

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2012
6. volební období

264.

USNESENÍ

výboru pro evropské záležitosti
z 37. schůze konané dne 22. listopadu 2012

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací /kód dokumentu 13842/12, KOM(2012) 499 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstka státního tajemníka pro evropské záležitosti Úřadu vlády Ing. Martina Tlapy, 1. náměstka ministra vnitra Mgr. Jaroslava Hrušky, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Marka Bendy a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jaroslav Lobkowicz v. r.
ověřovatel výboru

Marek Benda v. r.
zpravodaj výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací

**KOM(2012) 499 v konečném znění, kód Rady 13842/12
Interinstitucionální spis 2012/0237/COD**

- **Právní základ:**
Článek 224 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
26. 9. 2012
- **Datum projednání ve VEZ:**
4. 10. 2012 (1. kolo)
- **Procedura:**
Spolurozhodovací.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 9. 10. 2012, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 18. 10. 2012 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Soulad návrhu s principy subsidiarity a proporcionality není jednoznačný.
- **Odůvodnění a předmět:**

V současné době je financování politických stran a nadací¹ na evropské úrovni² upraveno nařízením č. 2004/2003, o statutu a financování politických stran na evropské úrovni ve znění nařízení č. 1524/2007. V souladu s tímto nařízením působí 13 politických stran na evropské úrovni³. Tyto strany fungují v podobě asociací (spojení, společenství) národních politických stran. Některé z nich, jako například Evropská lidová strana nebo Strana evropských socialistů, sdružují i strany ze zemí mimo Evropskou unii, a to z toho důvodu, že tato spojení existovala již v období před vstupem nařízení v platnost.

¹ V dalším textu je posuzován text návrhu nařízení s ohledem na politické strany na evropské úrovni a explicitně není rozebírána otázka politických nadací na evropské úrovni. Je tomu tak s ohledem na podobu ustanovení o politických nadacích, která jsou odvozena od ustanovení o politických stranách.

² Používáme termín politické strany na evropské úrovni v souladu s čl. 10 odst. 4 SEU.

³ Údaje Evropského parlamentu z března 2012. Dostupné na:

http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/grant_amounts_parties_01-03-2012.pdf

Nová úprava statusu⁴ politických stran má občanům Unie napomoci prosazovat jejich *právo svobodně zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zásahu veřejné moci a bez ohledu na hranice*. Tohoto cíle má být dosaženo vytvořením nového mechanismu pro registraci politických stran na evropské úrovni. Registrace je podmínkou pro vyplácení finančního příspěvku z rozpočtu EU. Registračním orgánem se má stát Evropský parlament. Cílem návrhu nařízení je tak napomoci politickým stranám na evropské úrovni *rozvíjet jejich schopnost vyjadřovat a zprostředkovat vůli občanů ve vztahu k voleným úřadům a jiným zastupitelským funkcím na evropské úrovni.....jedná se rovněž o významný příspěvek ke zvyšování zájmu občanů o evropské volby a jejich účasti v nich a k upevňování demokratické legitimacy Evropské unie*.

- **Obsah a dopad:**

1. Obecně k návrhu

Podle čl. 10 Smlouvy o Evropské unii (dále SEU) *politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjádření vůle občanů Unie*. Obdobné vymezení účelu existence politických stran na evropské úrovni obsahuje v čl. 12 i Listina základních práv Evropské unie. V důvodové zprávě k návrhu nařízení se uvádí, že *svoboda zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice je základním právem každého občana Unie*.

Pojem evropské politické vědomí *do velké míry nahrazuje pojem evropský politický národ* a formulace *strany přispívají k utváření evropského politického vědomí je deklaratorním konstatováním, nikoliv právní normou*⁵. Deklaratorní charakter formulace, že strany přispívají k utváření evropského politického vědomí je významným faktorem pro hodnocení navržené právní úpravy z pohledu nikoliv formálně právního, ale v širším kontextu socio-politického vývoje v Evropské unii.

K tomu je třeba uvést, že občanství Unie je doplňkové k občanství členského státu a **uvedené politické svobody jsou garantovány na národní úrovni ústavními principy jednotlivých členských zemí Unie. Garance občanských a politických práv je jednou ze základních podmínek členství v Unii**. Článek 7 SEU zavádí proceduru, podle které může být členskému státu Unie pozastaven výkon některých práv vyplývajících z členství v Unii, pokud porušuje základní demokratické hodnoty obsažené v článku 2 SEU. K občanství Unie se přímo na základě primárního práva vztahuje právo svobodného pohybu a pobytu, právo volit a být volen v místních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, právo na diplomatickou ochranu, právo písemně se obracet na orgány a instituce Unie ve vlastním jazyce nebo právo na občanskou iniciativu. Mnohá z těchto práv (např. občanská iniciativa) byla zavedena teprve nedávno, vstupem SEU v platnost, a jejich dopad na prohlubování občanského principu v evropském kontextu není doposud patrný. Občanství Unie navíc představuje *politický fenomén, který je realizován v rámci specifického politického prostoru a práva, která v něm občané získávají, překračují rámec práv a povinností vyplývajících ze státní příslušnosti k členskému státu, mají nadnárodní charakter a jsou na vnitrostátním právu nezávislé*⁶.

⁴ Návrh nařízení obsahuje ve svém titulu slovo statut, což označuje stanovy či organizační řád, ale politické strany na evropské úrovni mohou získat pouze status, tedy postavení, pozici. Současné platné nařízení i návrh nařízení obsahuje pouze určité parametry, které musí politické strany zakomponovat do svých stanov, aby mohly usilovat o udělení statusu politické strany na evropské úrovni.

⁵ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol., Lisabonská smlouva, komentář, 2010, str. 66.

⁶ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol., Lisabonská smlouva, komentář, 2010, str. 63.

Právo sdružovat se v politických stranách je občanům členských států na ústavní úrovni zaručeno ve všech členských zemích. Obdobně je zaručeno právo svobodně projevovat politické názory. Preambule návrhu nařízení přitom hovoří v odst. 2, resp. 3 o nutnosti *umožnit občanům plnohodnotnou účast na demokratickém životě Unie*. Tuto formulaci je třeba dát do souvislosti s čl. 8 a 9 návrhu nařízení, které vytváří právní subjektivitu politických stran na evropské úrovni ve formě práva na *plné právní uznání a způsobilost k právním úkonům ve všech členských zemích*. Tato formulace vyvolává dojem, že národní státy nejsou schopny zaručit svým občanům plnohodnotnou účast na demokratickém životě Unie. Deklaratorní charakter formulace o utváření evropského politického vědomí tak získává významný (ústavně) právní kontext.

Otázkou tedy je, zda je uvedený návrh nařízení v souladu s obecným principem subsidiarity, pokud vytváří nový institut paralelně umožňující výkon občanských a politických práv občanů členských zemí Unie, a přitom zasahuje do pravomocí členského státu tím, že vytváří novou evropskou právní subjektivitu, která nahradí stávající vnitrostátní právní subjektivitu. Návrh na vytvoření evropské právní subjektivity by byl pochopitelnější, pokud by existoval evropský politický národ, ten je ovšem imaginární entitou existující v podobě evropského politického vědomí (viz výše).

2. Problematika registrace evropských politických stran

V současné době je působení stran na evropské úrovni upraveno nařízením č. 2004/2003, právním základem tohoto nařízení byl čl. 191 SES, který byl obsahově shodný se současným čl. 10 SEU. Působení politických stran na evropské úrovni je platným nařízením upraveno tak, že zejména musí mít vícenárodní charakter a musí mít zastoupení v zastupitelských orgánech.

Evropskou politickou stranou se podle článku 2 návrhu nařízení myslí *politické společenství, které sleduje politické cíle a je zaregistrováno u Evropského parlamentu v souladu s podmínkami a postupy stanovenými v tomto nařízení*. Politickým společenstvím se myslí *strukturovaná spolupráce mezi politickými stranami a/nebo fyzickými osobami z různých členských států*.

Článek 3 nařízení stanovuje základní podmínky pro registraci politické strany na evropské úrovni. Jako politická strana na evropské úrovni může být uznáno politické společenství v souladu s následujícími podmínkami:

(a) *musí mít sídlo v některém členském státě,*

(b) *musí být alespoň v jedné čtvrtině členských států zastoupeno poslanci Evropského parlamentu nebo v celostátních parlamentech, regionálních parlamentech nebo v regionálních shromážděních, nebo muselo obdržet alespoň v jedné čtvrtině členských států nejméně tři procenta hlasů odevzdaných v každém z nich při posledních volbách do Evropského parlamentu,*

(c) *musí dodržovat zejména ve svém programu a ve své činnosti a prostřednictvím činnosti svých členů hodnoty, na kterých je založena Evropská unie, tj. úcta k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, rovnosti, zásadám právního státu a lidským právům, včetně práv příslušníků menšin,*

(d) *muselo se zúčastnit voleb do Evropského parlamentu nebo veřejně vyjádřilo úmysl zúčastnit se příštích voleb do Evropského parlamentu,*

(e) *nesmí sledovat ziskové cíle.*

Registrační princip v souvislosti se vznikem politické strany v obecné teoretické rovině znamená, že pokud jsou splněny zákonné podmínky, je registrační orgán povinen na základě

správního rozhodnutí stranu registrovat v příslušném rejstříku. Pokud žadatel nesplňuje podmínky pro registraci, je registračním orgánem vyzván k doplnění údajů a žádost je znovu posouzena a v případě splnění zákonných podmínek je strana registrována. Pokud registrační orgán rozhodne o registraci negativně, může se žadatel obrátit na příslušný soud. Tato procedura není v návrhu nařízení přesně naplněna. Česká republika upravuje způsob registrace a vedení rejstříku politických stran v § 6 – 11 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Návrh nařízení sice používá termín registrace, fakticky však vytváří schvalovací a nikoliv registrační proceduru. Na rozdíl od registrační procedury ponechává schvalovací procedura prostor rozhodovacímu orgánu pro jeho uvážení při rozhodování. Evropský parlament má navíc rozhodovat hlasováním, což je jasná politizace celého úkonu. Základním problémem je, že rejstřík evropských politických stran zřizuje Evropský parlament. Čl. 6 odst. 5 návrhu nařízení říká, že: *Do tří měsíců od obdržení žádosti o registraci Evropský parlament přijme rozhodnutí, které zveřejní v Úředním věstníku Evropské unie společně se stanovami strany nebo nadace, anebo, když žádost nebyla schválena, důvody pro její zamítnutí.*

Evropský parlament tedy bude o zapsání do rejstříku rozhodovat. Z kontextu lze usoudit, že se jedná o plénium; např. v čl. 7 návrhu nařízení je uvedena možnost, kdy ¼ členů zastupující nejméně 3 politické skupiny mohou vyvolat jednání o tom, zda konkrétní evropská politická strana splňuje podmínky uvedené v čl. 3 návrhu nařízení. Tuto pravomoc již sice EP má, ale pouze v souvislosti s posuzováním žádosti politické strany na evropské úrovni, jak je stanoveno v čl. 5 nařízení č. 2004/2003. Podle současné platné úpravy je důsledkem negativního rozhodnutí EP nevyplacení finančního příspěvku, podle navrhované úpravy může být důsledkem takového rozhodnutí ukončení statusu politické strany na evropské úrovni.

Evropský parlament je politickým orgánem, jeho angažování v procesu zápisu do rejstříku evropských politických stran je tak obtížně proveditelné, protože rozhodování politického orgánu by nemělo mít formu správního rozhodnutí.⁷

Naprosto nesystémové je pak, v kontextu činnosti politických stran, možné zasahování EP do kontroly plnění podmínek evropské politické strany a vyvolání jednání o odebrání registrace. Může tak dojít k politizaci (správního) úkonu, který má být čistě technickým, nikoliv politickým rozhodnutím. Coby specifický (správní) úkon by měl postup registračního orgánu podléhat soudní kontrole.

Evropský parlament má mít podle článku 22 návrhu nařízení právo udělovat sankce ve formě peněžité pokuty. Navíc má mít EP pravomoc posuzovat, zda evropská politická strana *splňuje hodnoty, na kterých je Unie založena*. Fakticky to znamená, že EP má získat pravomoc tyto hodnoty interpretovat.

Vyvstává otázka, zda je takto navržená procedura registrace proporcionální vzhledem k cíli, kterého chce dosáhnout. Obecným cílem je umožnit financování politických stran na evropské úrovni z rozpočtu Unie a umožnit občanům Unie volné šíření hodnot, na kterých je Unie založena, a které jsou uvedeny zejména v čl. 2 SEU.

Registrace politických stran v obecné rovině by měla spadat pod pravomoc orgánu náležejícího mezi exekutivní orgány, protože registrace strany je správním aktem. Kontrola rozhodnutí tohoto orgánu má podléhat soudnímu přezkumu. S ohledem na charakter institucionálního uspořádání v Unii není tato konstrukce možná. Předání této

⁷ Na tomto místě je třeba uvést, že i podle současné právní úpravy obsažené v nařízení 2004/2003, podle které rozhoduje Evropský parlament o výplatě finančních příspěvků politickým stranám na evropské úrovni, dochází k vydávání specifických rozhodnutí ze strany EP, která mohou být označena za správní rozhodnutí.

pravomoci Evropskému parlamentu je ovšem nesystémové řešení, které bezprecedentním způsobem politizuje akt, který má být čistě technickým rozhodnutím v rámci správního řízení a má vytvářet prostor pro možnou soudní ochranu.

3. Další souvislosti návrhu

Získáním právního statusu získávají politické strany na evropské úrovni právo na čerpání finančního příspěvku z rozpočtu Unie. Oproti současnému stavu by měla být navýšena podpora na způsobilé (uznatelné) náklady politické strany z 85 % na 90 % a měla by být navýšena na více jak dvojnásobek hranice pro přijímané dary ze stávajících 12 000 euro na 25 000 euro na dar za jeden rok. Okamžitě bude muset strana reportovat EP veškeré částky nad 12 000 euro. Tato částka je z pohledu České republiky nepřiměřeně vysoká, politické strany v ČR musí u částek převyšujících 50 000,- Kč zveřejňovat ověřené kopie darovacích smluv (§ 18 zákona č. 424/1991 Sb.).

Návrh nařízení zcela jednoznačně souvisí se současnou diskusí o posílení demokratické legitimacy v EU. Ta se prakticky projevuje v návrzích na změnu volebního systému do Evropského parlamentu, v rámci kterého by měla být část členů EP volena v celoevropském volebním obvodu. Této otázce se naposledy věnovalo i jednání ministrů zahraničí Reflexní skupiny o budoucnosti EU, které předsedá Polsko⁸. Reflexní skupina se shodla na tom, že každá politická skupina v EP by měla ve volbách do EP nominovat tzv. top kandidáta, který by měl být v čele evropské kandidátní listiny a měl by mít aspiraci stát se předsedou Evropské komise. Evropské politické strany mají pracovat na vytvoření skutečného evropského politického prostoru.

S ohledem na skutečnost, že hlavní část regulace obsažené v návrhu nařízení směřuje k umožnění financování politických stran na evropské úrovni, jeví se podmínky stanovené pro získání statusu politické strany na evropské úrovni, resp. spojení nároku na vyplacení příspěvku s nutností získat status politické strany na evropské úrovni, jako nadbytečné a nepřiměřené s ohledem na stanovený cíl. Preambule návrhu nařízení sice operuje politickými právy občanů Unie, samotná ustanovení návrhu nařízení však kromě postupu pro registraci a financování politických stran na evropské úrovni, kde je stanovena podmínka dodržování hodnot, na kterých je založena evropská integrace, žádné specifické ustanovení týkající se politických práv občanů Unie neobsahuje.

• Stanovisko vlády ČR:

ČR zastává k návrhu nařízení zdrženlivé stanovisko. Deklarovanou přidanou hodnotou návrhu nařízení oproti nařízení č. 2004/2003 je udělení právního statusu a změna podmínek financování evropských politických stran a evropských politických nadací. Dle ČR je však navrhované udělení právního statusu spojeno s rolí EP jako správního orgánu rozhodujícího o právní subjektivitě politických subjektů účastnících se politické soutěže v rámci EU, a to přesto, že EP je sám politickým orgánem. Návrh nařízení rovněž neupravuje postupy pro takováto rozhodnutí. Jejich stanovení je ponecháno na vnitřních prováděcích pravidlech, která má EP přijmout svým rozhodnutím. Dle ČR je nezbytné, aby byla takováto právní úprava vydána formou legislativního aktu Unie, neboť jejím obsahem by mělo být zaručení práva na spravedlivý proces.

⁸ Tohoto jednání, které proběhlo 17. 9. 2012 se účastnili ministři zahraničí Polska, Rakouska, Belgie, Dánska, Francie, Španělska, Nizozemska, Lucemburska, Německa, Portugalska a Itálie. Viz TIC čj.: 2353/2012.

Obecně je k návrhu nutné konstatovat, že ve vysvětlujícím memorandu Komise nezdůvodnila přesvědčivým způsobem, proč by to mělo být právě unijní právo, které by mělo regulovat právní subjektivitu evropských politických stran a v čem je stávající systém, kde je právní subjektivita založena národními právními řády, neuspokojivý.

Sporná je nadto i otázka subsidiárního použití norem národních právních řádů. Zejména v kontextu nastavení systému financování politických aktivit odvozeně od národních právních řádů (např. otázka nastavení limitu pro přijímání darů a s tím související kontrola). Ani z vysvětlujícího memoranda není zřejmé, co vedlo předkladatele k takto nastavenému systému. Není jasné, zda vycházel z jednotlivých právních úprav a zda oba systémy mají fungovat ve vzájemné symbióze či naopak. Vzniká dojem, že systém je nastaven nepřehledně, duplicitně a neproporcionálně.

Z hlediska českého právního řádu je třeba připomenout, že tento nepřipouští, aby nadace podporovaly politické strany a hnutí. Rovněž navrhované nahrazení existující vnitrostátní subjektivity evropských politických stran a nadací evropskou právní subjektivitou není v návrhu nařízení dostatečně upraveno. Navrhovaná subsidiarita národní úpravy týkající se politických stran a nadací spojená s úpravou unijní povedy dle ČR k nežádoucím situacím z hlediska právní jistoty.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Komise vyjádřila v září 2012 při prezentaci návrhu nařízení Radě přání, aby byl přijat do počátku volební kampaně pro volby do EP v roce 2014. V EP je návrh předložen ústavněprávnímu výboru, rozpočtovému výboru a výboru pro právní záležitosti, které určily zpravodaje.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** předložený návrh dokumentu;
2. **s c h v a l u j e** rámcovou pozici vlády ČR;
3. **ž á d á v l á d u**, aby vyjádřila v Radě EU s návrhem nesouhlas a informovala ho o dalším průběhu jednání týkajících se projednávaného návrhu.

Jaroslav Lobkowicz v. r.
ověřovatel výboru

Marek Benda v. r.
zpravodaj výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru