spolkového kancléře a jednotlivé spolkové ministry, stejně tak má právo jmenovat a propouštět spolkové soudce, úředníky a důstojníky, podepisuje přijaté zákony a tím na sebe bere právní (nikoliv politickou) odpovědnost za jejich znění.²⁷⁷ Ústava totiž vyžaduje spolupodpis / kontrasignaci kancléře nebo příslušného ministra. Samozřejmě také zastupuje a reprezentuje Spolkovou republiku na mezinárodním poli. Jeho funkce je v mnohém spíše ceremoniální. Právo odvolat spolkového prezidenta má pouze Ústavní soud, a to na návrh Spolkového sněmu a

²⁷⁷ podrobněji viz. např. Fiala, P., Rožňák, P., Schubert, K., Šimíček, V.: Politický systém spolkové republiky Německo, Masarykova univerzita v Brně, Brno 1994

Spolkové rady. Důvodem může být pouze úmyslné porušení Základního zákona.

Postavení **Spolkové vlády** spočívá na třech základních principech: kancléřském, resortním a kolegiálním. Pod kancléřským principem rozumíme především oprávnění kancléře vydávat politické rámcové směrnice pro řízení jednotlivých ministerstev (čl. 65 Základního zákona). Výrazné postavení kancléře se však projevuje i ve způsobu ustanovení vlády, v konstruktivním vyjádření nedůvěry apod. Resortní princip představuje samostatné řízení a zodpovědnost každého ministra za přidělený resort v rámci směrnic kancléře. Kolegiální princip se projevuje tam, kde podle Základního zákona, popř. jiných právních předpisů, rozhoduje vláda jako kolegiální orgán. Vláda jako celek rozhoduje i o případných názorových neshodách mezi jednotlivými ministry.

Spolková vláda sestává z kancléře a ministrů. Kancléř je volen - v prvním kole - na návrh Spolkového prezidenta Spolkovým sněmem většinou všech poslanců (čl. 63 odst. 1 a 2 Základního zákona). Do případného druhého kola navrhuje kandidáty sám Spolkový sněm. Stejně může proběhnout i třetí kolo voleb. Po zvolení kancléře jmenuje Spolkový prezident.

Funkce kancléře i ministrů končí vždy svoláním nového Spolkového sněmu, funkce ministrů navíc automaticky i v případě odstoupení kancléře. V tom se opět projevuje jak kancléřský, tak i kolegiální princip.

Podle čl. 67 Základního zákona může Spolkový sněm vyslovit kancléři nedůvěru jen tím, že zvolí většinou svých členů nástupce a požádá Spolkového prezidenta o propuštění starého a jmenování nového kancléře (tzv. konstruktivní vyjádření nedůvěry).

Ústavně přípustné možnosti ukončení funkce vlády jsou tak následující:

- úspěšné konstruktivní vyjádření nedůvěry kancléři
- ustavení nového Spolkového sněmu
- odstoupení:
 - kancléře (tím automaticky i celého kabinetu)
 - jednotlivých ministrů
 - celého kabinetu
 - propuštění ministrů prezidentem na návrh kancléře

Třetí pilíř státní moci tvoří **moc soudní**. Ve Spolkové republice Německo je vytvořen systém federálních a spolkových soudů a vedle něho pracuje také Spolkový ústavní soud. Do Spolkového ústavního soudu volí Spolkový sněm a Spolková rada po osmi ze 16 soudců (každý z orgánů polovinu) a to na základě návrhů politických stran.²⁷⁸

Německý parlamentarismus (myšleno parlamentarismus v úzkém slova smyslu) je často označován za **racionalizovaný**, neboť postavení spolkového kancléře – vedoucího představitele spolkové vlády, je posíleno institutem konstruktivního vyslovení nedůvěry. Postavení spolkového kancléře dále posiluje ta skutečnost, že důvěru vyslovuje Spolkový sněm jeho osobě, nikoliv vládě jako celku.²⁷⁹

²⁷⁸ k podrobnostem Pílz, F., Ortwein, H.: Das politische System Deutschlands, Oldenbourg, Munich 1995

²⁷⁹ Kufčák, J.: Německo – volby do Spolkového sněmu 2009, PČR - Parlamentní institut, 02/2012, str. 2

9.1.2 Úloha a vliv národního parlamentu na evropsko-unijní záležitosti

Podobně jako v případě České republiky, tak i Německo vymezuje svůj postoj vůči Unii a jejím orgánům již ve svém Základním zákoně. V čl. 23 odst. 1 Základního zákona Německo deklaruje, že stálo při zrodu Unie, jež stojí na podobných demokratických, ústavních, sociálních a federativních principech a že stát může se souhlasem Spolkové rady prostřednictvím zákona převést některé pravomoci na orgány Unie. Ovšem pro vyloučení jakýchkoliv pochybností je zároveň v tomto článku stanoveno, že změna zakládacích dokumentů, případně jiných právních předpisů Evropské Unie, které by měnily nebo doplňovaly obsah Základního zákona, je vyloučena.

Přijetím Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, byl Spolkový sněm nucen zásadně zreformovat právní základ pro participaci parlamentu na evropských záležitostech. Tak např. byl do článku 23 Základního zákona vložen odst. 1a upravující právo Spolkového sněmu a Spolkové rady podat přímou žalobu k Soudnímu dvoru Unie v případě, že došlo k porušení principu subsidiarity. Spolkový sněm tak musí učinit na žádost ¼ svých členů.

V odstavci 2 předmětného článku je dále stanovena povinnost vlády úplně a v co nejzazším termínu informovat Spolkový sněm i Spolkovou radu ohledně všech záležitostí týkajících se Unie. K provedení tohoto ústavního článku byl přijat zákon o spolupráci mezi federální vládou a Spolkovým sněmem, který nahradil původní Dohodu uzavřenou mezi vládou a Spolkovým sněmem v této věci. Na základě čl. 23 Základního zákona a v mezích zákona o spolupráci mezi federální vládou a Spolkovým sněmem je pak Spolkový sněm k praktickému provedení participace na evropských záležitostech předně povinen zřídit Výbor pro záležitosti Evropské Unie. Úkolem tohoto výboru je především projednávat a prozkoumávat návrhy evropských aktů postoupené mu vládou.

Předmětný zákon o spolupráci detailně upravuje rozsah dokumentů, jež musí být federální vládou postoupeny Spolkovému sněmu k posouzení a vyjádření se (vláda tedy musí nechat Spolkovému sněmu možnost vyjádřit se). Zároveň obsahuje detailní procesní pravidla tohoto postoupení (formu, lhůty atd.). Ve svém čl. 9 pak upravuje postup vlády v případě, že Spolkový sněm využil svého práva k zaujetí stanoviska (tzv. parlamentní výhrady). Předně je vláda v tomto případě povinna přijaté stanovisko Spolkového sněmu použít jako základ pro vyjednávání na půdě Rady, není jím však vázána. Jako doplňující pravidlo ovšem předmětný čl. 9 ve svém odst. 4 stanoví povinnost vlády snažit se alespoň o dosažení shody se Spolkovým sněmem předtím, než je na půdě Rady přijato konečné rozhodnutí. V případě, že ne všechny postoje obsažené ve stanovisku Spolkového sněmu byly zohledněny v konečném rozhodnutí Rady, pak musí federální vláda podat vysvětlení, proč se tomu tak nestalo.

Podobně i Spolková rada může v souladu s čl. 52 odst. 3a Základního zákona SRN zřídit „Evropskou komoru“, jejíž rozhodnutí se považuje za rozhodnutí Spolkové rady. Ovšem zatímco Spolkový sněm je povinen výbor pro záležitosti Unie zřídit, Základní zákon SRN dává Spolkové radě pouze možnost vytvoření tohoto poradního orgánu.

Konečně legislativní rámec participace parlamentu na evropských záležitostech uzavírají ustanovení jednacího řádu Spolkového sněmu. Ten ve svém článku 93²⁸⁰ stanoví pravidla pro případ, že Výbor pro záležitosti Evropské Unie byl v souladu s čl. 23 Základního zákona nadán též pravomocí vykonávat práva Spolkového sněmu vůči Spolkové vládě. Nově může jít dokonce o

²⁸⁰ Dostupné na:

http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a21/legalbasis/93b.html

takové práva, které Spolkovému sněmu svěřují zakládací předpisy Evropské unie.²⁸¹

V případě Německa coby federativního státu je vhodné na závěr zmínit zajímavost, kterou Ústava České republiky coby unitárního státu logicky řešit nemůže. Jde o finanční závazky SRN plynoucí z členství v Unii. Základní zákon SRN stanoví ve svém čl. 104a odst. 6 stěžejní pravidlo pro finanční plnění, které je Německo povinno poskytnout na mezinárodní úrovni. Konkrétně v případě finančních oprav Evropské unie, jež přesahují jednotlivé země, podílí se stát a jednotlivé země na tomto plnění v poměru 15 k 85. Přitom 35 (z 85) nesou společně všechny země a 50 nesou země, které dané finanční zatížení způsobily.

9.2 Postavení a úloha parlamentu velkého členského státu – Francie a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech

9.2.1 Parlament Francie v kontextu politického systému země a ve vztahu s EU

Francie patří mezi zakládající členy Evropského společenství, předchůdce dnešní Unie. Stejně jako Spolková republika Německo je součástí Schengenského prostoru a členem eurozóny. V Evropském parlamentu ji zastupuje 74 poslanců, v Radě má 29 hlasů. V současné době je Francie rozlohou největším členským státem Unie.

Francie je podle ústavy přijaté dne 4. 10. 1958 parlamentní demokratickou republikou s tzv. poloprezidentským systémem.²⁸² Charles de Gaulle jako předseda Ústavní rady (od 1. 6. 1958)

²⁸¹ srov. čl. 45 Základního zákona SRN.

²⁸² Klokočka, V., Wagnerová, E.: Ústavy států EU, Linde Praha a.s., 1997

pověřil tým řízený budoucím předsedou vlády Michele Debré, aby připravil projekt ústavy, která bývá označována jako Ústava ze 4. října 1958 nebo jako tzv. Ústava Páté republiky. V témže roce byl podle této Ústavy zvolen Charles de Gaulle prezidentem (i když později došlo v systému volby prezidenta republiky ke změnám a prosadila se volba všeobecná a přímá). Touto Ústavou došlo k radikálním změnám v úpravě ústavních institucí s cílem posílit výkonnou moc státu oproti předchozímu období, kdy ústava zaručovala příliš velké pravomoci zákonodárným orgánům. Novou Ústavou došlo ke změně formy vlády z parlamentní na **poloprezidentskou** (tzv. ústavní systém neoprezidentský)²⁸³ s prezidentem přímo voleným občany, vybaveným mimořádnými a významnými pravomocemi jako hlavy státu i vrcholného orgánu výkonné moci při zachování vlády jako kolegiálního orgánu v čele s premiérem.²⁸⁴ Novou Ústavou došlo i k narušení dosavadního velmi silného postavení parlamentu.²⁸⁵ Dalším charakteristickým a významným rysem tohoto politického systému je i využívání referenda jako institutu přímé demokracie prezidentem republiky. Podle Ústavy došlo k výraznějšímu posílení autority výkonné moci ve vztahu k parlamentu.²⁸⁶

V Ústavě je zakotveno oddělení jednotlivých složek moci a jejich vzájemné vztahy. Jedná se o:

- **moc zákonodárnou**, držitelem které je parlament složený z Národního shromáždění a Senátu,

²⁸³ Duverger, M.: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: Lijphart, A. (ed.): Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press 1992

²⁸⁴ Koudelka, Z.: Ústavní systém Francie, in: Filip, J. a d.: Soudobé ústavní systémy. Brno: Masarykova univerzita 1996, s. 55-69

²⁸⁵ Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 2. vyd. 2006

²⁸⁶ Mény, Y.: France, in: Colomer, J.M. (ed.): Political Institutions in Europe, s. 99-137

- **moc výkonnou**, o kterou se dělí prezident republiky a vláda v čele se svým předsedou,
- **moc soudcovskou**, kterou vykonávají soudci a která je nezávislá na dvou ostatních mocích.

Parlament ve Francii je dvoukomorový, složený z Národního shromáždění a Senátu. Národní shromáždění je voleno v přímých volbách na 5 let a Senát je volen v nepřímých volbách na 9 let. Každé 3 roky se obnovuje třetina jeho složení a znovu je volen předseda Senátu. Zákonodárná pravomoc je realizována převážně ve výborech a komisích. V Senátu je zajištěna reprezentace územních celků republiky a v Senátě jsou rovněž zastoupeni Francouzi žijící mimo republiku.²⁸⁷

Parlament se schází k řádnému nebo mimořádnému zasedání. Řádné zasedání začíná prvním pracovním dnem října a končí posledním pracovním dnem června. Počet schůzovacích dnů řádného zasedání je stanoven Ústavou a nesmí překročit 120 dnů.

K mimořádnému zasedání dochází na žádost ministerského předsedy nebo většiny členů tvořících Národní shromáždění. Mimořádná zasedání jsou zahajována a ukončena dekretem prezidenta republiky.

Schůze obou sněmoven jsou veřejné a zápis všech rozprav je zveřejňován (v „Journal officiel“).²⁸⁸

Podle Ústavy je **prezident** nejdůležitější institucí francouzského ústavního systému. Představitel státu má významné postavení

²⁸⁷ Blíže též Kysela J.: Dvoukomorové systémy, Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů, Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2004

²⁸⁸ Podrobné informace též na www.assemblee-nationale.fr a www.senat.fr

v rámci výkonné moci, v řadě rozhodnutí se může obracet přímo k občanům mimo parlament formou referenda. Rovněž je volen nezávisle na parlamentu, přímo občany na dobu 5 let - volen je ve všeobecných přímých volbách.²⁸⁹

Prezident jmenuje ministerského předsedu. Podá-li ministerský předseda demisi vlády, odvolává ho z funkce. Na návrh ministerského předsedy jmenuje a odvolává další členy vlády.

Prezident předsedá ministerské radě, kterou tvoří vedle prezidenta premiér a čtyři nejvýznamnější ministři - financí, zahraničních věcí, obrany a vnitra. Prezident má právo vyhlásit referendum týkající se organizace veřejné moci. Může se tedy obracet v řadě rozhodnutí přímo k lidu formou referenda (mimo parlament). Prezident může předložit k referendu každý návrh zákona, který upravuje organizaci a činnost orgánů veřejné moci, reformy sociální politiky státu nebo hospodářské politiky. Rovněž jde-li o případy schvalování ratifikace mezinárodních smluv. Jestliže referendum schválí přijetí návrhu zákona, prezident tento zákon vyhlásí během 15 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.

Prezident je nadřazen vůči všem ostatním státním orgánům, Ústava nezakotvuje odpovědnost prezidenta vůči jiným ústavním orgánům.²⁹⁰

V době řádného fungování ústavních orgánů je jeho pravomoc užší, ale i tak je velmi významná. Rozsáhlé pravomoci jsou dány prezidentu republiky za krizové situace, kdy prezident je oprávněn činit opatření podle vlastní úvahy, po poradě s ministerským

²⁸⁹ Podrobné informace o postavení a pravomocích francouzského prezidenta též na <http://www.elysee.fr/ang/index.shtm>

²⁹⁰ Verney,D.V.: Parliamentary Government and Presidential Government, in: Lijphart, A. (ed.): Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press 1992

předsedou, předsedy obou sněmoven a Ústavní radou - vyjádření těchto orgánů má však jen konzultativní charakter. Prezident republiky vyhlašuje zákony ve lhůtě 15 dnů po předání definitivně schváleného zákona vládě. Před uplynutím této lhůty může požádat parlament o nové projednání zákona nebo některých jeho článků. Toto nové projednání nelze odmítnout.

Ve Francii se projevuje dualita vládní exekutivy - **vláda a ministerská rada**. Vláda podle Ústavy řídí a určuje politiku státu.

Vládu tvoří premiér (ministerský předseda) a ministři. Ministerského předsedu jmenuje prezident (ze své iniciativy) a další členy vlády jmenuje a odvolává na návrh ministerského předsedy. Vláda je odpovědná parlamentu. Ministerský předseda řídí činnost vlády, zajišťuje výkon zákonů, je odpovědný za národní obranu.

Užším výkonným vládním orgánem je **ministerská rada**, které předsedá prezident. Tento orgán rozhoduje o zásadních otázkách a proto jsou v ministerské radě zastoupeni nejdůležitější ministři (zahraničí, obrany, vnitra a financí) a premiér - celkem pět členů vlády.

Vláda vydává nařízení, která nepotřebují zákonné zmocnění a mohou být vydána i pro oblast práva vůbec neupravenou zákonem.

Vláda může pro uskutečnění svého programu žádat parlament o zmocnění k tomu, aby po omezenou dobu vydávala v podobě nařízení opatření, která jinak spadají pod formu zákona. Tato nařízení jsou přijímána v ministerské radě po vyjádření Státní rady. Vstoupí v platnost od data vyhlášení, avšak ztratí ji, jestliže návrh ratifikujícího zákona není předložen parlamentu přede dnem stanoveným zmocňovacím zákonem.

Členství ve vládě je neslučitelné s výkonem parlamentního mandátu, s jakýmkoliv místem ve veřejné službě nebo jakoukoliv profesionální činností a s jakoukoliv funkcí profesionálního zastoupení v celostátním měřítku.

Orgánem ochrany ústavnosti ve Francii je **Ústavní rada**. I když není tato rada výslovně označena jako ústavní soud, je za něj považována. Tento orgán je jediným ústavním soudem pro celý stát. Skládá se z 9 členů jmenovaných na 9 let. Tři členy jmenuje prezident republiky, 3 předseda Národního shromáždění a 3 předseda Senátu. Vedle toho doživotně jsou členy Ústavní rady bývalí prezidenti republiky. Ze členů rady je jmenován prezidentem republiky předseda Ústavní rady. Ústavní rada rozhoduje pouze v plénu. Výjimkou jsou jen volební otázky, o nichž se rozhoduje v tříčlenných sekcích.²⁹¹ Členství v Ústavní radě je neslučitelné s funkcí ministra nebo člena parlamentu.

Ve Francii je v Ústavě zakotvena preventivní kontrola ústavnosti zákona (před přijetím zákona zákonodárným sborem) a následná kontrola ústavnosti jiných právních předpisů. Ústavní stížnost ve Francii zavedena není.

Proti rozhodnutím Ústavní rady není odvolání. Jsou závazná pro orgány veřejné moci a pro všechny soudní a správní úřady.

Zákonodárná pravomoc je vymezena v Ústavě taxativně a všechny ostatní otázky jsou svěřeny vládě, která má v zákonodárném procesu výsadní postavení.

²⁹¹ Mény, Y.: France, in: Colomer, J.M. (ed.): Political Institutions in Europe, s. 99-137

Zákonodárnou iniciativu má ministerský předseda a členové parlamentu. Na návrzích zákonů se usnášejí v ministerské radě po vyjádření Státní rady (orgán správního soudnictví - nejvyšší správní soud) a potom se předkládají předsednictvu některé z obou sněmoven. Návrhy finančních zákonů se předkládají nejprve Národnímu shromáždění. Návrhy a doplňky členů parlamentu jsou nepřijatelné jestliže by jejich přijetí mělo za následek snížení veřejných příjmů nebo vznik nebo zvýšení státního dluhu.

Rozprava o návrzích zákona začíná ve sněmovně, jež první obdržela návrhy a projednáním textu předloženého vládou. Sněmovna, která obdrží text schválený druhou sněmovnou, se usnáší o textu, jenž jí byl předán. Členové parlamentu a vlády mají právo předkládat pozměňovací návrhy. Každý vládní nebo iniciativní návrh zákona je zkoumán postupně v obou sněmovnách parlamentu se zřetelem k přijetí shodného znění.²⁹²

9.2.2 Úloha a vliv národního parlamentu na evropsko-unijní záležitosti

Role parlamentu v rámci tvorby norem Unie je zakotvena především v čl. 84-4 Ústavy. V tomto článku je stanovena povinnost vlády předložit Národnímu shromáždění a Senátu návrhy legislativních aktů Unie, jakmile je obdrží od Komise. Stěžejní roli v tomto procesu přitom hraje **Výbor pro evropské záležitosti**, zřízený Senátem a tvořen 36 senátory, kteří jsou mj. členy 7 stálých komisí zřizovaných Senátem. Svoji komisi pro evropské záležitosti si nicméně může v souladu s uvedeným článkem Ústavy zřídit též Národní shromáždění.

Hlavním úkolem Výboru pro evropské záležitosti je systematicky monitorovat a přezkoumávat texty návrhů evropských legislativních

²⁹² Koudelka, Z.: Ústavní systém Francie, in: Filip, J. a d.: Soudobé ústavní systémy. Brno: Masarykova univerzita 1996, s. 55-69

aktů předtím než jsou přijaty příslušnými orgány EU a informovat Senát o všech aktivitách Unie. Dle statistik francouzského parlamentu je takto vládou předkládáno přibližně 1000 evropských dokumentů.²⁹³ Ohledně těch důležitějších vydává Výbor pro evropské záležitosti pravidelně publikaci s názvem „Novinky Výboru pro evropské záležitosti“. Tyto texty jsou pak předmětem ústní prezentace některým ze členů Výboru. Méně závažné či zcela banální návrhy legislativních aktů nejsou parlamentu prezentovány vůbec a podléhají tzv. tichému souhlasu.

Podobně i Francie má u kontroly evropských legislativních aktů systém tzv. parlamentních výhrad u aktů přijímaných na půdě Rady.²⁹⁴ Tato zásada vyžaduje, aby se vláda před tím, než přijme nějaké rozhodnutí na půdě Rady, ujistila, že parlament nemá v úmyslu zaujmout stanovisko k navrhovanému aktu. Vláda je povinna za tímto účelem nechat parlamentu dobu alespoň 8 týdnů od přijetí daného legislativního návrhu od Komise a alespoň 4 týdnů od přijetí návrhu jiného než legislativního aktu. Byť jsou stanoviska přijatá parlamentem v tomto případě zdrojem pomoci vládě při vyjednávání v Radě a slouží tak předně politické diskuzi, v žádném případě nejsou právně závazná. Vláda se jimi nemusí řídit. Nejde tedy o systém „vázaného mandátu“, jaký zná např. Česká republika nebo Skandinávie.

Jak již bylo opakovaně uvedeno, Lisabonská smlouva nově svěřuje národním parlamentům pravomoc kontroly dodržování zásady subsidiarity. Za tímto účelem byl proto rovněž do francouzské Ústavy vložen čl. 88-6, jenž nově umožňuje Národnímu shromáždění nebo Senátu vydat odůvodněné stanovisko ohledně konformity

²⁹³ Srov.

http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_56.asp

²⁹⁴ Zásada parlamentní výhrady byla poprvé představena v roce 1994 a změněna oběžníkem premiéra ze dne 21. června 2010.

návrhů legislativních aktů EU s principem subsidiarity. Vydané stanovisko je adresováno předsedovi Evropského parlamentu, Radě Unie a Komisi. Zároveň musí být uvedené stanovisko doručeno i francouzské vládě. Podrobnosti ohledně mechanismu přijetí stanoviska o souladu evropského legislativního aktu s principem subsidiarity stanoví jednací řád Národního shromáždění v čl. 151-9 a 151-10. V těchto člancích je mj. stanovena též lhůta, do kdy je parlament povinen se vyjádřit.

V období od 1. září 2006 (kdy jsou návrhy legislativních aktů Unie zasílány přímo národním parlamentům) do 1. prosince 2009 (kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva) využilo Národní shromáždění své pravomoci přijmout odůvodněné stanovisko pouze třikrát. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dodnes pak pouze dvakrát.

Konečně každá komora parlamentu (Národní shromáždění nebo Senát) může rovněž podat žalobu k Soudnímu dvoru EU v případě, že evropské legislativní akty nejsou v souladu se zásadou subsidiarity. Podmínkou pro podání této žaloby je žádost alespoň 60 poslanců nebo 60 senátorů.

9.3 Postavení a úloha parlamentu tradičního parlamentního státu – Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech

9.3.1 Parlament Spojeného království Velké Británie a Severního Irska v kontextu politického systému země

Velká Británie je členem Unie od 1. ledna 1973 a patří mezi její klíčové země, přestože nikdy nepatřila mezi „tahouny“ integrace a je

známá svým euroskeptickým a konzervativním postojem v evropsko-unijních otázkách. Již v počátcích evropské integrace projevila Velká Británie značné obavy z principu svěřených pravomocí a její postoj k integraci byl více než zdrženlivý. V té době dala přednost Evropskému sdružení volného obchodu, jakožto protiváze Evropským společenstvím.

Velká Británie není členem eurozóny. V případě vstupu do eurozóny si vyjednala tzv. „opt-out“ při přijímání eura, což znamená, že nemá povinnost v případě vstupu do eurozóny přijmout jednotnou evropskou měnu, tak jako ostatní členské státy. Velká Británie nepřistoupila ani k Schengenským úmluvám, na „Schengenu“ se podílí jen v oblasti policejní a justiční spolupráce. V Radě má 29 hlasů, do Evropského parlamentu volí 72 poslanců.

Velká Británie je **konstituční monarchií**. Politický a ústavní systém země není založen na psané ústavě, tak jak je tomu u členských států s kontinentální právní kulturou. Britská ústava je jednotná pro celé Spojené království Velké Británie a Severního Irska a je tvořena jednotlivými zákony (Statut Law), obecným právem zvykovým (Common Law) a ústavními zvyklostmi (Constitutional Conventions). Britský systém ústavního práva není kodifikován v jednom právním předpisu, vyplývá z řady právních aktů.

Ve Velké Británii neexistuje dělba moci v klasickém slova smyslu. Základem ústavního systému je **dvoukomorový parlament**, vyprofilovaný do současné podoby již ve 14. století. Každá komora parlamentu zasedá samostatně – šlechtici ve Sněmovně Lordů (Horní komora, The House of Lords) a neurození ve Sněmovně reprezentantů (The House of Commons). Parlament je volen na období pěti let. Může být kdykoliv rozpuštěn. Stejně tak může

prodloužit své pětileté období jako např. v průběhu obou světových válek.

Sněmovna Lordů má asi 745 členů. Členové (tzv. Peers) svůj mandát dědí, jsou-li dědičnými šlechtici nebo získávají od panovníka, je-li jim udělen šlechtický titul jako odměna za zásluhy, ale pouze na dobu jejich života. Sněmovna Lordů disponuje omezenými pravomocemi. Zachovala si zákonodárnou iniciativu a suspenzivní veto.

Sněmovna reprezentantů je složena z 646 poslanců volených v přímých jednokolových volbách založených na většinovém volebním systému. Předseda vítězné strany se automaticky stává předsedou vlády, oficiálně jej jmenuje panovník. Ministerský předseda stojí v čele kabinetu, přesto má zákaz účastnit se debat a hlasovat může pouze v případě rovnosti hlasů. Jeho hlas je tedy hlasem rozhodujícím.

Kabinet se v současné době skládá obvykle z asi 20 nejvýznamnějších členů vlády a parlamentu. Kabinet je tvořen na základě tradice, jeho existence a činnost není právně upravena. Fungování vychází z řady zvyklostí. Dochází tak ke zcela specifickému spojení exekutivy s legislativou. Kabinet většinou sestává ze členů jedné strany. Panovník se jeho zasedání neúčastní. Členové kabinetu kolektivně zodpovídají za jeho rozhodování a činnost, zůstávají ovšem také osobně odpovědní za činnost svých úřadů.

Zdrojem suverénní moci a symbolem jednoty národa je **monarcha** (královna) – hlava státu. Na základě zákona o následovnictví existuje v Británii tzv. Kastilský systém, v němž trůn přechází na nejstaršího syna, ev. nejstarší dceru. Královna je zároveň hlavou

exekutivy, vrchním velitelem všech ozbrojených sil království a má nejvyšší postavení v anglikánské církvi.

Výkonná moc patří **vládě** v čele s **ministerským předsedou**. Vláda je tvořena ministry, které ministerský předseda povolal k výkonu nejdůležitějších politických úkolů. Počet ministrů záleží na uvážení ministerského předsedy. Ministerský předseda zastupuje vládu v parlamentních debatách. Opozice vytváří stínový kabinet a předseda je považován za potencionálního premiéra.

Soudní systém Británie je tvořen hierarchickou soustavou soudních orgánů s jurisdikcí na území Británie a nejvyšších soudů, které působí pouze na území Anglie, Walesu, Skotska či Severního Irska.

9.3.2 Úloha a vliv národního parlamentu na evropsko-unijní záležitosti

Legislativní akty Evropských Společenství nabyly účinnosti v britském právním systému a právní realitě až přijetím zákona o Evropských Společenstvích z roku 1972 (European Communities Act 1972). Na základě tohoto zákona byla britská vláda povinna implementovat do vnitrostátního práva veškeré budoucí právní akty Společenství.

Podobně jako u shora zmíněných států, i v případě Velké Británie podléhají veškeré legislativní akty Evropské Unie **kontrole národního parlamentu**. Ačkoli je tato kontrola systémem několika dílčích způsobů, jak britský parlament provádí kontrolu nad budoucí evropskou legislativou, jejím základním stavebním kamenem je **systém parlamentních výhrad**. Tento systém znamená, že britští členové Rady (tedy ministři) nemohou souhlasit s přijetím jakékoli evropské legislativy, aniž by předem dali národnímu parlamentu

možnost předmětný návrh legislativního aktu prostudovat a vznést k němu připomínky. V první fázi této kontroly přezkoumává veškeré návrhy Výbor evropské kontroly (European Scrutiny Committee), který musí oznámit své stanovisko ohledně právní a politické významnosti jednotlivých aktů a doporučit další kroky Sněmovně reprezentantů. Až ve 2/3 případů Výbor evropské kontroly nenavrhuje žádné další kroky. Ve zbylé části pak většinou uvádí, jaké problémy by přijetí předmětného návrhu mohlo vyvolat v rámci vnitrostátní úpravy a doporučí projednání tohoto návrhu buď v některém ze tří evropských výborů Sněmovny reprezentantů (tyto výbory vznikly na základě Příkazu č. 119) nebo přímo na půdě Sněmovny reprezentantů. Pokud návrh projde debatou v těchto orgánech, je systém kontroly završen.²⁹⁵

Jednou z problematických oblastí byly mj. i otázky měnové unie. Ačkoli Velká Británie není součástí měnové unie, vláda může později (a po provedení národního referenda) přijmout jednotnou evropskou měnu. Po konzultaci mezi relevantními evropskými výbory v obou komorách parlamentu bylo dohodnuto, že s akty týkajícími se evropské měnové unie bude zacházeno stejným způsobem jako u ostatních legislativních návrhů Evropské unie a budou podléhat stejné kontrole.

Vláda (ministři) nicméně může projevit souhlas s návrhem legislativního aktu i bez provedení kontroly Sněmovnou reprezentantů, pokud jde o návrh, jenž je považován za důvěrný, rutinní nebo triviální, či jde o problematiku, s níž Sněmovna reprezentantů již dříve souhlasila.

Co se týče kontroly prováděné Sněmovnou lordů, i v tomto orgánu je specializovaný Výbor pro Evropskou Unii (European Union

²⁹⁵ Srov. <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/l11.pdf>

Committee), který prozkoumává návrhy legislativních aktů Evropského parlamentu a navrhuje je k další diskusi. Svoji činnost většinou deleguje na pět až šest podvýborů, které se zabývají samostatnými oblastmi. Výbory Sněmovny reprezentantů a Sněmovny lordů se navzájem doplňují a funguje mezi nimi úzká spolupráce.

Konečně samozřejmostí systému kontroly jsou též **ústní či písemné interpelace** členů Rady ze strany britského parlamentu a tzv. **před a post kontrola členů Rady** (pre- and post-Council Scrutiny).²⁹⁶

9.4 Postavení a úloha parlamentu malého členského státu - Malta a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech

9.4.1 Parlament Malty v kontextu politického systému země a ve vztahu s EU

Malta je nejmenší stát Evropské unie. Jedná se o parlamentní republiku s jednokomorovým legislativním orgánem. Dominantní postavení mají dvě nejsilnější strany střídající se u vládní moci. Cesta do Unie byla pro Maltu dlouhá, neboť zastánci a odpůrci členství v Evropské unii se kryli s voliči obou hlavních politických stran. První žádost o členství podala Malta již v roce 1990. Tato žádost po vítězství euroskeptické politické strany (Labour Party) ve volbách však byla vzata zpět. Po předčasných volbách v roce 1998 po vítězství eurooptimistické politické strany (National Party) došlo k obnovení podání žádosti. Vstup Malty do Unie byl prioritou Národní strany a byl potvrzen domácím referendem dne 8. března 2003 s vysokou volební účastí. Smlouva o přistoupení k EU byla podepsána dne 16. dubna 2003 v Aténách. Následně v červenci 2003 došlo k ratifikaci maltských parlamentem. V rámci rozšíření

²⁹⁶ Viz též <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/I11.pdf>

Evropské unie o deset států se tak 1. května 2004 Malta stala členem Unie a vystřídala Lucembursko na místě nejmenšího členského státu. Do Evropského parlamentu volí 6 poslanců a v Radě má 3 hlasy. Malta je rovněž členem jak Schengenského prostoru, tak i eurozóny.²⁹⁷

Malta je unitární parlamentní republika, která svůj politický systém staví na britských vzorech, s tím rozdílem, že má pouze jednokomorový parlament. V jejím čele stojí **prezident republiky** volený parlamentem na pětileté volební období ve všeobecných volbách. Jeho pravomoci jsou spíše symbolické a slavnostní a jako u jiných parlamentních demokracií především reprezentuje stát na mezinárodní úrovni. Podepisuje zákony, jmenuje soudce, uděluje milost. Má právo za určitých jasně vymezených podmínek parlament rozpustit.

Maltský parlament disponuje zákonodárnou mocí. Parlament má pouze jednu komoru - Sněmovnu reprezentantů s 65 členy volenými na 5 let. Ústava z roku 1964 vymezila maltský parlament jako dvoukomorový orgán. V roce 1974 byla Ústava novelizována, v důsledku čehož se Malta stala republikou s jednokomorovým parlamentem, jehož 65 poslanců je voleno dodnes proporcionálně.

Výkonnou moc vykonává ministerský předseda a členové jeho vlády. Prezident jmenuje předsedu vlády a podílí se na složení vlády. Vláda je sestavována z členů strany, která vítězí při všeobecných volbách. Členy vlády jmenuje prezident na návrh předsedy vlády a pověřuje je řízením ministerstev. Všichni jmenovaní musí být členy parlamentu, jemuž jsou zodpovědní.

²⁹⁷ Podrobné informace na [//www.euroskop.cz/475/sekce/malta-a-eu/](http://www.euroskop.cz/475/sekce/malta-a-eu/)

Hlavou maltské vlády je předseda strany s většinou křesel v jednokomorové Sněmovně reprezentantů.²⁹⁸

Politický stranický systém Malty je tvořen dvěma nejsilnějšími politickými stranami, ostatní strany nemají větší politický význam. Každé volby (do jednokomorového parlamentu) končí vždy těsnými výsledky, proto se u moci střídají dvě zmíněné nejsilnější politické strany. I přesto, že předpisy o volbách na Maltě nestanoví povinnou volební účast, bývá podíl voličů, kteří k volbám chodí velmi vysoký. V národních volbách 2003 to bylo dokonce 97 % registrovaných voličů. V prvních volbách do EP dostala Malta k dispozici pět poslaneckých mandátů. I přes tradiční vysokou volební účast nad 90 % byla účast v těchto volbách nižší. Všechny mandáty zůstaly rozděleny jenom mezi obě parlamentní strany. V posledních evropských volbách byla situace podobná jako ve volbách 2004.²⁹⁹

U obou proběhlých evropských voleb je možno zaznamenat pokles volební účasti (pokles účasti v roce 2004 i 2009 je téměř shodný - pohybuje se okolo 14,5 procentních bodů). Ve srovnání s většinou již uvedených zemí je tento odliv voličů nižší, ovšem i tak poměrně výrazný.³⁰⁰

Soudní moc je vykonávána soustavou soudů. Soustavu završuje Ústavní soud, který rozhoduje o ústavnosti zákonů, o volebních sporech, o otázkách lidských práv. Soudce jmenuje prezident republiky.

²⁹⁸ Dostupné z www.maltadata.com/results.htm a

na http://europa.eu/about-eu/member-countries/countries/member-states/malta/index_cs.htm

²⁹⁹ Chytilík, R. (2005): Malta, str. 92-96, výsledky voleb viz Parliamentary Election Results, 1921-2008

³⁰⁰ Srov. www.maltadata.com/results.htm

9.4.2 Úloha a vliv národního parlamentu na evropsko-unijní záležitosti

Ústava Malty zmiňuje Unii pouze ve svém čl. 65 odst. 1, jenž se týká pravomocí parlamentu přijímat zákony v souladu a s respektem k lidským právům, obecně přijímaným principům mezinárodního práva a maltskými mezinárodními i národními závazky, zejména těmi plynoucími ze Smlouvy o přistoupení Malty k Unii.

Bližší, byť značně strohé, informace o postavení a pravomocích národních orgánů Malty vůči Evropskému parlamentu, nalezneme až v jednacím řádu Sněmovny reprezentantů³⁰¹. Parlament zřizuje celkem 9 komisí, mezi něž patří též Komise pro zahraniční a evropské záležitosti. Jejími členy může být maximálně 9 členů parlamentu, členů vlády a opozice, z nichž 5 tvoří kvórum.

Mezi základní úkoly Komise pro zahraniční a evropské záležitosti mj. patří prozkoumávat z její vlastní iniciativy jakékoliv návrhy legislativních aktů, přijaté Radou nebo Radou jednajícím spolu Evropským parlamentem, či jakékoli návrhy a dokumenty, které byly publikovány některým z orgánů EU a které nejsou určeny výlučně k posouzení jako návrh legislativního aktu.

Pro účely řádného přezkoumávání návrhů evropské legislativy ve výše uvedeném smyslu pak komise zřizuje pracovní skupiny. První pracovní skupina má např. za úkol „odfiltrovat“ ty dokumenty, jež nejsou zásadní a které nepotřebují být projednány v dalších pracovních skupinách a posléze v parlamentu. Pracovní skupiny č. 2, 3 a 4 pak již projednávají pouze ty návrhy, jež jim byly postoupeny pracovní skupinou č. 1, a to podle oblasti (např. druhá

³⁰¹ Viz Standing Orders, dostupné na <http://www.parlament.mt/legislative-instruments?l=1>

pracovní skupina se zabývá legislativou v oblastech daní, dopravy, energie, rozpočtu, vnitřního trhu a unijního cla).

9.5 Postavení a úloha parlamentu unitárního členského státu – České republiky a jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech

Jako poslední jsem ve srovnávacím exkurzu zařadil Českou republiku – unitární stát s parlamentní formou vlády.

9.5.1 Parlament České republiky v kontextu politického systému země a ve vztahu k agendě Unie

Česká republika podala žádost o vstup do EU dne 17. ledna 1996 podle pravidel Maastrichtské smlouvy. Samotná přístupová jednání byla zahájena v roce 1998, tj. v době po podpisu Amsterodamské smlouvy. Klíčovou normou, která připravila Českou republiku na vstup do Unie, byla tzv. euronovela.³⁰² Česká republika se stala členským státem Unie dne 1. května 2004.

Parlament je rámcově upraven v Ústavě České republiky³⁰³ přijaté Českou národní radou v prosinci 1992. Ústava vstoupila v platnost a účinnost pro již samostatnou Českou republiku dne 1. ledna 1993 a položila základ politicko - ústavnímu systému České republiky. Z textu Ústavy lze dovodit základní státoprávní konstitutivní charakteristiky a principy českého státu. Podle Preambule je Česká republika kontinuální s tradicemi státnosti zemí Koruny České i státnosti československé.

³⁰² Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³⁰³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Česká republika je charakterizována jako stát svrchovaný a samostatný, jednotný a unitární, s demokratickým zřízením a republikánskou formou, pluralitním politickým systémem, jenž je založen na dělbě moci, doktríně právního státu a respektu lidských práv a svobod a jejich ochraně.³⁰⁴

Ústava popisuje postupně **tři složky státní moci** – zákonodárnou, výkonnou a soudní. Ústřední zákonodárné postavení má v České republice Parlament ČR, jenž je složen ze dvou komor - Poslanecké sněmovny a Senátu ČR. V čele státu stojí prezident republiky, který společně s vládou ČR zastává moc výkonnou.

Forma vlády v ČR se odvíjí od stěžejního postavení Parlamentu ČR v soustavě dělby moci, jenž má jednak přímý mandát lidu k výkonu, jednak představuje moc ústavodárnou a zákonodárnou a navíc rozhoduje o složení většiny ostatních mocí. Ostatní typy mocí mají možnosti určité kontroly nebo i zásahu do jeho činnosti.³⁰⁵

Reálnou výkonnou moc drží vláda. Hlava státu není stěžejní orgán ve struktuře dělby moci, ale i tak má určité možnosti ústavního působení.³⁰⁶ Prezident republiky je taktéž volený přímo na dobu pěti let.

Prezident republiky jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev. Nově jmenovaná **vláda** musí následně ve lhůtě do třiceti dní předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry. Vláda je Poslanecké sněmovně po celou dobu výkonu moci odpovědná. V čele vlády stojí předseda, který zejména řídí její schůze a zastupuje

³⁰⁴ Klíma K.: Ústavní právo, 3. vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2006, str. 194

³⁰⁵ Čl. 33 ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

³⁰⁶ Klíma K.: Ústavní právo, 3. vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2006, str. 194

ji navenek. Předseda má uvnitř vlády silné postavení, neboť určuje její personální složení a to prostřednictvím nominace osob na jmenování, resp. navrhování ministrů na jejich odvolání.

Poslanecká sněmovna může kdykoliv iniciovat hlasování o nedůvěře vládě. Pokud ztratí vláda podporu v Poslanecké sněmovně, dochází k jejímu pádu. Na druhé straně má výkonná moc, konkrétně prezident, právo za určitých, jasně vymezených podmínek, parlament rozpustit.

Vláda je povinna předložit Poslanecké sněmovně návrh státního závěrečného účtu, zprávu o realizaci Programového prohlášení vlády a zprávu o plnění státního rozpočtu.

Parlament České republiky je v Ústavě ustanoven jako dvoukomorový. Jednu komoru tvoří Poslanecká sněmovna a druhou komoru Senát. Obě komory fungují na sobě nezávisle a mají odlišné pravomoci.

Poslanecká sněmovna je složena z 200 poslanců volených v přímých volbách na čtyřleté funkční období. Právo volit má každý občan ČR, který dosáhl věku 18 let. Zvolen může být občan ČR, který má aktivní volební právo a dosáhl věku 21 let.³⁰⁷ Volební systém je poměrný.

Zasedání Poslanecké sněmovny trvá po celé volební období a končí uplynutím volebního období nebo rozpuštěním Poslanecké sněmovny. Zasedání svolává prezident republiky nejpozději do 30 dnů od voleb.

³⁰⁷ Čl. 19 ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Východiskem pro jednání Poslanecké sněmovny, zřizování a postavení jejích orgánů, funkcionářů a poslanců je Jednací řád Poslanecké sněmovny obsažený v zákoně č. 90/1995 Sb.

V čele Poslanecké sněmovny stojí předseda a místopředsedové zvolení z řad poslanců. Předseda svolává a řídí její schůze³⁰⁸, zároveň zastupuje Poslaneckou sněmovnu navenek. V případě uvolněného místa prezidenta vykonává část jeho pravomocí. Poslanecká sněmovna zřizuje výbory a má možnost zřizovat stálé nebo dočasné komise. Ve výborech dochází k rozhodování o návrzích zákonů. Poslanci z téže politické strany se sdružují v tzv. poslaneckých klubech.

Součástí Poslanecké sněmovny je i tzv. politické grémium, složené z předsedy Poslanecké sněmovny, místopředsedů Poslanecké sněmovny a zástupců všech poslaneckých klubů. Politické grémium řeší obvykle organizační otázky a zjišťuje podporu poslaneckých klubů pro určitý návrh.

Senát je složen z 81 senátorů volených v přímých volbách na šestileté funkční období. Aktivní volební právo je možné realizovat od 18 let a pasivní od 40 let. Volební systém je absolutní většinový. Každé dva roky se třetina senátorů obměňuje.

Senát byl vytvořen jako tzv. ústavní pojistka. Pravidla jednání Senátu, zřizování a postavení jeho orgánů, jsou obsažena v Jednacím řádu Senátu v zákoně č. 107/1999 Sb.

V čele Senátu stojí předseda a místopředsedové zvolení z řad senátorů. Předseda Senátu svolává a řídí schůze Senátu, zároveň zastupuje Senát navenek. Senát zřizuje výbory a komise. Stejně

³⁰⁸ Schůze Poslanecké sněmovny jsou veřejné, avšak Poslanecká sněmovna se může usnést, že schůze nebo její část bude neveřejná.

jako v Poslanecké sněmovně i zde existuje politické grémium. Senátoři z jednotlivých politických stran nebo hnutí se sdružují v tzv. senátorských klubech.

Komory Parlamentu ČR mají rozdílné postavení, liší se zejména jejich volební období, volební systémy, pravomoci, možnost rozpustitelnosti atd. Poslanecká sněmovna má v tomto srovnání silnější postavení, protože je to ona, kdo dominuje zákonodárnému procesu. V řadě věcí je však vyžadováno společné působení komor jako v případě schvalování ústavních zákonů či mezinárodních smluv dle čl. 10 Ústavy.

Ústava ČR stanoví pravidla pro zastupování Poslanecké sněmovny Senátem v případě jejího rozpuštění. Tehdy je Senát oprávněn na návrh vlády přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by přijetí zákona. Ani za této situace však Senát není oprávněn k přijímání ústavních zákonů, státního rozpočtu, státního závěrečného dluhu, volebního zákona nebo mezinárodních smluv.³⁰⁹

V hlavě II. Ústavy jsou postupně vymezeny pravomoci parlamentu, resp. jeho komor. Přehledně jsou pak upraveny v jejich jednacích řádech. Parlament má zejména tyto **pravomoce**:

- **výlučnou ústavodárnou a zákonodárnou** (v těchto věcech platí nejširší věcná působnost parlamentu, avšak i tady platí, že nesmí být měněny podstatné náležitosti demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy);

³⁰⁹ Čl. 33 ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

- **kreační** (ve vztahu k moci výkonné - vládní (konstitutivní charakter důvěry vládě) nebo soudní (konstitutivní souhlas Senátu s návrhy Prezidenta na soudce Ústavního soudu);
- **kontrolní** (interpelace poslance se vztahuje na vládu i na její členy a týká se celé jejich rozhodovací působnosti).

9.5.2 Postavení, role a vliv Parlamentu České republiky v evropsko-unijních záležitostech

Členství České republiky v Unii klade nároky na všechny ústavní instituce. Vláda ČR je povinna pravidelně a s předstihem informovat Parlament ČR o otázkách plynoucích pro Českou republiku z členství v Unii.³¹⁰ Mezi roky 2007 a 2010 existovala při Úřadu vlády ČR pozice ministra pro evropské záležitosti, jenž měl v působnosti evropsko-unijní agendu. Tato pozice nebyla při jmenování vlády v roce 2010 obnovena. V současné době je evropská agenda v působnosti Ministerstva zahraničních věcí ČR.

V obou komorách Parlamentu ČR byly pro evropsko-unijní záležitosti zřízeny speciální „evropské“ výbory. V roce 1998 vznikl senátní Výbor pro záležitosti Evropské unie. V době vstupu ČR do Unie v roce 2004 byl založen sněmovní **Výbor pro evropské záležitosti (VEZ)**. Výbor má 15 členů a je zařazen mezi povinně zřizované výbory. V současném 6. volebním období ustavil dva podvýbory: **(1) pro evropské fondy, (2) pro regionální a přeshraniční spolupráci.**

Východisko pro parlamentní kontrolu agendy Unie představuje čl.10b Ústavy. Toto ustanovení vytváří právní rámec dialogu mezi vládou a parlamentem v evropsko-unijních otázkách. První odstavec v obecné rovině vymezuje vztah těchto dvou subjektů, druhý a třetí

³¹⁰ Čl.10b ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

upravuje projednávání evropských záležitostí v rámci parlamentu a vztahem obou komor.

Ústavní zakotvení je ovšem velmi všeobecné. Konkrétní právní úprava je obsažena v jednacích řádech obou komor a ve vládní směrnici o spolupráci vlády a parlamentu v evropských otázkách.³¹¹

Parlamentní kontrola evropské agendy zahrnuje zejména tyto činnosti³¹²:

- parlamentní projednávání evropské legislativy (zejména směrnic, návrhů nařízení, zelených a bílých knih atd.),
- kontrolu vládních aktivit na úrovni EU (obzvlášť před jednáním v Radě),
- realizaci kontroly principu subsidiarity,
- udělování předchozího souhlasu s některými rozhodnutími³¹³ činěnými v orgánech EU,
- udělování souhlasu s rozhodnutím Evropské rady o změně ustanovení části třetí SFEU,
- ingerenci do personálních nominací za ČR do evropských institucí (na soudce Soudního dvora EU nebo na evropského komisaře).

Mezi hlavní činnosti parlamentní kontroly patří a) kontrola evropského legislativního procesu zahrnující i následnou transpozici evropské legislativy do českého právního řádu a b) kontrola vládních aktivit v Unii.

a) kontrola evropského legislativního procesu EU

³¹¹ Směrnice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR (Příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680)

³¹² Čl. 109a, 109b, 109c zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR

³¹³ Rozhodnutí ve věcech dle čl. 109i zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR

Kontrola evropského legislativního procesu ze strany Poslanecké sněmovny a Senátu je specifikována v jednacích řádech obou komor.

Vláda má v obou případech povinnost bez zbytečného odkladu po obdržení od dotyčných evropských institucí postoupit návrhy legislativních aktů Unie Poslanecké sněmovně³¹⁴ a Senátu.³¹⁵ Současně s návrhy legislativních aktů má vláda povinnost předložit své předběžné stanovisko. Vláda tuto svou povinnost plní automaticky prostřednictvím informačního systému EU Extranet.

V případě, že evropský legislativní návrh je přijat k projednávání v parlamentu jednou z komor, vláda není oprávněna hlasovat v Radě o takovém návrhu do doby, než se k tomu parlament vyjádří. Jedná se o systém takzvané **parlamentní výhrady**, který představuje významné záruky parlamentní kontroly nad postupem vlády v rozhodovacím procesu v záležitostech EU.

Oba evropské výbory vytváří týdenní přehledy legislativních návrhů a jiných dokumentů EU ve formě anotovaných tabulek, které slouží především členům obou výborů pro lepší orientaci při výběru dokumentů k následnému projednání v komorách.³¹⁶ Hlavní roli při výběru dokumentů k projednání má předseda každého z výborů. Jednací řády v tomto směru dávají oběma výborům širokou diskreci. Na funkčnost a aktivitu celého výboru má velký vliv právě jeho předseda.

Jednací řád Sněmovny nestanoví přesnou lhůtu pro projednání předložených dokumentů, uvádí však, že mají být projednány bez

³¹⁴ § 109a zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR

³¹⁵ § 119 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

³¹⁶ Král D., Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010, str. 19

zbytečného odkladu na základě předběžného stanoviska vlády.³¹⁷ Výbor může postoupit návrh jinému věcně příslušnému výboru. V takovém případě může určit termín, do něhož má být návrh ve věcně příslušném výboru projednán. Naopak Jednací řád Senátu upravuje časovou lhůtu pro projednání v senátním výboru odpovídající osmi týdnům.³¹⁸

Sněmovní výbor pro evropské záležitosti návrhy aktů a dokumentů EU projedná a přijme usnesení. Toto usnesení postoupí předsedovi Sněmovny, kterého může požádat o jeho zařazení na pořad nejbližší schůze Sněmovny. Usnesení Sněmovny nebo výboru je poté zasláno vládě, která je při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech EU má povinnost zohlednit. V případě, že usnesení Sněmovny obsahuje stanovisko uvádějící, že návrh aktu Unie porušuje zásadu subsidiarity, má předseda Poslanecké sněmovny povinnost takové stanovisko neprodleně zaslat předsedovi Senátu, předsedovi Evropského parlamentu a předsedovi Rady a Evropské komise.³¹⁹

Senátní výbor pro evropské záležitosti návrh aktů a dokumentů EU rovněž projedná a přijme usnesení, avšak na rozdíl od usnesení výboru sněmovního, musí být usnesení zasláno ještě plénu ke schválení.³²⁰ Sněmovní výbor má v tomto procedurálním ohledu o něco lepší postavení a v důsledku toho i pružnost.

K posunu v oblasti kontroly evropského legislativního procesu došlo v září 2006, od kdy zasílá Komise evropské dokumenty přímo národním parlamentům členských zemí.³²¹ Obě komory českého parlamentu tak dostávají všechny dokumenty Evropské komise

³¹⁷ §109a odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR

³¹⁸ Lhůta vycházející z čl. 4 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v EU

³¹⁹ §109a odst. 3 – 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR

³²⁰ §119d a §119e, §119g zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

³²¹ Jedná se o výsledek iniciativy první Barrosovy komise

přímo. Komise od roku 2006 přijímá podněty přímo od národních parlamentů, které se týkají nejen hlediska slučitelnosti jejich návrhů s principem subsidiarity, ale i materiálních aspektů těchto návrhů. Senát byl v roce 2009 se svými 27 stanovisky ve vztahu k dokumentům zaslaným Komisí druhou nejaktivnější komorou v celé Unii. To ostře kontrastuje s aktivitou Poslanecké sněmovny, která této iniciativy využívala zatím velmi zřídka.³²²

Politický dialog mezi parlamentem a Komisí je považován za neformální dialog více než za účast národních parlamentů v evropském legislativním procesu. Na druhou stranu může vést k většímu pocitu spoluúčasti ze strany českého parlamentu a lepší následné implementaci evropských aktů do vnitrostátního práva.³²³

b) kontrola vládní agendy pro Evropskou unii

Jak Poslanecká sněmovna, tak Senát jsou oprávněni ke kontrole vlády v evropských věcech v mezích stanovených příslušnými jednacími řády obou komor. Vláda má povinnosti jak ve vztahu k Senátu, tak k Poslanecké sněmovně. Výčet povinností vlády je širší ve vztahu k Senátu. Vláda musí informovat Senát alespoň jednou ročně zejména o stavu Evropské unie a jejím pravděpodobném dalším vývoji, o stavu transpozice evropské legislativy, o programu každé Evropské rady a jejích výsledcích, o rozhodnutí provádět změny ve smluvním základu EU, o všech navrhovaných legislativních aktech a o vládním postoji k nim.³²⁴ V případě Sněmovny jednací řád pouze zavazuje vládu předložit všechny návrhy legislativních aktů EU prostřednictvím svého evropského výboru.

³²² Král D., Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010, str. 25

³²³ Tamtéž

³²⁴ Ustanovení § 119a zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Každodenní praxe a zkušenost ukazuje poměrně hladkou spoluprací vlády a obou komor. Jako problematické je vnímáno zpoždění, se kterými jsou rámcové pozice vlády předloženy parlamentu: v současnosti představuje v průměru 18–19 dní od okamžiku, kdy si věc daná komora vyžádá, přičemž citovaná vládní směrnice stanoví lhůtu 10 pracovních dní od přijetí gesce u návrhu legislativního aktu a 14 pracovních dní od doručení žádostí o stanovisko u ostatních (především komunikačních) dokumentů.³²⁵

Parlamentní kontrola evropské agendy zahrnuje i další neméně důležité činnosti. V důsledku přijetí Lisabonské smlouvy došlo k novelizaci jednacích řádů obou komor. Změny se dotkly všech oblastí, ve kterých Lisabonská smlouva mění, resp. **posiluje postavení** národních parlamentů. Jedná se zejména o oblast předběžné a následné kontroly dodržování zásady subsidiarity a silnějšího zapojení parlamentů do evropského legislativního procesu prostřednictvím přímé komunikace s Evropskou komisí.

c) předběžné a následné kontroly dodržování zásady subsidiarity

Český parlament, jako jeden z vnitrostátních parlamentů, vykonává jak předběžnou kontrolu evropského legislativního procesu, tak rovněž i kontrolu následnou.

Předběžná kontrola je vykonávána v době před přijetím legislativního aktu a vyžaduje efektivní vnitrostátní mechanismus umožňující včasné prozkoumání daného legislativního návrhu, stejně jako efektivní spoluprací na evropské úrovni, umožňující případně shromáždit kritickou masu národních parlamentů pro aktivaci žluté či oranžové karty.³²⁶ Výkon předběžné kontroly

³²⁵ Král D., Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010, str. 26

³²⁶ Král D., Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010, 34-36

subsidiarity v českém případě po přijetí Lisabonské smlouvy nevyžadoval zvláštní legislativní úpravu.

Následná kontrola je národním parlamentem vykonávána v době, kdy již byl příslušný legislativní akt přijat. Nově je národní parlament oprávněn podat žalobu na neplatnost k Soudnímu dvoru EU a to v případě, když dospěje k závěru, že došlo k porušení principu subsidiarity. Český parlament tak může napadnout již přijatou evropskou legislativu bez toho, aniž by musel shánět podporu mezi ostatními parlamenty.

Postup obou komor v případě porušení principu subsidiarity a podání žaloby na neplatnost je upravena jejich jednacími řády. V obou případech jsou legitimovány dva okruhy subjektů, které mohou iniciovat projednávání textu žaloby a usnesení o takové žalobě. Jedním z nich je příslušný výbor, druhým je skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů. Schválit usnesení o textu žaloby je povinna daná komora prostou většinou.³²⁷

Jednací řády stanoví nejen postup pro projednání textu takové žaloby, ale rovněž i neméně důležitou spolupráci a koordinaci s vládou, která má v daném případě jediná aktivní legitimaci. V samotném řízení před Soudním dvorem Unie je komora zastupována pověřeným členem vlády, nikoliv vládou.³²⁸

Dalo by se shrnout, že novely jednacích řádů obou komor dostatečně připravily český parlament na posílenou roli v evropských otázkách. Tyto novely umožňují nejen efektivnější kontrolu principu subsidiarity, ale i efektivnější kontrolu vlády v klíčových otázkách projednáváných na evropské úrovni.

³²⁷ §109m zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR a §119p zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

³²⁸ Tamtéž

d) Vázaný mandát – předběžný souhlas parlamentu

Takzvaná evolutivní neboli dynamická ustanovení Lisabonské smlouvy jsou ta ustanovení, která mají potenciál obejít roli národních parlamentů při změnách primárního evropského práva (zřizovacích smluv) v oblastech, které tradičně předpokládaly parlamentní ratifikaci.³²⁹ Konkrétně se jedná o tzv. doložku flexibility³³⁰, passerelly³³¹ a konečně o zjednodušené změny smluv.³³²

Parlamentní kontrola vlády v případě použití doložky flexibility při rozhodování v Radě byla začleněna do jednacích řádů obou komor v podobě tzv. vázaného mandátu. Vázaný mandát vlády znamená, že v dané oblasti pro další činnost vlády je vyžadován předběžný souhlas parlamentu. Souhlas, resp. nesouhlas s použitím doložky flexibility uděluje vládě každá z komor samostatně. Vázaný mandát se však vztahuje pouze na použití doložky v oblastech mimo dosah vnitřního trhu, v němž je vládě ponechána diskrece.

Podobná procedura byla zavedena v souvislosti s tzv. přechodovými ustanoveními neboli passerellami Lisabonské smlouvy. Evropská rada má možnost na základě těchto doložek změnit rozhodování v Radě z jednomyslného na většinové, nebo změnit spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu ze zvláštní legislativní procedury (Evropský parlament nemá právo veta) na řádnou legislativní proceduru (kde toto právo má). To fakticky eliminuje nutnost smluvní revize, která předpokládá následnou ratifikaci v národních parlamentech.³³³

³²⁹ §109i a § 109l zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR a § 119k zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

³³⁰ Čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie

³³¹ tzv. přechodová ustanovení obsažená v článku 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii

³³² Víz čl 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii

³³³ Král D.,Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010, str. 30 - 34

Evropská rada má nově také možnost podle čl. 48 odst. 6 SEU provést zjednodušenou revizi části III SFEU a to bez mezivládní konference nebo Konventu, ovšem za předpokladu, že takové rozhodnutí bude schváleno členskými státy v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy.³³⁴ Z jednacího řádu Sněmovny vyplývá, že v této záležitosti ponechává stejnou proceduru jako v ostatních evolutivních otázkách, tj. vázaný mandát pro vládu, avšak jednací řád Senátu explicitně stanoví, že tyto změny musí být schváleny v režimu mezinárodních smluv.

Výbor pro evropské záležitosti se intenzivně věnuje rovněž meziparlamentní spolupráci. Delegace výboru se pravidelně účastní jednání COSAC – Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů EU, jichž se účastní rovněž zástupci Evropského parlamentu a kandidátských zemí.

e) česká iniciativa a náměty k diskusi

Česká republika je z hlediska evropské integrace relativně velmi mladým členským státem, k Evropské unii přistoupila až v dosud poslední velké vlně rozšiřování o deset nových zemí. Zároveň patří do skupiny menších členských států. Do roku 2013 navíc v čele České republiky stál výrazně euroskeptický prezident Václav Klaus. Tomu odpovídá i zatím spíše sporadické zapojování do velkých iniciativ v rámci evropské integrace. Přesto za dobu téměř desetiletého členství v Evropské unii vznikla již řada zajímavých iniciativ a návrhů.

Za zajímavé a podnětné byly svého času označovány myšlenky formulované bývalým prezidentem České republiky Václavem Havlem ještě v době, kdy naše republika nebyla součástí EU. Při svém projevu k poslancům Evropského parlamentu v únoru 2000 a obdobně i při projevu k francouzským senátorům v Paříži v březnu

³³⁴ Blíže viz čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii

1999 se Václav Havel projevil jako výrazný zastánce postupné federalizace Evropské unie. Ve svém projevu vyzval k přijetí stručné ústavy Evropské unie, neboť Unie by podle něj měla disponovat jedním "křišťálově jasným dokumentem, který by definoval její základní hodnoty a instituce a který by si mohly bez větších obtíží děti osvojit ve škole". V projevu dále navrhl zřízení druhé komory Parlamentu EU - senátu. Ten představil jako sbor nejlepších zástupců národních parlamentů - přibližně po třech z každé země. Velikost členských států by zde nehrála roli, projevovala by se pouze v dolní komoře parlamentu. Do senátu by se nevolilo přímo, zástupci by byly vybíráni přímo národními parlamenty.³³⁵ Reakce české politické scény na tento návrh byla poměrně odměřená. Ani v Evropském parlamentu návrh nevyvolal příliš pozitivní reakci. Předsedkyně Evropského parlamentu Nicole Fontainová na společné tiskové konferenci prohlásila, že "si není jistá, že by druhá komora byla nutná" a dodala, že v EU již existuje Rada ministrů a Evropský parlament a podobný návrh na založení druhé komory, který z francouzské iniciativy padl již před několika lety, přijaly národní parlamenty většinou rezervovaně.

Senát českého parlamentu je jedním z neaktivnějších v komunikaci s Evropskou komisí jako pravidelným předkladatelem komunitárních právních předpisů. Na rozdíl od Poslanecké sněmovny, která je naopak v evropských záležitostech poměrně pasivní. Například v období let 2006 až 2009 podal Senát Parlamentu České republiky celkem 49 stanovisek k dokumentům zaslaným Evropskou komisí národním parlamentům v rámci tzv. Barrosovi iniciativy (oproti pouhým 3 stanoviskům zaslaným Poslaneckou sněmovnou). Senát byl velmi intenzivním diskutérem v procesu přijímání Lisabonské smlouvy (mimo jiné dvakrát požádal Ústavní soud ČR o přezkoumání slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem), zapojuje se do politického a legislativního dialogu s Evropskou komisí, účastní

³³⁵ Úplné znění projevu je možné nalézt zde www.hrad.cz/president/Havel/speeches/

se testu subsidiarity, apod. Zabýval se opakovaně a aktivně tím, jak zajistit efektivní kontrolu toho, že nebude vyloučen z klíčových rozhodnutí a že jeho role nebude zásadně omezována.³³⁶

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR byla první institucí, která iniciovala po přijetí Lisabonské smlouvy praktické použití mechanismu tzv. žluté karty, a to v souvislosti s návrhem Směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání.³³⁷ K aktivaci žluté karty však nakonec nedošlo, protože námitku porušení principu subsidiarity vneslo méně národních parlamentů, než je požadovaná jedna třetina jejich celkového počtu.

9.6 Srovnání zapojení parlamentů vybraných členských zemí EU v evropsko-unijních záležitostech

Kritéria, která jsem zvolil pro porovnání úlohy parlamentu v jednotlivých členských státech, a zvláště pak srovnání jejich zapojení v evropsko-unijních záležitostech byla dvě – forma státu a rozloha státu.

Spolková republika Německo je federativní demokratickou parlamentní republikou tvořenou šestnácti spolkovými zeměmi. Její formu vlády lze zařadit mezi parlamentní, ovšem vyznačuje značné vychýlení ve prospěch spolkového kancléře (tzv. kancléřský systém vlády). Německý parlamentarismus je označován jako racionalizovaný a to právě pro jeho úzké spojení s kancléřským principem. Legislativní pravomoc vykonává parlament složený ze

³³⁶ Král D., Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010, str. 37, 38

³³⁷ Odůvodněné stanovisko Poslanecké sněmovny České republiky týkající se návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání (KOM(2010)0379 – C7-0180/20102010/0210(COD)). On-line: (www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-450.919+01+DOC+PDF+V0//CS&language=CS)

Spolkového sněmu a Spolkové rady, ovšem Spolkovou radu nelze chápat jako „klasickou“ horní komoru parlamentu. Jejím úkolem je víc než schvalování návrhů zákonů reprezentace jednotlivých spolkových zemí v zákonodárném procesu. V tomto směru se zásadně liší od postavení parlamentu unitárního státu - České republiky, kde druhou komorou parlamentu je Senát – klasický parlamentní orgán. Přestože jsou Německo a ČR svým politickým uspořádáním velmi podobné země, lze v činnosti jejich parlamentů shledat i další rozdíly. Krom výše uvedeného se jedná dále o institut vyslovení nedůvěry vládě/předsedovi vlády (kancléři). V Německu lze vyslovit nedůvěru nejen vládě, ale i samotnému kancléři, na rozdíl od České republiky, kde je možné využít institut vyslovení nedůvěry jen ve vztahu k vládě. V ostatním je parlamentní kontrola v obou těchto zemích postavena na stejných principech

Přijetím Lisabonské smlouvy doznal ústavně-právní základ participace Spolkového sněmu na evropských záležitostech značných změn. Nově je povinen zřídit Výbor pro evropské záležitosti, jenž má za úkol se primárně seznámit s evropskými dokumenty, postoupenými Spolkovému sněmu federální vládou. Podobně tedy jako u České republiky, má vláda SRN povinnost neprodleně informovat Spolkový sněm i Spolkovou radu o návrzích všech (legislativních i nelegislativních) aktů EU. V případě, že Spolkový sněm vyjádří vůli k nějakému návrhu zaujmout stanovisko, vláda je povinna na toto stanovisko vyčkat. Existuje zde tedy podobně jako u ČR systém parlamentních výhrad, jež však nejsou pro vládu závazné. Nelze je proto považovat za vázaný mandát.

Francie je parlamentní demokratickou republikou s poloprezidentským systémem a rozlohou největším unijním státem. Parlament je nadán legislativní pravomocí, přičemž je tvořen dvěma komorami – Národním shromážděním a Senátem. Z této dvojice má jednoznačně silnější postavení Národní

shromáždění. Premiér je jen jedním z ministrů, vláda je slabším partnerem parlamentu, který ale je současně fragmentarizovaný.

Od přijetí Lisabonské smlouvy byl vývoj v oblasti participace francouzského parlamentu na evropských záležitostech značně podobný německému vývoji. Dle ústavy je vláda povinna okamžitě informovat parlament o všech aktech Evropské unie a Národní shromáždění je povinno zřídit Výbor pro evropské záležitosti. I zde je výbor vázán zásadou parlamentních výhrad v případě, že Národní shromáždění projeví vůli vyjádřit se k nějakému návrhu, jde však pouze o vázanost politickou, nikoli právní. Ani u Francie nelze tedy hovořit o vázaném mandátu.

Spojené království Velké Británie a Severního Irska je konstituční monarchií, jejíž politický a ústavní systém je založen na nepsané ústavě spočívající na obecném zvykovém právu a na ústavních smlouvách. Britský systém práva je monistický. Základem ústavního systému je pak **dvoukomorový parlament**, v němž každá komora zasedá samostatně – šlechtici ve Sněmovně Lordů a neurození ve Sněmovně reprezentantů. Parlament je volen na období pěti let a může být kdykoliv rozpuštěn.

Od vstupu **Velké Británie** do systému Evropských společenství byl její postoj k evropským záležitostem spíše konzervativní s cílem udržet pro Velkou Británii nezávislost v mnoha oblastech společné evropské politiky. Nicméně v oblasti přijímání evropských legislativních aktů je proces vnitrostátní kontroly těchto aktů značně podobný ostatním státům. Britští členové Rady nemohou souhlasit s legislativním aktem, aniž by jej předložili parlamentu k předběžné kontrole. Tako kontrola probíhá prostřednictvím Výboru evropské kontroly tvořeným Sněmovnou reprezentantů a Výboru pro Evropskou Unii tvořeným Sněmovnou lordů.

Malta je podobně jako Česká republika unitární parlamentní republika, v jejímž čele stojí prezident. Malta je nejmenší členský stát. Zákonodárnou mocí disponuje maltský parlament, který má jen jednu komoru - Sněmovnu reprezentantů.

Pro evropské otázky parlament zřídil Komisi pro zahraniční a evropské záležitosti, jež dále pro své potřeby zřizuje pracovní skupiny. Tyto pracovní skupiny prozkoumávají návrhy aktů orgánů Evropské Unie a dle důležitosti je postupují parlamentu k vyjádření.

Česká republika je parlamentní zastupitelská demokratická republika s premiérem v čele vlády a pluralitním politickým systémem. Struktura českého politicko-ústavního systému řadí Českou republiku mezi státy s parlamentní formou vlády, v níž parlament, konkrétně Poslanecká sněmovna, je centrem politického rozhodování. Postavení vlády je oproti ní slabé, což umocňuje i charakter českých vlád, které často závisí na těsné většině v Poslanecké sněmovně. Rozdíly v postavení parlamentů v porovnání s federativním státem jsem uvedl již výše.

Evropskými otázkami je nadán se zabývat parlament, přičemž vládě je uložena povinnost neprodleně parlament informovat o návrzích všech (legislativních i nelegislativních) aktů EU. Zároveň je v právním řádu České republiky zakotven princip parlamentních výhrad, jakož i vázaného mandátu.

V závěru je tak možné shrnout, že postavení a role parlamentu v jednotlivých členských státech jsou různé. Důležitým kritériem pro postavení parlamentu v členských státech je forma státu. Rozloha státu nemá podstatnější vliv na postavení parlamentu ani na jeho zapojení v evropsko-unijních záležitostech.

10. Závěr

Politický systém Evropské unie, v němž má parlament jako volený reprezentant občanů Unie významné postavení, se stal hlavním předmětem mého zkoumání, úvah a analýz uvedených v předkládané práci nazvané – Parlamentarismus v Evropské unii.

Současné postavení a role Evropského parlamentu bývá často přirovnávána k parlamentům národních států, resp. státům s parlamentní formou vlády a to jednak pro jeho roli v evropském politickém systému, jednak pro jeho legitimitu vyplývající z vazby na občany Unie.

V textu práce jsem se v její první části zaměřil právě na tyto skutečnosti a pokusil se nalézt odpovědi na zkoumané otázky. Předně tedy na to, zda je možné formu vlády v Unii při současném rozdělení mocí a vzájemných interakcích mezi institucemi Unie připodobnit ke klasické parlamentní formě vlády. Dále na otázku, zda je relevantní přirovnávat Parlament k národním parlamentům, resp. zda má obdobné postavení. V úvodu jsem zkoumal dělbu moci v Unii, která představuje základ politického systému Unie, dále pak definiční znaky, postavení a pravomoci Parlamentu a vzájemné vztahy s ostatními institucemi, zejména vztahem s Komisí.

Evropskou unii nelze v její současné podobě podle mého mínění podřadit pod **žádný z tradičních modelů ústavní institucionální dělby moci**. Je to dáno jak její komplikovanou nadstátní povahou, tak zejména historickým vývojem hlavních evropských institucí, které byly od počátku vytvářeny spíše jako tradiční mezinárodně-smluvní instituce než jako standardní ústavní instituce státu či

soustátí.³³⁸ Postavení těchto vrcholných orgánů Evropské unie se pokračováním integračního procesu stále vyvíjí, avšak dle mého názoru ústavní institucionální právo Unie nesměřuje jednoznačně ani k čistě parlamentní ani k jiné formě vlády.

Pro orgány EU je navíc 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.

Dalším z významných identifikačních prvků současného systému dělby moci mezi vrcholnými orgány EU je absence nebo výrazné **oslabení demokratické odpovědnosti** těchto orgánů. Tradiční mechanismy demokratické odpovědnosti tu v podstatě chybí. Veškeré evropské dohody proto zdůrazňují apolitický charakter Komise a trvají na její naprosté nezávislosti na jakékoli vládě či jiném orgánu. Tato izolace vůči politickým procesům by byla pochopitelná, pokud by Komise měla fungovat pouze jako „strážce smluv“ nebo nezávislý regulační orgán (to byl skutečně původní

³³⁸ k tomu srovnej Zoller A., Deppa U.: Die Zukunft der EU-Verfassung – Möglichkeiten und Perspektiven in Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006

smysl existence této instituce). Postupem doby však došlo k tomu, že se z Komise stal mocný a vysoce politický orgán, který začal přijímat rozhodnutí, pro která je potřeba politický úsudek a vysoká míra vlastní politické vůle. Přes tento vývoj zůstává rámec politické odpovědnosti Komise poměrně nevýrazný (jak již bylo uváděno, možnost rozpuštění celé Komise, ke které se Parlament z pochopitelných důvodů staví a bude stavět váhavě) a vyslovení nedůvěry v rámci jednotlivých politických rozhodnutí je téměř neuskutečnitelné. Možnost Parlamentu účinně intervenovat v oblasti kvality politických rozhodnutí Evropské Komise a tato rozhodnutí případně napravovat v praxi rovněž téměř neexistuje.

Rozdělení moci mezi vrcholné orgány v současné Unii nelze připodobnit k tzv. direktoriální formě vlády, stejně tak 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. Jedná se o to, že např. Komise, a zejména Rada jsou kolektivnímu zastupitelskému orgánu (Parlamentu) fakticky neodpovědné a v praxi vykonávají moc bez ohledu na vůli Parlamentu a nejsou z jeho vůle odvolatelné,³³⁹ nebo např. termínem „Prezident Evropské unie“ se v praxi začal označovat post stálého předsedy Evropské rady. Z vymezených pravomocí osoby předsedy je však zřejmé, že označení „prezident“ je pro předsedu Evropské rady značně nadnesené a jeho faktické pravomoci jsou omezené.

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

³³⁹ Komise je sice formálně Evropskému parlamentu odpovědná a je možné rozhodnout o jejím odvolání, avšak k tomuto aktu nikdy v historii EU prozatím nedošlo a ve skutečnosti „vládne“ Komise na Parlamentu v podstatě nezávisle a dodržuje své funkční období.

podobě výrazně vzdálena. Některé prvky parlamentního systému však zde již nepochybně formálně existují, přesto zůstává ústavní forma vlády v EU především zvláštní kombinací dosud rozlišovaných systémů / modelů, navíc velmi výrazně modifikovanou skutečností, že EU představuje nadstátní útvar sui generis, založený původně ve formě mezinárodní organizace podléhající výlučně režimu mezinárodních smluv.

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.

Vztah Evropského parlamentu a Evropské komise je často zkoumán jako vztah evropské vlády a parlamentu. Klasický vnitrostátní vztah mezi vládou a parlamentem je však na evropské úrovni do značné míry „narušen“ vlivem členských států. Jsou to právě členské státy, nikoliv Komise, které prostřednictvím Evropské rady udávají hlavní směr integračnímu procesu a definují principy fungování politicko-právnímu systému Unie. Členské státy dále prostřednictvím Rady mají významný vliv na legislativní proces a rozhodování. Tvorba hlubších vazeb mezi Komisí a Parlamentem, přibližující se vztahu vlády a parlamentu, je tak v důsledku přítomnosti členských států i nadále limitována.

Ze závěrů plynoucích ze zkoumaných atributů Parlamentu **je možné konstatovat, že Evropský parlament v jeho současné podobě je nepochybně parlamentem ve smyslu vrcholného orgánu reprezentativní demokracie**. Přispívá k tomu zejména skutečnost, že Evropský parlament je 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.³⁴⁰

Trend rostoucího významu a rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu byl potvrzován každou další smluvní revizí primárního práva. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je v rámci řádné legislativní procedury rovnocenným orgánem Rady a z těch významnějších jeho pravomocí lze dále uvést jeho účast na projednávání rozpočtu, možnost vyslovení nedůvěry Komisi a další. Posilování legislativních pravomocí Evropského parlamentu a parlamentarizace systému vládnutí v EU bylo dlouho považováno za prostředek, jak čelit nedostatku legitimacy EU, který vnímají její občané.

Evropský parlament je ve všech zakládacích smlouvách i v návrhu Evropské ústavy koncipován jako parlamentní **orgán jednokomorový**. Ve své povaze je orgánem zastupujícím jak občany EU, tak jednotlivé státy, vyváženým systémem rozdělení

³⁴⁰ Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.: Evropské právo, 1.vydání, Praha, C.H. Beck 1999, str. 94

mandátů volených v jednotlivých státech však současně představuje významný sjednocující prvek evropského soustátí. Orgánem, který by teoreticky a pouze v určitých náznacích mohl zastávat obvyklou funkci druhé komory parlamentu, je v Evropské unii Výbor regionů. S ním je třeba konzultovat před rozhodnutím EU v otázkách místní a regionální správy jako je regionální politika, životní prostředí, vzdělávání a doprava. Ačkoli v některých zemích je druhá komora parlamentu často tvořena právě zástupci podstátních útvarů / regionů, nelze v současné době Výbor regionů Evropské unie považovat v žádném případě ani za jakousi quasi parlamentní komoru. Výbor nemá žádnou přímou legislativní pravomoc, členové Výboru regionů nejsou voleni, nýbrž jmenováni. Členové Výboru regionů jsou v současné době nominováni vládami členských států EU, mohou však pracovat politicky nezávisle na nich.

Po evropských volbách v roce 2004 byla dominantní silou v EP středo-pravá Evropská lidová strana, což je do určité míry důsledek voleb do Evropského parlamentu v zemích střední a východní Evropy. Tento trend se posílil i v posledních evropských volbách. Lze tak konstatovat, že Evropský parlament se stal postupem let političtější, a to i díky rozšíření EU.³⁴¹

Evropské volby jsou vzhledem ke svému charakteru označovány jako **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. Jako velmi problematický se jeví v souvislosti s volbami postoj občanů Unie. V posledních letech je možné sledovat stále více klesající zájem o volby, které se pro občany Unie stávají spíše okrajovou záležitostí.

³⁴¹ Bosch M.: Perspektiven der Europäischen Union in Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006

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 jakožto 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. Této problematice jsem se převážně věnoval v druhé části své práce.

Role národních parlamentů v integračním procesu je o poznání významnější oproti stavu panujícímu více než před dvaceti lety. Přijetím Lisabonské smlouvy byly do demokracie Unie začleněny nové důležité prvky zapojení národních parlamentů. 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. V případě těchto komplikací mají národní parlamenty v rámci tzv. následné kontroly možnost podat žalobu na neplatnost právního aktu.

Národní parlamenty usilují stále více o sblížení s Parlamentem. Dle mého názoru se národní parlamenty 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 národních parlamentů se zvyšuje obava z řad poslanců Parlamentu, a rovněž tak odborné veřejnosti, že by postupem času mohlo postavení národních parlamentů fakticky vytvořit vedle Parlamentu a Rady tzv. „třetí komoru“ a narušit princip unijního institucionálního rozdělení moci. Na druhou stranu je nutno podotknout, že jakékoliv oslabení národních parlamentů v procesu evropské integrace by mohlo vést k zpochybnění legitimacy Unie. V tomto ohledu se v budoucnu bude muset velmi citlivě zvažovat, zda a kam se bude postavení národních parlamentů posouvat a to právě z důvodu zmíněných rizik.³⁴²

³⁴² Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.:Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007,s.103

Literatura a zdroje

Monografie, učebnice, komentáře

- von Alemann, U.: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für die politische Bildung, Bonn 2001
- Alston P.: The EU and Human Rights, Oxford 1999
- Amato, G.: The European Constitution: cases and materials in EU and member states law, E. Elgar Publishions, Cheltenham, 2007
- Arnold R.: European Constitutional Law in The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Arnulf A.: The European Union and its Court of Justice, Oxford University Press, New York, 1999
- Blahož J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva, ASPI 2005
- Blahož J.: Soudní kontrola ústavnosti, srovnávací pohled, CODEX 2001
- Blahož J.: Ústava Francouzské republiky, Praha 1990
- Blahož J.: Ústava Spojených států amerických, Praha 1990
- Blahož J. - Balaš V. - Klíma K.: Srovnávací ústavní právo, 3. vydání, doplněné a přepracované, ASPI, 2007
- Blahož J., Klíma K., Skála J.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk, 2003
- Bosch M.: Perspektiven der Europäischen Union in Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006
- Brigola A.: Das System der EG-Grundfreiheiten: Vom Diskriminierungsverbot zum spezifischen Beschränkungsverbot, Verlag C.H.Beck, 2004
- Calliess Ch., Ruffert M., ed.: Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Luchterhand, 2002
- Cibulka L., Posluch M.: Interpretácia Ústavy SR a europeizace ústavných systémov, v Interpretace Ústavy ČR a Ústavy SR, europeizace ústavných systémov, PF UK, Praha 2007
- Craig D., de Búrca J.: The Substantive Law of the EEC, Oxford, 2003
- Cromme F., Verfassungsvertrag der Europäischen Union, Entwurf und Begründung, Nomos, Baden-Baden, 2003
- Dashwood A.: The institutional Framework and the institutional Balance in 50 years of the european Treaties, looking back and thinking forward, Hart Publishing, Portland, 2009
- Defarges P.,M.: Evropské instituce, Karolinum 2002
- De Giustino, D.: A Reader in European Integration. New York 1996
- Denza E.: The intergovernmental Pillars of the European Union, Oxford university press, New York, 2002

- Dočkal V., Kaniok P., Závěšický J.: Evropský parlament. Brno, Masarykova univerzita, 2007
- Dougan M., Currie S., ed.: 50 years of the european treaties, looking back and thinking forward, Hart Publishing, Portland, 2009
- Duverger M.: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: Lijphart, A. (ed.): Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press 1992
- Ellwein T., Hesse J.J.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1994 (a další vydání)
- Fiala P., Rožňák P., Schubert K., Šimíček V.: Politický systém spolkové republiky Německo, Masarykova univerzita v Brně, Brno 1994
- Fiala P., Pitrová M.: Evropská Unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2003
- Fischer K.: Konvent zur Zukunft Europas, Texte und Kommentar, Nomos, Baden-Baden, 2003
- Fischer P., Köck H.F., Karoluss M.M.: Europa Recht, 4.Auflage, Linde, Wien 2002
- Gerbet P.: Budování Evropy, Karolinum 2004
- Giddens, A.: Sociologie. Argo, Praha 1999
- Goněc V.: Evropská idea, Brno 2007
- Hakenberg W.: Základy evropského práva, Praha, C.H.Beck, 2005
- Hilf M.: Die Organisationsstruktur der EG, Berlin 1982
- Hloušek V., Kaniok P., Jarošová P.: Evropské politické strany po východním rozšíření Evropské unie, Masarykova univerzita, Brno 2007
- Hofmann W. u. Riescher G.: Einführung in die Parlamentarismustheorie, 1999
- Hommelhoff P., Kirchhof P.: Das Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg, 1994
- Hopkins J.: Devolution in context: regional, federal and devolved government in the European Union, Cavendish Publishing Limited, London, 2002
- Cheibub J.A.: Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy (Cambridge 2007)
- Jacobs F., Corbett R., Shackleton M.: The European Parliament, Harper, 4th edition, 2000
- Janda K.; Berry J. M.; Goldman J.; Huff E.: Výzva demokracie. Systém vlády v USA. Praha: Sociologické nakladatelství 1998
- Kelly A.F., Harbison W.A.: The American Constitution, Its Origins and Development, New York 1963
- Keohane, R.O. – Hofmann, S. (ed.): The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change. Oxford 1991
- Klíma K.: Constitutional Law of the Czech Republic, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň 2008

- Klíma K.: Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha, ASPI Publishing, 2003
- Klíma K.: Ústavní právo, 3.vyd. Plzeň, Aleš Čeněk, 2006
- Klíma, K. a kolektiv: Evropské právo. Plzeň, Aleš Čeněk, 2011
- Klokočka V.: Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 2. vyd. 2006
- Klokočka V., Wagnerová E.: Ústavy států EU, Linde Praha a.s., 1997
- Kluxen K.: Geschichte u. Problematik des Parlamentarismus, 1990
- Knapp V.: Velké právní systémy, CH Beck, Praha 1996
- König P., Lacina L., Přenosil J.: Učebnice evropské integrace, Barrister a Principal, 2007
- Kovář M., Horčíčka V.: Dějiny evropské integrace I. Triton, 2005
- Kovář M., Horčíčka V.: Dějiny evropské integrace II. Triton, 2006
- Kratochvíl P.: Teorie evropské integrace, vydání první, 224 stran, Portál 2008.
- Kysela J.: Dvoukomorové systémy, Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů, Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2004
- Lasok D.: Law and institutions of the European Union, Londýn 2001
- Lenaerts K., Nuffel P. van: Constitutional Law of the European Union, second edition, Sweet and Maxwell Limited, London, 2005
- Lodge J. (ed): The European Community and the Challenge of the Future, London 1989
- MacCormick N.: Questioning sovereignty, Law, state and nation in the European Commonwealth, Oxford University Press, New York, 1999
- Mancini F.: Democracy and Constitutionalism in the European Union, Hart 2000
- McCormick J.: Understanding the European Union, a concise introduction, Palgrave Macmillan, New York, 2008
- Majone G.: Dilemmas of European Integration, Oxford University Press, 2005
- Maurer, A.: How does the Council work (or not)? European Policy Centre, Brusel 2006
- Mayhew A.: Recreating Europe, Cambridge University Press, Cambridge 1998
- Mellein Ch.: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente – Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Nomos, Baden – Baden 2007
- Meyer J., ed.: Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Nomos, Baden-Baden, 2003
- Miles L.: A Fusing Europe ? Insights for EU Governance, in 50 years of the european treaties, looking back and thinking forward, Hart Publishing, Portland, 2009
- Michelman, H. J. – Soldatos, P.: European Integration: Theories and Approches. London 1994.

- Montesquieu Ch. : O duchu zákonů, Aleš Čeněk, 2003
- Mowbray A.: Cases and materials on the European Convention on human rights, Oxford University Press, New York, 2007
- Mravinač M., Klíma M., ed.: Ústavní smlouva a reformy Evropské Unie, Aleš Čeněk, Plzeň 2007
- Nugent N.: The Government and politics of the EU, Durham 1999
- Outlá V. a kol.: Právo Evropské unie, Aleš Čeněk, 2008
- Pavlíček V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II.díl, Ústavní právo České republiky, Linde Praha, 2008
- Pilz, F., Ortwein, H.: Das politische System Deutschlands, Oldenbourg, Munich 1995.
- Pinder J.: European Community, the Building of a Union, Oxford 1991
- Pollack M., P.: The engines of european Integration, Delegation, Agency, and agenda Setting in the EU, Oxford University Press, New York, 2003
- Reagan M.D., Sanzone J.G.: The New Federalism, New York 1981
- Richardson J. (ed): European Union: Power and Policy-Making, Routledge, 2001
- Sapir, A. Aghion P.: An agenda for growing Europe, Oxford University Press, Oxford 2004
- Sartori G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: Slon, 2001
- Schelle K., Veselá R., Vojáček L.: Myšlenka evropské integrace a její vyústění v realitě EU, KEY Publishing. Ostrava 2006
- Schmidt, M.G.: Germany, in: Colomer, J.M. (ed.): Political Institutions in Europe
- Schwarze J.: EU-Kommentar, Nomos, Baden-Baden, 2000
- Sieberson S.: Dividing lines between the European Union and its member States: the Impact of Treaty of Lisbon, Asser Press, Hague 2008
- Simon D.: Komunitární právní řád, ASPI, Praha 2005
- Smlouva o Ústavě pro Evropu, 50 otázek a odpovědí, Městské knihy 2005
- Stehlík V., Zbíral R.: Institucionální rámec Evropské unie: právně-politologický pohled, Linde, Praha 2007
- Stirk P., M., R., Weigall, D., ed.: The Origins and Development of European Integration, Pinter, London, 1999
- Suski B.: Das Europäische Parlament: Volksvertretung ohne Volk und Macht ? Tubingen 1996
- Svoboda, P.: Úvod do evropského práva. 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011
- Syllová J.: Europeizace práva ČR – poslanci ve střetu s evropským právem, v Interpretace Ústavy ČR a Ústavy SR, europeizace ústavních systémů, PF UK, Praha 2007
- Šišková N. : Evropská unijní ochrana lidských práv, Linde Praha a.s., Praha 2001

- Šlosarčík, I.: Politický a právní rámec evropské integrace, 3. vyd., Praha, Wolters Kluwer, 2010
- Šlosarčík I., Kasáková Z., a kolektiv: INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE a Lisabonská smlouva, České Budějovice, Grada Publishing, a.s., 2013
- Tichý L., Arnold R., Svoboda P., Zemánek J., Král R.: Evropské právo, 3.vydání, Praha, C.H. Beck 2006
- Tichý, L. a kol.: Evropské právo. Praha : C.H.Beck, 2004
- Tichý L., Plechanovová B., Schneider O., ed.: European Integration at the Crossroads, IFEC, Praha 2008
- Tridimas T.: The General Principles of EC Law, Oxford University Press, 1999
- Týč V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, Praha : Linde, 2004
- Waechter K.: Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, 1994
- Weidenfeld W., ed.: Europa Handbuch, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1999
- Weiler J.H.H.: The Constitution of Europe, Cambridge University Press, Cambridge, 2000
- Young J., Přibáň J., Kerner A.: EU Law and national legal Systems, Univerzita Karlova v Praze, 2005
- Zbíral R.: Institucionální rámec Evropské unie, právně-politologický pohled, Linde Praha, 2007

Články, příspěvky, policy papers

- Alesina A., Giavazzi F.: The Future of Europe, Reform or Decline, The MIT Press, 2006
- Baldwin R.: Trail to Failure: History of the constitutional Rejection and Implications for the Future, Centre for European Policy Studies, Brusel, 2006
- Battis U., Kersten J.: Europäische Raumentwicklung, Europarecht 1/2009, Nomos, Baden - Baden
- Belling V.: Unitární vs. Kooperativní model vládnutí v EU?, Současná Evropa 02/2012
- Bellamy R, ed.: Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives, Avebury 1996
- Bradley A.W.: Relations between executive, judiciary and parliament: an evolving saga ?, Public law, Autumn 2008
- Brunclík M., Novák M.: Postoje prezidenta Václava Klause k „euroústavě“ v širším kontextu in Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech, Česká republika k komparativní perspektivě, Dokořán, 2008
- Břicháček T. : Deset nejtěžších hříchů Lisabonské smlouvy, CEP, 29.5.2008

- Cooper, I : A "Virtual Third Chamber" for the European Union, National parliaments after the Treaty of Lisbon, AREAN Working Paper, 2011
- Constantinesco V.: Does the Constitutional Treaty have a future ? in 50 years of the european treaties, looking back and thinking forward, Hart Publishing, Portland, 2009
- Crossick S.: A three-pronged Approach to saving Constitution, European Voice 12, 2006
- Černá D.: Standard lidských práv v Evropě – srovnání Evropské úmluvy a Charty základních práv Evropské unie, Právník, 4/2008
- Dreischer S.: Das europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten. Studien zum Parlamentarismus, Nomos, Baden-Baden 2006
- Drulák P.: Vývoj teorií evropské integrace. In: Acta Oeconomica Pragensia. Geneze a současnost evropské integrace, 2000, č. 5
- Drulák P., Beneš V.: České metafory Evropy – Havel vs. Klaus in Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech, Česká republika k komparativní perspektivě, Dokořán, 2008
- d'Estaing G. V.: The EU Treaty is the same as the Constitution, The Independent, 30.10.2007
- Georgiev J.: Democracy in the EU: National Parliaments and the Quest for Legitimacy in The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Georgiev J.: Národní parlamenty a legitimita rozhodování v EU, v Parlamenty a jejich funkce v 21.století (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2006
- Georgiev J.: Flexibilní Evropská unie: ke vztahu "brzd a motorů" integrace v návrhu evropské ústavní smlouvy, Právník 12/2005
- Graziano P., Vink, M.P. (eds.): Europeanization. New Research Agendas, PALGRAVE MACMILLAN 2007
- Haas E.: The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950-1957. Stanford 1958
- Had M.: Osm důvodů pro Smlouvu o Ústavě pro Evropu, CII, 2005
- Havlík V.: časopis Global Politics, 16. 3. 2004, rubrika Články
- Herzog R., Verkem L.: Evropa zbavuje naše zástupce vlivu /Europa entmachtet uns und unsere Vertreter), bulletin Občanského institutu č. 190
- Holub P.: Lisabonská smlouva je prý nový imperialismus, varuje eStat, Aktuálně.cz, 31.10.2008
- Chronowski N.: Europeanization of the term „Constitution“; European court of justice and the establishing treaties of EC/EU in The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Churchill R.: What Future for the European Social Charta with the enlarged European Union and a developing Union economic and social rights Agenda in EU Law and national legal Systems, Univerzita Karlova v Praze, 2005
- Jirásková V.: Konstitucionalismus ve střední Evropě: výzvy a hledání odpovědí na ně in Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám

- Karlas J.: Budoucnost Evropské ústavní smlouvy: možné scénáře a dosavadní vývoj in Ústavní smlouva a reformy Evropské Unie, Aleš Čeněk, Plzeň 2007
- Karlas J.: Mezinárodní organizace a přenos moci: pravidla dělby moci v bezpečnostních organizacích, Mezinárodní vztahy 2/2006
- Karlas J., Ústav mezinárodních vztahů, Policy Paper: Evropská integrace a demokracie: rozhodovací proces a veřejná kontrola
- Karlas J.: Přijetí Evropské ústavní smlouvy - přínosy a ztráty, Ústav mezinárodních vztahů, 2005
- Kellerman A.E., Zwaan J de W., Czuczai J. (ed): EU Enlargement, The Constitutional Impact at EU and National Level, T.M.C. Asser Press, Hague 2001
- von Kiehl D.: „Das Ende des Territorialstaats alter Prägung. Staaten sind zu klein für Lösung grosser Probleme“, Das Parlament, č. 15, 22. 6. 2001
- Klaus V.: Prezident republiky k Lisabonské smlouvě, sestavil a k vydání připravil Martin Slaný, Euromedia, Praha 2009
- Klíma K.: The constitutional nature of the European Union: The theoretical premises of European Constitutionality in The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Koudelka Z.: Ústavní systém Francie, in: Filip, J. a d.: Soudobé ústavní systémy. Brno: Masarykova univerzita 1996
- Král D., Bartovic V.: Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha, 2010
- Krutílek O.: Proč je Evropský parlament neviditelný?, Revue Politika 9/2009
- Kuchyňková P.: Jak moc je (bez)mocný Evropský parlament?, Centrum pro studium demokracie a kultury, www.cdk.cz, 2009
- Kysela J. (uspoř.): Parlamenty a jejich funkce v 21.století (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2006
- Mach P.: Co přináší návrh Evropské ústavy, Laissez Faire, 8.7.2003
- Majone G.: Demokratický deficit Evropské unie: zpět k původním principům, in Evropský parlament – na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii ?, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2008
- Mény Y.: France, in: Colomer, J.M. (ed.): Political Institutions in Europe, s. 99-137
- Mokrý L.: Politický vývoj Európskych spoločenstiev – inštitucionálna štruktúra, v Interpretace Ústavy ČR a Ústavy SR, europeizace ústavních systémů, PF UK, Praha 2007
- Návrh Evropské ústavy s komentáři, CEP 2003
- Neyer, J.: Europe's Sleeping Beauty and the Future of Parliamentary Democracy in the EU, Viadrina, Journal of Legislative Studies, accepted for publication in 2014
- Nigrin T., Řiháčková V., Weiss T. (eds.): Evropský parlament. Na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii?, Europeum 2008

- Nikodem P.: Na cestě k evropské veřejnosti, LISTY 03/2006
- Novák M., Brunclík M. (eds.): Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech, Česká republika k komparativní perspektivě, Dokořán, 2008
- Outlá V., Hamerník P. a kol.: Praktikum práva Evropské unie, Aleš Čeněk, 2005
- Pavlík J.: Raný anglický parlamentarismus, v Parlamentarismus – sborník z výjezdního semináře PF UK, PF UK v Praze, 2008
- Pecháček Š.: Legitimita EP a vztah k národním parlamentům v Parlamenty a jejich funkce v 21.století (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia s.r.o., Praha 2006
- Petřík M.: Evropa ve slepé uličce: Lisabonská smlouva a politická unifikace. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2009, vol. XVI, no. 4/2008
- Pítrová L.: Evropská unie flexibilní a dynamická ve světle návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, Právník 12/2005
- Pitrová M.: Institucionální změny EU po přijetí ústavní smlouvy. Mezinárodní politika 6/2005
- Pitrová M.: Ústavní smlouva EU: vítězství formy nad obsahem, Revue Politika 7/2007
- Prodi R.: Idea Evropy, SEPS, Bologna, 1999
- Sander G.G., Monica V., ed.: Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006,
- Sander G.G.: Der Europäische Verfassungsvertrag – Einführung in Grundordnung und Architektur der EU in Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006,
- Scors K.: Die unverstandene Verfassung: in dubio pro constitutione in Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006,
- Stein E.: Ústava pro Evropu a „demokratický deficit“ in Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. K 70.narozeninám, Linde Praha, 2004
- Suchánek R.: Charta základních práv Evropské unie jako součást Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Pocta Františku Šamalíkovi, ASPI Publishing, Praha, 2003
- Svoboda P., Maršálová Z.: Jak naplnila Smlouva o Ústavě pro Evropu zadání z Laekenu, Právník 12/2005
- Svoboda P.: Vícerychlostní Evropa: budoucnost nebo realita in Klíma Karel, Jirásek Jiří (eds): Pocta Jánů Gronskeému, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008
- Šišková N.: The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Šišková N.: Actual Issues of the Creation of Constitutionalism in the Field of Human Rights at the EU Level and its prospects in The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues. Europa Law Publishing, Groningen 2008
- Šlosarčík I.: Hlasovací mechanismus v Radě ministrů podle Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Analýza pro Senát PČR. Praha 2004

- Šlosarčík I.: Celkový pohled na ústavní smlouvu. Mezinárodní politika, 2003, Vol. 27, No. 11/2003
- Šlosarčík I.. Irská referenda o Smlouvě z Nice a lekce pro Českou republiku. Parlamentní zpravodaj, 2003, Vol. 9, No. 4
- Šlosarčík I.. Irsko, národní identita a evropská integrace. In ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – STUDIA TERRITORIALIA II – 2004. Praha: Karolinum 2004
- Šlosarčík I.. Institucionální změny v Evropské unii podle Smlouvy z Nice, Současná Evropa a Česká republika, 2001, Vol. 6, No. 1
- Terhechte, J.P.: Der Vertrag von Lisabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag ? Der Europarecht 2/2008, Nomos, Baden - Baden
- Tomášek M.: Smlouva o Ústavě pro Evropu má zmírnit demokratický deficit evropského práva, Mezinárodní politika 6/2005
- Verney D.V.: Parliamentary Government and Presidential Government, in: Lijphart, A. (ed.): Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press 1992
- Vondráček O.: O čem je evropská ústava, www.integrace.cz, 2005
- Westlake M., ed.: The European Union beyond Amsterdam, new Concepts of european Integration, Routledge, London 1998
- Wintr J., Antoš M.: Parlamentarismus jako téma výjezdního semináře PF UK, v Parlamentarismus – sborník z výjezdního semináře PF UK, PF UK v Praze, 2008
- Wintr J.: Čtyři otázky o evropské ústavě, Právník 12/2005
- Zemánek J.: Občanský pilíř ústavního vývoje Evropské unie, Právník 12/2005
- Zemánek J.: Lisabonská smlouva a topos ústavnosti Evropské unie in Klíma Karel, Jirásek Jiří (eds): Pocta Jánů Gronsému, Plzeň, Aleš Čeněk, 2008
- Zemánek J.: Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky, Jurisprudence, roč. 18, č.1, 2009
- Zemánek J.: The Extension of qualified Majority under the European Constitution in EU Law and national legal Systems, Univerzita Karlova v Praze, 2005
- Zoller A., Deppa U.: Die Zukunft der EU-Verfassung – Möglichkeiten und Perspektiven in Quo vadis, Europa? Europas Verfassung und künftige Erweiterungen, Verlag Dr.Kovac, Hamburg, 2006,
- Zwann de J.W.: Legal personality of the European Communities and the European Union, 30 Netherlands Yearbook of International Law, 1999

Prameny práva, oficiální deklarace

- Declaration on the Conference of the Parliaments“. Official Journal of the European Communities 35, č. C 191, 101. Brussels: European communities.
- Declaration on the role of national Parliaments in the European Union“. Official Journal of the European Communities 35, č. C 191, 100. Brussels: European communities.
- Evropský Konvent: Návrh Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, Lucemburk, 2003
- Legislativní akt č. 67/443 EHS a č. 67/27/Euroatom Smlouva o zřízení společné Rady a společné Komise Evropských společenství z 8.4.1967
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2003 ze dne 4. listopadu 2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni
- Nařízení EP a Rady EU č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě
- Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úřední věstník Evropské unie 50, č. C 306, 148–150. Brussels: European Union.
- Protocol on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality“. Official Journal of the European Union 40, č. C 340, 105-107. Brussels: European Union
- Protocol on the Role of national Parliaments in the European Union. Official Journal of the European Union 40, č. C 340, 113-114. Brussels: European Union.
- Rozhodnutí Evropské rady 2009/822 ze dne 1.12.2009, kterým se přijímá jednací řád. Úř. Věst. L 315 ze dne 2.12.2009
- Rozhodnutí Rady č. 2002/772/ES z 25. června a 23. září 2002
- Směrnice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR (Příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680
- Smlouva o Evropské Unii
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts“. Úřední věstník Evropské unie 44, č. C 80. Brussels: European Union
- Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb.;
- Volební zákon pro volby do Evropského parlamentu
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR
- zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
- zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Internetové zdroje, ostatní

- <http://www.assembleenationale.fr>
- <http://www.bundestag.de/>
- <http://www.elysee.fr/ang/index.shtm>
- <http://www.europa.eu/institutions/inst>
- <http://www.europa.eu/abc/symbols/>
- <http://www.european-convention.eu.int>
- <http://www.eu2009.cz>
- <http://www.euractiv.cz>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- <http://www.evropskehodnoty.cz>
- <http://www.evropsky-parlament.cz>
- <http://www.maltadata.com/results.htm>
- <http://www.parlament.mt>
- <http://www.parliament.uk>
- <http://www.senat.fr>
- <http://usgovinfo.about.com>
- <http://www.vlada.cz>
- Koudelka Z.: Dělbá moci, www.zdenekkoudelka.cz, 2006
- Zahradil J.: politický projev, www.janzahradil.cz, 2003
- Žák V.: Evropa, Irsko a my, prosinec 2008, www.euroskop.cz

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 provázána 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 Unii a členskými státy má zásadní vliv na fungování Unie. Vlastní soustava orgánů se stala jedním z nevyraznějších 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 zkoumání 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.

Abstract

European integration in the second half of the twentieth century resulted in the unique and inspiring project of the economic and political union called at first European Communities and later European Union. History of this gradual integration is accompanied by intensive professional, political and also lay discussions on nature of the European union of states and on its future.

Institutional separation of powers in the Union and its legitimacy, as well as the issue of vertical separation of powers among the Union and member states have substantial influence on the Union functioning. Its own system of bodies became one of the most significant features of the Communities and later Union. It is typical for the Union bodies as distinct from the classic central bodies of state power that some of them are strongly connected with the member states. Institutional framework of the Union changed considerably after ratification of the Treaty of Lisbon.

One of the central and ruling bodies of the Union is the European Parliament. Its position changed and developed most in the past in comparison with other Union bodies. This thesis examines among others the development of position and powers of the European Parliament and is based on the compact survey and analysis of the current legal regulations of functioning of the European Parliament (institutional, organizational, functional and political) as an institution, which is the platform of power and representation in the Union. Another basis of the thesis is an analysis and evaluation of power and factual relations of the European Parliament with other Union bodies.

Theme and term of the thesis, which is declined here and examined from different points of view, is the question, whether parliamentarianism exists in the European Union and if it does, in what form, how the historical European tradition of parliamentarianism is fulfilled at the Union functioning, in what particular constitutional rules it is shown and what other elements of parliamentarianism should be strengthened.

Parliamentarianism in the European Union is viewed here complexly and taking into account the unique character of this supranational unit. Parliamentarianism in the Union is not connected only with the supreme parliamentary body – European Parliament as a whole, political factions and opinion groups represented therein are also important, as well as the work of individual members of Parliament, relations and presentation of the European Parliament externally. Substantial role is played also by some other supreme Union institutions, which fill wholly or partly some of the typical parliamentary functions. Dynamically developing position of parliamentary bodies of member states is also important and interesting. The term parliamentarianism is therefore used and distinguished herein both in narrow sense – forming the government by majority in the parliament and relation of responsibility of government and parliament and also in wider sense, when traditional functions of the parliament and fulfillment thereof are examined.

At the beginning of integration efforts in Europe a group was established among considerably smaller number of participating states quite unequivocally, which had the character of international / interstate organization. During following years and decades this group developed in something much more interconnected and de facto independently emancipating. An important moment in this transformation was institution of direct elections in the European Parliament, which strengthened legitimacy of European institutions and created direct relation between citizens of the European Union and its institutions. Since the nineties of the twentieth century it has been quite obvious after other integration steps that the European Union lost the character of the common international organization.

It is typical for EU bodies unlike the classic central bodies of state power that some of them are strongly connected with the member states (this relates in particular to the body with the greatest powers so far – the Council), some shall on the contrary act as their “opponent”, originator and protector of European interests (e.g. the Commission) and other should keep their “neutrality” both in relation to interests of member states and in relation to other main bodies (Court of Justice of the European Union, Court of Auditors). This complex system of power equilibriums thus does not correspond with the so far classic doctrine of separation of powers in the state into legislative power, executive power and judiciary. In the institutional system of the European Union some bodies perform non-typically more functions and in particular the legislative power is not based directly on people, but on institutions, which are legitimized in another manner.

Separation of powers among the supreme bodies in the present Union may not be compared even to the so-called governmental directorial system or the presidential system of government (the office of president does not have tradition in the system of EU supreme institutions). Still it is possible to find certain inspiring elements of power separation in the present form of government in the European Union arising from both above-mentioned systems. Institutional development, through which the European Union goes in last decades, is in my opinion most similar to the form of parliamentary government, although EU in its present form is quite remote to this form either. However some elements of the parliamentary system exist here formally without doubt, constitutional form of government in EU remains in particular the special combination of the so far distinguished systems / models.

In the classic parliamentary system of power separation the executive power (government) is responsible to the parliamentary body. Such conclusion may not be expressed at examining the character of EU supreme bodies either at the Commission or certainly at the Council, which is not responsible to the European Parliament at all. As for the Council there exists only the intermediated responsibility to the respective national parliaments. The manner of constitution and possible recalling of the Commission by the Parliament is formally confirmed, however as it is mentioned above, this basic principle of parliamentary democracy is weakened considerably in EU and applicable in practice with difficulties. Moreover the European Parliament still does not have proper legislative power (in particular the right of legislative initiative is missing), its position is weak also at constitution of other supreme bodies of the Union.

It may be concluded from the conclusions arisen from examined attributes of the Parliament that the European Parliament in its present form is undoubtedly the parliament in the sense of the supreme body of the representative democracy. Already since 1979 the European Parliament has been formed on the basis of direct elections by all citizens of the European Union. Also from the point of view of powers it may be stated that the European Parliament has the basic parliamentary roles and functions, i.e. in particular participation in legislative process, partly constituent power towards other bodies, budgetary power, controlling power. However some of these powers are weakened in comparison with traditional parliamentary bodies. The European Parliament was originally drawn up as the controlling and advisory body, its position within the system of European institutions is still strengthening and its position is very gradually approaching the classic parliamentary concept. Trend of the growing importance and extending of powers of the European Parliament was confirmed by every other contractual revision of the primary law.

Institution of direct elections to the European Parliament for the electors / citizens of EU member states represented, in my opinion, one of the most important landmarks in the history of European integration. Legitimacy of EU bodies is based on the elections, from that time the Union institutional framework is gradually though very slowly and insufficiently transforming to the traditional European system of parliamentary democracy. However the European elections are unimpressive and are called as elections of the lower rank. European members of Parliament are elected more on the basis of conversancy of the electors with the internal political system than for their membership of the europarty and program thereof. Unfortunately in the last years interest in elections falls and the elections are becoming the side issues for the Union citizens.

The Union guarantees many rights to its citizens, besides active and passive right to vote to the communal councils of member states and to the European Parliament, also other rights as for example the right to apply with complaints to the European Ombudsman. Adoption of the Lisbon Treaty brought some new important elements of the participatory democracy. Besides the rise of the right to petition EU institutions, as the direct relation of EU citizens to the Parliament and indirect relation through the institution of the European Ombudsman, the so-called citizens' initiative is one of the most significant innovations, new form of public participation for European citizens. These instruments and institutes strengthen undoubtedly elements of parliamentarianism in EU.

Thinking of the parliamentarianism and evaluating separation and creation of powers among individual EU supreme bodies, also the strengthening position of lawmaking bodies of individual member countries must be mentioned, to which the important role at creation and implementation of law at the Union level is gradually attributed. Role of national parliaments in the integration process is more significant in comparison with the situation more than twenty years ago. New elements for inclusion of national parliaments in the Union democracy were integrated by adoption of the Lisbon Treaty. These are in particular mechanisms of multi-colored cards at subsidiarity control.

National parliaments have the important role at changes of primary law, where the Parliament does not intervene. I consider their role on national level as crucial, where

the internal government and its representatives in the Council are responsible to them and where they are directly consulted. Timely informing of national parliaments on legislative proposals means in its consequence the preliminary control of legislative acts and possibility to avoid the subsequent complications during application thereof. National parliaments endeavor more and more for coming close to the Parliament. Within these activities the national parliaments try to regain part of their lost influence and jointly to reach the Union still being built according to democratic principles. However the increasing influence of formerly weakened national parliaments raises the apprehension of members of the European Parliament as well as the experts that the position of national parliaments might gradually create in fact, besides the Parliament and the Council, the so-called "third chamber" and disturb the principle of Union institutional separation of powers. Thus it will be necessary in future to consider very sensitively, whether and where the

Klíčová slova:

- parlamentarismus
- Evropská unie
- Evropský parlament

Key words:

- parliamentarism
- European Union
- European parliament