

Suverenita Evropského parlamentu

MAGDALÉNA ZRALÁ, ŠTĚPÁN PECHÁČEK*

Abstract: Sovereignty of the European Parliament

The Authors of this Article compare the powers of the European Parliament and the classical national parliament as a part of the triad of powers in the state. In this context, they found the powers of the European Parliament limited and non-consistent in relation to the other institutions and national parliaments. This is, according to the Authors, the main reason of current troubles with a proposal of a Treaty on the European Constitution. There is still a deep gap between legitimacy of the European Parliament that comes out from the principle of direct voting and its powers. The only power comparable with those of the classical national parliament is self-administration. On the contrary, in the most important field – legislative process – the European Parliament is only the second most important European body along with the Council. The Authors take a view that the finding of proper balance among institutions and their legitimacy for making decisions should be understood as the key element for successful integration of Europe in the future.

Keywords: European Parliament, European Union, decision-making process, legitimacy, legality, integration, powers, division of powers, checks and balances

Evropský parlament (EP) byl původně vytvořen jako poradní sbor zástupců národních parlamentů členských zemí Evropských společenství. Jeho posláním bylo zprostředkovávat informace o vývoji Společenství národním parlamentům (a napomáhat tak jejich kontrolní pravomoci vůči vládě), a naopak – přenášet problematiku členských států na společnou úroveň.

V období stagnace evropské integrace byla v roce 1979 zavedena přímá volba členů Evropského parlamentu. Cílem zavedení voleb založených na všeobecném volebním právu bylo především zvýšení legitimacy institucí Společenství, a to prostřednictvím většího zapojení veřejnosti do společných záležitostí.

Zavedení přímé volby a posílení legitimacy si postupně vynutilo také zvýšení pravomocí. Pojmem určujícím kvantitativní i kvalitativní postavení Evropského parlamentu mezi institucemi Evropské unie je právě rovnováha mezi legitimitou a pravomocemi, kterými je nadán. Evropský parlament trpí syndromem nerovnováhy. Přestože má ze všech evropských institucí nejvyšší legitimitu, pokud považujeme přímou volbu jeho členů v členských státech za princip dodávající vyšší legitimitu, jeho pravomoci tomu na první pohled neodpovídají. Především, co souvisí s Evropským parlamentem, se dá připojit předpona kvazi: Evropský parlament je kvazi-parlament, nadaný kvazi-legislativními a kvazi-kontrolními pravomocemi. To je pravda

* Autoři pracují v Parlamentním institutu Kanceláře Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, Vinohradská 1, 110 00 Praha 1, e-mail: zrala@psp.cz pechacek@psp.cz

v případě, že bychom na Evropský parlament pohlíželi z pohledu tzv. federalistů². Naopak tzv. suverenisté by jistě namítali, že jeho pravomoci jsou dostatečné, možná až přemrštěné, a že zásadní postavení mají mít pouze národní parlamenty členských států.

Současné pravomoci Evropského parlamentu v legislativní oblasti jsou maximálně sdílené s Radou, samostatnou působnost Evropský parlament v této oblasti nemá. Nemá navíc ani právo legislativní iniciativy, takže ani tímto způsobem nemůže ovlivňovat směřování evropské legislativy. Legislativní rozhodovací proces je silně pod vlivem exekutivy národních států.

V suverenitě Evropského parlamentu, jako orgánu Evropské unie, se plně odráží povaha Evropské unie jako takové. Ta je mezinárodní institucí, která již není typickou mezinárodní organizací, na druhé straně není ani federací států. Je tedy zčásti již „svěbytným“ autonomním uskupením, zčásti však nadále v rukou členských států. Také Evropský parlament má omezené pravomoci ve srovnání s parlamenty v demokratických státech. V následující části se zaměříme na jednotlivé pravomoci Evropského parlamentu a porovnáme je s pravomocemi parlamentů národních.

1. Legislativní pravomoc³

Legislativní pravomoc Evropského parlamentu se postupně posilovala, Evropský parlament však dosud nezískal tak silné postavení, jako má parlament národní. Nemá suverénní postavení, protože se vždy o legislativní pravomoc – má-li ji vůbec – dělí s jiným orgánem (Radou).

Významná je skutečnost, že ani Evropský parlament ani jeho poslanci (příp. skupina poslanců apod.) nemají právo legislativní iniciativy. V prvním (komunitárním) pilíři má výlučné právo legislativní iniciativy Komise, tedy komunitární exekutivní orgán. I když většinu návrhů zákonů v členských státech EU tradičně předkládá vláda, důležitá je formálně právně zakotvená možnost zákonodárského sboru (jeho orgánů, členů atp.) rovněž využít právo zákonodárné iniciativy. Určitou výjimkou je čl. 190 odst. 4 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), podle nějž Evropský parlament vypracuje návrh na volby se všeobecným přímým hlasováním konané ve všech členských státech jednotně nebo podle zásad společných všem členským státům. Jinak může EP pouze požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh k záležitosti, u nichž má za to, že aktu Společenství je potřeba k provedení Smlouvy (čl. 192 SES)⁴. Ve druhém a třetím pilíři Evropské unie se nadále uplatňují mezivládní nástroje spolupráce, v nichž mají silné postavení členské státy a orgány EU exekutivní povahy.

Pokud jde o samotný legislativní proces v Evropské unii, je třeba na úvod říci, že další část se bude týkat prvního pilíře. V druhém a třetím pilíři Evropský parlament legislativní pravomoci prakticky nemá, pouze v některých případech je konzultován a může dávat Radě doporučení (čl. 21 a čl. 39 Smlouvy o Evropské unii – SEU).

Legislativní pravomoci Evropského parlamentu se vyvíjely ve směru kontinuálního posilování ruku v ruce s proměnou Evropského parlamentu jako instituce – od pouhé konzultace Evropského parlamentu ke kooperačnímu postupu, který zavedl Jednotný evropský akt, a posléze k procesu spolurozhodovacímu, zavedenému Maastrichtskou smlouvou. V některých případech je zapotřebí souhlasu EP (od přijetí Jednotného evropského aktu).⁵ Legislativní proces v Evropské unii je velice složitý a nepřehledný a není účelem tohoto článku se mu podrobně

věnovat a analyzovat jej. Z pohledu Evropského parlamentu jde především o to, že nevystupuje ani v jednom legislativním procesu jako suverén. Vždy se dělí o legislativní pravomoc s jiným orgánem. Ne náhodou připomíná Rada jakousi „druhou komoru“, podobně jako je tomu u dvoukomorových národních parlamentů. Rozdíl je ten, že druhé komory bývají většinou voleny lidem (jedná se o zastupitelské sbory), zatímco složení Rady je čistě exekutivní povahy. Zde se jasně promítá skutečnost, že Evropská unie není založena na klasickém moderním konceptu triády státní moci. Vedle Komise (exekutiva) a Evropského parlamentu (legislativa) zde vystupuje Rada, která má legislativní pravomoci, ale je tvořena zástupci exekutivy. Tak dochází k vychýlení rovnováhy moci ve prospěch moci výkonné a následně k tolik diskutovanému demokratickému deficitu Unie.

Formálně vzato, v případě *konzultačního a kooperačního postupu* je Evropský parlament jednoznačně slabším hráčem. Ve *spolurozhodovacím procesu* má v zásadě rovnocenné postavení s Radou. Zajímavý je postup Dohodovacího výboru (čl. 251 SES). Ten se skládá ze členů Rady (nebo jejich zástupců) a stejného počtu zástupců EP. Jeho úkolem je dosáhnout dohody ohledně daného návrhu, a to kvalifikovanou většinou členů Rady (jejich zástupců) a prostou většinou zástupců EP. Stejně je v případě nalezení dohody následně zapotřebí kvalifikované většiny v Radě a prosté většiny v EP. Z toho je zřejmé, že musí Dohodovací výbor nalézt takovou dohodu, která bude akceptovatelná především pro Radu (vzhledem k přísnější většině). V takovém případě hrozí, že Evropský parlament následně v plénu dohodu neschválí. Jedině v případě *legislativní procedury se souhlasem EP* má Evropský parlament rovnoprávné postavení s Radou. Pokud EP souhlas nevyjádří, akt nebude přijat. Stále se však jedná o to, že Evropský parlament nevystupuje jako legislativní suverén, který disponuje exkluzivní pravomocí akt přijmout⁶.

Na závěr ještě poznámka k úloze Evropského parlamentu jako – řečeno terminologií národních států – ústavodárce. Při *tvorbě/změně primárního práva*, tedy ústavy EU v materiálním slova smyslu, je jeho úloha nepatrná. Čl. 48 SEU upravuje proceduru vedoucí ke změně smluv, na nichž je založena Unie. Tyto smlouvy jsou svou povahou smlouvami mezinárodními a členské státy jsou jejich „pány“. O Evropském parlamentu se v tomto ustanovení hovoří pouze v souvislosti s možností svolat konferenci představitelů vlád členských států (IGC), o čemž rozhoduje Rada mj. po konzultaci s EP. **Úloha Evropského parlamentu je tak formálně právně při schvalování primárního práva a jeho změn marginální⁷.** Přitom právě primární právo je nesmírně důležité, neboť obsahuje ustanovení o pravomocích jednotlivých orgánů EU, tedy i EP.

Současná situace je ve svých důsledcích po delší dobu neudržitelná. Pro vývoj jakéhokoli demokratického společenství je třeba, aby se rozhodující instituce společenství těšily potřebné legitimitě a aby jejich činnost byla efektivní (Lipset 1960). U instituci Evropské unie dochází ke zpochybňování obou těchto předpokladů. Jednou z reakcí na tuto skutečnost je otevření diskuse o postavení národních států. Především v souvislosti s tzv. Bílou knihou o lepší správě věci veřejných se vytvořila představa, že postavení národních států v současné fázi evropské integraci je třeba změnit (rozuměj oslabit) a obrátit směrem k nevládním organizacím, regionálním samosprávám a dalším aktérům, kteří jsou podle názoru Komise operativnější⁸.

2. Pravomoc vůči exekutivě (kontrolní, kreační)

Rozhodující je především vztah Evropského parlamentu vůči Komisi a Radě. Vztah ke Komisi, která bývá označována za „vládu“ EU, připomíná vztah parlamentu a vlády ve státech s parlamentní formou vlády. V rámci EU se však opět nejedná o klasický vztah zákonodárné moci vůči moci výkonné, neuplatňuje se zde tradiční systém brzd a vah. Pokud jde o jmenování členů Komise, Smlouvou z Nice⁹ došlo ke změně a do budoucna se na něm bude podílet Rada ve složení hlav států nebo vlád a Evropský parlament. Rada nejprve kvalifikovanou většinou určí osobu předsedy, což schválí Evropský parlament. Poté Rada přijme kvalifikovanou většinou a po dohodě s předsedou ostatní členy Komise (seznam členů vytvářejí návrhy všech členských států). Celá Komise podléhá schválení Evropským parlamentem. Po tomto schválení jsou předseda a ostatní členové jmenováni kvalifikovanou většinou Radou (čl. 214 SES). Pravomoc jmenovat členy Komise tak byla přenesena z vlád členských států přímo na Radu, která je orgánem Unie, čímž došlo k posílení evropské úrovně. Evropský parlament se tedy – podobně jako je tomu v legislativní oblasti – dělí o jmenování „evropské vlády“ s Radou. Dále pro vztah Komise a Evropského parlamentu platí, že EP nebo jeho poslanci mohou interpelovat Komisi, členové Komise se mohou účastnit všech schůzí EP a ujmají se slova, kdykoli o to požádají (čl. 197 SES). Evropský parlament projednává (mj.) souhrnnou výroční zprávu, kterou mu Komise předkládá (čl. 200 a 212 SES). Velice významná je otázka vyslovení nedůvěry Komisi. Smlouva o založení Evropského společenství tento nástroj zná a upravuje jej v čl. 201. Odůvodněný návrh na vyslovení nedůvěry může podat předsedovi Evropského parlamentu jedna desetina poslanců (čl. 34 odst. 1 jednacího řádu Evropského parlamentu – JŘ EP). Vzhledem k tomu, že se jedná o závažnou věc, která může vést k destabilizaci EU, může o tomto návrhu Evropský parlament hlasovat teprve po uplynutí tří dnů od jeho podání, a to pouze veřejnou formou. Komise odstoupí, jako celek, je-li návrh přijat dvěma třetinami odevzdaných hlasů, které představují většinu poslanců EP. Smlouva však neumožňuje vyslovení nedůvěry členům Komise individuálně. To je neoperativní řešení, jak se ukázalo při krizi v roce 1999, kdy musela odstoupit celá Komise po osobním finančním skandálu komisařky pro vědu, výzkum a rozvoj Edith Cressonové. Jednací řád Evropského parlamentu se pokusil překlenout chybějící úpravu ve Smlouvě, a to prostřednictvím přílohy č. XIII, která obsahuje Rámcovou dohodu o vztazích mezi Evropským parlamentem a Komisí. V čl. 9 této dohody je stanoveno, že každý člen Komise je politicky odpovědný za činnost v oblasti své působnosti. Komise se zavazuje, že pokud EP vyjádří nedostatek důvěry v člena Komise, bude předseda Komise vážně uvažovat o tom, zda by měl požádat příslušného člena, aby odstoupil (čl. 10). Smlouva z Nice celou věc vyřešila tak, že člen Komise odstoupí, vyzve-li ho k tomu její předseda po schválení Komisí (nové znění čl. 217). Tím se přímo ve Smlouvě posiluje pravomoc předsedy, čímž do celého mechanismu proniká kancléřský systém.

Samostatnou kapitolou je vztah Evropského parlamentu a Rady. Zde však narážíme na skutečnost, že Rada je svým složením orgán exekutivní, není však typickým exekutivním orgánem z hlediska svých pravomocí. EP a Rada fungují především jako „kolegislativní“ orgány, neovlivňují však vzájemně a přímo svůj vznik a fungování. Za zmínku stojí čl. 197 SES, podle něhož Evropský parlament vyslechne Radu za podmínek, které stanoví ve svém jednací řádu. Podle čl. 37 JŘ EP může Rada požádat o souhlas s tím, že učiní prohlášení, a čl. 42–44 umožňují interpelovat Radu.

Zvýšení pravomocí Evropského parlamentu v legislativní oblasti by ve svých důsledcích vedlo k oslabení pozice národních parlamentů, které vůči exekutivě na národní úrovni vykonávají kontrolní úlohu.

Evropský parlament v současné podobě není nadán ani výraznými kontrolními pravomocemi. Už samotná konstrukce systému institucí totiž limituje možný záběr kontroly pouze na Komisi jako na evropskou vládu sui generis.

Změna postavení Evropského parlamentu nemusí nutně spočívat v posílení jeho pravomocí, může jít i opačným směrem. Je však třeba mít neustále na mysli, že musí být udržována rovnováha mezi mírou pravomocí a legitimitou.

3. Rozpočtová pravomoc

Významnou pravomocí Evropského parlamentu je schvalovat *rozpočet ES*. I zde se však uplatňuje komunitární metoda¹⁰, takže EP není výlučným schvalovacím orgánem. Schvalování rozpočtu částečně připomíná spolurozhodovací postup¹¹, aplikovaný při přijímání sekundární legislativy. Hlavními aktéry jsou Komise, Rada a Evropský parlament¹². Komise funguje především jako zpracovatel předběžného návrhu rozpočtu. O návrhu rozpočtu se posléze usnáší Rada a předkládá jej Evropskému parlamentu. Schvalovací postup připomíná ping-pong mezi EP a Radou, přičemž poslední slovo má Evropský parlament. Jak může EP ovlivnit skladbu navrhovaného rozpočtu? Jedná se o dvě možnosti:

- doplnění návrhu rozpočtu¹³ (týká se „nepovinných výdajů“)
- navržení změny¹⁴ ve výdajích, které obligatorně vyplývají ze Smlouvy nebo z právních aktů vydaných na jejím základě.

Evropský parlament tedy může zasahovat pouze omezeným způsobem do výdajové stránky rozpočtu. Zároveň se o svou kompetenci dělí s Radou, přičemž každý orgán může popřípadě modifikovat návrhy toho druhého. O popsáné proceduře lze tedy říci tolik, že v ní EP zaujímá tradiční komunitární postavení, tj. má určitou omezenou rozhodovací pravomoc, kterou sdílí s orgánem jiným.

Co se týče příjmové stránky rozpočtu, klíčovým ustanovením je čl. 269 SES. Podle něj je rozpočet financován zcela z vlastních zdrojů, což ale nevylučuje možnost jiných příjmů. Systém vlastních zdrojů, který tvoří základ příjmové stránky rozpočtu ES, stanoví Rada jednomyslně na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem. Toto ustanovení nebylo změněno ani Smlouvou z Nice a je patrné, že stanovení příjmů ES zůstává nadále především v rukou členských států Unie.¹⁵

Je logické, že Komise předkládá každoročně Radě i Evropskému parlamentu *závěrečný účet* rozpočtového hospodaření a informuje je o finanční bilanci aktiv a pasiv Společenství (čl. 275 SES)¹⁶. EP (na základě doporučení Rady) uděluje Komisi absolutorium za provedení rozpočtu (čl. 276 SES). Za tímto účelem může žádat Komisi o poskytnutí příslušných informací a Komise je povinna spolupracovat. Jeho úloha zde není omezena na pouhé pasivní schválení závěrečného účtu, Evropský parlament může do rozhodnutí o udělení absolutoria zahrnout svá zjištění. Poté může požádat Komisi, aby podala zprávu o opatřeních učiněných na základě těchto zjištění (obdobnou pravomoc má Rada). Na základě Smlouvy má tedy EP určité konkrétní možnosti ovlivňovat hospodaření ES, v tomto případě spíše *ex post*. Otázkou je, co by se stalo, kdyby

Evropský parlament Komisi absolutorium neudělil. O této situaci Smlouva mlčí, explicitně s ní nespojuje žádnou sankci. Jako možný důsledek (který je však třeba považovat za krajní řešení) si tak lze představit např. vyslovení nedůvěry Komisi.

4. Pravomoc vůči moci soudní, popř. jiným na exekutivě nezávislým orgánům

Evropský parlament a *Evropský soudní dvůr (ESD)*, popř. *Soud první instance* vzájemně a bezprostředně neovlivňují svůj vznik. EP je přímo voleným orgánem, a soudci ESD jsou jmenování společnou dohodou vlád členských států (čl. 223 SES). ESD však kontroluje činnost Evropského parlamentu procesními prostředky, zejm. se jedná o žalobu na neplatnost (čl. 230 SES), žalobu na nečinnost (čl. 232 SES) a incidenční řízení (čl. 241 SES), které připomínají nástroje ústavního a správního soudnictví.

Vůči jiným orgánům má Evropský parlament kreační pravomoc dvojího druhu. V prvním případě je tato pravomoc slabší, EP je pouze konzultován. To se týká jmenování členů Účetního dvora a členů Výboru ředitelů Evropské centrální banky (ECB), tedy nezávislých orgánů Společenství. Silnější pravomoc pak má EP vůči Evropskému ombudsmanovi.

Co se týče jmenování členů *Účetního dvora*, došlo zde k některým změnám schváleným Smlouvou z Nice, nicméně princip konzultace Evropského parlamentu zůstal zachován (čl. 247 odst. 3 SES). Účetní dvůr předkládá Evropskému parlamentu (a Radě) prohlášení o věrohodnosti účetnictví, právnosti a řádnosti souvisejících operací (čl. 248 odst. 1 SES) a napomáhá jim při kontrole provádění rozpočtu ES (čl. 248 odst. 4 SES). Účetní dvůr je ovšem nezávislým orgánem a nesmí přijímat pokyny od žádné vlády ani jiného orgánu (čl. 247 odst. 4 SES). Podobně při jmenování členů *Výboru ředitelů Evropské centrální banky* je Evropský parlament také „pouze“ konzultován (čl. 112 odst. 2 SES). Evropská centrální banka zpracovává výroční zprávu o činnosti Evropského systému centrálních bank a o měnové politice a předkládá ji (mj.) Evropskému parlamentu, který může na jejím základě uspořádat všeobecnou rozpravu. Členové ECB mohou být na žádost EP nebo z vlastní iniciativy konzultováni příslušnými výbory Evropského parlamentu (čl. 113 odst. 3 SES). Také ECB je však nezávislým orgánem a nesmí přijímat pokyny od orgánů Společenství, od žádné vlády členského státu atp. (čl. 108 SES).

Funkce *ombudsmana* je s Evropským parlamentem úzce spjata. Evropský parlament disponuje výhradním jmenovacím právem (čl. 195 SES). Ombudsman je jmenován po každé volbě EP na dobu jeho funkčního období. Může být i odvolán z funkce na žádost Evropského parlamentu Evropským soudním dvorem. EP stanoví¹⁷ jeho statut a všeobecné podmínky výkonu funkce. Při výkonu funkce ombudsman spolupracuje s Evropským parlamentem a předkládá mu každoroční zprávu o výsledku svých šetření.

5. Samosprávné (interní) pravomoci

Klíčovým zdrojem pro analýzu samosprávné pravomoci Evropského parlamentu je jeho jednací řád, poměrně podrobný dokument, obsahující řadu příloh. Jednací řád schvaluje EP sám.

Míra samosprávnosti Evropského parlamentu je velká a dosahuje parametrů klasického parlamentu. Velkou mírou samosprávnosti oplývalo již původní parlamentní shromáždění, o čemž

svědčí i skutečnost, že označení Evropský parlament si toto shromáždění udělilo samo. Původně Shromáždění zástupců národních parlamentů se na základě vlastního usnesení ze 30. března 1962 začalo označovat jako Evropský parlament. Toto označení se později dostalo i do smluvního základu dnešní Evropské unie.

Je třeba poznamenat, že Evropský parlament je samosprávný pouze v intencích smluvního základu a že vytváření orgánů nad tento rámec je nepřipustné. V JŘ EP tak nenajdeme např. vyšetřovací komise, protože tato působnost EP nepřísluší. V této souvislosti je však třeba připomenout postavení ombudsmana.

Obsazování všech orgánů Evropského parlamentu se děje na přísně poměrném základě. V oblasti samosprávy vystupuje EP jako silně konsensuální těleso.

5.1 Způsob volby evropských poslanců jako možný zdroj posílené legitimacy Evropského parlamentu

Evropský parlament je jediným přímo voleným orgánem Evropské unie. Přesnější by však bylo tvzení, že je jediným orgánem, jehož personální složení ovlivňují přímo občané členských států. Poslanci jsou voleni v jednotlivých členských státech, a i přes to, že musí být na jejich území umožněno využití pasivního i aktivního volebního práva i pro osoby, které nejsou jejich státními příslušníky, ale jsou státními příslušníky jiného členského státu, jsou na jejich území voleni členové národních delegací do Evropského parlamentu.

Často je zdůrazňovaná skutečnost, že poslanci zasedají v Evropském parlamentu nikoliv podle příslušnosti k národní delegaci, ale podle své osobní politické afilace, na základě které se sdružují v politických frakcích. Tato skutečnost posiluje představu Evropského parlamentu jako skutečně nadnárodní instituce. Je však také (daleko méně zdůrazňovanou) skutečností, že v rámci politických frakcí dochází k situacím, kdy je společné stanovisko frakce doplněno o menšinové nesouhlasné stanovisko poslanců z jedné členské země. Volební systém je záležitostí národních států a jeho konstrukce je omezena pouze existencí Volebního aktu z roku 1976. Důkazem toho je i poslední novelizace Volebního aktu, která byla zveřejněna v říjnu 2002.

Přesto v dosavadním vývoji neprošly návrhy na jednotný volební systém a dokonce volbu alespoň části europoslanců v jednom volebním obvodu (Pecháček 2001). Důvodem těchto společných snah Evropského parlamentu a Komise bylo zvýšení legitimacy alespoň části poslanců EP. Právě s ohledem na možné vychýlení rovnováhy mezi rozsahem pravomocí a zvýšenou legitimitou vedlo k zamítnutí podobných návrhů především na úrovni členských států.

5.2 Suverenita parlamentu

Suverenitou parlamentu je myšlena především jeho pravomoc přijmout nebo nepřijmout zákon nebo zrušit nebo modifikovat jakýkoliv princip, který je obsažen v již platném zákoně (Goldsworthy 1999,9). V tomto smyslu EP suverénní není.

Posílení legitimacy Evropského parlamentu je možné právě prostřednictvím voleb realizovaných nikoliv na národní, ale na evropské úrovni.

V kontrapozici k diskusím o pravomocích a způsobu volby poslanců Evropského parlamentu stojí členové národních parlamentů. Od voleb v roce 2004 nebude, s časově omezenou výjimkou Velké Británie a Irsko, možný výkon dvojího mandátu, takže dojde k jednoznačnému oddělení

výkonu obou mandátů. U členů národních parlamentů je způsob jejich volby zcela v rovnováze s jejich pravomocemi. Parlamenty na národní úrovni jsou historicky reprezentanty občanů, lidu, národa v politickém, nikoliv etnickém, slova smyslu. Lid jako suverén přenáší svoji suverenitu na parlament a ten vykonává svěřené pravomoci. Způsob volby a míra pravomocí jsou tak v rovnováze.

Suverenita Evropského parlamentu není odvozena od suverenity lidu, občanů, národa v politickém slova smyslu, ale od suverenity členských států Evropské unie.

Evropské integraci chybí i v současné době základní atribut, který by mohl umožnit její přeměnu z mezinárodní organizace v nadnárodní útvar. Je to existence suveréna, který by poskytl legitimitu shromáždění zástupců k prohlášení vzniku takového útvaru. Ze skutečnosti, že tímto suverénem není Evropský parlament, vycházejí i zastánci vytvoření evropské federace, když přiznávají, že probíhající Konvent o budoucnosti Evropy má větší legitimitu než EP a pokud by měla být evropská ústava vyhlášena před mezivládní konferencí v roce 2004, potom by tak měl učinit právě Konvent.

Suverenita Evropského parlamentu je přirozeně ve vztahu k suverenitě národních parlamentů. Jednání Konventu se EP věnuje především v souvislosti s jednáním o postavení národních parlamentů a klade důraz na posílení jejich pozice a vytvoření rovnoprávného postavení národních parlamentů a EP (CONV 353/02). Návrh Smlouvy o ústavě vychází z konstrukce Evropské unie jako unie občanů a unie států, ovšem určité společné kompetence mají být koordinované na federálním základě (CONV 528/03, čl. 1). Samotný EP by však chtěl své pravomoci posílit především v oblasti společné zahraniční a obranné politiky. Podle návrhu usnesení zahraničního výboru EP o Evropské bezpečnosti a obranné architektuře „by rozhodnutí Rady o operaci krizového managementu měla být schválena EP jako jediným přímo voleným orgánem“ (PE 320.238, čl. 44).

Poznámky:

1. Pokud se v Evropské unii hovoří o tzv. demokratickém deficitu, jedná se vlastně o diskusi o míře divergence mezi legitimitou a legalitou institucí. (srov. Habermas, J.: Problémy legitimacy v pozdním kapitalismu, Praha 2000, str. 15, 51). Podobně jako v posledních padesáti letech u národních států došlo u Evropské unie jako specifického integračního seskupení k expanzi politiky do širšího socio-kulturního kontextu. Výsledkem této expanze v případě Evropské unie může být dokonce i to, co je u Habermase označováno za repolitizaci výrobních vztahů.
2. Pojmy federalisté a suverenisté se používají v souvislosti s Konventem o budoucnosti Evropy pro rozlišení dvou základních názorových proudů, které se v jeho průběhu vyprofilovaly. Federalisté zastávají názor, že evropská budoucnost spočívá ve vytvoření federalistického útvaru odvíjejícího se od přijetí společné ústavy. Naopak suverenisté zastávají názor, že musí být posíleny pravomoci členských států.
3. Toto dělení pravomocí vychází z publikace V. Pavlíčka a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda, Linde, Praha 1998, s. 249
4. Podobný systém je aplikován ve Švédsku. Vláda předkládá návrhy zákonů parlamentu a poslanci mají 15 dní na to, aby předložili tzv. podnět. Podnět se vztahuje k vládnímu návrhu zákona a může ho upravovat nebo rozšiřovat. Podněty mohou mít různou váhu, od osobních podnětů jednotlivců, až po podněty parlamentních frakcí. (Zákon o Riksdagu, část III.).
5. Pro úplnost je vhodné dodat, že existují i další legislativní postupy bez účasti Evropského parlamentu.

6. Omezená legislativní pravomoc parlamentu je známa např. ve Francii. Na základě francouzské ústavy dochází k dělení legislativní pravomoci mezi parlament a exekutivu, a to na základě věcného kritéria (čl. 34 a 37 francouzské ústavy). I v rámci zákonodárného procesu na půdě parlamentu je vláda nadána pravomocí jej ovlivnit. Vedle toho umožňuje francouzská ústava delegované zákonodárství (parlament zmocní vládu na určitou dobu přijímat opatření ve věcech, které jinak spadají do oblasti zákona – čl. 38). I takto „oslabenou“ legislativní pravomocí parlamentu nelze srovnávat s pozicí Evropského parlamentu mj. proto, že výše popsané pravomoci stanoví ústava, nikoli mezinárodní smlouva.
7. Zvláštní postup je stanoven pro přijímání nových států k Evropské unii, přičemž smlouvy o jejich přistoupení jsou rovněž součástí primárního práva. Pro vznik členství v EU se vyžaduje souhlas Evropského parlamentu, jak je popsáno výše.
8. Neznámá to, že lepší. Nejde o hodnotové měřítko. Jde o to, že Komise pohlíží na všechny aktéry účastníci se v procesu evropské integrace ze zorného úhlu její efektivity a jejího prohlubování. I postavení národních států je v tomto dokumentu nahlíženo z tohoto úhlu.
9. Smlouva z Nice nabyla platnosti dne 1. února 2003 (čl. 12 odst. 2 Smlouvy)
10. Komunitární metoda v tomto kontextu je chápána jako alternativa k vnitrostátním přístupům.
11. Procedura schvalování rozpočtu ale nezná např. dohodovací řízení.
12. Schvalování rozpočtu ES je upraveno zejm. v čl. 272 SES.
13. „to amend the draft budget“
14. „to propose modifications“
15. Zároveň je třeba poznamenat, že všechny orgány EU, které se podílejí na vytváření rozpočtu, jsou vázány ustanovením Smlouvy o vyrovnanosti rozpočtu (čl. 268 SES).
16. Pro úplnost je třeba dodat, že na hospodaření Společenství dohlíží také Účetní dvůr.
17. po vyžádání stanoviska Komise a se souhlasem Rady

Seznam použité literatury a pramenů:

- Council Decision 2002/772/EC, Euratom amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom
- Draft Report on the new European security and defence architecture – priorities and deficiencies PE 320.238 European Parliament: Rules of Procedure – OJ L 49, 19/02/1997
- Goldsworthy, J.: The Sovereignty of Parliament – History and Philosophy, Clarendon Press, Oxford 1999
- Habermas, J.: Problémy legitimacy v pozdním kapitalismu, Filosofie, Praha 2000
- Lipset, S.: Political Man, London, Heinemann, 1960
- Materiály Konventu o budoucnosti Evropské unie: CONV 353/02, CONV 528/03
- Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda, Linde, Praha 1998
- Pecháček, Š.: Evropský parlament po Smlouvě z Nice, in: Politologický časopis 1/2001
- Treaty establishing the European Community – OJ C 325, 24/12/2002
- Treaty of Nice – OJ C 80, 10/03/2001
- Treaty on European Union – OJ C 325, 24/12/2002
- Ústava Francouzské republiky – Dokumenty k ústavním systémům, Jirásková, V., Vydavatelství Karolinum, Praha 1996
- White Paper on Better Governance, COM(2001) 428 final
- Zákon o Riksdagu – <http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/riksdag/index.htm>