Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky*

VOJTĚCH ŠIMÍČEK**

Abstract: **Legal Treatment of Referendum within Constitutional Arrangement of the Czech Republic**

As a starting point, the author presents a statement that argues history and contemporary condition of the constitutional arrangement of the referendum are marked by an obvious scepticism towards this legal institution. Referendum is legally embedded at the local level only (so-called local referendum); at the national level the constitution admits referendum just in case of the Czech Republic's accession to the European Union. This referendum can be characterized as obligatory, mandatory, parliamentary and of *ad hoc* nature. In the Czech republic, such a referendum appears to display several problems: non-existence of a minimal threshold for voters' participation; some issues related to iteration of referendum in case of its negative result at the first voting, and to possibility to repeat the referendum in the same matter only after two years; and finally strongly insufficient and in practice unclear judicial control of the referendum.

Keywords: referendum, minimal threshold for voters' participation, possibility to repeat the referendum, judicial control of the referendum.

1. Úvodní poznámky

Při zkoumání problematiky přímé demokracie v ústavním pořádku České republiky je především nutno konstatovat, že dosavadních více než deset let existence samostatné České republiky přesvědčivě dokazuje značnou *skepsi ústavodárce k možnostem přímé demokracie*. Ústava ČR sice již od své účinnosti otevřela prostor (který však je nutno označit toliko za dispozici, nikoliv imperativ[1]) pro výkon státní moci přímo lidem, když v čl. 2 odst. 2 hovoří o tom, že „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo", nicméně ústavodárce této dispozice dosud nevyužil.

Nebyla využita navzdory tomu, že návrhů na přijetí nejrůznějších podob ústavního zákona o referendu bylo od roku 1993 neúspěšně podáno již celkem 15.[2] Přitom se jednalo o návrhy podané prakticky celým politickým spektrem a upravující různé varianty referenda, od obecného až ke značně specifickým řešením ad hoc (např. referendum o uvedení jaderné elektrárny

* Článek je přepracovanou verzí referátu, předneseného na konferenci „Referendum o vstupu do Evropské unie a politické strany v České republice", která se konala dne 29. 5. 2003 v Brně

** Autor pracuje na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Korespondenci zasílejte na adresu simicek@law.muni.cz.

Temelín do provozu, o reformě veřejné správy). Jedinou možností přímé demokracie v České republice tak i nadále zůstává místní referendum, upravené zákonem č. 298/1992 Sb., které se však vztahuje toliko na otázky spadající do samostatné působnosti obce nebo městské části (§ 9 odst. 1). Protože se jedná o výkon samosprávy a nikoliv státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy, nelze tento zákon z formálních důvodů (tzn. pouze proto, že se nejedná o zákon ústavní) považovat za protiústavní.

Dále je nutno připomenout, že *referendum nemá v našem ústavním systému prakticky žádnou tradici*. Ústavní listina z roku 1920 stanovila, že „zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státi zákonem" (§ 46 odst. 1), přičemž hlasování lidu bylo vyloučeno v případě zásahů do ústavní listiny. Domnívám se však, že toto ustanovení lze přímo učebnicově charakterizovat jako typické tzv. mrtvé ustanovení, které nebylo nikdy prakticky využito, a to již ze svojí podstaty. Jak totiž správně uvedl Fr. Peroutka, referendum bylo pojato do ústavy v podobě velmi omezené, neboť usnesení vlády musí být jednomyslné. „Je známo, že jednomyslný souhlas se obyčejně nařizuje tam, kde jsou důvody, proč se nechce dojít ke kladnému výsledku" (Fr. Peroutka: 958). Rovněž Fr. Weyr konstatoval, že ani sám zákonodárce zjevně této rekursní instanci zcela nedůvěřoval, když z lidového hlasování vyloučil ústavní zákony (Fr. Weyr: 91). Nutno doplnit, že způsob provedení referenda měl upravit zákon, který však nebyl vydán. Dodávám, že samotná koncepce referenda založená na myšlence, že jej bude iniciovat vláda aby překonala odpor parlamentu při schvalování zákonů, je zavádějící, jelikož vychází z teoretické koncepce dělby moci na moc zákonodárnou a výkonnou, přičemž však skutečná dělící linie neprobíhá mezi vládou a parlamentem, nýbrž mezi vládní většinou (příp. menšinou) a parlamentní opozicí.

Tzv. květnová ústava (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.) institut přímé demokracie v žádné podobě neupravovala a rovněž ústava z roku 1960 (č. 100/1960 Sb.) a ústavní zákon o československé federaci (č. 143/1968 Sb.) s referendem v jakékoliv formě nepočítaly.

Jediným pramenem právní úpravy referenda se tak stal v našich nedávných dějinách ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu[3], který však nebyl nikdy naplněn – a to ani v souvislosti s rozpadem ČSFR – a v současnosti buď již vůbec není součástí našeho právního řádu anebo je přinejmenším neaplikovatelný.[4] Z hlediska praktických důsledků pro stávající ústavní situaci však tento rozdíl není relevantní, jelikož shodným rysem obou zmíněných přístupů je to, že citovaný předpis není ústavním zákonem, takže podle něj v kontextu čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR nelze postupovat již z tohoto formálně právního důvodu – nemluvě ani o jeho obsahu, který zjevně neodpovídá současným potřebám úpravy přímé demokracie, neboť se vztahuje výhradně na „zásadní otázky formy státoprávního uspořádání ČSFR" (čl. 1 odst. 1).

Za této situace se proto budu v dalším zabývat toliko právní úpravou referenda o přistoupení ČR k EU, neboť jinou možnost celostátního referenda náš právní řád zatím nepřipouští. Dodávám, že prostor ústavodárce pro ústavní zakotvení tohoto typu referenda nevyplývá toliko z již citovaného čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, nýbrž také z nově zapracovaného čl. 10a odst. 2, podle něhož k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou se přenesou některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci, je třeba souhlasu Parlamentu, „nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu."[5]

2. Základní charakteristika referenda o přistoupení ČR k EU

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU a o změně dalších právních předpisů, stanoví především následující principy:

- O přistoupení ČR k EU lze rozhodnout výhradně referendem.
- Otázka pro referendum zní: „Souhlasíte s tím, aby se ČR stala podle smlouvy o přistoupení ČR k EU členským státem EU?"
- Právo hlasovat v referendu je založeno na státoobčanském principu.
- Referendum vyhlašuje prezident republiky v ústavně stanovených lhůtách.
- Opakované referendum v téže věci může proběhnout na návrh vlády nebo 2/5 poslanců či senátorů, avšak nejdříve dva roky poté, kdy v předchozím referendu nebylo přistoupení ČR k EU schváleno.
- Rozhodnutí o přistoupení ČR k EU učiněné v referendu je platně schváleno, odpoví-li na otázku kladně nadpoloviční většina hlasujících. To znamená, že není stanovena minimální účast hlasujících.
- Kladné rozhodnutí v referendu nahrazuje souhlas Parlamentu k ratifikaci smlouvy o přistoupení.

Ze shora uvedených principů lze dovodit následující charakteristiku[6] předmětného referenda:

A) Jedná se o *obligatorní referendum*. To znamená, že o předmětné otázce se referendum ex constitutione musí konat a jeho vyhlášení tedy nezávisí na uvážení oprávněného subjektu. O přistoupení ČR k EU lze totiž rozhodnout jen referendem, přičemž souhlas v referendu nahrazuje schválení přístupové smlouvy Parlamentem ČR. Toto konstatování je významné především z toho důvodu, že vylučuje potenciální pokušení politické elity nahradit případný nesouhlas občanů vyslovený v referendu schválením přístupové smlouvy zastupitelským orgánem.[9] Pokud by se však konalo tzv. opakované referendum (v případě, když by přistoupení ČR k EU nebylo v referendu schváleno), jednalo by se již o případ tzv. fakultativního referenda, které by se muselo konat pouze tehdy, jestliže by kvalifikovaný návrh podala vláda nebo skupina poslanců či senátorů v počtu dvou pětin.

B) Jedná se o *referendum mandatorní (závazné, decisní)*. Jak vyplývá již ze shora uvedeného, výsledek referenda bude závazný, nikoliv toliko doporučující (konzultativní).

C) Předmětné referendum můžeme charakterizovat jako *ratifikační (schvalovací)*. Občané v něm totiž budou rozhodovat o přistoupení na základě již vládou sjednané a podepsané smlouvy, kterou Parlament nebude projednávat a rozhodovat o ní, přičemž samozřejmě samotný akt ratifikace provede prezident republiky.

D) Poněkud problém je z hlediska přesného vymezení, zda se jedná o referendum prezidentské, vládní či parlamentní. V tomto případě je totiž kritériem to, který ústavní orgán referendum inicioval, přičemž ve zkoumaném případě sice referendum formálně ve Sbírce zákonů vyhlásil prezident republiky, nicméně učinil tak na základě Parlamentem schváleného ústavního zákona, který prezidentovi stanoví povinnost vyhlásit referendum, a to v přesně stanovené lhůtě do 30 dnů od podpisu smlouvy o přistoupení, přičemž referendum se muselo konat v rozmezí 30–60 dnů od jeho vyhlášení. Nelze ani opomenout, že podmínky přistoupení, obsažené v přístupové smlouvě, sjednala vláda. Přímým předmětem referenda však není schvalování přístupové smlouvy, nýbrž přistoupení ČR k EU na základě této smlouvy, takže tato smlouva

představuje toliko nepřímý předmět referenda. Roli vlády je proto nutno v rámci samotného procesu vyhlašování referenda právně hodnotit jako pouze sekundární. Z ryze formálního hlediska se tedy jedná o referendum prezidentské, z pozice materiální, k níž se přikláním, se však jednoznačně jedná o *referendum parlamentní*. Není však dle mého názoru přesné hovořit o referendu vyplývajícím přímo z ústavy (ex constitutione), neboť tento typ referenda by měl znamenat, že v ústavním textu by se přímo objevil přesný termín konání referenda, takže jeho formální vyhlášení by již nebylo vůbec zapotřebí. Zřejmě i s ohledem na minimální dispozici prezidenta republiky při stanovení termínu referenda ústavodárce toto jeho právo nepodmínil kontrasignací (na rozdíl od obdobné pravomoci vyhlašovat volby).[8]

E) Konečně k charakteristice „evropského referenda" dodávám, že se jedná o *referendum celostátní*, tzn. konané na území celého státu a nikoliv pouze některého jeho regionu, a o *referendum ad hoc*, tedy týkající se toliko jediné položené otázky (proto se také hovoří o referendu *monotématickém*, viz důvodová zpráva k návrhu komentovaného ústavního zákona). Zmiňované referendum je koncipováno „na jedno použití"[9] – pochopitelně v případě kladné odpovědi hlasujících občanů; v opačném případě není vyloučeno opakování referenda, byť až po uplynutí uvedených nejméně dvou let.

3. Některé problémy spjaté s úpravou referenda o přistoupení

A) Mediálně nejvděčnějším problémem je zřejmě *nestanovení minimální hranice účasti*, podmiňující platnost referenda. To teoreticky znamená, že i např. účast občanů při referendu ve výši 15 % by nezpochybnila platnost výsledku referenda, byť pochopitelně jeho legitimita by tím zpochybněna být mohla.

Z komparativního hlediska některé dosavadní zkušenosti „evropských referend" skutečně ukazují, že ani při rozhodování o tak závažné otázce účast nemusí být příliš vysoká. Výjimkou je v tomto směru Malta s účastí 91 %, z ostatních zemí byla účast v Litvě 63,3 %, v Maďarsku 45,6 %, v Polsku 57 %, ve Slovinsku 60,3 % a na Slovensku 52,2 %. Při projednávání senátního návrhu ústavního zákona o referendu (schváleného a publikovaného pod č. 515/2002 Sb.) v Poslanecké sněmovně byl předložen pozměňovací návrh poslance R. Chytky, který by platnost referenda alternativně podmiňoval buď nadpoloviční účastí voličů nebo účastí ve výši 35 % z celkového počtu voličů. Tento pozměňovací návrh však plénum PS neakceptovalo.

Domnívám se, že z ústavního hlediska jsou myslitelná obě řešení, tedy jak stanovení minimální procentuální účasti, tak i nepodmiňování platnosti výsledků referenda účastí na něm. Rovněž z komparativního hlediska se můžeme setkat s oběma uvedenými příklady – podmínku účasti nejméně 50 % voličů stanoví právní úprava na Slovensku či v Polsku, naopak v Maďarsku žádná podobná omezení předvídána nejsou. Proto si myslím, že čistě z ústavně právního hlediska námi zvolené řešení není důvodné kritizovat a prostor pro polemiku se proto otevírá právě s ohledem na legitimitu daného rozhodnutí v případě, kdy účast při referendu bude skutečně nízká. Důvod, pro který nakonec navrhovatelé (tzn. Senát PČR) nestanovili určitou obligatorní účast hlasujících, spočíval v „upravení procedury obdobné volebnímu procesu a hlavně v nezapočítávání absentujících jako hlasujících proti přistoupení. Ponechává se tak zcela na voličích, zda se hlasování zúčastní nebo ne; pokud však

hlasovat nepřijdou, neovlivní výsledek referenda – rozhodnutí vlastně přenechávají aktivním občanům."[10]

K této otázce bych však uvedl, že – zdánlivě paradoxně – může dle mého názoru neexistence předem stanovené hranice účasti na referendu jeho legitimitu dokonce zvýšit. Jak totiž ukazují praktické zkušenosti z jiných zemí (typicky zejména ze Slovenska), odpůrci zamítavé odpovědi na referendovou otázku mají v těchto případech dvě možnosti: buď se k referendu dostavit a hlasovat dle svého přesvědčení, čímž však riskují, že platné referendum přinese opačný výsledek, než si přejí (tzn. budou v menšině); anebo se k referendu vůbec nedostaví, čímž velmi pravděpodobně učiní referendum neplatným a daleko pravděpodobněji tak dosáhnou svých zájmů. Kampaň odpůrců otázky položené v referendu je proto v systémech se stanovenou minimální účastí z pragmatických důvodů nejvýhodnější vést ve smyslu odrazení co největší skupiny voličů od účasti v referendu, zatímco v systémech bez stanovené minimální účasti se i takto jasně profilované názorové skupiny musí snažit přesvědčit voliče o účelnosti hlasování, přirozeně s negativní odpovědí na položenou otázku.

B) Další okruh otázek se týká institutu *opakovaného referenda*. Jak vyplývá již ze shora uvedeného, ústavní zákon č. 515/2002 Sb. umožňuje, aby se v téže věci konalo referendum opakovaně, přirozeně pouze v případě, když přistoupení ČR k EU již nebylo schváleno v referendu předchozím.

V případě opakovaného referenda jsou relevantní zejména dvě pravidla: „ochranná doba" dvou let a zákaz opakování referenda „v téže věci" v rámci zmíněné ochranné doby. Domnívám se, že tato pravidla je nutno v jejich provázanosti chápat tak, že rozhodování v téže věci se týká samotného aktu přistoupení ČR k EU, jelikož právě tato otázka je předmětem referenda, byť blíže konkretizovaná podmínkami obsaženými v přístupové smlouvě.[11] *K vypsání opakovaného referenda před uplynutím ochranné doby by proto nemělo dojít např. tehdy, když by po neúspěšném referendu byla podepsána nová smlouva[12] o přistoupení, případně stará smlouva by byla doplněna či změněna.* Takovýto postup by podle mého názoru odporoval nejen dikci, nýbrž zejména smyslu citovaného ústavního zákona.

C) Některé otázky může vyvolávat rovněž *soudní kontrola referenda*. Analyzovaný ústavní zákon v tomto směru rozšiřuje pravomoci Ústavního soudu o rozhodování o (I.) opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení ČR k EU nevyhlásí a (II.) o tom, zda „postup při provádění referenda" o přistoupení „je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení ČR k EU a se zákonem vydaným k jeho provedení."

První případ dle mého názoru v praxi nevyvolá žádné zásadnější pochyby, nemluvě o tom, že k tomuto řízení vůbec nemůže dojít, pokud v červnovém referendu většina voličů bude s přistoupením k EU souhlasit. V tomto řízení (tedy v případě nevyhlášení opakovaného referenda) by totiž bylo úkolem Ústavního soudu v podstatě toliko přezkoumat, zda rozhodnutí prezidenta republiky o nevyhlášení opakovaného referenda není svévolné, tzn. zda byly splněny formální podmínky pro jeho vyhlášení – např. zda návrh podal dostatečný počet poslanců či senátorů, zda uplynula dvouletá ochranná doba, zda se jedná o „tutéž věc" apod.

Problém druhého typu řízení spatřuji především v tom, že Ústavní soud má povinnost přezkoumat soulad postupu při provádění referenda s předmětným ústavním zákonem a s prováděcím zákonem. Je tedy zjevné, že možnosti přezkumu ze strany Ústavního soudu jsou velmi

omezené a že dikce doplněného čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR vede k tomu, že i v tomto řízení by se měl Ústavní soud koncentrovat pouze na procesní a formální aspekty ústavnosti a zákonnosti postupu při provádění referenda.

Přitom v prováděcím zákoně č. 114/2003 Sb. chybí – alespoň obecně vymezená – pravidla kampaně před referendem a přiměřené použití pravidel kampaně obsažených ve volebních zákonech zřejmě vylučuje právě znění čl. 87 Ústavy ČR, která hodnocení Ústavního soudu omezuje výše popsaným způsobem. Přitom dle ustanovení § 125d zákona o Ústavním soudu návrh na rozhodnutí o tom, zda postup při provádění referenda je ústavní či zákonný, může podat každý volič, a to ve lhůtě 10 dnů ode dne, v němž skončilo hlasování v referendu. Pokud Ústavní soud dojde k závěru, že postup při provádění referenda nebyl ústavní či zákonný a (kumulativně) „mohl-li být zjištěným nesouladem ovlivněn výsledek referenda" (§ 125f zákona o Ústavním soudu), Ústavní soud rozhodne, že se výsledek referenda nevyhlásí a že prezident republiky vyhlásí referendum znovu. Přitom Ústavní soud musí výslovně uvést, která ustanovení ústavního zákona o referendu nebo prováděcího zákona byla porušena.

Domnívám se, že Ústavní soud v tomto řízení může v zásadě zvolit dvě možnosti postupu. První z nich je ryze formální přezkum postupu při provádění referenda, kdy by relevantními námitkami, s nimiž by se Ústavní soud musel vypořádat, mohlo být např. to, zda bylo referendum řádně vyhlášeno (ve stanovených lhůtách), zda byly řádně distribuovány hlasovací lístky, zda občané měli možnost seznámit se s textem smlouvy o přistoupení apod. Přitom pochybení ve shora uvedeném smyslu by mohlo vést ke zneplatnění referenda jen v případě takové intenzity, která by mohla reálně ovlivnit výsledek referenda.

Druhá cesta je případ soudního aktivismu, neboť Ústavní soud by se při přezkumu referenda neomezil toliko na shora naznačená formální pochybení, nýbrž by – jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy ČR) – hodnotil, zda způsobem provedení referenda nebyla porušena ústavnost např. ve smyslu zásahu do ústavně zaručených subjektivně veřejných práv – kupř. práva na informace, shromažďovacího práva, petičního práva, princip politické soutěže politických sil apod. Samozřejmě i v tomto případě by Ústavní soud musel velmi pečlivě hodnotit intenzitu případné protiústavnosti, nicméně tímto přístupem by si otevřel prostor i pro hodnocení férovosti kampaně před referendem, byť v prováděcím zákoně nikterak neupravené.

V souvislosti se soudní kontrolou je konečně nutno zmínit též možnost *preventivní kontroly ústavnosti smlouvy o přistoupení*, přestože tato možnost souvisí s otázkou referenda již jen velmi volně. I po kladném rozhodnutí občanů v referendu o přistoupení ČR k EU totiž nelze zcela vyloučit, že předmětná smlouva bude u Ústavního soudu napadena v rámci řízení o tzv. preventivní kontrole ústavnosti. To znamená, že po kladném rozhodnutí v referendu může být přístupová smlouva ještě předložena Ústavnímu soudu, který by posoudil její soulad s naším ústavním pořádkem. Tento návrh může podat prezident republiky od okamžiku, kdy mu byla mezinárodní smlouva předložena k ratifikaci, a dále skupina nejméně 41 poslanců nebo nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl vyhlášen výsledek referenda, do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval [§ 71a odst. 1 písm. c), d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Pakliže by Ústavní soud shledal nesoulad mezi mezinárodní smlouvou a ústavním pořádkem, brání toto rozhodnutí Ústavního soudu ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn. To znamená, že by (teoreticky) měla být v intencích nálezu Ústavního soudu

změněna přístupová smlouva anebo (reálně) změněno sporné ustanovení ústavního pořádku České republiky.

Konečně závěrem je nutno uvést, že ratifikaci přístupové smlouvy provádí prezident republiky. Ústava ČR však v tomto směru nevyvolává pochybnosti o tom, že prezident je povinen ratifikaci provést, a to bez zbytečného odkladu. Pokud totiž bude mít prezident pochybnosti o ústavnosti či zákonnosti provedení referenda, je kompetentním orgánem k rozhodnutí Ústavní soud, a jestliže by se prezident domníval, že některé části přístupové smlouvy odporují ústavnímu pořádku, může sám iniciovat shora popsané řízení o preventivní kontrole norem. Nemůže však svévolně ratifikaci odepřít, neboť toto jednání by v krajním případě mohlo vést až k podání žaloby pro ústavní delikt velezrady, tedy pro jednání směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu (§ 96 zákona o Ústavním soudu).

Poznámky:

1. Proto také se nedomnívám, že v nepřijetí ústavního zákona o referendu lze spatřovat deficit našeho ústavního systému (jeho nenaplněnost), případně že je namístě hovořit o rozporu mezi reálnou a fiktivní ústavou ve smyslu ústavní teorie.
2. Viz www.psp.cz
3. Tento ústavní zákon byl blíže proveden zákonem č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda.
4. Rozdílnost pohledu na něj spočívá v tom, zda tento ústavní zákon podřadíme pod čl. 112 odst. 2 nebo 3 Ústavy ČR, tzn. zda jej považujeme za derogovaný nebo za toliko dekonstitucionalizovaný. Přiklánním se k názoru o dekonstitucionalizaci, tedy o snížení jeho právní síly na úroveň běžného zákona, neboť derogační odst. 2 cit. ustanovení se týká ústavních zákonů, které měnily a doplňovaly dosavadní Ústavu a ústavní zákon o čs. federaci, přičemž ústavní zákon o referendu zmíněné ústavní předpisy doplňoval toliko fakticky, nikoliv formálně. Přitom vycházím z toho, že pokud by pod odst. 2 měly spadat i takové ústavní zákony, které prováděly uvedené změny fakticky (materiálně), neměl by odst. 3 racionální opodstatnění.
5. Tento článek byl do Ústavy ČR doplněn tzv. euronovelou, tedy ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.
6. Důvodová zpráva k předmětnému senátnímu návrhu ústavního zákona referendum charakterizuje jako „obligatorní, decisní a monotématické".
7. V tomto směru upozorňuji na velmi nevhodná vyjádření některých členů slovenské vlády těsně před konáním podobného referenda na Slovensku (ve dnech 16.–17. 5. 2003) v tom smyslu, že pokud by referendum bylo neplatné pro nízkou účast, je možno smlouvu schválit prostřednictvím Národní rady SR. Je zřejmé, že takováto prohlášení se mohla spolupodílet na nízké účasti občanů při referendu a nesvědčí o odpovídající politické kultuře, což nepochybně nezůstane stranou pozornosti politologů a politických komentátorů. K ústavním aspektům této otázky viz R. Procházka (2003: 120–121).
8. „Prostor pro uvážení prezidenta republiky je natolik omezený, že se nezdá být nutné jej „kontrolovat" pomocí kontrasignace. Nutný souhlas vlády by nadto mohl zmařit iniciaci referenda menšinou opozičních parlamentářů. Řešit by krom jiného bylo třeba kontrasignaci jak pozitivního, tak negativního rozhodnutí prezidenta republiky" – viz důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o referendu o přistoupení ČR k EU.
9. Nutno doplnit, že „na jedno použití" není jen ústavní zákon č. 515/2002 Sb., nýbrž také změny provedené v přímo v Ústavě ČR [rozšíření pravomocí prezidenta o čl. 62 písm. l) – vyhlašovat referendum o přistoupení ČR k EU a doplnění čl. 66 a čl. 87] a v zákoně č. 182/1992 Sb., o Ústavním zákonu ve znění pozdějších předpisů.
10. Viz důvodová zpráva k předmětnému návrhu zákona.

11. Jak k tomu ostatně uvádějí sami navrhovatelé v důvodové zprávě, „hlasování o smlouvě by nastolovalo poněkud nekorektní fikci s textem obeznámeného občana", pročež předmětem referenda může být pouze „přistoupení k EU" a podepsaná smlouva představuje toliko nepřímý předmět referenda.
12. Opačný názor zastávají navrhovatelé (viz důvodová zpráva): překážka v délce trvání dvou let „de facto bude uplatněna pouze tehdy, nebude-li po případném neúspěchu prvního referenda sjednána smlouva nová. Pak by totiž již nešlo o ‚touž věc'."

Použitá literatura:

J. Drgonec/J. Kvasničková, *Vybrané ústavné inštitúty na Slovensku a vo svete,* Bratislava, 2000
Fr. Peroutka, *Budování státu,* sv. III., Lidové noviny, 1991
R. Procházka, *Referendum a ratifikácia zmluvy o pristúpení k EÚ,* Justičná revue č. 2/2003
I. Šlosarčik, *Referendum o členství ČR v EU,* in: Parlamentní zpravodaj č. 6/2002
Fr. Weyr, *Soustava československého práva státního,* Brno, 1921

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 legitimity institucí Společenství, a to prostřednictvím většího zapojení veřejnosti do společných záležitostí.

Zavedení přímé volby a posílení legitimity 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[1]. Přede vše, 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. federalistů[2]*. 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 „svébytným" 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 pravomoc[3]

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 zákonodárného 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 záležitostem, 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