

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra filozofie

Studijní program Humanitní studia

Studijní obor Evropská kulturní studia

Diplomová práce

**Evropský parlament jako legislativní orgán Evropské
unie. Komparace s Parlamentem ČR**

Jana Milotová

Plzeň 2013

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra filozofie

Studijní program Humanitní studia

Studijní obor Evropská kulturní studia

Diplomová práce

**Evropský parlament jako legislativní orgán Evropské
unie. Komparace s Parlamentem ČR**

Jana Milotová

Vedoucí práce:

PhDr. Mgr. Petr Jurek

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2013

.....

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucímu práce PhDr. Mgr. Petru Jurkovi za jeho ochotu, čas a velmi cenné rady, které mi při zpracovávání této práce poskytl.

Obsah:

Úvod	6
1. Demokratické politické systémy	12
1.1 Co je politický systém?	12
1.2 Politický systém Evropské unie a jeho vliv na politické systémy členských států	14
1.3 Parlamenty jako legislativní orgány členských států EU.....	16
2. Institucionální rámec Evropské unie	19
2.1 Institucionální struktura Evropské unie	20
2.2 Orgány Evropské unie	24
2.2.1 Rada	24
2.2.2 Evropská rada	25
2.2.3 Evropská komise.....	26
2.2.4 Soudní dvůr Evropské unie.....	28
3. Evropský parlament – vývoj, složení a organizační struktura, pravomoci a zasedání a způsob rozhodování	30
3.1 Vývoj Evropského parlamentu	34
3.2 Složení parlamentu a organizační struktura.....	35
3.2.1 Složení parlamentu	35
3.2.2 Organizační struktura.....	38
3.3 Pravomoci	41
3.3.1 Legislativní pravomoc	41
3.3.2 Rozpočtová pravomoc	43
3.3.3 Kontrolní pravomoc.....	44
3.4 Zasedání a způsob rozhodování.....	46
3.5 Další poznatky o EP.....	48
4. Parlament ČR – vznik, složení, organizační struktura, funkce a pravomoci, volby a volební systém, zasedání a způsob rozhodování	50
4.1 Vznik Parlamentu ČR	50
4.2 Složení českého parlamentu.....	51
4.3 Organizační struktura.....	52
4.4 Funkce a pravomoci.....	53
4.5 Volby a volební systém.....	55
4.6 Zasedání a způsob rozhodování.....	58
5. Komparace Evropského parlamentu a Parlamentu České republiky	60
5.1 Složení	61
5.2 Organizační struktura.....	63
5.3 Funkce a pravomoci.....	65
5.4 Volby a volební systém.....	68
5.5 Zasedání a způsob rozhodování.....	74
5.6 Závěrečné slovo	75

Závěr	77
Seznam použitých pramenů a literatury	85
Cizojazyčné resumé	88

Úvod

Diplomová práce nese název *Evropský parlament jako legislativní orgán Evropské unie. Komparace s Parlamentem ČR*. Zpracovat toto téma jsem se rozhodla hned z několika důvodů. Tím prvním je jeho aktuálnost a politická závažnost, samozřejmě nejen pro českou společnost, jak píše dále.

Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika je jednou z členských zemí Evropské unie (EU), setkávají se čeští občané téměř denně ve sdělovacích prostředcích právě s pojmem Evropská unie či se jmenováním některého z jejích orgánů. I když je těmto termínům v médiích věnována nemalá pozornost, ať již ve smyslu pozitivním či negativním, většina z řad obyvatel není do této problematiky vůbec zasvěcena, respektive ani je fenomén Evropská unie nezajímá. Neuvědomují si však, že je stále více ovlivňuje, protože dění EU zasahuje i do politiky ČR jako členského státu a tedy i do každodenního života českých občanů. Což dokládá i tvrzení V. Havlíka, dle kterého je národní politika výrazně spoluformována rozhodnutími, jež jsou učiněna na úrovni Evropské unie.¹ S postojem pravděpodobně většiny českých obyvatel se samozřejmě neztotožňují, protože dle mého názoru se jedná o zajímavou, potřebnou a dynamickou organizaci, která s ohledem na evropskou integraci má již 60letou historii.

Dalším důvodem, který mě vedl k zamyšlení se nad tímto tématem, byla skutečnost, že je poměrně málo laiků i odborníků, kteří mohou říci, že se v této evropské oblasti vyznají. Jinými slovy řečeno: každý samozřejmě nemusí nutně být zapáleným odborníkem, avšak základní znalosti o Evropské unii jsou potřeba (především pro dnešní mladé lidi). Nyní se mi nabízí šance prozkoumat z právně-politologického hlediska tento významný, avšak ve svém celku složitý systém a získat tak nové poznatky.

Pravděpodobně posledním důvodem, který považuji za zvláště významný pro výběr zpracování takového tématu, je fakt, že by Evropská unie bez své

¹ HAVLÍK, V. *České politické strany a evropská integrace. Evropeizace, evropanství, euroskepticismus?* Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 10.

institucionální struktury ve své podstatě nemohla existovat, i když se v ní jistě nachází ještě celá řada slabin, které se doposud nepodařilo odstranit. Komparace Evropského parlamentu s Parlamentem ČR je pak částí, která toto téma lehce oživuje, což bylo také plánovaným úmyslem při samotné volbě tématu.

Cílem diplomové práce je nastínit problematiku institucionálního rámce Evropské unie s důrazem kladeným na Evropský parlament, který je jednou z jejích nejvýznamnějších a základních institucí. Práce se mimo jiné bude zabývat vývojem, složením, organizační strukturou, pravomocemi a způsobem rozhodování tohoto jediného přímo voleného orgánu. Zároveň také okrajově bude sledována proměnlivost institucionální struktury a vzájemné vztahy základních orgánů. Kdy smyslem je zjistit, jak se Evropský parlament prolíná s ostatními institucemi včetně vzájemné závislosti, a to s ohledem na provedené reformní změny. Nicméně hlavním cílem je objasnit, jakým způsobem Evropský parlament v současnosti pracuje (pravomoci a funkce). Nejedná se však o historizující práci zaměřenou na vývoj evropské integrace či institucionální struktury EU, protože se domnívám, že kvalitních odborných publikací je již k tomuto tématu zpracováno dostatek. Navíc smyslem práce je pokusit se analyzovat současný stav na počátku 21. století.

Základním cílem, který je předmětem komparace, pak bude zodpovězení otázky, zda jsou si Evropský parlament a Parlament ČR svým fungováním, tedy také pravomocemi a funkcemi, které jim byly svěřeny, více či méně podobné či naopak více či méně odlišné? A lze vůbec provést jejich komplexní srovnání, když Parlament ČR je klasickým dvoukomorovým parlamentním tělesem? Pro potřeby komparace bylo nutné představit také právě systém českého parlamentu a až poté se zaměřit na jejich vzájemné srovnání.

V samotném úvodu práce si zároveň dovoluji upozornit, že pro tělesa, která tvoří samotnou institucionální strukturu EU, používám pojmy orgány či instituce, protože je považuji za totožné. Nicméně například P. Svoboda z právního hlediska rozlišuje: orgány, které jsou nejdůležitější, pak instituce, kdy se jedná o poradní tělesa a ty další tvoří jiné subjekty Unie. I když sám autor hovoří

o skutečnosti, že je značně problematické zařazení do některé skupiny, proto shodně pro všechny typy používá pouze pojem „orgány“.²

V teoretické části této práce nejprve budou definovány základní pojmy v souvislosti s demokratickými politickými systémy. Po celou dobu se budu držet tvrzení, že Evropská unie je politický systém, nicméně v jejím případě nejde o stát ani o federaci či konfederaci. Zároveň také bude pojednáno o parlamentech jako legislativních orgánech členských států EU. Následně bude rozebrán institucionální rámec Evropské unie a v této souvislosti pak samozřejmě také jednotlivé orgány s důrazem kladeným na Evropský parlament, a to i v širších souvislostech, resp. jaký zaujímá vztah k ostatním orgánům. Teoretickou část zakončuje rozsáhlá kapitola o Evropském parlamentu, po které následuje samostatná pasáž o Parlamentu ČR, aby pak plynule mohla navázat část praktická.

Jejími předmětem je provedení komparace se zaměřením předně na funkce a pravomoci Evropského parlamentu a Parlamentu České republiky jako zákonodárného orgánu jednoho z „novějších“ členských států, v některých částech se však zaměřím pouze na Poslaneckou sněmovnu. Cílem této části je zjistit, jak tyto dva orgány v současnosti pracují a nakolik jsou si podobné či naopak, v čem se podstatně liší. Na předmět komparace je pohlíženo hned z několika hledisek.

Je nutné zmínit, že při vymezení kritéria komparace takového charakteru vzniká celá řada problémů. Primárně vyvstává otázka, zda lze vůbec srovnávat parlamentní těleso Evropské unie a České republiky? Tradičně při komparativní metodě je nejvhodnější vybrat si pro srovnání státní útvary, které jsou velikostí území i počtem obyvatel přibližně stejné, na což se v tomto případě nebylo možné vázat. Dále už je značně problematický i fakt, že je v praktické části porovnávána mezinárodní organizace s federálními prvky a unitární stát, který je navíc členskou zemí předmětné organizace. A to je značná komplikace. Podobně hovoří L. Tichý, který doslova píše: „Institucionální struktura Evropské unie nemá obdobu a sotva tedy snese srovnání s obdobnou strukturou států či

² SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 46.

mezinárodních organizací. Její vznik a existence jsou svébytného charakteru a proto je možno komparaci činit pouze s určitými výhradami.³ I přes tyto obtíže a jisté slabiny, jsem se snažila přistoupit k tématu objektivně a zpracovat jej dle svých možností co nejlépe. Předně se držím institucionálního pohledu a všímám si těles, která disponují obdobnou pozicí a funkcemi.

Celkem diplomová práce obsahuje kromě tohoto úvodu pět vlastních kapitol, z nichž některé jsou dále členěny na podkapitoly, poté následuje závěr se shrnutím poznatků a vlastních názorů na danou oblast. První kapitola definuje demokratické politické systémy, když následně nastiňuje politický systém Evropské unie a jeho vliv na politické systémy členských států. Do této kapitoly jsou zařazeny a současně tak charakterizovány parlamenty jako legislativní orgány členských států EU. Druhá kapitola se již zabývá jejím vlastním unikátním institucionálním rámcem v obecné rovině, kdy pak následuje podkapitola analyzující konkrétní vybrané instituce Evropské unie, kde jsou ve stručnosti avšak zároveň ve vztahu k Evropskému parlamentu zmíněny Rada, Evropská rada, Evropská komise a Soudní dvůr EU. Samostatná kapitola je pak věnována fungování Evropského parlamentu, jež je jediným přímo voleným orgánem EU, na který je celá práce primárně zaměřena. Kapitola čtvrtá představuje ve svém celku Parlament České republiky, tedy zahrnuje obě jeho komory (Poslaneckou sněmovnu i Senát). Poslední kapitola je pak věnována komparaci Evropského parlamentu a Parlamentu České republiky, resp. Poslanecké sněmovny, s důrazem kladeným na složení a organizační strukturu, funkce a pravomoci, volby a volební systém a konečně na zasedání a způsob rozhodování. Pomocí tohoto zaměření se budu snažit porovnat a potvrdit či vyvrátit, zda mezi nimi spíše převládají rozdíly nebo panuje jistá podobnost. A v důsledku toho shrnout výsledky komparace.

Dle Petra Fialy a kolektivu v knize *Evropeizace zájmů, Politické a zájmové skupiny v České republice* se v případě Evropské unie uplatňuje paradigma víceúrovňového vládnutí, kdy při pohledu „zdola“ je výsledkem evropského integračního procesu institucionální struktura EU (nalezení příčiny vzniku, tedy

³ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 146.

teorie integrace), a naopak při pohledu „shora“ je vysvětlován vliv tohoto procesu v národních politických společenstvích.⁴ Zaměřuji se v rámci diplomové práce na pohled zdola, tedy se snažím v národním kontextu objasnit vybudování struktury evropských institucí s důrazem na Evropský parlament. Ráda bych ověřila tvrzení v příspěvku Š. Pecháčka: „Evropský parlament vystupuje jako samostatný aktér, jehož existence je plně legitimována, a svoji legitimitu je schopen posilovat.“⁵ Z kontextu i ze samotného obsahu vyplývá, že se budu také na pozadí této práce kromě jiného zabývat vztahem evropské a národní politiky.

Při zpracování diplomové práce zejména využiji kombinaci několika základních metod, především půjde o analýzu a okrajově o metodu deskriptivní. Předně pak komparativní (srovnávací) metoda bude důležitou metodologickou oporou této práce. V tomto případě lze předeslat, že se jedná o disciplinovanou případovou studii.

K danému tématu je dostupná celá řada odborné literatury, která je pro pochopení institucionální struktury Evropské unie velmi přínosná, ale zpravidla údaje v ní obsažené nejsou příliš aktuální. Proto je práce stručným průřezem těchto odborných publikací a mimo jiné klade důraz na změny, jež byly provedeny na základě platnosti novelizační *Lisabonské smlouvy*. Evropská unie totiž funguje podle tohoto nového smluvního rámce již od konce roku 2009. Často se však v práci odkazují na L. Tichého, protože jeho obsáhlé dílo zahrnuje všechny provedené změny a je tedy dle mého názoru aktuální. K problematice Parlamentu ČR jsem zvolila jako stěžejní publikaci K. Vodičky a L. Cabady, která nese název: *Politický systém České republiky: historie a současnost*.

Ze seznamu použité literatury je zřejmé, že se diplomová práce omezuje především na odborné zdroje psané v českém jazyce. Důvodem takového výběru byla skutečnost, že na tuto problematiku je hleděno v národním kontextu a zajímali mě tedy spíše názory českých autorů. Práci pak obohacují zdroje psané v jazyce anglickém. Netřeba dodávat, že čeština i angličtina současně také jsou

⁴ FIALA, P. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 25–26.

⁵ KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 231.

úředními jazyky Evropské unie, která jich čítá celkem třiatdvacet. Řada informací je dále čerpána z oficiálních internetových stránek Evropské unie či jejích orgánů včetně příspěvků k různým debatám na evropské půdě, protože tyto zdroje považuji za relevantní a především se domnívám, že uvedená data prochází častou aktualizací.

1. Demokratické politické systémy

1.1 Co je politický systém?

Problematicke a analyzování politických systémů včetně jejich srovnávání se věnuje celá řada odborníků, z českého prostředí je možné jmenovat např. B. Říčovou, V. Dvořákovou či L. Cabadu a mnoho dalších. Tito autoři se však zpravidla zabývají politickým systémem určitého státního útvaru. Z takového hlediska by se pak jednalo o politické systémy členských zemí Evropské unie, protože ony s ohledem na svůj historický, politický i společenský vývoj a dále se zvláštním zřetelem na vstup do EU včetně důsledku integračních vln jejího postupného rozšiřování zaznamenaly určité proměny a přijaly tak koncept mezivládního a nadnárodního vládnutí. V současné době se však v Evropské unii uplatňuje model víceúrovňového vládnutí ve vztahu k evropským regionům, resp. euroregionům jako určitým vnitřním teritoriálním jednotkám (viz dále).⁶

Také je třeba v této souvislosti vzpomenout celosvětově známé autory, na které se odkazuje B. Říchová a přibližuje tak jejich teorii v rámci politické vědy. Vytvořením obecného modelu politického systému včetně funkcí se zabýval D. Easton, který je představitelem systémové analýzy, když politický systém definuje přes vstupy a výstupy a také tzv. zpětnou vazbu. A dále G. A. Almond, jenž představuje strukturně-funkcionální přístup, přičemž politický systém definuje skrze strukturu a funkce.⁷

V rámci této kapitoly předesílám, což ve své podstatě vyplývá i z jejího samotného názvu, že se v diplomové práci zaměřuji na demokratické politické systémy obecně, které jsou složeny z určitých podsystémů, jako jsou např. politické instituce či procesy nebo samotné politiky. Konkrétně pak půjde o charakterizování politického systému Evropské unie, který má tak trochu nedokonalý demokratický charakter (kapitola 1.2), a potažmo i politických

⁶ CABADA, L., et. al. *Evropa regionů*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 6 a 13.

⁷ CABADA, L.; KUBÁT, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, s. 168–175.

systemů jejich demokratických členských států. Předně České republiky včetně komparace dvou parlamentních těles, tedy Evropského parlamentu a Parlamentu ČR (viz pátou kapitolu).

Nejprve je třeba si ujasnit základní charakteristiky týkající se této problematiky. Primárně si lze položit otázku a ptát se po všeobecné definici politického systému. Dle K. Vodičky a L. Cabady v širším pojetí jde o politologický termín, který označuje soubor politických institucí, politických procesů a obsahu politických rozhodnutí. V užším pojetí znamená souhrn struktur a interakcí, ve kterém se připravují a konají celospolečensky závazná rozhodnutí o přerozdělování limitovaných hodnot.⁸

Politické systémy států jsou však nejčastěji klasifikovány dle tradiční institucionální dělby moci, resp. dle vztahů mezi jednotlivými složkami moci a zdrojů jejich legitimacy. Jde o moc zákonodárnou, výkonnou a soudní s důrazem na skutečnost, zda moci jsou nebo nejsou od sebe striktně odděleny. Moc soudní je nezávislá a zpravidla do samotné klasifikace politických systémů příliš nezasahuje, přesto v rámci institucionální struktury Evropské unie zmíním systém jejího soudnictví vzhledem k jeho nezastupitelné roli v rozhodování sporů. V důsledku předchozího řečeného se tedy zpravidla operuje pouze s legislativou a exekutivou. Podle V. Hlouška a kolektivu pro použití této klasifikace stačí paralelní existence parlamentního tělesa a exekutivy, protože za tohoto předpokladu je možné systém označit za prezidencialismus, parlamentarismus nebo semiprezidencialismus. Či případně samostatně stojící specifický politický systém Švýcarska, který však v rámci klasifikace díky vlastní originalitě zaujímá zvláštní postavení a je tedy čtvrtým typem politického systému.⁹

⁸ VODIČKA, K.; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 10.

⁹ HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L. a ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno : Barrister & Principal, 2011, s. 79–80.

1.2 Politický systém Evropské unie a jeho vliv na politické systémy členských států

S ohledem na výše uvedené a právě v souvislosti s otázkou politického systému nastává zásadní problém Evropské unie, která má jako mezinárodní organizace vlastní specifický politický systém. Národní státy jí delegovaly část své suverenity a tedy i kompetence. Je možné říci, že EU sice obsahuje některé prvky federalismu, ale klasickou federací či konfederací není, protože nemá psanou ani nepsanou ústavu. V žádném případě nelze Evropskou unii označit za unitární stát. Z hlediska státovědy lze EU považovat za „administrativní unii“, která osciluje mezi mezinárodní organizací a státem, federací a federativní unií.¹⁰ Když se v případě Evropské unie nejedná ani o jednu ze známých forem uspořádání politických systémů, jak jej lze tedy nazývat a charakterizovat? Je možné o něm hovořit jako o systému hybridním, který kombinuje více forem, ale zařadit jej ve své podstatě nelze nikam, protože stojí na pomezí, resp. osciluje a kolísá.

Podle tvrzení předkládaných S. Hixem lze zjistit, že Evropská unie je demokratickým politickým systémem, který nemá ve světě obdoby. Autor Evropskou unii předně považuje za pozoruhodný úspěch, přičemž se ve své knize snaží objasnit, jak může politický systém EU fungovat bez klasického aparátu státu. Píše, že předmětný politický systém sice vykazuje určité prvky státnosti, ale klasickým státem ve Weberovském smyslu slova není. Ve své podstatě Evropská unie naplňuje pouze kritérium, že se rozkládá na určitém území a má vlastní obyvatelstvo (občanství EU). Jeden z hlavních prvků Evropské unii totiž zatím chybí. Konkrétně se jedná o monopol na legitimní použití nátlaku, který si nadále zachovávají pouze členské státy EU, jež disponují policejními a bezpečnostními silami, tj. policií a armádou. Dále S. Hix zmiňuje, že v rámci svého vývoje se Evropská unie také postupně vzdaluje od ostatních klasických mezinárodních organizací. Je možné o ní tedy hovořit jako o významném

¹⁰ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 21.

specifickém politickém systému, který lze spatřit pouze na části evropského kontinentu.¹¹

Primárním problémem existence i fungování Evropské unie je rozlišení, zda je více uzavřeným politickým systémem s vlastním legitimizačním základem či funkcionálně definovanou institucí zcela závislou na politických systémech členských národních států. V. Belling píše, že existence EU i její politická moc bývá tradičně ospravedlňována na základě legitimacy národních států, které jsou díky své suverenitě „pány smluv“ a zprostředkovaně zároveň také „pány Evropské unie“. Dále dodává, že pro moc, kterou vykonávají evropské orgány, je charakteristický intergovernmentalismus. Moc je tedy odvozena od suverenity samotných států, od čehož se odvíjí i legitimita.¹² V práci pak budou členské státy chápány jako nezbytné součásti politického systému Evropské unie.

Dále v souvislosti s politickým systémem EU je třeba zmínit, že v rámci institucionální struktury je z právního hlediska odlišována horizontální a vertikální dělba moci. Horizontální se odehrává mezi jednotlivými orgány či institucemi EU, kdežto vertikální mezi Evropskou unií a členskými státy.¹³ Teoretická část práce tak bude zaměřena na horizontální dělbu moci, kdežto v praktické se budou obě současně prolínat.

Naprosto se ztotožňuji s názorem V. Hlouška a kolektivu, kteří píšou o fenoménu evropeizace, jenž i přes určité problémy při jeho definování a problematice empirické výsledky představuje jednu z největších výzev pro současnou komparativní politologii, když politika Evropské unie se uskutečňuje na propojených a hlavně ne dobře oddělených kompetenčních rovinách.¹⁴ Tito autoři konstatují, že Evropská unie sama přijala koncept víceúrovňového vládnutí. Jako nadnárodní organizace fungující na mezinárodní úrovni měla potřebu rozdělit kompetence jednotlivých institucí EU a členských států. Přesto jejich hierarchie není striktní. V některých oblastech dominuje Unie, v dalších

¹¹ HIX, S. *The political system of the European Union*. Houndsmills : Palgrave Macmillan, 2005, s. 1–4.

¹² BELLING, V. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 127.

¹³ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 147.

¹⁴ HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L. a ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno : Barrister & Principal, 2011, s. 218.

zase členské státy, často je však jejich moc sdílena. Rovina evropeizace zasahuje také do legislativy členských států, které přejímají právní normy Evropské unie a přizpůsobují tak národní legislativu a právo/právní systém podmínkám EU.¹⁵ Dle P. Fialy a kolektivu evropeizace proměňuje národní politické systémy členských států Evropské unie, a to v důsledku prohlubující se integrace.¹⁶

Závěrem této podkapitoly lze shrnout, že díky přenesení pravomocí členských států na nadnárodní evropskou úroveň, bylo umožněno Evropské unii vystupovat a představovat se jako funkční politický systém.

1.3 Parlamentsy jako legislativní orgány členských států EU

Jak již bylo řečeno, parlament jako instituce je součástí určitého politického systému. Jedná se o kolegiální orgán volený lidem, který také následně reprezentuje, a to na principu demokracie.¹⁷ Národní parlamentsy představují klíčové instituce vnitrostátního rozhodovacího procesu a tedy i politického systému, když mezi jejich přední funkce zejména patří: přijímání legislativy, zastupování veřejnosti v rozhodovacím procesu a kontrola působení vlády. Kromě rozhodování o národních otázkách se také podílejí na rozhodování zahraničněpolitických otázek. Proto z důvodu kontroly v národních parlamentsch existují tzv. výbory pro evropské záležitosti.¹⁸

Parlamentsy, které reprezentují lid, jsou převážně buďto jednokomorové (unikameralismus) nebo dvoukomorové (bikameralismus). V případě bikameralismu je parlament strukturován do dvou komor (dolní a horní), kdy se obě „podílejí na výkonu funkcí parlamentu, zejména na zákonodárném procesu,

¹⁵ HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L. a ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011, s. 232–236.

¹⁶ FIALA, P. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 9.

¹⁷ KYSELA, J. *Parlamentsy a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 120.

¹⁸ KARLAS, J. *Národní parlamentsy a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha : Karolinum, 2011, s. 9.

jsou na sobě více či méně nezávislé a více či méně se od sebe odlišují.¹⁹ Dle J. Syllové se dvoukomorové parlamenty vyznačují známým systémem „brzd a protivah“, kdy zdvojení dělby moci přispívá minimalizaci pochybení, ale zároveň k jejímu omezení a kontrole. Jde o hledání širší shody než, jak je tomu v zákonodárném sboru jednokomorovém.²⁰ Podle J. Kysely však jsou právě druhé komory častým předmětem kritiky ve své podstatě téměř za vše: za jejich sílu či slabost, za reprezentaci či nereprezentaci, za shodné či odlišné složení, a to ve vztahu k první komoře apod.²¹

Určitou zajímavostí, kterou lze v této souvislosti vyzdvihnout je fakt, že z 27 členských států v celkem třinácti z nich působí dvoukomorový parlament a jednou z takových je i Česká republika.²² V první řadě jsou Evropský parlament a všechny parlamenty členských států, které jsou součástí politického systému Evropské unie, povinny si vzájemně vyměňovat informace. Jsou takto zapojeny do činnosti EU včetně legislativního procesu. Dokonce existuje Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, který vazbu mezi EP a národními parlamenty upravuje. Konkrétně jde o meziparlamentní spolupráci mezi Evropským parlamentem a parlamenty vnitrostátními.²³ Zajímavé je, že euroskeptik R. Vaubel k této záležitosti doslova píše: „Kdokoliv tvrdí, že tento protokol přiznává větší pravomoci, tedy určitý druh kontroly, vnitrostátním parlamentům, klame veřejnost. Je to bezzubá kontrola.“²⁴

Avšak V. Dočkal, P. Kaniok a J. Závěšický zase tvrdí, že národní parlamenty ve své podstatě provádí dvojí kontrolu, a to vlády na národní úrovni i jejich zástupců v Radě a dále mají díky výše zmíněnému Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii dohled a kontrolu nad evropskými záležitostmi. Nejsou tedy postaveny před hotovou věc, ale jsou přímo

¹⁹ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha : Eurolex Bohemia, 2004, s. 19.

²⁰ SYLLOVÁ, J. et al. *Parlament České republiky: podle stavu k 1.5.2007*. Praha : Linde, 2008, s. 39.

²¹ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha : Eurolex Bohemia, 2004, s. 20.

²² KARLAS, J. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha : Karolinum, 2011, s. 81.

²³ DOČKAL, V.; KANIOK, P. a ZÁVĚŠICKÝ, J. *Evropský parlament*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 98–99.

²⁴ VAUBEL, R. *Evropské instituce jako zájmová skupina: dynamika stále těsnější unie*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009, s. 62.

konzultovány.²⁵ Jak bylo uvedeno, R. Vaubel zaujímá zcela odlišné stanovisko, tudíž mezi autory na tuto problematiku nepanuje shoda.

Dále je třeba zmínit, že v parlamentních demokraciích je přímo volený zastupitelský sbor zpravidla nejvýše postavený a předně je zdrojem demokratické legitimacy a odpovědnosti ostatních vrcholných orgánů státní moci. V porovnání k Evropskému parlamentu lze konstatovat, že: „V institucionální struktuře Unie, která není útvarem státního (federativního) typu, určité prvky takového státního útvaru vykazují, se vliv přímo voleného EP tomuto modelu postupně zčásti přibližuje.“²⁶ Což hovoří o možné budoucnosti Evropského parlamentu, resp. o směru, kterým by se ve svém vývoji mohl dále ubírat.

²⁵ DOČKAL, V.; KANIOK, P. a ZÁVĚŠICKÝ, J. *Evropský parlament*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 103.

²⁶ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 156.

2. Institucionální rámec Evropské unie

Předtím, než se budu věnovat samotné institucionální struktuře, je potřeba vymezit základní fakta o Evropské unii a krátce charakterizovat tuto mezinárodní organizaci. Především, v čem lze spatřovat její význam, a to z důvodu uchopení tématu v jeho komplexnosti.

Uvědomme si, že Evropská unie sdružuje sedmadvacet evropských států, které dobrovolně delegovaly část své suverenity nadnárodním evropským institucím za účelem ekonomické a politické integrace. Jde o specifický typ mezinárodní organizace, jejímž cílem je mírová, demokratická a ekonomicky prosperující sjednocená Evropa.^{27 28}

Určitým specifikem Evropská unie je fakt, že stojí na zásadách právního státu, protože veškerá její činnost se odvíjí od všech členskými zeměmi přijatých smluv.²⁹ Jedná se o její smluvní rámec včetně všech novelizací. Do dnešní podoby byla transformována *Smlouvou o Evropské unii*) podepsanou v Maastrichtu v roce 1992 a stala se jednou z nejvýznamnějších mezinárodních organizací na světě, která vstupuje do mezinárodních vztahů se třetími zeměmi či jinými mezinárodními organizacemi, a to především v oblasti hospodářské (ekonomické) a politické.

Přesto je nutné si uvědomit, že definování pojmu Evropská unie není zdaleka tak jednoznačné, dokonce se stává předmětem celé řady sporů mezi odborníky např. z oblasti politologie, politické či právní vědy. Konkrétně P. Fiala a kolektiv hovoří o specifickém subjektu stojícím na hranici mezinárodní organizace a státního útvaru, když autoři upozorňují, že nejde o federaci, konfederaci ani

²⁷ HAD, M.; STACH, S.; URBAN, L. *Česká republika v Evropské unii: členství, přínosy, výzvy*. Praha : Linde, 2006, s. 10.

²⁸ Což dokládá i fakt, že Evropské unii byla dne 12.10.2012 udělena Nobelova cena míru, protože již 60 let přispívá nejen k udržování míru, ale působí také v oblasti rozvoje demokracie a lidských práv. Blíže viz *Evropský parlament. Nobelova cena za mír byla dnes udělena Evropské unii* [online]. 12.10.2012 [cit. 19.01.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/press-release/pr-2012/pr-2012-October/pr-2012-Oct-7.html>>.

²⁹ *EUROPA. EUROPA – Jak funguje Evropská unie* [online]. [cit. 11.03.2013]. Dostupný z WWW: <http://europa.eu/about-eu/index_cs.htm>.

o unitarismus. Evropskou unii představují jako specifický politický systém.³⁰ Jak již bylo zmíněno, dle S. Hixe dokonce splňuje všechny prvky demokratického politického systému. Tento je však zcela nový a silně decentralizovaný, a to vzhledem ke svébytné institucionální struktuře. S ohledem na skutečnost, že Evropská unie existuje bez klasického aparátu státu, je nucena spoléhat na stávající národní členské státy.³¹ Zároveň tento významný autor ve svém závěru tvrdí, že vysoce rozvinutý politický systém se může objevit bez plnohodnotného aparátu státu, silné podpory veřejnosti a masové politické účasti.³² Představme si však institucionální strukturu jako takovou (viz dále).

2.1 Institucionální struktura Evropské unie

Problematika evropského institucionálního rámce je nejen kvůli všem realizovaným reformám a změnám středem zájmu z řad odborníků (např. právníků, politologů či dokonce politiků), ale zpravidla hlavním důvodem je především její unikátnost. S ohledem na šedesátiletou historii Evropské unie, resp. evropské integrace, je třeba krátce zmínit vývoj institucionálního rámce v obecné rovině.

Institucionální struktura Evropské unie v dnešním slova smyslu vychází z modelu Společenství ESUO. Jeho instituce měly nadnárodní charakter s ohledem na určité výjimky a byly to tyto: Vysoký úřad, Poradní výbor, Zvláštní rada ministrů, Shromáždění a Soudní dvůr. Jak je uvedeno výše, lhůta platnosti smlouvy o založení ESUO již vypršela. Nadnárodní charakter pak respektovaly i *Římské smlouvy* uzavřené v roce 1957, kdy zřídily samostatnou institucionální strukturu pro Společenství EHS a Společenství EURATOM (Rada, Komise, Shromáždění, Soudní dvůr, Hospodářský a sociální výbor).³³

³⁰ FIALA, P. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 72.

³¹ HIX, S. *The political system of the European Union*. Houndsmills : Palgrave Macmillan, 2005, s. 3–5.

³² Tamtéž, s. 413.

³³ PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 15–16.

Určitým specifickým problémem byla skutečnost, že do roku 1967 existovaly současně tři struktury evropských institucí pro ESUO, EHS a EURATOM, které se však vzájemně prolínaly a zasahovaly si do své působnosti. Těžko se pak dalo orientovat a synchronizovat jednání jednotlivých institucí. Nutně muselo dojít ke zpřehlednění institucionální struktury Společenství, což se povedlo podpisem *Slučovací smlouvy* v roce 1965. Dokonce byla vytvořena jednotná Komise a Rada ministrů pro všechna tři společenství.³⁴

Je nutné zmínit, že základní pozitivní zlom v institucionálním vývoji tehdejšího Společenství způsobilo přijetí *Jednotného evropského aktu*, který byl podepsán v roce 1986, protože rozšiřuje pravomoci jednotlivých orgánů.³⁵ Zásadní vliv však v minulosti na institucionální rámec Evropské unie měl podpis *Maastrichtské smlouvy*, na základě které došlo ke sjednocení institucí a také dala vznik orgánům novým. Dále je podstatné přijetí *Amsterdamské smlouvy*, která byla ratifikována v roce 1999. Není možné opomenout ani *Smlouvu z Nice* platnou od roku 2003, která se zabývá mimo jiné i fungováním Evropského parlamentu. A dále je potřeba uvést významnou *Lisabonskou smlouvu*, která vstupuje v platnost v roce 2009, jejíž součástí je i Listina základních práv EU. Hlavním cílem byla reforma institucionálního rámce po rozšíření Evropské unie o nových dvanáct členských států přistoupivších v letech 2004 a 2007.³⁶ *Lisabonská smlouva* přináší nové fungování EU a mnoho výrazných institucionálních změn, především pro Evropský parlament zcela zásadních. Zejména rozšiřuje jeho legislativní pravomoci, které jsou ve své podstatě díky tomu srovnatelné s pravomocemi Rady. Znamená tak posílení Evropského parlamentu. Lze dále konstatovat, že v zásadě jde o reformní (novelizační) smlouvu, která mění název *Smlouvy o založení Evropského společenství* na *Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU)*.³⁷

³⁴ PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 16.

³⁵ Tamtéž, s. 17.

³⁶ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 12.

³⁷ *Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy podle stavu k 16.08.2010, úplné znění*. Ostrava : Sagit, 2010, s. 2.

Jaký je však všeobecný smysl institucionálního rámce Evropské unie? Jeho cílem, tedy i samotných orgánů, je podporování hodnot Evropské unie, sledování jejích cílů, sloužení zájmům jejím, občanů a samozřejmě členských států, zároveň také zajišťování soudržnosti, účinnosti a kontinuity jejích politik a činností.³⁸ Dokonce jednou ze základních povinností orgánů je dodržovat princip efektivity, identity EU a loajální spolupráce.³⁹

Vlastní jednotná soustava orgánů Evropské unie je jedním z nejvýznamnějších specifíků, která přispívají k jejímu unikátnímu charakteru.⁴⁰ Díky existenci orgánů mohla získat mezinárodněprávní subjektivitu mezinárodní organizace. „Institucionální systém EU je zdaleka nejrozsáhlejší a nejpropracovanější ve srovnání s jinými mezinárodními organizacemi; i to je indicie toho, že EU je víc než pouhá mezinárodní organizace.“⁴¹ Podobně o institucionální struktuře hovoří i L. Tichý, který zmiňuje, že má několik pro ni typických znaků. Jde o relativizování autonomie a o její stálý rozvoj. Dokonce dle tohoto autora je spojena s podobnými strukturami jednotlivých členských států, když spojení a jeho intenzita jsou v neustálém vývoji.⁴²

Jak je z výše uvedeného patrné, Evropská unie se postupně proměňovala, a to i v důsledku několika etap svého rozšíření o další členské státy, když naposledy v roce 2007 přistoupilo Bulharsko a Rumunsko. Právě v souvislosti s tímto rozšířením bylo nutné provést další institucionální reformu, především upravit a ustanovit počet členů jednotlivých orgánů. Toto se samozřejmě týkalo i Evropského parlamentu, který je středem zájmu této diplomové práce (viz kapitolu třetí).

Představme si nyní vlastní instituce Evropské unie. Pro své fungování má totiž ustanoveny základní instituce s určitými specifickými kompetencemi a mezemi působnosti, jež jsou definovány ve *Smlouvě o Evropské unii (SEU)* a postupně pozměňovány v souvislosti s přijímáním nových smluv, které nahrazují ty

³⁸ *Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy podle stavu k 16.08.2010, úplné znění.* Ostrava : Sagit, 2010, s. 105–106.

³⁹ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo.* Praha : C.H. Beck, 2011, s. 148.

⁴⁰ ZBÍRAL, R. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled.* Praha : Linde, 2007, s. 19.

⁴¹ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva.* Praha : C.H. Beck, 2011, s. 46.

⁴² TICHÝ, L. et al. *Evropské právo.* Praha : C.H. Beck, 2011, s. 146.

předchozí. Jak je uvedeno výše, doposud poslední institucionální reforma byla provedena na základě přijetí *Lisabonské smlouvy* a ta vymezuje celkem sedm základních orgánů.

Okrajově v této kapitole diplomové práce budou zmíněny podstatné informace o čtyřech vybraných významných orgánech, jako je: Rada, Evropská rada, Evropská komise a Soudní dvůr Evropské unie, jejichž kompetence se velmi různí, ale zároveň také prolínají. Předně půjde o jejich propojení a vzájemné střetávání s Evropským parlamentem, jemu je pak věnována rozsáhlá samostatná kapitola, a to vzhledem ke skutečnosti, že je na něj tato práce primárně zaměřena. Účetní dvůr Evropské unie a Evropská centrální banka jsou dvěma zbývajícími základními orgány v rámci institucionální struktury. Také v institucionálním rámci působí další poradní či kontrolní instituce, mezi které patří zejména Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, dále pak na finance zaměřená Evropská investiční banka. Tyto instituce však nejsou předmětem analýzy v rámci práce.

Následující tabulka ukazuje unikátní institucionální systém EU, v rámci kterého je na čtyřech základních orgánech promítnuta myšlenka, kdo a především koho nebo co daná instituce zastupuje, popř. jaké zájmy hájí.

Tabulka 1 – Unikátní institucionální systém EU

Název instituce	Členové/zástupci	Koho nebo co zastupují
Rada	Vlády členských států (ministři)	Členské státy
Evropská rada	Hlavy členských států a čelní představitelé EU	Celosvětové priority EU
Evropská komise	Komisaři nominovaní jednotlivými členskými státy	Evropskou unii jako celek
Evropský parlament	Přímo volení poslanci	Obyvatele členských států

Vlastní zpracování dle zdroje dostupného na WWW: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_cs.htm (19.01.2013)

2.2 Orgány Evropské unie

Proměnlivost institucionální struktury je z jejího vývoje patrná, a to nejen díky rostoucím kompetencím Evropské unie v souvislosti se změnami základacích smluv, ale také v důsledku jejího rozšiřování se o nové členské země. Je nutné zmínit, že v rámci Evropské unie není uplatňována tradiční dělba moci (moc zákonodárná, výkonná a soudní), která patří k základním podmínkám fungování demokratického politického systému. V Evropské unii je totiž oddělena pouze soudní moc, kterou vykonává Soudní dvůr EU jako jeden ze základních orgánů. Legislativní funkci plní Evropská komise, Evropský parlament a Rada, načež exekutivu společně sdílí Evropská komise, Rada i Evropská rada. Z této skutečnosti vyplývá jasný závěr, že orgány se svými kompetencemi prolínají stejně jako v rámci politických systémů parlamentních demokracií. Jsou nuceny koordinovaně spolupracovat a ve své podstatě jsou na sobě závislé. Nicméně je třeba mít na paměti, že jednají v mezích své působnosti zakotvené ve Smlouvách tak, aby byla zachována institucionální rovnováha.⁴³ Zjednodušeně lze výše uvedené definovat tak, že „dělba moci neznamená separování jednotlivých orgánů, nýbrž jejich spolupráci, která je podmínkou afektivní činnosti.“⁴⁴

Nyní již tedy ke vztahu a propojení Evropského parlamentu s dalšími čtyřmi vybranými základními orgány.

2.2.1 Rada

Rada jako kolegiální orgán je někdy také nazývána Radou ministrů, což byl v minulosti její oficiální název, protože v ní zasedají ministři (zástupci) vlád členských zemí, kteří přijímají zásadní rozhodnutí ohledně Evropské unie jako takové, avšak zpravidla společně s Evropským parlamentem. Hlavní funkce Rady

⁴³ ZBÍRAL, R. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007, s. 20.

⁴⁴ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 148.

spočívá v přijímání legislativy Evropské unie, proto je také nejdůležitějším rozhodovacím a zákonodárným orgánem, který reprezentuje zájmy členských zemí.⁴⁵ Nicméně je při provádění tohoto úkonu závislá na vyjádření souhlasu Evropského parlamentu. V důsledku uvedeného je možné konstatovat, že EP a Rada jsou na sobě přímo závislé, protože společně přijímají legislativu, samostatně bez souhlasu toho druhého tak totiž nemohou učinit.

Vyzdvihneme tedy nejvýznamnější legislativní a exekutivní pravomoci, které jsou Radě svěřeny: přijímání právních aktů nejčastěji řádným legislativním postupem (dříve procedura spolurozhodování) společně s Evropským parlamentem; koordinace vnitřních politik členských států; vytváření společné zahraniční a bezpečnostní politiky podle strategických cílů určených Evropskou radou; uzavírání mezinárodních dohod jménem Evropské unie a konečně společně s Evropským parlamentem přijímá rozpočet EU.⁴⁶

Vzhledem ke skutečnosti, že Rada zastupuje vlády členských států, zároveň podléhá kontrole ze strany Evropského parlamentu, kterému proto podává každoročně zprávu o své činnosti v rámci jemu svěřené kontrolní pravomoci.

M. Klíma a kolektiv uvádí, že Evropský parlament v důsledku svého vývoje společně s Radou představují v rámci legislativního rozhodovacího procesu klasickou bikamerální legislativu.⁴⁷ Což v zásadě hovoří o tom, že jejich vzájemná spolupráce je tedy nezbytná, a to jak na úrovni legislativní pravomoci, tak i pravomoci rozpočtové.

2.2.2 Evropská rada

Evropská rada se skládá z hlav a předsedů vlád členských států Evropské unie, dále z předsedy tohoto orgánu a z předsedy Evropské komise. Z jejího

⁴⁵ OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 42.

⁴⁶ *CONSILIUM. Council* [online]. [cit. 19.01.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.consilium.europa.eu/council?lang=cs>>.

⁴⁷ KLÍMA, M. a kol. *Volby do Evropského parlamentu 2009: vybrané otázky přípravy, průběhu a výsledků voleb*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 20.

složení lze odvodit, že Evropská rada sice nemá legislativní pravomoc, avšak je jí svěřena pravomoc exekutivní.

Jaký ale zaujímá vztah k Evropskému parlamentu? O každém svém jednání má povinnost jej informovat formou zprávy, jedenkrát ročně mu pak předkládá zprávu o pokrocích EU.⁴⁸ V procesu změny Smluv je potřeba, aby Evropská rada přijala po konzultaci s Evropským parlamentem a Evropskou komisí rozhodnutí právě o případných změnách Smluv, teprve pak může být svolán konvent jako jakési „přípravné ústavodárné shromáždění“. Další důležité rozhodnutí, které je Evropské radě svěřeno, spočívá v konstituování Evropského parlamentu. Na základě podnětu EP a po jeho souhlasu přijme Evropská rada jednomyslně rozhodnutí, jímž formálně stanoví složení právě Evropského parlamentu. Další podstatnou pravomocí je pravomoc ustavující. „Svým rozhodnutím přijatým kvalifikovanou většinou navrhuje Evropskému parlamentu kandidáta na předsedu Komise. Přitom je povinna se řídit výsledkem voleb do Evropského parlamentu. Nesetká-li se kandidát v Evropském parlamentu s podporou absolutní většiny, musí Evropská rada navrhnout kandidáta nového.“⁴⁹

Jako neformální fórum sice Evropská rada působila již od roku 1974, ale v současné době jde o zcela nový oficiální orgán v rámci institucionální struktury Evropské unie, protože tím se stala až v roce 2009 v souvislosti s přijetím *Lisabonské smlouvy*.⁵⁰

2.2.3 Evropská komise

Evropská komise (Komise) je nejvyšším výkonným kolektivním orgánem EU, která hájí nadnárodní zájmy, a to na úrovni mezinárodních vztahů, proto také zastupuje zájmy Evropské unie jako celku. Je možné konstatovat, že má ze všech orgánů nejširší pravomoci, protože je jí svěřena zákonodárná iniciativa, když ve své podstatě lze říci, že má monopol na předkládání legislativy. Zároveň je

⁴⁸ OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 60–61.

⁴⁹ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 149.

⁵⁰ *Evropská rada. O Evropské radě* [online]. [cit. 19.01.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=cs>>.

pověřena kontrolou nad dodržováním primárního a sekundárního práva. Kromě těchto má také pravomoc exekutivní a rozpočtovou.

Jaké jsou tedy hlavní úkoly Evropské komise? Stanovuje cíle a priority činnosti; předkládá návrhy právních předpisů Evropskému parlamentu a Radě; řídí a prosazuje jednotlivé politiky EU a plní její rozpočet; vymáhá společně s Evropským soudním dvorem evropské právo; dále zastupuje Evropskou unii ve vnějších záležitostech.⁵¹

Komise je složena z v čele stojícího předsedy a 26 komisařů, protože každý členský stát má jednoho svého zástupce, kdy jejich funkční období je pětileté. Dále je členem vysoký představitel Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je také jedním z jeho místopředsedů.⁵² Předseda Komise je reprezentantem Evropské unie navenek, v současné době je mandát svěřen Portugalci José Manuelu Barrosovi. Kandidáta na tento post jmenuje Evropská rada, ta po schválení Evropským parlamentem poté provádí závěrečné jmenování předsedy Komise na pět let. Ten následně vybírá kandidáty navržené členskými státy a jejich seznam předkládá Radě a Parlamentu ke schválení. Oficiálně jsou pak do funkce komisaře jmenováni Radou.⁵³ Nutná je naprostá nezávislost všech komisařů, kterou vyjadřují slavnostní přísahou před nástupem do funkce.⁵⁴

V této souvislosti je také třeba uvést, že podle zvyklostí Evropského parlamentu při nástupu nově ustavené Komise projednává veřejně její programové prohlášení, roční programy činnosti a výroční zprávy. Průběžně EP může Evropské komisi pokládat písemné či ústní otázky různého charakteru. Evropský parlament má také možnost Komisi vyslovit nedůvěru, která následně musí kolektivně odstoupit. Z čehož navíc vyplývá, že celá Komise je Evropskému parlamentu odpovědná. Také EP Komisi uděluje na základě

⁵¹ *Evropská komise. O Evropské komisi* [online]. 16.11.2012 [cit. 20.01.2013] Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/about/index_cs.htm>.

⁵² *Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy podle stavu k 16.08.2010, úplné znění*. Ostrava : Sagit, 2010, s. 107.

⁵³ *EUROPA. Evropská komise* [online]. [20.01.2013]. Dostupný z WWW: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_cs.htm>.

⁵⁴ OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 62.

doporučení Rady absolutorium za plnění rozpočtu. L. Tichý Evropskou komisí označuje za „přirozeného“ spojení Evropského parlamentu.⁵⁵

2.2.4 Soudní dvůr Evropské unie

Určitou zvláštností celé institucionální struktury je soudní systém Evropské unie, kdy smyslem soudní moci je hlavně dohlížet na dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Nutné je zmínit, že soudní moc je oddělena od exekutivy a legislativy.

Soudní dvůr Evropské unie jako orgán vznikl již v roce 1952, postupně se proměňoval v souvislosti s prováděním reformy institucionálního rámce, ale hlavní smysl mu zůstal po celou dobu zachován. Vzhledem k třinácti existujícím úředním jazykům Evropské unie se jedná o mnohojazyčnou instituci, která má sídlo v Lucemburku.⁵⁶

Soudní dvůr Evropské unie je složen ze Soudního dvora, Tribunálu (dříve Soud prvního stupně či instance) a specializovaných soudů, které jednají na základě jim svěřených pravomocí. Soudní dvůr tvoří 27 soudců, vždy jeden z každého členského státu. Při rozhodování je jim nápomocno osm generálních advokátů, kteří nezávisle posuzují dané případy formou tzv. stanoviska, a samozřejmě další personál. Tribunál tvoří minimálně jeden soudce z každé členské země.⁵⁷ Soudci i generální advokáti musí splňovat podmínku nezávislosti a potřebného vzdělání, jsou jmenováni na šest let, přičemž každé tři roky dochází k jejich částečné obměně. Soudci si pak volí ze svého středu předsedu na dobu tří let. Všichni samozřejmě mohou být jmenováni opakovaně. *Lisabonská smlouva* vymezila, že Soudní dvůr Evropské unie zasedá v senátech (tři až pět soudců) nebo ve velkém senátu (patnáct soudců). Může však zasedat také v plénu.⁵⁸

⁵⁵ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 158.

⁵⁶ CURIA. *Celková prezentace – Soudní dvůr Evropské unie* [online]. [cit. 20.01.2013]. Dostupný z WWW: <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/>.

⁵⁷ *Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy podle stavu k 16.08.2010, úplné znění*. Ostrava : Sagit, 2010, s. 108.

⁵⁸ Tamtéž, s. 51–52.

V Evropské unii také působí Soud pro veřejnou službu a dle Outlé a kolektivu lze z funkčního hlediska do soudního systému zahrnout i všechny národní soudy, které zajišťují účinnost evropského práva (v ČR tedy Ústavní soud). V této souvislosti lze zmínit skeptický postoj německého Spolkového ústavního soudu k Evropskému parlamentu jako orgánu legitimizujícího jednání Unie. Jeho význam hodnotí pouze jako podpůrný ve srovnání s národními parlamenty, a to především z důvodu jeho disproporčnímu způsobu ustanovování. Dle L. Tichého tento postoj však Ústavní soud ČR nesdílí.⁵⁹

Jako jsou konkrétní úkoly tohoto orgánu? Je-li zjištěno porušení závazků evropského práva, je umožněno členským státům, orgánům či fyzickým nebo právnickým osobám podat několik druhů přímých žalob (např. žaloba na neplatnost, žaloba na nečinnost apod.), o kterých právě rozhoduje Soudní dvůr. Dále rozhoduje o předběžných otázkách týkajících se výkladu práva EU nebo platnosti aktů přijatých orgány, a to na žádost vnitrostátních soudů. Rozhoduje i další spory stanovené Smlouvami.⁶⁰

Jako orgán Evropské unie má Evropský parlament možnost se na Soudní dvůr Evropské unie obracet – např. nejsou-li při přijímání legislativního aktu dodrženy předepsané náležitosti nebo si dále může vyžádat posudek tohoto orgánu o slučitelnosti sjednávané dohody v oblasti Společné obchodní politiky se Smlouvami.⁶¹

Specifické kompetence pak mají i ostatní instituce v rámci soudního systému, avšak ty ani další ostatní orgány Evropské unie nebudou zmíněny vzhledem k zaměření práce předně na Evropský parlament (viz následující kapitolu).

⁵⁹ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 153.

⁶⁰ *Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy podle stavu k 16.08.2010, úplné znění*. Ostrava : Sagit, 2010, s. 108.

⁶¹ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 155.

3. Evropský parlament – vývoj, složení a organizační struktura, pravomoci a zasedání a způsob rozhodování

Institucionální vývoj Evropské unie včetně mnoha změn je nejnázřejší pozorovatelný právě na Evropském parlamentu (dále také Parlament či EP). Původně měl tento kolektivní orgán především kontrolní funkci, v současné době se podílí i na řádném legislativním postupu (dříve procedura spolurozhodování).⁶² V důsledku všech změn, kterými Parlament prošel, má nyní rozpočtovou, legislativní a kontrolní pravomoc. Další význam této nadnárodní instituce spočívá v její úloze, aby v rámci Evropské unie byla zachována hlavní demokratická výsada, tj. možnost lidu účastnit se na výkonu moci prostřednictvím jím zvolených zástupců.⁶³ Zastupuje tedy občany Evropské unie a v důsledku toho se odlišuje od Rady a Evropské komise. Je možné konstatovat, že v institucionálním systému EU zaujímá pozici nadnárodního orgánu.⁶⁴ Dle slov M. Šejvly přímo volený Evropský parlament představuje spojnici mezi občany členských států a rozhodováním na evropské úrovni.⁶⁵

Z právního hlediska je při základní charakteristice Evropského parlamentu uváděno, že fungování Evropské unie jako společenství států a občanů je založeno na zásadě zastupitelské demokracie, přičemž legitimizuje její jednání dvěma způsoby. Za prvé *nepřímo*, tedy prostřednictvím zástupců výkonné moci členských států, v Evropské radě jsou to hlavy států či předsedové vlád a v Radě jde o ministry, kdy tito jsou demokraticky odpovědní svým národním parlamentům nebo svým občanům. A za druhé *přímo*, a to prostřednictvím zástupců občanů v Evropském parlamentu. „Teprve na pozadí vzájemně se doplňujícího působení obou těchto složek lze určit místo, jaké zastává EP, který není parlamentem v klasickém smyslu vrcholného mocenského a legislativního

⁶² PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 52.

⁶³ ZBÍRAL, R. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007, s. 22.

⁶⁴ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 59.

⁶⁵ ŠEJVL, M. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 33.

orgánu, v evropském systému zastupitelské demokracie při výkonu pravomocí Unii svěřených.⁶⁶

Reprezentanti jsou do Evropského parlamentu voleni ve všeobecných, přímých a rovných volbách občany členských států Evropské unie na funkční období pěti let. Volby se konají v dohodnutém termínu na celém území EU (probíhají tedy celoplošně), a to v časovém rozmezí čtyř dnů, tedy od čtvrtka do neděle. Závazná pro členské státy je skutečnost, že konání voleb do Evropského parlamentu musí zajistit a umožnit.⁶⁷ Roku 1979 se uskutečnily první přímé volby do tehdy ještě Společného shromáždění, jehož pravomoci se od této chvíle rozšiřovaly.⁶⁸ Byly při nich zachovány volební systémy jednotlivých členských zemí, což je také předmětem častých diskuzí. V minulosti se dokonce objevily snahy o vytvoření jednotného volebního systému, ale nepodařilo se tuto myšlenku zrealizovat kvůli odlišným názorům členských států.⁶⁹

Z celkem sedmi uskutečněných voleb do Evropského parlamentu lze vyvodit vypovídající hodnoty o tom, že volební účast občanů s aktivním volebním právem klesá, dokonce je o mnoho menší než v případě voleb do národních parlamentů či ve své podstatě do jakýchkoli národních voleb. Existují však velké rozdíly v číslech jednotlivých členských zemí. Eurovolby nejsou bojem za evropské záležitosti, ale předně jde o národní strany a vnitrostátní otázky, což k jejich významu uvádí známý britský profesor S. Hix.⁷⁰

Následující tabulka ukazuje klesající volební účast ve volbách do Evropského parlamentu od historicky prvních voleb až po ty poslední, které se konaly v roce 2009.

⁶⁶ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 152.

⁶⁷ ŠEJVL, M. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 34.

⁶⁸ PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 17.

⁶⁹ Tamtéž, s. 60.

⁷⁰ HIX, S. *The political system of the European Union*. Houndsmills : Palgrave Macmillan, 2005, s. 89.

Tabulka 2 – Účast ve volbách do Evropského parlamentu 1979–2009

Pořadí voleb	Volby do EP v jednotlivých letech	Průměrná volební účast v procentech	Počet členských států EU
1.	1979	61,99 %	9
2.	1984	58,98 %	10
3.	1989	58,41 %	12
4.	1994	56,67 %	12
5.	1999	49,51 %	15
6.	2004	45,47 %	25
7.	2009	43,00 %	27

Vlastní zpracování dle zdroje dostupného na WWW:
[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/000cdcd9d4/Volební-účast-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/000cdcd9d4/Volební-účast-(1979-2009).html) (10.03.2013).

Právě v souvislosti s problematikou nízké volební účasti a dalšími charakteristikami typickými pro volby do Evropského parlamentu se hovoří o teorii tzv. voleb druhého řádu („second-order elections“), která se začala profilovat již při prvních přímých volbách do EP. Jedná se o specifické rysy, kterými se tyto volby odlišují od jiných druhů voleb, zejména pak od těch do národních parlamentů členských států, jež jsou jako domácí volby důležitější. Což je možná důvod, proč jsou tak často předmětem analýzy a různých výzkumů nejen současné politické vědy, ale i dalších oborů.⁷¹ Věnujme tedy pozornost základním rysům tohoto modelu voleb, který je od tzv. voleb prvního řádu („first-order elections“) značně odlišný. Podle L. Cabady tuto typologii do světa po konání prvních voleb do EP (1979) vypustili K. Reif a H. Schmitt a charakterizovali je následovně: *„nižší volební účast než v národních volbách; více prostoru a nadějí pro malé a nové politické strany; vyšší procento neplatných hlasů než při národních volbách; vládní strany ztrácejí podporu; voliči hlasují méně stranicky, více podporují osobnosti; volby překračují státní hranice; čím odlišnější jsou pravidla volby do EP od pravidel užívaných pro*

⁷¹ KLÍMA, M. a kol. *Volby do Evropského parlamentu 2009: vybrané otázky přípravy, průběhu a výsledků voleb*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 5.

volbu národního parlamentu, tím nižší je volební účast; volební kampaň je významnější – volby do EP soutěží s dalšími (domácími) politickými tématy.“ Samozřejmě pak následovala celá řada dalších příspěvků k této problematice a L. Cabada je většinou kriticky hodnotí. Na základě toho pak překládá vlastní analýzu zaměřenou na země středovýchodní Evropy, když jedním z hlavních znaků voleb druhého řádu je nižší volební účast v eurovolbách ve srovnání s volbami do národních parlamentů.⁷² Jednou z takových zemí je právě i ČR jako členská země Evropské unie.

K překvapivému závěru dochází M. Klíma a kolektiv ve své analýze posledních evropských voleb. Autoři píší, že Evropský parlament společně s Radou tvoří duální systém reprezentace, který existuje v rámci federálního systému s ústavně garantovanou dělbou pravomocí, a to mezi úrovní EU a úrovní členských států.⁷³

Velmi zajímavý názor na instituce Evropské unie a především na samotný Evropský parlament má R. Vaubel, který ve své knize skepticky píše, že postupně všechny orgány směřují k centralizaci. Konkrétně k EP uvádí, že není orgánem, který by zastupoval občany, dokonce že přání občanů reprezentuje mnohem méně než národní parlamenty. Ve své podstatě dochází k závěru, ve kterém demonstruje, že Evropský parlament je neobvyklý parlament, protože zastupuje pouze sám sebe. Tomuto závěru předchází autorova ostrá kritika existence tří hlavních v parlamentu působících politických frakcí, které vzájemně spolupracují a tvoří jednu velkou koalici. Problémem pak je chybějící opozice, která není u moci, aby tuto velkou koalici usměrňovala.⁷⁴

S ohledem na výše uvedené lze také zmínit příspěvek P. Macha *Evropský parlament demokracii nenahradí*, který konstatuje, že demokracie na nadnárodní úrovni nemůže fungovat, a to kvůli existenci různých národních zájmů, kterých

⁷² CABADA, L. *Volby do Evropského parlamentu jako volby druhého řádu: reflexe voleb v nových členských zemích EU ze středovýchodní Evropy*. Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů, 2010, roč. 4, č. 11, s. 9–10 [online]. [cit. 17.04.2013]. Dostupný z WWW: <<http://vz.fmv.vse.cz/casopis-working-papers/cisla-vydana-v-roce-2010/>>.

⁷³ KLÍMA, M. a kol. *Volby do Evropského parlamentu 2009: vybrané otázky přípravy, průběhu a výsledků voleb*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 13.

⁷⁴ VAUBEL, R. *Evropské instituce jako zájmová skupina: dynamika stále těsnější unie*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009, s. 29–31.

je v rámci Evropské unie skutečně velmi mnoho. „Pravicové a levicové přesvědčení, které je dominantním dělícím rozdílných zájmů v národní demokracii, není při rozhodování na nadnárodní úrovni hlavním faktorem.“⁷⁵ Proto tomuto autorovi zase lze postavit S. Hixe, který v zásadním tvrdí pravý opak.

3.1 Vývoj Evropského parlamentu

Předchůdcem Evropského parlamentu bylo Společné shromáždění od založení ESUO. Oproti dnešku mělo velmi omezené pravomoci, ve své podstatě sloužilo jako kontrolní orgán. Zástupci nebyli voleni přímo, ale delegováni z řad z poslanců parlamentů členských zemí. Jedna z prvních změn přišla s podpisem *Římských smluv*, kdy získalo také pravomoc poradní a konzultační, předpokladem dále byla přímá volba. Následně na základě Smlouvy o společných orgánech došlo ke sjednocení Shromáždění ESUO se Shromážděním EHS a EURATOM do jednoho Společného shromáždění.⁷⁶ Jak uvádí L. Tichý, krátce na to samo sebe začalo označovat jako „Evropské parlamentní shromáždění“ a počátkem šedesátých let již jako Evropský parlament, což ale bylo potvrzeno až Slavnostním prohlášením Evropské rady o Evropské unii v březnu roku 1983.⁷⁷ Pro úplnost ještě zmiňme, že v 70. letech 20. století také získává pravomoci v rámci rozpočtu.

Jak již bylo zmíněno výše, první přímé volby do Společného shromáždění se konaly v roce 1979. Tomu však předcházela Akt o volbě zastupitelů do Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách z roku 1976. Další podstatné změny zaznamenává EP po přijetí *Jednotného evropského aktu* v roce 1986, kdy se oficiální název této významné instituce mění na Evropský parlament. V rámci legislativní pravomoci získal pro některé oblasti rozhodování proceduru

⁷⁵ *Evropský parlament demokracii nenahradí* [online]. 30.03.2010 [cit. 07.03.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1277/evropsky-parlament-demokracii-nenahradi>>.

⁷⁶ ZBÍRAL, R. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007, s. 22.

⁷⁷ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 152.

spolupráce. *Maastrichtská smlouva* znamená novou možnost, tedy proceduru spolurozhodování. Postupně se pravomoci Evropského parlamentu rozšiřovaly, nemálo významné je i uzavření dalších smluv – z Amsterdamu, Nice a především Lisabonu. Díky všem uvedeným změnám se stal Parlament rovnocenným partnerem Evropské komise a Rady.⁷⁸

3.2 Složení parlamentu a organizační struktura

3.2.1 Složení parlamentu

Evropský parlament se skládá z přímo volených poslanců. Hledíme-li na EU jako na mezinárodní organizaci, je skutečně jediná svého druhu, protože její parlamentní shromáždění je voleno v přímých všeobecných volbách.⁷⁹ Celkový počet členů Evropského parlamentu se v průběhu let měnil vzhledem k rozšiřování Evropské unie o nové členské státy. Naposledy počet členů pozměnila *Lisabonská smlouva* na maximálně 751 (750 + předseda), kdy tento stav by měl být konečný a nepřekročitelný, resp. zafixovaný vůči změnám, a to i v souvislosti s dalším případným rozšířením EU. K takovému řešení se přistoupilo z důvodu, aby byla zajištěna akceschopnost tohoto významného orgánu.

Aktuálně však v 7. volebním období v Evropském parlamentu zasedá přechodně 754 poslanců (až do roku 2014).⁸⁰ Konkrétně Českou republiku v tomto současném volebním období zastupuje 22 poslanců, což je pro naši zemi pevně stanovený počet.⁸¹ Protože národní zastoupení v Evropském parlamentu je zhruba úměrné populaci daného členského státu.⁸²

⁷⁸ ZBÍRAL, R. *Institucionální rámeček Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007, s. 22–23.

⁷⁹ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 59.

⁸⁰ Nutné je však upozornit na skutečnost, že v době posledních voleb, které se konaly v roce 2009, platila ještě *Smlouva z Nice* a počet členů byl stanoven 736.

⁸¹ *Evropský parlament. EVROPSKÝ PARLAMENT* [online]. [cit. 20.01.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/parliament.html>>.

⁸² CAHLÍK, T. et al. *European Union governance - challenges and opportunities*. Praha : Matfyzpress, 2008, s. 48.

V příštích volbách, které nás čekají již v následujícím roce, bude v květnu voleno 751 poslanců, a to již v souladu s *Lisabonskou smlouvou*. Česká republika přijde o jedno křeslo, tudíž budeme do Evropského parlamentu vybírat 21 reprezentantů. Nejsme však jedinou zemí, které bude počet křesel snížen. Navíc je třeba si uvědomit, že ke snížení došlo v důsledku dnes již jistého rozšíření evropské integrace. V celkovém počtu europoslanců je již počítáno s 12 mandáty pro další nový členský stát Evropské unie, kterým se dne 1. července 2013 stane Chorvatsko.⁸³

Jak je to ale s poslanci po volbách? Zvolený poslanec, který získá mandát, musí být nezávislý a nesmí vykonávat celou řadu veřejných funkcí, resp. tyto funkce jsou společně neslučitelné. Aby nedošlo ke střetu zájmů, poslanec Evropského parlamentu nesmí být členem ve vládě národních států, členem jiné evropské instituce ani zaměstnancem EU.⁸⁴ Poslanci stejně jako v ČR mají určité výsady a využívají poslaneckou imunitu, řídí se Jednacím řádem a nově od 1. ledna 2012 také Kodexem chování poslanců Evropského parlamentu.⁸⁵ Samozřejmostí je, že za vykonanou práci poslancům náleží odměna, tedy plat, která je pro všechny poslance sjednocena, když činí přibližně 7 tis. euro za měsíc (jde o výši 38,5 % základního platu soudce Soudního dvora EU).⁸⁶

Křesla v EP jsou rozdělena vždy na dané volební období (současné 7. je na roky 2009–2014), a to podle počtu obyvatel jednotlivých členských států. Evropský parlament preferuje politické členění, ne národnostní.⁸⁷ Jak již bylo výše uvedeno, EP má nadnárodní charakter a toto politické členění je toho prostým důkazem. Poslanci se tedy sdružují v politických frakcích/skupinách dle své politické příslušnosti. Politické spektrum je v Evropském parlamentu velmi rozmanité, nelze však tyto frakce srovnávat ani zaměňovat s politickými stranami

⁸³ *Evropský parlament. Evropský parlament po příštích volbách zeštíhlí na 751 poslanců. Česká republika by měla mít 21 křesel* [online]. 13.03.2013 [cit. 15.03.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/content/20130308STO06280/html/Ev...>>.

⁸⁴ ZBÍRAL, R. *Institucionální rámeček Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007, s. 27.

⁸⁵ *Evropský parlament. Poslanci EP* [online]. [cit. 20.01.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/0081ddfaa4/Poslanci-EP.html>>.

⁸⁶ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 161.

⁸⁷ PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 59.

v národních parlamentech. Určitou zvláštností je skutečnost, že v rámci Parlamentu nefunguje klasické rozdělení na pravici a levici. Rozhodnutí jsou totiž zpravidla předjednána největšími politickými skupinami, které následně také společně věc odhlasují.⁸⁸ Z čehož vyplývá, že určitou nevýhodou je zmiňovaná neexistující opozice, která není aktuálně u moci.

Fakt, že se jedná o neobvyklý parlament, dokazuje také tvrzení R. Vaubela, jenž pro něj typickou kritikou zdůrazňuje, že ve volbách do Evropského parlamentu neplatí demokratický princip⁸⁹, kdy každý hlas musí mít stejnou váhu, protože každý členský stát má předem určený počet mandátů dle počtu svých obyvatel. Váha zemí je v důsledku toho diametrálně odlišná. Objevují se pak tedy velké disproporce mezi váhou hlasů jednotlivých europoslanců, kdy menší členské státy jsou ve výhodě na úkor těch větších.⁹⁰ P. Svoboda se k této záležitosti staví následovně: „EP je složen „poměrně sestupným způsobem“ (tzv. regresivní proporcionalita): čím větší stát, tím méně jeho občanů připadajících na jednoho europoslance.“⁹¹ Z tabulek poslanců EP lze vysledovat, že každému členskému státu je přiděleno 6–96 mandátů. Nejvíce jich má Spolková republika Německo, protože má také největší počet obyvatel. Dle *Učebnice evropské integrace* lze shrnout, že přidělování křesel jednotlivým státům je neproporcionální a relativně zvýhodňuje malé členské země.⁹²

Hlavními politickými aktéry v Evropském parlamentu jsou poslanci sdružení v politických frakcích. Zástupci se seskupují dle svých politických idejí, zájmů a cílů, tedy podle stranické orientace. Roli zde sice nehraje národnostní členění, ale zároveň neexistují celoevropské politické strany, které by byly nápomocny formování evropského politického vědomí občanů EU.⁹³ V současné době mezi sedm fungujících patří: 1. Poslanecký klub Evropské lidové strany (Křesťanských demokratů), 2. Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů

⁸⁸ ZBÍRAL, R. *Institucionální rámeček Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007, s. 29.

⁸⁹ Často však neplatí ani ve vnitrostátních parlamentech národních států.

⁹⁰ VAUBEL, R. *Evropské instituce jako zájmová skupina: dynamika stále těsnější unie*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009, s. 31.

⁹¹ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 59.

⁹² KÖNIG, P.; LACINA, L.; PŘENOSIL, J. *Učebnice evropské integrace*. Brno : Barrister & Principal, 2007, s. 139.

⁹³ Tamtéž, s. 138.

v Evropském parlamentu, 3. Aliance liberálů a demokratů pro Evropu, 4. Zelení/Svobodná evropská aliance, 5. Evropská konzervativní a reformní skupina, 6. Evropa Svobody a Demokracie, 7. Evropská sjednocená levice a Severská zelená levice.⁹⁴ Někteří poslanci jsou nezařazení, tedy nejsou členy žádné politické skupiny. Konkrétní složení současného Evropského parlamentu představuje následující tabulka.

Tabulka 3 - Politické skupiny a počet poslanců v rámci EP

Politická skupina	Celkový počet poslanců	Počet poslanců za ČR
Poslanecký klub Evropské lidové strany (Křesťanských demokratů)	270	2 (KDU-ČSL)
Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu	190	7 (ČSSD)
Aliance liberálů a demokratů pro Evropu	85	0
Zelení/Svobodná evropská aliance	59	0
Evropská konzervativní a reformní skupina	54	9 (ODS)
Evropa Svobody a Demokracie	35	0
Evropská sjednocená levice a Severská zelená pravice	34	4 (KSČM)
Nezařazení	27	0
Celkem	754	22

Vlastní zpracování dle zdroje dostupného na WWW: <http://www.europarl.europa.eu/meps/cs/search.html> (15.03.2013).

3.2.2 Organizační struktura

Organizační struktura Evropského parlamentu je vzhledem k jeho velikosti poměrně složitá. Nejvyšším orgánem je předsednictvo (byro), které se skládá z předsedy a 14 místopředsedů.⁹⁵ Parlament vede a řídí předseda, který je volen

⁹⁴ *Evropský parlament* [online]. [cit. 20.01.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/portal/cs>>.

⁹⁵ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 61.

na 2,5 roku, přičemž obsazení této funkce je výsledkem dohody dvou tradičně největších frakcí, kterými v současnosti jsou Evropská lidová strana a Progresivní aliance socialistů a demokratů. Jeho povinnosti jsou upraveny v Jednacím řádu EP (blíže viz tabulka 6 v kapitole 5.2), v každém případě zastupuje Evropský parlament navenek. Současným předsedou je od 17. ledna 2012 Němec Martin Schulz.⁹⁶ Na stejnou dobu je voleno také 14 místopředsedů, kteří v době nepřítomnosti předsedu zastupují. Všichni dohromady tedy tvoří tzv. předsednictvo, které Evropský parlament řídí. Také v souladu s Jednacím řádem EP jmenuje dva místopředsedy, kteří jsou pověřeni, aby udržovali vztahy s národními parlamenty členských států.⁹⁷ S předsednictvem dále spolupracuje 5 kvestorů, jenž plní finanční a správní úkoly přímo se týkající poslanců. Společně pak představují Úřad Evropského parlamentu.⁹⁸ Dle S. Hixe si je organizační struktura i vnitřní politika velmi podobná s Radou, i když v ní jsou hlavními aktéry vlády členských států.⁹⁹ Na toto tvrzení zase lze namítnout, že europoslanci jsou ve své podstatě poškození, protože jejich orgán postrádá politický vliv, jaký má Rada.¹⁰⁰

Parlament zpravidla pracuje ve výborech, buďto ve stálých nebo dočasných (nestálých). Ve volebním období 2009–2014 existuje 20 stálých výborů, které byly zřízeny pro efektivnější práci poslanců a jejich složení kopíruje široké politické spektrum Evropského parlamentu.¹⁰¹ „Hlavní funkcí výborů je podrobné projednávání legislativních návrhů.“¹⁰² Pro stálé výbory platí pravidlo, že každý poslanec může být členem pouze jednoho výboru kromě Rozpočtového výboru a Výboru pro práva žen.¹⁰³ Výčet stálých výborů Evropského parlamentu přináší následující tabulka.

⁹⁶ *Evropský parlament. PŘESEDNA EP – MARTIN SCHULZ* [online]. [cit. 20.01.2013]. Dostupný z WWW: <http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/whoiswho/president_EP.html>.

⁹⁷ DOČKAL, V.; KANIOK, P. a ZÁVĚŠICKÝ, J. *Evropský parlament*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 98.

⁹⁸ OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 46.

⁹⁹ HIX, S. *The political system of the European Union*. Houndsmills : Palgrave Macmillan, 2005, s. 72.

¹⁰⁰ DINAN, D. *Ever closer Union: an introduction to European Integration*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005, s. 259.

¹⁰¹ OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 46.

¹⁰² ZBÍRAL, R. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007, s. 33–34.

¹⁰³ OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 46.

Tabulka 4 - Dvacet stálých výborů

1	Výbor pro zahraniční věci
2	Výbor pro rozvoj
3	Výbor pro mezinárodní obchod
4	Rozpočtový výbor
5	Výbor pro rozpočtovou kontrolu
6	Hospodářský a měnový výbor
7	Výbor pro zaměstnanost a sociální věci
8	Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin
9	Výbor pro průmysl, výzkum a energetiku
10	Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů
11	Výbor pro dopravu a cestovní ruch
12	Výbor pro regionální rozvoj
13	Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova
14	Výbor pro rybolov
15	Výbor pro kulturu a vzdělávání
16	Výbor pro právní záležitosti
17	Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci
18	Výbor pro ústavní záležitosti
19	Výbor pro práva žen a rovnost pohlaví
20	Petiční výbor

*Vlastní zpracování dle zdroje dostupného na WWW:
[http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=CS&reference=TOC#T2R1\(03.04.2013\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=CS&reference=TOC#T2R1(03.04.2013)).*

Administrativu v Evropském parlamentu zajišťuje Generální sekretariát v čele s generálním tajemníkem, jenž je jmenován předsednictvem. Složení a organizaci Generálního sekretariátu určuje právě předsednictvo, ale pozoruhodné je, že v současné době čítá přibližně 4 000 zaměstnanců, kteří mimo jiné zajišťují také tlumočnické a překladatelské služby.¹⁰⁴ Právě tlumočníci a překladatelé jsou častým terčem kritiky. Nelze tedy nezmínit velkého kritika Evropské unie R. Zbirala, který tvrdí, že Evropský parlament je největším zaměstnavatelem překladatelů a tlumočnicků na světě. A to z důvodu, že každému poslanci ze sedmadvaceti členských zemí je umožněno vyjadřovat se ve svém mateřském jazyce (23 úředních jazyků v rámci EU), proto celou jednu třetinu zaměstnanců Generálního sekretariátu tvoří právě překladatelé a tlumočníci.¹⁰⁵ I přes skutečnost, že si EP zachovává status mnohojazyčné instituce, otázkou zůstává,

¹⁰⁴ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 162.

¹⁰⁵ VAUBEL, R. *Evropské instituce jako zájmová skupina: dynamika stále těsnější unie*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009, s. 33.

zda je skutečně takový velký počet zaměstnanců pro efektivní práci Evropského parlamentu nutný.

3.3 Pravomoci

Pravomoci Evropského parlamentu se v minulosti měnily, a to s ohledem na každou úpravu či revizi zakládacích smluv. V současné době je možné definovat tři oficiální pravomoci: kontrolní, legislativní (platí zde procedury konzultace, spolupráce, řádný legislativní postup – dříve spolurozhodování – a procedura souhlasu) a rozpočtovou, když kontrolní pravomoc je úplně původní. Smyslem Evropského parlamentu totiž byla kontrola Rady a Komise. I dnes je tento orgán oprávněn projednávat zprávy o činnosti ostatních orgánů EU. Mezi další významné úkony patří vyslovení důvěry či nedůvěry celé Komisi a volba samotného předsedy.¹⁰⁶ Také na dobu svého funkčního období volí Evropského veřejného ochránce práv (ombudsmana). Dále je EP konzultován před oficiálním jmenováním členů Výkonné rady Evropské centrální banky a Účetního dvora. Tyto jako ustavující pravomoci označuje L. Tichý.¹⁰⁷ Mimo výše zmíněné oficiální pravomoci Evropský parlament také úzce spolupracuje s parlamenty členských států Evropské unie.¹⁰⁸ Více o jednotlivých pravomocech viz dále.

3.3.1 Legislativní pravomoc

V současnosti je Evropský parlament rozhodujícím aktérem v procesu přijímání legislativních aktů (relativně nezávislý zákonodárný orgán), přestože nedisponuje legislativní iniciativou, když toto právo mu zcela určitě chybí. Proto je možné, že do budoucna o plné rozšíření legislativní pravomoci bude usilovat. Společně s Radou v tuto chvíli vykonává legislativní funkci (přijímá či

¹⁰⁶ OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 47.

¹⁰⁷ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 156–157.

¹⁰⁸ *Evropský parlament. Pravomoci a funkce* [online]. [cit. 20.01.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/007c895f4c/Pravomoci-a-funkce.html>>.

pozměňuje návrhy předložené Komisí), avšak Evropský parlament je za přijímanou legislativu politicky odpovědný.¹⁰⁹ Proto ji může také vetovat, přičemž samozřejmě záměrem není znemožnit její přijetí, ale modifikování tak, aby byla podle představ Parlamentu.¹¹⁰ Ve své podstatě se dá říci, že EP má při schvalování legislativy poslední slovo, avšak ne samostatně. Jak uvádí L. Tichý, Evropskému parlamentu zůstala zachována poradní funkce, když ale tou nejhlavnější funkcí je rovné spolurozhodování s Radou v tzv. řádném legislativním postupu, který je ve své podstatě pravidlem pro přijímání legislativních aktů Evropské unie (zpravidla jde o nařízení, směrnice nebo rozhodnutí, přičemž tyto jsou závazné). Účastní se zcela výjimečně v rámci tzv. zvláštního legislativního postupu přijetí unijního aktu formou vyslovení souhlasu nebo je jen o předloženém návrhu informován. Při uzavírání mezinárodních smluv či ve vnitřní oblasti určité politiky je vyžadován souhlas EP, v ostatních případech postačí pouze konzultace.¹¹¹

Jak tedy vznikají legislativní právní akty? Právní předpisy vznikají tak, že Evropská komise předloží návrh předpisu ostatním institucím, které mají legislativní pravomoci, tedy Evropskému parlamentu a Radě, jež jsou rovnocennými partnery. Tyto dva orgány posoudí Komisi navrhovaný předpis, buďto předloží jeho změnu s možností, že se může lišit stanovisko EP a Rady, pak se přistupuje k tzv. druhému čtení. Podstatné je, že musí dojít ke shodě těchto dvou orgánů, Parlament má navíc možnost návrh zcela zablokovat. Nedojde-li k vzájemné shodě po druhém čtení, nastupuje dohodovací výbor, který k nějakému řešení dospět musí. Poté následuje čtení třetí a přijetí aktu. Méně komplikovanou variantou je samozřejmě schválení navrhovaného právního předpisu.¹¹²

Charakteristické je, že právní normy jsou nadřazeny členským zemím a jejich ústavním systémům, kdy pro členské státy platí tzv. princip přednosti

¹⁰⁹ FIALA, P. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 87.

¹¹⁰ PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 63.

¹¹¹ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 154–155.

¹¹² *EUROPA. Jak orgány EU přijímají rozhodnutí* [online]. [cit. 22.01.2013]. Dostupný z WWW: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/procedures/index_cs.htm>.

(nadřazenosti).¹¹³ Dále je také uplatňován princip přímého (bezprostředního) účinku a princip nepřímého účinku. Podstata spočívá v tom, že každý nový členský stát se zavazuje přijmout evropské právo v celém svém rozsahu. Z důvodu zajištění platnosti jsou pak veškeré právní předpisy uveřejňovány či publikovány v Úředním věstníku EU.

Výše bylo uvedeno, že Evropský parlament je relativně nezávislý, přesto je možné si klást otázku, zda vůbec může udělat nějaký legislativní úkon sám bez součinnosti jiného orgánu? Pozitivní je, že samostatně navrhuje alespoň pravidla pro přímou volbu a pro statusové otázky svých poslanců, dále vlastní jednací řád a také může předkládat návrhy na změnu Smluv.¹¹⁴

Je pozoruhodné, že legislativní systém Evropské unie je kvůli roli Rady jako zároveň i orgánu moci výkonné odlišný od klasických parlamentních demokracií členských států, protože v nich o zákonech rozhodují zásadně národní parlamenty.¹¹⁵ Přesto lze říci, že je tento systém účinný a efektivní, i za předpokladu, že *Lisabonská smlouva* výrazně posílila postavení Evropského parlamentu nejen ve vztahu k pravomoci legislativní, ale také rozpočtové (viz dále).

3.3.2 Rozpočtová pravomoc

Evropský parlament a Rada stanoví zvláštním legislativním postupem celkový rozpočet Evropské unie, jedná se o příjmy a výdaje na daný rok, které jsou určeny k hospodaření. Přičemž návrh předkládá Evropská komise Evropskému parlamentu a Radě. Ta k návrhu zaujme postoj, který odůvodní Evropskému parlamentu, jenž následně schvaluje postoj Rady a díky tomu je přijat celý rozpočet Evropské unie pro každý daný rok. Respektive před jeho samotným přijetím je potřeba, aby byl nejprve schválen Evropským parlamentem, ten má tedy konečné slovo, protože bez jeho souhlasu prostě rozpočet schválen být

¹¹³ PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 8.

¹¹⁴ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 154.

¹¹⁵ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 107.

nemůže. EP má možnost také předložit pozměňovací návrh k rozpočtu. Z čehož lze odvodit, že *Lisabonská smlouva* posílila demokratickou kontrolu EP nad rozpočtem Evropské unie. L. Tichý píše, že se jedná o zvláštní druh legislativní pravomoci.¹¹⁶

Emotivně projednávanou otázkou téměř před koncem loňského roku samozřejmě bylo sestavování rozpočtu Evropské unie na rok 2013. Dle článku ze 14. listopadu 2012 se však Rada a Evropský parlament ohledně této záležitosti nenašly společnou řeč, resp. zatím se jim nepodařilo dosáhnout shody.¹¹⁷ Téměř o měsíc později, přesně 12. prosince, zdoluhavý proces vyjednávání a schvalování rozpočtu Evropské unie na tento rok a současně také opravného rozpočtu za rok 2012 skončil. Podmínkou však byla písemná záruka Rady a Komise, že v případě potřeby budou schodky v rozpočtu pro rok 2013 urychleně napraveny.¹¹⁸

Kromě ročního rozpočtu je také v rámci hospodaření Evropské unie schvalován Víceletý finanční rámec na sedmileté období, když jde o roční limity výdajů. V letošním roce končí období 2007–2013 a je připravován dlouhodobý finanční plán pro roky 2014–2020, přičemž i o něm rozhoduje Evropský parlament společně s Radou.¹¹⁹ Podstatné je, že roční rozpočet EU musí být v souladu s tímto víceletým finančním rámcem.

3.3.3 Kontrolní pravomoc

Evropský parlament vykonává celou řadu kontrolních pravomocí, především dohlíží na další instituce. V tomto případě plní funkci politické kontroly předně k činnosti Evropské komise a zároveň ovlivňuje její složení včetně předsedy. Jak uvádí L. Tichý, výsledek voleb do Evropského parlamentu pak souvisí s návrhem

¹¹⁶ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 155.

¹¹⁷ *CONSILIUM. Highlights* [online]. 14.11.2012 [cit. 22.01.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/eu-budget-2013-more-efforts-needed?lang=cs>>.

¹¹⁸ *Evropský parlament. Rozpočet EU na rok 2013* [online]. 13.12.2012 [cit. 15.03.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/content/20120709FCS48462/html/Ro...>>.

¹¹⁹ *Evropský parlament. Rozpočtový postup podrobně* [online]. [cit. 15.03.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/003dcd4001/Rozpočtový-postup:-podrobně.html>>.

kandidáta na funkci samotného předsedy Komise. Tento návrh předkládá Evropská rada Evropskému parlamentu, jenž následně předsedu volí absolutní většinou všech hlasů a následně schvaluje celý sbor Komise, kdy Rada po dohodě s novým předsedou přijme navržený seznam kandidátů. Vzhledem ke skutečnosti, že se Evropský parlament podílí na ustavování Komise, má také možnost vyslovit jí nedůvěru, která následně musí kolektivně odstoupit. Za předpokladu, že při hlasování tak učinily nejméně o 2/3 většiny všech poslanců. Z řečeného navíc vyplývá, že celá Komise je Evropskému parlamentu odpovědná. Současně také EP může pokládat Komisi písemné či ústní otázky různého charakteru, resp. ji interpelovat. Dále je mimo jiné EP umožněno, aby zřídil dočasnou vyšetřovací komisi na žádost jedné čtvrtiny svých členů. Jejím úkolem je prozkoumat případné porušování práva Evropské unie či nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování.¹²⁰ Kontrolní pravomoci nejsou zdaleka tak silné vůči Radě, Evropské radě, Soudnímu dvoru EU, Evropské centrální bance a Účetnímu dvoru, což jsou kromě Komise další ze sedmi hlavních orgánů. Také se kontrolní pravomoc vztahuje na Veřejného ochránce práv.¹²¹

Do kontrolní pravomoci je současně řazeno žalobní oprávnění k přezkumu legality legislativních aktů celé řady orgánů Evropským soudním dvorem. Jmenovitě Rady, Evropské komise, Evropské centrální banky a Evropské rady. A dále má právo podat žalobu na nečinnost orgánů, které v rozporu se Smlouvami včas nepřijaly žádné rozhodnutí.¹²²

Závěrem této podkapitoly lze konstatovat, že Evropský parlament je orgánem, který ve své podstatě vykonává demokratickou kontrolu nad celou Evropskou unií. Kromě výše uvedených pravomocí jsou EP nápomocní samotní občané EU, kteří mají právo k němu podávat petice, a také Evropský veřejný ochránce práv.¹²³

¹²⁰ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 157–158.

¹²¹ *Evropský parlament. Dohled a kontrola* [online]. [cit. 03.04.2013]. Dostupný z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/00b9de8689/Dohled-a-kontrola.html>>.

¹²² TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 159.

¹²³ KÖNIG, P.; LACINA, L.; PŘENOSIL, J. *Učebnice evropské integrace*. Brno : Barrister & Principal, 2007, s. 140.

Zároveň si nedovolím nezmínit, že Evropský parlament není zákonodárným orgánem, s jakým se lze setkat v případě jednotlivých národních států. Sice je jedním z největších parlamentů na světě, konkrétně druhým největším hned za Čínou, ale také je jediným, který nemá právo navrhnout legislativu. Kvůli anomáliím, které jsou spojeny s pravomocemi nebo spíše s těmi, kterými Evropský parlament nedisponuje, jej R. Vaubel označuje za velmi neobvyklý parlament, jenž sice demokratickou strukturu připomíná, nicméně je spíše jejím slepým ramenem.¹²⁴ I když ve své podstatě jde spíše o méně častý názor takového rázu.

3.4 Zasedání a způsob rozhodování

Evropský parlament formálně začíná zasedání jedenkrát ročně vždy druhé úterý v březnu. Nejde však o jedno setkání, ale období jednoho roku a dělí se do dílčích zasedání (pléna), ta se většinou konají každý měsíc¹²⁵ s některými výjimkami, avšak celkem se sejde za rok dvanáctkrát.¹²⁶ Samozřejmě se mohou konat i mimořádná dílčí zasedání Evropského parlamentu. Své sídlo má ve Štrasburku, kde se konají plenární zasedání, ale doplňující plenární zasedání se konají v Bruselu, zde také zasedají výbory EP, přičemž Generální sekretariát sídlí v Lucemburku.

Právě existence tří oficiálních sídel Evropského parlamentu je dalším kriticky sledovaným problémem, protože takovéto cestování mezi jednotlivými městy je poměrně nákladné. V podobném duchu tento fakt konstatuje i D. Dinan, když píše, že správa tří budov a přeprava mezi nimi je mimořádně nákladná, ale zároveň nepohodlná a samozřejmě také časově náročná. Stačí si jen představit, kolik lidí a kolik papírů se musí kvůli zasedání EP minimálně každý měsíc

¹²⁴ VAUBEL, R. *Evropské instituce jako zájmová skupina: dynamika stále těsnější unie*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009, s. 32–33.

¹²⁵ Konkrétně dvakrát za měsíc zasedá tři nebo čtyři dny v Bruselu a stejný počet dnů ve Štrasburku.

¹²⁶ ZBÍRAL, R. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007, s. 33.

přesunout. Autor předkládá také domněnku, že toto mohlo být příčinou, proč byla narušena důvěra ze strany veřejnosti k Evropskému parlamentu.¹²⁷

Pozitivním faktem v řešení této otázky je skutečnost, že sami poslanci usilují o sjednocení sídla, kdy jediným by se stal Brusel. K tomuto kroku D. Dinan říká, že jej europoslanci uvádí pouze na svoji obranu, protože v protokolu k Amsterodamské smlouvě, který byl později začleněn do Smlouvy z Nice, je definitivně deklarována trísídelní struktura.¹²⁸ Navíc je skutečně problematické, aby se všechny členské státy na této změně shodly. Záměr nepodporují zejména vlády Francie a Lucemburska, kde leží další dvě sídla Parlamentu, protože dosavadní stav je pro ně zcela jistě ekonomicky i politicky výhodný. Nicméně lze konstatovat, že existencí tří sídel je EP jedinečný, a i přes tuto nevýhodu však účinně pracuje.

Ještě lze doplnit problematiku třiatváceti úředních jazyků fungujících v rámci Evropské unie, která je také předmětem častých diskuzí. Například R. Zbíral, jak již bylo výše zmíněno, kritizuje skutečnost, že celou jednu třetinu zaměstnanců Generálního sekretariátu tvoří překladatelé a tlumočníci. Také lze vyzdvihnout příspěvek k této debatě autorů *Učebnice evropské integrace*: „Samotné fungování Parlamentu je, kromě neustálého cestování mezi Štrasburkem, Lucemburkem a Bruselem, komplikováno i počtem oficiálních jazyků.“¹²⁹ Což dokládá případová studie zaměřená na problémy vícejazyčných parlamentních zasedání, na kterých poslanci vystupují zpravidla ve svých rodných jazycích. V tomto důsledku pak mají efekt Babylonské věže, který omezuje celé plenární zasedání. Minimálně se debaty stávají těžkopádnými a celý proces tlumočení je relativně zdoluhavý. Vtipně autoři studie jako příklad uvádí, že debata také může mít bizarní důsledky, když pouhý vtip může produkovat až tři vlny smíchu.¹³⁰ Jako jistou obhajobu možnosti poslanců vyjadřovat se v mateřském jazyce na půdě Evropského parlamentu lze vnímat výňatek z inauguračního projevu bývalého

¹²⁷ DINAN, D. *Ever closer Union: an introduction to European Integration*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005, s. 260.

¹²⁸ Tamtéž, s. 260.

¹²⁹ KÖNIG, P.; LACINA, L.; PŘENOSIL, J. *Učebnice evropské integrace*. Brno : Barrister & Principal, 2007, s. 138.

¹³⁰ CINI, M.; PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, N. *European Union politics*. New York : Oxford University Press, 2010, s. 170.

předsedy v 7. volebního období J. Buzka, který řekl, že národnostní, povahová a jazyková rozmanitost je fascinující, přičemž poslanci by měli mít možnost vyjadřovat se ve svém jazyce, aby zajistili reprezentování svých voličů.¹³¹

V každém případě zasedání Evropského parlamentu jsou veřejná, kdy se tento orgán zpravidla usnáší většinou odevzdaných hlasů. Konkrétněji to znamená, že „EP je usnášeníschopný při účasti 1/3 všech poslanců. Usnesení jsou přijímána nadpoloviční většinou hlasujících poslanců, ve stanovených případech většinou absolutní, k vyslovení nedůvěry Komisi je zapotřebí většiny 2/3 všech členů.“¹³² Samozřejmě se hlasuje zvednutím ruky. Lze konstatovat, že tradičně jsou díky většinovému principu hlasování politická rozhodnutí přijímána proti vůli menšiny.

3.5 Další poznatky o EP

Evropský parlament v souvislosti s reformními změnami, kterými od 70. let 20. století prošel, urazil značný kus cesty v rámci svého dosavadního vývoje. Ve své podstatě se stal legislativním orgánem, který hraje velmi důležitou roli. Dokonce P. Svoboda píše, že *Lisabonská smlouva* jej symbolicky uvádí na prvním místě před ostatními orgány a znamená tak výrazné posílení pravomocí Evropského parlamentu. Tím však přispěla k tzv. demokratickému deficitu a posunula celou Evropskou unii, samozřejmě ruku v ruce s posílením vlivu národních parlamentů, blíže občanovi.¹³³

Rozšíření legislativních pravomocí i dalších kompetencí Evropského parlamentu M. Klíma a kolektiv vnímají jako posun, který do určité míry završily proces parlamentarizace Evropské unie. Zdůrazňují však zásadní otázku, zda je

¹³¹ *Evropský parlament poslanci zvolení v České republice: 7. volební období (2009–2014): stav k prosinci 2009.* Praha : Krak des Chevaliers, 2010, s. 5.

¹³² TICHÝ, L. et al. *Evropské právo.* Praha : C.H. Beck, 2011, s. 162.

¹³³ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva.* Praha : C.H. Beck, 2011, s. 59.

tato cesta v rámci snahy zefektivnit fungování EU včetně posílení jejího demokratického charakteru skutečně tou nejlepší.¹³⁴

Dle M. Šejvly šlo v tomto případě o eliminaci demokratického deficitu evropské integrace, tedy o zajištění, aby byla legitimita evropských rozhodnutí odvozována alespoň v teoretické rovině nejen od členských států (jako v klasické mezinárodní organizaci), ale paralelně také od samotného lidu, který tak má přímý vliv na rozhodovací proces v Evropské unii, což odpovídá tradiční funkci parlamentu jako takového.¹³⁵

K jinému závěru také dochází v kapitole *The European Parliament* M. Cini a kolektiv. Konstatují, že Evropský parlament byl nápadně velmi úspěšný při získávání více pravomocí, protože žádný jiný z hlavních orgánů takovými zásadními změnami v historii institucionální struktury EU neprošel. Přesto shledávají jistý nedostatek: Evropský parlament již tak úspěšný ani efektivní nebyl v propojení EU s evropskými národy, resp. nezískal jejich příliš velkou podporu.¹³⁶

Podle V. Dočkala, P. Kanioka a J. Závěšického Evropský parlament vystupuje jako aktér, který prosazuje konkrétní charakter politického systému Evropské unie. EP je totiž nucen neustále hledat v rozhodovacím procesu shodu s ostatními orgány, protože jeho role spočívá nejen v reprezentaci zájmů občanů EU, ale zároveň také v reprezentaci zájmů vlastních.¹³⁷

¹³⁴ KLÍMA, M. a kol. *Volby do Evropského parlamentu 2009: vybrané otázky přípravy, průběhu a výsledků voleb*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 17.

¹³⁵ ŠEJVL, M. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 35.

¹³⁶ CINI, M.; PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, N. *European Union politics*. New York : Oxford University Press, 2010, s. 162–163.

¹³⁷ DOČKAL, V.; KANIOK, P. a ZÁVĚŠICKÝ, J. *Evropský parlament*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 96.

4. Parlament ČR – vznik, složení, organizační struktura, funkce a pravomoci, volby a volební systém, zasedání a způsob rozhodování

4.1 Vznik Parlamentu ČR

Česká republika vznikla jako demokratický právní stát, ve kterém je lid zdrojem státní moci, přičemž občané se na správě podílí prostřednictvím přímo volených zástupců. Ústava České republiky byla schválena v prosinci 1992 a účinnosti nabyla dne 1. ledna 1993. Mimo jiné deklaruje vrcholné ústavní orgány, když jediným zákonodárným je zde stanoven dvoukomorový Parlament ČR, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu.¹³⁸ Poslanecká sněmovna se tak transformovala z České národní rady ČSFR. Senát byl vytvořen z důvodu udržování stabilizace ústavního systému a k vyvažování Poslanecké sněmovny. Nebyl však zřízen ihned při vzniku samostatné České republiky, ale až téměř o čtyři roky později. I když pravdou zůstává, že s ním Ústava od začátku počítala. V důsledku této skutečnosti pak pravděpodobně celá řada obyvatel zaujala k této vrcholné instituci negativní postoj a považovala ji za nadbytečnou, což se dodnes projevuje v poměrně nízké volební účasti ve srovnání s jiným druhem voleb.

Autor J. Kysela je však přesvědčen, že dvoukomorové parlamenty plní několik důležitých poslání ve složitém systému „brzd a protivah“. Předně se horní komora snaží minimalizovat pochybení při výkonu moci, zároveň ji také omezují a kontrolují. „Slouží k hledání a nalézání širší shody, než je shoda rodící se v jediném okamžiku, v jediném zákonodárném sboru. Vycházejí z přesvědčení o lidské omylnosti a možném selhání.“¹³⁹

Česká republika je pak typickou parlamentní formou vlády (tzv. parlamentarismus), která spočívá v silném postavení parlamentu. Vláda je

¹³⁸ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 141.

¹³⁹ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha : Eurolex Bohemia, 2004, s. 49.

odpovědná Poslanecké sněmovně, resp. je závislá na vyslovení důvěry a na podpoře většiny poslanců. Rozsáhlé kompetence má však také prezident republiky.¹⁴⁰ Z hlediska institucionální dělby moci je dle Ústavy rozlišována moc zákonodárná, výkonná a soudní. Moc zákonodárná je výlučně svěřena Parlamentu ČR, tedy Poslanecké sněmovně a Senátu. Moc výkonnou představuje prezident, vláda a státní zastupitelství. A konečně do moci soudní je řazena celá soustava soudů: Ústavní soud, Nejvyšší správní soud a obecné soudy. Hranice mezi legislativou a exekutivou je však setřena z důvodu existence parlamentní většiny, která s vládou úzce spolupracuje, což je pro parlamentní systémy zcela typická záležitost, jak uvádí K. Vodička a L. Cabada. Jejich propojení spočívá v odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně. Proto jako nástroj kontroly tito autoři předkládají funkcionální dělbu moci mezi vládní většinou a opozicí. I přes výše uvedené skutečnosti je institucionální dělba moci významná a podstatná předně, nemá-li vláda stabilní většinu v Poslanecké sněmovně.¹⁴¹

Parlament ČR jako vrcholný ústavní orgán je důležitou součástí politického systému České republiky, proto v následující části bude přestaveno jeho složení, organizační struktura, funkce a pravomoci, volby a volební systém a v neposlední řadě zasedání a způsob rozhodování. Vždy bude zohledněna dvoukomorová struktura Parlamentu ČR.

4.2 Složení českého parlamentu

Český parlament se skládá ze dvou komor (tzv. bikameralismus), přičemž J. Syllová jej označuje za nedokonalý. S odkazem na Lijphartova kritéria konstatuje, že mezi oběma komorami převažuje asymetrie. Zároveň Parlament ČR považuje za středně silný s možnou inklinací ke slabému. Nakonec dochází k závěru, že jako celek je zákonodárným sborem se silným vlivem na politiku.¹⁴²

¹⁴⁰ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 161.

¹⁴¹ Tamtéž, s. 163.

¹⁴² SYLLOVÁ, J. et al. *Parlament České republiky: podle stavu k 1.5.2007*. Praha : Linde, 2008, s. 44–45.

Horní komoru od roku 1996 tvoří Senát s 81 senátory (starší 40 let) a dolní komoru od roku 1993 Poslanecká sněmovna s 200 poslanci (starší 21 let) s tím, že se jedná o rozhodující zákonodárný sbor působící na národní úrovni českého politického systému.¹⁴³ Obě komory tedy mají pevně stanovený počet svých členů (poslanců a senátorů), což je deklarováno Ústavou ČR. Zároveň je třeba si uvědomit fakt, že členství v obou parlamentních komorách současně je nepřipustné. Mandát poslance či senátora je také neslučitelný s výkonem úřadu prezidenta, soudce či dalších funkcí, jež jsou stanoveny zákonem, resp. Ústavou. Připouští však být členem jedné z komor Parlamentu a vlády, což je ve své podstatě i jakýmsi tradičním pravidlem.¹⁴⁴

4.3 Organizační struktura

Zástupci obou komor se sdružují v poslaneckých či senátorských klubech dle své politické příslušnosti. Spojuje je tedy vždy konkrétní politická strana, např. Poslanecký klub České strany sociálně demokratické či Senátorský klub České strany sociálně demokratické apod. Každý poslanec či senátor však může být členem pouze jednoho takového klubu. Někteří jsou však nezařazení.

Pro organizační strukturu jsou určující jednací řády, podle kterých Poslanecká sněmovna i Senát fungují. Jde o základní dokument, který mimo jiné definuje pozici poslance a senátora, kteří musí dbát na výše uvedenou zásadu neslučitelnosti funkcí a také nesmí být současně členem obou komor Parlamentu, což je vyžadováno Ústavou ČR. Obvykle jsou poslanci a senátoři také členy vlády, ale to se nevyklučuje, jak již bylo zmíněno. Jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu předně upravují vnitřní organizační strukturu. Obě parlamentní komory si zřizují jako své orgány výbory, které pracují na různých úkolech, a dále komise. Také volí své předsedy (Sněmovny a Senátu), kteří řídí zasedání příslušné komory, a zároveň místopředsedy, kteří pro zastupování mají

¹⁴³ HAVLÍK, V. *České politické strany a evropská integrace. Evropeizace, evropanství, euroskepticismus?* Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 31.

¹⁴⁴ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost.* Praha : Portál, 2007, s. 254.

předem určené pořadí.¹⁴⁵ Poslaneckou sněmovnu již třetím rokem vede předsedkyně Miroslava Němcová, kterou zastupují ve stanoveném pořadí čtyři místopředsedové.¹⁴⁶ Všichni poslanci jsou členy celkem 5 poslaneckých klubů či jsou nezařazení. Předsedou Senátu je po celou dobu svého šestiletého mandátu Milan Štěch, kterého rovněž zastupují čtyři místopředsedové, z nichž vždy jeden zaujímá první pozici a je tedy 1. místopředsedou.¹⁴⁷ Rovněž senátoři jsou členy některého z pěti senátorských klubů či jsou nezařazení.

Povinnosti a pravomoci předsedy a místopředsedů, kteří ve své podstatě předsedu zastupují v době jeho nepřítomnosti, jsou velmi široké (detailně k předsedovi PS viz tabulka č. 6). V každém případě předsedové zastupují dané instituce navenek. Kanceláře Poslanecké sněmovny a Senátu zase v rámci organizační struktury zajišťují administrativu. Jednacím a úředním jazykem je na půdě Parlamentu ČR samozřejmě čeština.

Poslanecká sněmovna dle jednacího řádu může zřídit vyšetřovací komisi z důvodu šetření věci ve veřejném zájmu, což musí navrhnout minimálně jedna pětina poslanců.¹⁴⁸ Existuje také možnost ve zcela výjimečných případech rozpustit Poslaneckou sněmovnu.

Poslanci a senátoři sdílí velmi rozsáhlou imunitu, kterou upravuje čl. 27 Ústavy ČR. Zároveň jim náleží měsíční plat za výkon mandátu a také za další parlamentní funkce. Obě tyto skutečnosti jsou předmětem častých debat a předně kritiky.

4.4 Funkce a pravomoci

Základním a nepochybným znakem je fakt, že Parlament zastupuje a reprezentuje své občany žijící na území ČR (10,5 mil. obyvatel), plní tedy

¹⁴⁵ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 255–256.

¹⁴⁶ *Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna, poslanci a orgány* [online]. [cit. 07.04.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=182>>.

¹⁴⁷ *Senát PČR. Senát PČR* [online]. [cit. 07.04.2013]. Dostupný z WWW: <http://www.senat.cz/senat/index.php?ke_dni=07.04.2013&O=9>.

¹⁴⁸ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 255.

úlohu zastupitelské demokracie. V tomto případě se jedná o funkci reprezentativní. Obě komory Parlamentu ČR reprezentují jeden lid, i přes jejich jisté odlišnosti ve složení, politice, kompetencích, v ustavení apod.¹⁴⁹

Parlament ČR je jako celek zákonodárným sborem, předně má tedy pravomoc legislativní s tím, že může předkládat návrhy zákonů.¹⁵⁰ V rámci zákonodárné moci schvaluje a přijímá zákony. Jak již bylo zmíněno, český parlament je dvoukomorový, tudíž se legislativního procesu účastní obě jeho komory, které musí návrh zákona schválit, nejprve Poslanecká sněmovna, pak Senát. Zákon zpravidla prochází až třemi čteními. Navíc poslední slovo má v České republice prezident (právo veta vůči zákonům, které Parlament schválí). Předseda Poslanecké sněmovny podepisuje všechny přijaté zákony, pak následuje podpis prezidenta a předsedy vlády. Poté tyto musí být vyhlášeny. Ještě uveďme, že obě komory současně schvalují ústavní zákony a zákony o volbách, vyslání ozbrojených sil mimo republiku a rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu nebo po pobytu cizích vojsk na území ČR.¹⁵¹

Obrátíme-li se k funkci kontrolní, zjistíme, že z tohoto hlediska se funkce obou komor liší. Širší kontrolou disponuje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, kontroluje totiž vládu. Jakmile je vláda jmenována prezidentem republiky, musí do třiceti dnů od jmenování požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry (při jmenování předsedy a dalších členů vlády je třeba souhlasu Poslanecké sněmovny). Zároveň také může vládu svrhnout, a to vyslovením nedůvěry, která následně musí odstoupit, resp. podat demisi. Takovýto návrh může předložit skupina alespoň padesáti poslanců. K přijetí návrhu je pak třeba souhlasu ze strany nadpoloviční většiny. Zároveň také poslanci mohou klást písemné či ústní dotazy vládě či jejím členům (právo interpelace).¹⁵² Senátu ČR takováto kontrolní pravomoc svěřena není, ale zase ji má v oblasti výkonné a soudní, resp. má oprávnění k Ústavnímu soudu (potvrzuje ve funkci ústavního soudce a může

¹⁴⁹ SYLLOVÁ, J. et al. *Parlament České republiky: podle stavu k 1.5.2007*. Praha : Linde, 2008, s. 43.

¹⁵⁰ Zákonodárnou iniciativu však dle Ústavy ČR také má poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku.

¹⁵¹ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 260.

¹⁵² Tamtéž.

také souhlasit s jejich trestním stíháním) a prezidentu republiky, kterého může zažalovat za velezradu.¹⁵³ Z výše uvedeného lze odvodit, že Poslanecká sněmovna má dominantnější roli (z hlediska zákonodárství i kontroly) a Senát slabší postavení v rámci české bikamerální struktury.

Ještě zmiňme, že Parlament ČR má v rámci své kontrolní pravomoci možnost podílet se na uskutečňování parlamentní kontroly evropských záležitostí. Dokonce daný parlament může v předstihu projednávat legislativní akty a je tak zapojen do legislativního procesu a činností Evropské unie. Také Parlament ČR plní svoji funkci v mezinárodních smluvních vztazích, kdy ratifikuje či ruší smlouvy.¹⁵⁴

Rozpočtová funkce Parlamentu ČR spočívá v pravomoci vždy na daný rok schvalovat státní rozpočet, tedy příjmy a výdaje, a také závěrečný účet jako výsledek ročního hospodaření.¹⁵⁵ Oba návrhy pak předkládá vláda Poslanecké sněmovně, když Senátu dle čl. 33 Ústavy ČR přijímání státního rozpočtu a státního závěrečného účtu nepřísluší.

4.5 Volby a volební systém

V České republice obyvatelé s aktivním volebním právem volí přímo své zástupce do kolektivního orgánu, a to do dvoukomorového Parlamentu ČR. Volby probíhají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva do každé komory zvlášť, když je odlišuje volební systém i doba trvání mandátu. Volby upravuje zákon o volbách a vyhláší je prezident republiky nejpozději 90 dnů před jejich samotným konáním.

Do Poslanecké sněmovny se volby konají každé čtyři roky podle zásad poměrného zastoupení. Právo být zvolen, resp. pasivní volební právo, má občan ČR, který dosáhl alespoň ve druhý den voleb věku 21 let. Mandáty získají

¹⁵³ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 163.

¹⁵⁴ DOČKAL, V.; KANIOK, P. a ZÁVĚŠICKÝ, J. *Evropský parlament*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 99.

¹⁵⁵ KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 136–137.

v rámci 14 volebních obvodů ty vítězné politické strany, které splní určité podmínky, aby daná strana mohla postoupit do skrutinia (sčítání hlasů). Předně jde o tzv. volební klauzuli, což je hranice odevzdaných platných hlasů. Při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR je stanovena hranice 5 % jako minimální počet hlasů pro politické strany, ale pro koalice se procento voličských hlasů odvíjí od počtu stran, které společně tvoří uskupení, tedy 10 % pro dvě strany, 15 % pro tři strany a 20 % pro strany čtyři a více. Pro tento druh voleb je také typická možnost preferenčního (přednostního) hlasování, kdy lze na jedné kandidátní listině preferenční hlas udělit maximálně pro dva kandidáty. Mandáty jsou přidělovány jednokolově za použití d'Hondtovy přepočítací formule.¹⁵⁶

Do Senátu jsou volby realizovány každé dva roky podle zásad většinového volebního systému. Právo být zvolen, resp. pasivní volební právo, má občan ČR, který dosáhl alespoň ve druhý den voleb věku 40 let. V každém volebním obvodu je volen jeden senátor na šestileté funkční období, když se jedenkrát za dva roky jejich jedna třetina obměňuje. Senátní volby se pak konají v jednomandátových volebních obvodech, kterých je celkem 81.¹⁵⁷ Aby daný kandidát získal mandát, potřebuje mít absolutní většinu hlasů. Což je více méně v prvním kole nepravděpodobně, proto se senátní volby zpravidla konají ve dvou kolech, do kterého pak postupují dva kandidáti s největším počtem hlasů. V tomto již stačí získat prostou většinu. Ještě zmiňme, že se konají současně s volbami buďto do zastupitelstev obcí nebo krajů. Oboje předmětné volby se shodně konají ve dvou dnech, v pátek od 14:00 do 22:00 hodin a v sobotu od 08:00 do 14:00 hodin, kdy se zavírají volební místnosti a začínají sčítat odevzdané hlasy.

Podle K. Vodičky a L. Cabady většinový volební systém a částečná obměna členů Senátu naplňuje faktor stability. Také tito autoři upozorňují, že poměrný

¹⁵⁶ VODIČKA, K.; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 146–147.

¹⁵⁷ *Senát PČR. Seznam a popis volebních obvodů* [online]. [cit. 15.03.2013]. Dostupný z WWW: <http://www.senat.cz/senat/volby/hledani/obvody.php?ke_dni=15.3.2013&O=9>.

volební systém zase má disproporční efekt a zvýhodňuje silnější politické strany. Zároveň napomáhá tvorbě pluralitního politického systému.¹⁵⁸

V České republice mandát poslance nebo senátora Parlamentu vzniká jeho zvolením. Následně reprezentanti skládají slib vždy na první schůzi dané komory. Mandát zaniká zpravidla uplynutím volebního období, avšak také je možné se jej vzdát, odepřít složení slibu, ztratit volitelnost, u poslanců rozpuštěním Poslanecké komory či vznikem neslučitelnosti funkce.¹⁵⁹

Sledovat také lze účast voličů ve volbách, která je v České republice dle statistických výsledků nižší do Senátu než do Poslanecké sněmovny, přičemž v těchto případech se jedná o volby prvního řádu, které by tím pádem pro české obyvatele měly být důležité. V praxi tomu tak ale spíše není. Ještě v této části zmiňme, o čem vypovídá odlišný volební systém. „Výsledky senátních voleb, ve kterých v tendenci dosahují větších úspěchů kandidáti opozičních stran, odpovídají intencím Ústavy. Prostřednictvím odlišného volebního systému a jiného termínu voleb se dosahuje jiného politického složení Senátu, než jaké je v Poslanecké sněmovně. Tím se funkce Senátu a jeho význam posiluje.“¹⁶⁰

Následující tabulka přináší praktické srovnání voleb do Poslanecké sněmovny a do Senátu Parlamentu ČR.

¹⁵⁸ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 147–148.

¹⁵⁹ *Ústava České republiky. Listina základních práv a svobod podle stavu k 11.04.2002, úplné znění*. Ostrava : Sagit, 2010, s. 7.

¹⁶⁰ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 265.

Tabulka 5 - Volby do komor Parlamentu ČR

Popis	Poslanecká sněmovna	Senát
Typ volebního systému	poměrný volební systém	většinový volební systém
Počet volebních obvodů	14	81
Počet kol	1	Zpravidla 2
Metoda	d'Hondtova dělitele	absolutní většina (ve 2. kole prostá většina)
Volební klausule	5 %, avšak pro koalice 10, 15 a 20 %	není
Preferenční hlasy	ano (max. 2)	ne
Počet mandátů	200	81
Funkční období	4 roky	6 let

Zdroj: vlastní zpracování dle textu

4.6 Zasedání a způsob rozhodování

Parlament ČR působí na národní úrovni, na které také rozhoduje. Při přijímání politických rozhodnutí poslanců a senátorů je využíván většinový princip (zpravidla nadpoloviční většina) za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů, jinak ani jedna z komor není usnášeníschopná. V praxi to znamená, že pro přijetí zákona je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů (poslanců, popř. senátorů), existují však i určité výjimky. Ve své podstatě lze konstatovat, že jde o rozhodnutí z vůle většiny proti vůli menšiny.¹⁶¹ V Parlamentu se hlasuje zvednutím ruky poslance či senátora.

Zasedání Parlamentu jsou dle čl. 34 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb. stálá a mohou být usnesením přerušována. Doba přerušování však nesmí překročit 120 dnů za rok. Zasedání pak končí uplynutím volebního období, popř. z hlediska Poslanecké sněmovny jejím rozpuštěním, což se však za celou

¹⁶¹ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 255–256.

dvacetiletou historií trvání nestalo. Dále je třeba zmínit, že schůze každé parlamentní komory jsou veřejné a v určitých případech se koná společná schůze obou komor současně, kterou svolává a řídí předseda Poslanecké sněmovny.¹⁶²

Parlament ČR sídlí v našem hlavním městě, tedy v Praze, i když samozřejmostí je, že v několika historických objektech. Nicméně ty se nachází v těsné blízkosti, protože všechny předmětné budovy jsou situovány na Malé Straně, aby tak byla zajištěna efektivní spolupráce českých poslanců a senátorů. Zároveň se zde tedy konají i všechna zasedání Poslanecké sněmovny a Senátu.

¹⁶² *Ústava České republiky. Listina základních práv a svobod podle stavu k 11.04.2002, úplné znění.* Ostrava : Sagit, 2010, s. 8.

5. Komparace Evropského parlamentu a Parlamentu České republiky

V následující části bude předmětem srovnání Evropského parlamentu a Parlamentu ČR hned několik hledisek, v rámci kterých budou zkoumány určité odlišnosti či podobnosti. Jak uvádí J. Kysela, parlamenty jsou rozšířeny celosvětově, ale jejich formální postavení i faktické role se značně liší.¹⁶³ Takto je tomu samozřejmě i v případě srovnávání Evropského parlamentu a Parlamentu ČR. Konkrétně už se jen stačí zaměřit na pouhý název těchto institucí. Oba předmětné orgány sice ve svém názvu mají slovo parlament, ale v případě EP je tento pojem ve své podstatě zavádějící, a to vzhledem ke skutečnosti, že nemá klasické pravomoci, které jsou typické pro zákonodárné orgány. Již na začátku je tedy možné říci, že oba parlamenty mají spíše více odlišného než společného, ale zároveň spolu musí v rámci určitých zásad koexistovat a vzájemně spolupracovat.

V předmluvě publikace *Evropský parlament poslanci zvolení v České republice: 7. Volební období (2009–2014): stav k prosinci 2009* jako místopředseda Evropského parlamentu dostal L. Rouček k zodpovězení otázku, zda lze porovnat působení v české Poslanecké sněmovně s působením v Evropském parlamentu a v čem vidí největší rozdíly? Europoslanec Rouček největší rozdíl spatřuje v politické kultuře, což dále konkretizuje. Českých poslanců je 200, pochází z jednoho státu, mají společný jazyk, přesto se zdá, že každý mluví jazykem jiným, protože zpravidla nejsou schopni se domluvit. Jako pravý protiklad k Poslanecké sněmovně staví Evropský parlament, kde počet poslanců je několikanásobně vyšší, pochází z 27 různých států, reprezentují mnoho domácích politických stran, avšak nesmyslné debaty a hádky, které lze vidět právě v naší Poslanecké sněmovně, tak takové jsou v Evropském parlamentu téměř nemyslitelné. V EP je snahou dosáhnout nalezení shody,

¹⁶³ KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 9.

konsenzu a kompromisu.¹⁶⁴ Což je jeden z možných příkladů, jakým směrem se může cílená komparace ubírat. Všimněme si pouze, že v tomto případě je porovnáván Evropský parlament s Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. A v tuto chvíli je nasnadě otázka, zda lze vůbec Evropský parlament s dvoukomorovým Parlamentem ČR jako takovým porovnat? Již dopředu mohu předeslat, že jde o značnou komplikaci, proto jsem přistoupila k řešení, v důsledku kterého bylo v konkrétních následujících podkapitolách nutné zpravidla vynechat Senát jako horní komoru Parlamentu ČR. Zaměřila jsem se tedy hlavně na porovnání Evropského parlamentu s Poslaneckou sněmovnou, aby vůbec při provádění komparace bylo možné dospět k určitým stěžejním závěrům.

Zcela určitě bude tento úkol značně problematický, konkrétně určit, z jakého hlediska ke komparaci přistoupit. Samozřejmě nelze postihnout všechny odlišnosti a podobnosti obou parlamentních těles, proto se v této praktické části předně zaměřím na složení, organizační strukturu, funkce a pravomoci, volby a volební systém a konečně na zasedání a způsob rozhodování. Zároveň připojuji jakési dílčí závěrečné shrnutí této komparace.

5.1 Složení

Zásadní rozdíl mezi oběma institucemi spočívá ve složení, kdy v Evropském parlamentu aktuálně přechodně zasedá 754 poslanců. V následujícím volebním období však dle *Lisabonské smlouvy* bude tvořen 750 poslanci a předsedou. Jejich počet byl proměnlivý s ohledem na každou reformní změnu. Český parlament se skládá ze dvou komor (Poslanecké sněmovny a Senátu), přičemž každá má pevně stanovený počet členů. Připomeňme, že horní komoru tvoří 81 senátorů (starší 40 let) a dolní komoru 200 poslanců (starší 21 let) s tím, že se jedná o rozhodující zákonodárný sbor.

Ve srovnání Evropského parlamentu a Parlamentu ČR je tedy rozdílný počet volených zástupců, který je do EP třikrát tak velký a odvíjí se od počtu obyvatel

¹⁶⁴ *Evropský parlament poslanci zvolení v České republice: 7. volební období (2009–2014): stav k prosinci 2009.* Praha : Krak des Chevaliers, 2010, s. 6.

žijících na území Evropské unie. Ač se počet členů EP mnohokrát změnil, je vždy zakotven v zakládacích smlouvách (aktuálně v poslední novelizační *Lisabonské smlouvě*). V České republice je zase počet poslanců a senátorů pevně stanoven Ústavou. Proto lze shrnout, že v obou případech je jejich počet zakotven pevně. Zároveň je třeba si uvědomit fakt, že členství v obou českých parlamentních komorách současně je nepřipustné. Mandát poslance je také neslučitelný s výkonem dalších funkcí, jež jsou stanoveny zákonem, resp. Ústavou. V případě poslance EP rovněž platí zásada neslučitelnosti funkcí.

Z hlediska institucionální dělby moci je možné říci, že i přes jisté pochybnosti o Evropském parlamentu jde v tomto i v případě Parlamentu ČR o zákonodárné instituce. V této souvislosti je také třeba zmínit, že v rámci legislativního rozhodovacího procesu s ohledem na vývoj činnosti lze Evropský parlament a Radu označit za klasickou bikamerální legislaturu federace.¹⁶⁵ Z čehož vyplývá, že EP můžeme přirovnat k jedné komoře parlamentu a Radu zase ke komoře druhé, když oba orgány jsou dnes rovnocennými partnery. Nicméně v této práci tento koncept nebude blíže rozebrán, protože se předně zaměřuji na komparaci samotného Evropského parlamentu a samotné Poslanecké sněmovny, a to od následující části.

Čeští poslanci se schází v pěti poslaneckých klubech, které tvoří tito reprezentanti, jež spojuje vždy konkrétní politická strana, tedy např. Poslanecký klub České strany sociálně demokratické apod. Někteří jsou však nezařazení. V Evropském parlamentu se europoslanci zase schází v celkem sedmi politických frakcích na základě svého ideologického přesvědčení. I zde taktéž existují nezařazení poslanci. Stranické systémy jsou díky specifiku evropských politických frakcí, které sdružují zástupce z jednotlivých národních politických stran, zcela odlišné.

Ještě bych v této souvislosti zmínila závěr, ke kterému V. Hloušek a P. Pšeja ve své studii došli. Jedná se o to, že vazby na eurostrany či politická uskupení

¹⁶⁵ KLÍMA, M. a kol. *Volby do Evropského parlamentu 2009: vybrané otázky přípravy, průběhu a výsledků voleb*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 20.

v Evropském parlamentu nemají na české politické strany žádný významný vliv.¹⁶⁶ Čímž lze také říci, že je nijak nelimitují.

5.2 Organizační struktura

Poslanci Evropského parlamentu se sdružují v celkem sedmi poslaneckých frakcích na základě své ideologické příslušnosti, ne dle státní příslušnosti, jak již bylo zmíněno. Pro organizační strukturu je určující jednací řád, podle kterého EP funguje. Definuje tak i pozici poslance, který musí být nezávislý, přičemž je třeba dodržovat zásadu neslučitelnosti funkcí. Obdobně je tak tomu v případě Parlamentu ČR, kdy všichni poslanci jsou členy celkem pěti poslaneckých klubů či jsou nezařazení. Jednací řád Poslanecké sněmovny mimo jiné upravuje vnitřní organizační strukturu a také její činnost. Oba orgány si shodně zřizují výbory a komise a také volí své předsedy, kteří řídí zasedání, a dále místopředsedy. Poslaneckou sněmovnu již třetím rokem vede předsedkyně Miroslava Němcová, kterou zastupují ve stanoveném pořadí čtyři místopředsedové, jak již bylo výše uvedeno.

V Evropském parlamentu funguje tzv. předsednictvo, které tvoří právě předseda a místopředsedové (viz kapitolu 3.2.2). Jistý rozdíl lze spatřovat ve skutečnosti, že tito funkcionáři jsou voleni na 2,5 roku, tedy na polovinu volebního období celého Evropského parlamentu. Další rozdíl spočívá v povinnostech a pravomocích předsedy a místopředsedů, kteří ve své podstatě předsedu zastupují v době jeho nepřítomnosti v určeném pořadí či na základě pokynu. Liší se i jejich počet. Předsedu Poslanecké sněmovny zastupují 4 místopředsedové, kdežto v Evropském parlamentu předsedu zastupuje 14 místopředsedů, což je samozřejmě dáno i velikostí obou institucí.

Tabulka, která následuje, předkládá pravomoci předsedů Evropského parlamentu a Poslanecké sněmovny, které vychází z jednacích řádů dostupných na oficiálních webových stránkách jednotlivých orgánů.

¹⁶⁶ FIALA, P. a kol. *Evropizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 151.

Tabulka 6 – Pravomoci předsedů

Předseda EP	Předseda PS PČR
<p>Povinnosti předsedy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Předseda řídí všechny činnosti Parlamentu a jeho orgánů za podmínek stanovených jednacím řádem. Má všechny pravomoci nutné k tomu, aby předsedal jednáním Parlamentu a zajistil jejich řádný průběh. 2) Povinností předsedy je zahajovat, přerušovat a ukončovat zasedání, rozhodovat o přípustnosti pozměňovacích návrhů, o otázkách Radě a Komisi a o tom, zda jsou zprávy v souladu s jednacím řádem. Zajišťuje dodržování jednacího řádu, udržuje pořádek, uděluje slovo řečníkům, ukončuje rozpravy, dává hlasovat a oznamuje výsledky hlasování; postupuje výborům sdělení, která se jich týkají. 3) Předseda smí promluvit v rozpravě, pouze pokud ji shrnuje nebo pokud napomíná řečníky. Pokud se chce sám zúčastnit rozpravy, uvolní předsednické křeslo a nezaujme jej, dokud není rozprava o dané věci ukončena. 4) Předseda zastupuje Parlament v mezinárodních vztazích, při slavnostních příležitostech a v administrativních, právních a finančních věcech; předseda může tyto pravomoci delegovat. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Předsedovi zejména přísluší: <ol style="list-style-type: none"> a) zastupovat Sněmovnu navenek b) přijímat slib prezidenta republiky c) přijímat prohlášení prezidenta republiky, kterým se vzdává svého úřadu d) navrhnout prezidentu republiky jmenování předsedy vlády e) přijímat slib členů Nejvyššího kontrolního úřadu f) postoupit Senátu návrh zákona a návrh mezinárodní smlouvy vyžadující souhlas Parlamentu, s nímž Sněmovna vyslovila souhlas g) postoupit prezidentu republiku k podpisu přijaté zákony h) zasílat předsedovi vlády k podpisu přijaté zákony i) podepisovat zákony a usnesení Sněmovny, popřípadě jiné listiny vydávané Sněmovnou 2) Předsedovi dále přísluší: <ol style="list-style-type: none"> a) povolat náhradníka na uprázdněný poslanecký mandát a vydat mu osvědčení, že se stal poslancem b) dávat souhlas, aby byl odevzdán soudu zadržený poslanec, který byl dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté c) stanovit pořadí, v němž jej budou místopředsedové Sněmovny zastupovat d) svolávat, zahajovat a ukončovat schůzi Sněmovny a společnou schůzi Sněmovny a Senátu e) v době přerušení zasedání svolávat Sněmovnu ke schůzi před stanoveným termínem f) přerušit schůzi Sněmovny při nepořádku, nebo není-li Sněmovna schopna se usnášet g) jmenovat a odvolávat vedoucího Kanceláře 3) Předseda plní i další úkoly stanovené zákonem nebo úkoly, jimiž ho Sněmovna pověří. Vykonává i jinou působnost v případech stanovených zákonem České národní rady do působnosti jejího předsednictva, nestanoví-li zákon jinak.

Zdroj: Vlastní zpracování dle Jednacího řádu EP a Poslanecké sněmovny

Generální sekretariát Evropského parlamentu a Kancelář Poslanecké sněmovny zase v rámci organizační struktury zajišťují administrativu. Jak již bylo výše uvedeno, častým předmětem kritiky je příliš velký počet zaměstnanců Generálního sekretariátu EP, když předně jde vytýkání existence tlumočnicků a překladatelů.

Na toto tvrzení lze navázat právě v souvislosti s jednacím jazykem. V případě Parlamentu ČR jednání na jeho půdě probíhá v jednom úředním jazyce, tj. v češtině, kdežto v Evropském parlamentu, jak již bylo několikrát zmiňováno, existuje oficiálních jazyků, ve kterých se jednání uskutečňují, hned třiatdvacet. Když každý poslanec se v podstatě může vyjadřovat ve svém rodném jazyce. Tato jazyková distinkce v Poslanecké sněmovně nemusí být řešena, i když někdy se nám voličům zdá, že každý hovoří jiným jazykem, který zapříčiňuje, že se nemohou domluvit.

Také je třeba zmínit, že poslanci Evropského parlamentu i Poslanecké sněmovny mají jisté výsady a využívají imunitu, řídí se jednacími řády a zároveň jim náleží za výkon mandátu poslance měsíční plat. I když samozřejmě imunita se liší svým rozsahem a plat zase výší.

Z hlediska charakteru vnitřní organizační struktury a tedy i z principu fungování Evropského parlamentu a Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR lze vyvodit, že obě instituce jsou si na první pohled podobné. Ale při bližším srovnání spíše převažuje celá řada odlišností, které byly výše zmíněny.

5.3 Funkce a pravomoci

Základním a nepochybným společným znakem je fakt, že Evropský parlament i Parlament ČR zastupují a reprezentují své občany žijící na daném území EU (asi 497 mil. obyvatel)¹⁶⁷ a ČR (10,5 mil. obyvatel), plní tedy úlohu zastupitelské demokracie. V tomto případě se jedná o funkci reprezentativní.

Parlament ČR reprezentuje jeden lid. Avšak z hlediska EU může dojít k problému ve vnímání, či zájmy Evropský parlament vlastně hájí a koho tedy skutečně zastupuje. Ve své podstatě může nastat rozpor či konflikt mezi národním a nadnárodním zájmem, které totiž na úrovni EU spolu existují paralelně. Vzhledem ke skutečnosti, že v Evropském parlamentu se rozhoduje většinově, může být hlasování menšiny v rozporu s národním přesvědčením

¹⁶⁷ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 14.

parlamentu některého členského státu, který reprezentuje své vlastní obyvatelstvo žijící na jeho území. Někteří autoři jako např. V. Belling, který odkazuje na známého německého politologa P. Kielmannsegga, zdůrazňuje, že neexistuje evropský politický národ jako celek, a proto Evropský parlament nemá koho reprezentovat a jeho poslanci nemohou hájit obecný zájem Evropské unie. „Je-li na národní úrovni parlamentem reprezentován na základě demokratických voleb celek národa, jsou na nadnárodní úrovni Evropským parlamentem zastoupeny podle jeho smluvního zakotvení pouze partikulární zájmy.“¹⁶⁸

Podobně se k této problematice vyjadřuje i euroskeptický bývalý prezident V. Klaus, který ve svém příspěvku z roku 2006 píše a zásadní problém vidí ve skutečnosti, že neexistuje evropský politický národ, který by Evropský parlament zastupoval a že neustálé posilování jeho úlohy je scestné. Navíc EP směřuje stejně jako parlamenty u dalších mnohonárodních států k podobnému osudu, tedy buďto k nefunkčnosti nebo se stává místem národních střetů.¹⁶⁹ Snad tyto pochyby měly vliv na skutečnost, že Česká republika právě za éry Klausova prezidentování jako poslední ratifikovala právě reformní *Lisabonskou smlouvu*, která posiluje pravomoci Evropského parlamentu, když se tímto nepřilíš příznivým způsobem zapsala do dějin Evropské unie.¹⁷⁰

I přes určité kritické postoje lze vyzdvihnout také pozitivní myšlenku, kterou uvádí M. Šejvl a kolektiv. Poslance Evropského parlamentu považuje za zástupce mnohem širšího politického společenství – velkého evropského lidu, který si je však své identity vědom jen embryonálně. Zároveň říká, že původní zastupování národů spojených ve Společenství bylo překonáno. „V tomto světle je tedy zjevné, že na území členského státu je prostřednictvím voleb do Evropského parlamentu ustavována určitá další politická legitimita – legitimita evropská.“¹⁷¹

Při následujícím srovnání Evropského parlamentu a Poslanecké sněmovny panuje z hlediska dalších funkcí vzhledem k jejich charakteru buďto jistá

¹⁶⁸ BELLING, V. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 132–134.

¹⁶⁹ KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 15.

¹⁷⁰ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 17.

¹⁷¹ ŠEJVL, M. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 36.

rozdílnost či je evidentní určitá podobnost. Jak bylo výše zmíněno, Evropský parlament má funkci legislativní, kontrolní a rozpočtovou. Parlament ČR je jako celek zákonodárným sborem, předně má tedy pravomoc legislativní s tím, že může předkládat návrhy zákonů, následně zákony schvaluje a přijímá. Kdežto možnost zákonodárné iniciativy Evropský parlament nemá a není tak zákonodárným orgánem v pravém slova smyslu. Sice je jeho rovnocenným partnerem při přijímání legislativy Rada (tzv. řádný legislativní postup) a při zvláštním legislativním postupu EP uplatňuje proceduru konzultace, ale v institucionální struktuře Evropské unie má monopol na předkládání legislativy Evropská komise. Což je zásadní rozdíl.

Shodně však zákon či právní akt zpravidla prochází až třemi čteními, tudíž jde o poměrně dlouhý legislativní proces. Dále lze odlišit, že Evropský parlament má právo veta, kdežto v České republice má v tomto ohledu poslední slovo prezident. Z uvedeného tedy vyplývá, že je velmi problematické porovnat legislativní pravomoc těchto parlamentních těles, respektive procesy jsou tak odlišné, že je nelze do detailu podrobit komparaci.

Obrátíme-li se k funkci kontrolní, zjistíme, že kromě Evropského parlamentu Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR touto funkcí také disponuje, kontroluje totiž vládu. Jakmile je vláda jmenována prezidentem republiky, musí do třiceti dnů od jmenování požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry. Zároveň také může vládu svrhnout, a to vyslovením nedůvěry.¹⁷²

Vyslovení důvěry vládě, jejíž složení je navrženo samotným předsedou a jmenováno prezidentem (hlavou státu), silně připomíná L. Tichému účast Evropského parlamentu na ustavení Komise, kdy kandidáta na funkci předsedy navrhuje Evropská rada a předkládá jej Evropskému parlamentu. Ten následně předsedu volí absolutní většinou hlasů, když zvolený kandidát je závěrem tohoto procesu jmenován Evropskou radou. EP poté schvaluje celý sbor Evropské komise, jenž je zase navržený Radou na základě dohody s předsedou. Tento autor také píše, že podstatnou roli hraje výsledek eurovoleb, protože je směrodatným

¹⁷² VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 260.

vodítkem pro návrh kandidáta na funkci předsedy Komise.¹⁷³ Evropský parlament se podílí na ustavování Komise, proto má také možnost vyslovit jí nedůvěru, která následně musí kolektivně odstoupit. A právě v tomto lze spatřovat největší podobnost EP a Poslanecké sněmovny.

Vzhledem ke skutečnosti, že již víme o odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně, mají poslanci právo interpelace, resp. mohou klást písemné či ústní dotazy vládě nebo jejím členům. Obdobně je celá Komise odpovědná Evropskému parlamentu, ten jí proto také může pokládat písemné či ústní otázky různého charakteru, resp. ji interpelovat.

Určitou shodu dále lze vysledovat v tom, že Poslanecká sněmovna může zřídit vyšetřovací komisi z důvodu šetření věci ve veřejném zájmu. Také Evropskému parlamentu je umožněno, aby zřídil dočasnou vyšetřovací komisi. Jejím úkolem je prozkoumat případné porušování práva Evropské unie či nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování.

Na závěr obraťme pozornost ke zbývajícím rozpočtové funkci. Ta v případě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR spočívá v pravomoci vždy na daný rok schvalovat státní rozpočet a také závěrečný účet, když návrhy předkládá vláda. Evropský parlament a Rada stanoví zvláštním legislativním postupem celkový rozpočet Evropské unie, přičemž návrh předkládá Evropská komise Evropskému parlamentu a Radě. Proces přijímání rozpočtu EU je v důsledku řečeného odlišný od českého systému. Snad i s ohledem na skutečnost, že Senát Parlamentu ČR nemá rozpočtovou pravomoc a tedy Poslanecká sněmovna rozhoduje bez něj.

5.4 Volby a volební systém

V České republice i v Evropské unii obyvatelé s aktivním volebním právem volí přímo své zástupce do kolektivního orgánu, a to do Parlamentu ČR či do Evropského parlamentu. Volby shodně probíhají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva s tím, že volby do EP se řídí

¹⁷³ TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 157.

dle volebního systému, který si určila Česká republika (tedy dle výběru daného členského státu).

Přesto určité odlišnosti ve způsobu volby zástupců, resp. ve volebním systému, lze sledovat celou řadu shod, která je však ovlivněna výše uvedenou skutečností. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR i do Evropského parlamentu se shodně konají podle zásad poměrného zastoupení, přičemž zde existují určité podmínky, které musí být splněny, aby daná politická strana postoupila do skrutinia (sčítání hlasů). Předně jde o tzv. volební klauzuli (hranice odevzdaných platných hlasů) a možnost udělování tzv. preferenčních hlasů na kandidátní listině.

Výše uzavírací (volební) klauzule čili tzv. přirozený práh je typická právě pro volby, které se uskutečňují dle zásad poměrného zastoupení. Při volbách do Evropského parlamentu je stanovena na 5 % pro všechny kandidující subjekty, tedy i pro koalice. Kdežto v ČR je při volbách do Poslanecké sněmovny sice shodně stanoveno 5 % jako minimální počet hlasů pro politické strany, ale pro koalice se procento odvíjí od počtu stran, které společně tvoří uskupení, tedy 10 % pro dvě strany, 15 % pro tři strany a 20 % pro strany čtyři a více, jak již bylo uvedeno. Zároveň pro tyto dva druhy voleb je také typická možnost preferenčního (přednostního) hlasování. Na jedné kandidátní listině lze preferenční hlas udělit maximálně pro dva kandidáty, což platí v rámci voleb do Evropského parlamentu i do Poslanecké sněmovny PČR. K přepočtu hlasů na mandáty je shodně využívána matematická metoda d'Hondtova dělitele.¹⁷⁴ Rozdílný je však počet volebních obvodů, protože mandáty v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR získají v rámci 14 volebních obvodů ty vítězné politické strany, které splní výše uvedené podmínky, přičemž jsou přidělovány jednokolově.

Přibližme nyní, jak je to s děním v evropských volbách. Historicky prvé volby do Evropského parlamentu se v České republice konaly krátce po přistoupení k Evropské unii, tedy v červnu 2004, s tím, že k dispozici bylo pro přerozdělení

¹⁷⁴ ŠARADÍN, K. a kol. *Volby do Evropského parlamentu v České republice*. Olomouc : Periplum, 2004, s. 131.

24 mandátů. Kromě nízké volební účasti, která je typickým znakem voleb druhého řádu, určitou zajímavostí těchto voleb také byla skutečnost, že úspěch slavily velké parlamentní strany, což je pravý opak od ostatních členských států, ve kterých vítězí spíše strany malé. Druhé volby do Evropského parlamentu následovaly v roce 2009 s připadajícími 22 mandáty pro ČR. V obou případech volební účast činila pouhých 28 % ze všech českých voličů s aktivním volebním právem.¹⁷⁵ Což na druhou stranu svědčí o skutečnosti, že volební účast v rámci těchto voleb je sice nízká, ale zase více neklesá.

Zároveň povinností každého členského státu je závazek, že musí zajistit a umožnit konání voleb do EP, proto také bylo potřeba vytvořit a přijmout zákon o volbách do této nadnárodní instituce. Jeho přijetí kupodivu proběhlo v České republice velmi hladce a ve sbírce zákonů byl vyhlášen pod číslem 62/2003 Sb. Zvolený proporcionální (poměrný) volební systém ve své podstatě kopíruje způsob volby zástupců do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, jak již bylo zmíněno, odlišný je však počet volebních obvodů. Při volbách do Evropského parlamentu tvoří celé území České republiky jeden jediný volební obvod, protože počet volených poslanců není tak velký.¹⁷⁶

Výhodou národních voleb je, že se lidé mohou s kandidáty snáze identifikovat vzhledem ke skutečnosti, že zpravidla v daném volebním obvodu tito kandidáti působí. Kdežto z hlediska kandidátů Evropského parlamentu je identifikace složitější.

Výše uvedené zpravidla neměnné skutečnosti se následující tabulka pokouší předložit ve zřetelnější podobě. Porovnává volby do Evropského parlamentu a Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

¹⁷⁵ KLÍMA, M. a kol. *Volby do Evropského parlamentu 2009: vybrané otázky přípravy, průběhu a výsledků voleb*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 7.

¹⁷⁶ ŠEJVL, M. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2009, s. 37–39.

Tabulka 7 - Srovnání voleb

Popis	Evropský parlament	Poslanecká sněmovna
Typ volebního systému	poměrný volební systém	poměrný volební systém
Počet volebních obvodů	1	14
Počet kol	1	1
Metoda	d'Hondtova dělitele	d'Hondtova dělitele
Volební klausule	5 % pro všechny subjekty	5 %, avšak pro koalice 10, 15 a 20 %
Preferenční hlasy	ano (max. 2)	ano (max. 2)
Počet mandátů	754	200
Funkční období	5 let	4 roky

Zdroj: vlastní zpracování dle textu

Oboje předmětné volby se u nás shodně konají ve dvou dnech, v pátek od 14:00 do 22:00 hodin a v sobotu od 08:00 do 14:00 hodin, kdy se zavírají volební místnosti a začínají sčítat odevzdané hlasy. Totožný je i věk pro aktivní (dosažení věku 18 let alespoň ve druhý den konání voleb) i pasivní volební právo (dosažení věku 21 let alespoň ve druhý den konání voleb). Vzhledem ke skutečnosti, že se volby do Evropského parlamentu na našem území řídí volebním systémem ČR, proto se konají shodně ve výše uvedených dnech a hodinách. Nicméně v celé Evropě probíhají v rozmezí celkem čtyř dnů, jak již bylo uvedeno.

Když byly zmíněny některé společné i rozdílné znaky volebního systému, přibližme ještě, v čem dalším se předmětné volby liší? Konkrétně jde o způsob vzniku mandátu. V České republice mandát poslance vzniká jeho zvolením, kdežto při volbách do Evropského parlamentu mandát vzniká zahájením první schůze tohoto orgánu v novém funkčním období. Je třeba si uvědomit, že volby do EP se konají v rozmezí celých čtyř dnů ve všech členských státech. „Pokud by mandát poslance vznikal zvolením, jak je jinak obvyklé, dostal by se Evropský

parlament na konci svého volebního období do formálně obtížné situace, kdy by mandáty jeho členů končily v různou dobu.¹⁷⁷

Další evropské volby nás čekají již za pouhý jeden rok, z čehož i z výše uvedeného lze odvodit, že europoslanci jsou voleni na 5 let. Kdežto čeští poslanci mají čtyřleté funkční období. Shodou okolností i v příštím roce se budou konat volby do Poslanecké sněmovny.

Sledovat také lze účast voličů ve volbách, která je v České republice dle statistických výsledků nižší do Senátu než do Poslanecké sněmovny, přičemž v těchto případech se jedná o volby prvního řádu, které jsou pro české obyvatele důležitější a snad i zajímavější. Z pohledu ČR jako členské země je vykazována nejnižší volební účast do Evropského parlamentu, přičemž tento druh voleb je označován za již zmiňované volby druhého řádu („second-order elections“).¹⁷⁸ Což lze pojmut jako jeden z primárních rozdílů. Samozřejmostí je, že společným jmenovatelem obou voleb je fakt, že se uskutečňují v českém prostředí. Navíc ve svém důsledku se stejně evropská politika s tou českou propojí na mezinárodním poli, které zastřešuje právě Evropská unie, když ČR je její členskou zemí.

Je nutné zmínit, že občané příliš o evropské volby zájem nemají. Česká republika se totiž v posledních volbách do EP umístila na pátém místě členských států s nejnižší volební účastí a řadí se tak do skupiny postkomunistických zemí s nejmenší volební účastí.¹⁷⁹ Což nezní příliš příznivě. Proto si kladu následující otázku: Co tedy vede české občany k tomu, že nepřijdou k volbám? Důvodem takovýchto výsledků může být skutečnost, že v České republice se celkem koná pět druhů voleb – do Evropského parlamentu, Poslanecké sněmovny PČR, Senátu PČR, zastupitelstev krajů a konečně obcí. To znamená, že se v průměru za každé dva roky uskuteční minimálně jedny volby, což pro některé může být únavné, navíc dle mého názoru obyčejné lidi zpravidla vysoká politika (navíc na

¹⁷⁷ ŠARADÍN, K. a kol. *Volby do Evropského parlamentu v České republice*. Olomouc : Periplum, 2004, s. 140.

¹⁷⁸ HAVLÍK, V. *České politické strany a evropská integrace. Evropeizace, evropanství, euroskepticismus?* Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 15.

¹⁷⁹ KLÍMA, M. a kol. *Volby do Evropského parlamentu 2009: vybrané otázky přípravy, průběhu a výsledků voleb*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 31.

evropské úrovni) příliš nezajímá. Neidentifikovali se s ní, a proto se na ní ani nehodlají podílet volbou svých zástupců, když si ani nejsou jisti, jak vůbec Evropský parlament funguje. Ale vinu nedávejme jen občanům, protože samy politické strany nevyvíjí příliš úsilí a snahy pro zvolení dobrého volebního programu včetně sestavení kandidátních listin (zpravidla jde o neznámé kandidáty) tak, aby obyvatele oslovil, zároveň celkově neinvestují tolik financí do volební kampaně. A ani pro média tyto volby nejsou atraktivním středem jejich pestrého zájmu.

Ekonom a předseda Strany svobodných občanů P. Mach demonstruje, že existence jedné velké politické strany v rámci EP umožňuje snadno schválit jakoukoliv směrnici, nařízení či návrh ze strany Evropské komise, z čehož plyne, že jeden rebelující poslanec nemá šanci cokoliv prosadit, natož něco změnit či dokonce zrušit. Dodává, že z těchto důvodů nemá příliš smysl jít volit a vybírat kandidáty do Evropského parlamentu, když žádný z nich nemůže zajistit změnu trendu.¹⁸⁰

Pro úplnost si dovolím také zmínit, že dokonce bylo zvažováno na celém území Evropské unie sjednotit způsob voleb do Evropského parlamentu, tedy byl navrhován jednotný volební systém na evropské úrovni. Což by však znamenalo vytvoření jednotné celoevropské, tedy univerzální kandidátky.¹⁸¹ Zároveň dosažení shody všech členských států na jediném volebním systému by bylo zcela jistě značně problematické. Což je však pravděpodobně otázka daleké budoucnosti.

Z právě řečeného vyplývá, že panuje poměrně velká shoda mezi volbami do Evropského parlamentu a Poslanecké sněmovny z hlediska volebního systému. Dopady a výsledky voleb jsou pak diametrálně odlišné.

¹⁸⁰ *Evropský parlament demokracii nenahradí* [online]. 30.03.2010 [cit. 07.03.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1277/evropsky-parlament-demokracii-nenahradi>>.

¹⁸¹ KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 214.

5.5 Zasedání a způsob rozhodování

Evropský parlament aplikuje nadnárodní principy rozhodování, Parlament ČR zase rozhodování na národní úrovni. Když se ČR stala součástí evropské integrace, státní orgány část své suverenity rozhodovacích kompetencí na mezinárodním poli přenesla právě na evropské instituce jako součásti nadstátní organizace. Nicméně díky *Lisabonské smlouvě* národní parlamenty jsou začleněny do rozhodovacího procesu EU.

Z hlediska národního parlamentu čeští poslanci přijímají politická rozhodnutí na základě většinového principu (zpravidla nadpoloviční většina) za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů, jinak není usnášeníschopná. V praxi to znamená, že pro přijetí zákona je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů, existují však i určité výjimky. Ve své podstatě lze konstatovat, že jde o rozhodnutí z vůle většiny proti vůli menšiny.¹⁸²

Z pohledu evropské úrovně k tomuto uvedme, že Evropský parlament se na svém zasedání také zpravidla usnáší většinou odevzdaných hlasů, a to buďto nadpoloviční nebo absolutní většinou. Usnášeníschopný je tehdy, když je v jednacím sále přítomna alespoň třetina všech poslanců Evropského parlamentu.¹⁸³ V případě EP i Parlamentu ČR se hlasuje zvednutím ruky. Zároveň je možné konstatovat, že ve způsobu rozhodování pomocí hlasování panuje jistá shoda.

V kapitole třetí bylo zmíněno, že Evropský parlament má celkem tři sídla, ve třech různých městech (Brusel, Štrasburk a Lucemburk), která se rozkládají na území tří států (Belgie, Francie a Lucembursko). Právě tento fakt je jedním z důvodů, za které je EP silně kritizován. Kdežto Parlament ČR sídlí v našem hlavním městě, tedy v Praze, i když samozřejmostí je, že v několika objektech. Nicméně ty se nachází v těsné blízkosti, protože všechny historické budovy jsou

¹⁸² VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 255–256.

¹⁸³ *Jednací řád Evropského parlamentu – Únor 2013 – Článek 20 – Povinnosti předsedy* [online]. [cit. 07.04.2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20130204+RULE-020+DOC+XML+V0//CS&language=CS&navigationBar=YES>>.

situovány na Malé Straně, aby tak byla zajištěna efektivní spolupráce českých poslanců a senátorů. Oproti europoslancům jsou tedy v jisté výhodě, protože nemusí při vykonávání svého úřadu příliš a daleko cestovat.

5.6 Závěrečné slovo

Na závěr provedené komparace ještě zmíním tři konkrétní fakta, která lze při samotném srovnávání vyzdvihnout. Za prvé Evropský parlament i se všemi svými reformními změnami funguje již 60 let, kdežto dvoukomorový Parlament ČR téměř 20 let (pomineme-li, že Senát PČR vznikl až v roce 1996). Právě vznik druhé komory Evropského parlamentu, ve které by zasedali zástupci národních parlamentů, byl již mnohokrát navrhován. Prvně se tento nápad objevil v roce 1989 na britské půdě, pak v dalších zemích. Přesto, že tato idea zatím nebyla naplněna, je stále přítomná.¹⁸⁴

Za druhé Česká republika se jako demokratický unitární stát vyznačuje parlamentarismem. Vzhledem ke skutečnosti, že Evropská unie není státem, federací, konfederací ani unitarismem, ale je jakýmsi „hybridem“, který nelze nikam zařadit, je velmi problematické tyto odlišné politické systémy a jejich orgány srovnávat. Navíc „evropský politický proces je vnitřně komplikovaný a založený na střetu zájmů mnoha aktérů“.¹⁸⁵

A konečně za třetí institucionální rámec Evropské unie (konkrétně se zaměřením na Evropský parlament) stojí na všech přijatých Smlouvách, když je zohledňována poslední úprava, tedy od konce roku 2009 aktuálně platná *Lisabonská smlouva*. Systém vrcholných ústavních institucí (konkrétně analyzovaný Parlament ČR) včetně jejich činností je u nás deklarován v Ústavě České republiky.¹⁸⁶

¹⁸⁴ KARLAS, J. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha : Karolinum, 2011, s. 41–42.

¹⁸⁵ KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 230.

¹⁸⁶ VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007, s. 142.

Na základě třech výše uvedených faktů alespoň mohu podložit a shrnout, že je skutečně problematické obě parlamentní tělesa srovnávat, když jsou ve svém celku tak odlišná. Řekněme, že tímto způsobem byla alespoň částečně představena struktura a systém vnitřního fungování těchto rozdílných orgánů, jakými právě Evropský parlament a Parlament České republiky, resp. Poslanecká sněmovna jsou. I když samozřejmě při konkrétním zaměření pouze na Poslaneckou sněmovnu bez ohledu na Senát jisté shody (např. v kontrolní pravomoci či ve volebním systému) byly nalezeny. O tom viz samotný závěr.

Závěr

Cílem diplomové práce bylo nastínit problematiku institucionálního rámce Evropské unie s důrazem kladeným na Evropský parlament, který je jedním z hlavních orgánů a právem se řadí k nejvýznamnějším. V minulosti takové výsadní postavení však neměl a o tom ve své podstatě dostatečně velký zlomek práce pojednává. Základním cílem pak bylo provedení komparace Evropského parlamentu a Parlamentu ČR, v rámci které předně šlo o zodpovězení otázky, zda jsou si tyto orgány svým fungováním více podobné nebo více odlišné.

Institucionální struktura Evropské unie je velmi zajímavé a především obšírné téma. Proto bylo nutné se v rámci diplomové práce a hlavně kvůli jejímu samotnému zadání zaměřit na konkrétní dílčí část unikátního institucionálního rámce EU. Z tohoto důvodu jsem se plně nevěnovala všem existujícím orgánům a institucím, ale v základních souvislostech a ve vztahu k Evropskému parlamentu jsem se snažila krátce představit pouze vybrané, tedy Radu, Evropskou radu, Evropskou komisi a Soudní dvůr Evropské unie. Samostatná kapitola je pak věnována Evropskému parlamentu, na který je, jak jsem již zmínila, celá práce ve své podstatě zacílena. Proto se nyní pokusím o vytvoření závěrů z poznatků, které jsem při studiu odborné literatury k celému tématu získala. Pro lepší přehlednost budou strukturovány dle pěti jednotlivých kapitol.

V první kapitole bylo pojednáno o demokratických politických systémech obecně, a pak s konkrétním zaměřením na politický systém Evropské unie, který je charakteristický jistými odlišnostmi. Díky nim je celá Evropská unie specifická a unikátní. Problémy, se kterými se v současnosti EU při svém vymezení potýká, směřují k závěru, že funguje pouze jako autonomní politický a právní systém, který má vlastní proces tvorby vůle, když v současnosti vede k opírání se o vlastní legitimační koncept, jež je nezávislý na legitimitě národních států a jejich ústavních rádu.¹⁸⁷ Je samozřejmé, že nelze ztotožňovat politický systém EU a politické systémy členských států. Avšak je možné potvrdit, že

¹⁸⁷ BELLING, V. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 130.

Evropská unie není unitárním státem, federací ani konfederací, je stále mezinárodní organizací, která však vykazuje jisté definiční znaky, kterými se pak asi nejvíce přibližuje federaci či federativnímu uspořádání státu. Kromě uvedeného také byly představeny parlamenty jako legislativní orgány členských států EU.

Kapitola druhá se zabývala institucionálním rámcem Evropské unie. Je více než jasné, že postupný vývoj institucionální struktury včetně všech provedených reformních změn směřoval k lepší efektivitě orgánů, resp. k jejímu zvýšení, což se dokonce stává i jakýmsi trendem. Někteří autoři však uvádí, že další zásadní reforma institucí Evropské unie je nevyhnutelná. Například R. Vaubel doporučuje vznik druhé komory Evropského parlamentu, kterou by tvořili delegovaní zástupci národních parlamentů členských zemí, a to kvůli navrhování legislativy.¹⁸⁸ Avšak ze zkušenosti České republiky se nedomnívám, že by šlo o příliš šťastný krok. Volební účast do Senátu PČR je poměrně dost nízká a mnoho občanů považuje tento orgán za zbytečný. Živá je tedy stále otázka ohledně zavedení horní komory EP, kdežto v ČR se zase uvažovalo (někteří mohou uvažovat) o jejím zrušení z důvodu zbytečnosti. P. Just ve svém příspěvku ve sborníku *Parlamenty a jejich funkce v 21. století* uvádí, že Senát zbytečný není, dokonce že by jej vlastně ani zrušit nešlo, protože k takovému rozhodnutí by bylo potřeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů, takže pravděpodobně nehrozí, že by toto sami senátoři udělali.¹⁸⁹

Další reforma dle mého názoru bude nasnadě po případném rozšíření Evropské unie o další členské státy, protože v souvislosti s tímto aktem určitě vzniknou nové problémy v oblastech, které ještě *Lisabonská smlouva* neřeší či je nemohla předpokládat. Však kandidátských zemí, které tvoří bílá místa na mapě Evropy, je hned několik. V tuto chvíli například Chorvatsko téměř můžeme považovat za členský stát, protože od 1. července 2013 již Evropská unie bude

¹⁸⁸ VAUBEL, R. *Evropské instituce jako zájmová skupina: dynamika stále těsnější unie*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009, s. 33.

¹⁸⁹ KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006, s. 153.

mít 28 členských zemí. Například změny ohledně celkového počtu poslanců v EP pro Chorvatskou republiku jsou však již v současné době zohledněny.

Konkrétní instituce Evropské unie jsou pak analyzovány v podkapitole druhé části. Jak již bylo v textu zmíněno, v rámci Evropské unie není uplatňována tradiční dělba moci, která patří k základním podmínkám fungování demokratického politického systému. Opomeneme-li však soudní moc, která je oddělená. Legislativní funkci plní Komise, Parlament i Rada, načež exekutivu společně zase sdílí Komise, Rada i Evropská rada. Z této skutečnosti vyplývá, že orgány se skutečně prolínají. Jsou nuceny spolupracovat, protože jsou na sobě ve své podstatě závislé. Zpravidla pro provedení nějakého úkonu potřebuje daná instituce souhlas či doporučení orgánu dalšího, což je zakotveno ve Smlouvách. Jako příklad lze uvést způsob přijetí legislativy. Aby tedy mohla být přijata, je zapotřebí součinnosti Evropského parlamentu, Evropské komise a Rady. To možná činí institucionální strukturu mírně nepřehlednou, avšak jev se být ve svém celku efektivní. Však zajištění efektivnosti je smyslem i úkolem všech orgánů. Navíc jde o mezinárodní spolupráci na poměrně velké části evropského kontinentu, kterou je třeba udržovat. Takto byla nastíněna problematika institucionálního rámce Evropské unie. Nicméně důraz byl kladen na Evropský parlament, proto je možné v závěru předložit a zároveň také potvrdit jeho efektivní prolínání se s ostatními institucemi včetně skutečnosti vzájemné závislosti.

Zároveň také bylo objasněno, jak Evropský parlament v současnosti (na počátku 21. století) pracuje. Konkrétně je pak v kapitole třetí blíže rozebírán Evropský parlament se zaměřením na jeho vývoj, složení, organizační strukturu, pravomoci, zasedání a způsob rozhodování. Lze vyzdvihnout, že pravomoci Evropského parlamentu byly rozšiřovány od konce 70. let 20. století a také při přijetí každé reformní smlouvy, která pozměňuje ty předchozí. Počínaje *Jednotným evropským aktem* a konče *Lisabonskou smlouvou*. Proces takového rozměru s sebou nese změny pozitivní i negativní. Výstižné heslo, které je možné použít po provedení takovýchto reforem, je: „Více pravomocí, ale více odpovědnosti“, které Evropský parlament viditelně uvádí na vlastních

internetových stránkách hned v záhlaví. Evropský parlament s ohledem na uvedené není okrajovou částí politického systému EU a skutečně jej lze považovat za samostatného aktéra, který je schopen svoji legitimitu posilovat. Čímž bylo ověřeno tvrzení Š. Pecháčka. Zmiňme ještě, že Evropský parlament je zcela nepochybně vítězem reforem, protože ze slabé instituce se stal silnou. Takže jeho pozice byla v souvislosti s přijatými změnami vždy posilována, ne oslabována.

Nechť si každý na institucionální strukturu Evropské unie a předně na Evropský parlament utvoří vlastní názor. Z prostudované literatury jasně vyplývá, že názory a pohledy autorů na EU se velmi různí, někteří k ní přistupují pozitivně a považují ji za významný úspěch (např. S. Hix). Jiní naopak Evropskou unii spíše kritizují a požadují její reformu (např. R. Vaubel).

Věřme, že *Lisabonská smlouva* skutečně povede k posilování legislativní role zástupců volených lidem (posilování role EP i postavení národních parlamentů) a tedy současně k postupnému odstraňování demokratického deficitu. Velmi korektní názor k této záležitosti má specialista na právo Evropské unie P. Svoboda, který se domnívá, že skutečné odstranění demokratického deficitu „spočívá ve vzniku celoevropské politické elity vzniklé z politického soupeření celoevropských (ne vnitrostátních) politických stran při volbách do EP.“¹⁹⁰

Netroufám si tvrdit, že Evropský parlament je tím nejlepším orgánem v rámci institucionální struktury EU, ale zcela určitě má své nezastupitelné místo z mnoha hledisek, která kopírují jeho pravomoci. Rozšíření kompetencí, které předně spočívají v získání „nové či rozšířené“ legislativní pravomoci, ve schopnosti kontrolovat Evropskou komisi a v rámci rozpočtových pravomocí byl Evropskému parlamentu umožněn také dohled nad financemi Evropské unie. Velký nárůst takového charakteru kompetencí historicky neproběhl u žádného jiného orgánu. Díky těmto skutečnostem lze tvrdit, že se Evropský parlament na počátku 21. století přiblížil národním parlamentům.

Předmětem čtvrté kapitoly byla analýza Parlamentu České republiky, který se skládá ze dvou komor, Poslanecké sněmovny a Senátu. Konkrétně smyslem bylo

¹⁹⁰ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 14.

představit jeho fungování, aby pak následně mohla být provedena komparace s Evropským parlamentem.

Přesuňme se nyní již k výsledkům praktické části, kdy předmětem poslední páté kapitoly bylo provedení komparace Evropského parlamentu a Parlamentu ČR s důrazem kladeným na složení, organizační strukturu, funkce a pravomoci, volby a volební systém a způsob rozhodování. Cílem bylo zjistit, jak tyto dva orgány v současnosti pracují/fungují a nakolik jsou si podobné či naopak, v čem se zásadně liší. Je možné potvrdit, že Parlament ČR je klasickým zákonodárným orgánem, jenž má zákonodárnou iniciativu a má plně demokratický charakter. Evropský parlament sice nemá klasické pravomoci typické pro zákonodárné orgány, protože mu chybí právo předkládat legislativu, ale jistě má demokratickou povahu. Některými autory je však zmiňován tzv. demokratický deficit právě s odkazem na chybějící evropský politický národ, který EP reprezentuje. Posílení pravomocí Evropského parlamentu dále celá řada autorů vnímá i ve vztahu k České republice jako problém, protože jsou tak oslabovány národní parlamenty. Nicméně mezi Evropským parlamentem a Parlamentem ČR funguje meziparlamentní spolupráce na mezinárodní úrovni, kterou se vzájemná vazba upevňuje.

Zároveň při komparaci docházím k závěru, že vzhledem k celkové odlišnosti obou parlamentních těles z výše uvedených hledisek, je téměř nelze poměřovat. Značnou komplikací je skutečnost, že EU je mezinárodní organizací s federálními prvky a ČR unitárním státem, který je navíc členskou zemí předmětné organizace. Dále je poměrně problematický fakt, že Parlament ČR má komory dvě. I když se objevují názory, které Radu označují při přijímání legislativy za horní komoru tradičního bikameralismu. S ohledem na tyto skutečnosti jsem se zaměřila povětšinou na srovnání Evropského parlamentu s Poslaneckou sněmovnou, protože bylo zjištěno, že mezi nimi panuje jistá shoda či podobnost. Komparace nebyla prováděna v případě vzniku či vývoje obou parlamentů, protože jejich rozsáhlou a absolutně odlišnou historií skutečně nelze srovnávat.

Při komparaci se povedlo nalézt některé společné charakteristiky. Z hlediska kontrolní pravomoci jde o vyslovení důvěry Evropské komisi/Vládě ČR a také o právo interpelace těchto orgánů. Zároveň Evropský parlament i Poslanecká sněmovna mohou zřizovat vyšetřovací komise. Rovněž v obou případech platí, že se poslanci řídí jednacím řádem, když musí dbát na zásadu neslučitelnosti funkcí. Při rozhodování shodně užívají většinového principu a dalším společným jmenovatelem je poměrný volební systém. Volby, jak již bylo řečeno, probíhají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Aktivní a pasivní volební právo se rovněž shoduje v případě voleb do EP i do Poslanecké sněmovny. Avšak v zásadě převažuje spíše to, čím se od sebe ve svém celku obě tělesa odlišují.

V čem se tedy EP a Poslanecká sněmovna zásadně liší? Jde o složení parlamentních těles, kdy markantní rozdíl je zřejmý předně z počtu poslanců. Základní odlišnost lze spatřovat v legislativní a rozpočtové pravomoci. Evropský parlament nemůže navrhnout legislativu a o přijetí právního aktu i rozpočtu rozhoduje společně s Radou. Kdežto Poslanecká sněmovna je klasickým zákonodárným orgánem, který má legislativní iniciativu, avšak legislativního procesu se účastní obě komory Parlamentu ČR. Nicméně v případě schvalování rozpočtu rozhoduje Poslanecká sněmovna samostatně, tedy bez Senátu. Dále kromě odlišných funkcí předsedů a také počtu zastupujících místopředsedů je ve své podstatě odlišná organizační struktura. V rámci volebního systému se pak liší počet volebních obvodů, volební klausule pro koalice a zejména také ve volební účast, která je do Evropského parlamentu nižší než do Poslanecké sněmovny. Vše, co nyní uvádím, bylo v rámci praktické části popsáno, když komparace byla prováděna s ohledem na svébytnost a jedinečnost každého z předmětných parlamentních těles.

Jistý problém nastává z hlediska reprezentativní funkce Evropského parlamentu, jak již bylo zmíněno. Proto si na závěr také pokládám otázku, jaké je budoucí směřování EP? Změny jsou zcela jistě nevyhnutelné. Předně jde o kritizovanou absenci evropského lidu a veřejného mínění. Což jsou jedny z hlavních problémů, které je potřeba odstranit. Cílem Evropské unie by nyní

mělo být vytvoření stabilního politického systému a jednotného evropského politického národa tak, aby byl doplněn chybějící demokratický článek.

Diplomová práce se svým způsobem snaží o příspěvek k diskuzi o další budoucnosti sjednocené Evropy, resp. Evropské unie. Avšak udržení sjednocení navíc v současné době může být značně problematické, když každý stát má nyní díky *Lisabonské smlouvě* možnost dobrovolně vystoupit z Evropské unie. V každém případě se musí změnit přístup občanů Evropské unie k Evropskému parlamentu a vlastně i k celé EU. Je potřeba se s ní identifikovat, tedy vytvořit jakousi evropskou identitu, která tu samozřejmě nemůže být hned, jakmile byla idea vyslovena. Snad by se dalo stavět na duchovním vývoji Evropy či na křesťanských kořenech, ale problémem pak mohou být státy, které hodlají do EU vstoupit v následujících několika letech. Konkrétně se jedná o Turecko, které je však muslimským světem s odlišnými hodnotami a předně náboženstvím. Dle mého názoru mnoho Turky s Evropany nespojuje.

Kapitoly jsou v diplomové práci strukturovány odděleně a snaží se na sebe navazovat, ale v některých částech (především v praktické části při porovnávání parlamentních těles) se často opakují, protože se mi nezdálo vhodné neustále odkazovat na předchozí stránky, ve kterých již potřebný obsah byl zmíněn. Zároveň se některá témata také vzájemně prolínají. Dále jsem pro vypovídající hodnotu a také z důvodu lepší přehlednosti zařadila do práce několik tabulek.

Častým problémem dostupné literatury je, že většinou zahrnuje pouze staré členské státy nebo nezohledňuje poslední reformu, proto by bylo potřeba provést aktualizaci daných vydání, která byla k datu publikování jistě velmi kvalitní. Také mě při studiu literatury překvapilo, že v některých členských zemích Evropské unie je povinná volební účast při volbách do Evropského parlamentu. Což by mohlo být řešení, jak zabránit evidentnímu poklesu volební účasti. Uvidíme tedy, co dalšího přinesou v pořadí 8. volby v květnu 2014, kdy Evropská unie již bude čítat 28 členů.

Na úplný závěr si dovoluji zmínit, co je všeobecným problémem aktuálních témat takového charakteru. Jde o přítomnost jisté nevýhody, která spočívá ve skutečnosti, že u nich dochází k častým změnám a právě dokončená práce, pak

již nemusí obsahovat zcela přesné informace a aktuální i nová data. Troufale toto tvrzení lze přirovnat k výrobě nového automobilu. Jakmile se s ním vyjede z výroby, také již není nové a navíc ztrácí hodnotu. Avšak i za tohoto předpokladu pro mě bylo přínosné se takovým tématem zabývat.

Seznam použitých pramenů a literatury

Elektronické zdroje

CABADA, L. *Volby do Evropského parlamentu jako volby druhého řádu: reflexe voleb v nových členských zemích EU ze středovýchodní Evropy*. Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů, 2010, roč. 4, č. 11. Dostupné na WWW: <http://vz.fmv.vse.cz/casopis-working-papers/cisla-vydana-v-roce-2010/>

CURIA. Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

CONSILIUM. Dostupné na WWW: <http://www.consilium.europa.eu>

EUROPA. Dostupné na WWW: <http://europa.eu>

Evropská komise. Dostupné na WWW: <http://ec.europa.eu>

Evropská rada. Dostupné na WWW: <http://www.european-council.europa.eu>

Evropský parlament. Dostupné na WWW: <http://www.europarl.europa.eu>

Evropský parlament. Dostupné na WWW: <http://www.evropsky-parlament.cz>

Evropský parlament demokracii nenahradí. Dostupné na WWW: <http://www.revuepolitika.cz>

Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Dostupné na WWW: <http://www.psp.cz>

Senát PČR. Dostupné na WWW: <http://www.senat.cz>

Literatura

BELLING, V. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-5081-5.

CABADA, L., et. al. *Evropa regionů*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-163-2.

CABADA, L.; KUBÁT, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-076-5.

CAHLÍK, T. et al. *European Union governance - challenges and opportunities*. Praha : Matfyzpress, 2008. ISBN 978-80-7378-040-1.

CINI, M.; PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, N. *European Union politics*. New York : Oxford University Press, 2010. ISBN 978-0-19-954863-7.

DINAN, D. *Ever closer Union: an introduction to European Integration*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005. ISBN 978-0-333-96171-1.

DOČKAL, V.; KANIOK, P. a ZÁVĚŠICKÝ, J. *Evropský parlament*. Brno : Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4329-9.

Evropské právo, základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy podle stavu k 16.08.2010, úplné znění. Ostrava : Sagit, 2010. ISBN 978-80-7208-785-3.

Evropský parlament poslanci zvolení v České republice: 7. volební období (2009–2014): stav k prosinci 2009. Praha : Krak des Chevaliers, 2010.

FIALA, P. a kol. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. ISBN 978-80-210-4920-8.

HAD, M.; STACH, S.; URBAN, L. *Česká republika v Evropské unii: členství, přínosy, výzvy*. Praha : Linde, 2006. ISBN 80-7201-611-3.

HAVLÍK, V. *České politické strany a evropská integrace. Evropeizace, evropanství, euroskepticismus?* Brno : Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-5080-8.

HIX, S. *The political system of the European Union*. Houndsmills : Palgrave Macmillan, 2005. ISBN 978-0-333-96181-0.

HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L. a ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno : Barrister & Principal, 2011. 292 s. ISBN 978-80-87474-23-5.

KARLAS, J. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha : Karolinum, 2011. ISBN 978-80-246-1886-9.

KLÍMA, M. a kol. *Volby do Evropského parlamentu 2009: vybrané otázky přípravy, průběhu a výsledků voleb*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-317-9.

KÖNIG, P.; LACINA, L.; PŘENOSIL, J. *Učebnice evropské integrace*. Brno : Barrister & Principal, 2007. ISBN 978-80-7364-044-6.

KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha : Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-89-0.

KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-99-6.

OUTLÁ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-084-0.

PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000. ISBN 80-210-2237-X.

SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. Praha : C.H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-334-9.

SYLLOVÁ, J. et al. *Parlament České republiky: podle stavu k 1.5.2007*. Praha : Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-697-6.

ŠARADÍN, K. a kol. *Volby do Evropského parlamentu v České republice*. Olomouc : Periplum, 2004. ISBN 80-86624-22-6.

ŠEJVL, M. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha : Ústav státu a práva AV ČR, 2009. ISBN 978-80-904024-3-0.

TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. Praha : C.H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-333-2.

Ústava České republiky. Listina základních práv a svobod podle stavu k 11.04.2002, úplné znění. Ostrava : Sagit, 2010. ISBN 80-7208-299-X.

VAUBEL, R. *Evropské instituce jako zájmová skupina: dynamika stále těsnější unie*. Praha : Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009. ISBN 978-80-86547-83-1.

VODIČKA, K; CABADA, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha : Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-6.

ZBÍRAL, R. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha : Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-682-2.

Cizojazyčné resumé

The aim of this work is to provide an overview of the institutional framework of the European Union with emphasis on the European Parliament, which is the one of its most important and basic institutions. Work deals with the development, composition, powers, meeting and decision-making of this only directly elected body. Mentioned are also to relationships of the principal organs. The purpose is to see, how the European Parliament is intertwined with other institutions, including interdependencies and in respect to the reform changes. However, the main goal is to clarify, how the European Parliament is currently working (powers and functions). The basic aim of practical part of this work is the comparison and then the answer to the question whether the European Parliament and the Parliament of the Czech Republic powers and functions entrusted to them, more or less similar, or vice versa more or less different?

This work contains introduction, five main chapters and conclusion. The first chapter defines democratic political systems and then outlines the political system of the European Union and its impact on the political systems of the member states. This chapter also includes a topic, that characterizes as legislative parliaments of the member states of the EU. The second chapter is concerned with its own unique institutional framework in a general, the following section then analyzes the specific selected institutions of the European Union, which are in relation to the European Parliament. It discusses about the Council, the European Council, European Commission and European Court of Justice. A separate chapter is devoted to the functioning of the European Parliament, which is the only directly elected EU institution, on which the whole work is primarily focused. The fourth chapter presents a whole Parliament of the Czech Republic, that includes both the chambers (Chamber of Deputies and Senate). The last chapter is devoted to a comparison of the European Parliament and the Parliament of the Czech Republic with an emphasis on structure and composition, functions and powers, organizational structure, elections and the electoral system, meeting and decision-making.