NADNÁRODNÍ ROZHODOVACÍ POSTUPY

Tento dokument poskytuje přehled postupů Evropské unie pro přijímání závazných rozhodnutí, která nemohou členské státy – na rozdíl od mezivládních rozhodnutí – vetovat. Orgány EU odvozují tuto nadnárodní rozhodovací pravomoc ze Smluv, které byly uzavřeny členskými státy. Níže uvedené postupy zahrnují hlavní legislativní postupy (řádný postup, postup konzultace a postup souhlasu), jakož i některé postupy jmenování a postupy pro uzavírání některých mezinárodních dohod. Zahrnuje rovněž kvaziústavní postupy a popisuje rostoucí úlohu Parlamentu coby spolutvůrce právních předpisů.

HISTORIE

V roce 1958 svěřila Římská smlouva (viz 1.1.1) Komisi pravomoc předkládat návrhy a vyjednávat o různých záležitostech, zejména v oblasti právních předpisů a vnějších hospodářských vztahů. Rozhodovací pravomoci svěřila Radě Evropské unie (viz 1.3.7) nebo v případě jmenování do funkcí zástupcům vlád členských států. Parlamentu byly uděleny poradní pravomoci, ale jeho úloha postupně rostla prostřednictvím:

— rozpočtových reforem z let 1970 a 1975,

— jednotného evropského aktu (1987), v němž byl zaveden nový postup spolupráce, jenž připravil půdu pro budoucí úlohu Parlamentu jako spolutvůrce právních předpisů. Jednotný evropský akt přiznal Parlamentu také pravomoc schvalovat ratifikaci smluv o přistoupení a o přidružení (viz 1.1.2),

— Maastrichtské smlouvy (1993), která zavedla postup spolurozhodování spolu s Radou a rozšířila pravomoc Parlamentu schvalovat smlouvy o přistoupení a přidružení a některé další mezinárodní smlouvy (viz 1.1.3),

— Amsterodamské smlouvy (1999), která přinesla významný pokrok, když zjednodušila postup spolurozhodování, rozšířila jej na další oblasti a posílila úlohu Parlamentu při jmenování Komise,

— Niceské smlouvy (2003), která značně rozšířila pravomoci Parlamentu rozšířením postupu spolurozhodování (v němž má Parlament stejné pravomoci jako Rada) na téměř všechny nové oblasti, v nichž byla Rada oprávněna rozhodovat kvalifikovanou většinou. Rovněž Parlamentu svěřila stejné pravomoci jako členským státům, pokud jde o předkládání věcí Soudnímu dvoru (viz 1.1.4),

— Lisabonské smlouvy (2009), která představovala další kvalitativní krok směrem k plné rovnosti s Radou v oblasti právních předpisů a financí EU (viz 1.1.5).

LEGISLATIVNÍ POSTUPY

A. Řádný legislativní postup (články 289 a 294 Smlouvy o fungování Evropské unie, SFEU)

1. Oblast působnosti

Lisabonská smlouva[1] doplnila dalších 40 právních základů, zejména pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva a o zemědělství, díky nimž má nyní Parlament při rozhodování o legislativních aktech stejnou váhu jako Rada. Řádný legislativní postup, jenž byl dříve nazýván „postupem spolurozhodování", se tak uplatňuje u 85 právních základů. Řádný legislativní postup zahrnuje hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (článek 294 SFEU). Nevztahuje se však na několik důležitých oblastí, v nichž musí Rada rozhodovat jednomyslně, například na fiskální politiku týkající se přímého zdanění či na nadnárodní aspekty rodinného práva.

2. Postup

Řádný legislativní postup sestává ze stejných fází jako bývalý postup spolurozhodování. Znění SFEU se však podstatně změnilo, zejména tak, aby se v rámci tohoto postupu zdůraznila rovnocenná úloha Rady a Parlamentu. Postup probíhá následovně:

a. Návrh Komise

Komise vypracuje legislativní návrh, který předloží Parlamentu a Radě.

b. První čtení v Parlamentu

Parlament přijímá stanovisko prostou většinou.

c. První čtení v Radě

Rada přijímá postoj kvalifikovanou většinou.

V oblasti sociálního zabezpečení a policejní a soudní spolupráce v trestních věcech může být návrh na žádost jednoho z členských států předložen Evropské radě (viz 1.3.6) (články 48 a 82 SFEU), čímž se řádný legislativní postup pozastaví do doby, než Evropská rada vrátí návrh zpět Radě (nejpozději do čtyř měsíců). V případě článku 82 může nejméně devět členských států rozhodnout o pokračování jednání v rámci posílené spolupráce (článek 20 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a články 326–334 SFEU).

Pokud Rada schválí postoj Parlamentu, je akt přijat ve znění, které použil Parlament.

d. Druhé čtení v Parlamentu

Po obdržení postoje Rady má Parlament tři měsíce na to, aby přijal rozhodnutí. Parlament může:

— schválit návrh pozměněný Radou nebo nepřijmout žádné rozhodnutí; v obou případech je akt přijat ve znění přijatém Radou,

— zamítnout postoj Rady nadpoloviční většinou svých poslanců; akt není přijat a postup je ukončen,

[1]Jednotný evropský akt dříve umožňoval Radě jednomyslným rozhodnutím Parlament přehlasovat. Tuto možnost Lisabonská smlouva zrušila.

— přijmout nadpoloviční většinou svých členů pozměňovací návrhy k postoji Rady, které jsou nato předloženy Komisi a Radě, aby vyjádřily svá stanoviska.

e. Druhé čtení v Radě

— Pokud Rada přijme kvalifikovanou většinou a v případě, že Komise vydala negativní stanovisko, jednomyslně všechny pozměňovací návrhy Parlamentu do tří měsíců od jejich obdržení, je akt přijat.

— V opačném případě je ve lhůtě šesti týdnů svolán dohodovací výbor.

f. Dohodovací řízení

— Dohodovací výbor je složen ze stejného počtu zástupců Rady a Parlamentu a podporu mu poskytuje Komise. Jeho úkolem je projednat postoj Parlamentu a Rady a do šesti týdnů se shodnout na společném znění, které podpoří kvalifikovaná většina zástupců Rady a většina zástupců Parlamentu.

— Pokud dohodovací výbor nedosáhne dohody o společném znění v dané lhůtě, postup se ukončí a akt není přijat.

— Pokud je společný návrh přijat, je zaslán Radě a Parlamentu ke schválení.

g. Závěr postupu (třetí čtení)

— Rada a Parlament mají na schválení společného návrhu šest týdnů. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, Parlament většinou odevzdaných hlasů.

— Pokud Rada i Parlament společný návrh schválí, je akt přijat.

— Pokud jeden z orgánů společný návrh v této lhůtě neschválí, postup je ukončen a akt není přijat.

V posledních letech výrazně vzrostl počet dohod v prvním čtení, kterému předcházela neformální jednání mezi Radou a Parlamentem.

Evropská rada má možnost uplatnit prostřednictvím překlenovacích ustanovení řádný legislativní postup i v oblastech, jež jsou z tohoto postupu vyňaty (například sociální politika podle čl. 153 odst. 2 SFEU).

B. Postup konzultace

Než Rada přijme rozhodnutí, musí vzít na vědomí stanovisko Parlamentu a případně také stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru a Evropského výboru regionů. Rada není povinna se stanoviskem řídit, ale musí jej vzít na vědomí, neboť neprovedení takové konzultace má za následek protiprávnost aktu a může vést k jeho zrušení Soudním dvorem (viz rozsudek ve věcech 138/79 a 139/79). Pokud má Rada v úmyslu návrh podstatným způsobem změnit, musí znovu konzultovat s Parlamentem (rozsudek ve věci 65/90). Příkladem tohoto postupu je harmonizace právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní (článek 113 SFEU) a přijetí pravidel hospodářské soutěže (článek 103 SFEU).

C. Postup souhlasu

1. Oblast působnosti

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se postup souhlasu uplatňuje zejména na horizontální doložku rozpočtové flexibility, jak je uvedeno v článku 352 SFEU (bývalý

článek 308 Smlouvy o založení Evropského společenství). Dalšími příklady jsou boj proti diskriminaci (čl. 19 odst. 1 SFEU) a členství v Unii (článek 49 a 50 SEU). Parlament musí také vyjádřit souhlas s dohodami o přidružení (článek 217 SFEU), s dohodou o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 6 odst. 2 SEU) a s dohodami vytvářejícími zvláštní institucionální rámec, které mají významný dopad na rozpočet nebo se týkají oblastí, na něž se vztahuje řádný legislativní postup (čl. 218 odst. 6 SFEU).

2. Postup

Parlament projedná návrh aktu, který mu zaslala Rada, a rozhodne o jeho schválení (nemůže jej pozměnit) nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů. Podle Smlouvy nemá Parlament žádnou formální pravomoc zabývat se návrhem Komise v předchozích fázích postupu, avšak na základě interinstitucionálních dohod se Parlament projednávání běžně účastní neformálně (viz jednací řád Parlamentu a interinstitucionální rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí z března 2026).

POSTUPY JMENOVÁNÍ

1. Parlament volí předsedu Komise (čl. 14 odst. 1 SEU) (viz 1.3.8).
2. Evropská rada jmenuje kvalifikovanou většinou vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (čl. 18 odst. 1 Smlouvy o EU).
3. Rada schvaluje kvalifikovanou většinou seznam dalších osob, které navrhuje jmenovat členy Komise, a to po společné dohodě se zvoleným předsedou Komise (čl. 17 odst. 7 SEU).
4. Rada schvaluje seznam:
    a. členů Účetního dvora (článek 286 SFEU), a to po konzultaci s Evropským parlamentem a na základě návrhů předložených členskými státy;
    b. členů Evropského výboru regionů a Evropského hospodářského a sociálního výboru a jejich náhradníků, který byl sestaven v souladu s návrhy jednotlivých členských států (články 301, 302 a 305 SFEU).
5. Parlament jmenuje evropského veřejného ochránce práv (článek 228 SFEU).

UZAVÍRÁNÍ MEZINÁRODNÍCH DOHOD

Díky tomu, že Evropská unie má právní subjektivitu, může uzavírat mezinárodní dohody (článek 218 SFEU). Podle Lisabonské smlouvy musí s jakoukoli dohodou uzavřenou v oblasti společné obchodní politiky a rovněž ve všech oblastech, na jejichž politiky se v EU vztahuje řádný legislativní postup, vyjádřit souhlas Evropský parlament. S výjimkou dohod o přidružení a přistoupení rozhoduje o dohodách, jež ohrožují kulturní a jazykovou rozmanitost Unie, a o dohodách v oblastech, kde je pro přijetí vnitřních aktů Unie vyžadována jednomyslnost, kvalifikovanou většinou Rada.

— Postup: Komise nebo místopředseda, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku vydá doporučení Radě a Rada vymezí mandát pro jednání a jmenuje vyjednavače Unie (zástupce Komise či vysokého představitele), aby vedl

jednání. Evropský parlament je ve všech etapách tohoto postupu okamžitě a plně informován (čl. 218 odst. 10 SFEU).

— Rozhodnutí: Rada, kvalifikovanou většinou, s výjimkou výše uvedených oblastí.

— Úloha Parlamentu: U většiny dohod se vyžaduje postup souhlasu (viz výše), v případě dohod týkajících se výlučně společné zahraniční a bezpečnostní politiky postup konzultace.

KVAZI-ÚSTAVNÍ POSTUPY

Smlouvy sice nejsou označovány jako ústava, obsahují však organizační pravidla, jimiž se řídí fungování Evropské unie. Z tohoto důvodu jsou pravidla nebo postupy, které fungují jako ústavní ustanovení, někdy označovány jako kvaziústavní.

A. Systém vlastních zdrojů (článek 311 SFEU)

— Návrh: Komise,

— Úloha Parlamentu: konzultace,

— Rozhodnutí: Rada, jednomyslně, pokud byl návrh schválen členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

B. Ustanovení o volbě poslanců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (článek 223 SFEU)

— Návrh: Parlament,

— Rozhodnutí: Rada, jednomyslně, po obdržení souhlasu Parlamentu a po doporučení návrhu ke schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

C. Přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu (čl. 223 odst. 2 SFEU) a statutu evropského veřejného ochránce práv (čl. 228 odst. 4 SFEU)

— Návrh: Parlament,

— Úloha Komise: stanovisko,

— Úloha Rady: souhlas (kvalifikovanou většinou s výjimkou pravidel nebo podmínek týkajících se zdanění současných nebo bývalých poslanců, kde se vyžaduje jednomyslnost),

— Rozhodnutí: Parlament.

D. Změna Protokolu o statutu Soudního dvora (článek 281 SFEU)

— Návrh: Soudní dvůr (po konzultaci s Komisí) nebo Komise (po konzultaci se Soudním dvorem),

— Rozhodnutí: Rada a Parlament (řádným legislativním postupem).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Na mezivládní konferenci v roce 2000 předložil Parlament několik návrhů na zvýšení počtu oblastí, na něž by se měl vztahovat řádný legislativní postup (dříve „postup spolurozhodování“). Parlament rovněž opakovaně vyjádřil stanovisko, že pokud se

jednomyslné schvalování změní na schvalování kvalifikovanou většinou, měl by se postup spolurozhodování použít automaticky. Niceská smlouva tento postoj sice podpořila, ale hlasování kvalifikovanou většinou ještě do plného souladu s postupem spolurozhodování neuvedla. Zjednodušení postupů tak bylo jednou z hlavních záležitostí, o nichž jednal Konvent o budoucnosti Evropy. Bylo navrženo zrušit postupy spolupráce a konzultace, zjednodušit postup spolurozhodování a rozšířit ho na veškeré legislativní oblasti a omezit postup souhlasu na ratifikaci mezinárodních dohod. Mnohá tato zlepšení byla zavedena Lisabonskou smlouvou (viz 1.1.5).

Pokud jde o postupy jmenování, Lisabonská smlouva velký počet různých postupů neomezila, ačkoli bylo dosaženo určitého zefektivnění. V některých případech se stále uplatňuje jednomyslnost, která snadno vyvolává politické spory a omezuje vliv Parlamentu. K určitému pokroku došlo zvláště po vstupu Niceské smlouvy v platnost, když se jednomyslné rozhodnutí o jmenování předsedy Komise nahradilo jmenováním kvalifikovanou většinou. Lisabonská smlouva navíc stanoví, že předsedu Komise volí Evropský parlament. Při jmenování nově zvoleného předsedy po řádné konzultaci s Parlamentem musí být náležitě zohledněny výsledky voleb do Evropského parlamentu. To je zvyšuje politickou legitimitu a odpovědnost Evropské komise. Tato ustanovení byla poprvé provedena po volbách do Evropského parlamentu v roce 2014. Evropská rada se dohodla na jmenování Jeana-Clauda Junckera předsedou Evropské komise, neboť politická skupina, do níž patřil, Evropská lidová strana (PPE), byla po volbách největší skupinou v Evropském parlamentu.

Tento dokument vypracovává tematická sekce pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti. Další informace naleznete na internetových stránkách Výboru pro ústavní záležitosti.

JEREMY JULIAN OKORN / Katharina MASSAY-KOSUBEK
04/2026