

Niceská smlouva a Evropský parlament

ŠTĚPÁN PECHÁČEK

Oproti očekáváním se výsledky mezivládní konference, pokud jde o Evropský parlament, do textu Smlouvy o Evropské unii příliš nepromítnou. O to ostřejší politická jednání však mohou neúspěšné návrhy vyvolat v budoucnu.

Cílem tohoto článku je seznámit čtenáře s novou úpravou postavení Evropského parlamentu, jak ho vymezuje Niceská smlouva – prozatímní text institucionální reformy schválený mezivládní konferencí¹. Současně tyto změny zasazuje do kontextu s návrhy na změnu volebního systému do Evropského parlamentu a na komunitární úpravu vzniku a financování evropských politických stran, které vznikly v rámci ukončené mezivládní konference o institucionální reformě. Součástí práce je také objasnění dopadu schválení těchto případných změn na strukturu systému politických stran jednotlivých členských zemí.

1. Důvody svolání mezivládní konference

Od poloviny padesátých let, konkrétně od vytvoření Spaakova výboru, který připravil návrhy textů smluv zakládajících Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii, je institut mezivládních konferencí využíván členskými zeměmi dnešní Evropské unie (EU) vždy, když je třeba vytvořit konsensus ve stěžejních otázkách evropské integrace².

V roce 2000 ukončená mezivládní konference členských států Evropské unie byla zaměřena na institucionální reformu, což je základní předpoklad pro úspěšné rozšíření EU a její smysluplné fungování po přistoupení nových členů. Reforma institucí byla přitom odkládána fakticky již od samotného vzniku EU v roce 1993.

Institucionální reforma se tak stala nejznámějším a nejdiskutovanějším z tzv. Amsterodamských nedodělků, a s ohledem na Protokol o orgánech vzhledem k rozšíření EU³ byla limitujícím faktorem pro rozšíření EU o nové země.

Článek 2 Protokolu stanoví, že „nejpozději jeden rok před tím, než počet členských států EU přesáhne dvacet, bude svolána konference zástupců členských států, aby komplexně přezkoumali ustanovení Smluv o složení a fungování orgánů“.

Zasedání Evropské rady v Helsinkách v prosinci roku 1999⁴ vymezilo agendu a vyřešilo základní procedurální otázky mezivládní konference. Na základě usnesení Evropské rady se tak má mezivládní konference zabývat především těmito tématy:

- Velikost a složení Komise
- Síla hlasů v Radě
- Možnost rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě
- Určení částí smluv, které musí projít novelou umožňující výše uvedené reformy.

Je třeba připomenout, že první požadavek na co nejrychlejší svolání mezivládní konference formulovala Komise ve svém materiálu Agenda 2000 již v roce 1997⁵. Samy členské země vznesly tento požadavek oficiálně na zasedání Evropské rady v Kolině nad Rýnem v červnu 1999⁶.

V rámci mezivládní konference je vždy diskutováno velké množství návrhů, přičemž do přijatého textu se dostane pouze malá část. Zkušenosti z minulých mezivládních konferencí však ukazují, že je třeba sledovat všechny návrhy, protože jejich nepřijetí neznamena automaticky konec jejich existence. Ve většině případů jsou v budoucnu opětovně předloženy a v mnoha případech i schváleny. Příkladem může být rozšiřování oblastí, ve kterých se používá procedura většinového hlasování.

Jak je vidět z agendy vymezené Evropskou radou v Helsinkách, byla loňská mezivládní konference zaměřena především na reformu nejdůležitějších institucí, a to Komise a Rady.

Evropský parlament tak v rámci mezivládní konference zůstal „zanedbaným subjektem“ pokud jde o procedurální záležitosti spojené s rozhodovací procedurou přijímání komunitární legislativy. V souvislosti s EP se však projevil nový trend – diskuse o legitimitě jednotlivých evropských institucí a jejich právu na rozhodování.

2. Postavení Evropského parlamentu v systému institucí EU

Byl vůbec důvod chtít měnit postavení či organizaci Evropského parlamentu v průběhu mezivládní konference? Jak ukazuje nedávný vývoj, důvod nebyl ani tak legislativní, jako spíše politický. Musela být prokázána síla EP a jeho postavení v rámci institucionálního systému.

Evropská unie je systémově exekutivním integračním seskupením. Přes všechny změny, ke kterým došlo především od roku 1993, jsou nejdůležitějším subjektem, určujícím směr a hloubku evropské integrace, členské státy a jejich exekutivní orgány.

EP se teprve v posledních patnácti letech evropského integračního procesu dostal v rozhodovacím procesu na úroveň Komise Rady, ovšem pouze ve vybraných oblastech⁷. Jeho pravomoci vůči Komisi, Radě, či dokonce vůči členským státům jsou omezené, a ani institucionální reforma na této skutečnosti nic nezměnila.

V rámci mezivládní konference se však objevily snahy změnit vnitřní strukturu parlamentu a způsob vytváření politické reprezentace v EP. Tyto návrhy směřovaly primárně k posílení legitimacy EP, což otvírá budoucí prostor pro posílení jeho pravomocí.

Snahy na posilování legitimacy a pravomocí EP jsou čistým příkladem snahy o posilování nadnárodní úrovně na úkor spolupráce vlád členských zemí.

Jak již bylo řečeno výše, v mechanice evropských institucí je přitom samotné přednesení návrhu příslušným orgánem, a následná diskuse o něm, v mnoha ohledech stejně důležité jako jeho případné schválení. Rozšiřuje totiž spektrum budoucího možného směřování integrace. Jde o otevření dveří do nové komnaty integrace, při použití vojenské terminologie bychom mohli hovořit o dobytí předpolí.

Postavení Evropského parlamentu v rámci institucionální rovnováhy přitom nebylo vymezováno pouze politickou vůlí promítající se do textu smluv, ale vymezila ho také rozhodnutí Evropského soudního dvora. Základním v této oblasti je rozhodnutí v případě 138/79 Roquette Freres v. Council⁸ z roku 1980, ve kterém ESD interpretuje postavení EP tak, že EP představuje

základní předpoklad vytváření rovnováhy mezi institucemi, která je dána zakládajícími smlouvami. „Přestože je (jeho pravomoc) omezena, reflektuje na komunitární úrovni demokratický princip, podle kterého mají lidé právo účastnit se na realizaci moci zprostředkovaně přes volené shromáždění“. ESD ve svém rozhodnutí nezpochybnil institucionální rozdělení moci, ani existenci či dokonce funkčnost kontrolních mechanismů ve vzájemných vztazích jednotlivých institucí. Vzal však v úvahu specifické postavení EP jako jediné přímo volené instituce a jeho právo, podle čl. 43 (2) tehdy platného znění SES, být konzultován a případně vyjádřit svůj nesouhlas s rozhodnutím Rady. Toto rozhodnutí tak naznačilo směr posilování pravomocí EP především v rámci rozhodovací procedury.

Až do roku 1979 byl Evropský parlament složen ze zástupců delegovaných národními parlamenty, obvyklé bylo vykonávání dvojího mandátu – na národní i evropské úrovni. Teprve roce 1979 proběhly první přímé volby. To je také období, kdy se začaly objevovat první návrhy na posílení legislativních pravomocí EP a na dotvoření federativního modelu evropského uspořádání⁹.

EP však do dnešního dne nezískal postavení rovnocenné Radě nebo Komisi. Nejlépe se tento rozdíl ukáže při klasifikaci jeho pravomocí v legislativní oblasti.

Pravomoci EP v legislativní oblasti se dělí podle postupu přijímání právního aktu Společenství na:

- Konzultační postup
- Kooperační postup
- Postup spolurozhodování.

Kooperační postup byl zaveden JEA, spolurozhodování EP umožnila Smlouva o Evropské unii z roku 1993. Postup spolurozhodování je umožněn ve vymezených oblastech komunitární politiky¹⁰ a nejvíce se blíží klasickému legislativnímu procesu¹¹. V EP probíhá schvalování v rámci trojího čtení, chce-li se Rada odchýlit od změn navržených EP ve druhém čtení, musí dojít k jednání Dohodovacího výboru, který je složen ze zástupců Rady a EP a jedná za účasti zástupců Komise¹².

EP nemá samostatnou pravomoc iniciovat legislativní proces, musí v této záležitosti žádat Komisi o předložení legislativního návrhu Radě. Žádost EP musí být schválena většinou poslanců¹³. Tato skutečnost je pro činnost EP limitující, protože nemůže aktivně určovat směr prohlubování integrace.

Smlouva o Evropské unii tak sice vytvořila *politickou unii*, ale nedošlo k vytvoření konfederativního či dokonce federativního uspořádání, tato myšlenka nebyla v rámci mezivládního jednání před podpisem Maastrichtské smlouvy akceptována. Základním konceptem vyjednávání, které probíhalo před podpisem Maastrichtské smlouvy, byla Evropa spolupracujících národních vlád. Tím byl nepřímě stanoven rozsah pravomocí pro Evropský parlament, v rámci kterého se vedla jednání. Jednoznačný závěr tedy je, že tehdy nově zavedená procedura spolurozhodování se nedotkla postavení Rady, jako primárního zákonodárce v rámci prvního pilíře EU¹⁴.

Nutno dodat, že postavení EP nebylo v roce 1993 posíleno ani v rámci spolupráce v nově vzniklém druhém a třetím pilíři. Dominance Evropské rady v těchto oblastech staví EP do pozice toho, kdo vývoj sleduje, ale aktivně ho nevytváří.

V souvislosti s touto skutečností je třeba zmínit často používaný pojem *demokratický deficit*, což je často používaný argument ze strany zastánců federalizace Evropy. Tento argument spočívá právě v tvrzení, že exekutivní charakter EU je překážkou pro demokratizaci EU

a zavedení větší kontroly občanů nad evropskou exekutivou. Toto tvrzení je „otevřeně“ federalistické a vychází z představy evropského lidu ve smyslu řeckého „demos“ nebo německého „volk“, a vytváří představu o schopnosti tohoto lidu iniciovat klasický politický systém na evropské úrovni. A to včetně zaručení loajality takto konstruovaného národa vůči Evropské unii¹⁵. Smlouva o EU přitom od počátku evropské občanství limituje¹⁶. Konstrukce demokratického deficitu také ignoruje exekutivní charakter evropské integrace a nereflektuje skutečnost, že mantinely této formy spolupráce doposud nebyly překročeny¹⁷.

Demokratickou kontrolu tedy nad rozhodovacím procesem v Evropské unii mají především národní parlamenty členských zemí. Právě národní parlamenty tak dávají institucím EU nepřímou politickou legitimitu k přijímání rozhodnutí¹⁸.

Stále častěji se objevující otázky legitimacy jednotlivých institucí a oprávněnosti jejich mandátů k přijímání rozhodnutí však mají své opodstatnění. Nelze přehlédnout, že výčet oblastí upravovaných komunitární legislativou se neustále rozšiřuje, zatímco kontrolní mechanismy ze strany národních parlamentů se nemohou neustále zvyšovat.

3. Návrhy mezivládní konference dotýkající se Evropského parlamentu

První navrhovanou změnou bylo rozšíření současného textu článku 191 SES, který vymezuje postavení politických stran na evropské úrovni. Současný text tohoto článku: „Politické strany na evropské úrovni jsou důležitým faktorem integrace v Unii. Přispívají k vytváření evropského povědomí a k vyjadřování politické vůle občanů Unie“¹⁹, má čistě formální charakter a neposkytuje orgánům Společenství žádné pravomoci ve vztahu k politickým stranám. Nedává tedy právní základ pro vytváření evropských politických stran napříč členskými státy. Článek 191 byl do SES vložen Maastrichtskou smlouvou a ani její Amsterodamská novela na jeho znění nic nezměnila.

Pojem „politické strany na evropské úrovni“ přitom není nikde specifikován a jeho význam lze vysledovat pouze implicitně²⁰. Podle některých autorů navíc chybí reálný smysl existence evropských politických stran, především důvod, proč by občané členských států měli „vyměnit jednoho vládcu za jiného“²¹. Jde sice o poněkud expresivní formulaci, která ovšem přesně pojmenovává problém. Vytvoření systému evropských politických stran totiž představuje minimálně zdvojení systému politických stran v Evropě, a to na národní úroveň v jednotlivých členských státech a na úroveň nadnárodní, ujednání.

Iniciátorem rozšíření článku 191 SES byl přitom sám Evropský parlament. Ve svém Usnesení ze 13. 4. 2000²² navrhl EP rozšiřující text: „...na základě návrhu Komise přijme EP a Rada do dvanácti měsíců od vstupu novelizované smlouvy v platnost, na základě čl. 251 SES²³ podmínky pro vznik, působení a financování (včetně finanční podpory Společenství) evropských politických stran“²⁴. EP šel ve svých návrzích ještě dál. V následujícím bodě usnesení stojí: „Evropským politickým stranám, které nerespektují demokratické principy a základní práva, bude na základě rozhodnutí Evropského soudního dvora zastavena finanční podpora ze strany Společenství. Návrh na zastavení finanční podpory Společenství podá Komise po konzultaci s EP a Radou“.

Během jednání EP 14. června 2000 Komise vyjádřila názor, že článek 191 SES by měl být rozšířen o nový odstavec poskytující jednoznačný právní základ pro vytváření politických stran

na evropské úrovni. Komise se však neztotožnila s pohledem EP a jí navržené znění je proto odlišné: „Do (*datum bude dohodnuto*) přijme Rada s využitím čl. 251²⁵ právní akt regulující evropské politické strany, především podmínky jejich registrace a pravidla pro financování“²⁶.

Komise v první řadě odmítla dvanáctiměsíční lhůtu na přijetí zmíněné regulace. V důvodové zprávě Komise navrhuje pětileté období. Dále vynechává zmínku o finanční podpoře evropských politických stran ze společného rozpočtu. Domnívám se, že tak bylo učiněno především proto, aby nebyl dán důvod pro případné rozhodování ESD ve sporech o poskytování finanční pomoci ze strany Společenství, přičemž by nutně muselo dojít k výkladu pojmu „respektování principů demokracie a základních práv“. Zároveň se chce Komise vyhnout tomu, aby se stala iniciátorem tohoto, politicky citlivého, procesu²⁷.

Ani Komise však neodstranila použití dvojí terminologie. V jednom paragrafu čl. 191 je použito termínu „politické strany na evropské úrovni“, ve druhém odstavci termín „evropské politické strany“.

4. Schválené znění čl. 191 SES v Nice

Text rozšiřující původní čl. 191 SES byl v Nice schválen v tomto znění: *Rada jednající podle procedury uvedené v čl. 251 ustanoví předpisy řídicí působení politických stran na evropské úrovni a zejména pravidla jejich financování.*

K tomuto článku bude navíc zařazena do Závěrečného aktu konference tato Deklarace k čl. 191 SES:

„Konference připomíná, že z ustanovení čl. 191 nevyplývá žádný přesun pravomocí na Evropské společenství a že tato ustanovení neovlivňují provádění příslušných národních pravidel.

Financování politických stran na evropské úrovni poskytované z rozpočtu Společenství nesmí být použito, přímo či nepřímo, na nadnárodní úrovni.

Ustanovení o financování politických stran se uplatní na stejném základě na všechny politické síly zastoupené v Evropském parlamentu.“

Evropská rada se tak vyhnula stanovení časového rámce, čímž dala najevo svoji neochotu k vytvoření těchto pravidel. Připojená deklarace vyjadřuje distancovanost Evropské rady od vytváření právního prostředí, které by umožnilo institucím Společenství zasahovat do vnitřní struktury politických stran.

Poslední věta deklarace navíc otevírá prostor pro budoucí střet mezi subjekty, které v současné době účastny v EP jsou, politickými seskupeními stojícími mimo EP, které na finanční podporu z rozpočtu Společenství nemají.

Poslanci se sice sdružují v Evropském parlamentu v politických skupinách (frakcích) na základě politické a programové blízkosti, ovšem kromě toho existují od roku 1979 tzv. federace evropských stran, které sdružují politické strany bez ohledu na příslušnost v EP.

Finanční příspěvek na činnost pouze těch subjektů, které jsou v EP je diskriminační vůči ostatním subjektům, přičemž tato diskriminace se přenáší na úroveň národních států. Výhodu získávají národní politické strany, které své zastoupení v EP mají.

Příspěvky vyplácené za volební úspěch v některých členských zemích jsou již od počátku přímých voleb do EP předmětem častých sporů. Výrazně se v této věci profilovala v 80. letech např. francouzská strana Zelených.

V politické skupině v rámci EP navíc poslanci reprezentují svoji domovskou politickou stranu. Fakticky jsou tedy politické skupiny v EP tvořeny „národními delegacemi“²⁸.

Oproti tomu federace evropských stran představují širší seskupení, které sdružují politické strany bez ohledu na to, zda působí v EP nebo ne. V současné době existuje pět federací:

- Strana evropských socialistů
- Evropská lidová strana
- Evropská liberální, demokratická a reformní strana
- Evropská federace stran Zelených
- Demokratická strana evropského lidu – Evropská svobodná aliance.

Druhou změnou předloženou v průběhu mezivládní konference byl návrh na změnu procedury voleb do EP²⁹. Na základě čl. 190 (3) má EP pravomoc vypracovat návrh na volby se všeobecným přímým hlasováním konané ve všech členských státech jednotně nebo podle zásad společných všem členským státům. Podle návrhu vzešlého v rámci jednání mezivládní konference měl být určitý počet poslanců EP volen v jediném evropském volebním obvodu, to znamená, že každá politická strana, která by chtěla, aby její poslanec byl zvolen v tomto obvodu, by musela podat jednu celoevropskou kandidátní listinu, která by byla předkládána voličům ve všech členských zemích. Znamenalo by to, že voliči by prováděli dvojí výběr, dvojí volbu. Jednou by volili na domácí kandidátní listině a jednou by vybírali z evropské kandidátní listiny³⁰. Podle Komise je cílem této změny podněcovat rozvoj evropských politických stran, a také posílení legitimity skupiny poslanců EP, kteří by mohli tvrdit, že zastupují evropskou ústavnost³¹.

Také tento návrh vzešel z iniciativy EP. V již citovaném usnesení ze 13. 4. 2000 navrhuje EP, aby byla „Smlouva upravena pro možnost, že by určitý počet poslanců EP byl volen v jednom celoevropském obvodu. Každý volič by měl dva hlasy – jeden pro národní kandidátní listiny a jeden pro evropské kandidátní listiny. Na evropské kandidátní listině by přitom musel být minimálně jeden kandidát z každého členského státu“.

Je třeba zmínit další skutečnost, kterou ani EP ani Komise ve svých stanoviscích neprezentují, která zůstává v jejich hodnocení skryta: jeden celoevropský volební obvod by s sebou přinesl nutnost zavedení jednotného volebního systému. Vzhledem ke všem okolnostem by musel být s největší pravděpodobností založen na poměrném systému.

Současní poslanci EP jsou v jednotlivých členských zemích voleni podle národní volební procedury, pouze modifikované pro potřeby evropských voleb³². Tento způsob volby podtrhuje postavení zvoleného kandidáta jako národního zástupce v Evropském parlamentu³³.

Tento návrh nebyl do textu Niceské smlouvy zapracován především proto, že nebyl vytvořen legislativní rámec pro existenci politických subjektů na evropské úrovni.

5. Směrem k nadnárodní Unii

Evropská unie je sice hloubkou integrace v celosvětovém kontextu jedinečným seskupením, ale jak již bylo naznačeno, ani ona nepřesáhla exekutivní charakter spolupráce. Vlády členských států jednají v rámci mandátu, který jim poskytuje domácí ústavní systém a politická unie založená Maastrichtskou smlouvou je založena čistě na mezivládní spolupráci. Hlavními hráči v rámci Evropské unie jsou ještě stále národní státy. Základní politické koncepty jsou v rámci

Evropské unie generovány především z národní úrovně. V souladu s principem subsidiarity byl proces vytváření politické reprezentace, stejně tak jako i oblast dodržování a prosazování lidských práv, doposud výhradní doménou členských států.

Evropský parlament má omezenou zákonodárnou pravomoc, není hlavním legislativním suverénem v EU. Jeho největší legislativní pravomoc, spolurozhodování, je obsažena v čl. 251 SES. Tzv. ústavní záležitosti a vytváření evropské ústavnosti, jak s tímto termínem operuje Komise, je plně v rukou národních států a jejich vnitrostátních procedur.

Jak ukázalo závěrečné jednání mezivládní konference v Nice, není v blízké budoucnosti pravděpodobné výrazné rozšíření pravomocí EP v oblasti legislativního procesu, ale ani v oblasti kontrolních pravomocí EP ve vztahu ke Komisi.

Reforma Komise je založena především na změně vnitřního uspořádání směřující od kolektivní zodpovědnosti Komise k individuální zodpovědnosti jednotlivých komisářů a k větší transparentnosti její činnosti vůči veřejnosti³⁴.

Podle SES je Evropský parlament složen ze zástupců lidu států sdružených ve Společenství³⁵. Současná smlouva tak ani nepřímou nevytváří dojem, že EP je složen ze zástupců občanů EU. Implicitně z toho vyplývá, že poslanci EP jsou voleni občany členských zemí, nikoliv občany EU.

Snaha Komise a EP po zvýšení legitimacy EP směřovala jednoznačně ke změně smluvního základu pro budoucí posílení legislativních pravomocí EP, tedy právě ve směru chápání EP jako evropského ústavodárného shromáždění. Posílení legitimacy EP v této oblasti by znamenalo omezení suverenity členských států rozhodovat o základních smluvních dokumentech vymezujících hloubku a směřování integrace. Fakticky by to znamenalo vytvoření federativního modelu. Tato změna ovšem není možná bez nového vyvážení pravomocí mezi všemi institucemi EU.

Za současného stavu integrace nelze jednostranně posilovat nejenom pravomocí, ale ani legitimitu jednotlivých institucí. Vytvoření nové formy legitimacy pro jednu instituci by totiž neznamenalo nic jiného, než otevření prostoru pro požadavek na zvýšení jejich pravomocí.

Z pohledu EP, ale i Komise, je požadavek na změnu volebního systému naprosto přirozeným pokračováním vývoje evropské integrace. Z pohledu členských států je však tento požadavek naprosto nepřijatelný. Vytváří totiž systém dvojí legitimacy při přijímání právních aktů³⁶.

Vedlejším důsledkem vytvoření jednoho celoevropského volebního obvodu by bylo omezení vlivu národních politických stran. V této souvislosti nejde ani tak o krajně pravicová nebo levicová seskupení, ale především o politické strany, které se staví proti prohlubování integrace, a které na národní úrovni získávají preference ve volbách do EP právě důrazem na zachování národní identity a zachování suverenity národního státu. Tyto strany podstatou svého zaměření nemohou nikdy přesáhnout formu federace stran a vytvořit jednotnou evropskou politickou stranu.

V hodnotící zprávě o postupu mezivládní konference³⁷ Komise dává zavedení jednoho celoevropského volebního obvodu do rámce ústavních a kvazi-ústavních změn a odvolává se přitom na čl. 190 (4) SES. Tento článek však dává EP pravomoc vypracovat návrh na volby se všeobecným přímým hlasováním konané ve všech členských státech *jednotně nebo podle zásad společných všem členským státům*³⁸.

Návrh na volbu z evropské kandidátky zvýhodňuje tradiční politické strany s univerzálním ideovým základem, které se na evropské úrovni sdružují ve federacích jako je např. Strana

evropských socialistů nebo Evropská lidová strana na opačné straně politického spektra. I u těchto stran je však otázkou, do jaké míry by byly schopny a ochotny na tento krok přistoupit. Z pohledu organizace politické strany totiž nejde ani tak o to vzdát se národní identity, ale o to vytvořit novou organizační jednotku, jakousi evropskou frakci. Vzhledem k tomu, jak napjaté vztahy mnohdy vládou mezi poslanci národních parlamentů a Evropského parlamentu, kteří jsou straničtí kolegové, ale jejichž zájmy jsou rozdílné právě příslušností k rozdílným institucím, nedá se očekávat jednoznačná odezva.

Fakticky by tak byla vytvořena „avantgardní“ skupina evroposlanců, což by vytvořilo nerovnováhu jednak v samotném EP, ale také v jednotlivých politických stranách a následně i ve vztahu mezi národními parlamenty a EP. Výhodou takového uspořádání by mohla být prezentace celoevropského volebního programu kandidujících evropských politických stran a jasnější závazek zvolených poslanců tento program realizovat.

6. Další souvislosti rozšířeného znění čl. 191 SES

Podobně zásadním rozhodnutím je návrh na rozšíření čl. 191 SES vymezujícího evropské politické strany.

Politické strany a jejich soutěžení jsou základním předpokladem existence demokratického politického systému. Současné právní normy upravující existenci a činnost politických stran se v jednotlivých zemích liší. Je to dáno především odlišným historickým vývojem. Způsob organizace politických stran, především způsob jejich financování je, mimo jiné, také ve vzájemném vztahu k volebnímu systému³⁹. Většina evropských zemí prošla v nedávném období korupčními skandály, které se týkaly politických stran. Nezáleží přitom na tom, zda šlo o státy tradičně financování politických stran regulující – Nizozemsko, Švédsko, státy, které regulaci financování politických stran zavedly s ohledem na prohlubování demokracie (Itálie, Španělsko v polovině 70. let) nebo státy tradičně hájící princip soukromého vlastnictví ve vztahu k politickým stranám jako je Velká Británie. Důsledky těchto skandálů měly např. v Itálii za následek radikální změnu stranického systému a dlouhodobý proces vytváření nové rovnováhy celého politického systému.

Jednotný způsob financování politických stran na evropské úrovni se tak může dotknout politického systému jednotlivých členských států EU, dá se totiž předpokládat, že finanční nároky evropských politických stran půjdou na vrub společnému rozpočtu Společenství. To přirozeně vyvolá tlak na podobnou úpravu i v jednotlivých členských zemích.

Financování politických stran má přímý vliv na jejich celkovou strukturu a na jejich charakter. Odklon od tradičního financování politických stran, které je založeno na příspěvcích od členů a příznivců je proto spouštěcím mechanismem pro změnu jejich vnitřní struktury. Jednoznačně dochází „k oslabování povinností členů politických stran, jejich dobrovolných příspěvků, fund-raisingu, stranických loterií, ale i k omezování aktivity členské základny ve vztahu k získávání příspěvků od soukromých korporací a odborů“⁴⁰. Působení lobystických skupin a zájmů se přitom nezmenšuje, stává se pouze méně transparentní a jde mimo legální mechanismy.

Ještě závažnější je ovšem otázka jednotné evropské úpravy pro registraci politických stran. Podmínky pro registraci politických stran souvisí s chápáním interpretace základních politických

a občanských práv, která, jak ukazuje diskuse nad účastí Svobodných v rakouské vládě, může být rozdílná. S ohledem na tuto diskusi by se podmínky pro registraci a činnost politických stran zaměřily především na tuto normotvornou oblast, zasáhly by tak do suverenity členských států. V této souvislosti je třeba zmínit probíhající práce na Chartě práv občanů Evropské unie, které probíhají paralelně s mezivládní konferencí. Michel Barnier⁴¹ označil tento vznikající dokument za *nové stvrzení základních hodnot Unie*; jednotné ustanovení všech principů, které sdílejí všichni občané Evropy⁴². Fakticky však těmito kroky nedochází ke stvrzování hodnot, ale k unifikaci způsobu jejich prosazování. Součástí tohoto procesu je potom i stanovení podmínek, za kterých smí být v členském státě registrována politická strana, popřípadě stanovení podmínek její činnosti nebo zákazu činnosti. Nelze si představit, že by podmínky pro registraci evropské politické strany mohly být odlišné od podmínek kladených na strany působící v rámci členského státu.

V tolik diskutovaném případě Rakouska by tak k účasti Svobodných na vládě vůbec nemuselo dojít. Nikoliv však na základě vnitrostátní diskuse a politického jednání, ale např. na základě žaloby Komise na Rakousko u Evropského soudního dvora, protože, jak ukazuje postoj nejenom Komise, ale i většiny ostatních členských zemí, Svobodní jsou stranou pohybující se na hraně politické přijatelnosti. Politické složení národní reprezentace tak může být v důsledku ovlivněno zvnějšku.

Tato problematika byla navíc přenesena přímo do smluvního základu. Niceská smlouva ve svém čl. 7 (1) říká: „Na základě odůvodněného návrhu podaného jednou třetinou členských států, EP nebo Komise, Rada jedná na základě čtyřpětinové většiny svých členů a po získání souhlasu EP, může přijmout usnesení, že existuje jasné nebezpečí porušení principů uvedených v čl. 6 (1)⁴³ jedním členským státem a vyslovit tomuto státu náležitá doporučení. Před takovým rozhodnutím vyslechne Rada příslušný členský stát. V souladu se stejným postupem může povolat nezávislé odborníky, kteří by v přiměřené době předložili zprávu o situaci v daném státě.“

7. Závěrečné poznámky

Pro Českou republiku je důležité si uvědomit, že prosazování národního zájmu je v EU naprosto běžnou záležitostí, stejně tak, jako se jednotlivé instituce snaží prosadit svůj zájem na úkor členských zemí. Jde o to umět definovat oblasti, ve kterých orgány Společenství získají, byť minimální, pravomoc rozhodovat a ovlivňovat tak vývoj v členských zemích.

Příkladem takového výdobytku může být již zmiňovaný čl. 190 (4) SES týkající se předložení návrhu na jednotnou úpravu voleb do EP. Na první pohled se jedná o článek kompromisní a deklarativní, který však ve svém důsledku vytváří základ pro zásah nejen do vnitropolitického života členských zemí, ale také do rovnováhy institucí celé Evropské unie. Do budoucna by se takovýmto nástrojem pro budoucí zásah stalo například rozšíření znění článku 191 SES o politických stranách na evropské úrovni.

Komise na svém zasedání 17. ledna neschválila návrh nařízení o statutu a financování evropských politických stran. Tento návrh byl podle představitelů Komise připraven především pro vyřešení rozpočtových dopadů. Komise proto bude o pozměněném návrhu jednat při nejbližší možné příležitosti.

Poznámky:

1. SN533/00, Brusel, 12. prosince 2000
2. Pojem integrace je třeba chápat jako proces prohlubování vzájemné závislosti členských států Evropské unie. Nelze ho spojovat s procesem rozšiřování.
3. Ke Smlouvě o Evropské unii byl tento protokol připojen Amsterodamskou novelou v roce 1997. Smlouvu o Evropské unii zkracuji v této práci jako SEU, Smlouvu o založení Evropského společenství SES. Citace přitom vycházejí z českého překladu vydaného pod souhrnným názvem Amsterodamská smlouva Ústavem pro mezinárodní vztahy, 1998. Originální texty smluv jsou zveřejněny v Official Journal C 340 10. 11. 1997. Upozorňuji také na to, že používám zástupně termínu orgány a instituce EU. Vychází to právě z překladu smluv. Anglický originál je Institutions, český překlad používá termín orgány.
4. Helsinky European Council – Presidency Conclusions, 11. prosinec 1999.
5. Agenda 2000 Communication – COM (97) 2000.
6. Cologne European Council – Presidency Conclusions, 4. června 1999.
7. Teprve od JEA v roce 1987 se bilaterální institucionální vztah při přijímání právních aktů Společenství (Komise – Rada) změnil na trilaterální (Komise – Rada – Parlament).
8. European Court Report (1980), 3333.
9. Známý je tzv. klub Krokodýl, což bylo neformální sdružení evropských federalistů v čele se známým poslancem EP Spinelim. Členství v tomto klubu šlo napříč politickým spektrem. Označení tohoto klubu Krokodýl pochází od jména štrasburské restaurace, ve které se tato neformální skupina scházela.
10. Jedná se celkem o 14 taxativně vymezených oblastí.
11. Procedura přijímání právních aktů není předmětem tohoto článku.
12. Čl. 251 SES
13. Čl. 192 SES
14. Seidel, Martin: Constitutional Aspects of the European Union, str. 45, in: the Constitutional Dimension of European economic integration, ed. Francis Snyder, Kluwer Law International 1996.
15. V konkrétních politikách EU lze vysledovat trend konstruovat je tak, aby posilovaly loajalitu jednotlivce vůči EU. Především Komise vytváří dojem, že je to EU, kdo zvyšuje životní komfort občanů jednotlivých členských států.
16. Viz původní čl. F (1) nebo 8 (2) Smlouvy o Evropské unii.
17. Porovnej např. rozhodnutí Ústavního soudu SRN týkající se přijetí Maastrichtské smlouvy o EU. Podle tohoto rozhodnutí je „demokracie v EU garantována nikoliv prostřednictvím Evropského parlamentu, ale prostřednictvím národních parlamentů členských zemí“. Dále se zde říká, že „Evropský parlament není záštitou demokracie, ale sehrává pouze podpůrnou roli“. Citováno podle Shaw, Jo: Law of the European Union, McMillan 1996, str. 64, 65.
18. Nepřímou proto, že výkon veřejné správy v moderní společnosti je založen na dvoustupňovém systému. Přímé přijímání rozhodnutí občany je omezeno. V prvním stupni dochází k volbě zástupců občanů, kteří ve druhé fázi přijímají nezbytná rozhodnutí. Národní parlamenty tak dávají zástupcům v institucích EU nepřímou legitimitu (mandát) k výkonu jejich funkce.
19. Smlouva o založení Evropského společenství, čl. 191
20. Anglický originál je „Political Parties at European level...“ OJ C 340 – 10. 11. 1997.
21. Weiler, J. H. H.: The Constitution of Europe, str. 266.
22. A5-0086/2000.
23. Článek 251 SES upravuje proceduru spolurozhodování při přijímání právních Společenství.
24. Upozorňuji na významový rozdíl mezi termínem evropské politické strany (European Political Parties) a politické strany na Evropské úrovni (Political Parties at European level).
25. Využití procedury spolurozhodování bylo do návrhu nového znění čl. 191 zapracováno právě s ohledem na usnesení EP ze 13. dubna 2000 – A5-0086/2000, ve kterém Evropský parlament označil tuto proceduru za vhodnou.
26. Communication from the Commission, COM (2000) 444 final, str. 4

27. Na tomto příkladu je jasně vidět, jak EP chybí právo zákonodárné iniciativy.
28. National delegation – pojem používaný v literatuře o EP, např. Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M.: The European Parliament, Hohn Harper Publishing, 2000.
29. Přizpůsobení institucí pro úspěšné rozšíření – stanovisko Komise, COM (2000) 34
30. Vzhledem k tomu, že každá země má stanovený počet poslanců EP, přidělovaly by se hlasy tak, že nejdříve by byli zvoleni poslanci s dostatečným počtem hlasů z evropských kandidátních listin a následně by v jednotlivých členských zemích byl jejich počet doplněn kandidáty zvolenými podle tradiční domácí procedury.
31. Přizpůsobení institucí pro úspěšné rozšíření – stanovisko Komise, COM (2000) 34, str. 7
32. Ve většině členských zemí se přitom používá poměrný volební systém.
33. Připomínám, že politické skupiny v EP jsou tvořeny národními delegacemi. viz. poznámka č. 25.
34. Více o reformě Komise: Bílá kniha o reformě Komise, COM (2000) 200 Final.
35. Čl. 189 SES..
36. V teorii se sice již dnes používá pojem dvojí legitimita, ten však staví na konstrukci dvojí Unie – Unie lidí a Unie států. Tento model je konstruován na základě rozhodnutí ESD v případě Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen³⁶. Toto rozhodnutí je důležité proto, že vyjadřuje nový pohled na práva jednotlivce, která mu jsou dána nikoliv jeho státem, který se v této oblasti vzdal části suverenity, ale jsou mu dána Společenstvím. Důležité však je, že garantování těchto práv přitom nemusí být smluvně přímo zakotveno, může vyplývat z povinností, které jsou na členské státy a instituce Společenství kladeny. Tento princip se však nevztahuje na proces vytváření těchto závazků. Otázka dvojí legitimity EP byla navíc řešena již od 70. let v rámci ad hoc pracovní skupiny nezávislých odborníků. Závěry této pracovní skupiny zpochybnily schopnost národních parlamentů obsáhnout rozšiřující se komunitární agendu. V souvislosti s tím v rámci debat o vytvoření Evropské unie v 80. letech navrhla Komise zvážení dvoukomorového parlamentu. Jednu komoru by tvořili zástupci členských států a druhou komoru zástupci občanů celé Unie. Tento návrh je v principu shodný se současným návrhem na dvojí formu volby poslanců EP. Chybí zde však návaznost na reformu vnitřního uspořádání EP.
37. CONFER 4750/00, str. 90.
38. Tučně zvýrazněný text byl doplněn Amsterodamskou novelou SES.
39. Především tato souvislost byla předmětem diskusí kolem návrhu na změny volebního systému v České republice.
40. Pujas, V., Rhodes, M.: Party Finance and Political Scandal in Latin Europe, European University Institute Working Papers 98/10, 1998.
41. Michel Barnier je člen Komise osobně zodpovědný za průběh mezivládní konference.
42. Projev M. Barniera před plénem EP, 11. dubna 2000 Štrasburk
43. Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům.

Summary:

The Treaty of Nice and the European Parliament

The main objective of this Article is to show how important are IGC's proposals for positions of future negotiations. Therefore Author mentions two proposals – the first on regulation of European political parties and the second on introducing single electoral district in European Parliament elections, both emerged as materials of running Intergovernmental Conference. Author is discussing the recent position of European Parliament in the system of EU institutions and possible consequences of enacting proposals into European Community law system. Mainly he is interested in the question of the lost of institutional balance of power. The most impor-

tant question is relation between these proposals and member states sovereignty. As the main danger for future political development in EU member countries he sees the degeneration of national political parties influence and the damaging of the so called Ideological Neutrality of Community.

The both proposals are by Author seen as a possible tool for future political struggle in European integrity development.