

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Katedra evropského práva

Bc. Ing. Jiří Štrauch

# **Evropský parlament – vznik a vývoj**

Diplomová práce

Vedoucí práce: doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D.

Olomouc 2010

Já, níže podepsaný Jiří Štrauch, autor diplomové práce na téma Evropský parlament – vznik a vývoj, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písmeno e) zákona č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, správci

Univerzitě Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, 771 47 Olomouc

souhlas ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále k zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizaci zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji rovněž, že jsem diplomovou práci na téma Evropský parlament – vznik a vývoj zpracoval sám a uvedl všechny použité prameny.

V Olomouci dne

Poděkování:

Děkuji paní docentce JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D. za cenné rady, připomínky a odbornou pomoc při vedení mé diplomové práce.

# Obsah

Úvod	1
<b>1. Snahy o vytvoření evropského parlamentního tělesa v minulosti</b>	<b>3</b>
<i>1.1 Období do první světové války</i>	3
<i>1.2 Období meziválečné</i>	7
<i>1.3 Období druhé světové války a následující</i>	8
<b>2. Od Společného shromáždění ESUO k Evropskému parlamentu dneška</b>	<b>10</b>
<i>2.1 Zakládací smlouvy a počátky Shromáždění</i>	10
<i>2.2 Od Slučovací smlouvy k Maastrichtu</i>	13
<i>2.3 Smlouva o Evropské unii a Evropský parlament</i>	16
<i>2.4 Evropský parlament a Smlouva z Amsterdamu a z Nice</i>	17
<i>2.5 Cesta k Ústavní a Lisabonské smlouvě</i>	18
<i>2.6 Evropský parlament v současnosti</i>	21
2.6.1 Pojem a právní základ Evropského parlamentu	21
2.6.2 Europoslanci, jejich ustavování a postavení	22
2.6.3 Vnitřní uspořádání Evropského parlamentu	26
2.6.4 Organizace činnosti Evropského parlamentu	29
2.6.5 Sídlo Evropského parlamentu	30
<b>3. Postavení a pravomoci Evropského parlamentu a Lisabonská smlouva</b>	<b>31</b>
<i>3.1 Legislativní pravomoc</i>	31
<i>3.2 Rozpočtová pravomoc</i>	34
<i>3.3 Kontrolní pravomoc</i>	37
<i>3.4 Ostatní pravomoci a úkoly</i>	41
<i>3.5 Významná historická judikatura</i>	42
3.5.1 Význam judikatury Soudního dvora obecně pro evropské právo	42
3.5.2 Roquette Freres (Izoglukóza) 138/79	43
3.5.3 Les Verts (Zelení) 294/83	46

3.5.4 Evropský parlament v. Rada (Komitologie) 302/87	48
3.5.5 Evropský parlament v. Rada (Černobyl) 70/88	49
<b>4. Evropský parlament a národní parlamenty členských zemí EU</b>	<b>51</b>
4.1 <i>Vzájemná komparace z hlediska zakotvení v tripartitě moci</i>	51
4.2 <i>Spolupráce Evropského parlamentu s parlamenty členských zemí</i>	55
Závěr	60
Seznam použitých pramenů	67
Seznam zkratk a symbolů	72
English resume	73
Přílohy	75

# Úvod

Problematika evropského sjednocení či dnes moderněji integrace je téma, které lákalo Evropany již odedávna. I v současnosti můžeme říci, že je bezesporu jedním z nosných témat dneška. Stěží uběhne den, kdy nejsme informováni o politických či hospodářských událostech, které mají souvislost s evropskou integrací zejména Evropskou unií. Zvláště to platilo v posledních letech, které byly spojeny s přípravou a následnou ratifikací dokumentu, který v nemalé míře reformuje Unii a její instituce, bez nichž by jakékoliv integrační snažení bylo nemyslitelné.

Téma mé diplomové práce, Evropský parlament – jeho vznik a vývoj, jsem si zvolil z důvodu, že jsem si povšiml absence komplexních materiálů, které by reflektovaly poslední vývoj Evropského parlamentu v souvislosti s reformou. Toto však není překvapivé, protože se jedná o vysoce aktuální záležitosti, a tak budu moci nově zpracovávat danou problematiku. Dle mého mínění atraktivitu danému tématu bezesporu zvyšuje i skutečnost, že Evropský parlament se ukázal v historii evropské integrace jako nejproměnlivější orgán ES/EU, který do značné míry svým úsilím se vypracoval z poměrně opomíjeného kontrolního orgánu do pozice, kdy v mnoha oblastech je rovnocenným hráčem Rady ministrů.

Cílem mé diplomové práce je vytvoření materiálu, který bude souhrnně popisovat kořeny, vznik a vývoj Evropského parlamentu do aktuální současnosti. To vše na dostatečně podrobné, ale stále srozumitelné úrovni. V práci se nebudu zaměřovat výhradně na Evropský parlament samotný, ale budu jej zasazovat do vztahu i k ostatním institucím ES/EU a členským státům. Zpracovaný materiál se může stát dobrým podkladem pro propagační publikaci o Evropském parlamentu, která by mohla být distribuována mezi široké masy obyvatelstva. Díky tomu by se o něm posílilo povědomí, a tak by se v delším horizontu zajistila lepší volební účast než tomu tak bylo dosud.

Pokud mám zhodnotit podkladové materiály, které jsem shromáždil pro tvorbu mé diplomové práce, tak mohu obecně říci, že jsem se snažil, aby byly v nemalé míře zastoupeny materiály i od zahraničních autorů, nicméně jsem však limitován svou omezenou znalostí angličtiny. Při své práci nebudu využívat pouze právních publikací, ale i politologických k získání širších souvislostí, přičemž při shromažďování pramenů jsem se primárně zaměřil na ty, které byly vydány kolem roku 2005 a mladší. Neměl bych ani opomenout, že nezastupitelné místo mezi prameny zaujímají i články z denního tisku a internetu.

V první kapitole své diplomové práce se budu věnovat evropským integračním snahám před rokem 1951 se zvýšeným důrazem na snahy o vytvoření zastupitelského shromáždění. Zejména u jednotlivých integračních koncepcí popíši ve stručnosti okolnosti, které vedly autora k jejich vzniku, a dále proč nedošlo k jejich realizaci či proč došlo k jejich selhání. K rozčlenění první kapitoly použiji dva mezníky moderní historie, a to první a druhou světovou válku.

V následující kapitole se budu zabývat vývojem evropské integrace po roce 1951, který považuji za klíčový z důvodu uzavření pařížské smlouvy, která dala vzniknout Evropskému sdružení uhlí a oceli. Tento počín byl kvalitativně jiný než dosavadní rozsahem nerealistické koncepce evropské politické integrace, jednalo se totiž o integraci sektorovou. Ve vazbě na téma mé diplomové práce je zejména nutno zdůraznit, že se podařilo vytvořit v rámci ESUO orgán Společné shromáždění, který se stal zárodkem dnešního Evropského parlamentu. Druhou kapitolu budu členit do časových úseků vymezených novelami zakládacích smluv, přičemž si budu v jednotlivých obdobích všimát, jak se měnilo postavení a pravomoci Evropského parlamentu (resp. Shromáždění) v průběhu času v souvislosti se změnami nejen primárního práva. Vyvrcholením celé kapitoly bude popis instituce Evropského parlamentu v současnosti po Lisabonské smlouvě z hlediska jeho struktury a fungování.

V třetí kapitole navážu na závěr předchozí a budu se zajímat o pozici Evropského parlamentu vůči ostatním institucím EU, a to prostřednictvím srovnávání jeho jednotlivých pravomocí ve stavu před a po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Součástí této kapitoly však bude i významná historická judikatura, která v minulosti vytvořila předpoklady pro dnešní poměrně silné postavení Evropského parlamentu. V závěrečné čtvrté kapitole budu srovnávat Evropský parlament s národními parlamenty z hlediska zakotvení v tripartitě moci, abych tak zjistil v jak mocném postavení se tento kvaziparlamentní orgán nachází ve srovnání s běžným parlamentním orgánem na národní úrovni, a následně si budu všimát vztahu Evropského parlamentu k jeho národním protějškům, a to zejména co zde přinesla Lisabonská smlouva.

Co se týče použitých vědeckých metod při tvorbě této práce, tak se jednalo především o komparaci, analýzu a syntézu. Samotná práce byla tvořena od listopadu 2009 do března 2010.

# 1. Snahy o vytvoření evropského parlamentního tělesa v minulosti

## 1.1 Období do první světové války

Idea sjednocené Evropy je námět, který zaměstnával přední evropské myslitele již od dávných věků. Pokud odhlédneme od myšlenek pro nás již vzdáleného starověku, které se jeví vzhledem k současnosti jako málo relevantní, je zde celá řada představitelů středověku a novověku, jenž se dokázali nadchnout pro myšlenku jednotné Evropy a každý svým způsobem se ji snažili rozvinout. Ač mnohé koncepty se nakonec ukázaly jako nerealizovatelné utopie, tak přeci jen odrážejí ducha své doby a stálou touhu člověka po mírovém a harmonickém soužití mezi lidmi.

Ač vím, že proevropských myslitelů bylo nemálo, tak vzhledem k omezenému prostoru této práce mohu uvést jen některé a mám za to, že z českého pohledu na věc, patří první místo úsilí **krále Jiřího z Poděbrad** (1420-1471). Tento král dvojího lidu (či známěji husitský král) byl vlastně ke svému plánu na svazek evropských panovníků donucen papežskou mocí, a to hlavně Piem II. Byl to hlavně tento papež, kdo usiloval o izolaci a vyvíjení tlaku na české země. Hlavním „jablkem sváru“ byly kompaktáta, ústupek vítězným husitům, která zajišťovala jisté liturgické odchylky, ale hlavně autonomní církevní organizaci, díky čemuž se Čechy vymykaly papežské moci. Hlavními pilíři, o které se chtěl král Jiří opřít, byl francouzský král Ludvík XI. a benátský dóže. Že to nebyla dobrá volba se mělo ukázat později. Samotným podnětem k vytvoření mírového plánu bylo papežovo jednostranné zrušení kompaktát v roce 1462<sup>1</sup>. Samotný plán rozpracoval tým intelektuálů z různých evropských zemí (nejznámější Antonio Marini z Grenoblu) a dokument dostal název „Smlouva o nastolení míru v celém křesťanstvu“<sup>2</sup>. Ve své podstatě šlo o návrh na zřízení spolku křesťanských států na bázi rovnoprávnosti (nikoliv tedy na myšlence podrobení jednomu nositeli absolutního panství<sup>3</sup>) k zabezpečení míru, na ochranu proti Turkům a na zřízení smírčího soudu (iudicium). Co se týče organizace spolku, tak v čele mělo být zvláštní rada (speciale consilium), které by bylo tvořené králem Francie, Německa, benátským dóžetem a kastilským králem. Co je pak dále nutno zdůraznit, počítalo se shromážděním vyslanců (congregatio) z jednotlivých členských zemí s imperativním mandátem, které mělo

---

<sup>1</sup> I když svou úlohu hrál i pád Cařihradu (1453) a následná turecké expanze na Balkán.

<sup>2</sup> VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2009, s. 76.

<sup>3</sup> DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. Praha: Leges, 2008, s. 45.



nepřetržitě zasedat. Ačkoliv by se jistě jednalo pouze o reprezentanty úzké vládnoucí vrstvy jednotlivých zemí (a spíše osoby nevolené), není možné návrhu shromáždění upřít velkou progresivnost, protože i mnohé pozdější integrační návrhy takovéto shromáždění postrádaly. Samotný plán však neuspěl navzdory masivnímu diplomatickému úsilí<sup>4</sup>. Francouzský král Ludvík se ukázal plně zaměstnán vnitrostátními boji a s vlastními plány, benátský dóže jako bezmocný a v samotných Čechách zuřila papežem podnícená válka. Ač Jiřík nakonec situaci v Čechách opanoval, tak cenou za politické uklidnění situace bylo opomenutí svých synů ve prospěch svého nástupce Vladislava Jagellonského. Z velkolepého plánu krále Jiřího na sjednocení celé křesťanské Evropy bez Anglie a Skandinávie, a který nepočítal s církví a papežem, však nezbylo nic.

Na tomto místě je však nutno zmínit fakt, že král Jiří z Poděbrad nevytvářel své myšlenky sjednocené Evropy z ničeho, že by neměl myšlenkové předchůdce. Z mnohých je možno uvést **Petrusa de Bosco/Dubois** (1250-1321). Ten ve svém spisku „O znovuoobnovení Svaté země“ (1307) názorně ukazoval, jak nejednota evropských zemí Evropu oslabuje a neumožňuje ji expandovat. A proto navrhoval vytvoření svazu evropských států reprezentovaných kongresem monarchů, propojený s koncilem za účasti papeže, církevních elit a významných knížat. Státy měly vzájemně spolupracovat, spory řešit apelační soud, v němž konečnou instancí bude papež<sup>5</sup>. Bohužel tehdejší král Francie a hlavní zamýšlený aktér Filip IV. Sličný (1268-1314) měl docela jiné zájmy než jednota Evropy. Jen na okraj je možno dodat, že podobnými myšlenkami evropské jednoty se zabíral i básník **Dante Alighieri** (spis *De Monarchia*), Duboisův současník, ale i třeba současník a protivník krále Jiříka **papež Pius II.**

Přenesme se však nyní do barokní Evropy, kde bezesporu k předním intelektuálům patřil „učitel národů“ **Jan Ámos Komenský** (1592-1670), který vytvořil oproti králi Jiříkovi značně utopický a také méně konkrétní plán směřující k mírové spolupráci národů, v jeho terminologii do království Kristova. Institucionálně to mělo být zajištěno vytvořením Mírového soudu. Ten měl zabránit válkám a měl být tvořen vzdělanými a odpovědnými vládci světa, kteří zajistí všeobecnou spravedlnost. Druhou institucí mělo být Kolegium světla, jehož úkolem mělo být pracovat k všeobecné vzdělanosti a poslední institucí Obecná konsistoř, která se měla starat o věci duchovní. Ještě větší utopií byl „Velký plán“ (1632) Komenského staršího současníka **Vévody ze Sully** (1560-1641) s ligou evropských knížat s rotujícím předsednictvím. Oběma plánům (a nejen jim) bylo společné, že stále ještě příliš

---

<sup>4</sup> VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2009, s. 77.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 73.

kladly důraz na panovníky zúčastněných zemí a nepočítaly s existencí zastupitelského sboru (parlamentu), který by reprezentoval širší masy obyvatelstva jednotlivých zemí, a který již existoval v Anglii. To bylo značnou inspirací anglického kvakera a reformátora **William Penna** (1644-1718), jenž je autorem eseje „O současném a budoucím míru v Evropě“ (1693). V podstatě je zde navrženo, aby se evropští panovníci ve svém vlastním zájmu dohodli na svolání suverénního evropského parlamentu podle anglického vzoru, kde by jednotlivé státy mělo rozdílné zastoupení dle své velikosti. Rozhodnutí parlamentu by se měla týkat jen otázek míru a bezpečnosti, jinak by členské státy zůstávaly suverénními jednotkami. Pennovy myšlenky byly následně rozvinuty dalším kvakerem **Johnem Bellersem**, který navrhoval, aby rozsah vojsk jednotlivých států podléhal schválení evropského parlamentu, a aby existovala i omezená evropská vláda zabývající se otázkami míru a bezpečnosti.

Další významnou osobností, kterou není možno opominout je katolický duchovní **Abbé de Saint-Pierre** (1658-1743), který si velmi dobře uvědomoval, jak bratrovražedné války v Evropě ji oslabují a vydávají všanc tureckému nebezpečí. Vydal úvahu „O uchování věčného míru v Evropě“ (1712), kterou později dále rozpracoval a stala se tak evropsky známá. Jeho hlavním cílem bylo vytvoření evropského spolku národů (zapojeno mělo být i Rusko k snížení tureckého nebezpečí). V pevně stanovených termínech se měl scházet generální sněm se zastoupením všech evropských států, přičemž stěžejní byl závazek jednotlivých panovníků, že budou dodržovat status quo tj. každá válka mezi účastníky je zakázána kromě případů, kdy generální sněm schválí trestné vojenské tažení<sup>6</sup>. Jen na okraj je možno uvést, že mladý **J. J. Rousseau** byl Abbého sekretářem a také podporoval evropský spolek, avšak nedůvěřoval evropským knížatům. Ty považoval za hlavní strůjce evropských válek. Oproti hrabivým a mocichtivým vladařům by emancipované národy byly rozumnější<sup>7</sup>. Výčet jmen by jistě nebyl úplný, pokud by nebyl zmíněn osvícenec a snad nejvýznamnější německý filosof **Immanuel Kant** (1724-1804). Ten ve dvou verzích z let 1784 a 1795 vydal svůj projekt „K věčnému míru“, kde sice jako jeho předchůdci navrhoval vytvoření spolku evropských států („Mírový spolek“), odmítání násilného prosazování národních zájmů, ale i třeba sám navrhl vytvoření evropského vojska. Zdůrazňoval (k věčnému míru) republikánské zřízení a parlamentarismus, protože měl za to, že na panovníky není spolehnoutí. Za vzor pro uspořádání Evropy doporučoval celoevropskou federaci, kde se státy vzdají bezzákonné svobody a vytvoří jeden stát národů. Předpokládal, že do spolku budou přijímány jen vyspělé

---

<sup>6</sup> VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2009, s. 90.

<sup>7</sup> GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, 2004, s. 15.

země (třeba i neevropské), které však budou akceptovat evropský politický a hospodářský systém<sup>8</sup>.

Domnívám se, že s myšlenkou, že osvícenskou Evropu knížat a encyklopedistů zničila Velká francouzská revoluce a Napoleon, je možno jen souhlasit. Muselo být jistě pro evropské intelektuály, kteří zpočátku podporovali ideály revoluce, velmi krutým vystřízlivěním skutečnost, že z ideálů nakonec moc nezbylo ve prospěch francouzské rozpínivosti, a také to, že k vládě se dostali mnozí mocichtiví kariéristé, mezi nimiž vedl **Napoleon**. Mu evropská jednota nebyla lhostejná, avšak měla být pouhou kulisou francouzského impéria s ním v čele. Je zcela lhostejné, jestli evropská integrace měla probíhat formou sesterských republik či konfederace. Hlavní je, že sjednocovací proces měl proběhnout násilně a nedemokraticky. Ačkoliv po čtvrtstoletí nepřetržitých válek stará Evropa v podstatě zvítězila, měla nakonec navrch Evropa bojujícího nacionalismu, fanatismu a protievropanství – novým ideálem se stal národní stát, jakoby se vše proti Evropě spiklo<sup>9</sup>. Ideje evropské jednoty se staly i mezi intelektuály spíše okrajovými. Avšak důkazem, že zcela nezmizely ze scény je pojednání francouzského intelektuála hraběte **Claude-Henri de Saint-Simon** (1760-1825) „O reorganizaci evropské společnosti“, která byla rozdávána mezi účastníky Vídeňského kongresu (1814/15), avšak bez jakékoliv odezvy. V onom pojednání navrhoval vytvořit jeden celoevropský parlament o třech komorách, který by byl nadstátní a měl široce vymezené kompetence (prakticky všechny obecné otázky vztahující se k evropskému společenství) a časem měl vytvořit celoevropskou vládu, kterou měli tvořit především proevropští vědci. Zajímavým je (a možná i důsledkem napoleonských válek), že k vynucení celoevropské spolupráce nevyklučuje použít ani sílu. S poněkud odlišnou vizí přišel dánský finančník a národohospodář **Conrad Friedrich von Schmidt-Phiseldeck**, který ve svých dvou knihách „Evropa a Amerika“ (1820) a „Evropský spolek“ zdůraznil nutnost evropského sjednocení z důvodu budoucího konkurenčního střetu s Amerikou. Předpokládal evropskou ústavu, počítal s Evropským soudem, Kongresem (sdružujícím představitele vlád) a Evropským spolkovým shromážděním se sídlem ve Frankfurtu. Bez zajímavosti ani není, že navrhoval vytvořit společné evropské vojsko či evropský tolar<sup>10</sup>.

Romantismus, který byl určujícím trendem v Evropě v 1. polovině 19. století, zrodil svou představu o sjednocení, a to v podobě hnutí **Mladá Evropa**. Tehdy v dubnu 1834 se sešli v Bernu radikálové a revolucionáři různých národností, aby se přihlásili ke svobodě, rovnosti,

---

<sup>8</sup> GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, 2004, s. 17.

<sup>9</sup> VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2009, s. 95.

<sup>10</sup> Tamtéž, s. 104.

lidskosti a bratrství mezi národy a uzavřeli tzv. „Smlouvu o bratrství“. V jejichž čele stál **Giuseppe Mazzini** (1805-1872). Tento profesionální revolucionář a romantik se později stal spolu s **V. Hugem** či **G. Garibaldim** vůdčí osobností mírových kongresů po roce 1848 a propagátorem myšlenky Spojených států evropských na bázi konfederace, kde vrcholným orgánem se měla stát Nejvyšší rada, ve které by byli zastoupeni delegáti národních shromáždění členských států. Pro tento myšlenkový okruh bylo typické, že spíše než na vypracování konkrétních projektů, se zaměřovali na morální úvahy a také řečnění samotné, což je považováno za hlavní slabinu tohoto hnutí<sup>11</sup>. Vůbec neúspěch revoluce 1848 dost poznamenal činnost proevropanů, z kterých se stali většinou emigranti, avšak ani to je většinou neodradilo od činnosti. Zdrucující ránu však zasadil jejich myšlenkám mohutníci nacionalismus a také rozmach pangermanismu, panslavismu a jim podobným. V poslední čtvrtině 19. století se začalo říkat, že „Evropa již neexistuje“<sup>12</sup> a vznik Meziparlamentní unie v Paříži v roce 1888, byla jedna z výjimek potvrzujících smutné pravidlo, že evropské aktivity jsou na ústupu. To, že mnozí přední učenci doby už tušili, kam to vše směřuje, bohužel neodvrátilo krvavý evropský konflikt, který vešel do dějin jako první světová válka (1914-1918).

## **1.2 Období meziválečné**

Možná to byly její hrůzy a snaha o jejich neopakování, které vedly k příklonu k myšlenkám evropské integrace a minimálně dočasnému odklonu od nacionalismu, který byl považován za viníka prvního světového konfliktu. Z hlediska snahy o vytvoření evropského parlamentu je významné Panevropské hnutí hraběte **Richarda Nikolause Coudehove-Kalergiho** (1894-1972), podle něhož je možností, jak zabránit vojenským konfliktům, vytvoření evropské federace ve formě Spojených států evropských s republikánskou ústavou, což nastínil ve své práci *Panevropa*(1923). Masivní rozvoj hnutí v druhé polovině dvacátých let přiměly hraběte k předložení ustavující smlouvy tzv. **Panevropského paktu** (1930), v němž bylo stanoveno, že jednou z institucí federace (vedle Spolkové rady, Spolkového soudu a S. úřadu) bude i Spolkové shromáždění<sup>13</sup>. Coudehove-Kalergi velmi zdůrazňoval, že první kroky Spojených států evropských by měly být vedeny hlavně přes sbližování Francie a Německa, a to i za cenu ústupků, což vedlo k tomu, že se nakonec rozešel ve zlém s vrcholnými představiteli

---

<sup>11</sup> VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2009, s. 106.

<sup>12</sup> GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, 2004, s. 23.

<sup>13</sup> FIALA, Vlastimil, a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007, s. 38.

Francie. Důsledkem bylo, že hnutí neuspělo. Další projekt evropské spolupráce souvisí s významnou osobností francouzského ministra zahraničních věcí **Aristida Brianda** (1862-1932). Ten vypracoval v roce 1930 memorandum o **Evropské federální unii**, které sice bylo prvním detailně propracovaným plánem evropské integrace<sup>14</sup>, avšak nesl v sobě minimálně rozporuplnost v tom, že se mělo jednat o federativní uspořádání, avšak se měla respektovat suverenita jednotlivých členských států a ještě celý koncept měl být začleněn do Společnosti národů. Orgány této federativní struktury měly být Evropská konference (parlamentní orgán pro společnou legislativu) a Evropský výbor (výkonný orgán) se sekretariátem. Celosvětový rozvoj krize, vítězství nacistů v Německu a rovněž skutečnost, že plán byl držen při životě autoritou tvůrce (který zemřel v roce 1932), vedly k jeho nerealizaci. Je možno říci, že zbývající období 30. let bylo ve znamení odklonu od evropských zájmů k těm národním a vůbec posilování nacionalismu. Integroční koncepce zůstaly nerealizovány, ale staly se inspirací na později.

### ***1.3 Období druhé světové války a následující***

Druhá světová válka (1939-1945) sice opět přinesla nezměrné utrpení, avšak znovu oživila úvahy o poválečném federativním uspořádání Evropy, což mělo zajistit evropskou bezpečnost. Očekávání, že Británie, jako hlavní základna odporu proti nacistickému Německu, bude v čele evropské integrace, se nenaplnilo. Ministerský předseda W. Churchill (1874-1965) sice byl pro integraci Evropy<sup>15</sup>, avšak té kontinentální, jíž pak Británie bude rovnocenný partnerem. Nemělo by se však zapomínat ani na skutečnost, že v průběhu války byly pokusy exilových politiků o vytvoření federalistických organizací<sup>16</sup>, což byl však jev, který se objevil v závěru války i u hnutí odporu zejména italského, francouzského či nizozemského<sup>17</sup>. Za jejich duchovního otce se považuje **Altiero Spinelli** (1907-1986), autor Manifestu z Ventotene, jenž se sice nezabýval uspořádáním navrhované federace, ale především vyslovil, že příčinou války je systém národních států, které touží po dominanci, a proto je nezbytná federální reorganizace Evropy, a to ne shora, ale zdola přes evropské hnutí federalistů.

---

<sup>14</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 4.

<sup>15</sup> Vizi „nějaké“ Rady Evropy nastínil bez bližší specifikace organizační struktury již na sklonku roku 1942, více: GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, 2004, s. 39.

<sup>16</sup> GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, 2004, s. 37.

<sup>17</sup> FIALA, Vlastimil, a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007, s. 43.

Situace po válce sice vedla ke vzniku řady federalistických organizací, které navazovaly na své předchůdce z období války, avšak dostávají se do konfliktů s vracejícími se exilovými politiky, u nichž došlo opět k oživení politických a nacionalistických ideálů. Na konci 40. let bylo zřejmé, že federalistické úvahy o sjednocené Evropě se částečně vyčerpaly, což bylo zjevné z nezájmu předních politiků, vyostření mezinárodně politické situace, a rovněž také neschopnosti hnutí se dohodnout. Za této situace Mezinárodní výbor za evropskou jednotu svolal kongres k zahájení konkrétních kroků k evropské integraci. Tento kongres se konal v květnu 1948 v Haagu a řešil možnost ustavit evropskou federativní organizaci za účasti delegátů ze všech zemí západní Evropy<sup>18</sup>. Navzdory skutečnosti, že delegáti reprezentovali různé směry integrace, tak hlavní spor se vedl mezi zastánci mezivládního a federalistického přístupu. Nicméně výsledky se podařilo shrnout v rezoluci, která vyzývala evropské vlády k urychlení kroků vedoucích k vytvoření evropské integrační organizace spolu s žádostí o ustavení Evropského parlamentního shromáždění. Ačkoliv pozitivní reakce přišly z Francie a Belgie, tak hlavním oponentem se ukázala Británie. Ta sice pod tlakem USA souhlasila s účastí, ale místo parlamentního shromáždění chtěla Radu ministrů. V prosinci 1948 se vyostřil konflikt mezi oběma stranami, který se podařilo urovnat za cenu ústupků, že vzniknou obě instituce, Rada bude kontrolovat agendu Poradního (teprve později přejmenovaného na parlamentní) shromáždění, přičemž jeho členové budou voleni národními parlamenty. Ačkoliv Westminsterská smlouva z 5. května 1949 mezi 10 evropskými zeměmi, která dala vzniknout **Radě Evropy**, znamenala sice určitý pokrok, tak stále byla pouze vágním kompromisem. Nicméně umožnila vznik Shromáždění, které se stalo skvělým fórem<sup>19</sup>, kde zasedala evropská parlamentní elita a laboratoří myšlenek evropských projektů, avšak problémem bylo a je jeho fakticky velmi slabé postavení<sup>20</sup>. Celkově však smlouva federalistům přinesla zklamání, avšak federalista **Jean Monnet** (1888-1979) našel způsob, jak vrátit myšlenku federalismu a nadnárodní vlády ve hru, a to sice jeho návrhem na zformování společného trhu s uhlím a ocelí a s nadnárodní pravomocí, který našel svůj odraz v Pařížské smlouvě v roce 1951 a otevřel tak novou etapu integračního procesu. Tento počín byl kvalitativně jiný než dosavadní rozsahem přetížené a maximalistické koncepce politické integrace. Zde byla totiž zamýšlena „plíživá“ integrace skrze jednotlivé sektory<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Mezi nimi byla řada čelních politiků např. W. Churchill, D. Sundys, J. Monnet, A. de Gasperi.

<sup>19</sup> GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, 2004, s. 69.

<sup>20</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 7.

<sup>21</sup> FIALA, Vlastimil, a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007, s. 50.

## 2. Od Společného shromáždění Evropského sdružení uhlí a oceli k Evropskému parlamentu dneška

### 2.1 Zakládací smlouvy a počátky Shromáždění

Přímým předchůdcem dnešního Evropského parlamentu (dále EP) bylo **Společné shromáždění** (dále Shromáždění), které vzniklo **Smlouvou o založení evropského sdružení uhlí a oceli** (tzv. Pařížskou, dále SESUO) z 18. dubna 1951 (vstup v platnost 23. července 1952). Tato smlouva vytvořila společenství šesti států (Francie, SRN, Itálie a tři zemí Beneluxu) s jeho institucionální strukturou, které se mělo stát zárukou neopakování další krvavé evropské války, a to zejména prostřednictvím podřízení produkce uhlí a oceli (tj. strategických válečných komodit) v členských státech kontrole nadnárodního Vysokého úřadu.

Pokud srovnáme původní představu tvůrce institucionální struktury prvního integračního seskupení Jeana Monneta, tak jsou zde jisté rozdíly oproti pozdější realitě. Měl za to, že budou postačovat pouze dva orgány, a to Vysoký úřad (předchůdce dnešní Komise) a Shromáždění. Těžištěm činnosti Shromáždění měla být kontrola Vysokého úřadu prostřednictvím hodnocení jeho výroční zprávy, přičemž její odmítnutí by vedlo k odvolání Vysokého úřadu jako celku – mělo se tedy jednat o orgán kontroly, a nikoliv rozhodování. Či jinak řečeno mělo být balancérem nevoleného a nezávislého Vysokého úřadu<sup>22</sup>.

Při vytváření koncepce institucí vznikajícího seskupení se nechal Jean Monnet inspirovat modelem akciové společnosti, která je řízená představenstvem, které však je odpovědné valné hromadě akcionářů, jíž každoročně skládá účty<sup>23</sup>. Jak již bylo zmíněno dříve, tak institucionální struktura však byla vystavěna mírně odlišně, protože byla ještě doplněna Radou ministrů. Důvodem proč se to tak stalo, že se součástí struktury stal i orgán reprezentující stanoviska členských států, je možno spatřovat v obavách malých zemí, které se domnívaly, že ztratí možnost prosazovat své zájmy. Na druhé straně však zůstal zachován **kontrolní vztah Shromáždění vůči nadnárodnímu Vysokému úřadu**. Jak J. Monnet zamýšlel, tak Vysoký úřad byl odvolatelný pouze Shromážděním a jenom v souvislosti s projednáváním výroční zprávy o hospodaření. Způsob, jaký se provádělo hlasování o nedůvěře, byl nastaven velmi přísně (stále je zachován v rámci Evropské unie, dále EU).

<sup>22</sup> TILLOTSON, John, FOSTER, Nigel. *Text, Cases and Materials on European Union Law*. 4. vydání. London: Cavendish Publishing, 2003, s. 7.

<sup>23</sup> WESTLAKE, Martin. *A modern guide to the European Parliament*. London: Pinter Publishers, 1994, s. 8.

Projednáání návrhu na odvolání Vysokého úřadu mohlo následovat minimálně za tři dny od jeho podání, přičemž Vysoký úřad mohl být odvolán pouze jako celek. Nedůvěra musela být vyslovena alespoň 2/3 odevzdaných hlasů, které současně představovaly většinu členů Shromáždění (čl. 24 SESUO). Krom toho mělo Shromáždění ESUO možnost klást Vysokému úřadu otázky a ten je musel zodpovídat (čl. 23 SESUO)<sup>24</sup>.

Otázka **přidělování křesel v Shromáždění** byla považována za vysoce politicky citlivou (a vlastně i zůstala i pro současný EP). J. Monnet, jenž se tohoto úkolu ujal, musel se zejména vypořádat s výchozím požadavkem, aby stanovené mandáty zohledňovaly počet obyvatel, ale současně zajišťovaly reprezentaci malých členských zemí. Za situace, kdy zakládající státy se vyznačovaly významnými rozdíly jak v rozloze tak i v počtu obyvatel (Německo vs Lucembursko), se ukázalo jako schůdné řešení, kdy se **nadhodnotí nároky malých a podhodnotí nároky velkých zemí**<sup>25</sup>. Díky tomu počet německých zástupců, ale stejně tak i dalších velkých zemí, byl proto vzhledem ke skutečnému matematickému nároku na počet křesel upraven. Počet křesel pro Lucembursko byl naopak výrazně nadproporčně navýšen (viz příloha 1). Co se týče otázky přímých voleb do Shromáždění, tak zde již nepanovala taková shoda mezi zakládajícími státy, a proto do textu SESUO bylo pouze vloženo ustanovení, jež zmiňovalo možnost přímých voleb reprezentantů zemí ve všeobecném přímém hlasování postupem stanoveným členským státem (čl. 21 SESUO), avšak prozatímne byla věc ošetřena tak, že **delegáti byli určeni z řad poslanců národních parlamentů**.

První zasedání Shromáždění ESUO, které se uskutečnilo 10. září 1952 ve Štrasburku, vedlo k sestavení zvláštního výboru, jehož úkolem byla příprava jednacího řádu a institucionalizace kontaktů s Radou ministrů a Vysokým úřadem. Na druhém zasedání 10. ledna 1953 již Shromáždění určilo specializované výbory zaměřené na sledování oblastí, které byly spravovány Vysokým úřadem. Krom toho na prvních dvou zasedáních se členové Shromáždění rovněž dohodli na principech vnitřního členění, včetně zasedacího pořádku, kdy původní představa členských států byla podle abecedy, ale členové Shromáždění upřednostnili politické členění<sup>26</sup>.

Jelikož se integrace založená Pařížskou smlouvou v oblasti uhlí a oceli ukázala jako přínosná a úspěšná, členské státy se rozhodly v ní pokračovat a praktickým výsledkem bylo uzavření dalších dvou smluv (tzv. Římských), a sice **Smlouvy o založení evropského hospodářského společenství** (dále SEHS) a **Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou**

---

<sup>24</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 48.

<sup>25</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 267.

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 268.



**energii** (dále SEURATOM) z 25. března 1957 (vstup v platnost 1. ledna 1958). Na tomto místě je nutno podotknout, že výše zmíněnými 3 smlouvami (SESUO, SEHS, SEURATOM) bylo formálně založeno celkem dvanáct orgánů. Avšak souběžně s podpisem zakládajících smluv dvou nových společenství byla podepsána **Dohoda o společných orgánech**, která ve stejný den tj. 25. 3. 1957 sjednotila **tři Shromáždění do jednoho Shromáždění**<sup>27</sup>, které se tak stalo **kompetentní pro všechny tři Společenství**, což se odrazilo i do zvýšení počtu reprezentantů z 78 na 142, kteří i nadále byli delegováni z národních parlamentů (jen v čl. 139 SEHS byl zmíněn úkol vypracovat návrh na uskutečnění přímých voleb).

**Ačkoliv tedy bylo vytvořeno jediné Shromáždění, tak jeho pravomoci v rámci jednotlivých smluv se zásadně lišily.** Sice ze všech vyplývala kontrolní funkce vůči nadnárodní autoritě tj. Vysokému úřadu resp. Komisi, avšak zatímco ze SESUO vyplývalo, že Vysoký úřad mohl být odvolán Shromážděním pouze v reakci na výroční zprávu, tak SEHS a SEURATOM dávaly možnost odvolání Komise kdykoliv během jejich funkčního období. Dalším významným rozdílem mezi SESUO na jedné straně, a SEHS a SEURATOM na straně druhé, bylo zapojení do legislativního procesu. Smlouvy z roku 1957 totiž daly Shromáždění právo být konzultováno ve vybraných bodech (čl. 137 v obou), což dalo Shromáždění alespoň nepřímý vliv na legislativní proces. Podobně chabou pravomocí byla možnost navrhnout Radě rozpočtové změny (čl. 203 SEHS). Takže zatímco postavení Shromáždění v rámci SESUO bylo ryze doplňkové, tak v rámci SEHS a SEURATOM získalo Shromáždění alespoň drobné pravomoci, které se však ukázaly být pozdějším „odrazovým můstkem“ pro další.

Mnozí členové Shromáždění si již na počátku 60. let uvědomovali, že by bylo na místě změnit název jejich instituce. Měli totiž za to, že charakteristika instituce vyjádřená v jejím názvu a její následné pravomoci jsou vzájemně propojeny<sup>28</sup>. Krom toho se jevilo vhodné odlišení od Shromáždění Rady Evropy. Díky úsilí zástupců Německa a Nizozemí se uskutečnilo 30. března 1962 hlasování, které schválilo **změnu názvu na Evropský parlament** (dále EP). Změna však platila pouze **v rovině politické dohody**<sup>29</sup> a k oficiálnímu přejmenování orgánu v primárním právu došlo až v Jednotném evropské akte (dále JEA).

---

<sup>27</sup> Stejný postup byl u soudního dvora.

<sup>28</sup> MATHIJSEN, Peter. *A Guide to European Union Law*. 8. vydání. Londýn: Sweet and Maxwell, 2004, s. 53.

<sup>29</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 49.

## 2.2 Od Slučovací smlouvy k Maastrichtu

**Polovina 60. let** je považována za období, kdy vrcholila **institucionální krize Společenství**, která také poznamenala EP. Jednou z příčin byl nástup Charlese De Gaulla ve Francii. Ten zásadně prosazoval mezivládní koncepci rozvoje Společenství, a proto se EP hájící nadnárodní zájmy stalo přirozeně terčem jeho kritiky. Ten v jednom ze svých výroků označil EP za pouhé shromáždění cizinců<sup>30</sup>. Jedním z důsledků krize, která vyvrcholila Lucemburským kompromisem, bylo přerušování diskuse o přímé volbě reprezentantů členských států a neochota k posilování vlivu EP. Nicméně jakousi výjimkou z této nepříliš příznivé bilance pro EP bylo přijetí tzv. **Slučovací smlouvy** (oficiálně Smlouva o zřízení společné Rady a společné Komise Evropských společenství), která byla podepsána 8. dubna 1965 a vstoupila v platnost 1. července 1967. Ta znamenala **faktické rozšíření pravomoci EP**, protože díky sjednocení prozatím oddělené institucionální struktury tří Společenství, EP získal pravomoc časově a tématicky neomezeného odvolání Komise v rámci všech tří Smluv. Za jakýsi předěl za uplynulými 60. léty je možno považovat summit v Haagu v prosinci 1969, který umožnil otevřít dlouhodobě oddalovanou otázku rozšíření Společenství (ve Francii De Gaulle již nebyl ve funkci), ale také dal prostor pro institucionální změny. Vzhledem k rozhodnutí členských států vymezit vlastní příjmy EHS se objevila také potřeba celkové revize rozpočtového řízení. Vlastní příjmy byly založeny v Lucemburské dohodě z 22. dubna 1970 (tzv. **první rozpočtová smlouva**), přičemž vybavila EP alespoň minimálními rozpočtovými pravomocemi, což znamenalo, že ho sice nemohl odmítnout nebo vrátit k přepracování, ale mohl alespoň navrhopvat změny v tzv. nezávazných výdajích (Ty tvořily zpočátku jen velmi malou část rozpočtových výdajů, a tak se mělo zabránit přílišnému vlivu EP na rozpočet. K jejich výraznému zvýšení došlo až na přelomu 80. a 90. let, kdy přes strukturální fondy se začala poskytovat finanční podpora Střední a Východní Evropě<sup>31</sup>). Rozpočtové kompetence byly brzy prohloubeny Bruselskou smlouvou (tzv. **druhou rozpočtovou smlouvou**) z 10. července 1975, která dále rozvinula rozpočtové pravomoci, zejména EP dala možnost vrátit rozpočet jako celek. Na summitu v Haagu však byla i otevřena dlouho odkládaná záležitost přímých voleb do EP, nicméně nebyla dořešena, neboť výbor složený ze zástupců Rady a EP poukázal na nevhodnost úprav před připravovaným rozšířením o Velkou Británii, Dánsko a Irsko. Za hlavní důvod se však považuje přesvědčení,

<sup>30</sup>WESTLAKE, Martin. *A modern guide to the European Paliament*. London: Pinter Publishers, 1994, s. 21.

<sup>31</sup>DASHWOOD, Alan, WYATT, Derrick. *European Community Law*. 3. edice. London: Sweet and Maxwell, 1994, s. 33.

že uspořádání přímých voleb by nutně vedlo k nárůstu jeho pravomocí, o čemž nepanovala obecná shoda. Pařížský summit (9.-10. prosince 1974) tento spor však odmítl a Evropská rada konstatovala, že konání přímých voleb do EP nemá s růstem pravomocí tohoto orgánu žádnou bezprostřední souvislost. Nicméně hlavní překážka pro uspořádání přímých voleb přetrvávala, a to neschopnost vypracovat jednotný volební mechanismus. Když se však podařilo tuto záležitost oddělit od samotných přímých voleb do EP (Patijnova zpráva EP), zareagovala Evropská rada na svém zasedání 12.-13. června 1976, kdy přislíbila uspořádat první přímé volby do EP v roce 1978 (nutno podotknout, že přímé volby se již v této době těšily v rámci Společenství všeobecnému souhlasu<sup>32</sup>). Příklad byl završen přijetím Aktu o volbě členů EP, který byl schválen 20. září 1976 a v platnost vstoupil 1. července 1978. Ačkoliv se původně volby měly konat v pozdně jarních měsících 1978, tak musel být termín o jeden rok posunut, protože ve Velké Británii se Akt nepodařilo včas ratifikovat. **První přímé volby do EP** se nakonec konaly **7.-10. června 1979**. Ty byly pro EP významné zejména tím, že přinesly mu nezávislost na národních parlamentech, vytvořily přímou vazbu na občany Společenství, čímž došlo k posílení jeho legitimacy. Toto vše mohlo následně implikovat posílení jeho postavení v institucionální struktuře Společenství<sup>33</sup>. Tohoto všeho si byl EP vědom, a proto bezprostředně po přímých volbách se pokusil o maximální využívání svých stávajících pravomocí. Odrazem toho bylo, že při přijímání rozpočtu v roce 1980 EP ho několikrát vrátil k přepracování, což se opakovalo i v následujících letech. Se stejnou vervou se začal angažovat i v konzultační proceduře (více v podkapitole 3.5.1 případ Izoglukóza).

Osmdesátá léta byly ve znamení institucionálních změn a vůbec překonání tzv. eurosklerózy, do které upadla Společenství v uplynulých více než desíti letech. Zahájením dlouhého procesu, jehož vyvrcholením byla první všeobecná revize primárního práva uskutečněná v JEA, bylo přijetí politického prohlášení, které se stalo známým pod názvem **Slavnostní prohlášení o EU**, které bylo ve dnech 17.-19. června 1983 schváleno na summitu Evropské rady ve Stuttgartu. **EP přineslo** především **částečné vyvážení jeho vztahu vůči Radě a Komisi**. Zejména markantní bylo, že do té doby neměl EP vůbec žádné pravomoci vůči Radě, ale na druhé straně jí byl povinen vyslechnout, poskytnout jí vyjádření a akceptovat její přítomnost na plenárních zasedáních. Prohlášení tento nesoulad zmírnilo. Obsahovalo totiž závazek Rady odpovídat na dotazy kladené EP, což mělo vést k sblížení stanovisek obou orgánů (čl. 140 SEHS totiž dával EP právo vznášet dotazy pouze vůči Komisi). Rovněž bylo

---

<sup>32</sup> WESTLAKE, Martin. *A modern guide to the European Parliament*. London: Pinter Publishers, 1994, s. 77.

<sup>33</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 271.

stanoveno, že Rada ministrů bude informovat EP o svých cílech a harmonogramu své činnosti vždy po každém summitu Evropské rady. Proměnil se však i paradoxní vztah vůči Komisi, kdy EP do té doby sice mohl jako jediný orgán Společenství Komisi odvolat, ale neměl žádný vliv na její zvolení, protože volba Komise byla dosud výhradně v kompetenci Rady. Prohlášení proto zavedlo v případě nominace předsedy Komise povinnou konzultaci Rady s EP. Pokud tedy shrnu výše uvedené, tak Prohlášení sice přineslo nemalé změny v institucionální struktuře Společenství, avšak tyto **změny se odehrály pouze v rovině politické dohody** a nebyly zachyceny do primárního práva. A krom toho **EP zůstal i nadále pouze kontrolním orgánem**, s nímž musely být jen některé otázky konzultovány. Takový stav však nemohl dlouhodobě uspokojovat mnohé členy EP, kteří chtěli směřovat vývoj Společenství k větší supranacionalitě.

Právě od takto založených poslanců vzešla řada proreformních aktivit, přičemž nejznámější návrhy jsou spojeny s působením tzv. **Krokodýlího klubu**<sup>34</sup> vedeného od roku 1980 silně profederálně orientovaným členem EP a bývalým komisařem **Altierem Spinellim**. Jeho skupina usilovala o vypracování reformy Smluv, která by umožnila prosadit s podporou delegátů EP a následně národních parlamentů koncepci nadnárodní politické unie. V rámci Výboru pro institucionální otázky EP byl vypracován tzv. **Návrh smlouvy o EU**, který byl kompletním projektem politické unie. Z hlediska EP byl návrh přelomový tím, že měl plně sdílet v rámci legislativního procesu rozhodovací pravomoc s Radou. Krom toho projekt požadoval i rozvoj agendy zahraniční politiky a bezpečnosti, z níž byl v rámci Společenství prozatím EP vyloučen. Zajímavým byl i čl. 82 Návrhu smlouvy o EU, který měl umožnit přijímání revizí jiným způsobem než to dovozoval dosavadní čl. 236 SEHS – tedy jednomyslně. V Návrhu bylo uvedeno, že postačuje schválení textu pouhou většinou členských států, přičemž tato většina by musela současně reprezentovat dvě třetiny populace Společenství. K hlasování v EP byl návrh předložen 14. února 1984, avšak navzdory jeho široké populárnosti na veřejnosti a také, že byl EP schválen, vlády členských států návrh zamítly a pouze se rozhodly novelizovat stávající Smlouvy. Na druhou stranu je nutno přiznat, že se tento projekt stal jedním z nejvýznamnějších podnětů pro přípravu institucionálních změn, které se posléze uskutečnily přijetím JEA.

**JEA**, který byl výsledkem mezivládní konference v roce 1985, byl přijat 28. února 1986 (vstup v planost 1. července 1987) a ačkoliv nenaplnil značné ambice proevropských federalistů, tak znamenal jeden z významných posunů v pravomocích EP. Zejména šlo o

---

<sup>34</sup>TICHÝ, Luboš, a kol. Evropské právo. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 14.

zavedení nové legislativní **procedury spolupráce** (čl. 7 JEA). Ta sice nepřinesla možnost prosadit parlamentní stanovisko vůči Radě či uplatnit absolutní veto, ale poskytla EP možnost přímého předkládání pozměňujících návrhů Radě. Ta pokud měla souhlasný postoj s EP, tak návrh byl přijat kvalifikovanou většinou v Radě. Pokud však se návrhy na změny od EP byly pro Radu nepřijatelné, tak ho mohla přehlasovat pouze jednomyslně. Jestliže si položíme otázku, proč vlastně došlo k posílení EP v legislativním procesu, tak jedním z možných řešení je skutečnost, že JEA zavedl návrat k hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, což znamenalo zvýšení možnosti přehlasování některých členských států. A tak členským zemím tím mělo být nabídnuto „další kolo“ rozhodovacího procesu, které mělo umožnit ochranu menšinových názorů na půdě EP<sup>35</sup>. Postavení EP bylo rovněž upevněno v oblasti přijímání nových členských států. Takže po JEA bylo zapotřebí nejenom jednomyslného souhlasu Rady, ale i souhlasu EP (čl. 8 JEA).

### **2.3 Smlouva o Evropské unii a Evropský parlament**

Směřování k dalšímu prohloubení evropské integrace mělo svůj výsledek v přijetí Smlouvy o EU v nizozemském městečku Maastrichtu 7. února 1992, načež tato smlouva vstoupila v platnost po poněkud obtížnější ratifikaci 1. listopadu 1993. Tato smlouva představila kvalitativně novou etapu evropské integrace a významný pokrok k federaci<sup>36</sup>, provedla rozsáhlé změny zřizovacích smluv a vytvořila EU na koncepci pilířové struktury<sup>37</sup>. V rámci prvního „komunitárního“ pilíře byl zájem prohloubit postavení EP, avšak v dvou zbývajících mezivládních pilířích (Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Spolupráce v oblasti justice a vnitra) nezískal EP žádné významné pravomoce, takže podpis Smlouvy o EU proto musel být pro EP, který se v průběhu mezivládní konference stal významným oponentem pilířové koncepce, opět určitým zklamáním. Zisky, které mu však přesto Smlouva přinesla jsou i tak velmi významné. Zejména se jedná o **zavedení procedury spolurozhodování** (čl. 189b SES), kdy EP dostal právo tzv. absolutního veta. Nutno říci, že oblast, kde se tato procedura aplikovala byla spíše méně významná: volný pohyb pracovníků, právo usazování, uznávání diplomů, sbližování právních předpisů, výchova, kultura, veřejné zdravotnictví, výzkum a vývoj. Myšlenka této procedury spočívá v tom, že v rámci spolurozhodování

<sup>35</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 275.

<sup>36</sup> NOËL, Emile. A New Institutional Balance? In: DEHOUSSE, Renaud (ed). *Europe after Maastricht – an ever closer union*. London: Sweet and Maxwell, 1994, s. 25.

<sup>37</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007, s. 239.

mohou být přijaty pouze takové akty, u nichž Rada i EP dojdou ke shodnému přesvědčení. Neopomenutelné je i další posílení postavení EP **rozšířením oblastí**, v nichž je možno použít proceduru **spolupráce**, dále pak umožnění vytvářet **vyšetřovací komise** (čl. 138c SES), zakotvení **práva EP být konzultován při nominaci předsedy Komise a hlavně právo hlasovat o konečném personálním složení tohoto orgánu** (čl. 158 SES). Významným se jeví i zakotvení **petičního práva** vůči EP (čl. 138d SES) a založení instituce **ombudsmana**, který je volen EP (čl. 138e SES).

#### **2.4 Evropský parlament a Smlouva z Amsterdamu a z Nice**

Ačkoliv **Amsterdamská smlouva** (podepsána 2. října 1997, vstup v platnost 1. května 1999) nestanovila žádnou novou legislativní proceduru (a celkově byla neambiciózní spíše zaměřená na zefektivnění stávajícího a ani to se příliš nepovedlo, možná taky proto získala označení „ztrácející se smlouva“<sup>38</sup>), tak opět vedla k posilování EP, protože již existující **procedura spolurozhodování** byla aplikována **na širší okruh otázek**. Prakticky šlo o to, že spolurozhodování bylo uplatněno ve sférách podléhajících dříve proceduře spolupráce, kterou téměř nahradilo (např. politika v oblasti zaměstnanosti, životního prostředí nebo ochrana spotřebitele). Krom toho došlo ke **zjednodušení spolurozhodování**, protože bylo upuštěno od třetího čtení, čímž se zrychlilo projednávání v případech, kdy EP zaujímá k předloze odmítavé stanovisko (čl. 251 SES).

Amsterdam byl však i ve znamení změny vztahu EP ke Komisi, a sice se opětovně řešila otázka nesouladu mezi odpovědností a pravomocemi EP ke Komisi. Došlo k **nahrazení konzultace EP při nominaci předsedy Komise procesem přímého schválení** (čl. 214 SES). Jelikož Amsterdamská smlouva nově zavedla možnost sankcionizovat členské země při neplnění základních pravidel a hodnot EU (čl. 6 SEU), tak EP se dostal do úlohy „pojistky“<sup>39</sup> v rámci postupu proti členskému státu porušující pravidla, a to díky vysokému limitu při hlasování (stejný u odvolávání Komise), který je nutný pro přijetí sankcí (čl. 7 SEU).

Zajímavým se jeví i řešení kapacitních otázek EP, kdy na jeho návrh byl omezen růst jeho členů na maximální hranici 700 poslanců, avšak toto rozhodnutí vzhledem k plánovanému rozšíření ztratilo aktuálnost (čl. 189 SES). Rovněž bylo EP uloženo, aby v součinnosti

---

<sup>38</sup> CRAIG, Paul, De Búrca, Grainne. *EU Law: Cases and Materials*. 4. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 30.

<sup>39</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 277.

s Radou a Komisí určil úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů (čl. 190 odst. 5 SES).

**Smlouva z Nice** (podepsána 26. února 2001, v platnosti 1. února 2003), která se také někdy nelichotivě označuje jako „amsterdamské nedodělky“ či „dědička pozůstalosti po Amsterdamu“<sup>40</sup>, byla výsledkem snahy o institucionální reformu, což byl nezbytný předpoklad pro úspěšné rozšíření EU a její smysluplné fungování po přistoupení nových členů<sup>41</sup>. Reforma institucí byla přitom fakticky odkládána již od samotného vzniku EU v roce 1993. Ačkoliv Smlouva z Nice se zaměřila především na Komisi a Radu, zaznamenal EP změny, a to jak týkající se jeho složení, tak částečně zasáhla i do jeho pravomocí. Maximální počet členů EP byl stanoven na 732 (čl. 189 SES), přičemž v rámci toto čísla se již počítalo i se zástupci tehdy ještě kandidátských zemí, které v době konání dalších voleb do EP měly být již členskými státy. Co se týče pravomocí EP, tak opět došlo k rozšíření. Zejména sem spadá zapojení **EP do mechanismu „obranu základních hodnot“** (návrh na zahájení procedury mohl nyní podat i EP – čl. 7 SEU), zapojení **EP do rozhodování o zahájení zesílené spolupráce**, pokud je EP v dané otázce oprávněn uplatňovat proceduru spolurozhodování (čl. 11 odst. 2 SES), a do rozhodování o tvorbě soudních komor podle čl. 225a SES. Rovněž se mírně **rozšířil okruh otázek, o nichž EP spolurozhoduje**. EP také nově získal podávat žaloby jako privilegovaný žalobce podle čl. 230 SES a žádat o posudek slučitelnosti mezinárodních dohod podle čl. 300 SES.

## ***2.5 Cesta k Ústavní a Lisabonské smlouvě***

Při povrchním ohlédnutí zpět za devadesátými léty a počátkem nového tisíciletí se pokrok v evropské integraci může jevit jako úspěšný. Byl dokončen jednotný vnitřní trh, EU se rozšířila do dalších oblastí, ve většině států byla zavedena jednotná měna, hladce proběhlo rozšíření v roce 1995 a na další rozšíření se EU připravovala. Vše bylo podloženo třemi smluvními dokumenty, které dosti zásadně novelizovaly dosavadní primární právo. Při hlubším zamyšlení však není možno popřít určité „stíny“ na tomto jinak pěkném vývoji. Mezi ně je možno bezesporu zařadit zejména neúspěch Maastrichtské smlouvy při prvním referendu v Dánsku nebo odmítnutí Smlouvy z Nice v Irsku. Jistě mezi určité „stíny“ je možno zařadit i tehdejší postavení EP. Tento jediný přímo volený orgán Evropských

---

<sup>40</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007, s. 272.

<sup>41</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 17.

společenství stále dosti zaostával za postavením národních parlamentů, ačkoliv jistého pokroku bylo dosaženo. Zvláště markantní to bylo u rozpočtu, kde mohl ovlivnit jen některé výdaje (nepovinné). Procedura spolurozhodování nebyla aplikována v plné šíři na všechny otázky. EP nebyl zapojen do společné obchodní politiky a vnějších ekonomických vztahů. Neměl žádný vliv na jmenování soudců evropských soudních orgánů. Nezanedbatelný byl ani fakt, že v druhém a třetím pilíři byla jeho role pouze doplňková bez žádného praktického vlivu<sup>42</sup>. Obecně lze také říci, že v nejdůležitějších rozhodnutích s dopadem na budoucnost integrace byl EP obcházen. U běžných rozhodnutí naopak EP neměl prostředky pro jejich sledování. Nedobré vysvědčení dával i trend permanentního snižování volební účasti u voleb do EP navzdory jeho posilování. Výše naznačené skutečnosti však byly pouze důsledky hlubších **problémů v evropské integraci** k nimž patřily (a bohužel i stále patří) zejména<sup>43</sup>:

- a) Snižování efektivity rozhodování – přijetí legislativního aktu trvá déle než dříve a kompromisy jsou stále obtížnější, a sice díky většímu počtu členských států, instituce musí řešit větší množství otázek, a to při stále větší provázanosti.
- b) Nedostatek vedení – zatímco na počátku evropské integrace byli výrazní jedinci s originálními myšlenkami, postupně byly vystřídány množstvím orgánů s vůdčími záměry, z nichž žádný nedominuje, a tak neumožňuje dosažení ambiciózních cílů.
- c) Snižování možnosti zjistit, která z institucí je odpovědná za kroky, ať jsou již úspěšné či nikoliv, díky vysoké horizontální propojenosti institucí.
- d) Otázka demokratického deficitu aneb mají evropské instituce stále ještě podporu členských států a jejich občanů?

Není možno říci, že by si tyto problémy již politici dříve neuvědomovali, vlastně všechny novelizace zakládacích smluv na ně v jisté míře reagovaly, avšak nedokonale. V důsledku toho bylo rozhodnuto o radikální reformě základů EU, a to prostřednictvím **Smlouvy o ústavě pro Evropu** (dále SÚE), která měla splnit tři hlavní funkce. Zejména kodifikovat primární právo tím, že konsoliduje platný složitý smluvní rámec a vytvoří jediný zakládací dokument EU. Zároveň však měla provést důležitou reformu EU, jejímž cílem bylo, aby se EU stala viditelnější, efektivnější a demokratičtější. Její pravděpodobně nejdůležitější funkcí byla však symbolická hodnota výrazu „ústava“ v jejím názvu. Ačkoliv z jejího obsahu vyplývalo, že

---

<sup>42</sup> PASSOS, Richardo. The Expanding Role of the European Parliament. In: CURTIN, Deidre (ed). *The EU Constitution: The Best Way Forward?* The Hague: Asser Press, 2005, s. 325.

<sup>43</sup> SHACKLETON, Michael, PETERSON, John. *The Institutions of the European Union*. 2. vydání. London: John Harper Publishing, 2006, s. 335-340.



tento pojem je pouze symbol postupující evropské integrace, a ne jako znak kvalitativní změny povahy EU<sup>44</sup>.

Počátkem celého složitého procesu její tvorby bylo rozhodnutí Evropské rady na svém zasedání v Laekenu v roce 2001 o přijetí deklarace, která umožnila svolání tzv. **Konventu** (skládal se ze zástupců vlád a parlamentů členských a kandidátských zemí, evropských institucí a tříčlenného prezidia pod vedením Valery Giscarda d'Estaing). Výsledkem více než ročního jednání Konventu byl komplexní návrh SÚE, který byl předán v červnu 2003 Evropské radě. Celkem nepřekvapivě bylo po dlouhých jednáních konečné dohody dosaženo až v červnu 2004 po velmi obtížných jednání, přičemž slavnostní podepsání dokumentu proběhlo v Římě 29. dubna 2004.

Ratifikační proces SÚE byl více než komplikovaný a zastavil se po neúspěšných výsledcích referend ve Francii a Nizozemsku na přelomu května a června 2005. Celý následující rok byl vlastně ve znamení reflexe a přemítání o další podobě integrace (spíše se celá EU vzpamatovávala ze šoku)<sup>45</sup>. Změnu přineslo až německé předsednictví v Radě v první polovině roku 2007. Za něj se rovněž konal summit Evropské rady v Bruselu v červnu 2007, na kterém bylo stanoveno, že **dokončení ratifikace SÚE není reálné a lepší bude novelizace stávajících zakládacích smluv**. Na tomto summitu se rovněž podařilo dosáhnout dohody, která určila hlavní podmínky pro následující mezivládní konferenci, která měla připravit do konce roku 2007 konečnou podobu novelizovaných zakládacích smluv, které měly být následně ratifikovány členskými státy do voleb do EP v červnu 2009. Co je však především důležité, že bylo dohodnuto **převzetí přibližně 90 % obsahu zablokované SÚE**<sup>46</sup>, ale za cenu systematického **vyškrtání všeho, co by v symbolické rovině mohlo vytvářet dojem federace**. Prakticky se tedy jednalo o „nalévání starého vína do dvou nových sudů“<sup>47</sup>.

Za portugalského předsednictví se podařilo 18. října 2007 odsouhlasit text nové smlouvy šéfy vlády zemí EU<sup>48</sup>, a následně **13. prosince 2007** došlo k slavnostnímu **podpisu nové smlouvy** v Lisabonu, která se díky tomu běžně označuje za **Lisabonskou smlouvu či Reformní** (oficiálně Smlouva o změně smlouvy o EU a Smlouvy o založení ES).

---

<sup>44</sup> TOKÁR, Adrián. Zmluva o Ústave pre Európu – symbol zjednocujúcej sa Európy? *Právny obzor*, 2006, ročník 89, č. 5, s. 435.

<sup>45</sup> DUMBROVSKÝ, Tomáš, VLASTÍK, Jan. Debata o budoucnosti evropské ústavy. *Jurisprudence*, 2006, ročník XV, č. 7, s. 73.

<sup>46</sup> MACEK, Lukáš. Unie hlásí opravný porod. *MF DNES*, 22. října 2007, s. A11.

<sup>47</sup> STREINZ, Rudolf. Ústava Evropské Unie po ztroskotání Ústavní smlouvy a Lisabonské smlouvě. *Jurisprudence*, 2009, ročník XVIII, č. 1, s. 7.

<sup>48</sup> DUMBROVSKÝ, Tomáš, VLASTÍK, Jan. Priority portugalského předsednictví a reforma zakládajících smluv. *Jurisprudence*, 2007, ročník XVI, č. 5, s. 44-45.

Proces ratifikace členskými státy probíhal proti předpokladům téměř dva roky. Referendum v Irsku muselo být za cenu ústupků po prvním neúspěšném v červnu 2008 opakováno v říjnu 2009 s opačným výsledkem. Teprve pak následoval v podpisu Lisabonské smlouvy polský prezident Lech Kaczyński. Nezklamal ani tradičně euroskeptický Václav Klaus. Ten si prostřednictvím zdržovací taktiky vymohl záruky, které mají omezit aplikaci Charty základních práv EU, která je součástí Lisabonské smlouvy, tak aby mj. nemohlo dojít k restituci či jiné náhradě majetku konfiskovaného na základě některých dekretů prezidenta Edvarda Beneše z roku 1945. Ratifikace Lisabonské smlouvy byla konečně dovedena do závěru až 3. listopadu 2009 s podpisem prezidenta V. Klause. Tak mohla Lisabonská smlouva, která z hlediska institucionálních změn nepřinesla nic nového oproti SÚE (krom určení kvalifikované většiny v Radě), vstoupit v platnost 1. prosince 2009.

## ***2.6 Evropský parlament v současnosti***

### **2.6.1 Pojem a právní základ Evropského parlamentu**

Evropský parlament je stálá nadnárodní instituce, která je jedinou přímo volenou občanů Unie. Tato skutečnost je zřejmá z ustanovení, že občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu (čl. 10 odst. 2 SEU), což ho předurčuje k tomu, aby obhajoval jejich zájmy. Zajímavý a přínosný je posun oproti stavu před Lisabonskou smlouvou, kdy bylo pouze stanoveno, že EP se skládá ze zástupců lidu států sdružených ve Společenství (tehdejší čl. 189 SES), avšak dnes platí, že EP se skládá ze zástupců občanů Unie (čl. 14 odst. 2 SEU). Existence EP v rámci Unie naplňuje základní demokratickou zásadu, že „lid se má účastnit výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění“<sup>49</sup>, což je nyní díky Lisabonské smlouvě ještě rozšířeno a výslovně vyjádřeno tím, že fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii (čl. 10 odst. 1 SEU). Stálým trendem, který zachovala i Lisabonská smlouva je vzrůstající zapojování EP do řešení problémů a záležitostí Unie. Toto jasně ukazuje na snahu systém Unie učinit demokratickým a bližší občanům. Tento fakt zejména zdůrazňuje čl. 10 odst. 3 SEU, který stanoví, že každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. A dále, že rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům.

Pokud bychom hledali **právní zakotvení Evropského parlamentu**, tak základní právní ustanovení je možno v primárním právu nalézt především v čl. 223 až 234 SFEU, čl. 10 a 14

---

<sup>49</sup> 138/79 Roquette Frères v. Council (1980) ECR 3333, bod 33.

SEU, čl. 107 až 114 Smlouvy o Euratomu<sup>50</sup>, dále pak i v některých protokolech připojených k zakládacím smlouvám, a rovněž ve smlouvách o přistoupení. Avšak nemalý význam pro fungování EP mají i další právní předpisy, a to zejména Akt o volbě zastupitelů do Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách (z roku 1976<sup>51</sup>, novela 2002<sup>52</sup>), statut poslanců EP (z roku 2005<sup>53</sup>) a nařízení 2004/2003<sup>54</sup> o evropských politických stranách. Navíc EP přijímá většinou hlasů svůj jednací řád (dále JŘ, umožněno díky čl. 232 pododst. 1 SFEU).

### 2.6.2 Europoslanci, jejich ustavování a postavení

Časté změny počtu poslanců patří k jedné z nejtypičtějších charakteristik EP<sup>55</sup>. V současnosti platí, že **počet poslanců EP nesmí překročit 750, nepočítaje předsedu**. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst. Evropská rada přijme z podnětu EP a po obdržení jeho souhlasu jednomyslně rozhodnutí, kterým stanoví složení EP, při dodržení zásady 750+1 (čl. 14 odst. 2 SEU). Zmíněné ustanovení, však bylo vneseno až Lisabonskou smlouvou, přičemž původní záměr byl, že Reformní smlouva bude ratifikována a vstoupí v platnost již před červnovými volbami do EP. Vzhledem ke skutečnosti, že ratifikace Lisabonské smlouvy v členských státech se protáhla až do listopadu 2009, tak počet volených poslanců byl dán faktem, že podle tehdy platného znění SES počet členů EP **nesměl překročit 736**. Tomu samozřejmě také odpovídalo rozdělení křesel pro jednotlivé členské státy, které bylo v tehdejší SES přímo vyjádřeno v čl. 190 odst. 2. Proto v současnosti platí, že Česká republika má 22 europoslanců stejně jako Belgie, Řecko, Maďarsko, Nizozemsko či Portugalsko. Nejvíce má Německo s 99 poslanci a nejméně Malta s pěti. Logická úvaha by vedla k tomu, že změna celkového počtu poslanců a rozdělení křesel pro jednotlivé členské státy bude realizována až v následujících volbách do EP, protože výše zmíněné změny přinesla Lisabonská smlouva, u které byla dokončena ratifikace a vstoupila v platnost až v průběhu výkonu mandátu poslanců zvolených pro období 2009-2014. Realita EU se však ukázala docela odlišná. Již v prosinci 2008 se špičky EU dohodly na

<sup>50</sup> Činnost EP v rámci Euratomu nebudou zmiňovat z důvodu jeho relativně nízkého významu.

<sup>51</sup> Council Decision 76/787 relating to the Act concerning the election of representatives of the Assembly by direct universal suffrage, Official Journal, L 278, 8. 10. 1976, s. 1.

<sup>52</sup> Council Decision 2002/772 of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act, Official Journal L 283, 21. 10. 2002, s. 1.

<sup>53</sup> European Parliament Decision 2005/684 ES from 28. 9. 2005, Official Journal, L 262, 7. 10. 2005, s. 1.

<sup>54</sup> Regulation 2004/2003 of the EP and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. Official Journal L 297, 15. listopadu 2003, s. 1.

<sup>55</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 49.

tom, že počet europoslanců se až do roku 2014 vyšplhá na **754**<sup>56</sup>. Tato dohoda se nedá označit jinak než naprosto zbytečná komplikace chodu EU. Především se naskýtá otázka, jak dodatečné poslance zakotvit do primárního práva. Protokol by mohl být buď připojen k přístupové smlouvě s Chorvatskem, která by mohla být v roce 2010 či 2011, nebo by mohl být připojen přímo k Lisabonské smlouvě, což by ale znamenalo nové kolo ratifikací ve všech členských státech, což v mnoha členských státech způsobuje obavy. Se situací kolem dodatečný europoslanců si nikdo neví rady. Španělé, kteří předsedají Unii v první polovině roku 2010, však usilovně hledají řešení<sup>57</sup>. Chtějí, aby noví europoslanci začali co nejdříve plnohodnotně fungovat. Dokud nebudou schváleni, mají pouze status pozorovatelů, a nemohou tedy ani hlasovat. I proto se těmto **osmnácti politikům** v Bruselu nyní říká **virtuální europoslanci** či tzv. fantomové. Navíc je zde i další fakt, že nemohou téměř nic dělat, ale budou brát plný plat včetně všech výhod – ročně tato politická nedomyšlenost bude stát daňové poplatníky v přepočtu cca 180 mil. Kč. Navíc není vůbec jasné, jak budou v jednotlivých zemích vybírání. Podle zásluh nebo podle toho, že v národním parlamentu jsou již nepotřební<sup>58</sup>?

Poslanci jsou **voleni na období pěti let ve všeobecných a přímých volbách** (čl. 14 odst. 3 SEU), jenž by se měly konat jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem členským státům na základě návrhu, který vypracuje EP. Rada přijme nezbytná ustanovení zvláštním legislativním postupem jednomyslně po obdržení souhlasu EP, který se usnází většinou hlasů všech svých členů. Tato ustanovení vstupují v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (čl. 223 odst. 1 SFEU, dříve čl. 190 odst. 4 SES). Ačkoliv EP podal už řadu návrhů na jednotný postup pro volby do něj (např. tzv. Dehousseova zpráva z roku 1960 či Patijnova zpráva z roku 1975<sup>59</sup>), tak stále se stále ještě nepodařilo dosáhnout shody na jednotném postupu u voleb do EP. Výše zmiňovaný **Akt o volbě zastupitelů do Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách**, který byl přijat Radou v roce 1976 sice umožnil první přímé volby do EP, avšak nemožnost shody na podobě jednotného postupu pro volby pouze potvrdil, a proto ponechal určení podoby volebního systému na národních předpisech (čl. 7 odst. 2) avšak při respektování toho, na čemž se podařilo tvůrcům Aktu shodnout:

a) při volbách zastupitelů do Shromáždění může **volit každý pouze jednou** (čl. 8),

---

<sup>56</sup> Španělsko dostane čtyři nové mandáty, Francie, Švédsko a Rakousko po dvou, jednoho poslance získá Británie, Polsko, Portugalsko, Nizozemsko, Lotyšsko, Slovinsko, Itálie a Malta.

<sup>57</sup> PALATA, Luboš. O Lisabonu se bude jednat znovu. *LIDOVÉ NOVINY*, 18. prosince 2009, s. 1.

<sup>58</sup> ŠUPOVÁ, Tereza. Kde vzít bez voleb nové europoslance?. *LIDOVÉ NOVINY*, 18. prosince 2009, s. 6.

<sup>59</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 279.

b) **volby** do Shromáždění se konají sice v den určený jednotlivými členskými státy, avšak pro všechny členské státy spadá tento den do téhož období, které začíná ve **čtvrtek ráno a končí následující neděli** (čl. 9 odst. 1),

c) **sčítání hlasů** smí začít až po ukončení voleb v tom členském státě, jehož voliči odevzdávají své hlasy jako poslední v rámci období uvedeného výše (čl. 9 odst. 2),

d) do vstupu v platnost jednotného volebního postupu **Shromáždění ověřuje mandáty** zastupitelů, rozhoduje všechny spory vzniknuvší z tohoto aktu, ale ne ty, které vznikají na základě ustanovení vnitrostátních předpisů, na něž tento akt odkazuje (čl. 11).

Dále Akt určil délku mandátu poslance, jeho charakter, vymezil inkompatibilitu s jinými funkcemi, a rovněž přiznal poslancům výsady a imunity. Přijetí Aktu však nijak neoslabilo úsilí EP o prosazení jednotného volebního modelu<sup>60</sup>, a tak i po roce 1976 byla zde řada parlamentních návrhů např. tzv. Seitlingerovu zpráva 1982 a její obměna z roku 1984 (Bockletova zpráva), dále tzv. De Guchtova zpráva z roku 1991 reflektující již zásadu subsidiarity, na kterou navázaly její další dvě verze v následujícím roce a půl, či německý návrh z roku 1996 a konečně návrh EP z roku 1998. Určitý ač drobný **pokrok** k jednotnému volebnímu postupu přinesla až **novelizace Aktu**, kterou přijala Rada v roce **2002** (mj. provedla jeho přečíslování). Zejména se podařilo prosadit, že:

- a) členové EP jsou *voleni podle zásad poměrného zastoupení* na základě kandidátních listin nebo jednotlivých převoditelných hlasů, dále, že členské státy mohou umožnit hlasování na základě kandidátní listiny s přednostními hlasy postupem, který stanoví a konečně, že volby probíhají všeobecným a přímým hlasováním a musí být svobodné a tajné (čl. 1 novelizovaného Aktu)
- b) volební práh určovaný jednotlivými členskými státy pro vstup strany do EP nesmí být vyšší než 5 % odevzdaných hlasů (čl. 2A nov. Aktu),
- c) dále novela zavedla (čl. 6 odst. 2 nov. Aktu), že od voleb 2004 není možné, aby europoslanec byl zároveň poslancem národního parlamentu (v reálu tato dualita stejně měla klesající tendenci<sup>61</sup>), a také došlo k rozšíření okruhu funkcí, které jsou neslučitelné s mandátem poslance (čl. 6 odst. 1 nov. Aktu) a další spíše fragmentální sjednocující prvky (např. jednotné vyhlášení oficiálních výsledků, dříve jednotný počátek počítání hlasů v jednotlivých zemích).

Stále však zde **není jednotný volební systém a množství záležitostí mohou upravovat vnitrostátní předpisy**, jak vyplývá z čl. 7 Aktu („S výhradou ustanovení tohoto aktu se

<sup>60</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 2.podst. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 25.

<sup>61</sup> CORBETT, Richard, a kol. *The European Parliament*. 5. vydání. London: John Harper Publishing, 2003, s. 78.

volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy. **Těmito předpisy, jež mohou případně zohledňovat zvláštnosti v členských státech, nesmí být celkově dotčen poměrný charakter volebního systému.**<sup>62</sup>). Výsledkem je určitá **rozdílnost volebních úprav**, avšak navzdory tomu má každý občan EU s bydlištěm v některém z členských států, jehož není státním příslušníkem, zajištěno právo volit a být volen ve volbách do EP v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (čl. 22 odst. 2 SFEU). U nás je realizace aktivního i pasivního volebního práva řešena v § 5 a 6 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů<sup>62</sup>.

Pokud se zamýšlím nad možnou úpravou **de lege ferenda**, tak mám za to, že cíl vytyčený čl. 223 odst. 1 SFEU, a sice vytvoření jednotného volebního postupu u voleb do EP, je nereálný při míře evropské integrace, jež bylo zatím dosaženo. Zejména se domnívám, že „úhelný kámen“ a předpoklad takového jednotného volebního postupu, a to evropský lid (národ), se nevytvoří v dohledné době. To, že dnes je v primárním i sekundárním právu možnost vytvářet politické strany na evropské úrovni (čl. 224 SFEU konkretizovaný nařízením 2004/2003) považují při absenci výše uvedeného za podružný faktor. Je víc než zjevné, že vytváření takových „evropských“ stran je spíše vedeno vidinou financí z unijního rozpočtu než utvářením evropského politického vědomí a vyjadřování vůle občanů Unie těmito stranami (čl. 10 odst. 4 SEU). Krátce shrnuto, úvahy o legislativním aktu, který by komplexně a jednotně upravil postup při volbách do EP se mi zdají být značně nerealistické. Nemohu ani zastít, že současná úprava se mi jeví vyhovující (odráží alespoň minimální dosaženou shodu), a také je málo pravděpodobné, že by se státy dokázaly zřít se tradic týkající se jejich volebního práva v tak velkém rozsahu. Je nutné rovněž podotknout, že za těchto podmínek je dosažení jednomyslnosti v Radě velmi nepravděpodobné. Stejně tak je neopomenutelná námitka subsidiarity (iniciativa Unie pouze v oblastech, v nichž členské státy nejsou schopny řešit problémy dostatečně efektivně – toto je zde značně pochybné).

Na druhou stranu však stále ještě vidím možnost sblížení národních úprav voleb do EP, neboť primární právo stanoví, že volby do EP proběhnou buď jednotným postupem nebo *podle zásad společných všem členským státům* (čl. 223 odst. 1 SFEU). Novelizací Aktu by se mohlo např. jednotně stanovit, že volební právo (aktivní i pasivní) u voleb do EP je 18 let, volební systém je poměrný a využívá se d'Hondtovy formule, forma kandidátních listin je otevřená, volební práh stanoven na 5 %, členská země je jediným volebním obvodem nebo, že

---

<sup>62</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 51.

účasť na voľbách je povinná. Prostě řečeno, postupně po malých krocích zavádět další sjednocující prvky.

Relativně donedávna díky neshodám v Radě nebyl přijat předpis týkající se statutu europoslanců, ačkoliv EP se souhlasem Rady měl určit úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů (dřívější čl. 190 odst. 5 SES, dnes čl. 223 odst. 2 SFEU). Teprve po dlouhém jednání Rada v červnu 2005 schválila návrh EP a následně ten svým rozhodnutím v září 2005 přijal **jednotný statut poslanců**, jenž sice potvrdil již dříve platné záležitosti (nevázaný charakter mandátu, jeho osobní výkon, zákaz přijímání instrukcí – viz čl. 3 statutu), ale hlavně zavádí od voleb 2009 jednotné odměňování europoslanců z rozpočtu EU. V důsledku toho pobírají poslanci jednotně 7665,31 EUR, po odvedech 5963,33 EUR (daň EU a příspěvek na úrazové pojištění). Základní plat je stanoven na 38,5 % základního platu soudce ESD. Existuje jen několik málo výjimek poslanců EP, kteří byli poslanci již před volbami 2009 a kteří se rozhodli pro zachování předchozího vnitrostátního systému pro plat odchodné, a důchod<sup>63</sup>. Statut upravuje rovněž důchody poslanců, systém příspěvků a personální opatření (čl. 9-23 statutu).

### 2.6.3 Vnitřní uspořádání Evropského parlamentu

Jedním z charakteristických rysů EP je skutečnost, že europoslanci se nesdružují dle země svého původu, ale skupiny (někdy se hovoří o frakcích či klubech) vytváří dle svého politického zaměření, což je to zjevný projev principu nadnárodnosti EP<sup>64</sup>. Jelikož **politické skupiny** jsou základními jednotkami při práci v EP, na svoji činnost získávají finanční a administrativní podporu (zvláštní nároky na kanceláře, servis a disponují vlastními rozpočty - mezi ně je rozdělována 1/6 finančních prostředků EP<sup>65</sup>, což je možná pragmatický důvod jejich zakládání), a rovněž k některým krokům jsou oprávněny jen skupiny, tak jednací řád poměrně striktně stanoví podmínky pro zřízení skupiny. Především **poslanci se mohou** (nikoliv musí) **sdružovat ve skupinách** podle své politické příslušnosti. Dále je stanoveno, že skupina je tvořena poslanci zvolenými nejméně v jedné čtvrtině členských států a nejnižší počet poslanců k vytvoření skupiny je 25 (čl. 30 odst. 1 a 2 JŘ)<sup>66</sup>. Výše nastíněné podmínky,

<sup>63</sup> Platy a příspěvky poslanců EP [online]. Evropský parlament, 2009 [navštíveno 21. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=CS&id=39>>.

<sup>64</sup> ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 53.

<sup>65</sup> FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 290.

<sup>66</sup> K zostření podmínek pro vytvoření politické skupiny došlo díky tomu, že v minulém volebním období EP (po 1.1. 2007) se vytvořila politická skupina silně protievropské extrémní pravice (sk. Identita, tradice, suverenita) v EP, a tak se mělo zamezit opětovnému vzniku podobných sic nepočetných, ale nebezpečných frakcí. Více

pak v reálu vedou k tomu, že skupiny jsou velmi různorodé. Avšak navzdory této skutečnosti při hlasování většinou hlasují členové skupiny jednotně a soudržnost skupin stoupá. Nicméně občas nastane i situace, kdy poslanci z jednoho státu hlasují společně proti vůli vedení svých skupin, neboť předmětný návrh považují dle jejich mínění za národní zájem. Co se týče rozdělení na levici-pravici, tak toto v EP příliš nefunguje, neboť většina rozhodnutí je předjednána největšími skupinami a pak je těmito skupinami odhlasována společně<sup>67</sup>.

V současnosti působí v EP tyto **politické skupiny**<sup>68</sup>:

- Poslanecký klub Evropská lidové strany (Křesťanských demokratů)  
– 265 členů (z nichž 2 čeští poslanci zvolení za KDU-ČSL)
- Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu  
– 184 členů (z nichž 7 českých poslanců zvolených za ČSSD)
- Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu– 84 členů
- Skupina Zelených/Evropské svobodné aliance – 55 členů
- Evropská konzervativní a reformní skupina  
– 32 členů (z nichž 9 českých poslanců zvolených za ODS)
- Skupina konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice  
– 35 členů (z nichž 4 čeští poslanci zvolení za KSČM)
- Evropa Svobody a Demokracie – 32 členů
- nezařazení poslanci – 27 jednotlivců

Na tomto místě je nutno zdůraznit, že politické skupiny nelze zaměňovat za **evropské politické strany**, které vznikají sdružením národních politických stran s podobným zaměřením i názory do nadnárodních aliancí. Podle čl. 10 odst. 4 SEU mají přispívat k vytváření evropského povědomí a vyjadřovat politickou vůli občanů EU. V reálu jsou evropské politické strany pouze velmi volnými federacemi národních stran, které spolupracují jen když se jim to hodí, nikoliv soudržnými organizacemi skutečně vyjadřující zájmy občanů EU<sup>69</sup>. Dřívějším článkem 191 druhý pododstavec SES (dnes čl. 224 SFEU) rovněž uložil Radě a EP stanovit procedurou spolurozhodování (dnes řádný legislativní postupem) podmínky, kterými se řídí tyto politické strany a pravidla pro jejich financování. Stalo se to nařízením 2004/2003. V současnosti nejvýznamnějšími evropskými politickými stranami jsou Evropská

---

DUMBROVSKÝ, Tomáš, PIPKOVÁ, Petra. Zpřísnění podmínek pro vytvoření politické skupiny v Evropském parlamentu. *Jurisprudence*, 2008, ročník XVII, č. 6, s. 88-89.

<sup>67</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámeček EU*. Praha: Linde, 2007, s. 30.

<sup>68</sup> Rozdělení poslanců EP podle státu a politické skupiny v 7. volebním období [online]. Evropský parlament, 2009 [navštíveno 1. prosince 2009]. Dostupné na

<<http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=CS>>.

<sup>69</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámeček EU*. Praha: Linde, 2007, s. 32.



lidová strana, Strana evropských socialistů či Evropská liberálně demokratická a reformní strana.

Vedením EP se zabývá jeho **předseda**, který je volen na 2,5 roku (čl. 14 SEU). Ten řídí všechny činnosti EP, jeho orgánů, zastupuje instituci také navenek a plní další povinnosti (čl. 20 JŘ). Současným předsedou je Polák **Jerzy Buzek**<sup>70</sup>. Kromě předsedy je voleno na stejnou dobu i 14 místopředsedů, kteří tvoří dohromady **předsednictvo** (čl. 14 SEU), které zajišťuje především organizační a finanční záležitosti EP (čl. 23 JŘ). Nepoměrně významnější roli má **Konference předsedů**, kterou tvoří předseda EP a předsedové politických skupin. Ta rozhoduje o organizaci práce EP včetně plánování legislativní činnosti, připravuje pořad zasedání, je odpovědná za záležitosti týkající se složení a působnosti výborů. Rozhodování probíhá pokud možno konsenzem, ale pokud není možný, tak má každý předseda skupiny tolik hlasů, kolik je v jeho skupině poslanců (čl. 24 a 25 JŘ). Dalším orgánem EP jsou **výbory**<sup>71</sup>, v nichž probíhá většina práce, a jenž se dělí na stálé a dočasné. V současném funkčním období 2009-2014 funguje 20 stálých výborů, jak to vyplývá z přílohy VII JŘ. Jejich hlavní náplní je podrobné projednávání legislativních návrhů. Obsazení výborů a jejich vedoucích pozic je navrhováno Konferencí předsedů a má odrážet složení EP (čl. 186 JŘ). Organizačně je činnost výborů zajišťována a koordinována Konferencí předsedů výborů (čl. 27 JŘ). Podobně jako jiné instituce EU, i EP potřebuje administrativní aparát, který se nazývá **Generální sekretariát** (členící se na 8 generálních ředitelství a horizontálně působící právní oddělení), v jehož čele je **generální tajemník** jmenovaný předsednictvem (čl. 207 odst. 1 JŘ), kterým je v současnosti Klaus Welle. Jako zajímavost je možno dodat, že kvůli zachování mnohojazyčnosti v rámci EP, třetinu zaměstnanců sekretariátu tvoří překladatelé a tlumočníci, čímž je jejich největším zaměstnavatelem na světě<sup>72</sup>.

V průběhu výkonu svého mandátu je každý poslanec EP součástí rozsáhlé sítě informací a kontaktů. Poslanci udržují intenzivní vazby s vedením EP, své politické skupiny a ostatními poslanci, dále rovněž se členy Komise a jejím administrativním aparátem a experty. Konečně také se stálým zastoupením svého členského státu a politické strany, za niž byli zvoleni. K obvyklé činnosti členů EP však také patří **styky se zájmovými skupinami**, kdy se uvádí, že poslanci EP zrealizují v průměru 70 000 kontaktů<sup>73</sup> se zájmovými skupinami za rok.

---

<sup>70</sup>KOUBOVÁ, Kateřina. Europoslanec povede Polák. *MF DNES*, 15. července 2009, s. A6.

<sup>71</sup>Zajímavé přirovnání podává ve své publikaci M. Westlake „jestliže politické skupiny jsou krví EP, pak výbory tvoří jeho páteř“ více: WESTLAKE, Martin. *A modern guide to the European Parliament*. London: Pinter Publishers, 1994, s. 191.

<sup>72</sup>ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámeček EU*. Praha: Linde, 2007, s. 33.

<sup>73</sup>PITROVÁ, Markéta, GALA, Alžběta. Regulace lobbingu v Evropském parlamentu. *Politologický časopis*, 2008, ročník XV, č. 2, s. 114.

Důvodem, proč se tak rozvinul lobbying na půdě EP je bezesporu fakt, že europoslanci nedisponují takovým množstvím odborných informací o projednávané legislativě ve srovnání s komisaři a jsou tak do jisté míry přímo závislí na informacích poskytovaných zájmovými skupinami. Nicméně EP se v průběhu 80. let stával terčem stále většího počtu lobbyistů a z EP se začaly ozývat hlasy o rušení práce poslanců, krádežích dokumentů či jejich prodeji apod. Navíc taková netransparentní spolupráce mezi europoslanci a lobbyisty by časem mohla začít vrhat velmi nedobré světlo na pověst EP. Bylo nezbytné tedy situaci řešit. V květnu 1991 byl pověřen europoslanec Marc Galle, aby zpracoval a předložil návrh kodexu chování a registrování lobbyistů. Návrh neuspěl, ale EP ve své snažení neustal a výsledkem byly dvě zprávy z roku 1995 (tzv. Fordova a Normannova zpráva<sup>74</sup>), které po svém sloučení a přepracování byly přijaty EP v červenci 1996 a následně našly svůj odraz ve změnách jednacího řádu EP. Proto zde nyní můžeme nalézt z hlediska lobbyingu klíčový čl. 9 JŘ EP, který upravuje finanční zájmy europoslanců, pravidla chování a přístup do EP. Ten je následně rozvinut přílohou I JŘ, který ukládá kvestorům vést rejstřík, v němž každý europoslanec činí prohlášení zejména o svých mimoparlamentních příjmech, přičemž při nesplnění ani po výzvě této povinnosti, mohou nastoupit sankce dle čl. 153 JŘ. V čl. 9 JŘ je rovněž zakotveno vydávání ročních průkazů lobbyistům, kteří chtějí vstupovat do EP. Ti se musí registrovat ve veřejném rejstříku vedeném kvestory a musí dodržovat kodex chování, tak jak ho stanovuje příloha X JŘ.

#### 2.6.4 Organizace činnosti EP

Co se týče vlastního fungování, tak EP zasedá jednou ročně vždy druhé úterý v březnu (čl. 229 pododst. 1 SFEU), čímž se však nemíní jedno setkání, ale období jednoho roku, během kterého se v EP konají dílčí zasedání, zasedání výborů a jednání politických skupin<sup>75</sup>. **Dílčí zasedání** neboli **pléna** se zpravidla konají každý měsíc (čl. 133 JŘ) s výjimkou srpna, v říjnu nebo v září naopak probíhají dvě, takže celkem se EP sejde dvanáctkrát ročně. Plénum začíná vždy v pondělí a končí v průběhu čtvrtka, místem jednání je Štrasburk. Krom toho se koná ještě šest doplňujících plenárních zasedání v Bruselu.

Základem každého pléna je pořad jednání, který je připraven Konferencí předsedů, a jenž je na začátku každého pléna schválen poslanci (čl. 140 JŘ). Na plénu se především diskutuje a hlasuje o zprávách týkající se navrhované legislativy, řeší se aktuální události, a dále

---

<sup>74</sup>PITROVÁ, Markéta, GALA, Alžběta. Regulace lobbyingu v Evropském parlamentu. *Politologický časopis*, 2008, ročník XV, č. 2, s. 119.

<sup>75</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007, s. 54.

vystupují zástupci jiných institucí a pozvaní hosté. Nemělo by se ani zapomínat, že zasedání pléna i výborů jsou zásadně přístupná veřejnosti (čl. 103 JŘ), což ji činí nesrovnatelně otevřenější oproti ostatním institucím EU. Je ještě nutno dodat, že EP se může sejít k mimořádnému dílčímu zasedání na žádost většiny všech svých členů anebo na žádost Rady či Komise (čl. 229 druhý pododstavec SFEU).

Pokud nestanoví-li Smlouvy jinak, **usnází se EP většinou odevzdaných hlasů** (čl. 231 SFEU). Výjimka z tohoto pravidla je stanovena relativně mnoho:

- většina hlasů všech členů EP (např. čl. 223 odst. 1 SFEU, čl. 314 odst. 4 písm. c SFEU, čl. 232 pododstavec první SFEU)
- většina hlasů všech členů EP a k tomu třípětinová většina odevzdaných hlasů (např. čl. 272 odst. 7 písm. d SFEU)
- většina dvou třetin odevzdaných hlasů a většina všech členů EP (např. čl. 234 SFEU, čl. 354 pododstavec čtvrtý SFEU)

### 2.6.5 Sídlo Evropského parlamentu

Jedním z faktorů, který způsobuje značnou časovou vytíženost europoslanců, je záležitost sídla EP. Z protokolu č. 6 o umístění sídel orgánů a některých institucí, subjektů a útvarů EU vyplývá, že Evropský parlament má sídlo ve **Štrasburku**, kde se konají plenární zasedání včetně zasedání o rozpočtu. Avšak doplňující plenární zasedání se konají v **Bruselu**, kde rovněž zasedají výbory EP. Navíc Generální sekretariát EP a jeho útvary sídlí v **Lucemburku**.

Výše uvedené řešení je už od počátku integrace velmi finančně náročné<sup>76</sup> a značně poznamenává efektivitu práce EP. Kromě toho, že poslanci musí systematicky cestovat, tak je také zapotřebí přemísťovat potřebné dokumenty. Rovněž v každém zmíněném městě se musí udržovat množství budov. Poslanci již nejednou usilovali o to, aby jediným sídlem byl Brusel, avšak snaha je blokována vládami Lucemburska a Francie, které se z prestižních důvodů nechtějí sídel vzdát<sup>77</sup>. Řešení není ani právo EP na svobodnou úpravu své vnitřní organizace, protože to se nevztahuje na určení jeho sídla<sup>78</sup>. Iniciativa veřejnosti, kdy v petici „oneseat“ bylo získáno více než 1,2 mil. podpisů od občanů EU, aby jediným sídlem EP se stal Brusel<sup>79</sup>, je zatím bez výsledku, protože ani Lisabonská smlouva nepřinesla změnu.

<sup>76</sup> Cca 200 mil. Eur ročně, viz ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec EU*. Praha: Linde, 2007, s. 35.

<sup>77</sup> HANLON, James. *European Community Law*. 3. vydání. London: Thompson, 2003, s. 34.

<sup>78</sup> Rozhodl tak SD v rozsudku C-345/95 France v. European Parliament [1997] ECR I-5215, body 19-35.

<sup>79</sup> Petice za jedno sídlo EP (Brusel) [online]. [navštíveno 5. prosince 2009]. Dostupné na <<http://oneseat.eu/>>.

### 3. Postavení a pravomoci Evropského parlamentu a Lisabon. smlouva

Ač se to může jevit zvláštní, tak pravomoci EP dosud nebyly v zakládacích smlouvách nikde obecně definovány. Situace se však změnila díky vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, kdy čl. 14 SEU obecně stanovuje pravomoce (resp. funkce) EP. Avšak v reálu jsou jeho pravomoce širší oproti zmíněnému obecnému vymezení. Proto člením pro účely této práce pravomoce do čtyřech základních kategorií, a to sice na pravomoc legislativní, rozpočtovou, kontrolní a ostatní. Zmíněné členění není samozřejmě jediné možné a v odborné literatuře je možné nalézt i klasifikace odlišné<sup>80</sup>. Z níže uvedených faktů je zjevné, že pravomoci EP se v průběhu integrace stále více přibližují pravomocem národních parlamentů. Zůstávají však některé rozdíly zohledňující skutečnost, že EU není státem.

#### 3.1 Legislativní pravomoc

V rámci Evropské Unie se každoročně vydává velké množství legislativních aktů, na jejichž tvorbě a přijímání se podílejí její instituce, zejména Rada, Komise a Evropský parlament. Proces přijímání legislativy je velmi komplikovaný a komplexní a před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost existovalo celkem **22** procedur, jak bylo možno přijmout legislativní akt<sup>81</sup>. Základním rozdílem mezi procedurami byla a je míra zapojení EP. V době předreformní byly procedury, kde byl EP přímo zapojen pouze čtyři, a to – konzultace, spolupráce, spolurozhodování a souhlas<sup>82</sup>. Jimi bylo přijímáno až 90 % všech legislativních aktů.

Lisabonská smlouva významným způsobem snížila množství postupů pro přijímání legislativy<sup>83</sup>, což má demonstrovat skutečnost, že EP již není dnes primárně kontrolním a konzultativním orgánem, ale plní legislativní a rozpočtovou funkci na stejné úrovni s Radou. Proto se stalo **dominantní procedurou pro přijímání legislativy spolurozhodování**, které bylo **přejmenováno na řádný legislativní postup**.

#### ŘÁDNÝ LEGISLATIVNÍ POSTUP (čl. 289, 294 a násl. SFEU)

Tato procedura, kde Rada i EP, mají právo veta, byla poprvé zavedena Maastrichtskou smlouvou. Amsterdamská smlouva ji jednak upravila, a také rozšířila počet případů, kdy se

---

<sup>80</sup> Např. TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské Unie pro ekonomy*. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, s. 40 nebo ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007, s. 55 nebo SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 2. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 32.

<sup>81</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec EU*. Praha: Linde, 2007, s. 39.

<sup>82</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 152.

<sup>83</sup> Zmizela procedura spolupráce.

uplatňuje tato procedura. Mezi nejdůležitější oblasti patří vnitřní trh (čl. 114 odst. 1 SFEU), volný pohyb pracovníků (čl. 46 SFEU), dopravní politika (čl. 91 odst. 1 SFEU), vzdělávání (čl. 165 odst. 4 SFEU) nebo životní prostředí (čl. 192 odst. 1 SFEU). Tento trend podpořila i Reformní smlouva, kdy se procedura spolurozhodování (nyní pod názvem Řádný legislativní postup) rozšířila na dalších 40 právních základů jako je zemědělství, kultura, justice a vnitřní záležitosti nebo společná obchodní politika.

Spolurozhodování je nejdemokratičtější legislativní procedurou používanou v EU, protože dává stejný prostor EP jako zástupci občanů a Radě jako reprezentantovi členských států<sup>84</sup>. Komise má méně významné postavení než u jiných procedur, avšak její role nezávislého usmiřovatele je nezastupitelná<sup>85</sup>. Navíc všechny tři instituce uzavřely i společnou dohodu, která upravuje společné vztahy při spolurozhodování<sup>86</sup> a také zde existuje tzv. „trialog“ k odstranění rozporů.

Při této značně složité proceduře mohou proběhnout až tři čtení, přičemž celý proces je zahájen tím, že Komise předloží EP a Radě návrh (čl. 294 odst. 2 SFEU). EP zaujme svůj postoj a postupuje ho Radě, která ho buď schválí (a pak je akt přijat ve znění ovlivněném postojem EP) nebo učiní opak, a pak přijímá svůj *postoj v prvním čtení* a postupuje ho EP (čl. 294 odst. 5 SFEU). Druhé čtení je opět ve znamení interakce mezi EP a Radou. Zde se EP může ve lhůtě třech měsíců buď s postojem Rady ztotožnit (za čež se považuje i nečinnost EP), a to vede k přijetí aktu, nebo může absolutní většinou návrh aktu zcela zavrhnout či stejnou většinou přijmout změny postoje Rady, načež pak takto změněný text se postupuje Radě a Komisi, jenž k těmto změnám zaujme stanovisko. To má tu funkci, že změny provedené EP, které se Komisi nezamlouvají, mohou být schváleny Radou již nejenom kvalifikovanou většinou, ale je zde nutná jednomyslnost (čl. 294 odst. 9 SFEU). Samozřejmě text Smlouvy předpokládá i situaci, kdy se ve lhůtě 3 měsíců nezdaří schválit Radě všechny změny, které navrhoval EP, a pak nastupuje institut *dohodovacího výboru*, který je svolán předsedou Rady spolu s předsedou EP ve lhůtě šesti týdnů (čl. 294 odst. 10 SFEU). Ve výboru se obě strany snaží vytvořit návrh, který by byl akceptovatelný pro obě strany, přičemž výchozím textem je postoj navržený EP Radě na konci druhého čtení. Dohodovací výbor má v zájmu dosažení výsledku širokou pravomoc provádět případné změny<sup>87</sup>. Komise vystupuje v roli moderátora snažícího se o sblížení postojů obou stran, protože společný návrh

<sup>84</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. Evropské právo. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 258.

<sup>85</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámeček EU*. Praha: Linde, 2007, s. 42.

<sup>86</sup> Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-decision Procedure z května 1999 (Official Journal C 148, 28. 5. 1999, s. 1-2), která má za cíl takové sladění pozic relevantních institucí, aby akty byly schvalovány pokud možno v prvním čtení.

<sup>87</sup> C-344/04 International Air Transport v. Department for Transport [2006] SbSD I-403, body 57-59.

musí být přijat ve lhůtě 6 týdnů, jinak se považuje navrhovaný akt za nepřijatý (čl. 294 odst. 12 SFEU). Společný návrh musí být potvrzen oběma složkami výboru, u zástupců Rady kvalifikovanou většinou, u zástupců EP stačí prostá většina. Pokud shody nebylo dosaženo či nebyly získány potřebné většiny, pak je návrh definitivně zamítnut. Pokud však dohodovací výbor úspěšně připravil a odsouhlasil společný návrh, začíná třetí čtení, v němž v další lhůtě šesti týdnů musí EP i Rada společný návrh schválit. V případě, že se tak stane, je legislativní akt definitivně schválen, jinak je definitivně odmítnut (čl. 294 odst. 13 SFEU).

Vedle řádného legislativního postupu zavádí Lisabonská smlouva také ZVLÁŠTNÍ LEGISLATIVNÍ POSTUP (čl. 289 odst. 2, čl. 297 odst. 1 SFEU), a to sice pro specifické případy, které jsou stanoveny Smlouvami, a kdy legislativní akty jsou přijímány Radou za účasti EP nebo EP za účasti Rady. Zároveň platí, že při splnění přísných podmínek je možné změnit zvláštní legislativní postup na řádný (čl. 48 odst. 7 SEU).

Pokud se nejprve zaměříme na první situaci, kdy *legislativní akt je zvláštním legislativním postupem přijímán Radou za účasti EP*, tak účast se prakticky realizuje buď konzultováním nebo souhlasem EP. **Konzultace EP** byla již zavedena Římskými smlouvami, nicméně stálým posilováním kompetencí EP se konzultace stala méně využívanou na úkor většího zapojení EP do rozhodovacích procesů. Nicméně i Lisabonskou smlouvou byly zachovány nečetné záležitosti, kde si chtějí členské státy ponechat širokou kontrolu. Je to například harmonizace nepřímých daní (čl. 113 SFEU). Je nutno zdůraznit, že ačkoliv Rada při konzultování EP nemusí brát na názor EP žádný ohled, nesmí však tato skutečnost vést k tomu, že Rada přijme návrh před tím, než se EP vyjádří. Hrozí zde neplatnost takového aktu<sup>88</sup>. Na druhé straně ani EP nesmí svého práva zneužívat a odkládat vyjádření svého názoru na neurčito<sup>89</sup>. Jestliže Rada po obdržení názoru EP v návrhu učiní významné změny, musí požádat EP o konzultaci znovu<sup>90</sup>. Nemělo by se ani zapomínat, že kromě obligatorních konzultací daných Smlouvou mohou probíhat i konzultace fakultativní, zavedené v praxi, jelikož neexistuje žádná překážka k tomu, aby EP byl povzbuzován k vyjádření svého názoru i nad rámec případů *expressis verbis* zakotvených ve Smlouvě<sup>91</sup>. Co se týče **souhlasu EP**, tak ten byl zaveden až Jednotným evropským aktem pro situace, kdy EP měl mít významnou pozici srovnatelnou s Radou. Má zde právo veta, což je podobné na řádný legislativní postup

---

<sup>88</sup> 138/79 Roquette Frères v. Council [1980] ECR 3333, body 33-37, 139/79 Maiyena v. Council [1980] ECR 3393, body 34-38.

<sup>89</sup> C-65/93 Parliament v. Council [1995] ECR I-643, body 21-28.

<sup>90</sup> C-388/92 Parliament v. Council [1994] ECR I-2067, bod 17, neplatí to však u změn technického rázu či odpovídající změnám, které požadoval EP, viz 41/69 ACF Chemiefarma v. Commission [1970] Rec. 661, body 68-70.

<sup>91</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007, s. 57.

(ex spolurozhodování), ale na rozdíl od něj není možné v návrhu činit žádné změny. Neprobíhá zde žádná interakce mezi Radou a EP. Rada schválí jednotnou pozici, se kterou EP buď vysloví souhlas, nebo ji odmítne. Souhlas EP je vyžadován např. u některých otázek Evropské centrální banky (čl. 127 odst. 6 SFEU), dále když Rada přijímá ustanovení týkající se všeobecných a přímých voleb do EP (čl. 223 odst. 1 SFEU) či přijímání víceletého finančního rámce Radou (čl. 312 odst. 2 SFEU).

Co se týče druhé situace, kdy *legislativní akt je přijímán zvláštním legislativním postupem EP za účasti Rady*, tak tyto situace jsou méně časté než výše uvedené. Jedná se např. o situaci, kdy EP z vlastního podnětu přijímá formou nařízení úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů, přičemž se vyžaduje stanovisko Komise a souhlas Rady (čl. 223 odst. 2 SFEU). Podobně formou nařízení EP určuje statut a obecné podmínky výkonu funkce Evropského veřejného ochránce práv a i zde se vyžaduje stanovisko Komise a souhlas Rady (čl. 228 odst. 4 SFEU) či stanovení pravidel pro výkon vyšetřovacího práva (čl. 226 SFEU).

Na závěr této podkapitoly se jeví vhodné zmínit, že ani **Lisabonská smlouva neposkytla EP právo legislativní iniciativy**, takže zůstává zachován stav (od Maastrichtské smlouvy), kdy EP může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby vhodný návrh předložila (čl. 225 SFEU). Komise nemusí žádosti vyhovět, nicméně je zde evidentní snaha o rozumnou dohodu, a proto se toto pravomoc blíží skutečnému právu na legislativní iniciativu. Na druhé straně však **Lisabonská smlouva dala EP již dlouho požadované právo iniciovat jednání o změnách primárního práva** (čl. 48 SEU).

### **3.2 Rozpočtová pravomoc**

Podobně jako u ostatních aktivit EU se i zde pravomoci EP silně prolínají s pravomocemi Komise a Rady. Avšak toto neplatilo vždy, neboť procedura přijímání rozpočtu se v čase vyvíjela. Na počátku byla v Římských smlouvách zakotvena pouze jedna pravomoc, a to sice z vážných důvodů odmítnout rozpočet jako celek. Parlamentní pozice však byla posílena první a druhou smlouvou o rozpočtových ustanoveních (1970 a 1975), které umožnily EP podílet se i na změnách struktury výdajů. Ovlivňovány však mohly být pouze nepovinné výdaje, u povinných výdajů konečné rozhodnutí držela stále Rada. Za povinné výdaje se označovaly ty, které vyplývaly povinně ze SES nebo z aktů přijatých na jejím základě a jednalo se především o výdaje v oblasti zemědělské politiky. Nepovinné výdaje byly zastoupeny především strukturálními fondy a výzkumem.

Co se týče samotného procesu přijímání rozpočtu (v jeho podobě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost), tak na počátku byl předběžný návrh rozpočtu od Komise, která v něm zapracovala požadavky z ostatních institucí. Tento návrh byl po schválení Radou předložen EP a mohlo začít první čtení. V něm byla pravděpodobnost, že návrh bude přijat, velmi nízká, protože EP měl možnost u nepovinných výdajů návrh rozpočtu pozměnit, u povinných pouze doporučit změny návrhu Radě. Takto pozměněný rozpočet se odeslal Radě. Ta u nepovinných výdajů mohla změny přijmout, u povinných bylo třeba výslovného souhlasu s doporučeními EP, aby ty platily. Následně v druhém čtení změněný návrh Rady posuzoval opět EP. Tehdy již povinné výdaje nemohl nijak ovlivnit, avšak u nepovinných výdajů měl naopak poslední slovo EP, který mohl činit změny dle své vůle. V rámci druhého čtení rovněž mohla nastat situace, že rozpočet bude odmítnut z vážných důvodů jako celek, a pak se celá procedura vracela zpět a Komise podala nový předběžný návrh. V opačném případě rozpočet EP definitivně schválil a jeho předseda učinil o tomto prohlášení. Kromě výše uvedeného formálního postupu bylo skutečností, že probíhaly ještě jednání tzv. „trialogu“, kde se představitelé všech tří zainteresovaných institucí snažili dojít k dohodě usnadňující přijetí rozpočtu. Je více než zřejmé, že za těchto podmínek se velmi komplikovaný postup, jak byl přijímán rozpočet, stával i pro informovanou veřejnost netransparentním, což legitimitě rozpočtu zcela určitě nemohlo prospívat.

**Lisabonská smlouva** se snaží na výše uvedené problémy reagovat, a díky ní podařilo zrealizovat mnohá zlepšení v oblasti přijímání rozpočtu EU. Zejména jde o to, že se **ruší rozdělení výdajů na nepovinné a povinné**, díky čemuž EP získává právo rozhodovat spolu s Radou o všech výdajích. Další novinkou je, že bude probíhat **pouze jedno čtení** oproti dřívější možnosti až třech. A dále, jestliže se Rada a EP na struktuře výdajů neshodnou, bude ustaven **dohodovací výbor**.

Proces přijímání rozpočtu EU je v současnosti upraven čl. 314 a násl. SFEU. Je stanoveno, že Komise předkládá návrh rozpočtu (v němž zapracovala požadavky ostatních institucí) EP a Radě nejpozději 1. září roku předcházejícímu rozpočtovému, přičemž Rada přijme svůj postoj k návrhu rozpočtu a postoupí jej EP nejpozději 1. října. Jestliže ve lhůtě 40 dnů od tohoto postoupení EP schválí postoj Rady nebo nepřijme žádné usnesení, tak je rozpočet přijatý. Jiná situace nastává, když EP přijme změny většinou hlasů všech svých členů, pak je změněný návrh postoupen Radě a Komisi a je svolána předsedou EP dohodovací výbor. Tento výbor je složen z členů (či zástupců) Rady a stejného počtu zástupců EP, přičemž jejich úkolem je dosáhnout dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady (nebo jejich zástupců) a většinou zástupců EP, a to do 21 dnů od svolání. Komise se účastní jednání



výboru a působí jako mediátor snažící se sblížit postoje obou stran. Nedohodne-li se dohodovací výbor ve lhůtě (21 dnů) na společném návrhu, pak předloží Komise nový návrh rozpočtu. V opačném případě, když se podaří ve lhůtě dohodnout na společném návrhu, pak mají EP a Rada ode dne této dohody 14 dní na to, aby společný návrh schválily. Načež ve zmíněné lhůtě 14 dnů mohou nastat tyto varianty(čl. 314 odst. 7 SFEU):

- a) EP i Rada schválí společný návrh nebo nepřijmou žádné rozhodnutí, nebo jestliže jeden z těchto orgánů společný návrh schválí, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, pokládá se rozpočet za přijatý v souladu se společným návrhem, nebo
- b) EP, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, i Rada společný návrh zamítnou, nebo pokud jeden z těchto orgánů společný návrh zamítne, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, předloží Komise nový návrh rozpočtu, nebo
- c) EP, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, zamítne společný návrh, zatímco Rada jej schválí, předloží Komise nový návrh rozpočtu, nebo
- d) EP schválí společný návrh, zatímco Rada jej zamítne, pak může EP, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů, ve lhůtě 14 dnů ode dne zamítnutí Radou rozhodnout o potvrzení všech nebo některých změn před dohodovacím výborem. Není-li některá změna EP potvrzena, zachová se postoj dohodnutý dohodovacím výborem k rozpočtové linii, která je předmětem změny. Rozpočet se na tomto základě pokládá za přijatý s konečnou platností.

Z dřívějšíka zůstalo zachováno užitečné ustanovení, že EP na základě doporučení Rady uděluje každoročně Komisi **absolutorium** za plnění rozpočtu. Za tímto účelem Rada a poté EP přezkoumávají závěrečný účet, rozvalu a hodnotící zprávu Komise a dále výroční zprávu Účetního dvora, k níž jsou připojeny odpovědi kontrolovaných orgánů (čl. 319 odst. 1 SFEU). Další novinkou, kterou zavedla Lisabonská smlouva je **zakotvení finančních rámců** a jejich přijímání **do primárního práva** (čl. 312 SFEU). Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost jeho zakotvení chybělo a vycházelo se z interinstitucionálních dohod mezi orgány. Finanční rámce (či jinak perspektivy) se objevily na konci 80. let v rámci snahy o stabilizaci rozpočtové situace ve Společenství. Jsou přijímány na víceleté období a na každý rok tohoto období určují maximální strop výdajů. Poslední rámec byl schválen po dlouhých jednáních v prosinci 2005, je platný pro období 2007-2013 a celkové výdaje unie pro toto období jsou omezeny na 864 miliard Eur<sup>92</sup>. Klíčové postavení při přijímání rámců (ve formě nařízení) má Rada, která však potřebuje souhlas EP, přičemž platí že Evropská rada může přijmou

---

<sup>92</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec EU*. Praha: Linde, 2007, s. 37.

jednomyslně rozhodnutí, jenž umožní Radě přijímat výše zmíněné nařízení kvalifikovanou většinou (čl. 312 odst. 2 SFEU).

### **3.3 Kontrolní pravomoc**

Stěží bychom mohli v demokratickém systému nalézt parlament, který by neměl pravomoc kontrolovat exekutivní složku moci, a to zejména z hlediska, zda je tato moc vykonávána efektivně a v souladu s právem. Nejinak je tomu i u EP, avšak jeho pozice coby kontrolora je ztížena faktem, že výkonná moc je distribuována mezi více institucí. Ač se to může zdát paradoxní, tak nejširší kontrolní pravomoci jsou vůči Komisi (což Lisabonská smlouva jen zvýraznila), která však disponuje relativně malou výkonnou mocí. Naproti tomu nejvýznamnější výkonnou pravomoc ve věcech EU mají národní vlády, avšak vůči nim je kontrola EP velmi slabá. Prakticky totéž se dá říci o kontrole Rady a Evropské rady.

Jak již bylo zmíněno, tak **nejsilnější pozici při kontrole má EP vůči Komisi**. Tato skutečnost je podpořena faktem, že díky Lisabonské smlouvě došlo již k výslovnému zakotvení odpovědnosti Komise jako sboru EP (čl. 17 odst. 8 SEU). EP může vyslovit **nedůvěru Komisi** (čl. 17 odst. 8 SEU, čl. 234 SFEU), přičemž návrh musí podat alespoň jedna desetina poslanců (čl. 107 jednacího řádu EP). Samotné hlasování může přijít teprve 3 dny po návrhu, aby se zabránilo unáhlenostem. Pro odvolání je zapotřebí, aby návrh na vyslovení nedůvěry byl přijat většinou dvou třetin odevzdaných hlasů a většinou všech členů EP (čl. 234 SFEU). Dosud nebyla nedůvěra Komisi vyslovena, nicméně nejbližší tomu byla Santerova Komise, jenž raději podala sama před hlasováním demisi v březnu 1999. Celá situace ukázala, že hrozba vyslovení nedůvěry není jen prázdné gesto a vedla k faktickému posílení EP v institucionální struktuře<sup>93</sup>. Snaha o zlepšení vztahu obou institucí se odrazila v přijetí dohody upravující vzájemné vztahy EP a Komise<sup>94</sup>, kde je zakotvena i možnost vyslovení nedůvěry jednotlivým komisařům, což má za následek, že předseda Komise zvaží setrvání dotyčného komisaře v jeho funkci. V případě zachování komisaře v jeho pozici, předseda Komise podává EP sdělení, proč tak učinil. Toto ustanovení dohody je považováno za značně diskutabilní a neodpovídající primárnímu právu.

---

<sup>93</sup> Nicméně EP by neměl využívat svého práva k nátlaku na Komisi k prosazení svých vlastních zájmů, protože k tomu má právo podat žalobu na neplatnost. Viz C-70/88 European Parliament v. Council [1990] ECR I-2041, bod 19.

<sup>94</sup> Framework agreement on relations between the European Parliament and the Commission z dubna 2001, přičemž novelizované znění z května 2005 je i součástí jednacího řádu EP jako příloha XIV.

EP rovněž vykonává částečnou kontrolní pravomoc při **ustavování nové Komise**. Zde došlo ke změnám a posílení postavení EP díky Lisabonské smlouvě, která jen potvrdila trend započatý Maastrichtskou smlouvou a smlouvou z Nice. Doposud platilo, že Rada zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád určila kvalifikovanou většinou osobu, kterou zamýšlela jmenovat předsedou Komise, přičemž toto určení vyžadovalo schválení EP (prostou většinou). Lisabonská smlouva však provedla změnu v tom smyslu, že *Evropská rada dnes navrhuje* (po náležitých konzultacích a s přihlédnutím k volbám do EP) EP kandidáta na funkci předsedy Komise, přičemž tohoto *kandidáta zvolí EP většinou hlasů všech svých členů*. Další novinkou je zakotvení *lhůty 1 měsíce* pro nového kandidáta Evropskou radou, pokud ten původní nezískal potřebnou většinu. Následující postup je ve srovnání s předchozí úpravou prakticky stejný. Rada vzájemnou dohodou se *zvoleným* (nikoliv již designovaným) předsedou přijme seznam dalších osob, které navrhuje jmenovat členy Komise. Následně Komise jako sbor podléhá schválení EP a na základě tohoto schválení jmenuje Evropská rada Komisi kvalifikovanou většinou (čl. 17 odst. 7 SEU).

EP jako celek, tak i jednotliví poslanci mají právo interpelovat Komisi tj. klást jí písemné či ústní otázky, na které musí odpovědět (čl. 230 SFEU). Ústní otázky jsou zodpovězeny přímo během plenárního zasedání jedním z členů Komise, která je musí dostat alespoň týden dopředu. Písemné se zasílají Komisi po jejich schválení předsedou EP, přičemž prioritní musí být zodpovězeny do tří, avšak obvyčejné do šesti týdnů (čl. 115-117 jednacího řádu EP).

Mezi další možnosti, jak EP realizuje svou kontrolní pravomoc patří povinnost Komise předložit každý rok měsíc před zahájením jeho zasedání **souhrnnou výroční zprávu** o činnosti EU (čl. 249 SFEU), která je následně projednávána na veřejném zasedání (čl. 233 SFEU). Tato zpráva obsahuje zvláštní kapitolu o vývoji sociální situace v EU (čl. 161 SFEU). Reformní smlouva zvětšila rozsah výroční zprávy z jenom bývalého Evropského společenství na činnost celé EU. Zatímco dříve bylo projednávání zprávy jedním z vrcholů roční práce EP, dnes již nemá velký význam vzhledem k posunu pravomocí EP. Dnes se mnohem důležitější jeví diskuse o **legislativním a politickém plánu Komise** vždy pro následující rok, při které mohou poslanci ovlivnit priority Komise (čl. 35 jednacího řádu EP). Rovněž EP kontroluje Komisi v rozpočtových věcech. Jednak se spolu s Radou podílí na **přijímání rozpočtu**, kdy dochází ke korigování jeho návrhu, který vytvořila Komise (zde výrazné změny v procesu přijímání díky Reformní smlouvě), a rovněž Komise odpovídá za jeho plnění, což se odráží v tom, že Komise musí každoročně získat od EP a Rady tzv. **absolutorium za plnění rozpočtu** (viz předchozí podkapitola). Nově je zakotveno, že Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku pravidelně konzultuje s EP a informuje ho vývoji

těchto politik. Zajišťuje, aby názory EP byly dostatečně brány v úvahu. EP může Radě a Vysokému představiteli klást dotazy a dávat jim doporučení (čl. 36 SEU). Do vstupu Reformní smlouvy v platnost zde klíčovou roli sehrávalo předsednictví a Komise.

Co se týče další instituce EU, a to sice **Rady**, tak zde EP má pouze výrazně omezené možnosti kontroly, protože členové Rady jako zástupci vlád členských států jsou odpovědni zejména svým národním parlamentům. Dalším důvodem je rovněž skutečnost samotného charakteru Rady a její stále se měnící složení, takže je obvykle obtížné určit, vůči komu se vlastně má kontrola vykonávat. Z výše uvedených důvodů sotva nalezneme v primárním právu zmínku o možnosti efektivní kontroly a ani Lisabonská smlouva tento stav nezměnila. Stále je stanoveno, že za podmínek, které jsou stanoveny v jednacím řádu Rady, může (tedy nikoliv musí) vystoupit před EP (totéž platí pro Evropskou radu, čl. 230 SFEU). Na druhou stranu si už EP prosadil alespoň minimální míru kontroly, ač stále je to jen na úrovni politického příslibu<sup>95</sup>, díky čemuž může od roku 1973 interpelovat Radu podobným způsobem jako u Komise (čl. 117 jednacího řádu EP). Podobně na základě vzájemné dohody na počátku každého předsednictví předstupuje jeho hlavní představitel před EP a definuje své hlavní priority pro dalších šest měsíců, přičemž na konci je při stejné proceduře předsednictví zhodnoceno. V obou případech poslanci kladou dotazy a je vedena diskuse.

Z výše nastíněného je patrné, že EP si zachoval vůči Radě i po Lisabonské smlouvě minimální kontrolní pravomoci, avšak prakticky totéž se dá říci o **kontrole Evropské rady**, která je považována za instituci s nejvýraznějším mezivládním charakterem. Zde jsou vztahy obou institucí založeny především na politických dohodách<sup>96</sup>. Každé zasedání Evropské rady začíná projevem předsedy EP, který účastníky summitu seznámí s náhledem poslanců na projednávané záležitosti. Následně probíhá krátká diskuse, načež předseda jednání opouští. Po ukončení summitu Evropská rada podává EP zprávu (čl. 15 odst. 6 SEU), což dělá předseda Evropské rady ústně na plenárním zasedání. Poté následuje diskuse spojená s otázkami poslanců. Lisabonská smlouva vypustila dosavadní každoroční předkládání písemné zprávy o pokroku, kterého EU dosáhla.

EP vykonává kontrolní pravomoci i vůči některým dalším institucím, přičemž Lisabonská smlouva zde nepřinesla až na výjimky žádných změn. V důsledku toho je EP stále konzultován při jmenování prezidenta, viceprezidenta a členů Výkonné rady **Evropské centrální banky** (čl. 283 odst. 2 SFEU). Prezident této banky předkládá zprávu mimo jiné EP, který na jejím základě může zahájit obecnou rozpravu, a rovněž může být (spolu s dalšími

---

<sup>95</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 153.

<sup>96</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec EU*. Praha: Linde, 2007, s. 47.

členy Výkonné rady) konzultován příslušnými výbory EP (čl. 284 odst. 3 SFEU). EP je konzultován Radou i při jmenování členů **Účetního dvora** (čl. 286 odst. 2 SFEU). EP volí (dříve jmenuje) **Veřejného ochránce práv** (čl. 228 odst. 2 SFEU), který v jistém smyslu doplňuje a posiluje kontrolní pravomoci EP. Jediným změnou, kterou přinesla Lisabonská smlouva je fakt, že EP získal právo nevýznamně se podílet na jmenování soudců soudního dvora a generálních advokátů. Ti jsou nadále jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států, ale nově po nezávazné konzultaci se sedmičlenným výborem, jehož jednoho člena navrhuje EP (čl. 253 a 255 SFEU).

Nástrojem, kterým může EP rovněž realizovat svou kontrolní pravomoc je **dočasná vyšetřovací komise** (čl. 226 SFEU), která zkoumá porušení unijního (před Lisabonskou smlouvou komunitárního) práva či nesprávného úředního postupu kromě případů, které jsou předmětem dosud neukončeného soudního řízení. Změnou, kterou přinesla Lisabonská smlouva je skutečnost, že pravidla pro výkon vyšetřovacího práva si stanoví EP sám po obdržení souhlasu Rady a Komise (čl. 226 pododst. 3 SFEU) oproti dřívějšímu, kdy se vyžadovala jejich společná dohoda. Ostatní instituce a členské státy jsou povinny při vyšetřování spolupracovat (čl. 4 odst. 3 SEU). Vyvrcholením činnosti dočasné vyšetřovací komise je předložení zprávy (čl. 226 pododst. 2 SFEU), která pouze politickou váhu. Významným prvkem, který napomáhá realizaci kontrolní pravomoci EP je i **petiční právo** (čl. 227 SFEU), které umožňuje každému občanu EU a každé fyzické osobě s bydlištěm nebo právnické osobě se sídlem v členském státě předkládat petice EP ve věcech, které se jich přímo dotýkají a spadají do oblasti činnosti EU. Lisabonská smlouva odstranila značně diskutabilní stav, kdy podle dřívějšího znění primárního práva mohl EP přijímat pouze petice týkající se oblasti činnosti tehdejšího Společenství, ale v reálu rozporně s primárním právem přijímal petice týkající se činnosti celé EU<sup>97</sup>. Bohužel ani Lisabonská smlouva nezakotvila užitečnou možnost podávání petic osobami, které nemají sídlo či bydliště v EU, ačkoliv jednací řád EP tuto možnost nevyklučuje (čl. 201 odst. 13 jednacího řádu EP) a dostává se do rozporu s primárním právem.

Kontrolní pravomoc EP však neprobíhá pouze výše zmíněnými politickými prostředky. EP je vybaven i několika **nástroji právními**, mezi nimiž zaujímají klíčové postavení zejména fakt, že EP patří mezi privilegované žalobce, jak při podávání žaloby na neplatnost (čl. 263 pododst. 2 SFEU), tak i u žaloby na nečinnost (čl. 265 1. pododst. SFEU). Tyto možnosti však neměl EP od svých počátků, ale byly vlastně vyvzdorovány v řadě právních sporů s ostatními

---

<sup>97</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec EU*. Praha: Linde, 2007, s. 22.

institucemi. Teprve postupně se tyto rozsudky Evropského soudního dvora (z nichž ty klíčové zmíním v kapitole 3.5) promítaly do postavení EP v primárním právu. Lisabonská smlouva je přínosná pro EP tím, že rozšiřuje okruh institucí, jejichž akty resp. jejich nečinnost mohou být výše zmíněnými žalobami EP napadnuty. Konkrétně se jedná Evropskou radu, Evropskou centrální banku (u žaloby na nečinnost), ale i agentury a jiné orgánů EU.

### **3.4 Ostatní pravomoci a úkoly**

Další z pravomocí, kterou disponuje prakticky každý parlament a samozřejmě je tomu nejinak u EP, je **poradní pravomoc**. Ta spočívá v oprávnění vyjadřovat se ke všem otázkám týkajícím se EU a přijímat k nim nezávazné podněty či usnesení, jimiž vyjadřuje EP svůj postoj či vyzývá k činnosti ostatní instituce EU, ale i třeba národní vlády<sup>98</sup>. Zmíněná pravomoc dosud není přímo zakotvena v primárním právu, avšak díky Lisabonské smlouvě je ji možno nepřímou dovozovat z konzultační funkce EP (čl. 14 SEU), a rovněž ze skutečnosti, že EP je instituce, která přímo zastupuje občany EU (čl. 10 odst. 2 SEU). Z výše nastíněného postavení EP jako jediného voleného orgánu EU vyplývá i skutečnost, že adresáti těchto nezávazných podnětů je nemohou zcela ignorovat (viz zásada loajální spolupráce Unie a členských států – čl. 4 odst. 3 SEU, loajální spolupráce orgánů EU – čl. 13 odst. 2 SEU), ale prakticky budou mít největší dopad na Komisi, která se opírá o důvěru EP.

**Oblast vnějších vztahů** je záležitostí především Rady (a potažmo členských států), přičemž EP se svými pravomocemi zde sehrává spíše vedlejší roli, a to při uzavírání mezinárodních smluv (vnějších dohod). *Souhlas EP* se vyžaduje zejména u dohod o přidružení, dohody o přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech, dohody mající významný dopad na rozpočet EU či nově u dohod v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný legislativní postup, nebo zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas EP (čl. 218 odst. 6 SFEU). *Konzultace EP* je nutná v případě ostatních dohod, přičemž platí, že dohod z oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky není zapojen (čl. 218 odst. 6 SFEU). *Souhlas EP*, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, je také zapotřebí pro přijetí každého státu do EU (čl. 49 SEU). Lisabonská smlouvou zakotvila nový institut vystoupení z Unie, kde se rovněž vyžaduje *souhlas EP* (čl. 50 SEU). Velmi významným se jeví oprávnění EP si vyžádat závazný posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami (čl. 218 odst. 11 SFEU), které však již bylo zakotveno Smlouvou z Nice. Pokud bychom chtěli

---

<sup>98</sup> 230/81 Luxembourg v. Parliament [1983] ECR 255, bod 39.

zhodnotit dopad Lisabonské smlouvy na pravomoci EP v této oblasti, tak je možno říci, že došlo k mírnému posílení EP v této oblasti, např. EP je již zapojen do společné obchodní politiky ( čl. 207 SFEU) či rozšíření situací, kdy je zapotřebí jeho souhlas.

### 3.5 Významná historická judikatura

#### 3.5.1 Význam judikatury Soudního dvora obecně pro evropské právo

Evropské soudy mají za úkol **nalézat právo**, což znamená aplikovat psané a nepsané právní normy na konkrétní případy v řízení před soudy. V zásadě však při plnění této úlohy netvoří právo, ale aplikují již existující v konkrétní případě. Je však nepopiratelné, že rozhodovací činnost Soudního dvora (potažmo také Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu) zásadním způsobem přispívá k rozvoji komunitárního práva<sup>99</sup>. Hlavním důvodem je skutečnost, že komunitární právo v mnoha svých ustanoveních obsahuje **mezery**, popř. je dosti obecně formulované, a tak se otvírá prostor Soudnímu dvoru k jeho vlastní tvůrčí činnosti. Soudce se totiž nemůže spokojit s tím, že existuje mezera, a tak být nečinný. V důsledku toho Soudní dvůr svým způsobem dotváří kodifikované i nekodifikované právo tím, že svou konkrétní činností **doplňuje a obohacuje jednotlivé právní instituty**<sup>100</sup>. Navíc je zřejmé, že Soudní dvůr ve skutečnosti **vytváří i právní instituty úplně nové** (např. zásada přímého účinku, aplikační přednosti či koncept odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením komunitárního práva). Soudce vlastně rozvíjí existující právní řád koncepční systematickou činností, která je v souladu s právním systémem. Je však zajímavé, že podle Soudního dvora se jedná formálně pouze o výklad existujícího komunitárního práva, nikoliv o vytváření nových právních institutů. Je ovšem patrné, že tato klíčová rozhodnutí Soudního dvora jsou fakticky pramenem práva díky svému obsahu<sup>101</sup>. Soudce tak vstupuje v určité smyslu do role institucionalizovaného „legislátora“, aby mohlo být spravedlivě a systémově rozhodnuto<sup>102</sup>. Zda je či není rozhodnutí Soudního dvora pramenem práva, je však nutno odlišit od otázky, zda jsou tyto rozhodnutí soudním precedentem či nikoliv. Je patrné, že ačkoliv lze dovodit závaznost judikatury Soudního dvora k ostatním soudům na národní a komunitární úrovni,

---

<sup>99</sup> V této práci je zachováván zažitý termín komunitární právo ve smyslu té části práva EU, jenž vzniká v rámci oblastí, kde se uplatňuje princip supranacionality.

<sup>100</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 244.

<sup>101</sup> KARZEL, David. *Evropský soudní dvůr – právní rukověť*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 84.

<sup>102</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 244.

**precedent** jako formální pramen práva, jak jej známe v angloamerickém právním systému, se v **komunitárním právu nevyvinul** z několika důvodů<sup>103</sup>:

- komunitární právo je systémem psaného práva,
- odlišná struktura rozhodnutí Soudního dvora od angloamerických soudů,
- neexistence vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi Soudním dvorem a národními soudy.

Nastíněné skutečnosti jasně ukazují, že praxe soudního precedentu tak typického pro common law, se u Soudního dvora neuplatňuje. Spíše je možno hovořit v souvislosti s judikaturou Soudního dvora jako o **konstantní judikatuře soudní**<sup>104</sup>. Ta se vyznačuje relativní stabilitou, aniž vede k formální závaznosti. Tato stabilita však neznamena nehybnost, protože **judikatura** Soudního dvora je **typická svou dynamičností a evolutivním charakterem**, což se projevuje tím, že se nebrání dalšímu rozvoji, obohacování a změnám v souvislosti s evropskou integrací a rozvojem evropského práva. Díky tomu mohou evropské soudy změnit svůj názor a opustit předchozí postoj, i když se skutkové a právní okolnosti nezměnily<sup>105</sup>.

Výše uvedená fakta zjevně naznačují, jak zásadní úlohu Soudní dvůr při prohlubování evropské integrace sehrává a sehrával. Proto se jeví zvláště vhodné v následujícím textu se zmínit o klíčových rozsudcích Soudního dvora ve vztahu k EP, které předjímaly (a bezpochyby umožnily) jeho silné postavení v současnosti.

### **3.5.2 Roquette Freres (Izoglukóza) 138/79**

Procedura konzultace byla první legislativní procedurou, které se účastnil EP. Zatímco Pařížská smlouva nezapojila Shromáždění (EP) do legislativního procesu, tak Římské smlouvy to již učinily, avšak stanovily velmi málo procesních ustanovení upravujících konzultaci. Pouze ve vybraných oblastech úpravy stanovily, že Rada na návrh Komise a po konzultaci EP přijme právní akt. Strohá ustanovení Smluv učinily z konzultace laboratoř ke zkoumání, jak se instituce přizpůsobí této situaci, jakým směrem se bude rozvíjet a hlavně, jak se ESD vypořádá s nedostatečným podkladem v primárním právu<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007, s. 112.

<sup>104</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007, s. 113.

<sup>105</sup> TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 245.

<sup>106</sup> DUMBROVSKÝ, Tomáš. Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu. *Jurisprudence*, 2006, ročník XXIV, č. 2, s. 18.



V případě, který vešel do historie jako případ Izoglukóza, se francouzská společnost SA Roquette Freres, výrobce izoglukózy domáhala určení neplatnosti nařízení Rady (EHS) č. 1293/79. Na straně Rady vstoupila do řízení Komise, na straně zmíněné francouzské společnosti EP. Podstatou problému bylo, že v říjnu 1978 zrušil ESD nařízení o izoglukóze (č. 1111/77) pro porušení obecného principu rovnosti (mezi výrobcí cukru a izoglukózy), která byla specificky vyjádřena zákazem diskriminace v tehdejší čl. 40 odst. 3 SEHS. Výrobcům izoglukózy byla ukládána zjevně větší zátěž. Komise s maximálním spěchem se snažila zrušené nařízení nahradit, protože od počátku července 1979 začínal nový rok trhu s cukrem a bylo třeba narovnat rozdíly mezi výrobcí cukru (pro ně existovalo nařízení 3330/74) a výrobcí izoglukózy, kteří se ocitli díky zrušení nařízení v nerovném postavení na obdobném trhu.

Komise 7. března 1979 návrhem zahájila legislativní proces a již 19. března požádala Rada EP o stanovisko na jeho dubnovém zasedání. Ačkoliv předseda EP neprodleně postoupil návrh příslušným výborům (zemědělskému a rozpočtovému), tak EP na květnové schůzi (11. května) vrátil návrh usnesení zpět zemědělskému výboru k jeho přepracování, přičemž šlo o poslední zasedání před přímými volbami (17. července 1979). Situace by nemusela být ztracena, protože mimořádnou schůzi bylo možno svolat na návrh většiny členů EP, Rady či Komise, jak upozornil i rozšířené předsednictvo EP. Rada však 25. června 1979 přijala nařízení (č. 1293/79), aniž by čekala na stanovisko EP, a to dokonce zmínila v preambuli onoho nařízení. Důsledky na sebe nenechaly dlouho čekat.

Při projednávání případu před ESD Rada nepopírala, že konzultace EP je nezbytnou procedurální podmínkou, avšak za daných okolností EP svým vlastním jednáním znemožnil splnění této podmínky, a proto se nemůže dovolávat jejího porušení (bod 35). Toto však ESD odmítl s tím, že Rada nevyužila všechny možnosti, jak získat stanovisko EP, zejména svolat mimořádné zasedání EP, jež vyplývalo z tehdejšího čl. 196 SEHS, a to dokonce na tuto možnost byla upozorněna předsednictvem EP dokonce dvakrát (bod 36). Dále ESD vyzdvihl (což je z hlediska EP na tomto rozsudku nejzásadnější), že:

- **konzultace** představuje prostředek, který EP **umožňuje účinně se podílet na legislativním procesu** Společenství,
- konzultace je **stěžejním prvkem institucionální rovnováhy** požadované Smlouvou,
- na úrovni Společenství **odráží**, byť v omezeném rozsahu, **základní demokratickou zásadu**, podle které se **lid účastní výkonu moci prostřednictvím voleného zastupitelského sboru**,

- **náležitá konzultace** EP v případech vymezených Smlouvou je tak **podstatnou formální náležitostí**, jejíž nedodržení způsobuje neplatnost dotyčného aktu (vše bod 33),
- dodržení požadavku **konzultace znamená vyjádření postoje EP**, což **není splněno** tím, že si Rada **pouze vyžádá** stanovisko (vše bod 34)

K výše uvedenému (zejména první odrážce) je nutno dodat, že **ESD**, tak **označil EP za legislativní instituci, a nejenom za poradní a konzultativní orgán.**

Samotná skutečnost, že zmíněné nařízení č. 1293/79 bylo zrušeno, je možno považovat pro EP za naprosto vedlejší věc. Klíčovou se stala skutečnost, že v důsledku rozsudku Izoglukóza získal EP **zdržovací pravomoc**<sup>107</sup>. Což znamená, že EP může odkládat podání svého stanoviska a přimět Radu jednající pod časovým tlakem přistoupit na alespoň některé z navrhovaných změn. Na druhou stranu je nutno říci, že situací, kdy je Rada pod tlakem na rychlé přijetí legislativního aktu, je relativně málo. Navíc se Rada nenechala rozsudkem nijak vyvést z míry. Často se snažila dosáhnout politické dohody o legislativním návrhu, a poté jen čekala na doručení stanoviska EP, aby dostala právu. Bylo zjevné, že EP musí postupovat jinak a prosadit svou posílenou pozici přes Komisi. Proto přijal **nový jednací řád**, kde úpravou **pravidla 69** zachytil novou strategii v proceduře konzultace, kterou je schématicky možno popsat takto:

1. Komise připraví návrh a postoupí jej Radě, která požádá EP o stanovisko.
2. EP využívá možnosti dané mu rozsudkem Izoglukóza a upravené pravidlem 69 jednacího řádu EP. Navrhne změny k návrhu Komise a požádá ji o názor.
3. Komise informuje EP, zda zahrne jeho změny do svého návrhu nebo nikoliv.
4. Pokud Komise odmítne zahrnout změny, na kterých EP trvá, může EP oddalovat podání stanoviska do doby, než se s Komisí nedohodne na kompromisním řešení.
5. Pokud Komise změní svůj návrh zahrnutím změn navržených EP, pak musí Rada, pokud chce vetovat návrhy EP, hlasovat jednomyslně.

EP získal de facto **právo podmíněného veta**. Nicméně výhody nové strategie v proceduře konzultace byly negovány tam, kde Rada hlasovala jednomyslně – ať už na základě Smluv nebo jako důsledek Lucemburského kompromisu<sup>108</sup>.

Z výše nastíněného je zřejmé, že si EP díky případu Izoglukóza v rámci procedury konzultace získal velmi silné pozice, což mohlo svádět k jejich zneužívání. Bylo tedy nutné stanovit

<sup>107</sup> DUMBROVSKÝ, Tomáš. Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu. *Jurisprudence*, 2006, ročník XXIV, č. 2, s. 18.

<sup>108</sup> Tamtéž, s. 19.

**meze izoglukózskeho principu**<sup>109</sup>. Stalo se to tak v **případu Všeobecné tarifní preference C-65/93**. Podstatou bylo, že EP podal žalobu na vyslovení neplatnosti nařízení Rady č. 3917/92 týkajícího se všeobecných tarifních preferencí. Opět se jednalo o urgentní případ, protože nařízení mělo platit od 1. ledna 1993 a Komise předložila návrh Radě v polovině října 1992. Legislativním základem byl tehdejší čl. 113, který nevyžadoval konzultaci EP. Již z dřívější judikatury ESD bylo známo, že otázka všeobecných tarifních preferencí spadá v zásadě do úpravy společné obchodní politiky. Navzdory tomu byl za legislativní základ zvolen vedle tehdejšího čl. 113 i tehdejší čl. 43 SEHS, který stanoví konzultaci EP. Rada požádala písemně EP o aplikaci urgentní procedury, načež EP rozhodl, že věc bude projednávána touto procedurou 20. listopadu. Avšak výbor pro rozvoj požádal o prodloužení lhůty k projednání, takže návrh měl být nakonec projednáván v polovině prosince na poslední schůzi EP v roce 1992. Během tohoto plenárního zasedání bylo navrženo skupinou poslanců předčasné ukončení schůze, s čímž EP vyslovil souhlas a nic dalšího se již neprojednávalo. Rada na základě telefonického dotazu zjistila, že mimořádné jednání EP nebude možno svolat. A tak Rada přijala dotčené nařízení 21. prosince 1992.

Před ESD pak Rada argumentovala mimořádností okolností, kdy nepřijetím aktu by vzniklo legislativní vakuum, které by mohlo poškodit vztahy s rozvojovými státy. Dále uvedla, že tehdejší čl. 43 mohl být jako zmocňovací ustanovení vynechán, a EP tak nemusel být vůbec konzultován. Nakonec bylo zdůrazněno, že Rada požádala o uplatnění urgentní procedury, a EP si byl tedy plně vědom důsledků nepřijetí svého stanoviska do konce roku 1992 (body 10, 13, 16, 17). Soud na výše uvedené argumenty sice reagoval tím, že zopakoval nejdůležitější body případu Izoglukóza (bod 21 a 22), nicméně právo být konzultován nemůže EP zneužívat. Rada plně informovala EP o důsledcích nepřijetí návrhu do konce roku 1992 (bod 24), přičemž EP vzal tyto informace plně v úvahu a jasně zamýšlel dát své stanovisko včas (bod 25). Přesto poslední schůzi ukončil před projednáváním předmětného návrhu a z důvodů, které neměly žádnou spojitost s tímto návrhem (bod 26). Tímto **EP porušil svoji povinnost upřímné spolupráce a nemůže se tak dovolávat nedodržení podstatných náležitostí konzultační procedury ze strany Rady** (body 27, 28).

### 3.5.3 Les Verts (Zelení) 294/83

Možnosti, že akt EP může být zrušen ESD pro neplatnost, nebo že sám EP může k ochraně svých prerogativ napadnout právní akt přijatý jinými evropskými institucemi, aby byl zrušen,

---

<sup>109</sup> DUMBROVSKÝ, Tomáš. Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu. *Jurisprudence*, 2006, ročník XXIV, č. 2, s. 20.

nebyly zde od počátku integrace. Jak pasivní, tak aktivní legitimace k žalobě na neplatnost jsou až výsledkem soudního aktivismu, kdy ESD tvoří právo namísto pouhé jeho interpretace<sup>110</sup>.

28. prosince 1983 podala nezisková organizace Les Verts – Parti Ecologiste žalobu proti EP podle tehdejšího čl. 173 SEHS. Jednalo se jí o vyslovení neplatnosti rozhodnutí předsednictva EP z 12. října 1982 o rozdělení příspěvků určených k přípravě dalších voleb do EP a rozhodnutí přijatého rozšířeným předsednictvem z 29. října 1983 o přijetí pravidel využití prostředků určených k úhradě výdajů politických uskupení, které se zúčastní evropských voleb do EP v roce 1984. Podstatou bylo, že se Les Verts cítila poškozená dle ní nespravedlivým rozdělením prostředků díky výše zmíněným aktům. Argumentovala řadou důvodů, mj. např. tím, že došlo k porušení obecné zásady rovnosti občanů před zákonem či tím, že předsednictvo EP zneužilo svou pravomoc užitím prostředků určených k úhradě výdajů politických uskupení k znovuzvolení členů EP, kteří již byli zvoleni v roce 1979. Avšak nakonec se ukázal jako hlavní důvod (vedoucím k zrušení obou aktů), že došlo k porušení čl. 7 odst. 2 Aktu o volbě do Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách z roku 1976, protože problém úhrady výdajů na volební kampaň nepatřil mezi těch několik málo bodů, které byly upraveny v Aktu. Proto za tehdejšího stavu práva Společenství náležel systém úhrady výdajů na volební kampaň a určení jeho prováděcích pravidel stále do pravomoci členských států (bod 54 a 55).

Ačkoliv EP neuplatnil žádný důvod nepřijatelnosti žaloby, který by se týkal podmínek z článku tehdejšího článku 173 SEHS, ESD přesto ověřoval, zda jsou tyto podmínky splněny:

- 1) Má ESD pravomoc rozhodnout o žalobě na neplatnost proti aktu EP?
- 2) Mají ono rozhodnutí (1982) a pravidla (1983) povahu aktů, které mají právní účinky vůči třetím osobám?
- 3) Dotýkají se tyto akty bezprostředně a osobně žalujícího sdružení?

Co se týče prvního bodu, tak ESD uznal, že v tehdejšího článku 173 SEHS se uvádějí pouze akty Rady a Komise, nicméně zdůraznil, že systém SEHS však má umožnit podat přímou žalobu proti „každému opatření přijatému orgány, které má právní účinky“, jak již měl ESD příležitost zdůraznit v rozsudku ze dne 31. března 1971 (Komise v. Rada, 22/70). EP nebyl výslovně uveden mezi orgány, jejichž akty mohou být napadeny, protože SEHS mu ve svém původním znění svěřovala pouze poradní pravomoci a politickou kontrolu, nikoliv pravomoc přijímat akty, jež mají vyvolávat právní účinky vůči třetím osobám (bod 24). Nicméně

---

<sup>110</sup> DUMBROVSKÝ, Tomáš. Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu. *Jurisprudence*, 2006, ročník XXIV, č. 2, s. 26.

Smlouvy se změnilly, a tak v oblastech jako je rozpočet a otázky související s organizací přímých voleb získal EP větší pravomoci a může sám přijímat právní akty (bod 22). Krom toho čl. 38 SESUO počítal s tím, že tam, kde měl EP od počátku pravomoc rozhodovat o závazných opatřeních, nejsou tyto akty v zásadě vyloučeny z žaloby na neplatnost. **ESD tak připustil možnost žalovat EP.**

Dále se ESD zabýval otázkou, zda se ono rozhodnutí (1982) a pravidla (1983) mají povahu opatření s právními účinky vůči třetím osobám. Shledal, že ano, protože upravují práva a povinnosti jak politických uskupení, která již byla zastoupena v EP od roku 1979, tak i uskupení, která se zúčastní voleb v roce 1984 (bod 27). Co se týče otázky, zda je Les Verts osobně dotčeno, tak ESD dospěl k závěru, že ano, protože opačný výklad, kdy by byly osobně dotčeny mohly být pouze politická uskupení už zvolená v roce 1979 by vedl ke vzniku nerovnosti v soudní ochraně mezi uskupeními soupeřícími ve stejných volbách (bod 36).

Co se týče rozhodnutí ve věci samé, tak jak již bylo výše zmíněno, obě rozhodnutí byly ESD zrušeny.

### **3.5.4 Evropský parlament v. Rada (Komitologie) 302/87**

EP podal žalobu proti Radě na vyslovení neplatnosti rozhodnutí Rady 87/373/EHS z roku 1987 upravující proceduru pro výkon na Komisi přenesené prováděcí pravomoci (komitologie), jež byla zakotvena Jednotným evropským aktem. ESD uvedl, že z přiznání pasivní legitimace v rozsudku Les Verts neplyne nutně nevyplývá souvislost mezi aktivní a pasivní legitimací (bod 5). Variantu, že by EP by mohl být aktivně legitimován jako nepriviligovaný žalobce (jako právnická osoba) ESD odmítl s tím, že EP nemá právní subjektivitu a navíc by EP nemohl splnit podmínky stanovené pro tyto žalobce (bod 9 a 10). ESD poukázal, že EP dostal v SEHS právo podat žalobu na nečinnost Rady a Komise podle tehdejšího čl. 175, který mluví obecně o institucích. Dále byl přístup EP k ESD zaručen jeho jednacím řádem umožňujícím jeho intervenci do řízení (tedy i do řízení o žalobě na neplatnost). Mezi oprávněním k žalobě na nečinnost a neplatnost však není nezbytně spojitost (bod 14-16). Rovněž na Komisi byla zvláště delegována odpovědnost za zajištění toho, že práva EP budou respektována, a to i případně podáním žaloby na neplatnost. Navíc každé fyzické či právnické osobě byla stanovena možnost domáhat se neplatnosti aktu pro porušení podstatných procedurálních náležitostí nebo dosáhnout stejného účinku prostřednictvím tehdejšího čl. 184 SEHS a dosáhnout deklarování neaplikovatelnosti napadeného aktu. Ke stejnému lze také dospět skrze řízení o předběžné otázce (bod 27). Pokud tedy shrneme, tak

**system ochrany prerogativ EP** byl dle mínění ESD **dostatečně zajištěn** a **ESD** tak tehdy **nepřipustil žalobní oprávnění EP**<sup>111</sup>.

### **3.5.5 Evropský parlament v. Rada (Černobyl) 70/88**

Ještě dříve než byl vynesen rozsudek ve věci Komitologie, podal EP 4. března 1988 proti Radě žalobu na neplatnost nařízení Rady (Euratom) č. 3954/87, jímž se stanoví nejvyšší přípustné úrovně radioaktivní kontaminace potravin a krmiv po jaderné havárii. Šlo o to, že EP nesouhlasil se zvoleným legislativním základem v čl. 31 Seuratom stanovící konzultační proceduru a domáhala se základu v tehdejší čl. 100a SEHS vyžadující kooperaci.

Soud připomenul svoje mezitím vydané rozhodnutí Komitologie, v kterém nepřipustil žalobní oprávnění EP (bod 15), kde argumentoval dostatečným zajištěním soudní ochrany prerogativ EP, avšak ukázalo se, že tyto prostředky jsou buď neúčinné nebo nejisté (bod 16):

- 1) nelze žalobou na nečinnost napadnout právní základ již přijatého aktu
- 2) předložení předběžné otázky k posouzení platnosti takového aktu nebo podání žaloby na neplatnost takového aktu ESD členskými státy nebo jednotlivci je závislé pouze na náhodě a EP s nimi nemůže počítat
- 3) Komise musí sice dbát na dodržování pravomocí EP, tato povinnost však nemůže jít tak daleko, aby Komise musela přijmout postoj EP a podat žalobu na neplatnost, kterou sama považuje za neopodstatněnou

K zajištění institucionální rovnováhy je nezbytné, aby každá instituce vykonávala své pravomoci s náležitým ohledem na pravomoci ostatních institucí. To také znamená, že musí být možno potrestat jakékoliv porušení tohoto pravidla, které může nastat (bod 21 a 22). Absence jakéhokoliv ustanovení, které by dávalo EP právo podat žalobu na neplatnost, může představovat procedurální mezeru, to ale nemůže převážit nad fundamentálním zájmem na udržování a dodržování institucionální rovnováhy (bod 26). Z těchto důvodů **žaloba na neplatnost podaná EP proti aktu Rady a Komise je přípustnou za předpokladu, že žalobou EP usiluje o ochranu svých pravomocí a že je založena na tvrzení, že tyto byly porušeny**. Při splnění této podmínky se tedy vztahovala na žalobu na neplatnost podanou EP pravidla, která Smlouvy stanovily pro žalobu na neplatnost podanou ostatními orgány (bod 27).

---

<sup>111</sup> DUMBROVSKÝ, Tomáš. Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu. *Jurisprudence*, 2006, ročník XXIV, č. 2, s. 25.

Pokud se tedy pokusíme o jakési shrnutí nastíněné judikatury, tak je zjevné, že současné silné postavení EP je do značné míry dáno jeho vlastním úsilím v minulosti, kdy si své postavení prakticky vyvzdoroval v řadě jednání a v soudních sporech především vůči Radě a Komisi. Zásahu na tom nemají členské státy do vyčerpání mezi sebou diskutující na mezivládních konferencích, ale EP sám, kdy se mu Evropský soudní dvůr na této cestě stal jeho nástrojem<sup>112</sup>. Toto by však nebylo možné, kdyby Soudní dvůr se neprofiloval jako rozhodný zastánce evropské integrace. Ve vztahu k EP to byl zejména rozsudek Izoglukóza, který označil EP za legislativní instituci a „vytáhl“ jej z pozice jen poradního a konzultativního orgánu. Soudní dvůr však na druhé straně také nestrpěl zneužívání práva EP být konzultován a porušování povinnosti upřímné spolupráce a v případě Všeobecné tarifní preference vymezil meze izoglukózkého principu. Výsledkem podobného soudního aktivismu bylo i přiznání jak pasivní (případ Zelení), tak aktivní legitimace k žalobě na neplatnost (případ Černobyl). Jak je možno vidět, tak v rozsudku Černobyl svůj názor Soudní dvůr obrátil v záležitosti aktivní legitimace. A i když se snažil vypořádat se svou předchozí judikaturou odmítající žalobní oprávnění EP (případ Komitologie), a víceméně tvrdit, že nejde o rozpor s jeho dřívějším názorem, moc se mu to nepovedlo. A vlastně v rozsudku Černobyl přiznal, že ochrana, kterou představil v rozsudku Komitologie, je nedostatečná. Na závěr je možno dodat, že výše uvedená judikatura relativně brzo našly svůj odraz v primárním právu, kdy následně mezivládní konference promítaly změny dané judikaturou do Smluv. JEA zavedl proceduru spolupráce a souhlasu, a tím ještě pevněji zakotvil EP do legislativního procesu. Maastrichtská novela zakládacích smluv formálně potvrdila postavení EP jako poloprivilegovaného žalobce, a zároveň stanovila, že předmětem žaloby na neplatnost mohou být (vedle právních aktů přijímaných spolu s Radou) i akty, které mají účinky vůči třetím osobám. Po Nice došlo k vylepšení pozice EP na privilegovaného žalobce.

---

<sup>112</sup> DUMBROVSKÝ, Tomáš. Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu. *Jurisprudence*, 2006, ročník XXIV, č. 2, s. 26.

## 4. Evropský parlament a národní parlamenty členských zemí EU

### 4.1 Vzájemná komparace z hlediska zakotvení v tripartitě moci

Jedním z nejvýznamnějších znaků, které přispívají k unikátnímu charakteru EU, je soustava unijních orgánů. Už na počátku integrace bylo stanoveno, že některé orgány budou fungovat jinak, a to nezávisle na členských státech. Toto je dosti zásadní rozdíl oproti většině ostatních mezinárodních organizací, které mají pouze sekretariát a mezivládní konferenci. A stejně tak je nutno zdůraznit, že nelze srovnávat institucionální systém EU se systémem národních států, který je postaven na dělbě moci<sup>113</sup>.

Myšlenku rozdělit jednotnou státní moc je možno nalézt již v učení **Aristotela** (konkrétně v jeho spisu *Politika*), nicméně nejvíce se teorií dělby moci proslavil **Charles Louis Montesquieu** (1689-1755). Podle něj se jednotná státní moc dělí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní<sup>114</sup>. Jejich oddělením a vytvořením systému vzájemných brzd a vyvažování se vytvoří rovnováha mezi těmito mocemi a zabrání se despocii s jejím potlačováním svobody jednotlivce. Jako podstatné principy zabezpečující tuto rovnováhu je možno uvést<sup>115</sup>:

- zákonodárná moc vydává právní normy obsažené v prvotních pramenech práva a delegace zákonodárné pravomoci není přípustná, orgány moci výkonné a soudní provádějí rozhodnutí orgánů moci zákonodárné
- výkonná moc může pozastavovat návrhy zákonů
- soudní moc působí vůči zákonodárné jako kontrola ústavnosti, vůči výkonné jako kontrola zákonnosti

Nicméně je nutno dodat, že takto vyhraněná dělba moci je dnes reprezentována tzv. prezidentským systémem vlády (zejména USA a další americké státy). V **Evropě** se naopak rozvinula **parlamentní forma vlády**. I zde platí striktní oddělenost soudní moci, avšak dále jsou zde významné modifikace vedoucí k odchýlení od klasické teorie dělby moci. Parlament mimo vlastní zákonodárnou činnost kontroluje výkonnou moc reprezentovanou na vrcholné úrovni vládou, ta je na něm závislá a je mu odpovědná. Rovněž většinou parlament volí hlavu státu s relativně omezenými pravomocemi. Dále je pro tento systém typické to, že přísně

---

<sup>113</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007, s. 21.

<sup>114</sup> Ač i on už vlastně navazoval na J. Locka (1632-1704) a jeho dělbu moci.

<sup>115</sup> FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. opravené a zkrácené vydání. Brno: Masarykova Univerzita, s. 81.



neodděluje moc zákonodárnou od výkonné tj. není vyloučeno, aby poslanec byl i členem vlády. V evropských státech jde tedy spíše dělicí rovina mezi vládou a parlamentní opozicí.

Ještě méně se uplatňuje teorie dělby moci v rámci EU, kde je oddělena pouze soudní moc, kterou vykonává Soudní dvůr. V legislativní funkci působí Komise, Parlament i Rada. Roli exekutivy vykonává Komise, Rada, ale i Evropská rada. Tento poněkud komplikovaný systém (mnohými kritizovaný jako nelegitimní a nedemokratický<sup>116</sup>) je však bezesporu dán tím, že EU je na pomezí nadnárodní a mezivládní spolupráce. Krom toho koncept dělby moci nemůže být uplatňován, neboť to rozhodl i Soudní dvůr<sup>117</sup>. Vytvořil se však jiný koncept, a to sice **institucionální rovnováhy**, který je podložen jak čl. 13 odst. 2 SEU, tak judikaturou soudního dvora<sup>118</sup>.

Při srovnání obou konceptů je zjevné (institucionální rovnováhy a dělby moci), že oba přístupy zdůrazňují důležitost vzájemných brzd a rovnováh, avšak v prvním případě mezi institucemi, v druhém mezi mocemi. Rozdíl však je, že první chce zajistit svobodu jednotlivce, zatímco druhá vyvážit vzájemné mezivládní a nadnárodní zájmy různých institucí EU. Z výše naznačeného by však nemělo vyplývat, že institucionální rovnováha znamená neměnnost vzájemných poměrů mezi institucemi od počátků integrace. Naopak změnami zakládacích smluv, ale i politickou praxí se tyto vztahy proměňují<sup>119</sup>. Vždy ale platí, že žádná z institucí nesmí vykonávat své pravomoci na úkor druhých a nesmí svoji působnost překračovat.

Nyní se (navzdory výše uvedenému a se vším z toho vyplývajícím zjednodušením) pokusím srovnat postavení běžného národního parlamentu v evropské zemi, kde je uplatňována parlamentní forma vlády, se současným postavením Evropského parlamentu (přičemž budu brát v úvahu pro demonstraci pouze tři základní **kompetence parlamentu – legislativní, rozpočtovou a kontrolní**).

Na národní úrovni je legislativní proces zahájen iniciativou, kterou mají jednotliví poslanci či skupiny poslanců. Krom toho je běžně právo zákonodárné iniciativy dáno rovněž vládě, která se v současnosti stává hlavním iniciátorem nových právních úprav. Je nutno podotknout, že zákonem je možno upravit, kteroukoliv oblast právních vztahů. Zákony jsou obvykle přijímány po třech parlamentních čteních, kdy do podoby zákona se promítá práce parlamentních výborů. Prezidenti mají většinou právo veta vůči schválenému zákonu, které však může být přehlasováno vyšší většinou parlamentu. Co se týče evropského parlamentu,

---

<sup>116</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámeček EU*. Praha: Linde, 2007, s. 20.

<sup>117</sup> 188-190/80 France, Italy and UK v. Commission (1982) ECR 2545, body 4-6.

<sup>118</sup> Zejména 9/56 Meroni (1958) Rec. 11, s. 44.

<sup>119</sup> ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámeček EU*. Praha: Linde, 2007, s. 21.

tak jeho jednotliví členové či skupiny stále bohužel nemají právo legislativní iniciativy, a vlastně musí spoléhat na to, že Komise (která tímto právem disponuje) si buď sama všimne aktuální problematiky a připraví návrh legislativního aktu nebo vyslyší žádost EP (kterou vysloví většinou všech svých členů), což však není samozřejmé. V následujícím legislativním postupu (v naprosté většině řádném) EP rovnocenně působí s Radou EU<sup>120</sup>, aby dotyčný legislativní akt byl přijat. Je zejména nutno zdůraznit, že ani řádným legislativním postupem, kdy je v přijímání legislativy EP omezován Radou (prakticky se o legislativní pravomoc s ní dělí), nemůže EP přijímat úpravu jakékoliv právní oblasti (stále musí respektovat vymezení oblastí primárním právem). Dále ani řádný legislativní postup není uplatňován při přijímání veškeré evropské legislativy, protože stále existují oblasti právní úpravy, ke kterým EP vyslovuje pouze souhlas, je konzultován či vůbec nezapojen. Konečně je nutné zmínit, že směrnice (které přijímá EP společně s Radou) nemohou přímo ukládat práva a povinnosti jednotlivcům. Taková situace v případě zákonů přijatých národními parlamenty není v zásadě možná.

Na tomto místě je nutná ještě jedna poznámka. Národní parlamenty vedle toho, že vykonávají legislativní pravomoc, tak rovněž mají **kompetenci ústavodárnou**, kdy přijímají ústavy či jejich změny, a to větší tzv. ústavní většinou oproti přijímání běžných zákonů. Je tomu však i u EP? Nikoliv, teprve díky Lisabonské smlouvě získal EP pouze právo iniciovat změny primárního práva (čl. 48 odst. 2 a 6 SEU). Je však nutno zdůraznit, že primární právo tj. Smlouvy jsou svou povahou smlouvami mezinárodními a členské státy jsou jejich stranami či jinak „pány“. Prostě řečeno, úloha EP je při schvalování změn primárního práva méně výrazná než-li u vnitrostátních parlamentů, a přitom primární právo je velmi důležité, protože zakotvuje pravomoce jednotlivých orgánů EU, a tedy i EP.

Pokud se nyní zastavím u **rozpočtové pravomoci**, tak základní schéma na národní úrovni je, že vláda sestaví návrh rozpočtu na další rok, přičemž v položkách příjmů reflektuje možné příjmy, které jsou odrazem především daní, o jejichž výši rozhodl parlament ve formě zákonů. O výdajích s ohledem na aktuální ekonomickou situaci rovněž rozhoduje sám. U unijního rozpočtu je situace poněkud odlišná. Návrh rozpočtu sice sestavuje Komise (instituce vykonávající částečně exekutivní pravomoc), ale i díky Lisabonské smlouvě (kdy se EP dostal do rovnocenné pozice s Radou při přijímání rozpočtu) může EP navrhnout změny pouze u výdajů (navíc omezen částkou, která vyplývá z víceletého finančního rámce), nikoliv u příjmů EU. Nastavení příjmů EU je totiž stále v rukou členských států, což je faktor, který EU značně

---

<sup>120</sup> Rada EU je tvořena zástupci exekutiv členských států a nemůže být zaměňována za jakousi druhou komoru EP, protože druhé komory jsou prakticky vždy voleny lidem (jsou to zastupitelné sbory).

„svazuje ruce“ a činí jí závislou na členských státech. Na základě výše nastíněného nepřekvapí, že zatímco na národní úrovni vláda předkládá každoročně závěrečný účet parlamentu, aby ho zcela nezávisle schválil, tak na unijní úrovni Komise předkládá každý rok závěrečný účet, aby získala absolutorium EP po dohlížitelském doporučení Rady.

Pokud se nyní zaměřím na **kontrolní pravomoc**, tak ta je na národní úrovni realizována parlamenty především prostřednictvím institutu důvěry resp. nedůvěry vůči vládě jako vrcholnému článku exekutivy, která tak musí respektovat jeho mínění. EP má podstatně odlišnou pozici, protože zde není jeden vrcholný exekutivní orgán, ale více institucí, které realizují výkonnou moc. EP má možnost vyslovit nedůvěru jen vůči Komisi, která však realizuje spíše malý podíl výkonné moci. O ten hlavní se dělí Evropská rada a Rada EU, vůči nimž je možnost kontroly velmi nízká (prakticky se dá říci, že jsou mimo kontrolu).

Nastíněné skutečnosti by však neměly vyvolat dojem zásadní odlišnosti Evropského parlamentu a jeho národních protějšků. Tím, co obě strany sbližuje a spojuje je **prvek zastoupení**. Je to skutečnost, že členové zastupitelských sborů jsou ustavováni na předem stanovenou dobu na základě svobodných voleb<sup>121</sup>, které vycházejí z existence všeobecného a rovného volebního práva. Zvolení poslanci získávají tzv. reprezentativní mandát, díky němuž není poslanec vázán přímo pokyny svých voličů, nýbrž je mu právně uloženo, aby mandát vykonával podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Je to dáno tím, že reprezentativní mandát je spjat s představou poslance jako představitele celého voličstva bez ohledu na volební obvod, ve kterém byl zvolen. Právní status poslance však není utvářen pouze charakterem poslaneckého mandátu, ale i souhrnem práv a povinností<sup>122</sup>, jenž získal tím, že se stal členem zastupitelského sboru. Předně je možno zmínit práva poslance jako člena kolegiálního orgánu (např. volební právo do orgánů parlamentu, právo aktivní účasti na jednání, právo podávat skupinové návrhy), práva poslance vůči orgánům mimo parlament (např. právo na informaci, intervenci či interpelaci), právo být materiálně zajištěn, právo na imunitu. S poslaneckou funkcí jsou však spojeny i povinnosti, a to zejména účastnit se jednání zastupitelského sboru a jeho orgánů, kde byl zvolen, a rovněž také povinnosti podle procedurálních pravidel (např. mluvit k věci, zachovávat pořádek).

Jestliže tedy shrnu výše naznačené skutečnosti, tak je více než zjevné, že **EP má podstatně slabší postavení než kterýkoliv národní parlament**, a to navzdory faktu, že je už od roku 1979 ustavován v přímých volbách a dochází k jeho dlouhodobému a značnému posilování

---

<sup>121</sup> Vznik mandátu virilitou, dědičností či jmenováním se dnes v národních parlamentech užívá vysloveně okrajově a pro naši komparaci nemá praktický význam.

<sup>122</sup> FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. opravené a zkrácené vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2005, s. 169.

v kompetencích. Je to dáno zejména tím, že stále neexistuje tzv. evropský lid (bude-li kdy), který by na EP přenesl svou suverénní moc, a díky tomu by EP získal „plné“ kompetence parlamentu včetně možnosti vnitřního uspořádání EU. V důsledku výše uvedeného EP tak v současnosti sehraává úlohu kvazifederativního parlamentního tělesa se všemi s tím spojenými omezeními.

Domnívám se, že je na místě položit si otázku, kam se bude vyvíjet postavení EP v souvislosti s vývojem celé EU. Mám za to, že je ještě stále dost možných **drobných zlepšení postavení EP**, které by mohly být v dohledné době zakotveny do právní úpravy. Z mnohých je možno zejména uvést:

- právo legislativní iniciativy EP,
- umožnění alespoň částečně rozhodovat o unijních příjmech,
- poskytnutí práva vyslovit nedůvěru i jednotlivému komisaři,
- právo interpelovat Radu a Evropskou radu,
- poskytnutí jednotlivcům s bydlištěm/sídlem mimo EU podávat petice EP,
- stanovení sídla EP do Bruselu,
- zvýšení zastoupení osob v sedmičlenném výboru (navrhuje kandidáty na evropské soudce), jež jsou jmenovány EP,
- další vnášení sjednocujících prvků volebního procesu u voleb do EP.

Obecně však mám za to (pokud pominu drobnosti výše nastíněné), že **pravomoci EP nějak zásadně již nemohou být rozvinuty**, protože se zde naráží na faktickou míru dosažené politické integrace, která musí chtě nechtě reflektovat již výše zmíněnou absenci evropského národa.

#### ***4.2 Spolupráce Evropského parlamentu s parlamenty členských zemí***

K plnému rozvíjení zásady zastupitelské demokracie v rámci EU patří bezesporu i myšlenka spolupráce mezi Evropským parlamentem a parlamenty členských zemí EU jako orgánů, které mají nejvyšší legitimitu danou jejich ustavováním všeobecnými volbami. Ačkoliv Lisabonská smlouva přinesla v této oblasti mnoho nového, zmiňme se nejprve o formách spolupráce, jejichž počátek je zakotven před Lisabonskou smlouvou. Zejména jde o:

- a) **Konference předsedů parlamentů členských států EU** – Tato konference umožňuje setkávání předsedů parlamentů členských zemí a předsedy EP. Cílem je dohlížet na koordinaci meziparlamentních aktivit v rámci EU, a rovněž má být fórem pro výměnu

zkušeností, informací a názorů v záležitostech spojených s rolí parlamentů v demokracii.

- b) **Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů zemí EU (COSAC)** – Cílem této konference je posílit roli národních parlamentů v EU, a to zesílenou výměnou informací, diskutováním o záležitostech společného zájmu mezi výbory národních parlamentů zabývající se evropskými záležitostmi a výbory EP.
- c) **Meziparlamentní setkání** – Vzhledem k různým typům EU politik jsou meziparlamentní setkání utvářena na dvou úrovních: **Společná parlamentní setkání** – Zvláštní důraz je kladen na politické záležitosti, kde EU v současnosti nevydává legislativu, ale přesto činí významná rozhodnutí. Jedná se o otázky společné zahraniční, obranné a bezpečnostní politiky, koordinace makroekonomické a monetární politiky či třeba klimatický změn. Cílem těchto setkání není dosáhnout společných pozic mezi zástupci národních parlamentů a EP, ale vytvořit lepší parlamentní dohled a kontrolu nad mezivládními a nelegislativními rozhodnutími učiněnými na úrovni EU. **Společná setkání výborů** – Jsou stavěny na iniciativě jednotlivých výborů EP, které zvou kolegy z odpovídajících výborů národních parlamentů. Tyto setkání většinou pokrývají oblasti, kde EU má legislativní pravomoci a uplatňuje se procedura spolurozhodování (dnes řádný legislativní postup). Cílem těchto setkání je podpořit výměnu názorů mezi členy obou stran s cílem ovlivnit legislativní rozhodnutí EP.
- d) **Evropské středisko pro parlamentní výzkum a dokumentaci (ECPRD)** – Cílem centra je být informačním kanálem pro výměnu informací, nápadů a zkušeností, které společně zajímají EP a národní parlamenty. Rovněž má posilovat úzkou spolupráci, která existuje mezi odděleními výzkumu a dokumentace členských parlamentů ve všech oblastech informací. A konečně shromažďovat, vyměňovat a šířit studie, které provedla parlamentní oddělení.
- e) **Meziparlamentní výměna informací týkající se EU (IPEX)** – Cílem této databáze je zajistit, aby národní parlamenty měly stále více dokumentů a informací týkající se EU. Hlavní součástími databáze jsou parlamentní dokumenty, které do ní samostatně vkládá každý národní parlament. IPEX rovněž obsahuje kalendář meziparlamentní spolupráce, v němž jsou uvedeny informace o meziparlamentních jednáních související se záležitostmi EU. Navíc poskytuje odkazy na stránky a databáze národních parlamentů vztahující se k EU.

Ačkoliv výše nastíněné formy spolupráce EP a národních parlamentů jistě jsou krokem správným směrem, tak tvůrci Lisabonské smlouvy směřovali k většímu zapojení národních parlamentů do činnosti EU. Není se čemu divit, protože spolu s rozšířením pravomocí EP znamená tato změna **posílení demokracie a legitimacy v rozhodovacích procesech EU**.

Zvýraznění významu národních parlamentů Lisabonskou smlouvou je již na první pohled patrné díky zařazení čl. 12 SEU o úloze vnitrostátních parlamentů. Je to ve své podstatě rekapitulace, jak národní parlamenty přispívají k dobrému fungování EU, což je pak blíže konkretizováno v jiných ustanoveních Smluv a jejich protokolech (Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v EU, Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality).

Jednou z výrazných novinek Lisabonské smlouvy je **kontrolní mechanismus subsidiarity**, který umožňuje národním parlamentům přezkoumávat návrhy legislativních aktů a předkládat odůvodněná stanoviska týkající se zásady subsidiarity, jenž spočívá ve skutečnosti, že EU jedná v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni EU (čl. 5 odst. 3 SEU). Co se týče samotného fungování kontrolního mechanismu, tak národní parlament může **do 8 týdnů** (čl. 6 protokolu č. 2) od postoupení návrhu legislativního aktu vydat odůvodněné stanovisko uvádějící důvody, proč daný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity<sup>123</sup>, přičemž platí, že národním parlamentům jsou přiděleny vždy dva hlasy, což logicky znamená, že v případě dvou komor má každá komora svůj hlas. Pokud odůvodněné stanovisko představuje alespoň jednu třetinu hlasů (čl. 7 protokolu č. 2) přidělených národním parlamentům, je orgán (povětšinou Komise), který daný návrh připravil, povinen provést jeho přezkum a poté rozhodnout, zda jej zachová, pozmění či stáhne (vždy je nutné odůvodnění). Tento postup se označuje jako tzv. „**žlutá karta**“<sup>124</sup>, protože Komise je povinna daný návrh přezkoumat, avšak ne stáhnout. Smyslem je umožnit vnitrostátním parlamentům vyjádřit své stanovisko již na samém počátku legislativního postupu. Pokud však v průběhu legislativního procesu je vnesena námitka prostou většinou hlasů přidělených národním parlamentům, a Komise se přesto rozhodne návrh zachovat, je v takovém případě zahájen zvláštní postup. Komise je povinna vydat odůvodněné stanovisko vysvětlující dodržení principu subsidiarity, které je spolu s odůvodněnými stanovisky národních parlamentů předáno EP a Radě. Tyto dva

---

<sup>123</sup> Povinnost každého orgánu EU dbát na dodržování zásady subsidiarity a proporcionality vyplývá z čl. 5 SEU a zejm. z čl. 1 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>124</sup> Někdy se označuje za předběžné varování – early warning mechanism.

orgány EU poté rozhodnou (55 % členů Rady nebo většinou EP), zda legislativní proces bude pokračovat (čl. 7 odst. 3 protokolu č. 2). Zde může být udělena tzv. „**oranžová karta**“, která nutí Komisi, aby daný legislativní návrh stáhla.

Mechanismus tzv. karet by nebyl úplný, pokud bych ještě nezmínil tzv. „**červené karty**“, a to v souvislosti s **passerellami**. To jsou ustanovení, která umožňují měnit postupy stanovené Lisabonskou smlouvou, aniž by musela být pro tento účel výslovně změněna řádný postupem, který je zapotřebí u změn běžných mezinárodních smluv. Avšak pouze dvě tato ustanovení obsahují možnost „červené karty“ – tj. že kterýkoliv národní parlament může rozhodnutí v šestiměsíční lhůtě vetovat. Jedná se o:

- a) **Obecnou passerellu** z čl. 48 odst. 7 SEU – Ta umožňuje Evropské radě jednomyslně a se souhlasem EP umožnit Radě EU rozhodovat kvalifikovanou většinou i tam, kde je vyžadována jednomyslnost. Toto je možno použít na celou SFEU a také na hlavu V SEU kromě rozhodování souvisejícího s vojenstvím či obranou. Obecná passerella dále umožňuje Evropské radě jednomyslně a se souhlasem EP změnit přijímání legislativních aktů Rady EU ze zvláštního na řádný legislativní postup.
- b) **Zvláštní passerella** z čl. 81 odst. 3 SFEU – Tento článek upravuje justiční spolupráci v občanských věcech. Vyjmenovává opatření, která lze v této oblasti přijmout, a pro jejich schválení vyžaduje řádný legislativní postup. Pouze opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem přijímá Rada zvláštním legislativním postupem, kdy rozhoduje jednomyslně a po konzultaci s Evropským parlamentem. Passerella však umožňuje Radě na návrh Komise přijmout rozhodnutí určující ty aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem, přičemž Rada rozhoduje jednomyslně a po konzultaci s EP.

Je více než překvapující, že zbývající zvláštní passerelly<sup>125</sup> již neobsahují mechanismus „červené karty“. To může vyvolávat klamný dojem, že k těmto drobným změnám Smluv není třeba účasti a přivolení národních parlamentů. Takové mínění by však bylo omylem, protože v demokratickém státě (což lze říci o každém ze „27“) sotva může být změněna mezinárodní smlouva (SEU a SFEU jsou jimi stále) některým z vrcholných představitelů moci výkonné, aniž by to nebylo schváleno národním parlamentem, který požívá nejvyšší legitimacy, a tak může v zásadě rozhodovat o čemkoliv.

---

<sup>125</sup> Čl. 153/2, čl. 192/2, čl. 333, čl. 312/2 SFEU a čl. 31/3 SEU.

Pokud mám zhodnotit přínos Lisabonské smlouvy, tak se domnívám, že přinesla **kvalitativní přelom** do spolupráce mezi EP a národními parlamenty, a lépe je zapojila do činnosti EU. Zejména je to díky novému **mechanismu dohledu nad dodržováním subsidiarity** orgány EU při jejich činnosti, díky čemuž národní parlamenty získaly **přímou roli v legislativním procesu**. Sice je nutno říci, že mechanismus „oranžové karty“ se jeví poněkud sporným, protože je možno se ptát, zda by to měly být právě instituce EU, které by měly v konečné fázi posuzovat soulad s principem subsidiarity. Na druhou stranu je však upravena možnost, aby se vnitrostátní parlamenty v případě porušení principu subsidiarity obrátily se žalobou na ESD poté, co akt vstoupil v platnost, čím se toto vyvažuje. Domnívám se dále, že by bylo vhodné **doplnit mechanismus „červené karty“** ke zbývajícím zvláštním passerellám, aby se předešlo nejasnostem a výslovně byly primárním právem národní parlamenty zapojeny i do schvalování malých změn Smluv, které se týkají způsobu rozhodování.



## Závěr

Myšlenky na evropskou integraci jsou již staršího data. Koncepce, které vznikly ve středověku, se vyznačovaly nejen svou velkou utopičností (což bylo přechasto typické i pro ty pozdější), avšak také tím, že institucionální struktury vážící se k oněm integračním plánů v podstatě nepočítaly s nějakými orgány, které by reprezentovaly široké vrstvy obyvatelstva zúčastněných zemí. Není se čemu divit, protože ani na úrovni jednotlivých států parlamentní orgány (s výjimkou Anglie) neexistovaly. Moc byla prakticky zcela v rukou panovníka, který se v menší či větší míře opíral o úzkou privilegovanou vrstvu. Dle mého mínění bylo více než pošetilé se domnívat, že by tito uzurpátoři moci se jí chtěli vzdát ve prospěch vlastního obyvatelstva či co víc, ve prospěch nějakých vyšších evropských myšlenek.

Změnu přineslo až 18. století, kdy osvícenství vedle zdůrazňování práv a svobod člověka také poukázalo na nutnost zapojení jednotlivce do řízení věcí veřejných (což se v reálu jen pozvolna uplatňovalo). Toto se začalo odrážet i do integračních koncepcí, které vyžadovaly vytvoření orgánů, které by reprezentovaly obyvatelstvo zúčastněných států. Nicméně osvícenství v sobě neslo i stinnou stránku v nastartování vzniku národních států a rozvoji nacionalismu, který se stal symbolem 19. a nastupujícího 20. století. Myslím si, že nacionalismus nejen bránil evropské integraci, ale také rozeštvával evropské státy proti sobě. Není se tedy čemu divit, že plánů na sjednocení Evropy je v tomto období velmi málo, jsou opětovně velmi utopické (autoři jsou považováni za snílky, revolucionáře či obé zároveň) a prakticky nenacházejí oporu u oficiálních míst.

Století nacionalismu stěží mohlo skončit jinak než velkým vojenským konfliktem, který vstoupil do dějin pod názvem první světová válka. Možná to byly její hrůzy, které umožnily takový rozsah integračních plánů a koncepcí, jaké bylo možno sledovat ve dvacátých letech 20. století. Avšak nastupující krize 30. let a pocit, že demokratické režimy se s ní neumí vypořádat, udělala těmto plánu alespoň dočasně konec a dala „zelenou“ opětovnému nacionalismu a diktátorským režimům, které vytvářely falešný dojem, že jsou schopny lépe řešit soudobé problémy než demokratický systém. Prakticky však dokázaly zavést svět do další války podstatně více devastující než ta předchozí.

Již v průběhu druhého světového konfliktu se objevily tendence a úsilí nově reorganizovat Evropu po skončení války, tak aby k dalším prakticky „bratrovražednému“ boji již nedošlo. To, co se však jevilo snadným v průběhu druhé světové války, se nicméně ukázalo velmi obtížným po skončení bojů a opětovném nárůstu animozit mezi evropskými státy, k čemuž

bezesporu přispěl i vznik západního a východního bloku. Avšak to byla možná právě studená válka, která vedla k znovuoživení myšlenek hlubší spolupráce západoevropský států. Přelomovým se mi jeví zejména okamžik, kdy federalisté sdružení kolem Jeana Moneta pochopili, že „přetížené“ federalistické koncepce Evropy jsou za dané situace neprůchozí a rozhodli se podnítit evropskou integraci po jednotlivých sektorech, kdy úspěch v jednom se měl přelévat do dalších, a tak prostřednictvím malých krůčků dospět k evropské federaci.

Praktickým výsledkem těchto snah bylo podepsání v roce 1951 pařížské smlouvy o vzniku Evropského společenství uhlí a oceli, která svěřila dohled nad klíčovými válečnými komoditami na nadnárodní Vysoký úřad. Kromě této instituce společenství dalo šest zakládacích států vzniknout kromě Rady ministrů a Soudního dvora také Společnému shromáždění (předchůdci Evropského parlamentu). To bylo nadáno prakticky pouze jedinou pravomocí, a sice kontrolou vůči Vysokému úřadu, kdy pouze v souvislosti s projednáváním výroční zprávy mohli být členové Úřadu odvoláni. Úspěch ESUO byl bezesporu důvodem, že členské státy se rozhodly pro další integraci, a tak v roce 1957 podepsaly další dvě zakládací tzv. římské smlouvy. I v rámci nich se počítalo se Shromážděním, které zde již mělo posílenou úlohu pravomoc kontroly, protože mohlo odvolávat Komise kdykoliv, a rovněž se objevila pravomoc konzultace v konkrétních primárním právem vymezených otázkách. Ačkoliv institucionální krize Společenství v 60. letech supranacionální proud evropské integrace prakticky zastavila, tak přijde mi, že Shromáždění (jako reprezentant nadstátnosti) posílilo. Událo se to díky tzv. Slučovací smlouvě, díky níž Shromáždění získalo stejné pravomoce v rámci ESUO jako v dalších dvou Společenstvích. Navíc již v roce 1962 došlo k přejmenování Shromáždění na Evropský parlament, což se sice ještě nenašlo dobově odraz do primárního práva, ale mělo to manifestovat jeho zvýšené ambice.

Ačkoliv následující období 70. let by mohlo díky svému označení za období „eurosclerózy“ naznačovat, že u EP sotva mohlo dojít k nějakým změnám, tak opak je pravdou. Právě v období první poloviny 70. let byly založeny pravomoci EP v oblasti rozpočtu Společenství, a rovněž se v roce 1979 zrealizovaly první přímé volby do EP. Právě díky nim získal EP legitimitu a stalo se tak odrazovým můstkem k nárůstu pravomocí v dalším období. 80. léta nemohu označit jinak než za období institucionálních změn a překonání eurosclerózy. Nosnou ideou stuttgartského Slavnostní prohlášení o Evropské unii z roku 1983 bylo především politickou dohodou alespoň částečně vyvážit vztah EP vůči Radě a Komisi, díky čemuž získalo EP pravomoc klást dotazy vůči Radě, a rovněž byla zavedena povinnost konzultace EP u nominace předsedy Komise. Vůbec mě nepřekvapuje, že tato politická dohoda však nemohla uspokojit reformisty z EP sdružené kolem Altiera Spinelliho, kteří chtěli pokračit

mnohem dále, možná až příliš na poměry té doby. Nicméně přesto se jejich podněty staly zjevnou inspirací pro Jednotný evropský akt z roku 1986, o kterém se domnívám, že především pro EP znamenal výrazný posun v pravomocích (EP už nebyl pouhý kontrolor) a konečně zakotvil název Evropský parlament do primárního práva. Zejména za klíčové považují zavedení procedury spolupráce ve stanovených oblastech, která učinila z EP významný faktor při přijímání legislativy (a to možností přímého překládání pozměňovacích návrhů, které Rada mohla přehlasovat jen jednomyslně), a rovněž EP posílil tím, že získal pravomoc poskytovat souhlas u přijímání nových členských států.

Za jakési vyvrcholení úsilí o institucionální změny, jež bylo nastartované v 80. letech, považují uzavření Maastrichtské smlouvy, která dala vzniknout Evropské unii. Ačkoliv smlouva ve vzniknuvším druhém a třetím pilíři EU nedala EP prakticky žádný vliv, tak prvním znamenala výrazné posílení postavení EP. Nebojím se tvrdit, že jeho legislativní pravomoc se skokově zlepšila zavedením procedury spolurozhodování, kdy v rámci ní získal EP právo absolutního veta, což z něj udělalo „regulérního hráče“ v rámci přijímání legislativy. K tomu bezesporu přispělo i rozšíření oblastí pro proceduru spolupráce. Dále mám za to, že jeho původní kontrolní pravomoc se nemálo zvýšila i právním zakotvením jeho konzultace při nominaci předsedy Komise (to však vyplývalo již z politické dohody z roku 1983), hlasováním o jejím konečném personálním složení a možnost vytvářet vyšetřovací komise.

Jakýmsi vylepšením toho, co již přinesla Smlouva o EU, byla pro EP Amsterdamská smlouva, která především znamenala jeho posílení v kontrolní a legislativní pravomoci, a to zejména tím, že rozšířila proceduru spolurozhodování do dalších oblastí s jejím zjednodušením a také nezanedbatelné bylo nahrazení konzultace EP při nominaci předsedy Komise přímým schválením. Následující revize primárního práva, která vstoupila do povědomí jako Smlouva z Nice, také opětovně posílila postavení EP, avšak primárně byla zaměřena na reformu Komise a Rady před plánovaným rozšířením EU na Východ.

Institucionální struktura EU již delší dobu požadovala zásadní reformu, přičemž výše zmíněné novelizace základních smluv řešily tento problém pouze částečně. Proces hlubší reformy unijních institucí byl nastartován na sklonku roku 2001 a je možno říci, že prakticky po osmi letech byla dokončena obtížná ratifikace výsledku tohoto procesu, který je znám pod názvem Lisabonská smlouva. Domnívám se, že velmi pozitivním faktorem pro její přijetí bylo odstranění ústavní symboliky (jenž stejně neměla opodstatnění), kterou disponoval její předobraz Ústavní smlouva (jejíž ratifikace možná proto zkrachovala), s níž jinak sdílí značnou míru svého obsahu. Za hlavní změny, které přinesla Lisabonská smlouva zejména považují:

- vytvoření postu stálého předsedy Evropské rady
- vytvoření postu Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku
- pokles počtu komisařů na dvě třetiny počtu členských států od roku 2014
- rozšíření počtu oblastí, kde Rada přijímá rozhodnutí již ne jednomyslně, ale kvalifikovanou většinou, s tím, že tato kvalifikovaná většina je od roku 2014 jinak koncipována
- odstranění složité trojpilířové struktury dané Maastrichem
- EU získala právní subjektivitu
- Charta základních práv občanů EU získala právní závaznost díky odkazu v Lisabonské smlouvě

Pokud se však zamyslím nad výše uvedenými změnami, tak nacházím nemálo problematických bodů. Pozice předsedy Evropské rady je koncipována jako funkce koordinátora jejího jednání a politik, který ji bude zastávat, by také měl být jakousi tvář EU. Je to však reálné? Je velmi pochybné, že by do čela Unie vrcholní národní politikové jmenovali nějakou výraznou politickou osobnost (což se v současnosti potvrzuje). Ta by je přeci mohla jen omezovat a zastiňovat. Spíše výběr bude vždy směřovat k nevýrazné osobnosti. Navíc pokud se ukáže, že tato osobnost není dobrý koordinátor jednání Evropské rady, tak není pravděpodobné, že by byla odvolána, ale spíše, že setrvá 2,5 roku na své pozici a nebude Evropské radě příliš ku prospěchu oproti předchozímu stavu, kdy třeba nepřilíš úspěšný premiér předsednické země předsedal Evropské radě jenom půl roku. Výtky je možno směřovat i vůči nově koncipovanému postu Vysokého představitele EU, zejména vůči jeho tzv. „dvojímu klobouku“. Dost dobře si neumím představit jak se dá v jedné osobě sladit účastenství v orgánu, který reprezentuje mezivládní přístup (předseda Rady pro zahraniční záležitosti), a orgánu, který má být nadstátní (místopředseda Komise). Věřím však tomu, že to nebude velký problém, protože do zahraniční politiky si stejně nedají členské státy mluvit a navíc i tento post bude téměř s jistotou obsazován nevýraznými politiky. Neopomenutelná je ani skutečnost, že Lisabonská smlouva dosti nejasně vymezuje vztahy mezi postem předsedy Evropské rady, Vysokým představitelem Unie a posíleným předsedou Komise. Velmi se obávám, že spory o kompetence by se snadno mohly proměnit v boj o vedení za pozornosti médií, což by v konečném důsledku mohlo vést k poškození mediálního obrazu celé EU.

Z mého pohledu velmi přínosným by se mohlo stát snížení počtu Komisařů na dvě třetiny počtu členských států zejména z důvodu celkové efektivnosti Komise a odstranění vytváření třeba i zbytečný komisařských postů. Toto ustanovení Lisabonské smlouvy však bohužel

nebude realizováno, protože díky irskému úsilí i od roku 2014 bude stejný počet komisařů jako členských států. Dalším faktorem, který má zvýšit efektivitu při přijímání legislativy je rozšíření počtu oblastí, kde Rada bude rozhodovat kvalifikovanou většinou, avšak za „ránu“ tomuto úsilí mohu označit skutečnost, že nově koncipovaná kvalifikovaná většina se bude uplatňovat až od roku 2014 (resp. 2017), a ve složitosti si nezádá v dnešní kvalifikovanou většinou. Zatímco fakt, že EU již nemá složitou trojpilířovou strukturu a získala právní subjektivitu, hodnotím kladně (zjednodušení bude zejména pro laickou veřejnost jen přínosem), tak totéž nemohu říci o zakotvení závaznosti Charty základních práv občanů EU. Ta vlastně kromě většího rozsahu sociálních práv (ty se v době krize budou obtížně prosazovat) nepřináší nic převratného, co by již nebylo v chartách a listinách členských států a dle mého mínění by stačil dosavadní stav, kdy Charta EU by zůstala pouze politickým prohlášením, ke kterým se EU hlásí.

Ačkoliv by se nyní mohlo zdát, že výsledky Lisabonské smlouvy z toho mála, co jsem nastínil, jsou nevalné, mám za to, že **celý Lisabon má jednoho vítěze – tím je Evropský parlament**. Ten opět posílil své pravomoci, a díky tomu své postavení v rámci unijních struktur. Je to zjevné z následujících bodů, zejména je nutno zdůraznit, že:

- procedura spolurozhodování, kde EP má rovné postavení s Radou, se výrazně rozšířila do 40 dalších oblastí, a tak se stala dominantní pro přijímání legislativy, což nachází svůj odraz v jejím přejmenování na řádný legislativní postup,
- EP dostal možnost stát se iniciátorem jednání o změnách primárního práva,
- má možnost v rovném postavení rozhodovat s Radou o všech výdajích rozpočtu EU,
- volí předsedu Komise na základě návrhu Evropské rady, přičemž tento návrh musí brát v úvahu výsledky voleb do Evropského parlamentu,
- byl mu rozšířen okruh záležitostí, ve kterých může vyslovit souhlas, zejména u vybraných mezinárodních dohod EU.

Pokud si nyní položím otázku, co z výše uvedeného je zjevné ve vztahu k EP, tak skutečnost, že EP **již dnes není přednostně kontrolní a konzultativní orgán, ale plní legislativní a rozpočtové funkce na stejné úrovni s Radou**, přičemž domnívám se, že tato proměna EP byla „nastartována“ Jednotným evropským aktem.

Mám-li nyní zhodnotit Lisabonskou smlouvu samotnou, tak ji považuji za složitý a obtížně vybalancovaný kompromis mezi eurofederalisty, euroskeptiky a zastánci vícerychlostní Evropy, přičemž žádnou z uvedených skupin nemohla Lisabonská smlouva plně uspokojit. Snad pouze jedinou nezmíněnou, a tou je skupina zastánců opatrné evropské integrace, jejímž nosnou myšlenkou je udržet evropskou integraci v pohybu kupředu, ale také ji neuspěchat,

aby nebyly zmařeny dosažené výsledky. K té se i já počítám a považuji ji za jedinou realistickou koncepci evropského sjednocení. Proto navzdory tomu, že jsem výše nastínil o Lisabonské smlouvě i své pochyby, mám stále za to, že i tak konsoliduje a posouvá EU vpřed. Věřím v to, že může dodat zase o něco více legitimacy a akceschopnosti jejím orgánům, i když i budoucí politická praxe udělá jistě své (což by šlo dobře demonstrovat na snižování počtu komisařů, které by jistě prospělo efektivitě Komise, avšak nebude se realizovat díky politické dohodě evropských špiček).

Domnívám se, že další vývoj postavení EP v budoucnu se bude spíše ubírat cestou drobných zlepšení postavení EP, jenž byly v předešlé kapitole zmíněny a snad budou v dohledné době zakotveny do právní úpravy. Nedomnívám se však, že pravomoci EP budou nějak zásadně rozvinuty, protože faktická míra dosažené politické integrace tomu bude bránit. Prostě řečeno nevím, jak by ještě mohl posílit tento kvaziparlamentní orgán mezinárodní organizace, kterou EU stále ještě je. Ani v nejmenším nepopírám, že je to opravdu hodně specifická mezinárodní organizace minimálně tím, v jaké míře získala pravomoci, jenž původně náležely členským státům. Lze kromě EU nalézt mezinárodní organizaci, která by v takové míře ovlivňovala život jednotlivců v členských státech? Asi stěží.

Někdo možná bude namítat, že takto rozsáhlý vliv na životy jednotlivců přece můžeme nalézt i v běžném demokratickém státě, tak kde je problém? Pak je nutno opětovně zdůraznit, že ačkoliv Unie získala mnohé rysy a atributy náležící státu, tak stále stát to není. Nemohu ani pominout skutečnost, že v demokratických státech se dlouhým vývojem vytvořila vybalancovaná mocenská struktura, která musí reflektovat vůli občanů projevenou v demokratických volbách. To však v EU evidentně není plně uplatněno, protože pokud by tomu tak bylo, asi stěží by existoval problém nazvaný demokratický deficit (skutečnost, že orgány unijní exekutivy disponují větší mocí než EP, který je přímo volen občany). EP ve své podstatě bohužel sehrává roli jakési „zástěrky“<sup>126</sup>, aby občané v členských zemích neměli pocit, že jsou vydáni zcela napospas mocným orgánům, na které nemají žádný vliv. Jistě se to nedá říci o Komisi, která dnes již plně odvozuje svou legitimitu od EP. Nedá se to však tvrdit o dalších dvou mocných orgánech EU, a to sice Evropské radě a Radě. Ty kdyby měly získat svou legitimitu od EP, tak by ji musely získat od EP zásadně posíleného v pravomocích. Kdybych to chtěl říci jinak a stručněji, tak od EP státu Evropská unie. Naskýtá se proto otázka, proč tedy neposílit EP do klasické parlamentní role resp. proč nevytvořit z mezinárodní organizace EU stát s tímž jménem?

---

<sup>126</sup> Označením EP za „zástěrku“ nechci vyvolat dojem, že jsem odpůrcem EP. EU je fakt dnešních dnů a je lepší, pokud v současnosti existuje již relativně mocný EP než by tomu tak nebylo.

Domnívám se, že tím hlavním problémem je neexistence evropského politického národa, a díky tomu evropské politiky. Je to dáno tím, že neexistuje společný jazyk (což není úplně to nejdůležitější), avšak hlavně chybí společné zájmy, pro všechny zúčastněné stejně důležitá témata, kolektivní povědomí, a také každý evropský národ je založen na odlišné historii, která zformovala jeho pohled svět a místo v něm. Toto se dá stěží překonat podpisem nějakých sebelepších smluv či vznosných deklarácí. Prostě se to vytvořilo nebo ne.

Na základě výše nastíněného se domnívám, že EU se pravděpodobně nerozpadne, protože přináší nemalý prospěch pro zúčastněné, avšak na druhé straně v dohledné době neočekávám, že se vytvoří federativní stát EU. Spíše v delším horizontu předpokládám, že se evropská politická integrace nebude zásadně prohlubovat, což může být umocněno faktem, že se v dohledné době předpokládá rozšíření EU o několik balkánských států a Island. To pak nebude vyžadovat zásadní institucionální změny ve struktuře EU a Evropský parlament si tak uchová v zásadě dnešní postavení.

Pokud bych si měl položit otázku, zda jsem naplnil cíl, který jsem si vytknul v úvodu této diplomové práce, tak se domnívám, že ano. Samozřejmě si uvědomuji, že téma by mohlo být ještě podrobněji zpracováno, nicméně jsem byl dosti limitován relativně malým prostorem práce tohoto typu, a rovněž faktem, že podání méně podrobných informací může být pro uživatele tohoto materiálu mnohdy přínosnější. Nemalou roli hraje i fakt, že mé znalosti o problematice jsou pouze na úrovni studenta vysoké školy a nikoliv dlouholetého odborníka v oboru.

## Seznam použitých pramenů

Knihy:

1. BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef. *Ústavní právo EU*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 939 s. ISBN 80-86473-48-1.
2. BORCHART, Dieter. *The ABC of Community law*. 5. vydání. Luxembourg: Office for official publications, 2000. 115 s. ISBN 92-828-7803-1.
3. CORBETT, Richard, a kol. *The European Parliament*. 5. vydání. London: John Harper Publishing, 2003. 363 s. ISBN 0-9543811-0-6.
4. CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Grainne. *EU Law: Cases and Materials*. 4. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2007. 1241 s. ISBN 978-0-19-927389-8.
5. CUTHBERT, Mike. *EU LAW IN A NUTSHELL*. 4. vydání. London: Law book company, 2003. 113 s. ISBN 0-421-78380-X.
6. DASHWOOD, Alan, WYATT, Derrick. *European Community Law*. 3. edice. London: Sweet and Maxwell, 1994. 690 s. ISBN 0-421-468-904.
7. DAVID, Vladislav, SLADKÝ, Pavel, ZBOŘIL, František. *Mezinárodní právo veřejné s kauzistikou*. Praha: Leges, 2008. 432 s. ISBN 978-80-87212-08-0.
8. DEFARGES, Philippe. *Evropské instituce*. Praha: Karolinum, 2002. 221 s. ISBN 80-246-0086-2.
9. FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 805 s. ISBN 978-80-7325-180-2.
10. FIALA, Vlastimil, a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum, 2007. 343 s. ISBN 978-80-86624-37-2.
11. FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan, ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 3. opravené a zkrácené vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2005. 266 s. ISBN 80-210-3023-2.
12. GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, 2004. 450 s. ISBN 80-246-0111-7.
13. GUÉGUEN, Daniel. *Nový praktický průvodce labyrintem EU*. Brno: BMS Creative, 2006. 133 s. ISBN 80-239-7904-3.
14. HAMULÁK, Ondrej. *Ústavní právo EU, rukověť pro seminární výuku*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008. 196 s. ISBN 978-80-244-2116-2.
15. HANLON, James. *European Community Law*. 3. vydání. London: Thompson, 2003. 341 s. ISBN 0-421-79850-5.



16. HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. 287 s. ISBN 80-7179-924-6.
17. JANKŮ, Martin. *Základy práva ES a EU*. Ostrava: Key publishing, 2006. 209 s. ISBN 80-87071-01-8.
18. KARZEL, David. *Evropský soudní dvůr – právní rukověť*. Praha: ASPI, a. s., 2006. 492 s. ISBN 80-7357-201-X.
19. KÖNIG, Petr, a kol. *Učebnice evropské integrace*. Brno: Barrier a Princial, 2006. 416 s. ISBN 80-7364-022-8.
20. KUDELOVÁ, Magda. *Právo EU*. Ostrava: VŠB-TUO, 2007. 115 s. ISBN 978-80-248-1414-8.
21. LENAERTS, Koen, NUFFEL, Piet. *Constitutional Law of the European Union*. 2. vydání. London: Sweet and Maxwell Limited, 2005. 969 s. ISBN 0-421-88610-2.
22. MATHIJSEN, Peter. *A Guide to European Union Law*. 8. vydání. London: Sweet and Maxwell, 2004. 489 s. ISBN 978-0421-85780-3.
23. NOËL, Emile. A New Institutional Balance? In: DEHOUSSE, Renaud (ed). *Europe after Maastricht – an ever closer union*. London: Sweet and Maxwell, 1994, s. 16-25.
24. OUTLÁ, Veronika, a kol. *Právo EU*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 387 s. ISBN 80-86898-97-0.
25. PASSOS, Richardo. The Expanding Role of the European Parliament. In: CURTIN, Deidre (ed). *The EU Constitution: The Best Way Forward?* The Hague: Asser Press, 2005, s. 327-344.
26. PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Průvodce judikaturou ESD – 2. díl*. Praha: Linde, 2001. 348 s. ISBN 80-7201-252-5.
27. POMAHAČ, Richard. *Evropské právo*. Praha: Karolinum, 2003. 203 s. ISBN 80-24605-76-0.
28. PROUZA, Daniel, ZAJÍČKOVÁ, Eva. *Základy práva EU*. České Budějovice: Vysoká škola evropských studií, 2007. 156 s. ISBN 978-80-86708-45-4.
29. SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005. 818 s. ISBN 80-7357-114-5.
30. SHACKLETON, Michael, PETERSON, John. *The Institutions of the European Union*. 2. vydání. London: John Harper Publishing, 2006. 402 s. ISBN 0-19-927900-4.
31. STEHLÍK, Václav. *Právo EU v dokumentech*. Olomouc: ÚPOL, 2008. 495 s. ISBN 978-80-244-1949-7.

32. STRÁŽNICKÁ, Viera. *Základy práva Európskej Únie*. Bratislava: Jaga, 2003, 167 s. ISBN 80-89030-16-5.
33. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 2. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 277 s. ISBN 978-80-7179-621-3.
34. ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – ústavní základy Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007. 310 s. ISBN 978-80-7201-680-8.
35. TICHÝ, Luboš. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. 942 s. ISBN 80-7201-337-8.
36. TICHÝ, Luboš, a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 879 s. ISBN 80-7179-430-9.
37. TILLOTSON, John, FOSTER, Nigel. *Text, Cases and Materials on European Union Law*. 4. vydání. London: Cavendish Publishing, 2003. 630 s. ISBN 1859417779.
38. TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské Unie pro ekonomy*. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006. 287 s. ISBN 80-7201-631-8.
39. TÝČ, Vladimír. *Úvod do mezinárodního a evropského práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 100 s. ISBN 978-80-210-4253-7.
40. VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2009, 811 s. ISBN 978-80-7106-570-8.
41. WESTLAKE, Martin. *A modern guide to the European Parliament*. London: Pinter Publishers, 1994, 302 s. ISBN 1855672014.
42. ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec EU*. Praha: Linde, 2007. 239 s. ISBN 978-80-7201-682-2.

#### Články:

1. DOLEJŠÍ, Václav. Hra na demokracii. O velkých příjmech a malých pravomocích v parlamentu EU. *MF DNES*, 13. května 2009, s. A16.
2. DOLEŽIL, Tomáš. Druhé podání. *Jurisprudence*, 2009, ročník XVIII, č. 1, s. 2.
3. DUMBROVSKÝ, Tomáš, VLASTÍK, Jan. Debata o budoucnosti evropské ústavy. *Jurisprudence*, 2006, ročník XV, č. 7, s. 73.
4. DUMBROVSKÝ, Tomáš. Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu. *Jurisprudence*, 2006, ročník XXIV, č. 2, s. 17-26.
5. DUMBROVSKÝ, Tomáš, VLASTÍK, Jan. Priority portugalského předsednictví a reforma zakládajících smluv. *Jurisprudence*, 2007, ročník XVI, č. 5, s. 44-45.

6. DUMBROVSKÝ, Tomáš, PIPKOVÁ, Petra. Zpřísnění podmínek pro vytvoření politické skupiny v Evropském parlamentu. *Jurisprudence*, 2008, ročník XVII, č. 6, s. 88-89.
7. KOHOUT, Martin. Volby do Evropského parlamentu. *Právo*, 2008, ročník 2008, č.2, s 7-10.
8. KOUBOVÁ, Kateřina. Europoslanec povede Polák. *MF DNES*, 15. července 2009, s. A6.
9. MACEK, Lukáš. Průvodce eurodžunglí. *MF DNES*, 14. srpna 2007, s. A12.
10. MACEK, Lukáš. Unie hlásí opravný porod. *MF DNES*, 22. října 2007, s. A11.
11. PALATA, Luboš. O Lisabonu se bude jednat znovu. *LIDOVÉ NOVINY*, 18. prosince 2009, s. 1.
12. PECHÁČEK, Štěpán. Niceská smlouva a Evropský parlament. *Politologický časopis*, 2001, ročník VIII., č. 1, s. 52-61.
13. PITROVÁ, Markéta. Evropská ústava: institucionální návrhy a jejich důsledky. *Politologický časopis*, 2003, ročník X, č. 4, s. 315-337.
14. PITROVÁ, Markéta, GALA, Alžběta. Regulace lobbingu v Evropském parlamentu. *Politologický časopis*, 2008, ročník XV, č. 2, s. 114-127.
15. STREINZ, Rudolf. Ústava Evropské Unie po ztroskotání Ústavní smlouvy a Lisabonské smlouvě. *Jurisprudence*, 2009, ročník XVIII, č. 1, s. 3-12.
16. ŠUPOVÁ, Tereza. Kde vzít bez voleb nové europoslanec?. *LIDOVÉ NOVINY*, 18. prosince 2009, s. 6.
17. TOKÁR, Adrián. Zmluva o Ústave pre Európu – symbol zjednocujúcej sa Európy? *Právny obzor*, 2006, ročník 89, č. 5, s. 435-443.
18. ZRALÁ, Marie, PECHÁČEK, Šimon. Suverenita Evropské parlamentu. *Politologický časopis*, 2003, ročník X, č. 2, s. 149-157.

#### Elektronické zdroje:

1. FONTAIN, Pascal. 2008. *Evropa ve 12 lekcích* [online]. Evropská komise, 2008 [navštíveno 15. ledna 2010]. Dostupné na <[http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_glance/60/cs2008.doc](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/60/cs2008.doc)>.
2. HYBÁŠKOVÁ, Jana. *O Evropském parlamentu* [online]. [navštíveno 15. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.hybaskova.cz/hlavni/o-evropskem-parlamentu/index.html>>.
3. *Lisabonská smlouva: co nového by měla přinést?* [online]. Parlamentní institut, 2008 [navštíveno 16. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/kps/pi/centrum.htm>>.

4. *Od Ústavy k Lisabonu* [online]. Evropský parlament, 2008 [navštíveno 16. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/lisbontreaty/lisbon-constitution.html>>.
5. *Platy a příspěvky poslanců EP* [online]. Evropský parlament, 2009 [navštíveno 21. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=CS&id=39>>.
6. *Petice za jedno sídlo EP (Brusel)* [online]. [navštíveno 5. prosince 2009]. Dostupné na <<http://oneseat.eu/>>.
7. *Rozdělení poslanců EP podle státu a politické skupiny v 7. volebním období* [online]. Evropský parlament, 2009 [navštíveno 1. prosince 2009]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=CS>>.
8. *Relations with national parliaments* [online]. European Parliament [navštíveno 5. března 2010]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/3>>.
9. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Vol. I: Report* [online]. House of Lords, 2008 [navštíveno dne 16. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.publications.parliament.uk/pa/Id200708/Idselect/Iducom/62/62.pdf>>.

### **Použité právní akty:**

#### **Akt o volbě zastupitelů do Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách (z roku 1976, novela 2002):**

Council Decision 76/787 relating to the Act concerning the election of representatives of the Assembly by direct universal suffrage, Official Journal, L 278, 8. 10. 1976, s. 1-4.

Council Decision 2002/772 of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act, Official Journal L 283, 21. 10. 2002, s. 1-4.

#### **Statut poslanců Evropského parlamentu z roku 2005:**

European Parliament Decision 2005/684 ES from 28. 9. 2005, Official Journal, L 262, 7. 10. 2005, s. 1-10.

#### **Nařízení o evropských politických stranách z roku 2003:**

Regulation 2004/2003 of the EP and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. Official Journal L 297, 15. listopadu 2003, s. 1-4.

#### **Jednací řád Evropského parlamentu pro 7. volební období**

### **Hlavní judikáty:**

- 138/79 Roquette Freres SA v. Rada (Izoglukóza) [1980] ECR 3333  
294/83 Les Verts v. Evropský parlament (Zelení) [1986] ECR 1339  
302/87 Evropský parlament v. Rada (Komitologie) [1988] ECR 5615  
70/88 Evropský parlament v. Rada (Černobyl) [1990] ECR I-2041  
C-65/93 Evropský parlament v. Rada (Všeobecné tarifní preference) [1995] SbSD I-643

### **Další judikáty:**

- 9/56 Meroni [1958] Rec. 11, s. 44  
41/69 ACF Chemiefarma v. Commission [1970] Rec. 661, body 68-70  
139/79 Maiyena v. Council [1980] ECR 3393, body 34-38  
188-190/80 France, Italy and UK v. Commission [1982] ECR 2545, body 4-6  
230/81 Luxembourg v. Parliament [1983] ECR 255, bod 39  
C-70/88 European Parliament v. Council [1990] ECR I-2041, bod 19  
C-388/92 Parliament v. Council [1994] ECR I-2067, bod 17  
C-65/93 Parliament v. Council [1995] ECR I-643, body 21-28  
C-345/95 France v. European Parliament [1997] ECR I-5215, body 19-35  
C-344/04 International Air Transport v. Department for Transport [2006] SbSD I-403, body 57-59

## **Seznam zkratek a symbolů**

- EP – Evropský parlament EU- Evropská unie JEA – Jednotný evropský akt  
SESUO – Smlouva o založení Evropského sdružení uhlí a oceli  
ESUO – Evropské sdružení uhlí a oceli  
SEHS – Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství  
EHS – Evropské hospodářské společenství  
SEURATOM – Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii  
EURATOM – Evropské společenství pro atomovou energii  
SES – Smlouva o založení Evropského společenství  
ES – Evropské společenství (někdy v kontextu i Evropská společenství)  
SEU – Smlouva o Evropské unii  
SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie  
SÚE – Smlouva o ústavě pro Evropu  
JŘ EP – Jednací řád Evropského parlamentu  
ESD – Evropský soudní dvůr

## English resume

The European integration is a theme that we meet every day. Especially it is true in the connection with the creation and ratification of the Treaty of Lisbon. This treaty reforms EU quite essentially and its institutions that are necessary for any integrative effort. The European Parliament seems to be the most changeable institution of ES/EU which has varied by its own effort from rather a neglected body into the position when it is an equal „player“ of the Council in many fields.

The aim of this diploma work is to create a material that will be able to totally describe roots, creation and development of the European Parliament till nowadays. It will be sufficiently detailed but still understandable. My work won't reflect the only European Parliament but this institution will be related to the other ES/EU institutions and member states. Complete work may be a good basis for a publicity material about the European Parliament distributed among broad masses of the population. This propagation may enhance consciousness about it. It may result in the better voting participation in the comparison with the present state.

The first chapter of my diploma work will deal with European integrative efforts before 1951 with the emphasis on efforts on the creation of the representative assembly. I will shortly describe circumstances of individual integrative concepts that led to their creation, and further why they were not realized or why they failed. The first chapter will be divided by two boundary signs, the first and second world war.

The following chapter will reflect the European integration development after 1951 that I regard for a key year because of the contraction of the Treaty of Paris establishing European Steel and Coal Community. This deed was qualitatively different from that time by the rate unrealistic conceptions of the European political integration, it was a sector integration. It is necessary to emphasize that the Common Assembly was created in the frame of the European Coal and Steel Community and it was a rudiment of the present European Parliament.

The second chapter will be divided into the time sections defined by the novellas of the Establishing Treaties. I will notice the changes of the position and competences of the European Parliament during individual time periods in the connection with the changes of not only primary law. Such a peak of the whole chapter will be the description of the European Parliament institution at present after the Treaty of Lisbon from the perspective of its structure and function.

The third chapter will be linked to the conclusion of the previous one and I will be interested in the European Parliament position against other EU institutions. It will be done by the comparison of its individual competitions in the state before and after the Treaty of Lisbon. The useful part of this chapter is also a significant historical judiciary which created suppositions for the present strong position of the European Parliament. The final fourth chapter will deal with the comparison of the European Parliament with national parliaments from the perspective of power tripartite to find out how strong this quasi-parliamentary body is in the comparison with an ordinary parliamentary body on the national level.

This diploma work was created from November 2009 to March 2010.

## Příloha 1: Rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi léty 2004-2014

Členský stát	2004-2009	2007-2009	2009-2014	2014-	20??-2014
	Čl. 190 SES revidované Sml. z Nice a Aktem o přistoupení Česka, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Slovinska a Slovenska	Čl. 24 Aktu o přistoupení Bulharska a Rumunska	Čl. 190 SES revidované Sml. z Nice a Aktem o přistoupení Bulharska a Rumunska	Čl. 14 Smlouvy o EU revidované Reformní (Lisabonskou) smlouvou	Dohoda Evrop. rady o navýšení počtu poslanců z prosince 2008 (736+18)
Německo	99	99	99	96	
Francie	78	78	72	74	+2
Itálie	78	78	72	73	+1
Nizozemsko	27	27	25	26	+1
Belgie	24	24	22	22	
Lucembursko	6	6	6	6	
Británie	78	78	72	73	+1
Dánsko	14	14	13	13	
Irsko	13	13	12	12	
Řecko	24	24	22	22	
Španělsko	54	54	50	54	+4
Portugalsko	24	24	22	22	
Švédsko	19	19	18	20	+2
Rakousko	18	18	17	19	+2
Finsko	14	14	13	13	
Polsko	54	54	50	51	+1
Česko	24	24	22	22	
Maďarsko	24	24	22	22	
Slovensko	14	14	13	13	
Litva	13	13	12	12	
Lotyšsko	9	9	8	9	+1
Slovinsko	7	7	7	8	+1
Estonsko	6	6	6	6	
Kypr	6	6	6	6	
Malta	5	5	5	6	+1
Rumunsko	/	35	33	33	
Bulharsko	/	18	17	18	+1
<b>Celkem</b>	<b>732</b>	<b>785</b>	<b>736</b>	<b>751</b> pozn.	736+18=754

Pozn.: EP bude mít celkem 750 poslanců, ovšem jeho předseda nebude do tohoto počtu započítáván  
 Zdroj: převzato a přepracováno z: FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 323.










## Příloha 2: Rozdělení křesel v Evropském parlamentu mezi léty 1952-2009

Členský stát	Společné shromáždění ESUO	Evropské shromáždění	Evropský parlament				
	Pařížská smlouva	Římské smlouvy	První rozšíření	Druhé rozšíření	Třetí rozšíření	Čtvrté rozšíření	Páté a šesté rozš.
	1952	1957	1973	1981	1986	1995	2004 a 07
Německo	18	36	36	81	81	99	99
Francie	18	36	36	81	81	87	78
Itálie	18	36	36	81	81	87	78
Nizozemsko	10	14	14	25	25	31	27
Belgie	10	14	14	24	24	25	24
Lucembursko	4	6	6	6	6	6	6
Británie			36	81	81	87	78
Dánsko			10	16	16	16	14
Irsko			10	15	15	15	13
Řecko				24	24	25	24
Španělsko					60	64	54
Portugalsko					24	25	24
Švédsko						22	19
Rakousko						21	18
Finsko						16	14
Polsko							54
Rumunsko							35
Česko							24
Maďarsko							24
Bulharsko							18
Slovensko							14
Litva							13
Lotyšsko							9
Estonsko							6
Kypr							6
Slovinsko							7
Malta							5
<b>Celkem</b>	<b>78</b>	<b>142</b>	<b>198</b>	<b>434</b>	<b>518</b>	<b>626</b>	<b>785</b>

Zdroj: FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 322.

**Příloha 3: Rozdělení poslanců podle členských zemí a politických skupin  
v 7. volebním období Evropského parlamentu**

								Nezařaz. poslanci	Celkem
Belgie	5	5	5	4	1			2	22
Bulharsko	6	4	5					2	17
Česko	2	7			9	4			22
Dánsko	1	4	3	2		1	2		13
Německo	42	23	12	14		8			99
Estonsko	1	1	3	1					6
Irsko	4	3	4			1			12
Řecko	8	8		1		3	2		22
Španělsko	23	21	2	2		1		1	50
Francie	29	14	6	14		5	1	3	72
Itálie	35	21	7				9		72
Kypr	2	2				2			6
Lotyšsko	3	1	1	1	1	1			8
Litva	4	3	2		1		2		12
Lucembursko	3	1	1	1					6
Maďarsko	14	4			1			3	22
Malta	2	3							5
Nizozemsko	5	3	6	3	1	2	1	4	25
Rakousko	6	4		2				5	17
Polsko	28	7			15				50
Portugalsko	10	7				5			22
Rumunsko	14	11	5					3	33
Slovinsko	3	2	2						7
Slovensko	6	5	1				1		13
Finsko	4	2	4	2			1		13
Švédsko	5	5	4	3		1			18
Británie		13	11	5	25	1	12	5	72
<b>Celkem</b>	<b>265</b>	<b>184</b>	<b>84</b>	<b>55</b>	<b>54</b>	<b>35</b>	<b>31</b>	<b>28</b>	<b>736</b>



**Poslanecký klub Evropské lidové strany**



**Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu**



**Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu**



**Skupina Zelených/Evropské zelené levice**



**Evropská konzervativní a reformní skupina**



**Skupina konfederace evropské sjednocené levice a Severské zelené levice**



**Evropa Svobody a Demokracie**

*Zdroj: Rozdělení poslanců EP podle státu a politické skupiny v 7. volebním období [online]. Evropský parlament, 2009 [navštíveno 1. prosince 2009]. Dostupné na*

*<http://www.europarl.europa.eu/members/expert/group/AndCountry.do?language=CS>*

