

Jak funguje Evropský parlament?

Volby do Evropského parlamentu se blíží. Nejen v přístupujících zemích, ale i v členských státech voliči o této instituci mnoho nevědí. To je jednou z příčin vysoké volební neúčasti. Proto není na škodu si připomenout, jak EP funguje.

Poslanec a jeho klub

Současný, pátý volený Parlament (počítáno od roku 1979, kdy proběhly první volby, do té doby bylo shromáždění jmenováno) má 626 poslanců. Ti byli zvoleni v jednotlivých státech Unie poměrným volebním systémem v červnu 1999. Od roku 2004 stoupne jejich počet na 732.



EP nesplňuje jeden z teoretických požadavků pro parlament: není sborem zástupců jednoho národa. Společný „evropský národ“ neexistuje, poslanci nejsou ani zástupci národů, ze kterých byli zvoleni, protože nebyli vybíráni z jedné celonárodní listiny, ale ze stranické kandidátky. Členové Evropského parlamentu se proto primárně nesdružují v národních delegacích, ale v nadnárodních poslaneckých klubech.

Tabulka 1: Srovnání počtu členů poslaneckých klubů EP včetně pozorovatelů z nových členských zemí

Zdroj: www.elections2004.eu.int

Evropský parlament

Strana	Počet poslanců
Evropská lidová strana – Evropští demokraté ELS-ED	295
Strana evropských socialistů SES	232
Evropská liberálně demokratická a reformní strana ELDR	67
Sjednocená evropská levice/Severská zelená levice SEL/SZL	55
Zelení/Svobodná evropská aliance Z/SEA	47
Unie pro Evropu národů UEN	30
Evropa demokracií a diverzi EDD	17
Nezařazení	44

Pouze první tři z výše zmíněných klubů (ELS-ED, SES, ELDR) tvoří efektivní uskupení, která mají dostatečné ideologické i materiální zázemí k provozování politiky zasahující všechny oblasti. To je podpořeno existencí nadnárodních politických stran ELS, SES a Liberálně demokratické, skrze něž dochází ke spojení s Evropskou radou (premiéři a prezidenti států Unie pochází téměř zásadně z jedné z nich). SEL/SZL je složena z bývalých komunistických stran, Z/SEA je komplikovaným spletením Zelených s menšinovými stranami spojenými především osobou charismatického vůdce Daniela Cohn-Bendita. UEN se skládá z pravicových stran odmítajících zařazení do ELS-ED. Vede ji neogaullistický poslanec Charles Pasqua. EDD sdružuje nejviditelnější a nejradikálnější euroskeptiky z Dánska, největší delegací tohoto klubu jsou francouzští poslanci zvolení na zvláštní kandidátce „Lov, rybolov, příroda, tradice“. Nezařazení poslanci, pocházející především z extrémních politických sil, se potýkají s mnoha obtížemi, například s financováním sekretariátů, udělením času pro promluvu na plenárních zasedáních apod. Jejich pokus vytvořit poslanecký klub Technické skupiny nezávislých v roce 1999 zamítl Evropský soudní dvůr argumentující politickou nesmyslností takového kroku. Klub v říjnu 2001 zanikl.

Jeden za všechny – všichni za jednoho?

Poměrně často, ale zcela neoficiálně, dochází k vytváření „meziklubů“, kdy jednotně hlasují poslanci různých klubů spojení v názoru na danou problematiku. Tuto praxi EP ani vedení poslaneckých klubů neuznává, ale nemůže se jí nijak postavit. Pouze ve výjimečných případech dochází ke spolupráci poslanců jednoho členského státu rozmístěných mezi jednotlivými stranami. Rovněž v rámci poslaneckých klubů bývá taková spolupráce obtížná, především v případě, kdy národní delegaci tvoří zástupci více politických stran. Pokud tomu tak není, jsou zasedání a rozhodnutí národních delegací (například německé CDU/CSU v ELS-ED nebo britských Liberálních demokratů v ELDR) často rozhodujícím faktorem určujícím politiku klubů. Tato politika, založená buď na okamžitých potřebách, nebo postavená na dlouhodobých programových záměrech, je pak prosazována v orgánech EP: v sedmnácti výborech (od roku 2004 se počítá s 20 výbory), v 35 delegacích (po rozšíření se jejich počet sníží minimálně o deset), v byrech předsedů (nejdůležitějším je byro předsedy EP a předsedů klubů – na jeho neveřejných zasedáních se dohaduje většina politicky závazných aktů, připravuje se agenda a rozdělují se místa v orgánech EP – ovšem schází se i širší byra tvořená navíc předsedy výborů a národních delegací) a na plenárním zasedání.



Zdroj: www.epp-ed.org

Nejsilnější frakcí v Evropském parlamentu je Evropská strana lidová – Evropští demokraté. Ze 788 poslanců jich EPP-ED připadá 295.

Pro jednoho málo...

Složitou otázkou je v současnosti status europoslance. Pravidla nejsou zakotvena v zakládajících smlouvách a dosavadní praxe vytváří vzhledem k odlišnosti nových členských zemí nepředpokládané problémy zejména v materiálním zabezpečení poslanců. Velmi obtížně vyjednaný návrh EP o sjednocení statusu i platu poslanců byl odmítnut Evropskou radou. Nezdá se pravděpodobné, že by byla tato politicky citlivá kapitola znovu otevřena před volbami. Unie poskytuje finance pro provoz poslanecké kanceláře ve volebním obvodu, na platy zaměstnanců této i bruselské kanceláře a na proplácení cestovních nákladů. Národní státy vyplácejí svým poslancům plat shodný se základním platem poslance národního parlamentu. Unie rovněž přispívá poslaneckým klubům na provoz jejich sekretariátů. Ty mají v případě největší ELS-ED téměř 200 zaměstnanců, u menších klubů jde o desítky pracovníků, dohromady se jedná asi o 600 lidí. V sekretariátech největších klubů jsou vytvořeny speciální pracovní skupiny, které kopírují práci několika výborů. Připravují také poslancům legislativní podklady a argumenty pro vystupování. Kromě toho provádí běžnou činnost tiskových oddělení, případně publikují dokumenty klubu a pomáhají při organizaci mezinárodních setkání.

Kdo bude předsedou?

Nejvyšší pozicí EP je funkce předsedy této instituce. Ten byl volen vždy na polovinu volebního období. První dva a půl roku byl předsedou EP poslanec největšího klubu, poté jej vystřídal zástupce druhého největšího klubu. Tento úzus byl přerušen roku 1999, kdy po bezprecedentních útocích socialistického klubu na podstatu a na různorodost vítězného klubu ELS-ED uzavřel předseda ELS-ED Hans-Gert Poettering dohodu s ELDR. Její předseda, nezávislý poslanec Pat Cox, byl roku 2002 zvolen prvním liberálním předsedou EP. Dnes se ale zdá téměř jistým návrat k minulé praxi. Příštími dvěma předsedy tedy budou patrně předseda SES Enrico Barón Crespo a sám Hans-Gert Poettering.

Předseda EP plní škálu symbolických, reprezentativních a ceremoniálních úkonů. Je také pověřen vedením vnitřní správy EP, spoluúčastí na mezivládních konferencích a samozřejmě, předsedá plenárním zasedáním. K pomoci má čtrnáct místopředsedů volených rovněž na dva a půl roku a rozdělených do tří kategorií – nejdůležitější tři a méně důležitých osm pochází z jednoho ze dvou hlavních klubů, tři méně významní předsedové pak pochází z ostatních klubů.

Podle britské praxe poslanci rovněž volí pětičlenný výbor, kteří dohlíží na finanční a administrativní záležitosti zastupitelů a k nimž se rovněž dovolávají zástupci asistentů a sekretariátu EP.

Cesty právních norem

Zatímco suverenita národních parlamentů je projevována legislativní iniciativou, EP drtivou většinou na legislativní podněty pouze reaguje. S postupem času ale získávají na váze původně pouze konzultativní pravomoci EP a objem legislativy přijímané ve spolurozhodovací proceduře narůstá. Cesta běžné legislativy vypracované v souladu s pokyny Rady na půdě Komise a zasláné předsedovi EP je následující:

- 1. zaslání patřičnému výboru EP předsedou Parlamentu
- 2. přidělení zpravodaje a stínového zpravodaje na půdě výboru
- 3. čtení – výborová fáze (první připomínky a názor Komise na ně)
- 4. čtení – plenární fáze (odmítnutí nebo přijetí dokumentu a názoru Komise)
- 5. follow-up procedure – v případě neshody mezi EP a Komisí a/nebo Radou dochází k schůzi Smírčího výboru, SV (Conciliation committee), na němž zástupci všech tří institucí vyjednávají kompromisní řešení (SV zasedá pouze na jeden den přibližně desetkrát do roka)
- 6. čtení – výborová fáze (projednání závěrů SV, případně prodloužení časových lhůt a projednání společného názoru Rady)
- 7. čtení – plenární fáze (odmítnutí nebo přijetí dokumentu a názoru Rady a SV)
- 8. čtení – dohadovací fáze (v případě nenalezení kompromisu pokračuje jednání SV)
- 9. čtení – plenární fáze (přijetí kompromisu dojednaného SV nebo jeho zamítnutí)

Je třeba zmínit, že připomínky a dodatky EP jsou zhruba v 50 % případů přijaty Komisí a ve 40 % případů Radou, ve zbytku legislativy je dojednáno meziinstituční kompromis. Po schválení Parlamentem je legislativní akt spolupodepsán předsedou EP a momentálním předsedou Rady. Následně vstupuje v platnost.

V případě jednání o rozpočtu, o jmenování či odvolání Komise nebo o rozšíření Unie se aplikuje poněkud odlišný, zrychlený systém.

Od tuleňů ke kukuřici

Kromě pravomocí v spolurozhodovacím procesu ještě EP využívá pravomoci konzultativní (například v oblasti zemědělství, azylové a imigrační politiky) Pokud se Parlament nevyjádří do limitu stanoveného Radou, je automaticky předpokládán jeho souhlas. Ten je při některých příležitostech, například při rozšíření, přímo požadován. EP schvaluje a odvolává Komisi, volí evropského ombudsmana, je konzultován při výběru členů Dvora auditorů a Evropské centrální banky. Poslanci EP mají právo na interpelaci Komise a Rady (v roce 2001 bylo položeno 122 ústních a 3.714 písemných interpelací). Z vlastní iniciativy mohou poslanci vydávat také nezávazné rezoluce, ale mají i legislativní iniciativu. Pokud je na výborech projednán a plenárním zasedáním přijat návrh legislativy EU, Komise se jím, na základě vlastního závazku z roku 1982, zabývá. V případě, že jej uzná, navrhne jeho přijetí. Škála legislativy přijaté na základě návrhu EP je široká. Sahá od zákazu dovozu kožešin tuleních mláďat (1982) po rozšíření pojištění vozidel mimo jeden členský stát či po omezování geneticky modifikovaných plodin. Problémem jsou dlouhé prodlevy mezi přijetím iniciativy Parlamentem a jejím zpracováním Komisí. Zde je třeba uvažovat v horizontu volebních období spíše než let.

Mluvte rychleji!

Plenární zasedání jsou vrcholnými okamžiky práce EP. Na nich je přijímána legislativa, jich se zúčastňují nejvyšší představitelé Rady, Komise i prestižní zahraniční návštěvy. Probíhají zde interpelace členů Komise a představitelů Rady. Na plenárních zasedáních jsou voleni i vrcholní zástupci EP. Nevýhodou je doba a místo konání těchto zasedání. Probíhají pět dní v měsíci, obvykle začínají od devíti hodin ráno a trvají až do pozdních nočních hodin. Přerušena jsou jen několika krátkými přestávkami. Předsedající schůze nemilosrdně dodržuje drastické omezení času určeného k promluvě. Pouze nejvýznamnější osobnosti Unie (například Valéry Giscard D'Estaing) si mohou dovolit ignorovat vymezený čas. Ten je přidělován jednotlivým poslaneckým klubům a v jejich rámci jsou určení řečníci. S výjimkou promluv předsedů klubů se ale nejedná o cvičení v rétorice. Většinou jde pouze o poukázání na výhody a nevýhody přijímané legislativy se zřetelem k politickým zájmům řečníků (přidělený čas se průměrně pohybuje kolem jedné a půl minuty – čtenář necht' si zkusí nahlas přečíst předcházející odstavec, aby získal představu).

Každý třetí tlumočí

Úlitbou různorodosti evropských jazyků je možnost hovořit na plenárním zasedání jakýmkoli oficiálním jazykem států EU (v případě předchozího upozornění navíc i waleštinou). Příslušní „domorodí“ tlumočníci obvykle převedou řeč přednášejícího poslance do angličtiny nebo francouzštiny a z té ji ostatních deset (nyní již devatenáct) tlumočnicků hbitě přetlumočí do „svého“ jazyka. Díky sešlosti a opakované praxi není zpoždění jakéhokoli tlumočení delší než jedna a půl vteřiny. Tlumočící si proto občas vypomáhají zkracováním oficiálních slov, například samotné „plenární zasedání“ uslyšíte pouze jako „plenárku“. Jazyková rozmanitost Unie vede k masovému zaměstnávání tlumočících a překládajících (překladaťelé sídlí na rozdíl od tlumočnicků v Lucemburku) osob. Lingvisté tvoří více než třetinu z asi 6.000 zaměstnanců EP.

Zbylých několik tisíc zaměstnanců je rozděleno do generálních ředitelství. Část – vedle překladatelů například účetní oddělení – sídlí v Lucemburku, zbytek v Bruselu. Generální ředitelství se starají o personální otázky, o publikační, dokumentační a audiovizuální činnost. Zabezpečují také styk s veřejností (návštěvy EP, informační akce), meziparlamentní spolupráci a pečují o legislativní zázemí. Generálním sekretářem EP je od roku 1997 britský labourista Julian Priestley.

Poslanci kočovníci

Na závěr je třeba zmínit problematiku místa a času. Oficiálním sídlem EP je odedávna Štrasburk. Technické zázemí oficiálně sídlí v Lucemburku. Zasedání výborů a politická činnost se odehrává v Bruselu. Periodicky se velká většina poslanců snaží toto rozdělení změnit a stanovit jedno sídlo EP – nejlépe v Bruselu, poblíž sídla Komise i Rady. Tyto snahy ale ztroskotávají na jednoznačném a neústupném odporu Francie a Lucemburska. Mnozí poslanci (francouzští, lucemburští, ale i část německých z jihozápadu Německa) odmítají snahy ochudit Francii o čestnou pozici jednoho ze sídel EU. Pozvolna se ale prosazuje snaha omezit zasedací dobu ve Štrasburku. Zakládací smlouvy požadují, aby plenární zasedání trvalo dvanáct týdnů v roce, ale opomínají definovat délku týdne. Proto poslanci roku 2000 zrušili zasedání v pátek a zkrátili zasedání čtvrtěční (proti tomuto kroku bojovala i tehdejší předsedkyně EP Nicole Fontainová z Francie, která – i přes dosavadní úzus, že předseda ctí dohodu většiny EP – změnu otevřeně a tvrdě kritizovala). I přes tyto tendence Štrasburk nadále oficiálním sídlem EP zůstává.

A tak vždy jednou měsíčně probíhá v pondělí dopoledne přesun tisíců úředníků z Bruselu do Štrasburku, ve čtvrtek odpoledne se zas všichni vrací zpět. Aby se dodržel požadavek dvanácti ročních zasedání, je, obvykle v září, tato migrace provedena dvakrát. Několikahodinový přesun, proplácené náhrady a ubytování a ztráta nejméně jednoho pracovního dne se pro každé zasedání vyčísluje na stamiliony euro. Tyto výdaje – spolu s náklady na enormně pompézní a luxusní, ale jen tři dny v měsíci využívanou moderní budovou EP ve Štrasburku – mohou vyvolávat silný euroskepticismus.

V Bruselu probíhají zbylé tři týdny v měsíci jednání výboru a poslaneckých klubů, navíc dva dny probíhá plenární zasedání i zde. Přibližně čtyřikrát do roka jsou vypsány „žluté týdny“, během nichž poslanci pracují se svými voliči.

Trpělivost, prosím

EP je podobně jako celá EU spleťtým orgánem, který nemá v historii obdoby. Stále rozšiřuje své pravomoci a bojuje o udržení pozornosti a zájmu voličů. Dosud mu stačila především trpělivost a pečlivé využívání nejasných formulací evropských smluv, aby zvětšoval svůj význam. Aktivní účastí na tvorbě ústavního dokumentu EU a vyhlášeným zájmem na politickém výběru členů Komise podle výsledku evropských voleb ale zahajuje novou, aktivní fázi. Poslanci z nových členských zemí (a nejen z nich, asi třetina současných poslanců EP již letos nekandiduje) budou zřejmě potřebovat nejméně jedno volební období, než se dostatečně zorientují v problematice fungování EP a než budou schopni účinně propagovat EP mezi svými voliči.



Eduard Hulicius (1980) působí v Evropském parlamentu ve frakci Evropské strany lidové – Evropských demokratů.