

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Eva Tetourová

**Uplatňování ustanovení Lisabonské smlouvy o
zapojení národních parlamentů do
rozhodovacích postupů EU 10 let poté**

Disertační práce

Školitel: prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Evropské právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. září 2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 421 176 znaků včetně mezer.

Eva Tetourová

disertantka

V Praze dne 30. září 2020

Obsah

Úvod.....	5
1. Role národních parlamentů v procesu evropské integrace před Lisabonskou smlouvou	10
1.1. Počátky evropské integrace	10
1.2. První rozšiřování a rozvoj kolektivní parlamentní kontroly.....	12
1.3. Od vytvoření Evropské unie až po lisabonský milník.....	14
1.3.1. Maastrichtská smlouva	14
1.3.2. Amsterdamská smlouva	16
1.3.3. Smlouva z Nice a svolání konventu	18
1.3.4. Smlouva o Ústavě pro Evropu a následné směřování k současné praxi	21
1.4. Shrnutí	25
2. Postavení národních parlamentů v režimu Lisabonské smlouvy	27
2.1. Informování a konzultace národních parlamentů	28
2.2. Politický dialog.....	29
2.3. Mechanismus pro parlamentní kontrolu dodržování zásady subsidiarity	33
2.3.1. K obecnému vymezení zásady subsidiarity.....	33
2.3.2. Předběžná (<i>ex ante</i>) kontrola dodržování zásady subsidiarity	37
2.3.3. Následná (<i>ex post</i>) kontrola dodržování zásady subsidiarity	43
2.4. Kontrola činnosti vlády na úrovni Rady.....	46
2.4.1. Parlamentní výhrada.....	48
2.4.2. Projednávání vládních pozic v evropských záležitostech	50
2.4.3. Informování o výsledcích zasedání Rady a Evropské rady.....	53
2.4.4. Projednávání personálních nominací do orgánů EU	55
2.5. Změny primárního práva EU a evolutivní klauzule	56
2.5.1. Řádný postup pro přijímání změn a role konventu	57
2.5.2. Zjednodušený postup pro přijímání změn.....	59
2.5.3. Obecné přechodové klauzule	61
2.5.4. Zvláštní přechodové klauzule.....	63
2.5.5. Doložka flexibility.....	64
2.5.6. Ostatní evolutivní klauzule.....	65
2.6. Kontrolní úloha v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva	67
2.7. Meziparlamentní spolupráce.....	68
2.7.1. Spolupráce na úrovni vedení parlamentů EU.....	69
2.7.2. Spolupráce výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU	71
2.7.3. Spolupráce na úrovni věcných výborů parlamentů EU.....	72
2.7.4. Spolupráce na pracovní úrovni.....	74
2.8. Shrnutí	76

3.	Přístup k existujícím nástrojům a jejich využití v praxi.....	79
3.1.	Nastavení projednávání evropských záležitostí v jednotlivých parlamentech	80
3.2.	Dialog mezi národními parlamenty a Komisí.....	86
3.2.1.	Kontrola dodržování zásady subsidiarity	87
3.2.2.	Průběh politického dialogu.....	95
3.3.	Kontrola vlád v praxi.....	101
3.3.1.	Hledisko přístupu k informacím.....	103
3.4.	Fungování meziparlamentní spolupráce	105
3.5.	Shrnutí	111
4.	Návrhy na posílení role národních parlamentů a jejich potenciál.....	117
4.1.	Zelená karta	118
4.1.1.	Zhodnocení.....	122
4.2.	Červená karta	123
4.2.1.	Zhodnocení.....	125
4.3.	Návrhy Evropského parlamentu	126
4.3.1.	Zpráva Paulo Rangela	128
4.3.2.	Zhodnocení.....	129
4.4.	Timmermansova <i>Task Force</i> a navazující iniciativy.....	130
4.4.1.	Závěrečná zpráva <i>Task Force</i>	132
4.4.2.	Sdělení Komise k posílení zásad subsidiarity a proporcionality.....	136
4.4.3.	Konference v Bregenz.....	139
4.4.4.	Zhodnocení.....	140
4.5.	Konference o budoucnosti Evropy	141
4.5.1.	Postoj Evropského parlamentu.....	143
4.5.2.	Představa Evropské komise.....	144
4.5.3.	Formování pozice Rady	145
4.5.4.	Zapojení národních parlamentů.....	148
4.5.5.	Zhodnocení.....	149
4.6.	Shrnutí	150
	Závěr.....	153
	Seznam zkratk	157
	Seznam použitých zdrojů	158
	Abstrakt.....	171
	Abstract	173

Úvod

Nová předsedkyně Komise Ursula von der Leyen představila na podzim roku 2019, tedy přesně deset let poté, co vstoupila v platnost reformní Lisabonská smlouva, politické směry budoucí Komise pro nadcházející pětileté období.¹ V jejich rámci vymezila šest průřezových oblastí reflektujících aktuální stav Unie, který byl, nutno říci, poznamenán celou řadou krizí, ale především odchodem jednoho z jejích klíčových členů, Spojeného království. Odrazem ponaučení z těchto událostí mělo být, mimo jiné, zaměření se na pozvednutí evropské demokracie.

O posílení demokratické legitimacy Unie, jejíž nedostatek je jí kontinuálně a stále intenzivněji vytýkán, usiloval již její předchůdce Jean-Claude Juncker. Na rozdíl od něj však Ursula von der Leyen soustředila své snahy v první řadě na Evropský parlament a upevnění jeho postavení v rámci unijních rozhodovacích postupů. Nadto pak iniciovala rovněž zintenzivnění přímého dialogu s evropskými občany, kteří by podle ní měli mít možnost aktivně promlouvat do výběru priorit a dalšího směřování Unie.

Prvním krokem k naplnění uvedených cílů mělo být vytvoření rozsáhlého celoevropského fóra pro výměnu názorů, v podobě konference o budoucnosti Evropy. Ta by měla být zahájena ještě letos a trvat dva roky. V jejím rámci by se měli občané, především pak mladí lidé, sejit s představiteli občanské společnosti a evropských institucí a shodnout se na tom, jakým směrem by se EU měla dále ubírat. Výstupem z těchto debat by mohla být eventuálně i změna Smluv, již je Ursula von der Leyen, dle svých slov, připravena navrhnout.

Popsaná iniciativa vyvolala rozporuplné reakce mezi zástupci národních parlamentů², jejichž role nebyla v souvislosti s ní na žádném místě citovaného dokumentu zmíněna, přestože jsou to právě oni, kdo vedle členů Evropského parlamentu reprezentuje v rámci EU zájmy občanů. Určité postavení jim v tomto ohledu přiznává i samotné primární právo, které upravuje způsoby jejich zapojení do rozhodovacích postupů na úrovni EU. Bylo pro ně tedy přinejmenším překvapivé, že se s jejich angažmá v tomto kontextu od počátku automaticky nepočítá.

Demokratická legitimita EU se v souladu s čl. 10 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) odvíjí od přímo voleného Evropského parlamentu a vlád členských států, které jsou odpovědné přímo voleným vnitrostátním parlamentům. Jak shrnuje J. Grinc³, legitimizační potenciál Evropského parlamentu je v mnoha ohledech omezený. Problémem je v první řadě

¹ Ursula von der Leyen: Unie, která si klade vyšší cíle – Moje agenda pro Evropu. Politické směry pro příští Evropskou komisi, 2019 – 2024. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf [3. 1. 2020].

² Oficiální překlad Lisabonské smlouvy operuje se spojením „vnitrostátní parlamenty“. Anglická jazyková verze pak hovoří o „national parliaments“, stejně tak francouzské znění o „parlements nationaux“. V práci proto budou používána označení „vnitrostátní“ a „národní“ parlamenty jako synonyma.

³ Grinc 2015, s. 87.

reprezentativnost občanů z jednotlivých členských států, která se výrazně liší v závislosti na velikosti dané země.⁴ Dále, i přes přetrvávající trend posilovat jeho pravomoci, není Evropský parlament vybaven klasickými nástroji zastupitelské demokracie. Těmi, vzhledem ke zcela odlišné struktuře orgánů na nadnárodní úrovni a rozdělení pravomocí mezi nimi, ani prakticky být vybaven nemůže. Jeho postavení vůči ostatním unijním institucím je tak z podstaty věci slabší, než je postavení vnitrostátních parlamentů vůči svým vládám. S tím souvisí rovněž jeho vnímání ze strany občanů, kteří volby do Evropského parlamentu považují spíše za volby druhé kategorie. Obdobně k nim přistupují také samotné vnitrostátní politické strany, jež do voleb vysílají zpravidla méně známé kandidáty, kteří nesehrávají výraznější úlohu na domácí politické scéně. Zvolení zástupci se následně stávají členy politických skupin Evropského parlamentu, v jejichž rámci se často velmi složitě snaží současně prosazovat zájmy politické strany, za niž byli zvoleni, i zájmy národní. S postupným odtržením od reality ve svém členském státě pak na toto úsilí ne zřídka rezignují a stávají se součástí „evropského establishmentu“.⁵ Zmíněné skutečnosti a komplikovanost celého systému rozhodování na unijní úrovni pochopitelně vedou k celkovému odcizení tohoto orgánu občanům. Ti své zástupce v něm často ani neznají a nesledují výrazněji ani jejich aktivity v roli europoslanců.

Vůdčí úlohu tak z hlediska demokratické legitimacy EU zaujímají členské státy⁶, které jsou zastoupeny na úrovni Evropské rady hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě členy svých vlád. Ti se z výkonu dané funkce zodpovídají právě vnitrostátním parlamentům, resp. přímo svým občanům, v závislosti na ústavním systému dané země. Z hlediska procedury projednávání evropských záležitostí však i zde nalezneme celou řadu omezení. Tím nejzásadnějším je absence efektivních sankčních mechanismů, díky nimž by národní parlamenty mohly skrze vlády vynucovat prosazování svých doporučení. Parlamenty pochopitelně mají možnost vládu interpelovat, či dokonce vyvolat hlasování o nedůvěře, nicméně jde-li o působení v orgánech EU, jedná se o nástroje buď slabé a neefektivní, či naopak příliš silné, a tudíž víceméně pouze hypotetické.⁷ Evropská rada i Rada jsou kolektivními tělesy, jejichž rozhodování vychází z principu konsensu. Jeho nalezení však pochopitelně vyžaduje složitá vyjednávání a s nimi související ústupky, výměnou za výhody v jiné, prioritnější záležitosti. Finální rozhodnutí tak bývá kompromisem možného a je tedy poměrně komplikované z něj vyvozovat odpovědnost konkrétní vlády s takto silnými důsledky. V případě rozhodování kvalifikovanou většinou se pak vlády

⁴ Počet europoslanců za jednotlivé členské státy je sice poměrný (6-96), nicméně jejich zastoupení zdaleka neodpovídá poměru počtu obyvatel – viz čl. 14 odst. 2 SEU.

⁵ Grinc 2015, s. 86.

⁶ Bellamy, Kröger 2014, s. 9

⁷ Syllová 1999, s. 98; Grinc 2015, s. 64.

snadno mohou odvolat na skutečnost, že byly přehlasovány (a často tak i v praxi činí). S tím souvisí další problém, a sice nedostatečná transparentnost jednání v Radě⁸ včetně průběhu dialogů (ačkoli v této oblasti dochází postupně k pokroku), v kombinaci s opětovnou složitostí celé struktury jednání. Z hlediska svých kontrolních pravomocí vůči vládě tak mají parlamenty členských států v tomto ohledu poměrně svázané ruce.⁹

Lisabonská smlouva se na uvedené skutečnosti snaží reagovat přímým zapojením národních parlamentů do tvorby evropského práva v podobě kontroly dodržování principu subsidiarity a dalšími nástroji umožňujícími vyjádřit ve vztahu k institucím EU napřímo svůj postoj. Obsahuje rovněž některé pojistky, jimiž národní parlamenty mohou zabránit zjednodušené změně postupů zakotvených v primárním právu, aby nemohly být obejity. Přesto se nadále ukazuje, že z hlediska demokratické legitimacy není současné nastavení rozhodovacích postupů zdaleka ideální.

Cílem této práce je podat komplexní obraz platné právní úpravy v této oblasti, včetně shrnutí faktorů, které ovlivnily její současnou podobu, a v návaznosti na to provést bilanční hodnocení nejčastěji využívaných mechanismů po desetileté zkušenosti s jejich uplatňováním. Na základě něj má dojít k zamyšlení nad tím, jakým způsobem a zda vůbec by mohlo být potenciálu vnitrostátních parlamentů v tomto ohledu ještě lépe a efektivněji využito, ať už za stávajícího nastavení, či prostřednictvím změny Smluv.

Její pojetí staví na aktuálnosti daného tématu a skutečnosti, že se Evropská unie momentálně nachází na křižovatce, kde se rozhoduje o tom, jakým směrem se její vývoj bude v dalších letech ubírat. Jakou roli sehraje v tomto ohledu národní parlamenty, lze v tuto chvíli jen těžko odhadnout. S ohledem na vývoj posledních let je nicméně jasné, že jejich zapojení není marginální otázkou. Uvedené debaty o budoucnosti Evropy navíc příznačně vrcholí u příležitosti desetiletého výročí od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. To bylo také prvotní inspirací k zamyšlení se nad daným tématem z pozice pozorovatelky, která se po zhruba stejnou dobu s uplatňováním ustanovení týkajících se zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů EU setkává ve svém profesním životě a často je celého procesu rovněž přímo účastna.¹⁰ Dané výročí lze zároveň považovat za dostatečně dlouhou dobu na to, aby bylo možné z provedeného ohlédnutí vyvozovat závěry co do významu, přínosu, ale i slabých míst a limitů platné právní úpravy. Ambicí bylo v této souvislosti také předání pohledu zevnitř, který se v mnohém liší od

⁸ K této otázce viz Hillebrandt, Curtin, Meijer 2014.

⁹ Grinc 2015, s. 89 a n.

¹⁰ V době zpracování práce byla autorka součástí sítě stálých zástupců národních parlamentů při Evropském parlamentu v Bruselu.

obrazu, jenž vytváří Evropská komise a ostatní zúčastněné instituce, nebo podávají autoři věnující se tomuto tématu čistě v rámci akademického výzkumu.

Co se týče zvolené struktury, práce usiluje o vyváženost teoretické a praktické složky i jejich čtyř částí, které by na sebe měly svým obsahem plynule navázat. Úvodní část se v čase ohlédne do minulosti, do období před přijetím Lisabonské smlouvy, a vyzdvihne zásadní milníky, které v kontextu s nimi spojených historických událostí pro národní parlamenty znamenaly určitý posun směrem k současnému nastavení. Jejím cílem bude poskytnout základní přehled o důvodech i okolnostech zavedení jednotlivých nástrojů, o nichž práce dále podrobněji pojednává, do systému tvorby evropského práva. Základní výzkumnou otázkou tak bude zjistit, jakým způsobem a proč byly národní parlamenty postupně zapojeny do rozhodovacích postupů na úrovni EU a zda to bylo vlastně potřebné.

V další části se již práce přesune do současnosti a nabídne podrobnější rozbor jednotlivých institutů, jejichž prostřednictvím se rozhodování na úrovni EU účastní, ať už formálně, či s využitím nejrůznějších neformálních mechanismů. Jednotlivé způsoby jejich zapojení budou logicky řazeny podle četnosti jejich uplatnění a vztahu k příslušnému účastníku unijního legislativního procesu. Touto částí bude položen teoretický základ pro další úvahy o fungování platné právní úpravy i jejich eventuálních změnách. Výzkum bude veden otázkami, zda je stávající právní rámec dostačující, jaké jsou jeho limity a zda eventuálně nabízí prostor pro případné zdokonalení.

Následující část poskytne přehled o praktickém využívání nejběžnějších z uvedených nástrojů za uplynulých deset let. Úvodní kapitola nejprve shrne základní rozdíly mezi přístupy jednotlivých národních parlamentů, v jejichž světle je třeba chápat později představená statistická data. Na jejich základě pak budou popsána některá slabá místa a limity platné právní úpravy. Cílem bude odpovědět na otázku, zda je její potenciál naplněn, a pokud nikoli, z jakého důvodu tomu tak je. Pozornost bude záměrně omezena na mechanismy, jež jsou parlamenty využívány v jejich takřka každodenní činnosti a na něž se zaměřují také nejrůznější reformní iniciativy, kterými se práce bude zabývat ve svém závěru.

Čtvrtá část bude patřit rozboru a zhodnocení současných snah o posílení postavení národních parlamentů a dalších změn, které by jejich budoucí roli mohly nějakým způsobem ovlivnit, z hlediska reálnosti jejich zavedení, následného praktického uplatnění, ale i potenciálního přínosu s ohledem na dosavadní zkušenost. U každé z nich bude základní kladenou otázkou jejich potřebnost i význam v kontextu aktuálního dění.

Z hlediska zdrojů bude přistoupeno v prvé řadě k práci s relevantními právními předpisy z oblasti primárního a sekundárního práva EU a dostupnou zahraniční i českou odbornou

literaturou. Preference bude přitom dána autorům, kteří se danému tématu dlouhodobě podrobněji věnují, ať již prostřednictvím akademických aktivit, či v rámci svého profesního působení. V druhé, praktičtější zaměřené části, pak práce bude čerpat převážně z aktuálních internetových zdrojů a informací zveřejněných ke zkoumaným otázkám samotnými institucemi EU a dalšími zúčastněnými aktéry. Využity budou rovněž oficiální stránky jednotlivých parlamentních komor členských států a zde dostupná data, včetně platných znění jednacích pravidel a dalších relevantních vnitrostátních právních předpisů. Nad rámec toho bude text do značné míry vycházet také z osobní zkušenosti a rozhovorů se zástupci jednotlivých parlamentních komor EU i unijních institucí. Méně pozornosti pak bude věnováno judikatuře, která není v tomto směru nijak bohatá a z hlediska cílů práce není její podrobný rozbor nezbytný ani zásadním způsobem přínosný.

Základní výzkumnou metodou bude analýza příslušných ustanovení platné i historicky relevantní právní úpravy na úrovni EU, za pomoci dostupné odborné literatury. Té budou dále podléhat také nejrůznější parlamentní dokumenty vztahující se k tématu i dokumenty Evropské komise a dalších orgánů podílejících se na spolupráci s národními parlamenty. V rámci analytického postupu bude na řadě míst použita rovněž metoda komparace, pomocí níž bude poukázáno na rozdíly v přístupech k praktickému provádění popsané úpravy v jednotlivých členských státech i parlamentních komorách. Cílem tohoto srovnání nebude podat vyčerpávající přehled o systému projednávání evropských záležitostí ve všech 27 zemích, ale spíše zdůraznit obecné limity uplatňování analyzovaných nástrojů. Jádrem práce pak bude vycházet z empirického výzkumu spočívajícího ve vlastním pozorování aplikace příslušných procedur v praxi, podloženého osobními rozhovory se zástupci národních parlamentů v Bruselu a úředníky zainteresovaných orgánů, kteří se jí přímo účastní. V případě některých nástrojů budou příslušná zjištění podpořena kvantitativním sběrem dat. Metodou indukce pak budou se shromážděných informací vyvozeny obecné závěry, které pomohou odpovědět na výše položené otázky.

1. Role národních parlamentů v procesu evropské integrace před Lisabonskou smlouvou

Dle odborné literatury¹¹ lze zapojení národních parlamentů do rozhodování v procesu evropské integrace před přijetím Lisabonské smlouvy rozdělit do tří období, během nichž si národní parlamenty postupně upevňovaly svou roli až do současné podoby. Autoři nazývají tento proces „adaptací“ národních parlamentů nově utvářející se realitě, kdy jejich rozhodovací pravomoci v některých oblastech politik postupně přecházely na mezinárodní, resp. nadnárodní entitu s vlastními (specifickými) mechanismy rozhodování. Národní parlamenty si tak začaly utvářet vztah s nově vznikajícími institucemi, nejprve spíše formou procedurálních změn na vnitrostátní úrovni či ustavováním meziparlamentní spolupráce, a později pak formálním zakotvením jejich postavení v primárním právu. Zmíněné vývojové fáze byly dány jednak dosaženým stupněm evropské integrace, ale také postupným rozšiřováním členské základny a souvisejícími institucionálními reformami, k nimž ruku v ruce s ním docházelo.

Následující řádky mají za cíl jednotlivé fáze podrobněji popsat a vysvětlit, v čem spočíval jejich význam pro další vývoj i současné čtvrté, postlisabonské období, jehož rozboru se bude detailněji věnovat druhá část práce. Bude zde nastíněn původ aktuálně užívaných nástrojů i pozadí jejich zavedení, jehož pochopení je zásadní pro porozumění celkové koncepci platné právní úpravy v režimu Lisabonské smlouvy.

1.1. Počátky evropské integrace

Pařížská smlouva (dále jen jako „SESUO“), jejímž podpisem bylo v roce 1951 založeno Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), svěřila rozhodování o záležitostech v působnosti ESUO do rukou nadnárodního orgánu, tzv. Vysokého úřadu, předchůdce dnešní Evropské komise. Jeho 9 členů bylo jmenováno vládami členských států¹² na základě společné dohody a v souladu s pravidly podle čl. 9 a 10 SESUO. Důležitá rozhodnutí Vysokého úřadu však byla potvrzována Radou ministrů, orgánem analogickým k dnešní Radě EU, a to na principu jednomyslnosti. Každý členský stát tak disponoval právem veta. Kromě Rady ministrů pak tvořilo základní institucionální rámec také tzv. Společné shromáždění, předchůdce dnešního Evropského parlamentu, jež se skládalo ze 78 poslanců z řad členů národních parlamentů zakládajících zemí. Role tohoto tělesa spočívala výhradně v dohledu nad činností Vysokého úřadu, bez přímého vlivu na přijímání konkrétních rozhodnutí. Tuto pravomoc vykonávali poslanci prostřednictvím projednávání

¹¹ Norton 1995, s. 177-182. Dále též např. z něj vycházející O'Brennan, Raunio 2007, s. 8-16.

¹² Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko.

výročních zpráv či formou interpelací. SESUO zakotvovala rovněž možnost rozhodnout dvouřetinovou většinou všech členů Společného shromáždění o kolektivním odvolání představitelů Vysokého úřadu. Soulad přijímaných rozhodnutí s ustanoveními smlouvy pak kontroloval Soudní dvůr.

Ač bylo Společné shromáždění složeno výhradně z členů vnitrostátních parlamentů, jeho činnost byla na národních úrovních v podstatě nezávislá. Neprobíhaly zde žádné konzultace postupu ani kontrola. Do značné míry to bylo způsobeno i neaktivitou národních parlamentů samotných, které o činnost shromáždění i ESUO obecně nejevily příliš zájem a věnovaly se spíše vnitřním záležitostem své země.¹³ Jak uvádí J. Karlas¹⁴, evropské záležitosti byly v té době vnímány jako součást zahraniční politiky, která je výsadou moci výkonné. Národní parlamenty se tak zapojovaly spíše minimálně, zpravidla prostřednictvím svých zahraničních výborů.

V roce 1957 byly podepsány Římské smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom). Jejich uzavřením navázaly členské státy ESUO širší hospodářskou spolupráci, s čímž souvisely také některé změny v rozhodovacích postupech. Z Vysokého úřadu se stala Komise, jíž bylo svěřeno výlučné iniciační právo. Schvalování navržených právních aktů bylo v plné míře přeneseno na Radu. Tzv. Shromáždění bylo posíleno na 142 členů a do rozhodování se zapojovalo ve formě konzultací. V roce 1962 bylo přejmenováno na Evropský parlament. S ohledem na nové právní nástroje rostl rovněž význam Soudního dvora. Uvedená struktura se tak již mnohem více podobala dnešnímu modelu, ačkoli svým fungováním byla stále podstatně jednodušší.

Z hlediska národních parlamentů k nijak zásadnímu posunu nedošlo. V některých z nich nicméně již začaly vznikat výbory zaměřené specificky na záležitosti Evropských společenství. Jako první vznikl takový výbor v německé Spolkové radě v roce 1957. Jejich prostřednictvím začaly evropské otázky postupně prorůstat i na národní úroveň ve formě informování ze strany vlády.¹⁵ Lze tak hovořit o určitém zárodku parlamentní kontroly vlády v této oblasti, ačkoli zdaleka ještě ne ve všech členských státech. V případě dvoukomorových parlamentů byly v tomto ohledu zpočátku aktivnější horní komory. Až později se evropskými záležitostmi začaly více zabývat také dolní komory.¹⁶

¹³ Jančić 2011, s. 51-55.

¹⁴ Karlas 2011, s. 27.

¹⁵ Grinc 2015, s. 46.

¹⁶ Karlas 2011, s. 28.

1.2. První rozšiřování a rozvoj kolektivní parlamentní kontroly

K výraznějšímu rozvoji došlo v souvislosti s první vlnou rozšiřování v roce 1973, kdy se členy Evropských společenství staly také Dánsko, Irsko a Spojené království. Jejich tradičně silné parlamenty měly od počátku velmi obezřetný přístup a usilovaly o to, aby byly do integračních aktivit rovněž zapojeny. Za tímto účelem byly přijaty předpisy upravující jejich pravomoci v evropských záležitostech a zřízeny specializované výbory, jejichž úkolem mělo být tyto pravomoci vykonávat. Jejich činnost byla zaměřena především na kontrolu vlády před přijímáním důležitých rozhodnutí na úrovni Rady. Zatímco v Dánsku měla podoba projednávání mandátů ministrů pro konkrétní jednání, ve Spojeném království se zaměřovala spíše na projednávání návrhů právních aktů a vládních pozic k nim. Druhým uvedeným systémem se později inspiroval přístup uplatňovaný v České republice. Pokud jde o účinky parlamentní kontroly, postavení dánského parlamentu bylo a stále je poměrně významné. Mandát ministra pro konkrétní jednání Rady totiž podléhal schválení parlamentem. Stanoviska britské Sněmovny reprezentantů oproti tomu nebyla pro vládu formálně závazná. Jejich důležitost však umocňovalo zakotvení tzv. parlamentní výhrady znamenající, že ministr nemůže v dané věci na Radě hlasovat, nebylo-li dokončeno její projednávání v parlamentu.¹⁷

Po vzoru těchto zemí vznikly do konce 80. let evropské výbory ve všech členských zemích¹⁸ a postupně začaly navazovat spolupráci nejen mezi sebou navzájem, ale také se zástupci v Evropském parlamentu. Tato skutečnost souvisí se zavedením přímé volby členů Evropského parlamentu v roce 1976, jež byla poprvé realizována o tři roky později.¹⁹ Přes dočasné zachování možnosti dvojího mandátu se do značné míry zpřetrhala vazba mezi ním a národními parlamenty, jejichž členové se v EP angažovali stále méně, až bylo v roce 2002 rozhodnuto o neslučitelnosti obou funkcí.²⁰ Ztráta přímého zapojení prostřednictvím Evropského parlamentu způsobila, že se národní parlamenty přeorientovaly z počáteční kontroly *ex post*, v podobě následného informování svými vládami, na kontrolu *ex ante*, tedy před přijímáním rozhodnutí o návrzích právních aktů na úrovni Rady, ať už po vzoru výše popsání dánského, či britského modelu.

Další zlomový okamžik představovalo přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986, jenž znamenal poměrně výraznou změnu zakládacích smluv směrem k nadnárodnímu způsobu

¹⁷ O'Brennan, Raunio 2007, s. 10. K dánskému modelu z historického hlediska podrobněji viz Laursen 2001, s. 99-116. K britskému modelu viz např. Cygan 2006, s. 15-27.

¹⁸ Norton 1995, s. 180.

¹⁹ Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976.

²⁰ Rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom.

rozhodování. Požadavek jednomyslnosti byl v případě Rady zčásti nahrazen kvalifikovanou většinou. Společně s tím vzrostl význam Evropského parlamentu, který se začal významněji podílet na schvalování legislativy přijímané za účelem vytvoření jednotného vnitřního trhu. To pochopitelně aktivitu národních parlamentů ve vztahu ke svým vládám, ale i k Evropskému parlamentu ještě více umocnilo. S cílem zvýšit jejich účinek se začala postupně stále více rozvíjet také kolektivní parlamentní kontrola.

V roce 1989 byla vytvořena doposud nejvýznamnější platforma pro meziparlamentní spolupráci v evropských otázkách, Konference orgánů specializovaných na evropské záležitosti známá pod zkratkou COSAC (dále jen pod tímto označením). Tato zkratka pochází z francouzštiny²¹, což souvisí s tím, že iniciátorem tohoto nového způsobu spolupráce byl předseda francouzského Národního shromáždění Laurent Fabius. Ten svou myšlenku představil na Konferenci předsedů parlamentů Evropských společenství v květnu daného roku v Madridu. V návaznosti na její posvěcení ostatními předsedy se pak COSAC poprvé sešel za francouzského předsednictví v Radě EU v listopadu 1989 v Paříži. Smyslem této spolupráce měla být pravidelná výměna informací a poznatků mezi zástupci národních parlamentů a EP k tématům obecného zájmu, s cílem eliminovat do určité míry propast vzniklou v důsledku událostí popsanych výše. Za účelem zachování kontinuity příslušných debat bylo navrženo, že by se měli zástupci parlamentů na této úrovni setkávat pravidelně, minimálně dvakrát ročně.²² Podrobněji ke konferenci COSAC a meziparlamentní spolupráci obecně viz dále kapitulu 2.7.

Dalším způsobem, jak měly být národní parlamenty intenzivněji zapojeny do rozhodovacích postupů na úrovni Evropských společenství, byla účast v tzv. *Assizes*, neboli Konferencích parlamentů Společenství. Jejich vytvoření navrhl v říjnu 1989 francouzský prezident François Mitterand u příležitosti svého projevu před Evropským parlamentem. Návrh souvisel s plánovanou reformou zakládacích smluv, jejíž podobu chtěl prodiskutovat rovněž se zástupci národních parlamentů. Jednalo se tak v zásadě o obdobu dnešního konventu s tím, že konference se měla k debatám o dalším rozvoji evropské integrace scházet do budoucna pravidelně. Evropský parlament této myšlence z počátku nebyl nakloněn, protože se obával přílišného zasahování národních parlamentů do jeho pravomocí.

Příprava prvního setkání *Assizes* probíhala na úrovni předsedů parlamentů EU, ale i konference COSAC. V jejím rámci byla vytvořena speciální komise, jejímž úkolem bylo

²¹ *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*. Zkratka COSAC je aktuálně používána ve všech jazycích EU. Anglická verze oficiálního názvu zní *Conference of Community and European Affairs Committees*.

²² COSAC: Historical development, January 2014. Online: <http://www.cosac.eu/documents/> [5. 1. 2020].

vypracovat návrh finální deklarace. Poprvé a zároveň naposledy se toto fórum sešlo v listopadu 1990 v prostorách italského parlamentu v Římě. Evropský parlament se rozhodl danou příležitost využít pro demonstrování podpory jeho představě o reformě zakládacích smluv ve vztahu k ostatním institucím. Konference se zúčastnilo 173 zástupců národních parlamentů a 85 zástupců EP, kteří jejímu průběhu dominovali. Hned z počátku například prosadili zasedací pořádek podle politické příslušnosti, bez ohledu na národní afiliaci. Rovněž program setkání se do značné míry odvíjel od jejich preferencí. V závěru setkání pak byla přijata již zmíněná deklarace²³, jejíž text v podstatě odrážel dosavadní pohled EP na další rozvoj evropské integrace.²⁴

Jak bylo již naznačeno, s konáním *Assizes* se počítalo i do budoucna, což se promítlo rovněž při následném přijímání reformní Smlouvy o Evropské unii. V praxi se však toto fórum již nikdy znovu nesešlo. Důvodem může být právě skutečnost, že první setkání ovládl Evropský parlament a národní parlamenty tak mohly nabýt dojmu, že za ním zaostávají a jejich účast v celém procesu nemá žádný reálný význam. Jako dostačující a pravděpodobně i vhodnější platformu pro vyjádření svého názoru na další směřování EU tak vyhodnotily konferenci COSAC, která tuto roli v zásadě i přirozeně převzala.

1.3. Od vytvoření Evropské unie až po lisabonský milník

Třetí období se pojí s výraznými institucionálními změnami souvisejícími s dalším prohlubováním evropské integrace i s rozšiřující se členskou základnou. S rostoucím objemem pravomocí, které byly postupně přenášeny na nadnárodní úroveň, a přechodem od mezivládní spolupráce ke komunitárnímu způsobu rozhodování, vyvstala zároveň potřeba zajistit dostatečnou demokratickou legitimitu opatřením přijímaným na tomto základě. Té mělo být dosaženo primárně posílením role Evropského parlamentu. Také národní parlamenty si však začaly uvědomovat, že se jich evropské otázky úzce dotýkají a stále více se angažovaly nejen v rámci meziparlamentní spolupráce, ale především vůči svým vlastním vládám. Evropské výbory si tak ve vztahu k nim postupně vybudovaly pevné postavení, jehož základní rysy byly v řadě případů zakotveny i legislativně. Ruku v ruce s tím pak byla role národních parlamentů formalizována rovněž na unijní úrovni. Aktivněji se začaly do diskusí zapojovat také některé věcné výbory či plénum.

1.3.1. Maastrichtská smlouva

Popsaný vývoj odstartovalo přijetí Maastrichtské smlouvy, která evropskou integraci oficiálně posunula od čistě ekonomické spolupráce do roviny politické spolupráce v celé řadě

²³ Final Declaration of the Conference of the Parliaments of the European Community of 30 November 1990.

²⁴ Bengtson 2007, s. 47-48.

dalších oblastí. Byla vytvořena Evropská unie, znamenající významnou změnu všech tří zakládajících smluv Evropských společenství i formalizaci mezivládní spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vytvoření zcela nového rámce spolupráce v oblasti justice a vnitra. Vznikla tak třípilířová struktura postavená na nadnárodním způsobu rozhodování v prvním pilíři, kam spadaly dosavadní záležitosti Evropských společenství obohacené o další oblasti spolupráce. Poprvé byla v primárním právu formálně zakotvena zásada subsidiarity²⁵ a v této souvislosti také jasněji upravena dělba pravomocí mezi členskými státy a Evropským společenstvím, jak se komunitární pilíř jednotně nazýval.²⁶ Ostatní dva pilíře fungovaly nadále na základě nástrojů mezinárodního práva. Rozhodující úlohu zde tak zaujímaly vlády členských států, přičemž Evropský parlament nebyl do přijímání opatření v těchto oblastech nijak formálně zapojen.

Co se týče národních parlamentů, ačkoli byly zapojeny do diskusí ohledně budoucí podoby evropského celku, jejich role nebyla ve Smlouvách jako takových na žádném místě upravena. Zmiňovala se o nich pouze dvě z 33 nezávazných prohlášení připojených ke Smlouvě o Evropské unii (nad rámec 17 protokolů, které tvoří součást primárního práva).

Specificky se touto otázkou zabývalo Prohlášení č. 13 o roli národních parlamentů v Evropské unii, jehož přijetí iniciovaly s ohledem na kritické hlasy hovořící o deparlamentarizaci evropského projektu Francie a Spojené království.²⁷ Příslušný dokument uznal důležitost zapojení vnitrostátních parlamentů do unijních aktivit. Vyzýval proto k čilé výměně informací mezi nimi a Evropským parlamentem. Vlády členských států se pak měly postarat o to, aby parlamentům byly včas předávány návrhy Komise za účelem jejich případného projednání. Zároveň zde bylo navázáno na zárodky meziparlamentní spolupráce, která byla podpořena. Druhé Prohlášení č. 14 o Konferenci parlamentů pak vycházelo z výše popsaného projektu tzv. *Assizes*, jež se měla stát rutinní záležitostí i do budoucna. Konference se měla scházet dle potřeby za účelem konzultací ke klíčovým aspektům vývoje EU. Zasedání se měli účastnit rovněž předseda Evropské rady a předseda Komise, jejichž úkolem mělo být podání zprávy o stavu Unie v dané oblasti. Jak bylo zmíněno výše, k setkání ve formátu *Assizes* však od roku 1990 již znovu nedošlo.

²⁵ Článek 3b Smlouvy o ES ve znění Maastrichtské smlouvy:

„The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.”

²⁶ Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský 2014, s. 17-18.

²⁷ Pítrová 2014, s. 222-223.

Na obsah popsaných prohlášení zareagovaly v rámci ratifikace Maastrichtské smlouvy některé členské země tím, že zakotvily do svých právních řádů ustanovení upravující blíže postavení vnitrostátního parlamentu v evropských záležitostech. Ve Francii, Německu a Portugalsku se tak stalo v souvislosti s jejím ústavním přezkumem, kdy parlamenty v podstatě využily příležitosti, jak posílit svůj vliv. V jiných zemích pak díky nim došlo k určitému zautomatizování postupů vlády vůči parlamentu, pokud jde o poskytování informací a legislativních návrhů.²⁸ Rakousko, Švédsko a Finsko přistoupivši k EU v roce 1995 již byly v tomto ohledu obezřetné a se zapojením svých parlamentů počítaly od samého počátku. Inspirovaly se přitom výše popsaným dánským modelem kontroly postojů vlády před jednáním Rady.²⁹

1.3.2. Amsterdamská smlouva

První zásadnější zlom z hlediska plnohodnotného promítnutí role národních parlamentů do unijního primárního práva přišel až s přijetím novelizační Amsterdamské smlouvy, která měla za úkol především zefektivnit fungování institucionálního rámce EU a připravit ho na další rozšiřování. Během jednání o této reformě se přípravná mezivládní konference vrátila také k debatám o větším zapojení vnitrostátních parlamentů s cílem ještě více nastartovat proces „reparlamentarizace“ a zmírnit demokratický deficit, jež byl evropskému celku od přijetí Maastrichtské smlouvy často vytýkán. V rámci těchto diskusí byla nadnesena rovněž otázka dalšího posílení pravomocí Evropského parlamentu, jež bylo některými delegacemi vnímáno jako vhodnější cesta, jak demokratickou legitimitu EU zvýšit, protože právě tento orgán má reprezentovat zájmy občanů na unijní úrovni. Ze strany samotných národních parlamentů začaly zaznívat nejrůznější návrhy požadující přímou formu jejich účasti v rozhodovacích postupech na úrovni EU. Objevila se například myšlenka zřízení druhé komory Evropského parlamentu tvořené z jejich zástupců či návrh počítající s jejich přímou účastí na jednáních Rady.³⁰

Řešení, které se nakonec ukázalo jako nejschůdnější, spočívalo v zakotvení kontrolních pravomocí národních parlamentů vůči svým vládám vyplývajících z právních řádů jednotlivých členských států i úlohy kolektivní parlamentní kontroly prováděné ve spolupráci s Evropským parlamentem. Celý koncept byl postaven na výše popsaném maastrichtském Prohlášení č. 13, jehož text měl nově nabýt podoby právně závazného dokumentu, který bude součástí primárního práva. Vznikl tak Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojený ke

²⁸ O'Brennan, Raunio 2007, s. 11-12.

²⁹ Grinc 2015, s. 52-53.

³⁰ Pítrová 2014, s. 224-225.

Smlouvám, z jehož textu již do určité míry vychází i aktuálně platná právní úprava. K zakotvení přímé účasti národních parlamentů v unijním legislativním postupu nicméně vzhledem k nedostatečné podpoře prozatím ještě nedošlo.

Protokol vůbec poprvé formálně upravil informační povinnost orgánů EU ve vztahu k národním parlamentům. Ta spočívala jednak v automatickém předávání konzultačních dokumentů Komise v podobě zelených či bílých knih a sdělení, ale také ve zpřístupňování některých návrhů legislativních aktů, čímž mělo být umožněno, aby vlády členských států mohly na základě příslušné vnitrostátní právní úpravy s parlamentem projednat svůj postoj k nim. K tomu byla v protokolu stanovena šestitýdenní lhůta, jejíž počátek byl vázán na předání poslední jazykové verze příslušného návrhu Radě a Evropskému parlamentu. Během ní nesměl být návrh zařazen na pořad jednání Rady za účelem jeho přijetí nebo schválení obecného přístupu k němu. Parlamentsy se tak v jejím rámci měly možnost k iniciativě vyjádřit a eventuálně vládu instruovat, jak by měla ve věci dále postupovat. V této souvislosti lze hovořit o zárodku tzv. parlamentní výhrady, která je v Radě uplatňována i dnes.³¹ Oproti současnému pojetí, které má především umožnit přezkoumání souladu se zásadou subsidiarity, však bylo smyslem popsané právní úpravy vyhovět vnitrostátním pravidlům pro projednávání evropských záležitostí, která byla často postavena právě na předchozí (*ex ante*) kontrole vlády.

Pokud jde o kolektivní parlamentní kontrolu, o budoucí roli *Assizes* Amsterdamská smlouva již mlčela. Protokol naopak formálně uznal roli konference COSAC s tím, že může orgánům EU zasílat své podněty k aktuálním tématům, ale také ke konkrétním návrhům legislativních aktů, které jí budou vládami členských států na základě společné dohody postoupeny, uzná-li tak za vhodné. Speciální pozornost pak měla být věnována návrhům z oblasti justice a vnitra, základních práv a svobod jednotlivců či otázce dodržování zásady subsidiarity. V těchto případech protokol výslovně vyzýval k zaslání stanoviska Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. Bylo však zároveň zdůrazněno, že příspěvek COSAC v žádném případě nezavazuje jednotlivé národní parlamenty ani nepředjímá jejich pozici v konkrétní věci.

Praktické fungování COSAC se přijetím uvedeného protokolu nijak nezměnilo. K otázce subsidiarity se směrem ke konkrétním legislativním návrhům Komise nikdy nevyjádřil. Celkově bylo jejich podrobné projednávání spíše výjimkou. Debata se zde vždy soustředila spíše na obecné koncepční a institucionální otázky.³²

³¹ Viz kapitolu 2.4.1.

³² Podrobněji ke změnám, které přinesl popsaný protokol, viz podklad pro pracovní skupinu COSAC z roku 2001, která byla ustavena v souvislosti s pozdějším přijetím Smlouvy z Nice a navazujícími debatami o dalším vývoji EU: Maurer, A. National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by

Hovoříme-li o uplatňování zásady subsidiarity, i v tomto ohledu přinesla Amsterdamská smlouva určité novinky. Její vymezení v textu Smluv bylo zachováno. Přibyl však Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality, který konkretizoval způsob, jak by měly orgány EU postupovat, aby bylo zajištěno jejich dodržování. Národním parlamentům v té době ještě nebyla svěřena specifická kontrolní úloha v této oblasti.

1.3.3.Smlouva z Nice a svolání konventu

Na proces započatý Amsterdamskou smlouvou navázala Smlouva z Nice, která měla završit přípravu EU na historicky nejrozsáhlejší rozšiřování. Změnila se tak především struktura unijních institucí i způsob jejich rozhodování.

Přijaté řešení nicméně nebylo vnímáno jako finální a bylo zřejmé, že bude třeba v diskusích o dalším vývoji pokračovat. Ke smlouvě tak bylo připojeno Prohlášení č. 23 o budoucnosti Unie, které požadovalo zahájení rozsáhlejších diskusí, do nichž bude zapojena širší škála subjektů, včetně zástupců národních parlamentů. Jedním z diskutovaných témat měla být rovněž jejich budoucí role v architektuře EU. Další postup měla na základě tohoto prohlášení konkretizovat Evropská rada, která se v roce 2001 sešla v bruselském Laekenu a přijala deklaraci³³, jejímž prostřednictvím svolala tzv. konvent. K tomuto kroku přistoupila s ohledem na význam nadcházející diskuse, ale i proto, že dosavadní jednání mezivládní konference byla natolik náročná, že bylo třeba začít pracovat i s pohledy dalších aktérů, aby mohlo být dosaženo skutečně komplexního a realistického výsledku.

O současné roli konventu hovoří dále podrobněji kapitola týkající se role národních parlamentů z hlediska přijímání změn primárního práva.³⁴ Jednalo se o *ad hoc* ustavený konzultační orgán složený v základu ze zástupců vlád a parlamentů členských států, Evropského parlamentu a Komise. Jeho úkolem bylo detailněji prodiskutovat nadnesené otázky a přijmout doporučení pro mezivládní konferenci, která měla navrhnout konkrétní řešení. Nejednalo se o první případ, kdy se mělo toto těleso sejít. Evropská rada tehdy vycházela z čerstvé zkušenosti z let 1999-2000, kdy byl konvent svolán poprvé, a to za účelem vzniku Listiny základních práv Evropské unie, jež měla být součástí reformy v podobě Smlouvy z Nice. To se také stalo, ač byla prozatím přijata pouze ve formě nezávazného prohlášení.

process. Paper for COSAC Working Group Meeting, 8-9 April 2001, Stockholm. Online: <http://www.cosac.eu/24-sweden-2001/working-group/> [11. 1. 2020].

³³ Laeken Declaration on the Future of the European Union. Annex 1 to the Presidency Conclusions, European Council, 14-15 December 2001. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf> [12. 1. 2020].

³⁴ Viz kapitolu 2.5.1.

Druhý konvent se sešel v letech 2002-2003. S ohledem na stanovený cíl byl velký důraz kladen na intenzivní zapojení volených zástupců Evropského parlamentu i národních parlamentů a jejich politickou vyváženost.³⁵ Bylo dohodnuto, že každý členský stát nominuje jednu osobu reprezentující vládu a dvě osoby reprezentující parlament. Evropský parlament byl zastoupen 16 poslanci a Evropská komise měla nárok nominovat dva zástupce. Kromě nich se jeho zasedání účastnili také zástupci 13 zemí s kandidátským statutem pro vstup do EU, a to ve stejném poměru, jako v případě členských států. Ti byli oproti plnohodnotným členům v mírné nevýhodě, protože nemohli zabránit konsensu, kterým konvent formálně přijímal svá rozhodnutí. Všichni zmínění členové měli určené své náhradníky, kteří se na veškerých aktivitách konventu podíleli prakticky stejnou měrou. Zasedání se dále účastnili pozorovatelé zastupující poradní výbory EU, sociální partnery či Evropského veřejného ochránce práv a konzultována byla rovněž občanská společnost.³⁶

Kromě plenárního zasedání probíhala jeho jednání také v menších formátech pracovních skupin a diskusních kroužků ke konkrétním tématům.³⁷ Jedna z pracovních skupin byla zaměřena specificky na roli národních parlamentů v rámci budoucího uspořádání EU³⁸, která se zabývala jednak funkčností stávajících vnitrostátních kontrolních mechanismů, ale také eventuálním zakotvením určitého mechanismu jejich přímého zapojení na unijní úrovni. S činností této skupiny byly propojeny rovněž aktivity další pracovní skupiny k uplatňování zásady subsidiarity.³⁹ Vůbec poprvé byla totiž otevřeně diskutována otázka zapojení národních parlamentů do hodnocení jejího dodržování.

Přijatá závěrečná zpráva pracovní skupiny⁴⁰ přispěla poměrně výrazně k dnešnímu přístupu k národním parlamentům, ačkoli ne všechna její doporučení se následně promítla do navržené Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Skupina například požadovala, aby role národních parlamentů v rámci EU byla formálně zakotvena přímo v textu Smluv. Dále byl vznesen požadavek, aby jednání Rady byla maximálně otevřená a transparentní. Za tímto účelem bylo navrženo, aby Rada

³⁵ Odlišně popisuje realitu menšinové stanovisko obsažené v příloze III závěrečné zprávy konventu z 18. července 2003, které označuje aplikované pracovní a rozhodovací postupy za nedemokratické. Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council, CONV 851/03. Online: <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/cv00851.en03.pdf> [12. 1. 2020].

³⁶ Ke konkrétnímu složení viz přílohu I závěrečné zprávy konventu z 18. července 2003. Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council, CONV 851/03. Online: <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/cv00851.en03.pdf> [13. 1. 2020].

³⁷ K jejich úplnému přehledu viz přílohu II závěrečné zprávy konventu z 18. července 2003 tamtéž.

³⁸ Working Group IV on the role of national parliaments.

³⁹ Working Group I on the principle of subsidiarity.

⁴⁰ Final report of Working Group IV on the role of national parliaments, CONV 353/02. Online: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00353.en02.pdf> [14. 1. 2020].

automaticky zasílala záznamy ze svých jednání Evropskému parlamentu i národním parlamentům, které by si díky tomu mohly ověřit, zda jejich vlády respektují jimi přijatá stanoviska. Co se týče samotného výkonu parlamentní kontroly vlád, bylo odsouhlaseno, že by měla být individuální záležitostí každého členského státu. Zároveň však byly shledány velké rozdíly mezi jednotlivými systémy, které příliš nepřispívají k celkové efektivitě činnosti národních parlamentů v tomto ohledu. Pracovní skupina se proto rozhodla doporučit následování určitých minimálních standardů, jež by mohly přinést vylepšení stávající praxe. K jejich formulaci vyzvala konferenci COSAC. Všem národním parlamentům měla být garantována možnost přijmout k projednávané legislativě EU vlastní stanovisko. Bylo apelováno na to, aby šestiměsíční lhůta pro projednání, stanovená Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii ve znění Amsterdamské smlouvy, byla dodržována, včetně úrovně tzv. Coreperu a pracovních skupin Rady, které by o textu příslušných předpisů neměly v dané lhůtě uzavírat žádné předběžné dohody. Za tímto účelem bylo navrženo, aby parlamentní výhrada byla promítnuta rovněž do jednacích pravidel Rady. Vyjasněna měla být rovněž informační povinnost zakotvená v amsterdamském protokolu, která doposud vyvolávala řadu interpretačních otázek. Mělo být jasně stanoveno, že má veškeré zde uvedené dokumenty národním parlamentům postupovat Komise, a to ve stejný okamžik, jako je postupuje Evropskému parlamentu a Radě. Navíc jim pak měla zasílat také svůj pracovní program na daný rok a další strategické dokumenty a stejná povinnost se měla týkat také Účetního dvora, pokud jde o jeho výroční zprávy.

Co se týče kolektivní parlamentní činnosti, bylo doporučeno, aby úloha konventu byla formalizována ve Smlouvách ve smyslu speciálního konzultačního orgánu pro případ jejich změn. COSAC se měl dle doporučení skupiny proměnit ve fórum pro pravidelnou meziparlamentní výměnu informací a koordinaci nejen na úrovni evropských, ale i věcných výborů, s jasně vymezeným mandátem. Poprvé se objevily rovněž návrhy na vytvoření dalších platforem meziparlamentní spolupráce ke specifickým tématům na základě aktuálních potřeb. Výslovně zmíněna byla například organizace Evropského parlamentního týdne.⁴¹ Odmítnut pak byl například návrh na vytvoření tzv. Kongresu, tedy stálého orgánu tvořeného zástupci národních parlamentů a Evropského parlamentu.

Jak bylo již naznačeno výše, do pozornosti skupiny se dostala rovněž otázka přímého zapojení národních parlamentů do legislativního postupu EU v podobě *ex ante* kontroly dodržování zásady subsidiarity. Delegáti se shodli na tom, že by mělo dojít k vytvoření určitého mechanismu spočívajícího v umožnění vstupu národních parlamentů v rané fázi celého procesu

⁴¹ Viz kapitolu 2.7.3.

tak, aby nedošlo k jeho zpomalení či ochromení. Příslušnou otázkou se zabývala rovněž pracovní skupina k uplatňování zásady subsidiarity, která ve své závěrečné zprávě⁴² dané doporučení podpořila a upřesnila, že by mělo jít o tzv. mechanismus včasného varování („*early warning mechanism*“), který by měl být ryze politického charakteru. Měl fungovat formou přezkoumání návrhu legislativního aktu Komise v existující šestitýdenní lhůtě. Pokud by některá parlamentní komora shledala porušení zásady subsidiarity, mohla přijmout tzv. odůvodněné stanovisko a zaslat jej předsedům Komise, Evropského parlamentu a Rady. Stanovisko se mělo zabývat čistě otázkou subsidiarity, nikoli podstatou návrhu jako takového. Co se týče předpokládaných důsledků jeho přijetí, vyjádřila se skupina v tom smyslu, že by měly být odvozeny od toho, kolik parlamentních komor se na jeho přijetí shodne. V případě méně než 1/3 z nich bylo navrženo, aby Komise svůj návrh podrobněji vysvětlila a zdůvodnila. Nad tento limit pak měla svůj návrh přezkoumat a rozhodnout, za jej ponechá ve stávající podobě, změni, nebo stáhne. Kromě mechanismu včasného varování projednávala skupina rovněž myšlenku zapojení národních parlamentů opětovně také v pokročilejší fázi legislativního procesu, a sice v rámci jednání dohodovacího výboru mezi Evropským parlamentem a Radou, kdy by národní parlamenty opět dostaly možnost do procesu vstoupit a za podmínek popsaných výše přijmout odůvodněné stanovisko. Dále bylo navrženo, aby parlamenty, které přijaly odůvodněné stanovisko, mohly následně podat žalobu na neplatnost daného právního aktu k Soudnímu dvoru EU.

V této souvislosti zazněl ve skupině rovněž návrh na vytvoření speciálního portfolia pro jednoho člena Komise, eventuálně i jednoho z místopředsedů, který by se otázkou dodržování zásady subsidiarity podrobněji zabýval a vedl za tímto účelem s národními parlamenty pravidelný dialog. Uvedená myšlenka však nezískala dostatečnou podporu.

1.3.4. Smlouva o Ústavě pro Evropu a následné směřování k současné praxi

Popsané diskuse vyvrcholily v podpis Smlouvy o Ústavě pro Evropu, k němuž došlo v říjnu 2004 v Římě v návaznosti na historicky největší vlnu rozšiřování EU v květnu téhož roku. Většina výše uvedených návrhů ohledně budoucí role národních parlamentů se do ní promítla v podobě dvou zcela nových protokolů o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality. Rovněž smlouva samotná se nově odkazovala na zásadu zastupitelské demokracie, na níž je založeno fungování Unie, a tedy i na důležitost role, kterou v něm hrají národní parlamenty. Zásadní novinkou bylo, že vůbec poprvé počítalo unijní

⁴² Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity, CONV 286/02. Online: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00286.en02.pdf> [14. 1. 2020].

primární právo výslovně s přímým zapojením parlamentů do legislativního postupu EU v podobě kontroly dodržování zásady subsidiarity.

I přes poměrně dlouhý a složitý vyjednávací proces, který uzavření této smlouvy předcházela, se nakonec nepodařilo její ratifikaci dovést do úspěšného konce. Po schválení ve 12 členských státech byl její text odmítnut v referendech ve Francii a Nizozemsku a její cesta tak v polovině roku 2005 skončila. Na její obsah však do značné míry navázala později přijatá Lisabonská smlouva, která často doslovně či s pouze drobnými úpravami převzala celou řadu ustanovení, včetně úpravy týkající se národních parlamentů. Z tohoto důvodu se práce na tomto místě vyvaruje podrobnějšímu rozboru textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu a příslušné změny rozebere detailně až v následující části věnované platné právní úpravě v režimu Lisabonské smlouvy, která byla podepsána o pouhé dva roky později a koncem roku 2009 i úspěšně ratifikována.

I přesto, že na formální změny si musely národní parlamenty ještě chvíli počkat, diskuse v rámci Konventu o budoucnosti Evropy samy o sobě změnily vnímání jejich role natolik, že Evropská komise pod vedením tehdejšího předsedy José Manuela Barrosa přistoupila k provádění některých myšlenek na dobrovolné bázi, s cílem přiblížit se více občanům EU. Hlavní motivací byla pochopitelně zmíněná neúspěšná referenda, která ukázala, že je třeba s nimi lépe a otevřeněji komunikovat, mimo jiné i prostřednictvím vnitrostátních parlamentů, jejichž přímo volení členové zastupují jejich zájmy. V květnu 2006 tak Komise vydala sdělení⁴³, v němž informovala o svém záměru zasílat parlamentům členských států návrhy legislativních aktů a další dokumenty ke konzultaci. Cílem bylo vytvoření komunikačního kanálu, prostřednictvím něhož by parlamenty dostávaly od Evropské komise napřímo veškeré informace a zároveň jí mohly k předloženým iniciativám zasílat svá stanoviska a komentáře, s nimiž by mohla při své činnosti dále pracovat. Daný mechanismus měl zahrnovat rovněž legislativní plánování a dokumenty koncepční a strategické povahy.

Tato tzv. Barrosova iniciativa byla v červnu 2006 přivítána Evropskou radou⁴⁴, která Komisi zároveň vybídla k tomu, aby v jejím rámci věnovala zvláštní pozornost připomíncekám týkajícím se zásad subsidiarity a proporcionality. Samotné národní parlamenty pak vyzvala, aby v tomto ohledu spolupracovaly také navzájem, například prostřednictvím konference COSAC či jiných forem meziparlamentní spolupráce.

⁴³ Sdělení Komise Evropské radě – Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu, COM(2006) 211 final.

⁴⁴ Evropská rada v Bruselu 15. a 16. června 2006, závěry předsednictví. Dokument Rady 10633/1/06.

Popsaný neformální mechanismus je dnes znám pod označením politický dialog. O jeho aktuálním významu i uplatňování pojedná podrobněji následující část.⁴⁵ V tehdejší kontextu znamenal především výrazný obrat v komunikaci mezi Evropskou komisí a národními parlamenty, která si uvědomila, že jde o naprosto nezbytný krok pro další úspěšný rozvoj evropské integrace. Popsaný postup byl uveden do praxe v září 2006.

Pokud jde o kontrolu dodržování zásady subsidiarity, s jejímž zavedením ze strany národních parlamentů Smlouva o Ústavě pro Evropu rovněž počítala, i v této oblasti byl přes její neúspěch nastartován spontánní proces provádění příslušných ustanovení v neformálním testovacím režimu. Ten započal již v druhé polovině roku 2004 v souvislosti s přípravami na její přijetí. Prvotní iniciativy se ujalo tehdejší nizozemské předsednictví, které v rámci vypracovávání pololetní zprávy COSAC⁴⁶ provedlo mezi národními parlamenty průzkum ohledně toho, jak hodlají při plnění tohoto úkolu do budoucna postupovat. Bylo zjištěno, že pouze minimum z nich již má konkrétnější představu. Během navazujícího plenárního zasedání COSAC proto navrhlo uskutečnění pilotního přezkumu konkrétních legislativních iniciativ, při němž si parlamenty budou moci vyzkoušet příslušné procedurální postupy a přijmout eventuálně odpovídající jednací pravidla.⁴⁷ Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost proběhlo takovýchto kolektivních pokusů celkem osm s tím, že se některé jejich výstupy v podobě odůvodněných stanovisek zasílaly v souladu s původně předvídaným postupem rovněž Komisi a současně se pak diskutovaly také v rámci COSAC.

Předmětem prvního pokusu byl tzv. třetí železniční balíček přijatý Komisí v březnu 2004, který byl o rok později přezkoumán 31 parlamentními komorami z celkových 37, na základě výše popsaných kritérií. Každá z nich následně sepsala zprávu, v jejímž rámci shrnula své poznatky. Zprávy byly postoupeny sekretariátu COSAC, který zpracoval souhrnný dokument⁴⁸, jehož výstupy byly podrobněji prodiskutovány v rámci plenárního zasedání v květnu 2005 v Lucemburku. V jeho závěru byl přijat příspěvek COSAC⁴⁹, v němž se konference vyjádřila kriticky vůči Evropské komisi, pokud jde o odůvodnění jejích návrhů z hlediska subsidiarity a

⁴⁵ Viz kapitulu 2.2.

⁴⁶ COSAC: Second Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, November 2004. Online: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac> [18. 1. 2020].

⁴⁷ Conclusions adopted by the XXXII COSAC, 23 November 2004, The Hague. Online: <http://www.cosac.eu/32-netherlands/ordinary-meeting-of-the-32nd-cosac-21-23-november-2004/> [18. 1. 2020].

⁴⁸ Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the "Subsidiarity early warning mechanism", May 2005. Online: <http://www.cosac.eu/33-luxembourg-2005/ordinary-meeting-of-the-33th-cosac-16-18-may-2005/meeting-documents-for-the-33th-cosac/> [18. 1. 2020].

⁴⁹ Contribution adopted by the XXXIII COSAC, 18 May 2005, Luxembourg. Online: <http://www.cosac.eu/33-luxembourg-2005/ordinary-meeting-of-the-33th-cosac-16-18-may-2005/meeting-documents-for-the-33th-cosac/> [18. 1. 2020].

vyzvala ji k propracovanější argumentaci. Uznala zároveň, že hranice mezi zásadami subsidiarity a proporcionality není úplně zřejmá a pro další praxi bude nutné její vyjasnění. Přezkumu se účastnily rovněž parlamenty nově přistoupičších 10 členských států, které ve svých stanoviscích mimo jiné poukazovaly na fakt, že neměly příslušné legislativní návrhy k dispozici ve svém úředním jazyce. To bylo dáno tím, že k EU přistoupily až dva měsíce po zveřejnění daného balíčku. Uvedená námitka tak v tomto případě nebyla brána jako relevantní z hlediska formálního porušení zásady subsidiarity, ačkoli za normálních okolností by absence všech jazykových verzí pochopitelně některým parlamentům způsobovala komplikace. Také z tohoto důvodu bylo navrhováno, aby byl počátek šestitýdenní lhůty pro přezkum souladu se zásadou subsidiarity vázán na okamžik jejich kompletního zpřístupnění.

Nastupující předsednictví v tomto úsilí pokračovala realizací dalších projektů, které měly umožnit odhalit případné nedostatky a nastavit vhodný komunikační mechanismus s Komisí pro účely případného zahájení ostrého režimu.⁵⁰ Parlamenty byly v tomto ohledu poměrně aktivní, ačkoli řada z nich v rámci pilotních projektů zasílala svá stanoviska až po uplynutí stanovené šestitýdenní lhůty. V jednom případě to bylo způsobeno tím, že její běh připadl na letní měsíce, kdy je parlamentní činnost obvykle pozastavena. Již zde tak lze spatřovat původ opatření, která byla v tomto ohledu učiněna v nadcházejících měsících a letech. V Lisabonské smlouvě již nalezneme lhůtu pro přezkum souladu se zásadou subsidiarity osmitýdenní a rovněž měsíc srpen je v současnosti již z počítání této lhůty vyjmut.⁵¹ Potíže však přetrvávaly, pokud jde o rozlišování mezi zásadami subsidiarity a proporcionality při formulaci stanovisek, které je národním parlamentům i dnes ze strany Komise často vytýkáno.⁵²

Co se týče přístupu Evropské komise k výše uvedeným pokusům, její otevřenost lze výrazněji vnímat až od roku 2006, kdy přistoupila k realizaci politického dialogu s národními parlamenty. Od tohoto roku je možné rovněž veřejně dohledat vzájemnou komunikaci v tomto ohledu, a to prostřednictvím speciální internetové stránky, kterou za tímto účelem vytvořila. Zde jsou k dispozici veškerá jí zasláná usnesení národních parlamentů i její odpovědi na ně, rozčleněné podle jednotlivých zemí.⁵³ Co se týče odůvodněných stanovisek, které parlamenty přijímaly před přijetím příslušné právní úpravy ve formě Lisabonské smlouvy, ne všechna jí v té době byla skutečně zasílána. Řada parlamentů vnímala tuto fázi skutečně jako testovací a obsah svých pozic předávala pouze COSAC za účelem vyvození případných kolektivních závěrů. Tomu odpovídal

⁵⁰ K rozboru konkrétních případů podrobně viz Kiiver 2012, s. 76-91.

⁵¹ Viz kapitolu 2.3.2.

⁵² K uvedenému problému viz tamtéž, s. 99-100.

⁵³ Evropská komise: Stanoviska vnitrostátních parlamentů a odpovědi Komise. Online: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_cs.htm [20. 1. 2020].

rovněž její přístup k dané iniciativě, kdy se snažila se závěry COSAC pracovat a reagovat na ně, nicméně nenásledovala ještě postup mechanismu včasného varování se všemi jeho předpokládanými důsledky (tj. počítání hlasů pro přijetí tzv. žluté karty a eventuální rozhodování o dalším postupu).⁵⁴

K reálnému spuštění příslušných mechanismů zapojujících vnitrostátní parlamenty do unijních rozhodovacích postupů tak skutečně došlo až s ratifikací Lisabonské smlouvy. Jejich podrobnému rozboru se bude věnovat následující část. Obecně znamenalo její přijetí několik zásadních institucionálních změn, s nimiž popsané posílení postavení národních parlamentů úzce souvisí. Došlo například k dalšímu posunu ke spolurozhodování o sekundárních právních aktech Evropským parlamentem, jež se stalo řádným legislativním postupem. Kromě něj zná Smlouva legislativní postup zvláštní, který počítá s účastí Evropského parlamentu ve formě konzultace či souhlasu. Tyto případy jsou však koncipovány spíše jako výjimky. V Radě došlo k rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou, namísto jednomyslnosti, jejíž určení podléhá novým podmínkám. Její jednání o návrzích legislativních aktů musí být veřejná. Dále došlo k rozčlenění pravomocí EU na výlučné, sdílené a doplňkové a koordinační.⁵⁵ Větší angažovanost národních parlamentů tak byla v podstatě přirozeným důsledkem všech těchto změn, jednak ve smyslu kontroly správného výkonu svěřených pravomocí, ale také ve smyslu určité demokratické pojistky nově nastavených postupů.

1.4. Shrnutí

Národní parlamenty si upevňovaly své postavení až do současné podoby postupně, v návaznosti na odstartování procesu evropské integrace znamenající částečné přenesení jejich rozhodovacích pravomocí na nadnárodní úroveň, a tedy celkové oslabení jejich vlivu na legislativu uplatňovanou následně na území dané země. To se v pozdější době znásobilo zavedením přímé volby poslanců Evropského parlamentu, jež je připravilo o zbývající minimální míru přímého působení na rozhodování na úrovni Evropských společenství, kterou díky členství v něm měly. Jejich role se tak v zásadě omezila na kontrolu vlády, pokud jde o přijímání rozhodnutí na úrovni Evropské rady a Rady, ratifikaci změn primárního práva, kde však rovněž neměly příliš mnoho nástrojů, jak ovlivnit jejich obsah, a na implementaci již přijatých sekundárních právních aktů. Někteří autoři hovoří v této souvislosti o „degradaci parlamentů do role pouhých vykonavatelů

⁵⁴ Kiiver 2012, s. 91-92.

⁵⁵ Čl. 2 až 6 Smlouvy o fungování Evropské unie.

práva“.⁵⁶ Jejich upozadění bylo do jisté míry kompenzováno posilováním postavení Evropského parlamentu, jež se však ukázalo být z hlediska demokratické legitimacy nedostatečné.

Situaci pak vzaly do rukou samy národní parlamenty, které se začaly europeizovat⁵⁷ a upozorňovat na sebe prostřednictvím meziparlamentní spolupráce, jež byla postupem času formalizována. Stejně tak došlo v 90. letech k formalizaci postupů ohledně jejich informování ze strany orgánů EU. Skutečný zlom pro ně v tomto ohledu nicméně znamenalo až přijetí Lisabonské smlouvy, která jejich roli poprvé zakotvila v textu Smluv a umožnila opět jejich přímou účast na rozhodování na úrovni EU. Smlouva v zásadě převzala řešení navržená o několik let dříve konventem s cílem vytvořit Ústavu pro Evropu. Díky mezitímní pokusné fázi se v jejím rámci podařilo odstranit některé odhalené nedostatky. Po praktických zkušenostech s více než desetiletým uplatňováním příslušné právní úpravy však ani v současné době nelze říci, že by byla bezproblémová. Zakotvené mechanismy sice nějakým způsobem fungují, často však vyvolávají pochybnosti o jejich smysluplnosti či efektu.

Ač tedy máme za sebou již takřka 70 let vývoje evropské integrace, zdá se, že historie zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů na úrovni EU je teprve na svém počátku. Skutečně aktuální totiž toto téma začíná být až nyní, kdy se Unie střídavě potýká s nejrůznějšími krizemi a stále více se napříč členskými státy objevují hlasy upozorňující na její prohlubující se demokratický deficit a nezbytnost komplexní reformy jejího fungování. Zda je vhodnou cestou právě intenzivnější zapojení národních parlamentů, je otázkou, na niž se alespoň částečně pokusí odpovědět následující části.

⁵⁶ Zier 2005, s. 73-74

⁵⁷ Syllová 1999, s. 101

2. Postavení národních parlamentů v režimu Lisabonské smlouvy

Kromě v úvodu zmíněného čl. 10 SEU představuje základ platné právní úpravy čl. 12 SEU. V souladu s ním mají vnitrostátní parlamenty aktivně přispívat k dobrému fungování Unie tím, že „a) jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii; b) zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality; c) v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 uvedené smlouvy; d) podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv podle článku 48 této smlouvy; e) jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 této smlouvy; f) podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.“ Jak vyplývá z textu citovaného ustanovení, jeho obsah dále konkretizují dva protokoly připojené ke Smlouvám, a sice Protokol (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii (dále jen protokol č. 1) a Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále jen protokol č. 2). Uvedené dokumenty budou podrobněji rozebrány níže, společně s jednotlivými úlohami svěřenými SEU národním parlamentům.

Obecně lze konstatovat, že z výše uvedeného výčtu je převážná většina jejich aktivit v současné době zaměřena na kontrolu dodržování zásady subsidiarity, tzv. politický dialog, který však částečně probíhá mimo rámec Smluv, spolupráci mezi parlamenty navzájem a Evropským parlamentem a samozřejmě rovněž kontrolu svých vlád, která vychází především z vnitrostátního nastavení vzájemných vztahů v evropských záležitostech. Platí zároveň, že každý parlament přistupuje k uplatňování svěřených práv individuálně, s přihlédnutím k pozici dané komory v ústavním systému dané země, nastavení vnitřních procesů i aktuálním politickým prioritám.

Jejich zapojení do rozhodovacích postupů EU můžeme charakterizovat jako přímé a nepřímé. Jak bylo naznačeno výše, nepřímě byly parlamenty zapojeny již dávno před přijetím Lisabonské smlouvy v podobě kontroly vlády a meziparlamentní spolupráce, jejímž prostřednictvím se snažily ovlivňovat politickou debatu k aktuálně projednávaným iniciativám. Novinkou je tak především umožnění jejich přímé účasti na tvorbě sekundárních právních předpisů prostřednictvím mechanismu pro kontrolu dodržování principu subsidiarity. Další nástroj jejich přímé účasti představuje politický dialog zahrnující možnost vyjadřovat se k připravované či již navržené legislativě z obsahového hlediska a související právo na informace. Pochopitelně

nesmíme zapomínat také na jejich klíčovou úlohu při tvorbě primárního práva a jeho změnách, jež je odvislá od ústavního pořádku každého členského státu. Danou oblast rozebereme pro účely této práce nicméně spíše okrajově a dále se zaměříme především na zapojení do tvorby sekundárních právních předpisů, jež představuje těžiště každodenní činnosti národních parlamentů v evropských záležitostech, a tudíž i podstatu iniciativ na zefektivnění jejich role, o nichž bude řeč dále.

Cílem této části je podat ucelený přehled o právní úpravě zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů na úrovni EU v režimu Lisabonské smlouvy, jejím významu a využití. V jejím rámci budou shrnuty hlavní způsoby, kterými se národní parlamenty podílí na tvorbě unijní legislativy s tím, že jejich řazení vyplývá z logické provázanosti popsaných mechanismů, ale také vazby na příslušné unijní orgány. Následující řádky mají vytvořit teoretický základ pro další část práce, která se již zaměří na zhodnocení praktického fungování nejčastěji využívaných nástrojů a aktuální iniciativy na jejich zefektivnění či zavedení nástrojů nových.

2.1. Informování a konzultace národních parlamentů

Na základě čl. 1 protokolu č. 1 je Komise povinna informovat národní parlamenty o veřejných konzultacích k dokumentům nelegislativní povahy (sdělení, bílé a zelené knihy). Dále je povinna jim předávat svůj roční pracovní program a veškeré další nástroje legislativního plánování či politické strategie, a to ve stejný okamžik, jako je postupuje Evropskému parlamentu a Radě. V souladu s čl. 2 protokolu č. 2 s nimi pak vede rozsáhlé konzultace.

Obdobná povinnost se týká rovněž veškerých komisních návrhů legislativních aktů a pozměněných návrhů legislativních aktů⁵⁸, včetně podnětů pocházejících od Evropského parlamentu či skupiny členských států, žádostí Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky či žádostí Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu. Evropská komise a Evropský parlament postupují své iniciativy národním parlamentům napřímo. Všechny ostatní podněty jsou jim postupovány prostřednictvím Rady. Národní parlamenty mají možnost zmíněné dokumenty projednat a vyjádřit se k nim. O konkrétních způsobech bude pojednáno dále.

Z protokolu č. 1 vyplývá dále informační povinnost pro Radu, pokud jde o zasílání programů a informací o výsledcích jednání, včetně zápisů ze zasedání, kde jedná o návrzích legislativních aktů (čl. 5). Tyto dokumenty je povinna národním parlamentům předávat ve stejném okamžiku jako vládám členských států. Dále je Rada podle protokolu č. 2 povinna informovat národní parlamenty o svých postojích (čl. 4). Svá legislativní usnesení je jim podle příslušného ustanovení povinen předávat také Evropský parlament.

⁵⁸ Jedná se o návrhy směřující k přijetí nebo změně legislativního aktu ve smyslu čl. 289 odst. 3 SFEU. Viz čl. 2 protokolu č. 1 a čl. 3 a 4 protokolu č. 2.

Rovněž Účetnímu dvoru vyplývá z protokolu č. 1 povinnost předávat národním parlamentům své výroční zprávy, a to současně, jako je zasílá Evropskému parlamentu a Radě (čl. 7). Evropská komise jim podle protokolu č. 2 pravidelně předává výroční zprávy týkající se používání zásad subsidiarity a proporcionality (čl. 9).

Kromě výše uvedených dokumentů jsou národním parlamentům předávány žádosti o členství v EU podle čl. 49 SEU, návrhy na řádnou změnu Smluv podle čl. 48 odst. 2 až 5 SEU i návrhy na využití přechodových klauzulí podle čl. 48 odst. 7 SEU a 81 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Na základě čl. 352 SFEU pak národní parlamenty musí být upozorňovány na návrhy legislativních aktů vycházející z tohoto ustanovení (tzv. doložka flexibility). Podrobněji k tomuto viz kapitolu zabývající se změnami primárního práva a evolutivními klauzulemi.⁵⁹

Speciální kategorii představuje prostor svobody, bezpečnosti a práva, kde je zakotvena informační povinnost ohledně provádění politik v této oblasti (čl. 70 SFEU), jednání Stálého výboru pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (COSI) Rady (čl. 71 SFEU) a činnosti Eurojustu (čl. 85 odst. 2 SFEU) a Europolu (čl. 88 odst. 2 SFEU) za účelem jejich hodnocení a kontroly. K detailům viz kapitolu věnovanou speciální úloze národních parlamentů v rámci této oblasti.⁶⁰

Popsanou právní úpravou Lisabonská smlouva formálně zakotvila postup, který byl ze strany Evropské komise aplikován již od roku 2006 v rámci tzv. Barrosovy iniciativy (k ní podrobněji viz dále). Zároveň s tím došlo k rozšíření okruhu subjektů, kterých se informační povinnost vůči národním parlamentům týká, i dokumentů, jež jsou jim automaticky předávány. Hlavním efektem tohoto kroku bylo, že parlamenty se v daném ohledu staly nezávislé na svých vládách.⁶¹ V praxi nicméně jejich informační kanály samozřejmě nadále využívají.

2.2. Politický dialog

Politický dialog, jak je chápán v současnosti, lze obecně charakterizovat jako výměnu informací a názorů mezi Evropskou komisí a národními parlamenty. Jeho formální složku, zakotvenou v primárním právu EU, tvoří výše popsaná informační a konzultační povinnost Komise vůči národním parlamentům. Neformální část pak tvoří mechanismus, prostřednictvím kterého národní parlamenty napřímo sdělují Komisi svá stanoviska, obavy i podněty, případně jí pokládají dotazy a Komise na ně reaguje (politický dialog v užším slova smyslu).

⁵⁹ Viz kapitolu 2.5.

⁶⁰ Viz kapitolu 2.6.

⁶¹ Fromage 2017, s. 159; Grinc 2015, s. 60.

Jak bylo naznačeno již výše, jedná se o praxi zavedenou v roce 2006 z iniciativy tehdejšího předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa. Jeho cílem bylo vytvořit neformální rámec pro výměnu informací a názorů ve všech oblastech politik, kde má Komise pravomoc jednat, a to k návrhům legislativní i nelegislativní povahy. Impulsem k tomuto kroku byla snaha o zmírnění demokratického deficitu, jež býval EU před přijetím Lisabonské smlouvy často vytýkán.⁶²

Základní východiska tohoto mechanismu byla nastíněna ve sdělení „Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu“⁶³, kde Komise mimo jiné uvedla, že „má v úmyslu předkládat nové návrhy a dokumenty ke konzultaci přímo národním parlamentům a vyzývat je k odpovědi s cílem zlepšit proces formulace politiky.“ Z pasivních příjemců unijních politik se tak opět měli stát jejich spoluvůrci.⁶⁴ Její odhodlání bylo následně uvítáno v rámci závěrů předsednictví ze zasedání Evropské rady ve dnech 15. a 16. června 2006⁶⁵, kde byla Komise zároveň vybídnuta k důkladnému zvažování připomínek parlamentů, zejména pokud jde o zásady subsidiarity a proporcionality. Národní parlamenty zde byly naopak vyzvány k posílení meziparlamentní spolupráce při sledování subsidiarity.

K uplatňování uvedeného postupu bylo přistoupeno od září 2006. Od tohoto okamžiku začala Komise z vlastní iniciativy napřímo zasílat své dokumenty národním parlamentům, současně s jejich postoupením Radě a Evropskému parlamentu. Parlamentům tak byla dána možnost tyto dokumenty projednat a vyjádřit se k jejich obsahu z hlediska souladu se zásadami subsidiarity, proporcionality, svěřené pravomoci, politické odpovědnosti i dalších aspektů.⁶⁶ Do tohoto rámce spadaly nejen návrhy legislativních aktů, ale i dokumenty nelegislativní povahy, typicky pracovní program Komise a další nástroje legislativního plánování.

Zpočátku byl celý proces vnímán spíše jako výměna písemných stanovisek v konkrétní věci. Postupem času však Komise logicky začala za politický dialog považovat rovněž nejrůznější oficiální návštěvy a schůzky na politické i administrativní úrovni. Stejně tak je do této kategorie zahrnována účast zástupců Komise na meziparlamentních fórech či účast komisařů na zasedáních výborů v národních parlamentech. V současné době má tedy politický dialog podstatně širší význam a lze za něj označit prakticky jakoukoli výměnu informací a názorů mezi oběma stranami.

Průběh politického dialogu monitoruje Komise ve svých výročních zprávách o vztazích s vnitrostátními parlamenty, které zveřejňuje na svých stránkách, včetně samotných textů

⁶² Jančić 2012, s. 79.

⁶³ Sdělení Komise Evropské radě – Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu, COM(2006) 211 final.

⁶⁴ Buzogány, Stuchlik 2011, s. 15.

⁶⁵ Dokument Rady 10633/1/06.

⁶⁶ Jančić 2012, s. 80

písemných stanovisek a odpovědí na ně.⁶⁷ Ty lze nalézt rovněž v databázi pro meziparlamentní výměnu informací IPEX⁶⁸, jež má napomáhat ke vzájemné koordinaci parlamentů v tomto ohledu i sladování argumentační praxe (viz podrobněji dále). Přístup jednotlivých parlamentních komor k tomuto mechanismu se značně liší. Některé jsou v jeho využívání mimořádně aktivní, jiné mu naopak nepřisuzují zvláštní význam a tohoto způsobu komunikace prakticky nevyužívají. Důvodem jsou v první řadě odlišně nastavené vnitřní postupy v jednotlivých parlamentech, ale i celá řada dalších faktorů. Svou roli pochopitelně hraje vztah příslušné komory k vládě, její velikost, personální a rozpočtové kapacity, aktuální politická situace v dané zemi, nálada ve společnosti či dokonce vzdálenost od sídel unijních institucí, hovoříme-li o osobním rozměru. Svě geografické blízkosti například v tomto ohledu velmi dobře využívá francouzské Národní shromáždění, které se k iniciativám Komise málokdy vyjadřuje formou písemných stanovisek, nicméně pokud jde o schůzky se zástupci Evropské komise i dalších institucí EU, patří k nejaktivnějším komorám vůbec.⁶⁹ Z hlediska počtu písemných stanovisek naopak dlouhodobě vede portugalský parlament a český Senát.⁷⁰ Jak uvádí J. Grinc⁷¹, počátečním motivem portugalského přístupu může být snaha podpořit strůjce tohoto mechanismu a svého krajana Barrosa, která se postupem času proměnila v zažitou praxi. Tu nicméně podporuje také skutečnost, že portugalský parlament má vůči své vládě poměrně slabé postavení, pokud jde o projednávání evropských záležitostí. Na obdobný důvod pak narážíme rovněž v případě českého Senátu, jehož vztah k vládě není zdaleka tak silný, jako v případě Poslanecké sněmovny, jíž je odpovědná. Z tohoto důvodu prosazuje Senát svá stanoviska nejen vůči vládě samotné, ale velmi často rovněž napřímo vůči Evropské komisi, aby posílil jejich potenciální účinek. Podobnou tendenci lze spatřovat i u některých dalších druhých komor, například italského a francouzského Senátu či německé Spolkové rady.

Rozdíly spočívají také ve formě, jakou jednotlivé parlamenty volí pro komunikaci svého názoru. Hovoříme-li o písemných vyjádřeních, mohou mít podobu rozsáhlých zpráv podrobně analyzujících jednotlivé prvky předložených návrhů, nebo naopak stručných usnesení, která se v několika bodech vyjadřují k celkové koncepci a obsahové podstatě návrhu. Tyto dokumenty pak zpravidla zahrnují rovněž hodnocení z hlediska souladu s principem subsidiarity, o němž bude

⁶⁷ Evropská komise: Stanoviska vnitrostátních parlamentů a odpovědi Komise. Online: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npa/index_cs.htm [8. 2. 2020].

⁶⁸ InterParliamentary EU information eXchange (IPEX): www.ipex.eu.

⁶⁹ Vyplyvá z osobních rozhovorů v rámci sítě zástupců národních parlamentů při Evropském parlamentu v Bruselu.

⁷⁰ K tomuto viz výroční zprávy Komise o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-reasons-national-parliaments_en [8. 2. 2020].

⁷¹ Grinc 2015, s. 198.

podrobněji pojednáno dále. Stejně tak mohou obsahovat vyjádření k postoji vlády. Typickým příkladem jsou v tomto ohledu obě komory českého parlamentu, které se v rámci jednoho usnesení vyjadřují ke všem aspektům zároveň, případně i ve vztahu k více souvisejícím iniciativám Komise zároveň (tzv. legislativním balíčkům).

Využívání mechanismu politického dialogu v praxi a rozdílům v přístupu jednotlivých parlamentních komor se dále podrobněji věnuje následující část práce.⁷²

Komise na všechna stanoviska zasláná v rámci mechanismu politického dialogu odpovídá, ačkoli často se značnou časovou prodlevou. Nepísané pravidlo říká, že by měla reagovat ve lhůtě 90 dnů. V praxi to bývá i dvojnásobek. Propracovanost jejich odpovědí se pak často odvíjí od způsobu, jakým je napsáno původní stanovisko. Pokud jde o další práci ze zaslánými pozicemi, vynutitelnost jejich zohlednění je pochopitelně nulová vzhledem k tomu, že se jedná o dobrovolnou iniciativu Komise, která ji formálně k ničemu nezavazuje. Její význam je spíše politický. S vyjádřenými názory by Komise měla pracovat především ve svém vlastním zájmu, právě s ohledem na demokratickou legitimitu její činnosti, která stála na samém počátku zavedení tohoto přístupu. Domnívám se, že z tohoto pohledu má největší význam využívání politického dialogu ve vztahu k dokumentům nelegislativní povahy, tedy sdělením nebo bílým a zeleným knihám, které teprve nastiňují plánovaná legislativní opatření, která by měla být přijata na jejich základě. Svou intervencí tak národní parlamenty ještě mohou ovlivnit konkrétní podobu těchto opatření. Vyjadřují-li se však k návrhům legislativních aktů, vstupují víceméně do zahájeného legislativního procesu, kde již Komise svou hlavní část práce odvedla. Dopad jí určených stanovisek tak v daných případech bude pravděpodobně mizivý. Z tohoto důvodu bývají přímo předávána také Evropskému parlamentu, který s nimi pracuje pro účely následného vyjednávání s Radou.⁷³ Stejně tak jsou stanoviska předávána na vědomí Radě prostřednictvím jejího Generálního sekretariátu, který má za úkol s nimi seznámit příslušné delegáty.

S přihlédnutím k výše uvedenému spatřuji daleko větší přínos v politickém dialogu probíhajícím nad rámec vzájemné výměny dopisů, tedy formou osobního kontaktu, na něž sází například již zmiňované francouzské Národní shromáždění či nizozemský parlament. Jejich zástupci se setkávají s představiteli Evropské komise zpravidla ve fázi příprav konkrétních legislativních iniciativ a sdělují jim otevřeně své obavy a postoje. Ty v daném podání pochopitelně vynívají jinak, než jsou-li shrnuty v několika bodech na papíře. Důležitost osobního kontaktu vnímá také sama Komise, která za posledních několik let výrazným způsobem zintenzivnila frekvenci návštěv komisařů v národních parlamentech, resp. v členských státech obecně. Stejně

⁷² Viz kapitulu 3.2.

⁷³ Tamtéž, s. 200.

tak je podstatně otevřenější, pokud jde o přijímání parlamentních delegací, kterým obvykle věnuje pozornost na té nejvyšší úrovni.

2.3. Mechanismus pro parlamentní kontrolu dodržování zásady subsidiarity

Za speciální součást politického dialogu mezi národními parlamenty a Evropskou komisí lze považovat také mechanismus pro parlamentní kontrolu dodržování zásady subsidiarity, který byl však na rozdíl od klasického politického dialogu formalizován v podobě jedné z úloh svěřených národním parlamentům v čl. 12 SEU. Jedná se o nový postup zavedený Lisabonskou smlouvou za účelem zmírnění demokratického deficitu činnosti Unie prostřednictvím přímého zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů EU.

2.3.1. K obecnému vymezení zásady subsidiarity

Zásadou subsidiarity se podle čl. 5 SEU řídí Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci. V této podkapitole tak budeme hovořit výhradně o oblastech politik, kde EU sdílí svou pravomoc s členskými státy, případně vykonává podpůrnou činnost.

Vymezení pravomocí EU nalezneme v čl. 2 až 6 SFEU. Oblasti, v nichž Unie sdílí pravomoci s členskými státy, jsou vyjmenovány v čl. 4 SFEU. Jedná se o výčet demonstrativní, tzn. nikoli vyčerpávající. V souladu s odst. 1 tohoto ustanovení spadají do kategorie sdílených pravomocí veškeré oblasti politik, v nichž Smlouvy Unii svěřují pravomoci, které však zároveň nepatří do kategorie výlučných pravomocí ani do kategorie podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti EU. Jedná se tedy o určitou zbytkovou kategorii v rámci pravomocí svěřených EU, které nepokrývá čl. 3 SFEU ani čl. 6 SFEU. Konkrétní způsob výkonu daných pravomocí je pak blíže stanoven v následných ustanoveních SFEU upravujících spolupráci v každé z příslušných oblastí politik.

Princip subsidiarity se jako takový poprvé objevil v Maastrichtské smlouvě a následně byl podrobněji rozpracován Amsterdamskou smlouvou a k ní připojenými protokoly. Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality stanovil tehdy ve svém čl. 5 tři základní vodítka, z nichž by EU měla při přijímání svých opatření s ohledem na dodržení zásady subsidiarity vycházet: „1. Posuzovaná záležitost má nadnárodní povahu, kterou nelze uspokojivě vyřešit činností členských států. 2. Činnost pouze na vnitrostátní úrovni nebo nečinnost Společenství by byla v rozporu s požadavky Smlouvy (jako nezbytnost napravit narušení hospodářské soutěže nebo vyvarovat se zastřenému omezování obchodu nebo posílit hospodářskou a sociální soudržnost) nebo by jinak významně poškodila zájmy členských států. 3. Činnost na úrovni Společenství by vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přinesla ve srovnání s činností na

úrovni členských států zřejmé výhody.“ Z protokolu přitom jednoznačně nevyplývalo, zda měla být tato kritéria naplněna kumulativně. Z logiky věci se lze nicméně přiklonit k názoru, že ano, bereme-li v potaz, že smyslem zásady subsidiarity je, aby Unie jednala skutečně jen tam, kde to prokazatelně přináší přidanou hodnotu. Její přístup by tak měl být v tomto směru spíše minimalistický. K tomuto závěru se přiklání např. také R. Druláková⁷⁴, která upozorňuje na vzájemnou návaznost zmíněných kritérií. A. Estella⁷⁵ je pak dokonce toho názoru, že první a třetí kritérium lze vnímat v podstatě jako jedno, resp. že první kritérium je pouhou specifikací kritéria třetího. K jejich celkovému přínosu je nicméně spíše skeptický. Následně přijatá právní úprava popsanou konkretizaci zásady subsidiarity nepřevzala.

V současné době vymezuje zásadu subsidiarity již zmiňovaný čl. 5 SEU, který v odstavci 3 uvádí, že na jejím základě jedná EU „pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“ Jak uvádí ve svém komentáři J. Syllová⁷⁶, tento koncept lze v určitém ohledu vnímat jako vnitřně rozporný. Na jedné straně je požadavek, že cílů zamýšlené činnosti nemůže být uspokojivě dosaženo členskými státy, na druhé straně pak, že je Unie schopna jich dosáhnout lépe. Lze si však představit situaci, kdy členské státy jsou schopny cílů zamýšlené činnosti uspokojivě dosáhnout, nicméně pokud se dané pravomoci chopí EU, dosáhne jich ještě lépe. Vycházíme-li z toho, že obě kritéria musí být splněna kumulativně, lze dospět k závěru, že v takovém případě by požadavek subsidiarity zřejmě naplněn nebyl.

Při aplikaci uvedené zásady je třeba provést tzv. test subsidiarity spočívající ve třech krocích. Prvním z nich je ověření povahy pravomocí, tj. zda má EU v dané oblasti výlučnou pravomoc či nikoli. Další kroky se pak vztahují k ověření zmíněných dvou základních podmínek dle čl. 5 odst. 3 SEU označovaných jako kritérium nezbytnosti a kritérium přidané hodnoty EU. Evropská komise přitom ve své praxi dlouhodobě vychází z výše uvedených dřívějších vodítek pro posuzování subsidiarity obsažených v protokolu připojeném k Amsterodamské smlouvě. V květnu 2015 vydala vůbec první integrované pokyny ke zlepšování právní úpravy, které zahrnují rovněž metodologii pro posouzení subsidiarity a proporcionality postavenou právě na těchto vodítcích.⁷⁷ Test nezbytnosti/relevantnosti (*necessity/relevance test*) tak spočívá v otázce, zda je

⁷⁴ Druláková 2010, s. 119 a 151-152.

⁷⁵ Estella 2002, s. 106 a n.

⁷⁶ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 33.

⁷⁷ Evropská komise: Nástroje ke zlepšování právní úpravy. Nástroj č. 5 o právním základu, subsidiaritě a proporcionalitě. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_cs [13. 2. 2020].

činnost EU v konkrétní věci skutečně relevantní. Čím větší její relevance je, tím větší je pravděpodobnost, že by řešení dané otázky na úrovni členských států nepřineslo uspokojivé výsledky. Klíčovou roli v tomto případě hraje přeshraniční rozměr problému, potřeba jeho řešení v jednotlivých členských státech, míra odlišnosti právních úprav a pohledů na tuto věc na všech úrovních, schopnost členských států jej samostatně a účinně řešit či hrozící podstatné poškození jejich zájmů, nebude-li řešen na unijní úrovni. Test přidané hodnoty EU (*EU added value test*) pak podle tohoto dokumentu spočívá v posouzení přínosů jednání na unijní úrovni a jeho účinnosti oproti opatřením na úrovni národní.

Postup pro obsahové naplnění zásady subsidiarity (tzv. materiální subsidiaritu) konkretizuje dále protokol č. 2. Jeho čl. 5 uvádí, že důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se mají opírat o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje. Veškerá unijní opatření zamýšlená v oblastech ve sdílené pravomoci mezi ní a členskými státy, by tak podle J. Syllové⁷⁸ měla být poměřována z hlediska vhodnosti regulace a jejího rozsahu, včetně posouzení finančních dopadů a ekonomické a správní zátěže (kvantitativní hledisko)⁷⁹, a jejich účinků (kvalitativní hledisko).

S tím souvisí tzv. procesní subsidiarita. Podle čl. 1 protokolu č. 2 „každý orgán [Unie] neustále dbá na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality.“ Předtím, než Komise předloží návrh legislativního aktu, má podle čl. 2 povinnost vést rozsáhlé konzultace s ohledem na subsidiaritu, a to i s přihlédnutím k regionálnímu a místnímu rozměru zamýšlené činnosti. Výjimkou jsou „mimořádně naléhavé případy“, kdy konzultace vedeny být nemusí. Její návrhy pak musí být v tomto ohledu náležitě odůvodněny, včetně zhodnocení finančního dopadu navrhovaných opatření či případných důsledků pro vnitrostátní a regionální legislativu. Odůvodnění z tohoto hlediska je nezbytnou součástí každé důvodové zprávy. Svým obsahem by mělo být argumentačně natolik propracované, aby umožnilo zhodnocení dodržení principu subsidiarity a proporcionality pouze na základě informací v něm uvedených. Právě tento aspekt bývá v případě návrhů Komise problematický, ačkoli se její praxe postupem času zlepšuje. Vágní odůvodnění může do určité míry kompenzovat zpráva o hodnocení dopadů (*Impact Assessment Report*), jež je předkládána jako doprovodný dokument k jednotlivým návrhům Komise. Ta zpravidla obsahuje detailnější posouzení z hlediska subsidiarity a proporcionality. Její obsah však není automaticky překládán do všech úředních jazyků EU, na rozdíl od důvodové zprávy, která je

⁷⁸ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 34.

⁷⁹ K tomuto viz například studii výzkumné služby Evropského parlamentu. European Parliament, DG EPRS: *Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19*, Fourth edition. PE 603.239, December 2017. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU\(2017\)603239_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU(2017)603239_EN.pdf) [15. 2. 2020].

součástí samotného návrhu. To činí následné posouzení argumentace Komise ze strany členských států komplikovanějším.

Jak bylo naznačeno již výše, zásada subsidiarity se obecně vztahuje na všechny činnosti Unie, legislativní i nelegislativní, s výjimkou oblastí politik v její výlučné pravomoci, a to bez ohledu na to, že překum jejího dodržování ze strany národních parlamentů se týká pouze návrhů legislativních aktů, jak bude podrobněji rozebráno dále.⁸⁰ Nově pak stávající právní úprava zohledňuje také regionální a místní aspekt, tj. již neposuzujeme vhodnost přijetí opatření na úrovni EU pouze z hlediska členského státu jako celku, ale rovněž z hlediska regionů či lokální úrovně. Kontrola je v tomto případě vykonávána prostřednictvím národních parlamentů, ale především prostřednictvím Výboru regionů.

Subsidiarita je pojímána jako dynamický koncept⁸¹ s tím, že se její hodnocení může měnit v závislosti na čase a okolnostech. Některá opatření přijatá na úrovni EU tak mohou být časem překonána. Není proto vyloučena kontrola subsidiarity ani v případě oblastí, které již Unie spravuje řadu let⁸², nikoli však retroaktivně⁸³. Stejně tak může dojít k situaci, že opatření, která se dříve jevila být z hlediska unijní úrovně jako neúčelná, nabydou postupem času na významu a upozadí tak regulaci na úrovni členských států.

Se zásadou subsidiarity je neodmyslitelně spjata rovněž zásada proporcionality, jež je upravena v čl. 5 odst. 4 SEU. Podle něj „nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.“ Obě zásady musí být v rámci tvorby práva na úrovni EU respektovány stejným způsobem. Rozdíl mezi nimi výstižně popisuje L. Pítrová⁸⁴, která uvádí, že princip subsidiarity představuje záruku optimální dělby pravomocí mezi Unii a členskými státy, jinými slovy, že jsou rozhodnutí přijímána na úrovni co nejbližší občanům, jak deklaruje rovněž preambule SEU. Princip proporcionality pak podle ní občany chrání před nepřiměřenou regulací na dané úrovni. V případě provádění testu subsidiarity se tak zaměřujeme na otázku, zda vůbec by měla EU uplatňovat v konkrétní věci své pravomoci, zatímco v případě testu proporcionality již hodnotíme, jakým způsobem by k regulaci měla přistoupit.

V případě posuzování opatření z hlediska proporcionality vychází Komise z již zmiňované metodologie pro posouzení subsidiarity a proporcionality z roku 2015. Bere přitom do úvahy zejména kritérium vhodnosti (*effectiveness test*) a kritérium účinnosti (*efficiency test*). Test proporcionality tak spočívá v posouzení, zda obsah a forma navrhovaného opatření nejde za

⁸⁰ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 34.

⁸¹ Estella 2002, s. 103; Pítrová 2014, s. 234.

⁸² Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 35.

⁸³ Druláková 2010, s. 149.

⁸⁴ Pítrová 2014, s. 233.

hranice toho, co je nezbytné pro naplnění zamýšlených cílů. V této souvislosti je například zkoumáno, zda je opatření svým rozsahem omezeno pouze na ty aspekty, jež nejsou členské státy schopny uspokojivě vyřešit samy, či zda zvolený nástroj odpovídá potřebám k dosažení stanoveného záměru. Dále je třeba posoudit finanční dopady a administrativní zátěž, které by měly být přiměřené vytyčenému cíli. Protokol č. 2 konkretizuje v tomto směru kritérium nezbytnosti, když ve svém čl. 5 uvádí, že „návrhy legislativních aktů přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční, nebo správní, dopadající na Unii, vlády členských států, regionální, nebo místní orgány, hospodářské subjekty a občany byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.“ Dané unijní opatření by mělo rovněž respektovat omezení na úrovni jednotlivých členských států a svým rozsahem jim ponechávat maximální možný manévrovací prostor, pokud jde o jeho implementaci.⁸⁵

Výklad obou zásad náleží v poslední instanci Soudnímu dvoru EU. Rozboru relevantní judikatury se ve svých publikacích podrobně věnují například A. Estella⁸⁶ či R. Druláková⁸⁷.

2.3.2. Předběžná (*ex ante*) kontrola dodržování zásady subsidiarity

Jak bylo popsáno výše, kontrolu dodržování zásad subsidiarity a proporcionality má v rámci veškerých svých aktivit, s výjimkou oblasti výlučných pravomocí, povinnost provádět v prvotní fázi samotná Evropská komise (resp. navrhovatel), a to v souladu s protokolem č. 2. Její závěry jsou obligatorní součástí důvodových zpráv k předkládaným návrhům.

Novinkou, kterou zavedla Lisabonská smlouva, je předběžná kontrola dodržování zásady subsidiarity (nikoli však proporcionality) ze strany národních parlamentů. Předběžnou je nazývána z toho důvodu, že tento postup předchází zahájení projednávání příslušných návrhů legislativních aktů danými spolunormotvůrci, kteří musí vyčkat na uplynutí lhůty vyhrazené pro tento přezkum. Kromě náležitě odůvodněných naléhavých případů nesmí před tímto okamžikem dojít k žádné dohodě ohledně obsahu předmětného návrhu. Provádění kontroly vychází z čl. 12, písm. b) SEU a na něj navazujících protokolů č. 1 a 2.

Jak bylo naznačeno již výše, tento mechanismus se nevztahuje na zásadu proporcionality, ačkoli jsou spolu obě zásady provázány. Řada autorů nepovažuje toto oddělení za logické⁸⁸ i s ohledem na to, že při přezkumu zásady subsidiarity automaticky dochází také ke zhodnocení proporcionality navržených opatření. Důvodem může být ryze politický charakter kontroly

⁸⁵ K výkladu zásady subsidiarity podrobněji viz např. Druláková (2010), Estella (2002), Grinc (2015, s. 168 a n.) či Pítrová (2014, s. 232 a n.).

⁸⁶ Estella 2002, s. 140 a n.

⁸⁷ Druláková 2010, s. 176 a n.

⁸⁸ Cooper 2006, s. 282-283.

vykonávané národními parlamenty, který v kombinaci s velkým prostorem pro uvážení, jež platné vymezení zásady proporcionality nabízí, mohl vyvolávat obavy, že by ke zpochybňování přiměřenosti předložené legislativy docházelo ze strany národních parlamentů nikoli pouze ve výjimečných případech. I přes značnou nevoli Evropské komise k tomu v praxi skutečně dochází a součástí vnitrostátního parlamentního přezkumu bývá často rovněž toto hledisko. Domnívám se, že příčinou není záměrné nerespektování pravidel hry ze strany národních parlamentů, ale spíše obtížná uchopitelnost daného kontrolního postupu ze strany jejich členů. Ti si právě s ohledem na těsnou propojenost obou zásad při formulaci svých stanovisek vypomáhají argumenty namítajícími rovněž nepřiměřenost zvolených opatření, které se logicky nabízí. To však nemusí být vždy nesprávně, nevztahuje-li se jejich stanovisko v celém svém rozsahu pouze k požadavku proporcionality. Naopak, pokud je tam zřejmá návaznost na princip subsidiarity a jedná se o relevantní argumenty, Komise by je měla vzít rovněž v úvahu. Jak uvádí J. Syllová⁸⁹, k tomu aby byl mohl být aktivován mechanismus včasného varování, v jehož rámci národní parlamenty upozorňují na možný rozpor se zásadou subsidiarity (viz dále), je rozhodující primárně forma přijatého stanoviska, a nikoli toliko samotná argumentace. Ta je nicméně samozřejmě důležitá v další fázi, kdy se Komise musí vypořádat s vyslovenými námitkami.

Vrátíme-li se zpět k fungování samotného mechanismu parlamentní kontroly dodržování zásady subsidiarity, jeho základní prvky upravuje protokol č. 2., který v čl. 6 stanoví, že „ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu v úředních jazycích Unie může každý vnitrostátní parlament nebo kterákoliv komora vnitrostátního parlamentu zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotčený návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.“ Uvedený postup se týká pouze návrhů legislativních aktů přijímaných v oblastech politik ve sdílené pravomoci mezi EU a členskými státy. Těmi se ve smyslu uvedeného protokolu i souvisejícího protokolu č. 1 rozumí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora EU, doporučení Evropské centrální banky či žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu (srov. s obecnou definicí legislativních aktů v čl. 389 odst. 3 SFEU). Nevztahuje se tak na nelegislativní akty (např. sdělení či bílé a zelené knihy), které nemají regulatorní povahu.

Následující text se bude pro zjednodušení vztahovat k návrhům legislativních aktů předkládaných Evropskou komisí, vůči nimž kontrolní činnost národních parlamentů zpravidla směřuje.

⁸⁹ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 38.

V souvislosti se zavedením popsaného mechanismu bylo třeba nastavit vhodné postupy související s jeho uplatňováním. Komise se o to pokusila v dopise tehdejšího předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa a místopředsedkyně Margot Wallströmové, jež byl adresován předsedům všech komor národních parlamentů a rozeslán ke dni vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.⁹⁰ V dopise se mimo jiné píše, že Lisabonská smlouva „poprvé jasně vyhláší, že vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie, čímž uznává jejich zásadní význam pro demokratické uspořádání EU.“ Nově zavedený mechanismus zde Komise vnímá „jako součást svých širších politických vztahů s vnitrostátními parlamenty“ s tím, že předpokládá jeho uplatňování souběžně s politickým dialogem. K praktickým aspektům se pak vyjádřila v příloze, kde nastínila postupy, jež hodlá zavést, aby mechanismus mohl co nejdříve začít fungovat. Jednalo se o nastavení vhodného jazykového režimu a způsobu zasílání dokumentů z Evropské komise.

Bylo stanoveno, že „návrhy právních předpisů spadajících do rámce mechanismu pro kontrolu subsidiarity (...) budou provázeny dopisem o předání [tzv. *lettre de saisine*], který bude výslovně zmiňovat postup uvedený v protokolu č. 2 a který určí příslušnou lhůtu.“ Tento dopis je odesílán současně s předáním poslední jazykové verze daného dokumentu. V tento okamžik začíná zároveň běžet osmitýdenní lhůta. S přihlédnutím k letní přestávce v činnosti národních parlamentů i institucí EU se zde Komise zároveň zavázala, že nebude při počítání lhůty brát v potaz celý měsíc srpen.

V návaznosti na vyjmutí měsíce srpna z počítání předmětné osmitýdenní lhůty usilovaly národní parlamenty po dlouhou dobu rovněž o vynětí vánočního období, kdy mívá celá řada z nich parlamentní přestávku a není pro ně tudíž reálně možné přezkum souladu se zásadou subsidiarity ve stanovené lhůtě provést. Toho mimochodem v minulosti Komise několikrát využila a předložila některé iniciativy, u nichž se obávala reakce národních parlamentů, zjevně záměrně v předvánočním čase. To bylo pochopitelně parlamenty vnímáno velmi negativně. Po intenzivním nátlaku z jejich strany, mimo jiné například v rámci konference COSAC, nakonec Komise po dohodě s Evropským parlamentem a Radou v roce 2019 přistoupila rovněž k vyloučení období od 20. prosince daného roku do 10. ledna následujícího roku z počítání této lhůty, a to stejným způsobem, jako je tomu v případě vyjmutí měsíce srpna. Nově se tak toto období do osmitýdenní lhůty nezapočítává.

⁹⁰ Dopis předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa a místopředsedkyně Evropské komise Margot Wallströmové k praktickým aspektům fungování mechanismu pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity z 1. 12. 2009. Online: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npo/docs/letter_cs.pdf [21. 2. 2020].

Národní parlamenty byly dále v dopise dvojice Barroso – Wallström vyzvány, aby „ve svých stanoviscích pokud možno rozlišovaly mezi aspekty subsidiarity a připomínkami k podstatě návrhu a aby hodnocení souladu návrhu se zásadou subsidiarity formulovaly co nejjasněji.“ V této souvislosti nicméně Komise zároveň parlamenty ujistila, že se ve sporných situacích vždy přikloní k politickému výkladu a bude „všechna odůvodněná stanoviska obsahující námitky ohledně shody legislativního návrhu se zásadou subsidiarity vztahovat k meznímu počtu hlasů uvedenému ve Smlouvě, a to i v případě, že různá odůvodněná stanoviska poukazující na nesoulad se zásadou subsidiarity budou motivována rozdílně nebo budou odkazovat k různým ustanovením návrhu.“ Zde se vracím k tomu, co bylo uvedeno k přezkumu zásady proporcionality v rámci tohoto mechanismu výše. Pokud jde o připomínky k samotnému obsahu návrhu, resp. k celkovému pojetí navrhovaných opatření, tyto bývají, stejně jako argumenty vyjadřující se k otázce jejich přiměřenosti, rovněž běžnou součástí stanoviska namítajícího rozpor se zásadou subsidiarity. To je pochopitelně národním parlamentům ze strany Komise vyčítáno s tím, že by se měly zaměřit výhradně na otázku subsidiarity. I zde je nicméně nutno podotknout, že se jedná o výkon politické kontroly, při níž ze zřejmých důvodů nelze obsah návrhu jednoduše opomenout či dokonce záměrně vynechat, mimo jiné i proto, že výsledné posouzení jeho souladu se zásadou subsidiarity s konkrétním obsahem návrhu úzce souvisí. Je tedy zcela přirozené, že se národní parlamenty ve svých stanoviscích vyjadřují rovněž k těmto aspektům.⁹¹ Komise pak má na základě jejich námitek možnost případně návrh pozměnit. Na druhé straně zde však samozřejmě existuje riziko, že národní parlamenty budou takto nástroje pro kontrolu subsidiarity zneužívat k demonstraci svého politického nesouhlasu.⁹²

Zaslaná stanoviska se Komise v dopise zavázala posoudit ve lhůtě osmi týdnů (tedy ve stejné lhůtě, jako mají národní parlamenty pro posouzení souladu se zásadou subsidiarity) s tím, že nebude-li jejich prostřednictvím aktivován postup pro udělení žluté nebo oranžové karty (viz dále), odpoví na ně klasicky prostřednictvím politického dialogu, kde se zároveň vypořádá s námitkami ohledně subsidiarity. Všechna stanoviska zaslaná Komisi v rámci tohoto mechanismu pak přislíbila publikovat na svých internetových stránkách, což se skutečně děje. Stanoviska jsou dostupná společně s příslušným návrhem legislativního aktu a odpovědí, příp. odůvodněným stanoviskem Komise.

⁹¹ Opačný názor zastávají např. Fabbrini, Granat 2013, s. 120-124.

⁹² Raunio 2007, s. 86.

2.3.2.1. Postup pro udělení žluté a oranžové karty

Přijetí dostatečného množství odůvodněných stanovisek může vést, za podmínek uvedených výše, k ovlivnění legislativního procesu na úrovni EU, neboli k aktivaci mechanismu včasného varování (*early warning mechanism*). Na základě čl. 7 odst. 1 protokolu č. 2 má každý národní parlament dva hlasy rozdělené na základě vnitrostátního parlamentního systému. V případě dvoukomorových parlamentů tak má každá komora po jednom hlasu. V souvislosti s vystoupením Spojeného království z EU mají národní parlamenty v současné době celkem 54 hlasů.

Je-li jednou třetinou hlasů z tohoto celkového počtu (tj. aktuálně 18 hlasy) formou odůvodněného stanoviska namítnuto, že předložený legislativní návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, je přijata tzv. žlutá karta. V případě návrhů týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva (čl. 76 SFEU) pak pro její přijetí postačí jedna čtvrtina všech hlasů (tj. aktuálně 14 hlasů). Důvodem je citlivost otázek regulovaných v rámci této oblasti z hlediska suverenity členských států. Evropská komise je na základě vystavení žluté karty povinna svůj návrh přezkoumat a rozhodnout (na úrovni kolegia), zda jej zachová ve stávající podobě, pozmění, nebo stáhne. Své rozhodnutí musí řádně odůvodnit.

Druhou, silnější možností ovlivnění legislativního procesu EU, je aktivace oranžové karty, k níž dojde, vysloví-li se proti návrhu formou odůvodněného stanoviska nadpoloviční většina parlamentních komor, resp. hlasů, které reprezentují (tj. aktuálně 28 hlasů). Tento mechanismus se nicméně týká pouze iniciativ předložených v rámci řádného legislativního postupu (čl. 294 SFEU). Také v tomto případě je Komise povinna svůj návrh přezkoumat a rozhodnout, zda jej zachová, změní, nebo stáhne. Rozhodne-li se pro jeho zachování, musí, na rozdíl od žluté karty, ve svém odůvodnění uvést, proč se domnívá, že je daný návrh v souladu se zásadou subsidiarity. Své stanovisko pak společně s příslušnými stanovisky národních parlamentů předloží Evropskému parlamentu a Radě, které na jejich základě před ukončením prvního čtení posoudí soulad příslušného legislativního návrhu se zásadou subsidiarity. Zohlední přitom zejména odůvodnění předložená a sdílená většinou národních parlamentů, včetně samotného vyjádření Komise. Zaujme-li Rada většinou 55 % svých členů nebo Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, jeho projednávání tím končí.

Výše uvedené postupy se pochopitelně neomezují pouze na legislativní návrhy Komise, ale lze je aplikovat rovněž na ostatní návrhy legislativních aktů ve smyslu protokolu č. 1 a 2, tedy především podněty Evropského parlamentu či skupiny členských států. Výjimkou je postup při aktivaci oranžové karty, který se vztahuje pouze na návrhy Komise předložené v rámci řádného legislativního postupu. Ve všech případech musí jít o iniciativu týkající se oblasti sdílených

pravomocí EU. Vzhledem k demonstrativnosti výčtu těchto oblastí obsaženého v čl. 4 SFEU dochází v praxi někdy ke sporům, zda daná iniciativa podléhá mechanismu přezkumu dodržování zásady subsidiarity ze strany národních parlamentů, či nikoli.⁹³

Pokud jde o uplatňování popsaných postupů v praxi, k aktivaci oranžové karty doposud nikdy nedošlo. Žlutá karta byla prozatím přijata pouze třikrát. Poprvé v roce 2012 k návrhu nařízení o výkonu práva na kolektivní akci.⁹⁴ Komise v tomto případě svůj návrh stáhla, nicméně nikoli z důvodu zjištění porušení zásady subsidiarity, ale z důvodu nedostatečné politické podpory, která se projevila v rámci předběžných diskusí k předložené iniciativě. Druhá žlutá karta byla přijata v roce 2013 k návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.⁹⁵ Komise na ni reagovala jeho zachováním. Své rozhodnutí podrobně vysvětlila ve formě sdělení.⁹⁶ Doposud poslední žlutá karta byla národními parlamenty vystavena v roce 2016, a to ke kontroverzní revizi směrnice o vysílání pracovníků.⁹⁷ Také v tomto případě se Komise rozhodla návrh zachovat a v rámci sdělení vysvětlila své důvody.⁹⁸ Reakci na žlutou či oranžovou kartu formou sdělení předpokládala Komise již ve výše zmíněném dopise z prosince 2009.

Důvodem nevystavení jediné oranžové karty a relativně nízkého počtu přijatých žlutých karet je značná politická citlivost využití těchto postupů. Národní parlamenty zpravidla velmi pečlivě zvažují, zda a jakou formou půjdou do kontroverze s Evropskou komisí. Svou roli často hraje rovněž intervence vlád členských států, kterým národní parlamenty mohou touto svou aktivitou podstatně ztížit vyjednávací pozici. V neposlední řadě jsou na vině rovněž poměrně ambiciózně nastavené prahy pro přijetí zmíněných karet, které vyžadují pečlivou koordinaci mezi národními parlamenty navzájem. Těchto prahů lze velmi obtížně dosáhnout mimo jiné i z důvodu rozdílně nastavených vnitřních postupů v jednotlivých parlamentech, které často znemožňují věc řádně projednat a uzavřít ve stanovené osmítýdenní lhůtě. Také proto volají národní parlamenty dlouhodobě po jejím prodloužení alespoň na 12 týdnů.

⁹³ Viz např. Pítrová 2014, s. 237.

⁹⁴ Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb, COM(2012) 130 final.

⁹⁵ Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, COM(2013) 534 final.

⁹⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2, COM(2013) 851 final.

⁹⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, COM(2016) 128 final.

⁹⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2, COM(2016) 505 final.

Využívání mechanismu pro předběžnou kontrolu dodržování zásady subsidiarity v praxi a rozdílům v přístupu jednotlivých parlamentních komor se dále podrobněji věnuje následující část práce.⁹⁹

2.3.3. Následná (*ex post*) kontrola dodržování zásady subsidiarity

Druhým typem parlamentní kontroly dodržování zásady subsidiarity upraveným Lisabonskou smlouvou je následný přezkum již přijatého legislativního aktu, který může vyústit v iniciaci žaloby na jeho neplatnost k Soudnímu dvoru EU (dále také jako „SDEU“). Tento mechanismus je podrobněji upraven v čl. 8 protokolu č. 2. Soudní dvůr má podle daného ustanovení pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem, které namítl národní parlament, resp. jeho komora. Žalobu však nepodává parlament samostatně, ale prostřednictvím své vlády, za podmínek daných právním řádem daného členského státu. Čl. 8 protokolu č. 2 se v tomto ohledu odkazuje na klasický typ žaloby na neplatnost upravené v čl. 263 SFEU.

Toto ustanovení upravuje pravomoc SDEU přezkoumat zákonnost legislativních a dalších právních aktů přijatých orgány EU. Žalobu na jejich neplatnost má podle něj právo podat „členský stát“, nikoli však jeho vnitrostátní parlament sám o sobě. Pokud jde o přípustné žalobní důvody, odst. 2 mezi ně řadí nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smluv (nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění) či zneužití pravomoci. Z hlediska žaloby pro porušení zásady subsidiarity by bylo žalobním důvodem zřejmě porušení Smluv, půjde-li o materiální subsidiaritu, či porušení podstatných formálních náležitostí spočívající v nedostatečném zdůvodnění, budeme-li hovořit o procesní subsidiaritě.¹⁰⁰ V souladu s dikcí čl. 8 protokolu č. 2 by se žaloba zároveň měla vztahovat pouze k domnělému porušení zásady subsidiarity a nikoli například k nerespektování zásady proporcionality či k zneužití pravomocí Komisí. Takový postup by podle J. Syllové¹⁰¹ mohl vést k odmítnutí žaloby Soudním dvorem.

Žaloba musí být podle čl. 263 SFEU podána ve lhůtě dvou měsíců ode dne vyhlášení legislativního aktu, který napadá. Její vypracování je záležitostí příslušného národního parlamentu. Ten by měl vzít přitom do úvahy, že ve srovnání s mechanismem pro předběžnou parlamentní kontrolu dodržování zásady subsidiarity, který je spíše politické povahy, je kontrola *ex post*

⁹⁹ Viz kapitulu 3.2.

¹⁰⁰ Granat 2013, s. 4.

¹⁰¹ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 38.

mnohem více zaměřena na analýzu právních limitů tohoto principu, k jejichž výkladu je SDEU příslušný. Národní parlament by tak měl věnovat pozornost pečlivé právní argumentaci.

Co se týče vlády, její postavení se v jednotlivých členských státech liší. V některých z nich hraje roli pouhého prostředníka mezi národním parlamentem a Soudním dvorem, v jiných naopak musí s žalobou sama vyjádřit souhlas, resp. může její podání odmítnout.¹⁰² Domnívám se, že myšlenku právní úpravy obsažené v protokolu č. 2 odráží spíše první pojetí. Nasvědčuje tomu ostatně i formulace použitá v čl. 8, podle níž členský stát žalobu předá „jménem svého vnitrostátního parlamentu či některé jeho komory.“ Je tedy zřejmé, že jde primárně o vůli národního parlamentu, která má být prostřednictvím tohoto nástroje vyjádřena. Navíc toto ustanovení výslovně zmiňuje, že členské státy jsou aktivně legitimovány k podání žaloby pro porušení zásady subsidiarity i bez toho, aby k tomu byl dán podnět ze strany národního parlamentu. Dalším argumentem podporujícím uvedený výklad je skutečnost, že dané ustanovení protokolu č. 2 zmiňující specificky vnitrostátní parlamenty bylo do primárního práva včleněno až Lisabonskou smlouvou. Ty přitom mohly podání žaloby na porušení Smluv iniciovat i podle dřívější právní úpravy, dokázaly-li o tomto kroku přesvědčit své vlády (a v praxi k takovým případům skutečně docházelo¹⁰³). Lze se tedy domnívat, že jejich explicitní zmínění v protokolu č. 2 směřovalo právě k tomu, aby jim v případě zásady subsidiarity tato možnost byla dána nezávisle na vůli vlády. Opačný názor zastává například P. Kiiver¹⁰⁴, který se odvolává na argumentaci, jenž zaznívala na konventu v rámci přípravy Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Určení postupu pro iniciaci žaloby národním parlamentem je věcí vnitrostátní právní úpravy, která musela být specificky za tímto účelem členskými státy přijata. Zpravidla rozhoduje o jejím podání plénum (tzv. většinový model), ať už na návrh výboru pro evropské záležitosti, nebo určité menšiny členů parlamentu/komory. Existují však i členské státy, kde žalobu může iniciovat evropský výbor sám o sobě¹⁰⁵ či určitá menšina členů dané parlamentní komory¹⁰⁶ (tzv. menšinový model). P. Kiiver¹⁰⁷ se pozastavuje nad tím, že je rozhodování o tak zásadní věci svěřeno pouhé menšině, avšak zároveň dodává, že jej lze vnímat i jako další z možností kontroly vlády v evropských záležitostech. Žaloba je nicméně v každém případě podávána jménem celé parlamentní komory. Specifickým příkladem je v tomto ohledu Španělsko, kde sice může žalobu iniciovat menšina členů jedné z komor, či obou společně, avšak následně musí s jejím podáním

¹⁰² Např. Španělsko či Maďarsko.

¹⁰³ Např. případ C-377/98 Kingdom of the Netherlands v. European Parliament and Council of the European Union [2001] ECR I-7079.

¹⁰⁴ Kiiver 2012, s. 47.

¹⁰⁵ Např. Chorvatsko, Maďarsko či Španělsko.

¹⁰⁶ Např. Francie či Německo.

¹⁰⁷ Kiiver 2012, s. 44.

vyslovit souhlas vláda. Svou roli v tomto případě zcela jistě hraje celkově slabé postavení parlamentu vůči vládě v evropských záležitostech, od něhož se zvolené postupy v minulosti zpravidla odrazily.¹⁰⁸

Jak uvádí L. Pítrová¹⁰⁹, tento nástroj je třeba vnímat jako krajní prostředek kontroly dodržování zásady subsidiarity, k jehož využití by národní parlamenty měly přistupovat spíše výjimečně, v návaznosti na vyčerpání předchozích možností pro ovlivnění celkového výsledku. Kromě pokusu o aktivaci mechanismu včasného varování v rané fázi legislativního procesu, jež však v žádném případě není podmínkou pro následné podání žaloby pro porušení zásady subsidiarity¹¹⁰, se mohou parlamenty soustředit také na kontrolu svých vlád, pokud jde o projednávání příslušného návrhu legislativního aktu v Radě. Míra jejich vlivu v tomto ohledu samozřejmě závisí na nastavení vzájemného vztahu v oblasti evropských záležitostí. To je dáno ústavním pořádkem konkrétního členského státu. Další cestou je využití dostupných nástrojů meziparlamentní spolupráce, prostřednictvím nichž mohou národní parlamenty (ideálně kolektivně) působit na Evropský parlament, aby vzal jejich pozici v potaz. Žaloba by pak měla přicházet do úvahy v momentě, kdy žádná z uvedených možností nevedla k uspokojivému výsledku.

O tom, že tento přístup zřejmě sdílejí i samy národní parlamenty, svědčí fakt, že daný nástroj za deset let platnosti Lisabonské smlouvy prozatím nebyl využit ani jednou. Důvodem pravděpodobně není ani tak uvědomělost členů národních parlamentů v tomto ohledu, ale spíše jejich nezájem o následný vývoj či rezignace pramenící z bezmoci výsledek jakkoli ovlivnit. Lze rovněž usuzovat, že by se muselo jednat o skutečně palčivé národní téma, které by v nich vzbudilo snahu průběh projednávání daného návrhu kontinuálně sledovat a ve stanovené lhůtě následně zareagovat. Takovou míru pozornosti ve vztahu k evropským otázkám lze očekávat spíše od zástupců vlády, resp. příslušného ministerstva, nikoli však od členů parlamentu, kteří mají podstatně širší záběr a práci na vnitrostátní legislativě obvykle vnímají jako prioritnější. J. Grinc¹¹¹ zmiňuje jako jednu z možných příčin také celkově zdrženlivý přístup Soudního dvora k otázce subsidiarity, který vnímá její politický rozměr a příliš se nepouští do rigidního vymezování jejích mantinelů.¹¹² Na druhé straně neexistuje historicky ani příliš mnoho případů (lze hovořit maximálně o desítkách), kde by žaloba na neplatnost právního aktu EU byla postavena čistě na tomto základě. Zpravidla se jedná spíše o vedlejší prvek. I zde jsou důvody především politické.

¹⁰⁸ Granat 2013, s. 12.

¹⁰⁹ Pítrová 2014, s. 240.

¹¹⁰ Viz např. Cygan 2013, s. 169.

¹¹¹ Grinc 2015, s. 195-196.

¹¹² Judikatura v této oblasti tak není příliš bohatá.

Jak uvádí P. Craig¹¹³, už samotné přijetí legislativního aktu totiž svědčí o tom, že má většinovou podporu. Zpochybnit jej tak znamená poměrně citlivý krok. Je-li ve svém postoji osamocen, může iniciování žaloby vrhat na členský stát špatné světlo a zhoršovat jeho vyjednávací pozici v jiných záležitostech.

Kromě národních parlamentů přiznává čl. 8 protokolu č. 2 právo podat žalobu pro porušení zásady subsidiarity také Výboru regionů. Tato možnost je nicméně omezena pouze na legislativní akty, pro jejichž přijetí je podle SFEU vyžadována jeho konzultace. Na rozdíl od národních parlamentů má Výbor regionů podle čl. 263 odst. 3 SFEU přímou aktivní žalobní legitimaci, míří-li podání na ochranu jeho práv.

2.4. Kontrola činnosti vlády na úrovni Rady

I přes změny, které přinesla v této oblasti Lisabonská smlouva, představuje kontrola vlády i nadále nejvýznamnější způsob, jakým jsou národní parlamenty zapojeny do rozhodování na úrovni EU.¹¹⁴ Jedná se o prostředek nepřímé účasti na unijní normotvorbě, nicméně z pohledu celé řady parlamentů stále zdaleka nejefektivnější. Klíčovou roli v tomto ohledu samozřejmě hraje hledisko odpovědnosti vlády příslušné parlamentní komoře. V případě dvoukomorových parlamentů tak půjde o nástroj využívaný především dolní komorou, přičemž horní komora se bude zaměřovat spíše na jiné způsoby, jak prosadit svůj postoj, typicky politický dialog, jak bylo popsáno již výše.¹¹⁵

Způsob jejího výkonu se odvíjí od ústavního uspořádání a praxe každého členského státu, jak ostatně zdůrazňuje rovněž preambule protokolu č. 1. Právo EU upravuje v tomto ohledu jen některé dílčí aspekty. Základem je čl. 10 odst. 2 SEU, který uvádí, že „členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům.“ I evropské právo tedy počítá s existencí určitého vnitrostátního kontrolního mechanismu, prostřednictvím kterého parlamenty dohlíží na to, že vláda v orgánech EU reprezentuje jejich vůli, resp. vůli občanů, a tento mechanismus výslovnou zmínkou ve Smlouvách uznává a respektuje. Míra volnosti rozhodování vlády, tedy závislosti na potvrzení jejího postoje vnitrostátním parlamentem, se pak liší podle konkrétního nastavení vzájemného vztahu v této oblasti jednotlivými členskými státy. Svým silným postavením vůči vládě v evropských otázkách jsou známé například parlamenty severských zemí, zatímco spíše slabším postavením se vyznačuje

¹¹³ Craig 2012, s. 22-23.

¹¹⁴ Grinc 2015, s. 146.

¹¹⁵ Viz kapitulu 2.2.

například španělský či portugalský parlament. Přístupy jednotlivých členských států ke kontrole vlády budou podrobněji popsány v rámci třetí části, která naváže na obsah následujících, spíše teoretických podkapitol.¹¹⁶

O neformální vymezení určitých společných minimálních standardů tohoto vztahu se v roce 2002 pokusila konference COSAC, jejíž pracovní skupina vypracovala vodítka pro efektivní parlamentní kontrolu vlád členských států v evropských záležitostech.¹¹⁷ Tato iniciativa vznikla na základě doporučení speciální pracovní skupiny konventu zabývající se rolí národních parlamentů v rámci budoucnosti Evropy. Vodítka vychází ze třech základních předpokladů: 1) včasné předávání relevantních informací o navrhované legislativě ze strany vlády i unijních institucí; 2) poskytnutí prostoru národním parlamentům pro jejich posouzení a vyjádření názoru před přijetím konečného rozhodnutí; 3) umožnění následné kontroly postojů vlády. Vlády členských států by tak podle citovaného dokumentu měly zajistit, aby se návrhy legislativních aktů a další dokumenty EU dostávaly k národním parlamentům bezprostředně po jejich předložení. K příslušným dokumentům by měly průběžně vytvářet podkladové a poziční materiály (*explanatory memoranda*) a postupovat je národním parlamentům. Dále by měly vlády parlamenty informovat o důležitých rozhodnutích, která mají být či byla jménem členského státu učiněna, např. prostřednictvím zasílání programů nadcházejících Rad či zápisů z jednání. Před konáním Rad by mělo být parlamentům umožněno vést s ministry rozpravu o pozicích, které hodlají v jejich rámci zastávat. Stejně tak v návaznosti na jejich průběh by měli být ministři připraveni informovat členy parlamentů o výsledcích jednání, budou-li k tomu vyzváni. Popsaná vodítka se původně měla stát součástí přílohy jednacího řádu COSAC. K tomu nicméně nakonec nedošlo.

Domnívám se, že uvedené minimální standardy vztahu mezi vládou a parlamentem v evropských otázkách, ač neformálně, poměrně výstižně popisují základní nastavení tohoto kontrolního mechanismu. Zároveň je však třeba dodat, že značnou část informačních povinností vlády vůči parlamentu již v současné době napřímo plní samy instituce EU.¹¹⁸ V dalších detailech se pak vymezení vzájemného vztahu stát od státu liší a je dáno například tím, zda se parlamenty zaměřují spíše na projednávání předložených dokumentů EU a pozic vlády k nim (tzv. dokumentový systém), nebo spíše na vystupování vlády v rámci jednotlivých zasedání Rady (tzv. mandátový systém). Odlišnosti lze pak spatřovat rovněž v okruhu povinností, které vláda v daném členském státě vůči parlamentu, resp. konkrétní komoře má, a jejich intenzitě. Nastavení

¹¹⁶ Viz kapitolu 3.3.

¹¹⁷ COSAC: Code of conduct for relations between governments and parliaments on Community issues (instructive minimum standards), December 2002. Online: <http://www.cosac.eu/xxvii-denmark-2002/cosac-working-group-15-16-december-2002/> [27. 2. 2020].

¹¹⁸ Viz kapitolu 2.1.

vztahu na vnitrostátní úrovni pak má samozřejmě přesah i na unijní úroveň a za určitých podmínek může mít vliv i na celkový výsledek jednání v Radě. Tyto případy budou popsány ještě dále.

2.4.1. Parlamentní výhrada

Typickým projevem vlivu národních parlamentů na průběh jednání Rady je uplatnění tzv. parlamentní výhrady (*parliamentary scrutiny reserve*). Jejím obecným smyslem je vytvoření prostoru pro parlamentní projednání a kontrolu¹¹⁹, a to jednak ve vztahu k dodržování zásady subsidiarity, ale také vůči pozici vlády. Od toho se odvíjí rovněž dvojí podoba parlamentní výhrady.

Ve svém základu vyplývá tento institut přímo z primárního práva, které tak v podstatě reaguje na nové pravomoci svěřené národním parlamentům v oblasti předběžné kontroly dodržování zásady subsidiarity. Jeho úpravu nalezneme v čl. 4 protokolu č. 1, který stanoví, že „mezi okamžikem, kdy je návrh legislativního aktu zpřístupněn vnitrostátním parlamentům v úředních jazycích Unie, a okamžikem, kdy je zařazen na předběžný pořad jednání Rady ke svému přijetí nebo k přijetí postoje v rámci legislativního postupu, musí uplynout lhůta osmi týdnů.“ Již bylo zmíněno výše¹²⁰, že v průběhu těchto osmi týdnů nesmí dojít k žádné dohodě o příslušném návrhu legislativního aktu. Z uvedených pravidel lze učinit výjimku v případě značné naléhavosti. Její uplatnění však musí být v daném aktu nebo postoji řádně zdůvodněno.¹²¹ Tento druh parlamentní výhrady, některými autory označovaný také za tzv. časovou výhradu¹²², je objektivního charakteru a v případě projednávání návrhů legislativních aktů je uplatňován v zásadě automaticky. Uvedená osmitýdenní lhůta se svým počátkem i koncem shoduje se lhůtou, kterou mají vnitrostátní parlamenty pro přezkum dodržování zásady subsidiarity. Počíná tak běžet od okamžiku zpřístupnění příslušného návrhu ve všech úředních jazycích EU.

Druhým typem je parlamentní výhrada uplatňovaná *ad hoc* jednotlivými členskými státy v konkrétních věcech, resp. v případě konkrétních legislativních návrhů. Také z tohoto důvodu bývá označována za tzv. výhradu věcnou.¹²³ Na rozdíl od předchozího typu nesouvisí tato výhrada toliko s přezkumem návrhu legislativního aktu z hlediska dodržování zásady subsidiarity, ale spíše s umožněním parlamentu danou iniciativu podrobněji projednat a vyjádřit se k ní z obsahového

¹¹⁹ Kysela 2004a, s. 90; Grinc 2015, s. 149.

¹²⁰ Viz kapitulu 2.3.2.

¹²¹ Tato situace aktuálně nastala v souvislosti s reakcí Komise na pandemii onemocnění covid-19, kdy byla přijímána celá řada mimořádných opatření schvalovaných Evropským parlamentem a Radou v rámci zrychlené procedury. Komise národním parlamentům oznámila, že v některých případech nebude být osmitýdenní lhůta pro přezkum souladu se zásadou subsidiarity dodržena, protože opatření musí být přijata urgentně. Žádný z parlamentů se proti tomuto postupu nijak nevymezil.

¹²² Pítrová 2014, s. 231.

¹²³ Tamtéž, s. 243

hlediska a eventuálně i v tomto smyslu ovlivnit vládní pozici. Jejím prostřednictvím tak vláda dává najevo, že nemůže v dané záležitosti na úrovni Rady závazně rozhodnout, dokud nebude ukončeno její projednávání v národním parlamentu. Existence této překážky vyplývá z vnitrostátní právní úpravy, nicméně její vznesení je v Radě obecně akceptováno a respektováno, a to bez ohledu na důvody nastalé situace, které mohou být často i ryze politické povahy. Jedná se tedy o jakousi nadstavbu prvně zmíněnému typu časové parlamentní výhrady.

Rozdíl mezi nimi spočívá především v tom, že výhrada vyplývající z čl. 4 protokolu č. 1 je ohraničena lhůtou osmi týdnů od zpřístupnění všech jazykových verzí návrhu. Po jejím uplynutí tato překážka automaticky odpadá. Nezáleží přitom na tom, zda parlamenty svého práva na přezkum využily, či nikoli. V případě druhého typu výhrady je naopak její stažení odvislé od dokončení procedury projednávání v příslušném národním parlamentu, a to bez časového ohraničení, není-li dáno vnitrostátním právním řádem.¹²⁴ Dokončení v tomto případě znamená, že je proces projednávání formálním způsobem uzavřen. Není přitom důležité, s jakým výsledkem. V českých podmínkách se například za dokončení projednání považuje i to, že byl příslušný návrh legislativního aktu vzat parlamentní komorou prostřednictvím jejího výboru pro evropské záležitosti na vědomí, aniž by se podrobněji vyjádřila k jeho obsahu či k pozici vlády. Důležité je v tomto případě formální ukončení celé procedury. Absence časového ohraničení může vládu v Radě dostat do poměrně komplikované situace, rozhodne-li se parlament obstruovat. Stejně tak nicméně může vláda tento nástroj využít ve svůj prospěch, bude-li chtít definitivní rozhodnutí o konkrétní iniciativě oddálit, či dokonce zablokovat.

Další odlišnost věcné parlamentní výhrady lze spatřovat v nutnosti ji aktivně uplatnit. V praxi to obecně probíhá tak, že v souladu s informační povinností orgánů EU je národnímu parlamentu doručen návrh legislativního aktu. Národní parlament jej posoudí a rozhodne, zda se jím bude podrobněji zabývat, či nikoli. V případě, že ano, upozorní delegace daného státu v Radě na nedokončený proces projednávání v parlamentu. Tento krok nijak nebrání pokračování jednání o příslušném návrhu legislativního aktu. Rozhodnutí o něm nicméně může být učiněno až po stažení této výhrady.¹²⁵ Rozhodnutím se má v tomto ohledu na mysli již přijetí obecného přístupu Rady v rámci 1. čtení, v jehož rámci členský stát formálně vyjadřuje svůj postoj k příslušné iniciativě. Stažení musí být stejně jako její uplatnění oznámeno.

¹²⁴ To je dáno například v případě českého Senátu, kde parlamentní výhrada končí uplynutím osmitýdenní lhůty pro přezkum souladu návrhu se zásadou subsidiarity (viz § 119d odst. 2 jednacího řádu Senátu PČR). V případě Poslanecké sněmovny naopak není parlamentní výhrada nijak časově omezena, což souvisí mimo jiné i se vztahem vlády k ní (viz § 109b odst. 2 jednacího řádu PS PČR).

¹²⁵ Zbíral 2008, s. 138.

Význam věcné parlamentní výhrady v jednotlivých členských státech se může zásadním způsobem lišit. V některých zemích je pojmána volněji ve smyslu, že vláda musí na dokončení projednávání parlamentem sice procedurálně počkat, nicméně stanoviskem parlamentu co do obsahu není výslovně vázána. Většina vnitrostátních právních úprav v rámci tohoto pojetí je koncipována tak, že by vláda měla stanovisko parlamentu zohlednit. Skutečná jeho závaznost se tak v tomto případě odvozuje především od odpovědnosti vlády příslušné parlamentní komoře. Hovoříme tedy spíše o politické závaznosti. Na druhé straně jsou pak země, jejichž parlamenty výrazně formují pozici vlády, která je povinna jejich stanovisko v Radě prosazovat, nebo alespoň jednat v mezích, které jí vytyčily. Extrémním případem tohoto modelu je požadavek na vyslovení souhlasu parlamentu s pozicí vlády, bez něhož vláda nemůže ve věci zaujmout konečný postoj. Jedná se o projev mandátového systému zmíněného výše. Kromě uvedených přístupů pak existují rovněž členské státy, které tento institut ve svém právním řádu zaveden nemají vůbec. Některé z nich jej však přesto v rámci jednání Rady využívají, například v zásadních otázkách, kdy chtějí své pozici dodat větší váhu.¹²⁶ V tomto ohledu lze parlamentní výhradu vnímat i jako užitečný vyjednávací nástroj, kdy se vláda může odvolávat na to, že určité prvky návrhu nejsou pro její parlament akceptovatelné, a tudíž nemůže pokračovat v jednání.¹²⁷ Úpravě parlamentní výhrady v jednotlivých členských státech se podrobněji věnuje celá řada odborných publikací.¹²⁸

2.4.2. Projednávání vládních pozic v evropských záležitostech

Jak bylo naznačeno výše, způsob parlamentní kontroly vlády v evropských záležitostech je v jednotlivých členských státech pojmán různě intenzivně. Základní myšlenkou většiny přijatých úprav je určitá kompenzace za ztracené rozhodovací kompetence v oblastech, kde členské státy převedly své pravomoci na EU. Jádrem této kontroly tudíž ze zřejmých důvodů spočívá ve fázi, která předchází rozhodování v příslušných orgánech na úrovni EU, tedy v Radě či v Evropské radě. Národní parlamenty tak mají možnost alespoň nepřímo ovlivnit konečný výsledek jednak tím, že posoudí pozici vlády v konkrétní věci a vyjádří se k ní, ale také tím, že poskytnou svůj vstup k projednávané záležitosti, s nímž by měla vláda určitým způsobem dále pracovat. O nakládání se stanoviskem parlamentu bude pojednáno dále.

V základu rozlišujeme dva koncepty kontroly vlády v této oblasti, a sice dokumentový systém (*document-based system*) a mandátový systém (*mandating system*), konferencí COSAC

¹²⁶ Knutelská 2012, s. 83.

¹²⁷ Dimitrakopoulos 2001, s. 411.

¹²⁸ Viz např. Zbiral 2008, Karlas 2011 či Knutelská 2013.

označovaný též za tzv. procedurální systém (*procedural system*).¹²⁹ Ty jsou v právních řádech členských států v různé míře namixovány a vzájemně se prolínají.

Dokumentový systém je založen na projednání předložených unijních iniciativ v rané fázi legislativního procesu a vyjádření se k jejich obsahu s tím, že vláda by měla názor parlamentu dále reflektovat ve svých pozičních dokumentech a instrukcích pro vyjednávání v Radě. Odpovědný výbor zpravidla dokument posoudí z hlediska politického a právního významu a rozhodne, zda se jím bude detailněji zabývat. Závisí pak na konkrétním modelu, zda jsou dále zapojeny také věcné výbory a plénum. Pro tento systém je typické uplatňování věcné parlamentní výhrady popsané výše.

V praxi bývá zároveň s příslušným dokumentem EU projednávána také rámcová pozice vlády k němu. Děje se tak většinou na samém počátku legislativního procesu, tj. bezprostředně poté, co je dokument národním parlamentům orgány EU postoupen. Vláda v návaznosti na to zpracovává pro parlament vysvětlující materiál obsahující rovněž její předběžné stanovisko k jednotlivým prvkům návrhu.¹³⁰ Parlament pak kromě obsahu předloženého dokumentu jako takového posuzuje, zda je pro něj pozice vlády v dané záležitosti akceptovatelná. To však nutně neznamená, že by se musel k jejímu obsahu explicitně vyjadřovat. Povinností vlády je zpravidla parlament s touto pozicí seznámit a je pak na něm samotném, zda k ní zaujme nějaké stanovisko, či nikoli, případně jej zaujme až v pozdější fázi. Výslovné vyjádření podpory pochopitelně může zvýšit vyjednávací potenciál vlády v Radě. Parlament dále může vzít pozici vlády pouze na vědomí, čímž ji sice nepodpoří, ale zároveň se proti ní ani nijak nevymezí, a tudíž vládě umožní postup v souladu s ní bez jakýchkoli omezení, neuplatní-li nějaké doplňující připomínky, ať už k pozici samotné, či k obsahu předmětného dokumentu. Komplikace z hlediska vlády nastávají, pokud parlament zaujme k její pozici negativní stanovisko. To většinou doprovází specifikace konkrétních bodů, u nichž zastává odlišný názor. V ideálním případě by měla vláda výhrady parlamentu do své pozice promítnout, nicméně ne vždy tomu tak skutečně je. Její další kroky závisí na vynutitelnosti parlamentního stanoviska, které se odvíjí od nastavení vztahu s vládou v konkrétním případě. Ten může být ryze informativního rázu, přes povinnost vlády konzultovat, až po její striktní vázanost stanoviskem parlamentu.¹³¹

¹²⁹ COSAC: Models of scrutiny of EU matters in National Parliaments. Online: <http://www.cosac.eu/eu-scrutiny-models/> [10. 3. 2020].

¹³⁰ Přehled zemí, kde vláda vypracovává vysvětlující dokument pro parlament, který často zahrnuje také její rámcovou pozici, zpracoval sekretariát COSAC: EU Information from Governments. Online: <http://www.cosac.eu/eu-information/> [10. 3. 2020].

¹³¹ Syllová 2014, s. 130.

Stejný vztah lze rozlišovat také u mandátového/procedurálního systému, který se však na rozdíl od dokumentového systému váže spíše ke konkrétním jednáním Rady a postojům, jež zde vláda hodlá zastávat. Parlament tak neprojednává dokumenty EU jako takové, ale spíše politiku vlády v rámci projednávání příslušných iniciativ v reálném čase (odsud označení procedurální). Před jednáním Rady je zpravidla příslušný ministr, příp. jeho pověřený zástupce, povinen předstoupit před členy parlamentu a představit jim mandát, na jehož základě zde má svou zemi reprezentovat. Členové parlamentu pak mají možnost se k jednotlivým jeho bodům vyjádřit. Následné jednání ministra by se mělo přinejmenším pohybovat v mezích tohoto vyjádření, nicméně jak bylo již zmíněno výše, i zde samozřejmě záleží na konkrétním nastavení vzájemného vztahu mezi vládou a parlamentem v tomto ohledu. Nejstriktnějším modelem v rámci tohoto systému je tzv. vázaný či závazný mandát (*binding mandate*) znamenající, že parlament ministrovi před jednáním Rady musí mandát formálně posvětit či udělit. Ten by se následně neměl od jeho obsahu odchýlit, zejména pak, co se týče hlasování.¹³² Vázaný mandát nalezneme typicky zakotven v Dánsku, kde má parlament vůči vládě v evropských záležitostech obecně velmi silné postavení.

Mandátový systém se uplatňuje nejen ve vztahu k jednáním Rady na úrovni ministrů, ale také ve vztahu k jednáním Evropské rady, kdy vedoucí představitelé členských států, či jimi pověření zástupci, předstupují pravidelně před členy národních parlamentů, aby je informovali o pozicích, jež na konkrétním zasedání hodlají zastávat. Vzhledem k tomu, že Evropská rada není toliko spolunormotvůrcem, ale spíše politickým a strategickým orgánem EU, mívá toto jednání víceméně spíše informativní či konzultační povahu. Význam tohoto způsobu kontroly nicméně nelze podceňovat s ohledem na to, že z výsledků jednání Evropské rady následně ve své činnosti vychází Rada i Evropská komise (k tomuto viz ještě dále).

Většina platných vnitrostátních právních úprav pracuje s prvky obou popsaných systémů a přizpůsobuje si je svým podmínkám a možnostem. Souvisí to mimo jiné s vývojem unijního přístupu v tomto ohledu, tj. například s přistoupením k přímému postupování dokumentů a informování ze strany orgánů EU či s postupným zaměřením pozornosti také na předlegislativní fázi v souvislosti se zavedením mechanismu politického dialogu či mechanismu pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity. Některé parlamenty s původně čistě mandátovými systémy na základě toho začaly přikládat váhu rovněž projednávání dokumentů EU v počátku legislativního procesu, čímž se uplatňování obou systémů začalo přirozeně prolínat.

¹³² Tamtéž, s. 130

Postupy uplatňované jednotlivými národními parlamenty tak rovněž bývají mnohdy odlišné od formálně přijatých pravidel. Kromě již zmíněných důvodů je tomu tak také proto, že příslušné právní úpravy byly povětšinou přijímány v souvislosti se vstupem daného státu do EU, kdy parlamenty teprve přizpůsobovaly své vnitřní uspořádání a nastavení procesů těmto pro ně zcela novým úkolům. Často se přitom inspirovaly v ostatních členských státech. Až uvedení daných postupů do praxe ukázalo jejich funkčnost. Na základě toho si parlamenty postupně vyvinuly metodiku, jak příslušných pravomocí ve vztahu k vládě využívat. Některé pravomoci tak mohou mít formálně zakotveny ve svých právních rádech, ale prakticky jich nevyužívají, případně je uplatňují jiným způsobem, než předpokládá příslušná právní úprava.

Existují pak také parlamenty, jejichž postupy jsou nastaveny zcela autonomně a nelze je podřadit ani pod jeden z výše popsaných systémů. Kontrola vlády zde většinou neprobíhá systematicky, ale spíše méně formální cestou formou *ad hoc* politických debat. Děje se tak zpravidla v případě iniciativ zásadnějšího politického významu, na něž upozorní výbor pro evropské záležitosti, který aktivity na úrovni EU průběžně sleduje.

2.4.3. Informování o výsledcích zasedání Rady a Evropské rady

Jak bylo naznačeno výše, pro řadu národních parlamentů končí jejich formální role v praxi projednáním návrhu legislativního aktu v rané fázi legislativního procesu, případně přijetím obecného přístupu Rady k dané iniciativě. Pro některé z nich však může končit až podáním konečné zprávy vlády o průběhu vyjednávání do okamžiku přijetí konkrétního legislativního aktu.¹³³ Jedná se o projev *ex post* kontroly vlády, v jejímž rámci parlamenty zjišťují, nakolik se jejich požadavky podařilo promítnout do celkového výsledku jednání, resp. nakolik vláda o jejich prosazování skutečně usilovala. Její podstatou je podání informace o průběhu a výsledcích zasedání Rady, včetně případného vysvětlení postojů, které zde příslušný vládní zástupce prosazoval. Kontrola probíhá většinou průběžně, v návaznosti na proběhlá jednání Rady, případně *ad hoc* dle témat, která jsou pro příslušnou parlamentní komoru prioritní.

Následná informační povinnost vlády nemusí být nutně provázána pouze s mandátovým systémem. Bývá zakotvena i v právních rádech, kde převažuje dokumentový systém, protože i tyto parlamentní komory pochopitelně chtějí vědět, zda vláda jejich názor respektuje, a jakým způsobem se projednání příslušného návrhu vyvíjí. Neznamená to však, že by se zástupce vlády po jednání Rady musel nutně pokaždé osobně dostavit před členy parlamentu a vysvětlovat jim svůj postup. Tato povinnost může být splněna i písemně, formou vypracování speciální zprávy pro

¹³³ COSAC: 8th Bi-annual Report on EU Procedures and Practices, October 2007. Online: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> [15. 3. 2020].

parlament či například zpřístupněním zápisu z jednání. Jeho osobní přítomnost pak může být zástupci příslušné komory iniciována, požadují-li podrobnější informace či vysvětlení. Existují nicméně i parlamenty, kde následná jednání se zástupci vlády probíhají systematicky. Míra otevřenosti vlády se liší stát od státu. Nizozemský parlament například dlouhodobě poukazuje na nedostatek informací ze strany vlády, resp. jejich obtížnou ověřitelnost vzhledem k netransparentnosti jednání Rady a jejích pracovních orgánů.¹³⁴

Informační povinnost vůči členům parlamentu se netýká pouze průběhu jednání Rady, ale také Evropské rady. V některých parlamentech bývá realizována již ve fázi před samotným summitem, formou projednání mandátu a navrhovaných závěrů. Jak bylo konstatováno již výše, projednávání mívá v tomto případě zpravidla nanejvýš konzultační povahu, což je dáno mimo jiné velmi napjatým časovým rámcem pro vznik mandátu, který se odvíjí od předložení návrhu závěrů, ale například také odlišnou povahou vztahu hlav některých členských států vůči svým parlamentům, resp. jejich jednotlivým komorám.¹³⁵ S ohledem na strategický význam témat, kterými se Evropská rada zabývá, tak bývá v řadě z nich kladen důraz také na ex post kontrolu, jejímž smyslem je zajistit, aby byli členové parlamentu informováni o přijatých rozhodnutích, jež budou mít vliv na další činnost Rady a především Evropské komise. O těchto výstupech pak některé parlamenty vedou rozpravu, která by měla formovat postoj vlády k následným krokům podnikaným na jejich základě.

Konference COSAC se zabývala projednáváním témat a výsledků Evropské rady ze strany národních parlamentů v rámci své pololetní zprávy z května 2013.¹³⁶ Ve stejném roce vznikla k tomuto tématu také rozsáhlá studie Evropského parlamentu.¹³⁷ Z provedených průzkumů vyplynulo, že ve většině zemí je tento druh parlamentní kontroly formálně zakotven. Zhruba čtvrtina komor projednává závěry Evropské rady v rámci pléna, a to spíše následně, s ohledem na již zmíněný omezený časový prostor před jejím jednáním. Jak uvádí J. Grinc¹³⁸, témata Evropské rady jsou pro plenární debaty ideální, s ohledem na jejich převážně politický charakter, aktuálnost i závažnost. Není-li zapojeno plénum, probíhá informování většinou

¹³⁴ Viz např. jeho nedávnou iniciativu v rámci konference COSAC: Paper from the Dutch delegation on EU transparency to be presented at the COSAC panel “Bringing Europe closer to its citizens”, November 2017. Online: <http://www.cosac.eu/58-estonia-2017/lviii-cosac-26-28-november-2017-tallinn/> [12. 3. 2020]. K tomuto tématu podrobněji viz kapitolu 3.3.1.

¹³⁵ Grinc 2015, s. 159-160.

¹³⁶ COSAC: 19th Bi-annual Report on EU Procedures and Practices, May 2013. Online: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> [16. 3. 2020].

¹³⁷ European Parliament, DG IPOL: *Study on Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. PE 474.392, January 2013. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET\(2013\)474392_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET(2013)474392_EN.pdf) [16. 3. 2020].

¹³⁸ Grinc 2015, s. 160.

prostřednictvím výborů pro evropské záležitosti. Vzhledem k jejich větší operativnosti je v tomto případě častější projednávání mandátů před Evropskou radou, které může být v některých členských státech doplněno také následnou informační povinností. V některých parlamentech se jedná o systematickou záležitost, jinde probíhají jednání *ad hoc* na vyžádání parlamentu k vybraným tématům. V řadě parlamentních komor se projednávání osobně účastní přímo premiér či hlava členského státu. Častější je to pak pochopitelně v případech, kde je vůči nim dán vztah odpovědnosti, tedy typicky v případě premiéra, jehož vláda stojí na důvěře dané komory. Od vzájemného vztahu se pak odvíjí rovněž míra zohledňování stanoviska parlamentu. Platí zároveň, že parlamenty s obecně silnějším postavením vůči vládě v evropských záležitostech mívají silnější postavení i v tomto ohledu. Jde především o severské a pobaltské parlamenty s převažujícím mandátovým systémem. Kromě projednávání témat a výsledků Evropské rady může informování probíhat i čistě písemnou formou, tedy například zasíláním programu jednání, pozičních a strategických dokumentů, zpráv o průběhu a výsledcích zasedání atd. Řada vlád zpřístupnila za tímto účelem parlamentům své interní elektronické databáze, kde se mohou ke zmíněným dokumentům a informacím prostřednictvím svého odborného zázemí snadno dostat. Jejich informační povinnost vůči parlamentu je tak naplňována právě touto cestou. Podobná otevřenost však v žádném případě není samozřejmostí a neděje se tak zdaleka ve všech zemích.¹³⁹

2.4.4. Projednávání personálních nominací do orgánů EU

Specifickým případem kontroly vlády v evropských záležitostech je zapojení národních parlamentů do výběru kandidátů za členský stát na některé pozice v orgánech EU. Jedná se v prvé řadě o post evropského komisaře, ale také soudců Soudního dvora a Tribunálu, generálních advokátů, členů Účetního dvora, zástupců v řídicích orgánech Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj, příp. zástupců v poradních výborech EU. Unijní právo stanoví následný postup jmenování, eventuálně základní podmínky pro výkon dané funkce. Způsob výběru kandidátů je nicméně ponechán zcela v režii členských států. Některé z nich počítají s účastí národních parlamentů, jež může spočívat v informační povinnosti vlády o průběhu a výsledku výběrového řízení, povinné konzultaci či dokonce v podmínce souhlasu s navrženým kandidátem. Intenzita zapojení se pak může lišit podle pozice, o niž se jedná. Zpravidla se rovněž týká pouze dolních komor parlamentů, což přirozeně vyplývá z jejich vztahu vůči vládě.

Podíváme-li se například na prvně zmiňované nominace komisařů za jednotlivé členské státy, v polovině z nich nehraje národní parlament v tomto procesu žádnou roli. Je-li nějakým

¹³⁹ Například v České republice se tento systém velmi osvědčil. Zachování důvěrné povahy zpřístupňovaných dokumentů je samozřejmě základním předpokladem.

způsobem zapojen, obvykle je to formou slyšení vybraného kandidáta v příslušném výboru, jež je v podstatě klasickým projevem parlamentní kontroly vlády. Slyšení jsou organizována například v bulharském, dánském, estonském, italském, lotyšském, maďarském, rumunském, řeckém či španělském parlamentu (v posledním případě bez opory v zákoně). Jiné parlamenty jsou pak zapojeny ve formě projednání nominace, případně povinné konzultace. To znamená, že k návrhu vlády přijímají stanovisko, které má však pro ni čistě politickou závaznost. Příkladem tohoto přístupu jsou parlamenty Chorvatska, Polska či Slovinska. Zařadit lze pod tuto skupinu rovněž český přístup s tím, že jednací řád Poslanecké sněmovny nepředpokládá výslovně přijetí stanoviska.¹⁴⁰ Nominace však musí být před učiněním konečného rozhodnutí vládou „projednána“ příslušným sněmovním výborem.¹⁴¹ Nejsilnější postavení v tomto ohledu mají parlamenty Rakouska a Litvy, jež musí s navrženým kandidátem souhlasit.¹⁴²

2.5. Změny primárního práva EU a evolutivní klauzule

Důležitou oblast zapojení národních parlamentů, ač v praxi ne tak často frekventovanou, představují změny unijního primárního práva. Ty mohou být dle čl. 48 SEU provedeny jednak řádnou cestou, ale také s využitím zjednodušeného postupu. Kromě něj pak Lisabonská smlouva obsahuje také některá další flexibilní ustanovení (tzv. evolutivní klauzule), na jejichž základě lze učinit dílčí procesní či materiální změny Smluv, bez nutnosti využití klasického postupu.¹⁴³

Zakotvení zmíněných alternativ pochopitelně znamenalo určité oslabení národních parlamentů, které tak v podstatě přicházejí o možnost přímo ovlivnit vlastní podobu přijímaných změn. Z tohoto důvodu byly v řadě členských zemí zavedeny ústavní pojistky, které jejich zapojení naopak posilují, pokud jde o kontrolu svých vlád v uvedených případech. Jejich povaha je různá. Jak uvádí L. Pítrová¹⁴⁴, vždy je třeba vzít v úvahu konkrétní účinky jednotlivých evolutivních klauzulí. Akty přijaté na jejich základě totiž nemusí nutně znamenat uzavření mezinárodní smlouvy se všemi právními důsledky, které pro tento nástroj vyplývají z ústavního pořádku dané země. Role národních parlamentů se tak bude v jednotlivých případech lišit, a to nejen podle zemí, ale i právě podle postupu, k jehož využití bude přistoupeno.

Následující text bude zaměřen na představení těchto, pro národní parlamenty stále relativně nových postupů. Jeho cílem není podání vyčerpávajícího přehledu o právních úpravách

¹⁴⁰ § 109c jednacího řádu PS PČR. Senát PČR do projednávání nominací nijak zapojen není.

¹⁴¹ K průběhu a účinkům projednání nominace v kontextu české právní úpravy podrobněji viz Kavěna, Tetourová 2014, s. 157-164.

¹⁴² Vyplývá z průzkumu učiněného k tomuto tématu v rámci sítě stálých zástupců národních parlamentů v Bruselu v květnu 2019.

¹⁴³ Pítrová 2014, s. 25.

¹⁴⁴ Tamtéž, s. 35.

v jednotlivých členských státech, ale spíše dokreslení celkového obrazu týkajícího se aktuální role národních parlamentů z hlediska práva EU.

2.5.1. Řádný postup pro přijímání změn a role konventu

Tento postup je upraven v čl. 48 odst. 2 až 5 SEU. Změnu Smluv podle něj může navrhnout vláda kteréhokoli členského státu, Evropský parlament nebo Komise. Návrhy se předkládají Radě, která se k nim v této fázi nijak nevyjadřuje a předává je Evropské radě. Úprava přijatá Lisabonskou smlouvou pak nově vyžaduje také jejich oznámení národním parlamentům. Následují tři možné scénáře dalšího vývoje, a sice odmítnutí navržených změn, či jejich další projednávání s pomocí konventu, nebo bez něj.

Evropská rada musí v první řadě návrh změn předložit ke konzultaci Evropskému parlamentu a Komisi, případně Evropské centrální bance, jedná-li se o institucionální změny v měnové oblasti. Jakmile se tyto orgány usnesou na svých stanoviscích, rozhodne s přihlédnutím k nim o předběžné podpoře navrhovaných změn, nebo o jejich odmítnutí. Názory Evropského parlamentu a Komise přitom není vázána. K rozhodnutí je zapotřebí prosté většiny hlasů. Kladné rozhodnutí pak doprovází rovněž usnesení o případném svolání konventu za účelem jejich dalšího posouzení. Ten se může Evropská rada rozhodnout také nesvolat. Potřebuje k tomu však souhlas Evropského parlamentu. Konvent by měl být svolán vždy, jedná-li se o změny rozsáhlejšího charakteru. Toto kritérium však není Smlouvami nijak specifikováno. Bude tedy záležet na posouzení Evropskou radou či právě Evropským parlamentem v rámci své pravomoci vyslovit nesouhlas.

Úkolem konventu (*convention*) by mělo být přezkoumání navrhovaných změn a přijetí doporučení pro konferenci zástupců vlád členských států, neboli tzv. mezivládní konferenci (*Intergovernmental Conference, IGC*), která by se následně měla dohodnout na jejich konkrétní podobě. Jedná se o speciální těleso skládající se ze zástupců národních parlamentů, hlav nebo předsedů vlád členských zemí, zástupců Evropského parlamentu a zástupců Komise. Smlouvy blíže neupravují, v jakém poměru jsou zde vyjmenované orgány zastoupeny.

Ohlédneme-li se do minulosti, obdobný orgán se prozatím sešel dvakrát, a sice v letech 1999-2000 za účelem přijetí Listiny základních práv Evropské unie a následně v letech 2002-2003 za účelem vzniku reformní Smlouvy o Ústavě pro Evropu. V posledně zmíněném případě bylo složení konventu konkretizováno v rámci tzv. Laekenské deklarace, jejímž prostřednictvím v roce 2001 vrcholní představitelé členských států rozhodli o jeho svolání a na základě předchozí

konzultace Evropského parlamentu vymezili bližší parametry jeho fungování.¹⁴⁵ Na rozdíl od současné právní úpravy se jeho zasedání neúčastnili předsedové vlád a hlavy členských států, ale pouze pověřeni zástupci vlád obecně. S ohledem na stanovený cíl byl velký důraz kladen na intenzivní zapojení volených zástupců Evropského parlamentu i národních parlamentů, včetně politické vyváženosti.¹⁴⁶ Bylo dohodnuto, že každý členský stát nominuje jednu osobu reprezentující vládu a dvě osoby reprezentující parlament. Evropský parlament byl zastoupen 16 poslanci a Evropská komise měla nárok nominovat dva zástupce. Kromě nich se zasedání konventu účastnili také zástupci 13 zemí s kandidátským statutem pro vstup do EU, a to ve stejném poměru, jako v případě členských států. Ti byli oproti plnohodnotným členům v mírné nevýhodě, protože nemohli zabránit konsensu, kterým konvent formálně přijímal svá rozhodnutí. Všichni zmínění členové měli určené své náhradníky, kteří se na veškerých aktivitách konventu podíleli prakticky stejnou měrou. Zasedání se dále účastnili pozorovatelé zastupující poradní výbory EU, sociální partnery či Evropského veřejného ochránce práv a konzultována byla rovněž občanská společnost.¹⁴⁷ Kromě plenárního zasedání probíhala jeho jednání také v menších formátech pracovních skupin a diskusních kroužků ke konkrétním tématům.¹⁴⁸ Jedna z pracovních skupin byla zaměřena specificky na roli národních parlamentů v rámci budoucího uspořádání EU.¹⁴⁹ Jednalo se tak o do té doby naprosto nevídaný a unikátní projekt s velmi širokým a komplexním záběrem. V jeho období by mohly vyústit i diskuse v rámci konference o budoucnosti Evropy iniciované v nedávné době předsedkyní Evropské komise Ursulou von der Leyen.¹⁵⁰

Z uvedeného lze vyvodit, že smyslem činnosti konventu je navržené změny detailněji prodiskutovat a vypracovat doporučení ohledně jejich pojetí. Dle J. Syllové¹⁵¹ přitom konvent není vázán jejich původním rozsahem. Smlouvy samotné k této otázce mlčí. Jak již bylo naznačeno výše, na doporučeních se jeho členové musí shodnout konsensuálně, což je vzhledem k odlišným zájmům, jež jednotliví zástupci reprezentují, samo o sobě poměrně výzvou. Doporučení konventu mají sloužit jako východisko pro práci konference zástupců vlád členských států, jejímž úkolem

¹⁴⁵ European Council: Laeken Declaration on the Future of the European Union. Annex 1 to the Presidency Conclusions, 14-15 December 2001. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf> [23. 3. 2020].

¹⁴⁶ Odlišně popisuje realitu menšinové stanovisko obsažené v příloze III závěrečné zprávy konventu z 18. července 2003, které označuje aplikované pracovní a rozhodovací postupy za nedemokratické. Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council, CONV 851/03. Online: <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/cv00851.en03.pdf> [23. 3. 2020].

¹⁴⁷ Ke konkrétnímu složení viz přílohu I závěrečné zprávy konventu z 18. července 2003, tamtéž.

¹⁴⁸ K jejich přehledu viz přílohu II závěrečné zprávy konventu z 18. července 2003, tamtéž.

¹⁴⁹ K jejím výstupům viz závěrečnou zprávu skupiny z 22. října 2002. Final report of Working Group IV on the role of national parliaments, CONV 353/02. Online: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00353.en02.pdf> [23. 3. 2020].

¹⁵⁰ Viz kapitulu 4.5.

¹⁵¹ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 175.

je vypracovat znění změny Smluv nebo jejich protokolů, tedy v tomto případě návrh mezinárodní smlouvy.

Není-li konvent svolán, vymezí dle čl. 48 odst. 3 SEU mandát pro mezivládní konferenci sama Evropská rada. Jeho předmětem by mělo být stanovení určitého rámce a cílů navrhovaných změn¹⁵², tedy v podstatě to, co vyplývá i z činnosti konventu. Z hlediska národních parlamentů znamená druhá zmíněná možnost pochopitelně omezení jejich přímého vlivu na konkrétní podobu finálního řešení, a tedy nikoli preferovanou variantu. Do celého procesu mohou nicméně vstupovat alespoň prostřednictvím kontroly svých vlád, což platí i pro následnou fázi.

Konferenci zástupců vlád členských států svolává předseda Rady. Nominace konkrétních osob je na uvážení každé země. Konference není doporučeními konventu nijak vázána, ačkoli jak uvádí J. Grinc¹⁵³, není zřejmě důvod, aby je nerespektovala vzhledem k tomu, že jsou v něm členové vlád členských států rovněž zastoupeni, a tudíž se podíleli na jejich formulaci. Navržené znění novelizace Smluv by mělo být v konečném důsledku jednomyslně potvrzeno ze strany hlav a předsedů vlád členských států.

Změny primárního práva přijaté tímto postupem vyžadují podle čl. 48 odst. 4 SEU ke své platnosti následnou ratifikaci všemi členskými státy. Konkrétní požadavky se odvíjí od ústavního systému dané země, nicméně spočívají-li změny v přenosu nových pravomocí na Unii, předpokládá tento proces zpravidla vyslovení souhlasu ze strany národních parlamentů, případně v rámci referenda¹⁵⁴, tedy stejný způsob, jakým byla ratifikována například Lisabonská smlouva. Také z tohoto důvodu může být jedině ku prospěchu věci vést o zamýšlených změnách od počátku otevřenou debatu, pravidelně informovat o jejich výstupech a pracovat se stanovisky národních parlamentů, aby mohlo být případně předejito následnému neúspěchu či komplikacím v rámci ratifikačního procesu, jako jsme tomu již mohli být několikrát svědky v minulosti.

2.5.2. Zjednodušený postup pro přijímání změn

Tento postup je upraven v čl. 48 odst. 6 SEU. Jeho podstata spočívá v tom, že pro změnu určitých ustanovení SFEU může Evropská rada využít pružnějšího způsobu, bez nutnosti svolání konventu i mezivládní konference. O změně rozhoduje sama, a to jednomyslně po konzultaci Evropského parlamentu a Komise, případně Evropské centrální banky. Návrhy se v tomto případě podávají Evropské radě napřímo. Smlouvy zde neupravují výslovně povinnost informovat národní

¹⁵² Tamtéž, s. 174.

¹⁵³ Grinc 2015, s. 130.

¹⁵⁴ Viz např. Zbiral 2013, s. 35-64.

parlamenty, ačkoli v praxi by se tak mělo dít prostřednictvím vlád členských států, v jejichž zájmu je to minimálně s ohledem na následný schvalovací proces.

Daného způsobu může být využito výhradně pro změnu ustanovení části třetí SFEU (čl. 26 až 197), tedy části upravující vnitřní politiky a činnost Unie, jež představují hlavní podstatu jejich aktivit. Platí zároveň, že změna nesmí spočívat v rozšíření pravomocí EU, pro něž by muselo být využito klasického postupu popsaného výše. Zjednodušené metody však může být využito k opačnému záměru, tedy k navrácení pravomocí členským státům, ale například také ke změnám rozhodovací procedury, cílů příslušné unijní politiky či ke změnám technického rázu.¹⁵⁵ V případě pochybností o přenosu nových pravomocí by se k věci musel vyjádřit Soudní dvůr EU.

Pro svůj vstup v platnost vyžadují rozhodnutí přijatá na základě čl. 48 odst. 6 SEU „schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.“ Ve srovnání s řádným postupem tak v tomto případě není výslovně vyžadována ratifikace a je ponecháno na členských státech samotných, jakým způsobem „schválení“ realizují. To však neznamená, že by nemohly aplikovat shodný postup, jako v případě ratifikace změn přijímaných klasickým postupem. Postačí však i potvrzení jiným způsobem.¹⁵⁶ Lze dovozovat, že tento postup má umožnit státům, které rozlišují mezi mezinárodními smlouvami, kterými se přenášejí pravomoci na mezinárodní organizaci, a ostatními mezinárodními smlouvami, aby mohly aplikovat mírnější schvalovací proceduru.¹⁵⁷ Zároveň ale členským zemím nijak nebrání nastavit si pro vyjádření svého souhlasu zcela odlišné podmínky.

Jak bylo naznačeno již v úvodu, z hlediska národních parlamentů dochází v případě tohoto postupu k oslabení jejich vlivu na celkový výsledek (ne nutně fakticky, ale zcela jistě formálně), které vzhledem k absenci konventu nedisponují žádnými nástroji, jak se do diskuse o konkrétní podobě přijímaných změn napřímo zapojit. Mohou však za tímto účelem působit alespoň na své vlády. S jejich přímou účastí se pak počítá v rámci následné schvalovací procedury.

Unikátní je v tomto ohledu česká právní úprava, která souhlasem obou komor parlamentu podmiňuje již samotné učinění rozhodnutí v rámci Evropské rady. Jedná se o institut předchozího souhlasu. Bez jeho udělení parlamentem nemůže zástupce ČR ve stanovených případech vyslovit na úrovni Rady podporu navrhovanému opatření (viz také dále).¹⁵⁸ Rozhodnutí přijaté podle čl. 48 odst. 6 SEU je pak parlamentem schvalováno rovněž následně, a to postupem pro uzavírání

¹⁵⁵ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 174; Grinc 2015, s. 132.

¹⁵⁶ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 178; Syllová 2014, s. 136.

¹⁵⁷ Grinc 2015, s. 132.

¹⁵⁸ § 109i písm. b) jednacího řádu PS PČR a § 119k písm. b) jednacího řádu Senátu PČR. Následné schvalování rozhodnutí přijatého Evropskou radou je pak upraveno v § 109i písm. b) jednacího řádu PS PČR a v § 119o jednacího řádu Senátu PČR. V obou případech se použije procedura pro schvalování mezinárodních smluv.

mezinárodních smluv. Jak shrnuje J. Grinc¹⁵⁹, z hlediska demokratické kontroly jsou tak v tomto případě formálně stanoveny ještě přísnější požadavky, než u klasického postupu pro změnu Smluv. Důvodem je zřejmě benevolentnější unijní právní úprava v případě evolutivních klauzulí popsaných dále, kvůli nimž byla tato úprava v první řadě přijímána, aby parlamentní komory neztratily kontrolu nad některými zásadními rozhodnutími v oblasti změn primárního práva. Požadavek předchozího souhlasu se pak jednotně zavedl na veškeré flexibilní postupy pro změnu Smluv, tedy i tam, kde právo EU samo předpokládá určité kontrolní mechanismy ze strany národních parlamentů.

2.5.3. Obecné přechodové klauzule

Další zjednodušení postupů pro přijímání změn primárního práva EU přináší čl. 48 SEU v rámci odst. 7, který obsahuje tzv. přechodové klauzule, neboli pasarely (*passerelle clauses*), na jejichž základě lze poměrně flexibilním způsobem činit změny procedurálního charakteru. Zmíněné ustanovení upravuje dvě obecné pasarely umožňující změnu rozhodovacích postupů stanovených Smlouvami.

Jedná se o umožnění přechodu od jednomyslného rozhodování Rady k přijímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou (týká se celé SFEU a hlavy V SEU, s výjimkou veškerých rozhodnutí dotýkajících se vojenství nebo obrany) a přechodu od zvláštního legislativního postupu k legislativnímu postupu řádnému (týká se celé SFEU) tam, kde jsou tyto postupy běžně vyžadovány Smlouvami. Čl. 353 SFEU pak upravuje několik specifických výjimek z použití těchto pasarel v rámci SFEU z nejrůznějších důvodů. O obou krocích rozhoduje Evropská rada se souhlasem Evropského parlamentu, který se usnází většinou hlasů všech svých členů. V případě Evropské rady je pak vyžadována jednomyslnost.

Zmíněné ustanovení předpokládá, že by s danou iniciativou měla přijít sama Evropská rada. Stane-li se tak, musí být oznámena národním parlamentům (viz rovněž čl. 6 protokolu č. 1), jež mají možnost příslušné rozhodnutí do 6 měsíců od obdržení této informace zablokovat. Není-li v této lhůtě z jejich strany vyjádřeno nesouhlasné stanovisko, může Evropská rada dále jednat. Způsob a postup pro vyjádření nesouhlasu jménem příslušné parlamentní komory je ponechán na vnitrostátní právní úpravě.¹⁶⁰ Některými autory bývá toto privilegium národních parlamentů označováno za tzv. červenou kartu. Uvedené spojení se nicméně v současnosti častěji používá také

¹⁵⁹ Grinc 2015, s. 133.

¹⁶⁰ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 180.

v jiném smyslu, v kontextu debat o budoucnosti Evropy a možného posílení role národních parlamentů umožněním zablokování sekundární unijní legislativy za určitých podmínek.¹⁶¹

Přímé zapojení národních parlamentů již v rané fázi zde v podstatě kompenzuje následný schvalovací mechanismus, který byl popsán v rámci předchozích dvou způsobů přijímání změn primárního práva EU. U využití přechodových klauzulí podmínka následného schválení ze zřejmých důvodů chybí.

S ohledem na to přistoupily některé členské státy navíc k přijetí dalších pojistek na národní úrovni spočívajících například v povinném projednání předmětné iniciativy Evropské rady vnitrostátním parlamentem, nebo dokonce v nutnosti jejího předchozího schválení před konečným hlasováním v Evropské radě. Zástupci takových členských států pak musí uplatnit parlamentní výhradu, což v praxi znamená, že před ukončením projednávání ve vnitrostátním parlamentu, resp. bez vyslovení souhlasu s navrhovaným krokem, nemohou jménem své země hlasovat pro jeho podporu. Vzhledem k tomu, že je pro přijetí daného opatření vyžadována jednomyslnost, která nepřipouští konstruktivní absenci, mohlo by být příslušné rozhodnutí Evropské rady tímto způsobem *de facto* i zablokováno. Jako příklad této praxe lze opět uvést českou právní úpravu, která pro vyslovení podpory svým zástupcem na úrovni Evropské rady vyžaduje předchozí souhlas obou komor parlamentu.¹⁶² Podobně přísně koncipovanou právní úpravu má ale například také Dánsko, Irsko, Polsko, Německo či Rakousko.¹⁶³

Shrneme-li tedy celkově postavení národních parlamentů v případě využití obecných pasarel, pro všechny platí možnost vyjádření nesouhlasu s navrhovaným opatřením ve stanovené šestiměsíční lhůtě od jeho oznámení podle z čl. 48 odst. 7 SEU (právo veta). Některé z nich pak mohou navíc působit na výsledek celého procesu prostřednictvím svých vlád, a to na základě specifické vnitrostátní úpravy, která omezuje jednání zástupce příslušné země v Evropské radě podmínkou projednání věci vnitrostátním parlamentem či požadavkem na vyslovení předchozího souhlasu v nejrůznějších formách. Pokud je vyslovení předchozího souhlasu v uvedené šestiměsíční lhůtě zamítnuto, může to být zároveň považováno za vyjádření nesouhlasu podle čl. 48 odst. 7 SEU, tedy za uplatnění práva veta. Aby mělo rozhodnutí parlamentu tento účinek, musí být formálně oznámeno orgánům EU. Příkladem tohoto přístupu je opět česká právní úprava.¹⁶⁴ Některé členské státy pak oproti tomu pracují pouze s právem veta zakotveným unijním

¹⁶¹ Viz kapitulu 4.2.

¹⁶² § 109i písm. c) jednacího řádu PS PČR a § 119m písm. a) jednacího řádu Senátu PČR.

¹⁶³ Viz např. European Parliament, DG IPOL: *Study on Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. PE 474.392, January 2013.

¹⁶⁴ § 109k odst. 4 jednacího řádu PS PČR a § 119n odst. 4 jednacího řádu Senátu PČR.

právem, kdy jen stanoví způsob projednání na vnitrostátní úrovni, aby mohlo být případně včas uplatněno.¹⁶⁵

2.5.4. Zvláštní přechodové klauzule

Kromě výše popsaných dvou obecných přechodových klauzulí upravují Smlouvy také další pasarely, které se uplatní ve specifických případech při splnění uvedených kritérií. Tato ustanovení se ve srovnání s obecnými pasarely vyznačují ještě větší flexibilitou, kdy předmětné rozhodnutí Evropské rady, případně Rady nemusí být, až na některé výjimky, s nikým potvrzováno ani konzultováno, nevyžaduje-li to vnitrostátní právní úprava.

V případě SEU se jedná o čl. 31 odst. 3 týkající se rozhodování v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, který za určitých podmínek umožňuje přechod od jednomyslného rozhodování Rady k rozhodování kvalifikovanou většinou. Na tomto kroku se musí z vlastní iniciativy jednomyslně usnést Evropská rada. Vyňata jsou opět rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.

Další zvláštní pasarely pak najdeme ve SFEU. Konkrétně jde o oblast justiční spolupráce v občanských věcech, kde je v čl. 81 odst. 3 SFEU umožněn ohledně některých aspektů rodinného práva s mezinárodním prvkem přechod od zvláštního legislativního postupu k legislativnímu postupu řádnému. O tomto opatření rozhoduje na návrh Komise Rada, a to jednomyslně po konzultaci Evropského parlamentu. Záměr musí být rovněž předem oznámen národním parlamentům, které s ním mohou ve lhůtě šesti měsíců vyslovit svůj nesouhlas. Nevyjádří-li se v této době, může Rada dále konat.

Přechod od zvláštního legislativního postupu k řádnému umožňují dále čl. 153 odst. 2 SFEU týkající se oblasti sociální politiky, konkrétně pracovněprávní a sociální ochrany pracovníků, a čl. 192 odst. 2 SFEU týkající se oblasti životního prostředí. V obou zmíněných případech rozhoduje o tomto kroku jednomyslně Rada po konzultaci Evropského parlamentu, případně i Hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů. Ve srovnání s výše popsanou oblastí rodinného práva s mezinárodním prvkem zde však chybí upravena možnost národních parlamentů tento krok zablokovat.

Další pasarela se týká finanční oblasti. Její podstatou je umožnění přechodu od požadavku jednomyslného hlasování v Radě k hlasování kvalifikovanou většinou. Jedná se o čl. 312 odst. 2 SFEU, který připouští tento krok v případě přijímání víceletého finančního rámce EU. O změně

¹⁶⁵ Například Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Litva, Maďarsko, Slovinsko či Švédsko. Podrobněji viz Grinc 2015, s. 135-138.

musí jednomyslně rozhodnout Evropská rada. Se zapojením národních parlamentů se v tomto případě opět nepočítá. Nijak zapojen není tentokrát ani Evropský parlament.

Poslední zvláštní přechodová klauzule se týká oblasti posílené spolupráce, v jejímž rámci je státům, které se jí účastní, umožněno jednomyslně rozhodnout o přechodu na rozhodování kvalifikovanou většinou (čl. 333 odst. 1 SFEU), případně o přechodu ze zvláštního legislativního postupu na legislativní postup řádný (čl. 333 odst. 2 SFEU). V druhém zmíněném případě rozhoduje Rada po konzultaci Evropského parlamentu. Vyloučena jsou rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.

Z hlediska role národních parlamentů lze shrnout, že unijní právní úprava zvláštních přechodových klauzulí předpokládá jejich přímé zapojení v podstatě pouze u rozhodnutí ve věcech rodinného práva s mezinárodním prvkem, pravděpodobně z důvodu citlivosti dané oblasti. Ostatní klauzule již s možností veta ze strany národních parlamentů nepočítají, a v některých případech není nijak zapojen ani Evropský parlament. Stejně jako u obecných přechodových klauzulí zde rovněž neprobíhá žádný následný schvalovací proces. I v těchto případech tedy některé členské státy přistoupily k zakotvení pojistek na vnitrostátní úrovni spočívajících v posílené parlamentní kontrole vlády v tomto ohledu. Řada z nich postupovala cestou předchozího souhlasu popsaného výše, pro jehož vyslovení stanovila různé podmínky. Kromě České republiky, která jej aplikuje na všechny flexibilní způsoby změny Smluv¹⁶⁶, lze pro oblast zvláštních přechodových klauzulí zmínit například Irsko, Německo či Polsko.

2.5.5. Doložka flexibility

Dalším významným příkladem evolutivního ustanovení, který se v primárním právu EU v různé podobě vyskytuje již od přijetí Jednotného evropského aktu, je tzv. doložka flexibility, aktuálně upravená v čl. 352 SFEU. Tento článek umožňuje *ad hoc* rozšíření pravomocí EU, „ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci.“ Této možnosti nelze využít pro harmonizaci právních předpisů členských států tam, kde to Smlouvy výslovně vylučují. Stejně tak je jeho použití vyloučeno v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Príslušné návrhy předkládá Komise. Rada se na nich musí shodnout jednomyslně, se souhlasem Evropského parlamentu. Co se týče zapojení národních parlamentů, čl. 352 SFEU ve

¹⁶⁶ § 109i jednacího řádu PS PČR a §§ 119k a 119m jednacího řádu Senátu PČR.

svém odst. 2 pouze stanoví, že na návrhy na něm založené musí Komise s ohledem na postup pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity parlamenty speciálně upozornit.

L. Pítrová¹⁶⁷ označuje tento článek za „jedno z nejdynamičtějších ustanovení Lisabonské smlouvy pro další rozvoj unijní legislativy.“ Upozorňuje však zároveň na jeho limity vyplývající rovněž z judikatury Soudního dvora EU¹⁶⁸, podle níž nemůže „sloužit jako základ pro přijetí ustanovení, která by ve svých důsledcích v podstatě vedla ke změně Smlouvy bez postupu, který Smlouva za tímto účelem stanoví.“¹⁶⁹ To ostatně konstatuje také prohlášení č. 42 přijaté mezivládní konferencí v rámci příprav návrhu Lisabonské smlouvy.¹⁷⁰ Jeho uplatnění je možné tedy pouze za předpokladu, že ve Smlouvách chybí zakotvená pravomoc pro realizaci výslovně zde stanovených cílů.¹⁷¹ Čl. 352 SFEU má pomoci tuto mezeru překlenout tím, že poslouží jako právní základ pro Komisi, nastane-li taková situace. K tomu by mělo pochopitelně docházet spíše výjimečně, není-li jiné cesty. Opatření by pak nemělo jít nad rámec toho, co je skutečně nezbytné a přiměřené k dosažení daného cíle. Jinými slovy by mělo být v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality.

Využití doložky flexibility je vzhledem k uvedeným důvodům ze strany národních parlamentů pečlivě monitorováno. Některé členské státy zavedly pro tyto případy opět pojistky, kterými podmiňují hlasování svého zástupce o předmětném návrhu v Radě. V České republice se podobně jako u ostatních popsanych evolutivních klauzulí vyžaduje předchozí souhlas obou komor parlamentu, s výjimkou opatření nezbytných pro fungování vnitřního trhu.¹⁷² V Německu se pak vyžaduje dokonce přijetí zákona, kterým se stvrzuje podpora předkládanému návrhu. Tyto podmínky pochopitelně činí celý proces trochu méně dynamickým, než byl zřejmě původní předpoklad.

2.5.6. Ostatní evolutivní klauzule

Kromě výše popsanych ustanovení obsahují Smlouvy také další specifické evolutivní klauzule, které zpravidla nijak nepočítají se zapojením národních parlamentů. I v těchto případech

¹⁶⁷ Pítrová 2014, s. 41.

¹⁶⁸ Posudek Soudního dvora č. 2/94 Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [1996] ECR I-1759, bod 30.

¹⁶⁹ Z tohoto výroku vycházel následně i Ústavní soud ČR ve svém nálezu Lisabon I, kde uvádí, že použitím doložky flexibility „není a ani nebude možné obcházet čl. 10a Ústavy ČR“, tedy proceduru pro projednávání mezinárodních smluv, kterými se přenášejí pravomoci na mezinárodní organizaci. Nález Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008, bod 152.

¹⁷⁰ Prohlášení (č. 42) k čl. 352 SFEU připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu.

¹⁷¹ K tomuto viz také Rozsudek Soudního dvora C-295/90 *European Parliament v. Council of the European Communities* [1992] ECR I-04193.

¹⁷² § 109i písm. f) jednacího řádu PS PČR a § 119k písm. d) jednacího řádu Senátu PČR.

proto některé členské státy přistoupily k posílené parlamentní kontrole vlády formou nejrůznějších pojistek, i s ohledem na citlivost některých otázek.

Typickým příkladem je oblast harmonizace trestního práva hmotného, jež je v současné době omezena pouze na mimořádně závažnou trestnou činnost s přeshraničním rozměrem výslovně uvedenou v čl. 83 odst. 1 SFEU. Toto ustanovení však zároveň umožňuje daný výčet na základě vývoje trestné činnosti rozšířit, a to jednomyslným rozhodnutím Rady se souhlasem Evropského parlamentu. Stejně tak v případě spolupráce v oblasti trestního práva procesního. Čl. 86 SFEU obsahující právní základ pro vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce umožňuje ve svém odst. 4 rozšířit jednomyslným rozhodnutím Evropské rady pravomoci tohoto úřadu nad rámec těch, které mu výslovně svěřují Smlouvy. Evropská rada tak může učinit se souhlasem Evropského parlamentu a na základě konzultace Evropské komise. Česká republika v ani jednom ze zmíněných případů k úpravě speciální vnitrostátní procedury projednávání nepřistoupila. Lze ji nicméně nalézt například v Německu či v Polsku.¹⁷³

Další typem jsou tzv. záchranné brzdy (*brake clauses*), jejichž podstatou je postoupení citlivých rozhodnutí Rady v rámci řádného legislativního procesu na úroveň Evropské rady, která se na nich musí konsensuálně shodnout. Legislativní postup se v takovém případě pozastavuje a Evropská rada má čtyři měsíce na nalezení vhodného řešení. Tuto „brzdu“ může spustit každý člen Rady, který se domnívá, že by se určitý návrh Komise citelně dotknul základních principů jeho vnitrostátního uspořádání. Některé členské státy pak v tomto ohledu přijaly navazující právní úpravu, která jejich parlamentu dává pravomoc vládu vyzvat k tomu, aby k popsánému kroku přistoupila (např. Německo). Jinde je pak vláda povinna parlament alespoň podrobně informovat (např. Polsko).¹⁷⁴

Popsaná ustanovení nalezneme opět především v oblasti trestního práva, jehož unijní rozměr má ze zřejmých důvodů řadu limitů. Čl. 82 odst. 3 SFEU například upravuje takovou možnost u přijímání minimálních pravidel, pokud jde o vzájemnou přípustnost důkazů mezi členskými státy, práva osob v trestním řízení, práva obětí trestných činů a další aspekty trestního řízení. Zástupce kteréhokoli členského státu může na základě něj v Radě namítnout, že by se příslušný návrh směrnice dotkl podstatných aspektů jeho systému trestního soudnictví a zároveň požádat, aby se jím zabývala Evropská rada. Obdobnou formulaci obsahuje čl. 83 odst. 3 SFEU, který tento postup předpokládá v případě přijímání minimálních pravidel týkajících se boje proti některým druhům trestné činnosti na úrovni EU.

¹⁷³ Podrobněji viz Grinc 2015, s. 140.

¹⁷⁴ Tamtéž, s. 140.

Kromě trestního práva nalezneme příklad záchranné brzy rovněž v rámci regulace oblasti sociálního zabezpečení za účelem volného pohybu pracovníků podle čl. 48 SFEU. Jakýkoli člen Rady může v případě návrhu legislativního aktu tohoto druhu prohlásit, že by se dotkl důležitých prvků jeho systému sociálního zabezpečení či jeho finanční rovnováhy, a přenést tak projednávání dané iniciativy na úroveň Evropské rady.

2.6. Kontrolní úloha v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva

V předchozí kapitole byla zmíněna některá specifika unijní právní úpravy týkající se režimu spolupráce v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tímto názvem se v současnosti označuje hlava V. SFEU upravující režim fungování schengenského prostoru. To zahrnuje úpravu kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví, justiční spolupráci v civilních a trestních věcech a policejní spolupráci.¹⁷⁵ Vzhledem k tomu, že se jedná o nadmíru citlivou oblast z hlediska suverenity jednotlivých členských států, je přijímání legislativy na úrovni EU do značné míry limitováno. Stejně tak jsou zde uplatňovány nejrůznější kontrolní mechanismy zaručující, že svěřené pravomoci jsou využívány odpovídajícím způsobem. Většina z nich byla do Smluv včleněna právě Lisabonskou smlouvou, ačkoli zvýšená pozornost byla této oblasti věnována i předtím.

Popsané záruky spočívají mimo jiné v intenzivnější informační povinnosti ve vztahu k národním parlamentům, ale také v zakotvení jejich pravomoci hodnotit a kontrolovat provádění příslušných politik. Čl. 69 SFEU tak například zvláště zdůrazňuje potřebu kontroly dodržování zásady subsidiarity v případě návrhů z oblastí justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Čl. 70 SFEU pak upravuje povinnost předkládat národním parlamentům výsledky hodnocení toho, jak orgány členských států vykonávají politiky Unie podle této hlavy. Obdobnou informační povinnost zakotvuje také čl. 71 SFEU, který upravuje fungování Stálého výboru pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (COSI). Na základě těchto ustanovení tak národní parlamenty pravidelně projednávají hodnotící zprávy týkající se provádění politik v dané oblasti, k nimž se mohou prostřednictvím politického dialogu rovněž vyjádřit.

Trochu konkrétněji je ve Smlouvách upravena parlamentní kontrola činnosti Eurojustu a Europolu. Čl. 85 a 88 SFEU předpokládají zapojení vnitrostátních parlamentů do hodnocení jejich činnosti s tím, že konkrétní způsob stanoví zřizovací nařízení obou agentur. V případě Europolu bylo příslušné kontrolní těleso ustaveno v návaznosti na přijetí revidovaného nařízení o Europolu

¹⁷⁵ Viz např. Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský 2014, s. 523 a n.

v roce 2016.¹⁷⁶ Jedná se o Skupinu pro společnou parlamentní kontrolu Europolu, která započala svou činnost na podzim roku 2017.¹⁷⁷ K okolnostem jejího zřízení i náplni činnosti podrobněji viz kapitolu této práce pojednávající o meziparlamentní spolupráci. Co se týče Eurojustu, ustavení obdobného tělesa se předpokládá v brzké době. Revidované nařízení o Eurojustu z roku 2018¹⁷⁸ počítá v čl. 67 odst. 3 s formou mezivýborového setkání (*Interparliamentary Committee Meeting, ICM*), v jehož rámci by měli členové národních parlamentů společně s poslanci Evropského parlamentu hodnotit aktivity této agentury. Měli by přitom vycházet z výročních zpráv, jež jim má dle odst. 1 zmíněného ustanovení Eurojust povinnost pravidelně předkládat a k nimž mají možnost zároveň podávat své připomínky a závěry. Setkání by se mělo konat jedenkrát ročně v prostorách Evropského parlamentu Bruselu. Kromě výroční zprávy by měl Eurojust vnitrostátním parlamentům a Evropskému parlamentu předávat například také programové dokumenty či výsledky svých studií a strategických projektů (čl. 67 odst. 4 zřizovacího nařízení).

K hodnocení činnosti ze strany národních parlamentů může dojít například také v případě Úřadu evropského veřejného žalobce fungujícího v režimu posílené spolupráce. Jeho zřizovací nařízení¹⁷⁹ stanoví v čl. 7 povinnost předkládat výroční zprávy o své obecné činnosti s tím, že vnitrostátní parlamenty mohou evropského nejvyššího žalobce vyzvat, aby před ně předstoupil a podal na základě dané zprávy informaci o konkrétních aktivitách Úřadu.

2.7. Meziparlamentní spolupráce

Jedním z tradičních způsobů, díky kterému se národní parlamenty opět začaly alespoň nepřímo podílet na rozhodování na úrovni EU, je zapojení do meziparlamentní spolupráce, jež je projevem kolektivní parlamentní kontroly. V současné době je blíže upravena v protokolu č. 1. Dle jeho čl. 9 vymezí Evropský parlament společně s národními parlamenty organizaci a podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce. Spolupráce probíhá na nejrůznějších úrovních, ve formě politické i administrativní. Je dána jednak vlastní iniciativou zúčastněných aktérů (srov. čl. 10 protokolu č. 1), a v některých případech rovněž právními předpisy, z nichž ustavení určité platformy meziparlamentní spolupráce za účelem plnění konkrétních úkolů vyplývá.

¹⁷⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/794 ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol)

¹⁷⁷ K podrobnostem ohledně její dosavadní činnosti viz webové stránky platformy IPEX obsahující podklady ke všem proběhlým jednáním: <https://secure.ipex.eu/> [2. 3. 2020].

¹⁷⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust)

¹⁷⁹ Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

Základní parametry spolupráce jsou upraveny v tzv. Lisabonských pravidlech pro meziparlamentní spolupráci schválených Konferencí předsedů parlamentů EU v červnu 2008.¹⁸⁰ Jejich obsah vychází z původních Haagských pravidel z roku 2004. Aktuálně se pracuje na další aktualizaci s ohledem na postupný vznik nových platform spolupráce i potřebu celkového přizpůsobení podmínkám dnešní doby, především pokud jde o využívání moderních technologií a digitalizaci.¹⁸¹ Pravidla vymezují hlavní cíle meziparlamentní spolupráce následovně: 1) podpořit výměnu informací a osvědčených postupů mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem za účelem posílení parlamentní kontroly, vlivu a zapojení do projednávání na všech úrovních; 2) zajistit účinný výkon pravomocí parlamentů v evropských otázkách, především pak v oblasti přezkumu dodržování principů subsidiarity a proporcionality; 3) podpořit spolupráci s parlamenty ze zemí mimo EU. Smyslem je mimo jiné upozornit na prioritní témata z hlediska parlamentů a společné postoje k nim. V této souvislosti má meziparlamentní spolupráce i významnou koordinační úlohu.

Co se týče pravidelných formátů spolupráce, jedná se o akce organizované v rámci každého pololetí parlamentem předsednické země či Evropským parlamentem podle zmíněných pravidel pro meziparlamentní spolupráci, případně vlastního jednacího řádu přijatého na jejich základě.

2.7.1. Spolupráce na úrovni vedení parlamentů EU

Nejvyšší formou meziparlamentní spolupráce je setkávání vedení parlamentů EU, a to jednak na úrovni administrativní, v podobě setkání kancléřů parlamentů EU (*Meeting of the Secretaries General of the European Union Parliaments, SecGens*), ale především na úrovni politické v rámci Konference předsedů parlamentů EU (*Conference of the Speakers of the European Union Parliaments, EUSC*). Tyto dvě akce se konají jednou ročně, vždy v prvním pololetí v zemi, která předsedala Radě EU v uplynulém půlroce. Jsou obsahově provázány nejen navzájem, ale rovněž se od nich odvíjí parametry spolupráce na nižších úrovních, tedy mezi výbory i parlamentní administrativou, a to na základě zde přijímaných závěrů. Konference předsedů parlamentů EU svými rozhodnutími rovněž formálně ustavuje ostatní pravidelná fóra meziparlamentní spolupráce.

¹⁸⁰ Guidelines for Inter-parliamentary Cooperation in the European Union. Tato pravidla i veškeré dále zmiňované dokumenty k meziparlamentní spolupráci, včetně výstupů z pravidelných setkání všech formátů, jsou online k dispozici na webových stránkách platformy IPEX: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do> [8. 3. 2020].

¹⁸¹ Návrh aktualizovaného znění pravidel je k dispozici tamtéž v podobě podkladového materiálu pro nejbližší zasedání Konference předsedů parlamentů EU [8. 3. 2020].

Smyslem Setkání kancléřů parlamentů EU je jednak příprava programu Konference předsedů parlamentů EU a zajištění jejího hladkého průběhu, ale také sdílení zkušeností týkajících se fungování parlamentních administrativ, pokud jde o zapojení do projednávání evropských záležitostí. Na přípravě se podílí rovněž předešlé a budoucí předsednictví konference a styčný úředník platformy IPEX (viz dále), jejíž výroční zprávy jsou zde tradičně projednávány.

Historie Konference předsedů parlamentů EU sahá do roku 1963, kdy se v Římě sešli předsedové parlamentů členských zemí Evropských společenství a předseda Parlamentního shromáždění Evropských společenství (dnešní Evropský parlament). Další setkání, kterého se zúčastnil rovněž předseda Parlamentního shromáždění Rady Evropy, následovalo až v roce 1973 ve Štrasburku. Po roce 1975 začala být setkání pravidelná a zahrnovala rovněž předsedy parlamentů členských zemí Rady Evropy. V roce 1980 bylo rozhodnuto o rozdělení tohoto fóra na dva formáty, a sice malou konferenci zahrnující pouze zástupce parlamentů Evropských společenství a větší konferenci zahrnující rovněž Radu Evropy, které se alternativně scházely ve zhruba roční frekvenci. V roce 1999 došlo k formálnímu ustavení Konference předsedů parlamentů EU v podobě, v jaké ji známe dnes. Stala se tak zcela autonomní platformou a hlavní autoritou, pokud jde o koordinaci a dohled nad nižšími formami meziparlamentní spolupráce v rámci EU.

Na konferenci v Římě v roce 2000 byla přijata jednací pravidla upravující její vnitřní fungování. Ta byla zrevidována v roce 2010 na konferenci ve Stockholmu.¹⁸² Z pravidel mimo jiné vyplývá rovnocenné zapojení národních parlamentů a Evropského parlamentu s tím, že jsou zároveň brány do úvahy rozdíly v postavení jednotlivých předsedů v rámci svých parlamentních komor a z nich plynoucí omezení, pokud jde o jejich reprezentativnost. Příslušné ustanovení upozorňuje na skutečnost, že někteří předsedové nedisponují pravomocí zavazovat svými rozhodnutími parlament navenek, aniž by k tomu měli mandát potvrzený plénem (typicky v případě obou komor Parlamentu ČR). V řadě parlamentů pak jsou evropské otázky svěřeny do rukou speciálních orgánů (zpravidla výborů pro evropské záležitosti), které se jimi podrobněji zabývají a formulují oficiální pozice. To činí rozhodování v rámci tohoto fóra poněkud problematické.

Závěry konference navrhuje předsednictví. S ohledem na výše uvedené není jejich text pro jednotlivé parlamenty formálně závazný. V principu jsou přijímány konsensem s tím, že k nim může být připojeno prohlášení vyjadřující odlišný názor. Přijatý text je postoupen na vědomí předsedům Evropské komise a Evropské rady, úřadujícímu předsedovi Rady pro obecné záležitosti

¹⁸² Stockholm Guidelines for the Conference of Speakers of EU.

a předsednictvu konference COSAC. Jejich text musí být zároveň zveřejněn na internetových stránkách již zmiňované platformy IPEX.

2.7.2. Spolupráce výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU

Nejvlivnější platformou z hlediska praktického dopadu jejích rozhodnutí je Konference orgánů specializovaných na evropské záležitosti (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, COSAC*), resp. nyní nazývaná Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU, která byla ustavena v roce 1989 z iniciativy tehdejšího předsedy francouzského Národního shromáždění Laurenta Fabiuse. Ten v rámci Konference předsedů parlamentů EU konané v Madridu vznesl návrh pozdvihnout roli národních parlamentů v rozhodovacích postupech EU, mimo jiné právě prostřednictvím COSAC. Předsedové tuto myšlenku podpořili a zároveň se shodli na tom, že by se měl scházet minimálně dvakrát ročně v aktuálně předsedající zemi, a měl by diskutovat o otázkách společného zájmu. První zasedání se konalo několik měsíců na to v Paříži a hlavním tématem bylo posílení parlamentní kontroly v evropských záležitostech. Toto průřezové téma v rámci konferencí COSAC v podstatě kontinuálně přetrvává. Pravidelně se řeší rovněž rozvoj spolupráce mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem či nastavení vztahů s Evropskou komisí. Ostatní témata pak obvykle souvisí s aktuálně projednávanými iniciativami na úrovni EU či s prioritami daného předsednictví.

Fungování konference COSAC upravuje jednací řád z roku 2011, který nahradil původní jednací pravidla z roku 2007. Z hlediska primárního práva se jedná o jedinou platformu meziparlamentní spolupráce, o níž se výslovně zmiňuje protokol č. 1. V souladu s jeho čl. 10 může COSAC dávat Evropskému parlamentu, Radě a Komisi veškeré podněty, které považuje za účelné. Ty podle tohoto ustanovení nepředjímají postoje zúčastněných parlamentů ani je nezavazují. Dále by měl COSAC podporovat „výměnu informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, což platí i pro jejich specializované výbory.“ Dle jednacího řádu disponuje tato konference opět jako jediná stálým sekretariátem v Bruselu, který je složen z úředníků parlamentů předsednického tria a jednoho stálého člena spolufinancovaného všemi národními parlamenty EU. Ti se společně podílí na organizaci všech setkání a zajišťují kontinuitu činnosti COSAC. Každé pololetí pak zpracovávají zprávu o aktivitách jednotlivých parlamentů v evropských záležitostech.¹⁸³ Vycházejí přitom z odpovědi v rámci dotazníku, který rovněž každého půl roku vypracovávají.

¹⁸³ COSAC: Bi-annual Reports of COSAC. Online: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> [2. 3. 2020].

V souladu s jednacím řádem COSAC probíhá každého půl roku vždy nejprve přípravné jednání na úrovni předsedů (tzv. malý COSAC) a na jeho základě pak plenární zasedání, které schvaluje závěry a příspěvek k diskutovaným otázkám. Plenárního zasedání se účastní až šest zástupců za každý národní parlament EU i Evropský parlament. Stejně tak se jej mohou účastnit až tři členové parlamentů kandidátských zemí a další hosté v roli pozorovatelů. Navržené závěry a příspěvek COSAC se přijímají v principu konsensem. Není-li možné ho dosáhnout, upravuje jednací řád, opět zcela výjimečně ve srovnání s ostatními existujícími meziparlamentními platformami, možnost hlasování. Návrh je přijat, získá-li podporu tří čtvrtin odevzdaných hlasů, přičemž každý parlament EU (včetně Evropského parlamentu) disponuje dvěma hlasy. Tato většina musí zároveň představovat nadpoloviční většinu z celkového počtu hlasů.

2.7.3. Spolupráce na úrovni věcných výborů parlamentů EU

Citovaný čl. 10 protokolu č. 1 připojeného ke Smlouvám předpokládá vytvoření fór pro projednávání otázek společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obranné politiky pod konferencí COSAC, která byla dříve známa rovněž pod označením COFACC (*Conference of Foreign Affairs Committee Chairpersons*) a CODACC (*Conference of Defence Affairs Committee Chairpersons*). Ta byla v roce 2011 nahrazena samostatnou platformou pravidelné meziparlamentní spolupráce, zřízenou na základě rozhodnutí Konference předsedů parlamentů EU konané v Bruselu (a následně pak ve Varšavě v roce 2012). Byla ustavena Meziparlamentní konference pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a společnou bezpečnostní a obrannou politiku (*Inter-parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, IPC-CFSP/CSDP*), která se schází dvakrát ročně v předsednické zemi a věnuje se diskusi o současných výzvách v daných oblastech politik. Jejími účastníky jsou členové věcných výborů parlamentů EU, tedy především výborů zahraničních, pro obranu a bezpečnost. Co se týče početního zastoupení, EP má zde ve srovnání s konferencí COSAC v tomto ohledu podstatně navrch. Jednací řád přijatý v rámci prvního zasedání v roce 2012 na Kypru umožňuje Evropskému parlamentu nominovat až šestnáctičlennou delegaci, zatímco národní parlamenty mohou být zastoupeny pouze šesti členy (v případě dvoukomorových parlamentů celkem za obě komory). Tato nerovnováha je pravděpodobně výsledkem sílící dominance Evropského parlamentu, který se obává o své výsadní postavení, pokud jde o rozhodování na úrovni EU.¹⁸⁴ Konference přijímá podobně jako COSAC nezávazné závěry, jejichž text navrhuje předsednictví. Jednací řád zakotvuje rozhodování na principu

¹⁸⁴ Grinc 2015, s. 212.

konsensu. Na rozdíl od konference COSAC však neumožňuje přechod k hlasování, není-li ho možné dosáhnout.

Další pravidelnou platformou spolupráce je Meziparlamentní konference o stabilitě, hospodářské koordinaci a správě v Evropské unii (*Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union, IPC-SECG*), která vznikla z rozhodnutí Konference předsedů parlamentů EU v roce 2013. Tento krok vycházel z čl. 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (tzv. fiskální pakt), podle něhož Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty smluvních stran společně vymezí „organizaci a podporu konference zástupců příslušných výborů Evropského parlamentu a zástupců příslušných výborů vnitrostátních parlamentů za účelem projednání rozpočtových politik a dalších otázek, jež jsou předmětem této smlouvy.“ Toto fórum se schází dvakrát ročně, přičemž v prvním pololetí je setkání součástí tzv. Evropského parlamentního týdne organizovaného Evropským parlamentem v Bruselu, v jehož rámci probíhá rovněž meziparlamentní konference k evropskému semestru. Průběh konference podle čl. 13 se řídí jednacími pravidly přijatými v Lucemburku roce 2015, které opětovně zakotvují princip rozhodování formou konsensu. Na rozdíl od dříve zmíněných formátů spolupráce se v jejím rámci nepřijímají žádné závěry ani příspěvek, ačkoli to jednací řád umožňuje. Konference slouží spíše jako prostor pro výměnu názorů a pozic k prioritám a strategiím v rozpočtové, hospodářské a sociální oblasti se zástupci Komise, Rady a dalšími zainteresovanými subjekty. Z hlediska složení ponechává jednací řád parlamentům absolutní volnost, aby samy rozhodly, kolik zástupců vyšlou a jaké výbory zde budou reprezentovat. Tradičně se této akce účastní členové výborů pro evropské záležitosti, rozpočet, hospodářství či sociální otázky.

Poměrně nedávno, v roce 2017, byla rozhodnutím Konference předsedů parlamentů EU ustavena také tzv. Skupina pro společnou parlamentní kontrolu Europolu (*Joint Parliamentary Scrutiny Group on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, JPSSG on Europol*), a to na základě čl. 88 SFEU a na něj navazujícího čl. 51 nově přijatého nařízení (EU) 2016/794 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol). Z čl. 88 SFEU vyplývá, že Evropský parlament má společně s národními parlamenty provádět kontrolu činností Europolu prostřednictvím specializované skupiny. Ta podle výše zmíněného nařízení politicky monitoruje jeho činnosti při plnění svého poslání, a to i s ohledem na dopad těchto činností na základní práva a svobody fyzických osob. Jedná se o odraz specifického postavení národních parlamentů v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva popsáno výše. Vzhledem k mimořádné citlivosti této oblasti zde byly parlamentům svěřeny zesílené kontrolní pravomoci, pokud jde o dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Skupina se schází dvakrát ročně,

střídavě v předsednické zemi a v Evropském parlamentu v Bruselu. Při své činnosti vychází z jednacího řádu přijatého v rámci svého druhého setkání v roce 2018 v Sofii. Usnází se konsensem. Také v tomto případě dominuje z hlediska početního složení Evropský parlament, který do ní může vyslat až šestnáct zástupců. Národní parlamenty oproti tomu mohou vyslat pouhé čtyři členy (v případě dvoukomorových parlamentů celkem za obě komory). Tradičně se jedná o zástupce výborů pro evropské záležitosti či bezpečnost.

Předsednické země i ostatní členské státy mohou navíc z vlastní iniciativy pořádat další nepravidelné meziparlamentní akce, zpravidla ve formátu společných výborových setkání (v poslední době například setkání předsedů hospodářských či zemědělských výborů) nebo větších meziparlamentních konferencí k aktuálním tématům (například k ochraně klimatu, migraci a azylu, budoucnosti Evropy apod.).

Nad rámec výše uvedených pořádá meziparlamentní setkání ze své iniciativy rovněž Evropský parlament (*Interparliamentary Committee Meeting, ICM*). Jedná se o tematicky zaměřená společná jednání členů příslušného výboru či více výborů EP se svými protějšky z národních parlamentů. Jejich předmětem bývá zpravidla diskuse o aktuálně projednávaných iniciativách, s cílem zohlednit stanoviska a postoje národních parlamentů v rámci připravované pozice Evropského parlamentu v dané věci. Nakolik je tento cíl efektivně naplňován, zůstává otázkou. Zástupci národních parlamentů zde totiž často dostávají pouze minimální prostor pro svá vyjádření a často jej nemají ani komu adresovat, a to jednak z důvodu zaneprázdněnosti členů Evropské komise, kteří obvykle v průběhu odchází za dalšími pracovními povinnostmi, ale rovněž z důvodu nezájmu svých europoslaneckých kolegů, kteří se jednání mnohdy účastní ve velmi omezeném počtu.

2.7.4. Spolupráce na pracovní úrovni

Na pracovní úrovni probíhá meziparlamentní spolupráce především prostřednictvím sítě stálých zástupců národních parlamentů při Evropském parlamentu. Aktuálně jsou v Bruselu zastoupeny parlamenty všech členských států, a to v různém počtu osob, v závislosti na individuálním rozhodnutí každého z nich, resp. jejich komor. Své zastoupení pak zde mají rovněž parlamenty Norska a Spojeného království, které jsou v pozici pozorovatele a nepodílí se tudíž plnohodnotně na všech aktivitách této skupiny. Evropský parlament poskytuje stálým zástupcům prostory i technické zázemí a prostřednictvím svého Ředitelství pro vztahy s národními parlamenty pomáhá zprostředkovat kontakt s administrativou i jednotlivými členy Evropského parlamentu.

Náplň práce stálých zástupců se odvíjí od konkrétních požadavků parlamentní komory, kterou zastupují. S tím souvisí rovněž rozdíly v jejich zařazení v rámci vnitřní organizační struktury parlamentu a celkových podmínkách pro vykonávání této pozice. Navenek však vystupuje skupina jednotně, a to prostřednictvím koordinátorů, které si volí z řad svých členů. Ti pak zároveň svolávají pravidelná setkání, v jejichž rámci si zástupci navzájem vyměňují informace o dění ve svých parlamentech, pokud jde o projednávání evropských záležitostí, aktuální politický vývoj v zemi, výsledky voleb, návštěvy komisařů a dalších představitelů institucí EU apod. Zároveň se v rámci tohoto fóra setkávají se zástupci Evropské komise, Evropského parlamentu a dalšími relevantními partnery, s nimiž diskutují například o obsahu nově předložených iniciativ, vývoji jejich projednávání na úrovni EU, legislativním plánování, budoucích prioritách apod. Každý zástupce pak nad rámec toho plní své individuální úkoly, tj. například obousměrně předává informace a upozorňuje na přijaté pozice, podporuje oficiální vztahy s institucemi EU a zprostředkovává jejich kontakt s členy svého parlamentu, kterým zároveň poskytuje asistenci v rámci jejich cest do Bruselu.

Technickým nástrojem na podporu meziparlamentní spolupráce je informační systém pro meziparlamentní výměnu informací (*InterParliamentary EU information eXchange, IPEX*)¹⁸⁵, jehož účelem je usnadnit výměnu stanovisek a dalších informací mezi jednotlivými národními parlamenty navzájem i vůči Evropskému parlamentu. Systém spravuje styčný úředník v Bruselu spolufinancovaný všemi zúčastněnými parlamenty, který jednou ročně v rámci výše zmíněného setkání kancléřů parlamentů EU podává zprávu o své činnosti a celkovém fungování této platformy. Úředník IPEX sdílí prostory se skupinou stálých zástupců. Zaměstnanci Evropského parlamentu jsou mu pak nápomocni při údržbě a rozvoji databáze. Pokud jde o její obsah, hlavní část představuje vyhledávač dokumentů EU a k nim přiřazených informací o průběhu projednávání v jednotlivých národních parlamentech. V každém z nich existuje pověřený korespondent IPEX, který je odpovědný za vkládání aktuálních informací a přijatých stanovisek. Ty mohou být užitečné z hlediska sladování pozic, především pak, pokud jde o kontrolu dodržování zásady subsidiarity. Jednotlivé komory díky této databázi mohou v dané osmítýdenní lhůtě sledovat postoje ostatních parlamentů a na jejich základě eventuálně zvážit svou podporu přijatým odůvodněným stanoviskům. Stejně tak se mohou připojit k ostatním postojům vyjádřeným v rámci mechanismu politického dialogu. Databáze obsahuje mimo jiné rovněž přehled všech existujících platform meziparlamentní spolupráce, včetně dokumentů, na jejichž základě jednají, podkladů k již proběhlým i budoucím setkáním a textů přijatých příspěvků a závěrů.

¹⁸⁵ www.ipex.eu.

Dalším technickým nástrojem pro výměnu informací je Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation, ECPRD*)¹⁸⁶, do jehož provozu jsou zapojeny rovněž parlamenty mimo Evropskou unii. Tato databáze spravovaná Evropským parlamentem má své využití především pro účely expertní podpory poskytované členům parlamentů, a to nejen v evropských záležitostech. Dotazy pokládané v rámci ní směřují velmi často na právní úpravu určitého problému ve vymezeném okruhu zemí. Odpovědi na ně jsou dostupné všem korespondentům a slouží zpravidla k vypracování komparativních analýz.¹⁸⁷

2.8. Shrnutí

Lisabonská smlouva měla v souladu s požadavky Laekenské deklarace přinést lepší rozdělení a definování kompetencí EU, zjednodušení základních smluv a právních nástrojů EU, ale také více demokracie, transparentnosti a efektivnosti v jejích rozhodovacích postupech. Jedním z prostředků, jak těchto cílů dosáhnout a posílit přitom demokratickou legitimitu Unie, mělo být právě přímé zapojení vnitrostátních parlamentů, jejichž formální role byla do té doby omezena čistě na působení prostřednictvím svých vlád či meziparlamentní spolupráce. S jejím přijetím se tak parlamenty staly jedním z podstatných článků unijního legislativního procesu a zároveň respektovanými strážci svých vnitrostátních parlamentních výsad, pokud jde o využívání některých flexibilních ustanovení, jež jsou pro Lisabonskou smlouvu typická.

Jak bude patrné z následující části, národní parlamenty si na tuto svou novou úlohu zvykaly postupně a lze říci, že v určitých ohledech si zvykají pořádku. Stále totiž existují mechanismy, které předpokládají jejich účast, ale prozatím nebylo k jejich využití v praxi přistoupeno, resp. jejich využití doposud nebylo zapotřebí. Až případná aktivace daných ustanovení tak ověří jejich připravenost na všechny scénáře.

Z hlediska přijímání prováděcích vnitrostátních úprav pro ně představovaly patrně největší výzvu již zmíněné evolutivní klauzule, jejichž cílem bylo zpružnit za určitých okolností unijní rozhodovací postupy. V některých členských státech vyvolala tato ustanovení velkou diskusi pramenící z obav z jejich využívání k přenosu dalších pravomocí mimo proceduru pro řádnou změnu Smluv. Lisabonská smlouva se tak někde stala i předmětem soudního přezkumu (včetně České republiky) z hlediska její ústavnosti. Debaty posléze vyústily ve vnitrostátní zakotvení nejrůznějších pojistek, jejichž prostřednictvím mají parlamenty nyní garantováno, že nebudou

¹⁸⁶ <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>.

¹⁸⁷ Podrobněji k vývoji a praktickému fungování spolupráce mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty viz např. Corbett, Jacobs, Neville 2016.

v případě aplikace daných flexibilních postupů obejity. Zvolené přístupy jednotlivých členských států jsou různé. Od striktní podmíněnosti souhlasu vlády souhlasem parlamentu, po úplnou absenci specifické vnitrostátní úpravy nad rámec situací, kdy je zapojení národních parlamentů předpokládáno přímo Smlouvami. Analýza využívání těchto postupů je tak zajímavá spíše ve vztahu ke konkrétním případům, kterých je však v každodenní činnosti parlamentů zcela logicky spíše minimum.

Role vnitrostátních parlamentů je dnes mnohem více skloňována v souvislosti se zapojením do přijímání sekundárních právních předpisů, především pak z hlediska kontroly dodržování zásady subsidiarity. Ta pro parlamenty nebyla s přijetím Lisabonské smlouvy úplnou novinkou vzhledem k tomu, že jejich zapojení v tomto ohledu předpokládala již Smlouva o Ústavě pro Evropu, na jejímž základě probíhalo i pilotní testování daného mechanismu. Formální zakotvení do vnitrostátních právních řádů však proběhlo až s přijetím Lisabonské smlouvy, a to jednak v podobě klasické předchozí kontroly na začátku legislativního procesu, ale i v podobě kontroly *ex post*, v návaznosti na jeho dokončení.

Vzhledem k tomu, že iniciace následné soudní kontroly je prozatím spíše teoretickým konceptem, týkalo se uzpůsobení vnitřních procedur především kontroly *ex ante*, kde parlamenty v zásadě doposud bojují s některými procesními komplikacemi. Tou nejčastěji zmiňovanou je příliš krátká doba pro přijetí odůvodněného stanoviska, která mnohdy neumožňuje dostatečně kvalitní a informované projednání příslušného návrhu a v některých případech ani jeho dokončení, je-li například zapojeno plénum, které nezasedá tak často. Velmi obtížná je v tomto směru také vzájemná koordinace národních parlamentů, a to i přes existenci celé řady platform pro meziparlamentní spolupráci na politické i pracovní úrovni, formálních i neformálních. Uvedený problém se však neprojevil až posléze. S dodržením lhůty, která byla stanovena na osm týdnů z původně šesti navrhovaných, bojovaly parlamenty již v testovací fázi, před samotným přijetím Lisabonské smlouvy. Od té doby prostřednictvím konference COSAC kontinuálně apelují na potřebu větší flexibility v této oblasti, která jim doposud byla dána alespoň ve formě vynětí některých období z počítání příslušných osmi týdnů. Jakékoli prodloužení zmíněné osmitýdenní lhůty by pro ně nicméně znamenalo podstatné usnadnění celého procesu a v některých případech možná i jeho zefektivnění.

To však samozřejmě neplatí pro unijní legislativní proces jako takový, v jehož rámci je naopak někdy problém danou lhůtu zachovat. L. Pítrová¹⁸⁸ zmiňuje jeden z mnoha příkladů z praxe, kdy jsou na úrovni orgánů EU o některých návrzích již uzavírány politické dohody, aniž

¹⁸⁸ Pítrová 2014, s. 268-269.

by daná osmitýdenní lhůta vůbec stačila uběhnout. Je tedy poměrně těžko představitelné, že by její prodloužení o další čtyři týdny, jak parlamenty požadují, bylo z jejich strany podpořeno, a pokud ano, i náležitě respektováno. Problémy, které se v daném systému objevují, totiž zdaleka nelze svalovat pouze na časovou tíseň. Ostatním skutečnostem souvisejícím s následnou aplikační praxí se podrobněji věnuje další část práce.

I přes některé nedostatky však Lisabonská smlouva bezpochyby znamenala významný pokrok z hlediska celkového přístupu k národním parlamentům, které jsou orgány EU konečně vnímány jako partneři k jednání. Svůj podíl na tom samozřejmě měla formalizace jejich postavení v rámci unijních rozhodovacích postupů, ale zcela jistě také zavedení neformálního komunikačního mechanismu mezi nimi a Komisí, který v parlamentech vzbudil aktivitu i zájem o evropská témata. Pozitivním aspektem je v tomto ohledu rovněž přímota vzájemného kontaktu a zakotvení poměrně široké informační povinnosti, jež napomohly odpoutání se od závislosti na spolupráci s vlastními vládami.

Vzhledem k okolnostem vzniku Lisabonské smlouvy představuje stávající právní úprava zapojení národních parlamentů v podstatě maximum možného. Zároveň ji lze považovat za solidní základ pro úvahy o dalším posilování jejich role, které se ukazují být, zejména v současné době, čím dál více na místě.

3. Přístup k existujícím nástrojům a jejich využití v praxi

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost uplynulo v prosinci 2019 deset let. Jak vyplývá z úvodní historické části práce, národní parlamenty vždy v minulosti potřebovaly určitý časový prostor pro adaptaci novým rolím získávaným postupně v oblasti evropských záležitostí, jimž zpravidla musely uzpůsobit své dosavadní postupy. Určitou dobu trvala rovněž psychologická adaptace, tedy vývoj v přístupu samotných zákonodárců. Té zpočátku významně napomohla meziparlamentní spolupráce, díky níž se parlamenty začaly navzájem motivovat a aktivizovat. Jejich spolupráce pak nabyla zcela nového významu s diskusemi o jejich přímém zapojení do unijního legislativního procesu prostřednictvím mechanismu včasného varování. Jeho oficiální uvedení do praxe trvalo několik let, a jak bude zřejmé z následujících řádků, ani nyní nelze říci, že funguje ideálně a plní svůj předpokládaný účel. Tento nástroj doplnil víceméně souběžně mechanismus politického dialogu, který byl však zamýšlen spíše jako neformální komunikační kanál, s jehož pomocí budou moci národní parlamenty nad rámec klasických veřejných konzultací sdělovat Komisi své názory a postoje. Jeho využití nabylo postupem času podstatně širšího rozměru, než bylo původně plánováno. Také Komise totiž byla nucena do určité míry změnit svůj přístup k národním parlamentům a začít více naslouchat jejich přáním a obavám. Svůj kontakt s nimi tak rozvinula rovněž do osobní roviny, která má mnohdy zásadnější význam, než pouhá výměna písemných stanovisek.

O tom jakým způsobem se využívání popsaných mechanismů zformovalo až do své aktuální podoby, pojednají následující kapitoly, jejichž cílem je zmapovat způsob nakládání s uvedenými nástroji v jednotlivých členských státech a vysvětlit důvody, které za ním stojí. Její obsah plynule naváže na teoretický základ poskytnutý v předchozí části, jenž nabídl ucelený přehled současných způsobů zapojení vnitrostátních zákonodárců do unijní tvorby práva. Pozornost bude v tomto případě zúžena již pouze na některé nástroje, využívané národními parlamenty takřka v rámci své každodenní činnosti. Těch se většinou týkají rovněž aktuální iniciativy na zefektivnění jejich zapojení, jimiž se práce bude zabývat ve svém závěru. Vynechána proto bude oblast změn primárního práva, s níž se parlamenty nesečkávají v praxi příliš často, stejně jako jejich spíše okrajové pravomoci vycházející v podstatě výhradně z příslušného pojetí na vnitrostátní úrovni (například v případě postupu projednávání personálních nominací do orgánů EU¹⁸⁹).

Podstatou tedy bude v první řadě upozornit na odlišnosti a limity jednotlivých vnitrostátních systémů parlamentní činnosti determinujících způsob zapojení příslušných komor do existujících

¹⁸⁹ Viz kapitolu 2.4.4.

mechanismů. Ty se odvíjí od ústavního systému dané země a role konkrétní parlamentní komory v něm. Řada autorů nevěnuje tomuto aspektu mnoho pozornosti a soustředí se pouze na analýzu vnějších projevů parlamentních aktivit. Jejich závěry však z mého pohledu mohou být díky tomu značně zkreslující. Ve většině případů totiž bývá aktivita národních parlamentů v evropských záležitostech dána právě jejich vnitřním nastavením, které způsobuje, že dané mechanismy nejsou napříč EU využívány zcela rovnoměrně. Svou roli v tom pochopitelně hrají i politické aspekty. Při celkovém hodnocení praktického využívání nástrojů zakotvených v Lisabonské smlouvě i jejich celkové efektivity je nicméně třeba brát příslušné rozdíly v úvahu.

Zároveň je třeba přihlížet k tomu, že vnitřní nastavení parlamentních postupů bylo novým rolím v tomto ohledu přizpůsobováno postupně, nejprve se vstupem daného členského do EU, a následně s přijetím Lisabonské smlouvy, která přinesla celou řadu nových instrumentů, s nimiž parlamenty nebyly zvyklé doposud pracovat. Ani nyní nelze dle mého názoru spolehlivě říci, že parlamenty s jistotou vědí, jak se svými pravomocemi nakládat a využívat jich. Některé nástroje anticipované Lisabonskou smlouvou totiž na své uplatnění teprve čekají. Jejich postupy se tak nadále vyvíjejí, a stejně tak celkový přístup k evropským záležitostem.

Další odstavce mají pomoci vykreslit stávající stav a inspirovat k zamyšlení nad tím, v jakých oblastech by mohlo být potenciálu národních parlamentů využito lépe a efektivněji, a to jak ve vztahu k Evropské komisi, tak ve vztahu k Evropskému parlamentu i z hlediska komunikace s jejich vládami.

3.1. Nastavení projednávání evropských záležitostí v jednotlivých parlamentech

Začneme-li od obecného pojetí národních parlamentů v rámci EU¹⁹⁰, v případě těch dvoukomorových¹⁹¹ je třeba vzít do úvahy specifické postavení některých horních komor v ústavním systému dané země. Ty mohou být různým způsobem vázány na územní a jiné zájmové celky, zahrnovat v různé podobě zástupce decentralizovaných vlád (typicky německá Spolková rada) nebo zastupitelstev (například rakouská Spolková rada či nizozemský Senát) a disponovat různými pravomocemi (například slovinská Státní rada, která má vzhledem ke svému složení¹⁹² spíše konzultační a kontrolní úlohu). Lze tak vést diskuse o tom, zda jsou skutečně druhými parlamentními komorami v tradičním slova smyslu.¹⁹³ Z hlediska projednávání evropských

¹⁹⁰ K tomuto podrobněji viz Kiiver 2012, s. 48-66 a Grinc 2015, s. 37-43.

¹⁹¹ Aktuálně je jich v rámci EU 12. K přehledu a struktuře unijních národních parlamentů viz webové stránky platformy IPEX, kde jsou k dispozici rovněž odkazy na všechny relevantní právní předpisy: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/neparliaments.do> [5. 5. 2020].

¹⁹² Členové jsou voleni místními zastupitelstvy a různými zájmovými organizacemi (zaměstnavatelů, zaměstnanců, různých profesí, vzdělávacích institucí atd.).

¹⁹³ K této otázce podrobně viz Kysela 2004b.

záležitostí nevystupuje vůči Evropské komisi samostatně pouze slovinská Státní rada, jejíž evropský výbor přijímá stanoviska k dokumentům EU ve vztahu k dolní parlamentní komoře (Státní shromáždění), která pak svým jménem prezentuje postoj za celý slovinský parlament. V rámci mechanismu včasného varování tak disponuje oběma hlasy, ač je součástí dvoukomorové parlamentní sktruktury. Odlišné je nastavení v oblasti meziparlamentní spolupráce, v jejíchž jednotlivých formátech je Státní rada zastoupena samostatně vzhledem k tomu, že evropské záležitosti projednává a má k tomuto účelu zřízeny i příslušné orgány. Nejednoduchá je rovněž situace v Belgii, daná celkově poměrně komplikovaným systémem řízení země, kdy je řešení některých otázek ponecháno na federální úrovni a jiných naopak svěřeno úrovni regionální, resp. jednotlivým společenstvím. To má vliv také na projednávání evropských záležitostí, kde je rozhodující, do působnosti kterého legislativního orgánu dané téma spadá.¹⁹⁴ V jejím případě tak bylo k Lisabonské smlouvě připojeno speciální prohlášení¹⁹⁵, v němž Belgie uvedla, že z hlediska rolí svěřených národním parlamentům mohou jejím jménem vystupovat nejen obě federální parlamentní komory, ale také všech šest ostatních úřadujících parlamentů. Z hlediska mechanismu pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity je tak rozdělení příslušných dvou hlasů na jejich vzájemné dohodě. Co se týče jednotlivých fór meziparlamentní spolupráce, zde je Belgické království prozatím zastoupeno pouze Federálním parlamentem, tedy Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Stále častěji však zaznívají hlasy, že by zde parlamenty regionů a společenství rovněž měly mít své zastoupení.¹⁹⁶ V ostatních případech vystupují druhé komory vůči institucím EU samostatně, či eventuálně prostřednictvím společného orgánu (viz dále).

Jak napovídá již původní název konference COSAC¹⁹⁷, v každém vnitrostátním parlamentu existuje specializovaný orgán zabývající se projednáváním evropských otázek. Jejich pojmenování je různé. Většinou se jedná o výbory pro evropské záležitosti, někde mající v působnosti zároveň zahraniční či jiné související otázky (například v případě bulharského¹⁹⁸, kyperského¹⁹⁹ či

¹⁹⁴ Regionální parlamenty s legislativními pravomocemi nalezneme kromě Belgie také v Rakousku, Finsku, Německu, Itálii, Portugalsku a Španělsku. V rámci projednávání evropských záležitostí však v těchto ostatních zemích vystupují pouze v konzultační roli.

¹⁹⁵ Prohlášení Belgického království o vnitrostátních parlamentech: „Belgie upřesňuje, že podle jejího ústavního práva jak Sněmovna zastupitelů a Senát Federálního parlamentu, tak i parlamentní shromáždění společenství a regionů jednájí, z hlediska pravomocí vykonávaných Unii, jako složky vnitrostátního parlamentního systému nebo jako komory vnitrostátního parlamentu.“

¹⁹⁶ K tomuto podrobněji viz IPEX: National Parliaments – Belgian House of Representatives, 18 March 2019. Online: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/bechb.do> [5. 5. 2020] a Belgian Senate, 20 August 2019. Online: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/besen.do> [5. 5. 2020].

¹⁹⁷ *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* (Konference orgánů specializovaných na záležitosti Společenství, resp. evropské záležitosti).

¹⁹⁸ Výbor pro evropské záležitosti a dohled nad evropskými fondy (*Committee on European Affairs and Oversight of the European Funds*). Online: <https://parliament.bg/en/parliamentarycommittees/members/2595> [5. 5. 2020].

¹⁹⁹ Výbor pro zahraniční a evropské záležitosti (*Committee on Foreign and European Affairs*). Online: <http://www.parliament.cy/en/composition/parliamentary-committees-> [5. 5. 2020].

lucemburského²⁰⁰ parlamentu). V případě dvoukomorových parlamentů existují země, které mají zřízen jeden takto specializovaný orgán společně pro obě komory (typicky belgický²⁰¹ či španělský²⁰² parlament). Stejně tak můžeme mezi nimi identifikovat země, kde v každé parlamentní komoře operují na sobě nezávislé evropské výbory s vlastním zaměřením svých aktivit (například ČR²⁰³, Francie²⁰⁴, Itálie²⁰⁵, Polsko²⁰⁶ či Rumunsko²⁰⁷). To je pochopitelně provázáno se složením těchto orgánů, včetně rozložení politických sil v každé z komor. Počet členů je pak odvislý od velikosti daného parlamentu, resp. dané parlamentní komory i jejich role a významu.

Postavení evropských výborů ve vnitřní parlamentní hierarchii se různí. V zásadě vždy se jedná o povinně zřizované orgány, avšak s odlišnou mírou vlivu. Ve Finsku můžeme například nalézt tzv. *Grand Committee*²⁰⁸ skládající se ze zástupců na vysoké úrovni. V rámci EU se v tomto ohledu jedná o zcela specifický orgán, jehož členy jsou předsedové klubů politických stran zastoupených v parlamentu a předsedové věcných výborů. Jeho usnesení mají sílu rozhodnutí pléna. Obdobně tomu je například také v případě Výboru pro evropské záležitosti české Poslanecké sněmovny²⁰⁹ s tím rozdílem, že jeho členy jsou většinou řadoví poslanci, kteří však zpravidla zasedají zároveň v některém z věcných výborů. Oproti 25 člennému finskému *Grand Committee* je tento výbor aktuálně složen z 18 poslanců s tím, že usnášeníschopný je v případě přítomnosti alespoň 1/3 svých členů. Znamená to tedy, že v extrémním případě může pouhých 6 poslanců z celkových 200 vyjádřit názor jménem celého pléna. Srovnáme-li pak reprezentativnost obou usnesení, rozdíl je více než zřejmý. Další příklady modelu, kdy stanovisko evropského výboru reprezentuje názor celé komory, nalezneme v Dánsku, Estonsku, Chorvatsku, Itálii, německém Spolkovém sněmu či na Slovensku.

²⁰⁰ Výbor pro zahraniční a evropské záležitosti, spolupráci, přistěhovalectví a azyl (*La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile*). Online: <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/OrganisationEtFonctionnement/Organisation/Commissions> [5. 5. 2020].

²⁰¹ Federální poradní výbor pro evropské otázky (*Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes*). Online: <https://www.senate.be/www/?Mival=/WieIsWie/Commissie&COMID=566&LANG=fr> [5. 5. 2020]. Jeho členy jsou rovněž belgičtí zástupci v Evropském parlamentu.

²⁰² Smíšený výbor pro záležitosti Evropské unie (*Comisión Mixta para la Unión Europea*). Online: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_133_9256_1339256.next_page=/wc/detalleInformComisiones?idOrgano=318&idLegislatura=12 [5. 5. 2020].

²⁰³ Výbor pro evropské záležitosti v PS a Výbor pro Evropskou unii v Senátu.

²⁰⁴ Výbor pro evropské záležitosti (*Commission des affaires européennes*) v Národním shromáždění i v Senátu.

²⁰⁵ Výbor pro Evropskou unii (*Commissione politiche dell'Unione europea*) v Poslanecké sněmovně i v Senátu.

²⁰⁶ Výbor pro záležitosti Evropské unie (*Komise do Spraw Unii Europejskiej*) v Sejmu a Výbor pro zahraniční a evropské záležitosti v Senátu.

²⁰⁷ Výbor pro evropské záležitosti (*Comisia pentru afaceri europene*) v Poslanecké sněmovně i v Senátu.

²⁰⁸ Parliament of Finland: The Grand Committee – Parliament's EU committee. Online: https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/suuri_valiokunta/Pages/default.aspx [5. 5. 2020].

²⁰⁹ § 109a odst. 4 jednacího řádu PS PČR.

Na druhé straně pak jsou evropské výbory, jejichž stanovisko je pouze doporučující a hlavní slovo má vždy plénium. Příkladem tohoto nastavení je Výbor pro Evropskou unii v českém Senátu, jehož usnesení musí být vždy potvrzena plénem.²¹⁰ Stejně je nastaveno projednávání evropských záležitostí například v německé Spolkové radě, v obou komorách rumunského parlamentu, v řeckém či švédském parlamentu. V polském Senátu je pak uplatňován systém, kdy plénium potvrzuje přijetí odůvodněného stanoviska konstatujícího rozpor se zásadou subsidiarity. V případě běžných stanovisek zasílaných Komisi v rámci mechanismu politického dialogu postačí usnesení výboru vyjadřující názor celé komory. Podobný smíšený systém nalezneme také v litevském či v portugalském parlamentu. Zde je plénium zapojeno rovněž do kontroly vlády v podobě vystoupení premiéra před Evropskou radou, případně následného podání informace o jejím průběhu. Stejně tak v Bulharsku nebo v Maďarsku.

Na základě výše popsaných rozdílů v postavení evropských výborů v jednotlivých parlamentech vyvstává automaticky otázka ohledně reprezentativnosti v rámci konference COSAC, během níž se jednak přijímají závěry a příspěvek COSAC, ale také podepisují nejrůznější iniciativy adresované zpravidla Evropské komisi i dalším zainteresovaným subjektům. Některé parlamenty nepřikládají této otázce nijak zásadní význam a podporu, nebo naopak nesouhlas, vyjadřuje jménem výboru jeho předseda, z titulu své funkce. V jiných naopak musí mít předseda svůj postoj podložen usnesením výboru. Jak již bylo zmíněno, někdy reprezentuje takové usnesení názor celé komory. Význam vyjádření konference COSAC lze tak poměrně obtížně charakterizovat. Za dobu své existence si nicméně tento formát meziparlamentní spolupráce vybudoval ze strany orgánů EU pozici partnera k jednání, s nímž pravidelně komunikují, a pracují rovněž s jeho závěry a návrhy.

Výše popsanému finskému modelu se podobá složení evropského výboru v Litvě.²¹¹ V rámci vnitřní parlamentní struktury se jedná o jeden z největších výborů, kterému předsedá místopředseda parlamentu pro záležitosti EU. Skládá se z předsedů a místopředsedů věcných výborů, předsedů a místopředsedů poslaneckých klubů a jejich členů odpovědných za evropské záležitosti. Výbor zastřešuje projednávání evropských záležitostí, do něhož jsou však intenzivně zapojeny také věcné výbory. Ty vydávají stanovisko pro evropský výbor z hlediska souladu návrhů se zásadou subsidiarity a projednávají pozice vlády k dokumentům EU. Jednací řád dokonce stanoví, že projednání evropských záležitostí má mít ve věcných výborech přednost před ostatními body. Z popsaného nastavení tak lze usuzovat, že evropským záležitostem je zde

²¹⁰ § 119a a n. jednacího řádu Senátu PČR.

²¹¹ Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania No I-399 as amended, Article 44. Online: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e495a6e2b60611e5be9bf78e07ed6470?jfwid=39x432mh7> [6. 5. 2020].

příkládána značná důležitost. Členství předsedů a místopředsedů věcných výborů ve výboru pro evropské záležitosti pak navíc umožňuje kontinuitu projednávání, jež není centralizováno pouze do jednoho orgánu. Jak bylo naznačeno výše, zapojeno je v některých případech i plénum, které se vyjadřuje k zásadním otázkám evropské agendy a projednává mandát premiéra před zasedáním Evropské rady. Daný systém vnímám jako dobrý příklad toho, jak do projednávání evropských témat zapojit co nejvíce členů parlamentu a zároveň vést kvalitní informovanou debatu. Například francouzský parlament usiluje o to samé tím, že má zakotveno povinné členství v některém z věcných výborů, nad rámec členství ve výboru pro evropské záležitosti. Ten musí být svým složením vyvážen nejen politicky, ale právě i z hlediska zastoupení jednotlivých věcných výborů, které se do projednávání v některých případech rovněž zapojují a potvrzují pozici evropského výboru.²¹²

Účast věcných výborů na projednávání evropských záležitostí však není samozřejmostí ve všech parlamentech. V některých jsou veškeré pravomoci v této oblasti soustředěny do výboru pro evropské záležitosti (případně je dále zapojeno plénum), v jiných pak například jejich zapojení jednacích pravidla předpokládají, ale z organizačních důvodů není této možnosti prakticky využíváno. S jejich povinnou účastí v procesu projednávání počítá dánský či italský systém. V Dánsku²¹³ vydávají v zásadních věcech s evropským výborem společné stanovisko, které se v rámci mechanismu politického dialogu postupuje orgánům EU. Automaticky se podílejí také na kontrole dodržování zásady subsidiarity. Do té jsou věcné výbory zapojeny také ve Švédsku, kde projednávají dokumenty EU spadající do jejich působnosti, zatímco výbor pro evropské záležitosti se zaměřuje na projednávání postojů vlády před jednáním Rady, kdy již má k dispozici stanovisko věcného výboru k příslušnému dokumentu.²¹⁴ Rovněž v Lucembursku jsou kompetence v tomto ohledu rozděleny. Věcné výbory projednávají dokumenty, které jim doporučí výbor pro evropské záležitosti, k nimž vydávají stanovisko. Evropský výbor pak podrobněji projednává obecná horizontální témata či otázky spadající do jeho širší působnosti.²¹⁵ V Chorvatsku vydávají věcné výbory stanovisko k vybraným dokumentům EU, s nimiž pak pracuje evropský výbor, který k nim přijímá finální pozici. Ten přezkoumává rovněž soulad daného návrhu se zásadou subsidiarity.²¹⁶

²¹² Assemblée Nationale: Référents des commissions permanentes. Online: <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commission-des-affaires-europeennes/liens/referents-des-commissions-permanentes> [6. 5. 2020].

²¹³ Folketinget, The Danish Parliament: The European Affairs Committee. Online: <https://www.thedanishparliament.dk/en/committees/committees/euu> [6. 5. 2020].

²¹⁴ Sveriges Riksdag: The Committee on European Union Affairs at work. Online: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-work-of-the-riksdag/the-committee-on-european-union-affairs-at-work/> [6. 5. 2020].

²¹⁵ Tedy oblast zahraničních vztahů, migraci a azyl – viz odkaz výše.

²¹⁶ Croatian Parliament: European Affairs Committee. Online: <https://www.sabor.hr/en/committees/european-affairs-committee-9-term> [6. 5. 2020].

Obdobné řešení je aplikováno rovněž v Belgii, Bulharsku, Estonsku, Finsku, Maďarsku či Rakousku s tím, že někde se věcné výbory zapojují automaticky, jindy na vyžádání, případně z vlastní iniciativy. Ne příliš intenzivní spolupráci s věcnými výbory pak lze vyzorovat v ČR, na Kypru, v Lotyšsku, Portugalsku či na Slovensku. Tam, kde zároveň do projednávání není zapojeno plénum, to může způsobovat komplikace z hlediska nedostatečné informovanosti ohledně aktuálního dění na úrovni EU. Veškeré informace jsou totiž koncentrovány pouze mezi členy evropského výboru. Ostatní členové parlamentu pak informace získávají pouze na základě vlastního zájmu a aktivity, případně po stranické linii, ať už prostřednictvím mechanismu pravidelného informování ze strany svých zástupců v evropském výboru, nebo formou spolupráce s vlastními poslanci Evropského parlamentu.

O tom, zda se národní parlamenty soustředí více na projednávání mandátů vlády před zasedáními jednotlivých formací Rady, nebo na podrobnější projednávání obsahu předložených návrhů legislativních aktů a dalších dokumentů EU a pozic vlády k nim, bude pojednáno dále. V obou případech se jejich práce v některých parlamentech odvíjí od priorit, které si předem vymezily. Ty vychází z pracovního programu, který Evropská komise vydává počátkem každého roku. V rámci jeho projednávání si evropský výbor, eventuálně i věcné výbory, zvolí témata, která považují z hlediska zájmů své země za klíčová a dopředu tak vůči orgánům EU, ale i ostatním národním parlamentům signalizují, že v těchto oblastech lze z jejich strany očekávat zvýšený zájem a aktivitu. Některé parlamenty si pak z plánovaných iniciativ vytipovávají ty, u nichž provedou přezkum z hlediska zásady subsidiarity.

Popsaná praxe může být užitečná pro vzájemnou koordinaci národních parlamentů. O její využití v tomto ohledu usiluje již řadu let nizozemský parlament, který za tímto účelem dokonce v minulosti každý rok sestavoval souhrnnou tabulku, kam měly všechny parlamentní komory na základě pracovního programu Komise vyznačit své priority. Tento přehled pak sdílel, aby parlamenty mohly identifikovat případné průsečíky svého zájmu a navázat ohledně konkrétních témat užší spolupráci. Daná iniciativa nicméně narazila právě na rozdílnost postupů jednotlivých komor. Některé z nich totiž pracovní program Komise vůbec neprojednávají, případně jej projednávají, ale nepřijímají k němu žádné stanovisko, resp. se vyjadřují k jeho obsahu, ale nestanovují si pro svou další činnost prioritní témata. Přehled tak nemohl spolehlivě plnit zamýšlený účel, a proto od těchto snah nizozemský parlament prozatím ustoupil. V současné době se však k praxi stanovování priorit začíná hlásit stále více parlamentních komor, a tak jeho snahy dost možná opět nabydou na významu.

Stanovování prioritních témat na základě pracovního programu Komise je kromě Nizozemska běžné například v Bulharsku, Dánsku, Chorvatsku, Litvě či Lucembursku a postupně

k němu přistupuje rovněž italský parlament nebo německý Spolkový sněm. V Dánsku se na jejich identifikaci podílí věcné výbory. V Chorvatsku pak evropský výbor k pracovnímu programu Komise dokonce pořádá konzultace s předsedy věcných výborů i politických klubů. Věcné výbory následně označí iniciativy, kterými se budou chtít podrobněji zabývat. Evropský výbor na základě toho vypracuje pracovní program, o němž informuje předsedu parlamentu a vládu. Vláda se pak programem řídí při předkládání svých pozic parlamentu. Podobně postupuje také litevský parlament s tím, že věcné výbory uvádí rovněž míru důležitosti plánované iniciativy z jejich hlediska. V Bulharsku vychází parlament z priorit, které z hlediska zájmů země identifikovala vláda. Evropský výbor na základě něj vypracovává pracovní program parlamentu. Bere přitom do úvahy priority, které si vytyčily jednotlivé věcné výbory. Jeho návrh musí být následně schválen plénem. Vláda pak na základě schváleného programu zpracovává pro parlament rámcové pozice, které výbory společně s příslušným dokumentem EU následně projednávají.

Uvedený výčet rozdílů v postupech jednotlivých parlamentních komor není zdaleka vyčerpávající.²¹⁷ Jedná se o značně zjednodušené a zobecněné shrnutí, jehož cílem není dopodrobna popsat a porovnat proceduru projednávání evropských záležitostí ve všech parlamentech EU, ale spíše ilustrovat, že k nim nelze přistupovat jako k jednomu homogennímu aktérovi v rámci zapojení do unijních rozhodovacích postupů, ale jako ke skupině 39 individualit s různými procesními omezeními i zájmy. Lze si tak na základě něj odpovědět například na otázku, proč jejich koordinace v oblasti kontroly dodržování zásady subsidiarity nefunguje právě ideálně a mechanismus žluté a oranžové karty není využíván tak intenzivně, jak se možná očekávalo, nebo proč meziparlamentní spolupráce i přes neustálé rozšiřování jejího záběru prozatím nepřináší příliš hmatatelné výsledky. Situace ve zmíněných oblastech bude podrobněji nastíněna dále.

3.2. Dialog mezi národními parlamenty a Komisí

V druhé části práce bylo teoreticky popsáno, jak je nastaven mechanismus pro kontrolu dodržování principu subsidiarity i neformální politický dialog s Evropskou komisí v režimu Lisabonské smlouvy. Pro dokreslení kompletního obrázku fungování spolupráce Komise s národními parlamenty v desetiletém období navazujícím na její přijetí považuji za užitečné zanalyzovat, jak jsou příslušné postupy uplatňovány v praxi, a to nejen ze strany národních parlamentů, ale i z hlediska přístupu Komise. Jak již bylo naznačeno v úvodní kapitole, je třeba

²¹⁷ Pro podrobný rozbor systémů parlamentního projednávání evropských záležitostí v jednotlivých členských státech viz publikace Heffler, Neuhold, Rozenberg, Smith 2015, Karlas 2011, O'Brennan, Raunio 2007 či Tans, Zoethout, Peters 2007.

přítom brát do úvahy rozdíly v postupech jednotlivých národních parlamentů, které mají na uvedené závěry zásadní vliv.

3.2.1. Kontrola dodržování zásady subsidiarity

Lisabonská smlouva zapojuje národní parlamenty do kontroly dodržování zásady subsidiarity v rané fázi legislativního procesu EU (kontrola *ex ante*)²¹⁸ a následně pak v návaznosti na jeho dokončení, formou aktivní žalobní legitimace u Soudního dvora EU, mají-li za to, že přijatý právní akt této zásadě odporuje (kontrola *ex post*)²¹⁹. Soudní přezkum je nicméně prozatím spíše konceptem teoretickým²²⁰, a proto jej pro účely této části ponecháme stranou a zaměříme se na první pohled atraktivnější oblast předběžné kontroly, již celá řada zainteresovaných subjektů vnímá jako podstatu celkové role národních parlamentů v rámci EU. Již záhy však uvidíme, že tomu tak docela není.

3.2.1.1. Odůvodněná stanoviska

Většina autorů vychází při analýze praktického využívání nástrojů pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity z dat zveřejňovaných Komisí v rámci výročních zpráv o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty.²²¹ To se jeví jako logický postup, který však dle mého názoru naráží na některá specifika způsobu evidence těchto údajů ze strany Komise, jež je třeba vzít při následném hodnocení do úvahy. Zveřejňovaná data lze navíc jen velmi obtížně ověřit. Zasláná odůvodněná stanoviska i ostatní příspěvky parlamentů totiž sice jsou, společně s reakcemi Komise, veřejně dostupná na internetových stránkách Evropské komise²²², příslušná usnesení jsou však roztríděna pouze podle jednotlivých zemí a dokumentů Komise, k nimž byla přijata, a nikoli podle svého charakteru (tj. zda se jedná o odůvodněné stanovisko, či o pouhý příspěvek zasláný v rámci mechanismu politického dialogu).

Shromažďování dat za účelem vypracování výročních zpráv i správu zmíněné databáze zajišťuje Generální sekretariát Komise. V jeho rámci je zřízeno speciální oddělení pro vztahy s národními parlamenty, prostřednictvím něhož jsou stanoviska národních parlamentů Evropské

²¹⁸ Viz kapitolu 2.3.2.

²¹⁹ Viz kapitolu 2.3.3.

²²⁰ Daná procedura doposud nebyla národními parlamenty využita.

²²¹ Aktuálně poslední dostupná zpráva monitoruje rok 2019. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-reasons-national-parliaments_en [30. 6. 2020].

²²² Evropská komise: Stanoviska vnitrostátních parlamentů a odpovědi Komise. Online: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npo/index_cs.htm [7. 5. 2020].

komisi zasílána. Jeho pracovníci jsou odpovědní rovněž za koordinaci přípravy odpovědí Komise i následný kontakt s administrativami jednotlivých parlamentů.

Kromě Komise zveřejňuje předmětná data rovněž Evropský parlament²²³, kterému jsou odůvodněná stanoviska prostřednictvím jeho předsedy národními parlamenty rovněž zasílána, stejně jako Radě. Jejich obsahem se následně zabývá Výbor pro právní záležitosti (JURI). V rámci legislativního procesu jsou pak členům EP k dispozici v databázi CONNECT²²⁴, kterou spravuje Ředitelství pro vztahy s národními parlamenty spadající pod Generální ředitelství pro předsednictví (DG PRES).

Při podrobnější analýze údajů v dané databázi a ve výročních zprávách Komise si můžeme povšimnout drobných rozdílů v počtech obdržených odůvodněných stanovisek uváděných Komisí a Evropským parlamentem. Ty jsou způsobeny již zmíněnými odlišnými postupy pro započítávání odůvodněných stanovisek pro statistické účely. Problematická jsou v tomto ohledu usnesení vyjadřující se k více návrhům legislativních aktů současně, například proto, že byly předloženy v rámci jednoho balíčku a obsahově spolu úzce souvisejí. Obsahuje-li takové usnesení odůvodněné stanovisko, Evropská komise ho započítá jednou, protože se jedná o jeden příspěvek zasláný národním parlamentem, a to i v případě, že se odůvodněné stanovisko ve skutečnosti týká více legislativních návrhů. Uvedené se pochopitelně netýká započítávání hlasů pro eventuelní aktivaci mechanismu žluté karty. Zde Komise již na úrovni odborných útvarů pečlivě analyzuje obsah stanovisek, který je pro tyto účely jejím zázemím automaticky překládán, a zjišťuje, ke kterému legislativnímu návrhu namítnutí rozporu se zásadou subsidiarity konkrétně směřuje. V Evropském parlamentu jsou naproti tomu odůvodněná stanoviska obsažená v rámci společného usnesení započítávána zvlášť ke každému legislativnímu návrhu, jehož se dané usnesení týká.

Odchytky však mohou vznikat i z dalších důvodů, například je-li odůvodněné stanovisko zasláno společně za obě komory národního parlamentu, které běžně vystupují v evropských záležitostech separátně²²⁵, nebo například z důvodu trvání administrativního zpracování, kdy se stanovisko ve statistice může promítnout až v dalším roce, je-li přijato na jejich přelomu.²²⁶ V minulosti pak můžeme vypořádat případy, kdy Komise započítávala do obdržených odůvodněných stanovisek i usnesení, která jej sice obsahovala, ale byla národním parlamentem zaslána až po uplynutí stanovené osmitýdenní lhůty a nesplňovala tak potřebné formální

²²³ European Parliament, Relations with National Parliaments: „State of play“ notes. Online: <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/subsidiarity.html> [7. 5. 2020].

²²⁴ Online dostupná z: <http://www.connefof.europarl.europa.eu/connefof/app/?protocol=2> [7. 5. 2020].

²²⁵ Lze započítat celkově, ale i jako jedno stanovisko za každou komoru.

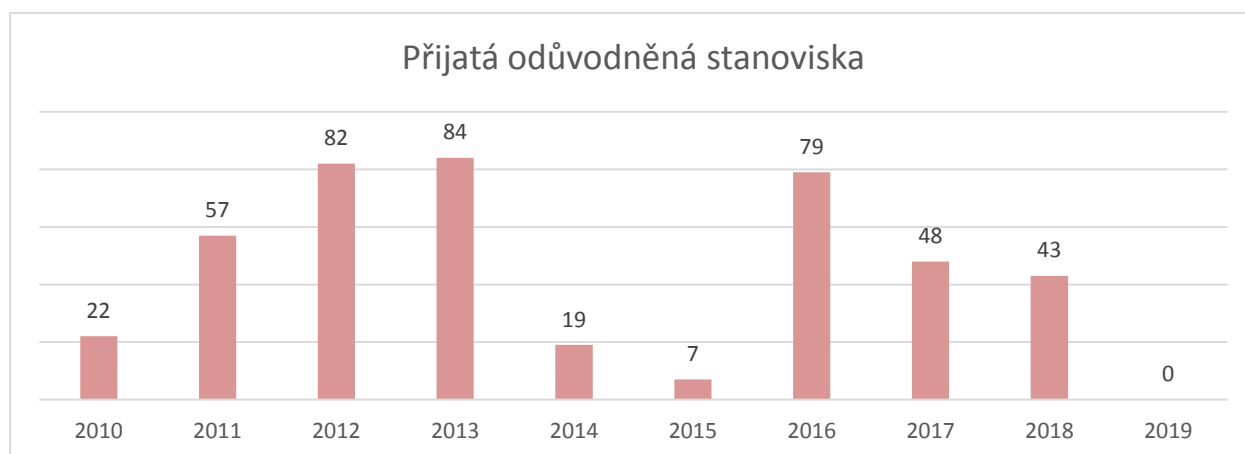
²²⁶ Není zřejmé, zda se započítání striktně váže na rok přijetí návrhu, nebo datum schválení stanoviska, resp. jeho obdržení Komisí/Evropským parlamentem.

podmínky, případně usnesení, z jejichž obsahu nebylo zcela zřejmé, zda se o odůvodněné stanovisko skutečně jedná, případně k jakému návrhu se konkrétně vztahuje.²²⁷ Svou evidenci Komise s Evropským parlamentem nijak nekoordinuje. Každý orgán si tak vede vlastní na základě stanovisek, která reálně obdrží.

S ohledem na problematickou vypovídací hodnotu dat uváděných Komisí a EP jsem pro účely této práce zvolila třetí zdroj, a sice databázi IPEX spravovanou samotnými národními parlamenty, která dle mého názoru nejlépe odráží zamýšlené účinky přijatých stanovisek. Data v tomto případě do evidence vkládají pověřeni korespondenti za každou parlamentní komoru, a to zpravidla bezprostředně po přijetí příslušného stanoviska, včetně vyznačení jeho povahy.²²⁸ I zde pochopitelně může dojít k určitým odchylkám. Údaje nicméně přesto považuji za nejrelevantnější, i s ohledem na to, že je jejich správnost každý rok zpětně ověřována správcem IPEX přímo s administrativami jednotlivých parlamentních komor.

Předmětem následujícího rozboru budou data za uplynulých deset let platnosti Lisabonské smlouvy. Z databáze IPEX vyplývá, že do současnosti²²⁹ bylo národními parlamenty přijato a zasláno Komisi celkem 446 odůvodněných stanovisek (5 z toho již v roce 2020). V jednotlivých letech byla situace následující:

Graf 1: Počet odůvodněných stanovisek přijatých v letech 2010-2019



Zdroj dat: databáze IPEX

Aktivita národních parlamentů je v tomto ohledu pochopitelně spjata s intenzitou legislativní činnosti Komise. Ta přirozeně upadá s blížícími se evropskými volbami, což naznačuje

²²⁷ Forma stanovisek zasílaných národními parlamenty bývá velmi různá.

²²⁸ Viz kapitulu 2.7.4. Vyhledávání stanovisek je dostupné pod následujícím odkazem: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do> [7. 5. 2020].

²²⁹ Data jsou platná k 30. 6. 2020.

i vývoj zaznamenaný v grafu, podle něhož bylo ve volebních letech 2014 a 2019 a bezprostředně poté, kdy se zpravidla teprve rozbíhá činnost nové Komise, předloženo národními parlamenty nejméně odůvodněných stanovisek (v loňském roce dokonce žádné). Nejvíce odůvodněných stanovisek naopak připadá na období okolo poloviny funkčního období Komise, kdy je nejaktivnější co do předkládání všech klíčových iniciativ z důvodu, aby se jejich projednávání stihlo uzavřít do konce jejího mandátu.

Pro vyvození konkrétnějších závěrů je podstatné rovněž prozkoumat blíže aktivitu jednotlivých parlamentních komor co do počtu přijatých odůvodněných stanovisek ve vymezeném období. Tato data jsou přehledně shrnuta v tabulce níže vycházející opět z informací dostupných v databázi IPEX. Při jejich vyhodnocování je třeba vzít do úvahy jednak výše popsaná specifika postupů při projednávání evropských záležitostí v jednotlivých zemích²³⁰, ale například také skutečnost přistoupení Chorvatska k EU až k 1. červenci 2013 a vystoupení Spojeného království z EU k 31. lednu letošního roku, jež je podstatné z hlediska dalších výhledů, pokud jde o praktické účinky tohoto nástroje (jednalo se o jeden z aktivnějších parlamentů). Pro celkový obraz obsahuje tabulka v pravém krajním sloupci přepočtené negativní hlasy, které přijatá odůvodněná stanoviska představovala za jednotlivé země. Tento údaj je relevantní především proto, že jinou váhu má odůvodněné stanovisko přijaté jednokomorovým parlamentem, reprezentující 2 hlasy, a jinou pak v případě dvoukomorových parlamentů, kde jsou tyto hlasy rozděleny mezi obě komory, nepřijímají-li odůvodněná stanoviska společně (viz např. Irsko a Španělsko). O specifické situaci ve Slovinsku bylo pojednáno již v předchozí kapitole.

Tabulka 1: Počet odůvodněných stanovisek přijatých jednotlivými komorami

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	CELKEM	
Belgie	Poslanecká sněmovna			3	1							4	7
	Senát		1	1	1							3	
Bulharsko			1		1			4				6	12
Česká republika	Poslanecká sněmovna			1	1		1	4	1	4		12	21
	Senát	1			2	1	1	3		1		9	
Dánsko								3		3		6	12
Estonsko					1			1				2	4
Finsko			1	1	1							3	6

²³⁰ Viz kapitolu 3.1.

Francie	Národní shromáždění		2		1	1		1	1	1		7	42
	Senát		1	11	4	2		8	7	2		35	
Chorvatsko						1		1				2	4
Irsko	Sněmovna							3	2	5		10	20
	Senát												
Itálie	Poslanecká sněmovna		4	1	1							6	20
	Senát	1	3	1	2	2		3	1	1		14	
Kypr			1	3	1							5	10
Litva								1				1	2
Lotyšsko				1	2			1				4	8
Lucembursko		2	7	4	3	1		2				19	38
Maďarsko					1		1	2	2			6	12
Malta				1	5			5		2		13	26
Německo	Spolkový sněm	1	2	1	1				6	2		13	27
	Spolková rada	2	1	5	3				3			14	
Nizozemsko	Poslanecká sněmovna		1	6	6	1		3	2	2		21	41
	Senát	1	3	6	4			4	2			20	
Polsko	Sejm	2	4	3	2			2	2			15	40
	Senát	4	8	3	4			2	4			25	
Portugalsko								1				1	2
Rakousko	Národní rada	1		1		1						3	31
	Spolková rada	2	1	3	5	3		5	6	3		28	
Rumunsko	Poslanecká sněmovna		2		3		1	2	1			9	12
	Senát							1	2			3	
Řecko					3							3	6
Slovensko			1				1	2				4	8
Slovinsko	Státní shromáždění				1							1	2
	Státní rada											0	
Spojené království	Dolní sněmovna	1	2	3	5	3		1		2		17	19
	Sněmovna lordů							1		1		2	
Španělsko	Kongres		3	2	5	1	1		2			14	28
	Senát												

Švédsko	4	8	21	14	2	1	13	4	14		81	162
CELKEM	22	57	82	84	19	7	79	48	43	0	441	

Zdroj dat: databáze IPEX

Z hlediska celkového počtu hlasů, které jednotlivé parlamenty prostřednictvím svých komor uplatnily proti legislativním návrhům Komise (pravý krajní sloupec), vychází jako suverénně nejaktivnější švédský parlament, s vysokými počty přijatých odůvodněných stanovisek takřka v každém roce. S výrazným odstupem za ním se pak proti návrhům nejsilněji vymezovaly parlamenty Francie, Nizozemska, Polska, Lucemburska, Rakouska, Španělska či Německa. Pro někoho možná překvapivě tak zdaleka nepřevažovaly parlamenty tzv. nových členských států, ale naopak spíše parlamentní komory původních a podstatně starších členů. Lze si rovněž povšimnout, že za dobu platnosti Lisabonské smlouvy přijaly alespoň jedno odůvodněné stanovisko všechny národní parlamenty, což svědčí o tom, že daného nástroje umí využít, cítí-li potřebu. V některých zemích nicméně aktivita v tomto ohledu od počátku značně poklesla a v současnosti k jeho uplatňování prakticky nepřistupují (viz např. Belgie, Finsko, Kypr či Řecko). V jiných parlamentech pak lze vysledovat vývoj zcela opačný. Intenzita využívání tohoto nástroje stoupá například v české Poslanecké sněmovně, Dánsku, Irsku či Maďarsku. Historicky nejméně pak tohoto nástroje využívaly například pobaltské republiky, Chorvatsko, Slovinsko či Portugalsko. Posledně jmenovaný portugalský parlament se však o to aktivněji účastní neformálního politického dialogu s Komisí (viz dále).

Pokud jde o aktivitu jednotlivých parlamentních komor, po švédském parlamentu se v tomto ohledu nejvíce angažoval francouzský Senát, rakouská Spolková rada, polský Senát, obě komory nizozemského parlamentu či lucemburský parlament. Je zřejmé, že v případě dvoukomorových parlamentů jsou z hlediska přijímání odůvodněných stanovisek v některých zemích výrazněji aktivnější horní komory. Některá z možných vysvětlení byla naznačena již v druhé části této práce, a sice že dolní komory se vzhledem ke svému vztahu k ní často více zaměřují na kontrolu vlády a méně pak na dialog s Komisí, kam svým způsobem spadá i tento nástroj. Dalším důvodem může být právě již zmíněná navázanost regionů a jiných územních a zájmových celků na horní parlamentní komory, prostřednictvím nichž dávají například najevo, že jejich zájmy jsou ignorovány, resp. je jim do nich nepřiměřeně zasahováno.

V souvislosti s vyhodnocováním výše uvedených čísel se nabízí rovněž otázka, zda jsou přijatá odůvodněná stanoviska většinou spojena s určitými tématy, resp. legislativními návrhy, které u národních parlamentů kolektivně vyvolaly vlnu nesouhlasu, nebo zda byla naopak průběžně v jednotkách uplatňována k různým iniciativám Komise. Přehled návrhů, ke kterým byla

přijata, i jejich počty a autory shrnuje ve svých výročních zprávách Komise. Z těchto statistik nicméně nelze vyvozovat žádné konkrétní závěry, neboť situace pochopitelně závisí na celé řadě faktorů, mimo jiné i na politickém složení parlamentních komor v jednotlivých letech. Lze však konstatovat, že návrhů, u nichž se koncentroval větší počet přijatých odůvodněných stanovisek (6 a více), bylo spíše pomálu. Většinou se pak jednalo o návrhy, které rezonovaly rovněž v Radě. Obecně lze dále shrnout, že tyto „problematické“ návrhy se týkaly zpravidla oblastí spravedlnosti a vnitra, vnitřního trhu, daní či energetiky.

Již bylo zmíněno výše²³¹, že prahu pro přijetí oranžové karty nebylo v minulosti prozatím nikdy dosaženo. Přijatá odůvodněná stanoviska stačila doposud pouze pro aktivaci žluté karty, a to ve třech případech. Poprvé v roce 2012 k návrhu nařízení o výkonu práva na kolektivní akci²³² (19 hlasy z 18 potřebných), podruhé v roce 2013 k návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce²³³ (18 hlasy ze 14 potřebných²³⁴) a naposledy v roce 2016 k revizi směrnice o vysílání pracovníků²³⁵, která mezi národními parlamenty vyvolala prozatím největší vlnu odporu (22 hlasy z 19 potřebných²³⁶). Od té doby se danou hranici nepodařilo překonat. Nejblíže jí byly národní parlamenty v roce 2017 v případě 11 odůvodněných stanovisek přijatých k návrhu nařízení o vnitřním trhu s elektřinou²³⁷, která představovala 13 hlasů (z 19 potřebných). Je třeba rovněž zdůraznit, že v případě všech tří přijatých žlutých karet sehrála důležitou roli i včasná a cílená koordinace národních parlamentů navzájem, mimo jiné prostřednictvím sítě stálých zástupců při Evropském parlamentu v Bruselu.²³⁸

3.2.1.2. Vývoj v přístupu Komise v rámci přípravné fáze

Evropská komise pochopitelně nemá zájem na jakýchkoli komplikacích v rámci legislativního procesu, ať už ze strany vnitrostátních parlamentů, tak v následné fázi ze strany spolunormotvůrců. Přezkumu souladu svých návrhů se zásadami subsidiarity a proporcionality se proto sama intenzivně věnuje během jejich přípravy. Za tímto účelem zavedla rutinní interní

²³¹ Viz kapitolu 2.3.2.1.

²³² Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb, COM(2012) 130 final.

²³³ Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, COM(2013) 534 final.

²³⁴ Vzhledem k tomu, že se jedná o návrh týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, postačilo dosažení hranice 1/4 z tehdejšího celkového počtu 56 hlasů.

²³⁵ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, COM(2016) 128 final.

²³⁶ Hranice se zvedla z 18 na 19 v souvislosti s přistoupením Chorvatska do EU v roce 2013. V lednu letošního roku nicméně s vystoupením Spojeného království z EU opět klesla na potřebných 18 hlasů představujících 1/3 z celkových 54.

²³⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o vnitřním trhu s elektřinou, COM(2016) 861 final.

²³⁸ Viz kapitolu 2.7.4.

postupy, které v návaznosti na některé výtky ze strany národních parlamentů postupně zdokonalovala.

Přijatá opatření byla součástí úsilí nové Komise pod vedením předsedy Jeana-Clauda Junckera o celkové zlepšení kvality unijních právních předpisů. Za tímto účelem předložila Komise v roce 2015 komplexní balíček cílící na zefektivnění celého cyklu tvorby politik, tedy především zvýšení transparentnosti rozhodovacích postupů a objemu konzultací, přezkum existujících právních předpisů²³⁹ a zlepšení posuzování dopadů a celkové kvality nově přijímaných iniciativ. Za účelem realizace daných kroků byla na jeho základě v roce 2016 uzavřena interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů²⁴⁰, v níž bylo mimo jiné zdůrazněno, že posouzení dopadů musí plně zohledňovat zásady subsidiarity a proporcionality, přičemž postup Komise musí být zároveň řádně vysvětlen v rámci důvodové zprávy.

Na kvalitu posouzení dopadů v tomto ohledu dohlíží Výbor pro kontrolu regulace zřízený v rámci zmíněného balíčku v roce 2015.²⁴¹ S rostoucím tlakem na kvalitu přijímaných právních předpisů postupně narůstal i okruh jeho úkolů a v roce 2019 byl tak jeho status revidován.²⁴² Aktuálně se skládá z generálního ředitele z útvarů Komise, který mu předsedá, třech vysoce postavených úředníků Komise a třech externích odborníků, kteří jsou do funkce jmenováni na tři roky, s možností prodloužení o jeden rok.²⁴³ Jejich činnost musí být na orgánech EU zcela nezávislá. Při hodnocení posouzení dopadů vydává výbor stanoviska, která mohou být kladná, kladná s výhradami, nebo záporná. Iniciativy se záporným stanoviskem nemohou být kolegiu komisařů předloženy k přijetí a musí být přepracovány. Jedním z důvodů pro vydání negativního stanoviska jsou právě i pochybnosti ohledně nezbytnosti opatření na úrovni EU i jeho přiměřenosti. Každý rok pak výbor předkládá své výroční zprávy²⁴⁴, jejichž součástí je i zhodnocení návrhů Komise z hlediska kvality posouzení dopadů. Kritérium subsidiarity se trvale drží spíše v průměru. Zprávy například hodnotí i míru zlepšení v návaznosti na pozitivní stanovisko s výhradou či negativní stanovisko výboru.

²³⁹ V tomto směru navázala Komise na již existující program REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*), který posílila, a zároveň zřídila platformu REFIT, jejímž prostřednictvím měly být na toto téma vedeny rozsáhlé diskuse s členskými státy a dalšími zainteresovanými subjekty. Mandát platformy v říjnu 2019 vypršel. Nová Komise by však měla na její činnost navázat.

²⁴⁰ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů z 13. dubna 2016.

²⁴¹ Decision of 19 May 2015 on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, C(2015) 3263.

²⁴² Decision of 19 July 2019 on an independent Regulatory Scrutiny Board, C(2019) 5565.

²⁴³ European Commission: Members of the Regulatory Scrutiny Board. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board/members-regulatory-scrutiny-board-0_en [9. 5. 2020].

²⁴⁴ Evropská komise: Výbor pro kontrolu regulace – výroční zprávy. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_cs [9. 5. 2020].

Při přípravě nových iniciativ se Komise řídí integrovanými pokyny pro zlepšování právní úpravy, které byly rovněž přijaty v roce 2015 a aktualizovány v roce 2017. Na jejich základě pak byl přijat soubor nástrojů obsahující podrobné instrukce, jak by měla při tvorbě politik a právních předpisů postupovat.²⁴⁵

Úsilí započaté v roce 2015 Komise průběžně monitorovala a vyhodnocovala. Těsně před evropskými volbami, v dubnu 2019, pak vydala finální sdělení, kterým celý proces v rámci daného funkčního období uzavřela.²⁴⁶ Z hlediska subsidiarity zpráva uvádí, že hodnocení předkládaná v rámci posouzení dopadů „jsou často spíše obecná, příliš právnícká a formální.“ Kromě toho jsou oddělena od posouzení proporcionality různých politických možností. Subsidiaritě a proporcionalitě by pak podle ní měla být věnována daleko větší pozornost rovněž v rámci přezkumu existujících právních předpisů, do něhož by měly být intenzivněji zapojeny místní a regionální orgány.²⁴⁷

Z uvedeného je zřejmé, že přístup Komise k uplatňování zásady subsidiarity je zcela odlišný od jejího vnímání národními parlamenty. To ostatně názorně odráží i její odpovědi na zasláná odůvodněná stanoviska i reakce na přijaté žluté karty. Lze nicméně pozitivně ocenit snahu Komise pracovat na tom, aby její závěry v tomto směru byly řádně zdůvodněny a vyargumentovány. To by měl být naprosto základní předpoklad pro předložení legislativního návrhu i následné provedení přezkumu ze strany národních parlamentů.

3.2.2. Průběh politického dialogu

Odchytky ve statistikách popsané v rámci předchozí kapitoly k odůvodněným stanoviskům se projevují rovněž u monitorování průběhu politického dialogu, především pak, pokud jde o stanoviska zasláná k legislativním balíčkovým, kde se Komise opět řídí tím, v kolika dokumentech je názor dané komory/parlamentu obsažen a nikoli ke kolika dokumentům EU.²⁴⁸ Naproti tomu pak do svých přehledů započítává nejen stanoviska zasláná prostřednictvím tohoto mechanismu k jednotlivým návrhům legislativních aktů a dalším dokumentům, ale v zásadě veškerá stanoviska pocházející od národních parlamentů, vyjadřující se například obecně ke koncepčním otázkám či některým politickým rozhodnutím na úrovni EU (Komise je označuje za stanoviska z vlastní

²⁴⁵ Evropská komise: Zlepšování právní úpravy – pokyny a nástroje. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_cs [9. 5. 2020].

²⁴⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku, COM(2019) 178 final.

²⁴⁷ Odborný záběr případného nástupce platformy REFIT by měl být v tomto smyslu rozšířen.

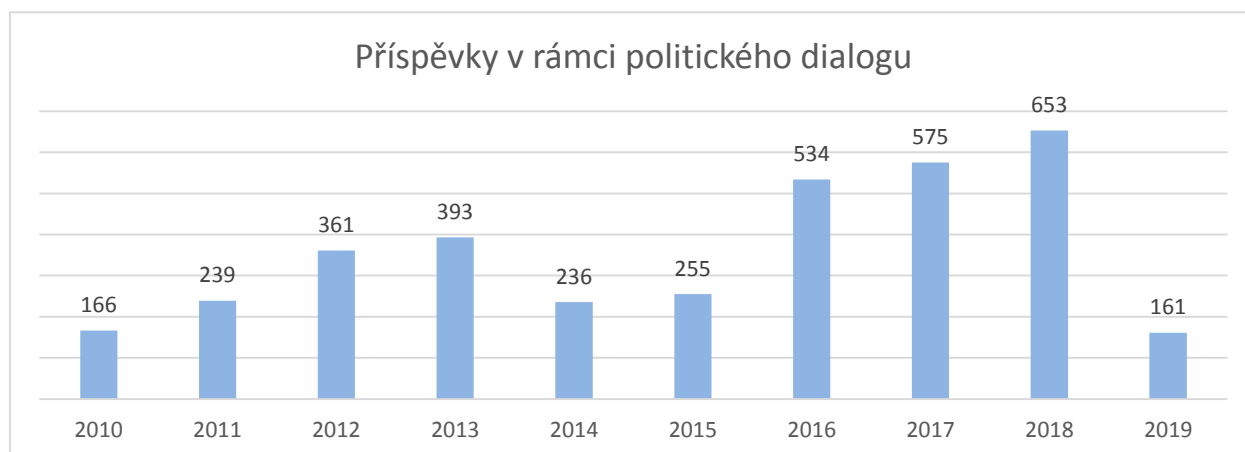
²⁴⁸ Viz výroční zprávy Komise o vztazích s vnitrostátními parlamenty. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments_en [12. 5. 2020].

iniciativy). Stejně tak jsou evidovány také kolektivně přijaté příspěvky, ať už v rámci konference COSAC, či společné iniciativy několika parlamentů, například na úrovni V4, jsou-li jí postoupeny. Počty, které v případě politického dialogu uvádí, pak v sobě automaticky zahrnují rovněž přijatá odůvodněná stanoviska.

Pro odpovídající srovnání aktivity jednotlivých parlamentních komor navzájem, ale i ve vztahu k počtům přijatých odůvodněných stanovisek, budu v dalším vycházet opět z údajů dohledatelných v rámci databáze IPEX zahrnujících čistě usnesení k návrhům legislativních aktů a ostatním dokumentům EU, která byla samotnými národními parlamenty označena za součást politického dialogu, resp. v této formě v příslušném roce odeslána Komisi. Také tato data jsou ve spolupráci se styčným úředníkem IPEX každoročně ověřována. Drobné odchylky však ani zde nelze zcela vyloučit.²⁴⁹

V uplynulých deseti letech byly národními parlamenty s využitím tohoto mechanismu Komisi postoupeny následující počty stanovisek:

Graf 2: Počet příspěvků odeslaných v rámci politického dialogu v letech 2010-2019



Zdroj dat: databáze IPEX

Z uvedeného grafu můžeme vyzorovat velmi podobný vývoj, jako v případě odůvodněných stanovisek²⁵⁰, pokud jde o pokles aktivity parlamentů ve volebních letech²⁵¹ a bezprostředně poté. Důvody již byly popsány výše.²⁵² Mimo toto období je však tendence spíše opačná, a to zejména v druhé polovině zkoumané doby, kdy frekvence využívání mechanismu politického dialogu poměrně výrazně (takřka dvojnásobně) stoupla. V případě odůvodněných

²⁴⁹ S odkazem na důvody popsané v kapitole 3.2.1.1.

²⁵⁰ Viz Graf 1, s. 84.

²⁵¹ Volby do Evropského parlamentu proběhly v letech 2009, 2014 a 2019.

²⁵² Viz kapitolu 3.2.1.1.

stanovisek jejich počet v první polovině zkoumaného období stoupal sice podstatně strměji než u politického dialogu, avšak v druhé polovině naopak začal výrazně klesat a postupně tak z celkového počtu stanovisek přijatých k dokumentům EU začala zaujímat stále nižší procento. Lze proto hovořit o určitém rozevírání nůžek mezi těmito dvěma nástroji, resp. nástrojem pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity a jeho neformálním doplňkem v podobě politického dialogu. Z této skutečnosti ještě nelze vyvozovat závěry o tom, že národní parlamenty na kontrolu dodržování zásady subsidiarity rezignovaly a zaměřily svou pozornost spíše na řešení obsahové stránky iniciativ předkládaných Komisí. Pro vytvoření komplexního obrazu je nezbytné, stejně jako v případě odůvodněných stanovisek, zanalyzovat rovněž vývoj v přístupu jednotlivých parlamentních komor.

Tabulka 2: Počet stanovisek zasláných v rámci politického dialogu jednotlivými komorami

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Belgie	Poslanecká sněmovna	1	3	8	8		2		4	3		29
	Senát				1						1	2
Bulharsko				4			1	3				8
Česká republika	Poslanecká sněmovna					2	5	19	20	65	11	122
	Senát	6	52	65	89		28	72	75	102	22	511
Dánsko								1	7			8
Estonsko				1	2							3
Finsko					1		1	1				3
Francie	Národní shromáždění					1	3	6	16	33	13	72
	Senát						2	6	21	35	19	83
Chorvatsko							2		2	2		6
Irsko	Sněmovna	1		8	9	3	4	2	3	9		39
	Senát											
Itálie	Poslanecká sněmovna	16	29	29	11	18	14	29	46	14	6	212
	Senát	73	71	130	40	68	26	97	62	27	7	601
Kypr						1	2	4	4			11
Litva								1				1
Lotyšsko						1						1
Lucembursko		8	6	4	4			4	1			27
Maďarsko					1		2	5	4	1	5	18

Malta				1		2		1			2	6
Německo	Spolkový sněm				2	1	1	3				7
	Spolková rada	20	38	52	43	21	21	45	65	61	12	378
Nizozemsko	Poslanecká sněmovna					4		1	7		2	14
	Senát	2	5	6	7	4	1	5	2	2	5	39
Polsko	Sejm		2		4	6	1	1	2	7		23
	Senát	1		1	7	6	2	15	7	3		42
Portugalsko						5	58	69	84	113	16	345
Rakousko	Národní rada	6	6	1	3	3		1	1			21
	Spolková rada	8		10	3	6	9	8	11	7		62
Rumunsko	Poslanecká sněmovna		5	15	48	34	47	74	43	48	16	330
	Senát						7	40	37	51	7	142
Řecko		2	4	1	3				2	2		14
Slovensko			1		1		5	2	4		1	14
Slovinsko	Státní shromáždění											0
	Státní rada											0
Spojené království	Dolní sněmovna											0
	Sněmovna lordů							1				1
Španělsko	Kongres	22	17	25	106	50	10	15	45	68	8	366
	Senát											
Švédsko							1	3			8	12
CELKEM		166	239	361	393	236	255	534	575	653	161	3573

Zdroj dat: databáze IPEX

Obecně vzato lze za nejaktivnější přispěvatele v rámci politického dialogu označit parlamenty Itálie, ČR, Rumunska, Španělska či Portugalska, a to s podstatným odstupem, ve srovnání s jinými parlamenty. Prozatím ani jednou se do mechanismu v této podobě naopak nezapojil parlament Slovinska a minimálně se jej účastní také parlamenty pobaltských republik, Dánska, Finska, Chorvatska či Bulharska. Prakticky vůbec se nezapojoval ani britský parlament.

K vysokým číslům v prvně jmenovaných parlamentech přispívá především aktivita horních komor, která obecně převažuje ve všech dvoukomorových parlamentech s výjimkou Belgie, jejíž Senát prakticky tohoto nástroje nevyužívá. Asi nejvýrazněji vyniká činnost horní komory v tomto

ohledu v Německu, jehož Spolková rada je v celkovém hodnocení třetí nejaktivnější parlamentní komorou vůbec, zatímco Spolkový sněm se do politického dialogu zapojuje pouze ojediněle. Ještě aktivnější jsou pak s odstupem na druhém místě český Senát a na prvním italský Senát. Jejich dolní komory jsou však na rozdíl od Německa také poměrně činné, ač ne tak výrazně. Důvody převažující aktivity horních komor byly v této práci shrnuty na několika místech. Tím hlavním je jejich odlišný vztah k vládě, která jim zpravidla není odpovědná. Více než na její kontrolu se tak v evropských záležitostech soustřeďují na přímou komunikaci s Komisí a prosazování svých politických priorit a zájmů touto cestou.

Zaměříme-li se na vývoj aktivity jednotlivých parlamentních komor v čase, od druhé poloviny zkoumaného období lze zaznamenat nárůst ve využívání politického dialogu například v české Poslanecké sněmovně, obou komorách francouzského parlamentu, v maďarském a portugalském parlamentu či v rumunském Senátu. Ve stejném období od této praxe naopak upustila belgická Poslanecká sněmovna, rakouská Národní rada či lucemburský parlament.

Četnost využívání mechanismu politického dialogu není, na rozdíl od kontroly dodržování zásady subsidiarity, ani tak spojena s konkrétními tématy, jako spíše s typem dokumentů, k nimž jsou stanoviska přijímána. Ve druhé části této práce již bylo uvedeno, že záběr tohoto nástroje je podstatně širší.²⁵³ Zatímco přezkum dodržování zásady subsidiarity je možný pouze u návrhů legislativních aktů upravujících otázky spadající do oblasti sdílených pravomocí, mechanismu politického dialogu lze využít takřka u jakéhokoli dokumentu Komise, ale i nezávisle na něm, například ve formě *ad hoc* usnesení k některému aktuálně rezonujícím tématu na úrovni EU. Tento typ usnesení nicméně IPEX v současné době prozatím neviduje. Přípravovaná modernizovaná verze této databáze s nimi však již počítá. Z tzv. dokumentových usnesení představují přibližně jednu třetinu stanoviska vyjadřující se k dokumentům nelegislativní povahy, zejména bílým knihám, zeleným knihám či sdělením. Osobně se domnívám, že by tento poměr měl být ještě vyšší. Vyjádření názoru právě v této, tzv. konzultační fázi, kam lze všechny jmenované typy nelegislativních dokumentů podřadit, dává z mého pohledu totiž největší smysl, a to z toho důvodu, že s ním Komise může dále pracovat a promítnout jej do obsahu legislativních návrhů přijatých na jejich základě. To si postupně začaly uvědomovat také samy národní parlamenty a stoupající počet stanovisek v rámci politického dialogu v posledních letech se tak do značné míry týká právě těchto nelegislativních iniciativ Komise.

Zaměříme-li se na otázku vzájemné provázanosti toho, jak jsou jednotlivé parlamentní komory aktivní v přijímání odůvodněných stanovisek a v účasti na politickém dialogu, zjistíme,

²⁵³ Viz kapitulu 2.2.

že je spíše minimální. Například švédský parlament s rekordním počtem přijatých odůvodněných stanovisek se do politického dialogu v této formě prakticky nezapojuje. Parlamenty, které jsou co do počtu odůvodněných stanovisek za ním (Francie, Nizozemsko, Polsko, Lucembursko, Rakousko), jsou již v politickém dialogu o něco aktivnější, nicméně nijak zásadně nevybočují z průměru. Skutečnou přímou úměru tak lze vysledovat asi pouze u španělského parlamentu či německé Spolkové rady, které jsou aktivní v obou sledovaných kategoriích, případně jejich aktivita v obou kategoriích postupně úměrně rostla (česká Poslanecká sněmovna, maďarský parlament). Z opačné strany nelze rovněž učinit závěr, že tam kde se ve sledovaných letech postupem času snižovala aktivita v přijímání odůvodněných stanovisek (Belgie, Finsko, Kypr či Řecko), automaticky klesal také počet stanovisek v rámci politického dialogu. U parlamentů Slovinska a Chorvatska pak platí, že neprojevuji zájem o využívání ani jednoho z popsaných nástrojů.

Důležité je v tomto ohledu zmínit, že ne ve všech parlamentech spadá využití daných dvou nástrojů pod jednu proceduru. Například v českém parlamentu probíhá posouzení souladu návrhu se zásadou subsidiarity současně s projednáním obsahu příslušného dokumentu, jehož výsledkem může být přijetí usnesení, které obsahuje odůvodněné stanovisko a současně příspěvek v rámci politického dialogu. V některých parlamentech je však kontrola dodržování zásady subsidiarity zcela oddělenou kategorií, která se provádí cíleně u vybraných návrhů, kde panuje obava, že by mohly nepřiměřeně zasahovat do pravomocí daného státu. Přezkum pak může skončit negativním výsledkem, nebo přijetím odůvodněného stanoviska. Projednání jednotlivých prvků návrhu a iniciace politického dialogu pak může na tuto proceduru navazovat v pozdější separátní diskusi, nebo nemusí proběhnout vůbec. Určení návrhů, u kterých bude proveden přezkum se zásadou subsidiarity, pak může být dán prioritami identifikovanými v rámci pracovního programu Komise na daný rok, kdy některé parlamentní komory dopředu avizují, na jaké návrhy se v tomto ohledu zaměří (viz např. Nizozemsko, Dánsko či Lucembursko). Rozhoduje zpravidla předmět avizované právní úpravy, který může být z hlediska dané země citlivou záležitostí. Politický dialog je pak aktivitou spíše spontánní, odvislou od konkrétního obsahu unijních iniciativ.

Shrneme-li všechna zjištění zmíněná výše, dojdeme k poměrně jednoduchému a logickému závěru, že skutečná aktivita národních parlamentů v rámci politického dialogu je dána, kromě jiných faktorů, u celé řady z nich tím, jaký systém projednávání evropských záležitostí uplatňují, resp. u nich celkově převažuje. U parlamentů, které uplatňují spíše mandátový systém (Dánsko, Estonsko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Slovinsko, Švédsko), si tak můžeme povšimnout výrazně nižších čísel, nežli u parlamentů, jejichž činnost vychází převážně z dokumentového systému (typicky Česká republika, Francie, Irsko, Itálie, Portugalsko, Španělsko či německá Spolková

rada).²⁵⁴ Čísla uvedená v Tabulce 2 tak nevyovídají nic o celkové aktivitě příslušných parlamentů v evropských záležitostech. Mohou například pouze znamenat, že daná parlamentní komora soustředí úsilí o prosazování svého vlivu do jiných cest a způsobů. Z této skutečnosti pak pochopitelně pramení rovněž meze využití tohoto nástroje.

3.3. Kontrola vlád v praxi

V rámci druhé části práce bylo popsáno základní rozdělení systémů projednávání evropských záležitostí národními parlamenty, a to na systém dokumentový a systém mandátový. Bylo rovněž zmíněno, že jsou v právních řádech členských států v různé míře namixovány a navzájem se prolínají. Z tohoto důvodu je tak poměrně složité jednotlivé právní úpravy určitým způsobem kategorizovat či vzájemně porovnávat. Domnívám se, že jakékoli zobecňování bez detailnější znalosti celkového kontextu jejich přijetí, nastavení vzájemných vztahů mezi parlamentem a vládou či skutečných postupů, nemá prakticky žádnou vypovídací hodnotu a přispívá spíše ke zkreslení celkového obrazu o výkonu parlamentní kontroly vlády v evropských záležitostech. V odborné literatuře nicméně nalezneme celou řadu podrobných komparativních analýz, které nabízí komplexní zhodnocení i srovnání z hlediska nejrůznějších aspektů.²⁵⁵ S ohledem na cíle této práce nepovažuji za užitečné k takto rozsáhlé analýze přistupovat a zaměřím se proto čistě na vyzdvihnutí některých společných prvků v postupech jednotlivých parlamentů, či naopak rozdílů, které je třeba pro pochopení fungování systému parlamentní kontroly vlády vzít do úvahy. Budu přitom vycházet primárně z informací poskytnutých samotnými národními parlamenty prostřednictvím dotazníků COSAC, ale také z osobních rozhovorů s jejich úředníky, jejichž účelem bylo ověření správnosti publikovaných výsledků i jejich případná aktualizace.²⁵⁶

Praxi v jednotlivých členských státech zmonitorovala konference COSAC ve svých pololetních zprávách z května 2005 a října 2007.²⁵⁷ Zpráva z roku 2007, kdy již zároveň bylo přistoupeno k využívání neformálního mechanismu politického dialogu s Komisí, pokrývá všechny členské státy, s výjimkou Chorvatska, které vstoupilo do EU až v roce 2013. Provedený průzkum se věnuje čtyřem základním otázkám, a sice: 1) na co se jednotlivé parlamenty ve své činnosti zaměřují, 2) v jaké fázi legislativního procesu, 3) kdy se projednávání považuje za dokončené a 4) jaký mají přijatá stanoviska účinek. Podle jeho výsledků se spíše dokumentovému

²⁵⁴ K jejich zařazení z tohoto hlediska konkrétněji viz dále.

²⁵⁵ Viz např. Kiiver 2006, Raunio 2009, Karlas 2011 či Knutelská 2013.

²⁵⁶ K tomuto účelu byly využity kontakty v rámci sítě stálých zástupců národních parlamentů při Evropském parlamentu v Bruselu.

²⁵⁷ COSAC: 3rd Bi-annual Report on EU Practices and Procedures, May 2005 a COSAC: 8th Bi-annual Report on EU Procedures and Practices, October 2007. Online: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> [11. 3. 2020].

systemu blíží modely uplatňované v parlamentech Bulharska, České republiky, Francie, Irsko, Itálie, Kypru, Lucemburska, Německa, Portugalska či v belgické a nizozemské horní komoře. Dokumenty EU však běžně projednávají rovněž parlamenty Rakouska, Slovenska či Španělska. Systém jako takový má původ ve Spojeném království, jehož obě komory k němu přistoupily již v roce 1974. Spíše k mandátovému systému se pak přiklánějí parlamenty Dánska, Estonska, Finska, Litvy, Lotyšska, Slovenska, Slovinska či Švédska, které systematicky projednávají vyjednávací pozice vlády před konkrétními zasedáními Rady. Kromě nich se dle svého vyjádření spíše na mandáty zaměřují také polská dolní komora či řecký a maltský parlament. Řada z těchto parlamentů však zároveň uplatňuje i prvky druhého ze zmíněných systémů, právě s ohledem na vývoj v oblasti unijního přístupu k národním parlamentům, zejména pak po přijetí Lisabonské smlouvy. Ke smíšenému modelu se hlásí například nizozemská a rumunská dolní komora či parlament Maďarska, který však své pravomoci projednávat instrukce vlády před jednáním Rady prakticky nevyužívá.

Podíváme-li se na jednotlivé přístupy z hlediska výše zmíněných otázek, jako hlavní cíl jejich činnosti uvedla většina dotazovaných parlamentů právě kontrolu vlády bez ohledu na to, jaký systém uplatňují. Horní komory belgického, českého, německého a polského parlamentu a parlamenty Irsko a Portugalska pak vyzdvihly význam vyjádření vůči Evropské komisi. Z časového hlediska se většina parlamentů angažuje spíše v rané fázi legislativního procesu, a to i v případě převážně mandátových systémů, kde je snaha ovlivnit postup vlády již na úrovni pracovních skupin Rady. S ohledem na některé nové možnosti zapojení národních parlamentů do rozhodování na úrovni EU pak jejich velká část věnuje pozornost také předlegislativní fázi. Proces pro většinu z nich končí v momentě, kdy je přijat obecný přístup v Radě, případně kdy je příslušná iniciativa přijata na úrovni EU v konečném znění. U dokumentového systému lze nicméně vyzorovat, že parlamenty po podrobnějším projednání příslušného návrhu již jeho další osud zevrubněji nesledují a i pokud ano, k jeho projednání se mimo jiné i z kapacitních důvodů většinou dále nevrací. Pokud jde o účinek přijatého stanoviska, většina parlamentů se bez ohledu na aplikovaný systém odkazuje na politickou závaznost s tím, že v praxi bývá jejich názor vládami v mezích možností respektován. Jak již bylo zmíněno výše, nejsilnější vliv na vládu má v tomto ohledu dánský parlament, kde je uplatňován model tzv. vázaného mandátu. Výsledek vyjednávání o konkrétním návrhu v Radě musí být na základě něj parlamentem ve většině případů potvrzen, aby mohla vláda s příslušným textem vyslovit souhlas. Lze konstatovat, že tam, kde převládá mandátový systém, bývá míra vlivu parlamentu na vládu obecně větší.²⁵⁸

²⁵⁸ Grinc 2015, s. 152, s. 159.

3.3.1. Hledisko přístupu k informacím

Lisabonská smlouva sice neměla na vymezení vztahu mezi vládami a parlamenty členských států jako takového v tomto ohledu bezprostřední vliv, nicméně k určitému posunu ve způsobu vzájemné spolupráce v rámci projednávání evropských záležitostí přeci jenom došlo. Zakotvení informační povinnosti ze strany Komise a dalších orgánů a přímého předávání některých dokumentů EU znamenalo pro národní parlamenty získání autonomního přístupu k informacím, a tedy zbavení se závislosti na svých vládách. V některých případech díky tomu došlo k nárůstu informovanosti zákonodárců, kteří se o evropská témata začali více zajímat a chtěli je rovněž podrobněji projednávat. Skutečné důvody byly nicméně spíše vnitrostátně-politického rázu spočívající právě v kontrole aktivit vlády na úrovni Rady.²⁵⁹

U některých informací, kde jsou národní parlamenty závislé na tom, co jim vláda sama zpřístupní a poskytne, však nadále existují v informovanosti jednotlivých parlamentů značné rozdíly. Jedná se především o její vystupování na Radě, příp. Evropské radě, ale i činnost v rámci Výboru stálých zástupců (COREPER) či pracovních skupin Rady, kde se zpravidla utváří konkrétní podoba projednávaných legislativních návrhů. Konference COSAC zjišťovala praxi v členských státech v roce 2012.²⁶⁰ Zajímala se přitom jednak o to, jakými všemi kanály se národní parlamenty dostávají k jednotlivým dokumentům EU, ale i to, zda jsou jim zpřístupňovány informace týkající se průběhu jednání na úrovni Rady a Evropské rady jinou cestou, než prostřednictvím projednávání mandátů či podání následné informace příslušným zástupcem vlády. Z výsledků tohoto průzkumu a jejich ověření formou osobních rozhovorů s úředníky dotčených parlamentních komor vyplývá, že velkorysý přístup panuje v tomto ohledu například v ČR, Francii, Německu, Rakousku a v pobaltských republikách, jejichž parlamenty mají zřízen přístup do vládní databáze, kde si dané informace mohou prostřednictvím jejich administrativního zázemí snadno dohledat.²⁶¹ Značně omezený přístup k tomuto druhu informací mají naopak zákonodárci v Belgii, Lucembursku, Nizozemsku, Polsku, ale i na Kypru a Maltě. Ve většině případů je s nimi zacházeno jako s interními dokumenty vlády a napřímo poskytovány nejsou. Na výslovné vyžádání pak bývají vládou některé z nich poskytovány v Dánsku, Švédsku, Španělsku, Portugalsku, Maďarsku či na Slovensku. Tato skutečnost pochopitelně kontrolní úlohu parlamentů ve vztahu ke svým vládám výrazně komplikuje. Některé z nich totiž pracují v podstatě pouze s informacemi, které jim vláda sama „naservíruje“. Problematická je pak v tomto ohledu také

²⁵⁹ Cygan 2012, s. 519-520.

²⁶⁰ COSAC: EU Information from Governments, April 2012. Online: <http://www.cosac.eu/eu-information/> [12. 3. 2020].

²⁶¹ Předpokládá se v tomto ohledu samozřejmě důvěrné zacházení.

jejich ověřitelnost. Sekretariát Rady sice některé informace zveřejňuje, nicméně politicky citlivější dokumenty, jako například diskusní podkladové materiály (tzv. *non-papery*) či oficiální zápisy z jednotlivých jednání, ze strategických důvodů volně přístupné nejsou.

Posun k větší transparentnosti Rady prosazuje dlouhodobě nizozemský parlament, který přišel v roce 2017 s iniciativou „*Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens*”²⁶², v níž předestřel několik konkrétních návrhů na změnu v této oblasti. Požadoval například, aby veškeré legislativní dokumenty Rady byly systematicky a bez zbytečné časové prodlevy publikovány. Dále inicioval přijetí ucelených a podrobných vnitřních pravidel pro zveřejňování informací o výsledcích svých jednání. V případě neformálních orgánů požadoval jejich formalizaci tak, aby se na ně jednotně vztahovaly příslušné požadavky nařízení o transparentnosti.²⁶³ Toto nařízení požadoval zároveň zrevidovat. Iniciativa byla představena a projednána v rámci plenárního zasedání COSAC v listopadu 2017, kde ji podpořili zástupci více než dvou třetin všech parlamentních komor EU. Jejich jménem byla následně zaslána předsedům Evropské rady, Rady, Euroskupiny a Evropské komise. V průvodních dopisech bylo navrženo, aby zmíněné orgány zahájily na toto téma debatu s tím, že samy parlamenty ji se svými vládami otevřou na vnitrostátní úrovni.

V červenci 2018 představil Generální sekretariát Rady členským státům soubor návrhů usilujících o proaktivní politiku transparentnosti v rámci její činnosti.²⁶⁴ Na jejich základě byla v Radě vytvořena expertní pracovní skupina, která měla přijít s načrtnutím konkrétních kroků, jež je třeba v tomto ohledu učinit. K uvedené debatě přispěla rovněž doporučení evropské veřejné ochránčyně práv vydaná v únoru 2018²⁶⁵, která byla ve srovnání s požadavky národních parlamentů ještě o něco ambicióznější. Její zprávou se následně zabýval Evropský parlament. Ve svém usnesení²⁶⁶ mimo jiné upozornil na situaci vnitrostátních parlamentů, jejichž kontrolní úloha vůči svým vládám je nedostatkem relevantních informací významně dotčena. Zdůraznil zároveň, že jde o jejich zásadní funkci v legislativním procesu EU. Stávající praxe podle něj „umožňuje členům vlád distancovat se ve vnitrostátním prostředí od rozhodnutí přijatých na evropské úrovni,

²⁶² Paper from the Dutch COSAC delegation on EU transparency to be presented at the COSAC panel “Bringing Europe closer to its citizens”, November 2017. Online: <http://www.cosac.eu/58-estonia-2017/lviii-cosac-26-28-november-2017-tallinn/> [12. 3. 2020].

²⁶³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

²⁶⁴ Dokument Rady 11099/18, Limité.

²⁶⁵ Recommendation of the European Ombudsman in case OI/2/2017/TE on the Transparency of the Council legislative process, 9 February 2018.

²⁶⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. ledna 2019 o strategickém šetření veřejné ochránčyně práv OI/2/2017 týkajícím se transparentnosti legislativních jednání v přípravných orgánech Rady EU (2018/2096(INI)).

kteřá sami utvářeli a přijali.²⁶⁷ Systematické zaznamenávání postojů členských států v přípravných orgánech Rady by podle něj od této praxe odrazovalo.

Konference COSAC se k tomuto tématu vrátila během plenárních zasedání v červnu a v listopadu 2018, kde zhodnotila učiněný pokrok. K úsilí nizozemského parlamentu se posléze aktivně připojil dánský parlament, jehož členové si toto téma rovněž vzali za svou prioritu. S ohledem na evropské volby v roce 2019 a následný politický vývoj nicméně od té doby nedošlo v dané oblasti k žádnému výraznějšímu pokroku.

Přístup vlád členských států je v tomto ohledu pochopitelný, a to především z taktických důvodů. V rámci vyjednávání totiž mohou díky nastavené úrovni důvěrnosti například činit ústupky výměnou za příslibení podpory v jiné oblasti. Často tak kvůli tomu na samém počátku přicházejí s vyhraněnými pozicemi, které následně uzpůsobují vývoji jednání. Úplná transparentnost by tak do značné míry práci Rady zkomplikovala, protože by vlády byly pod mnohem větším drobnohledem národních parlamentů a potažmo svých občanů, čímž by se výrazně omezil jejich manévrovací prostor. Zkomplikovalo by to také její vyjednávací pozici ve vztahu k Evropskému parlamentu. Řešením by z hlediska požadavků národních parlamentů bylo podle mého názoru nastavení mechanismu pravidelného a systematického informování ve vztahu k parlamentům, se zachováním potřebné úrovně důvěrnosti, jehož prostřednictvím by vlády na vyžádání vysvětlovaly své pozice v kontextu postojů ostatních zemí a zdůvodňovaly svůj postup. Poměrně blízko tomuto modelu je praxe v ČR, kde má odborné zázemí obou parlamentních komor přístup ke všem relevantním dokumentům prostřednictvím vládní databáze. Za pozitivní příklad je často uváděno také Německo, jehož parlament je známý důsledným hájením svých výsad.²⁶⁸

3.4. Fungování meziparlamentní spolupráce

Jedním z nejstarších způsobů zapojení vnitrostátních parlamentů do rozhodování na evropské úrovni, byť nepřímě, je meziparlamentní spolupráce, jejíž význam byl formálně uznán již v 90. letech minulého století. Jejím prostřednictvím mohou parlamenty společně působit nejen na činnost Evropského parlamentu a Rady, ale rovněž vést politický dialog s Komisí. Ke vzniku jednotlivých platforem docházelo postupně, v návaznosti na vývoj v oblastech politik, jimiž se měly zabývat, i přístup Evropského parlamentu. Aktuálně má její fungování zaveden pevný systém odvíjející se od cyklů předsednictví v Radě EU.

V rámci parlamentní dimenze předsednictví bývá před jeho zahájením každé pololetí vypracován harmonogram pravidelných akcí s daty a místy konání s tím, že je na individuálním

²⁶⁷ Tamtéž, bod 12.

²⁶⁸ Fromage 2017, s. 175.

rozhodnutí každého předsednictví, zda zorganizuje nějaké setkání navíc. Předsednické parlamenty k tomuto kroku přistupují zpravidla u témat, která jsou součástí priorit dané země na vládní úrovni, případně u témat aktuálních, jenž v daném období hýbou unijním děním. V návaznosti na oficiální představení tohoto harmonogramu pak Evropský parlament přistupuje ke stanovení plánu vlastních meziparlamentních akcí, které mají zpravidla podobu mezivýborových setkání (tzv. ICM) či meziparlamentních konferencí na vysoké úrovni. Navržené akce jsou schvalovány Konferencí předsedů EP a následně zapracovány do harmonogramu předsednictví. Jejich okruh v daném pololetí závisí na aktivitě jednotlivých výborů a jejich předsedů i na tématech, kterými se aktuálně zabývají. Některé výbory jsou v tomto ohledu již tradičně aktivní (např. Ústavněprávní výbor, Zahraniční výbor, Hospodářský a měnový výbor, Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci, Výbor pro práva žen a rovnost pohlaví apod.), jiné se s národními parlamenty teprve učí komunikovat a spolupracovat. Například Podvýbor pro bezpečnost a obranu přistoupil v poslední době k pravidelné výměně informací prostřednictvím stálých zástupců v Bruselu, již hodlá dále podpořit vytvořením neformální kontaktní sítě se členy národních parlamentů zabývajících se otázkami v jeho působnosti. Navazuje tak na dosavadní aktivity Zahraničního výboru, které chce touto cestou dále rozvíjet.

Pravidla pro organizaci a průběh jednotlivých akcí vychází ze zavedené praxe (typicky v případě mezivýborových setkání organizovaných Evropským parlamentem) a v případě některých z nich pak také z formálně přijatých jednacích pravidel.²⁶⁹ Ta se týkají pravidelných meziparlamentních akcí organizovaných zpravidla předsednictvím. Na vrcholu jejich hierarchie stojí historicky nejstarší meziparlamentní fórum, a sice Konference předsedů parlamentů EU²⁷⁰. Toto setkání se koná pouze jednou ročně a má spíše politický význam. Nezabývá se totiž toliko konkrétními unijními politikami, ale spíše obecným fungováním meziparlamentní spolupráce a průřezovými tématy dotýkajícími se budoucího směřování EU. Důležité je ale především z hlediska neformálních kontaktů na úrovni vedení parlamentů. Pravidelně tak zde za tímto účelem probíhají i četná bilaterální jednání, mimo jiné s předsedou Evropského parlamentu, který se akce rovněž účastní. Stejně tak bývá přítomen příslušný místopředseda Evropské komise odpovědný za vztahy s národními parlamenty, případně další komisaři.

Z praktického hlediska lze nicméně za nejvýraznější platformu meziparlamentní spolupráce označit konferenci COSAC²⁷¹, která sdružuje předsedy a členy výborů pro evropské

²⁶⁹ Jejich texty jsou online k dispozici na webových stránkách platformy IPEX: <https://secure.ipe.eu/IPEX-WEB/euspeakers/getspeakers.do> [10. 6. 2020].

²⁷⁰ Conference of the Speakers of the European Union Parliaments, EUSC.

²⁷¹ Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, COSAC.

záležitosti parlamentů členských států a členy Ústavněprávního výboru EP. Toto fórum se svým fungováním od ostatních pravidelných meziparlamentních konferencí odlišuje v několika základních aspektech, které dle mého názoru dělají její činnost podstatně efektivnější a viditelnější. Na následujícím výčtu těchto odlišností bych proto chtěla zároveň ilustrovat nedostatky, které vnímám v činnosti ostatních meziparlamentních fór na úrovni výborů, jak byly představeny v druhé části práce.²⁷²

Nejzásadnější odlišnost a do značné míry i velkou výhodou lze spatřovat v její částečné institucionalizaci spočívající v existenci stálého sekretariátu COSAC, který zajišťuje praktický chod, ale především kontinuitu její činnosti.²⁷³ Jejím nositelem je zejména stálý člen sídlící v Bruselu, jehož činnost je aktuálně spolufinancována všemi parlamenty (příspěvek je poskytován na dobrovolné bázi²⁷⁴). Daný úředník se zásadní měrou podílí na vypracovávání pravidelných pololetních dotazníků a zpráv týkajících se aktivit jednotlivých parlamentů v evropských záležitostech, jejichž výsledky jsou prezentovány v rámci každého plenárního zasedání.²⁷⁵ Spravuje rovněž veškerou oficiální komunikaci jménem COSAC. Nápomocní jsou mu v tomto ohledu úředníci nominovaní parlamenty předsednického tria vždy na 18 měsíců. Kromě této konference nedisponuje stálým sekretariátem žádná z pravidelných platform, ačkoli se i v rámci dotazníku COSAC v poslední době objevily úvahy nad tím, že by jeho sekretariát mohl mít širší pole působnosti a vykonávat obdobnou koordinační činnost i pro některé další formáty meziparlamentní spolupráce, čímž by se jejich aktivity i více provázaly s aktivitami COSAC. V takovém případě by však zcela jistě muselo dojít k přehodnocení jeho pracovní náplně (spočívající například v upuštění od vypracovávání pololetních zpráv), případně k personálnímu posílení, které ale současně znamená také navýšení finančních nákladů. Pravděpodobně i z těchto důvodů tomuto kroku prozatím nebyla vyjádřena dostatečná podpora.²⁷⁶

Dalším specifikem fungování COSAC je přijímání závěrů, které shrnují jeho pololetní činnost, a příspěvku, jehož prostřednictvím se konference vyjadřuje k aktuálně projednaným tématům. Obdobné výstupy z jednání však opět nejsou typické pro všechna fóra. S výjimkou Konference předsedů parlamentů EU, která přijímá závěry předsednictví, přichází se závěrečným příspěvkem již jen Meziparlamentní konference pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku

²⁷² Viz kapitolu 2.7.3.

²⁷³ K tomuto viz také Fromage 2018a, s. E13-E14.

²⁷⁴ Jednací řád Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (2011/C 229/01), bod 9.5.

²⁷⁵ COSAC: Bi-annual Reports of COSAC. Online: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> [10. 6. 2020].

²⁷⁶ Viz COSAC: 32nd Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, December 2019, s. 12.

a společnou bezpečnostní a obrannou politiku²⁷⁷, ač také ne vždy (viz dále). Z řady meziparlamentních jednání je tak jediným výstupem oficiální zápis, který není zpracováván ve všech případech a často je k dispozici až s velkým zpožděním. Kromě přímých účastníků daných akcí se tak málokdo má příležitost dozvědět, co bylo diskutováno a s jakými výsledky.

Závěry i příspěvek COSAC jsou přijímány *a priori* konsensem. Jednací pravidla COSAC však počítají rovněž s možností hlasování, není-li ho možné dosáhnout.²⁷⁸ Také v tomto ohledu je daná konference zcela ojedinělá. Pokud již totiž ostatní pravidelné formáty meziparlamentní spolupráce předpokládají přijímání nějakého výstupu, počítají pouze s jeho konsensuálním schválením, což se ukazuje jako stále větší problém. Princip konsensu je sice maximálně demokratický, nicméně striktní trvání na něm způsobuje v posledních letech absolutní neakceschopnost některých meziparlamentních těles, jejichž členové nejsou schopni nalézt shodu na kompromisu akceptovatelném pro všechny. To vede v důsledku k tomu, že předsednictví od přijímání závěrů postupně raději upouští, aby nemuselo vést zdlouhavé a procedurálně náročné debaty ohledně finálního textu, případně předkládá závěry, které jsou formulovány natolik opatrně, že je jejich vypovídací hodnota prakticky nulová. Tato praxe podle mého názoru potlačuje celkový smysl meziparlamentní spolupráce, jímž je upozornit na postoje národních zákonodárců v nejrůznějších otázkách. Z tohoto důvodu se domnívám, že by zavedení možnosti hlasování po vzoru COSAC bylo vhodné i v případě některých dalších pravidelných meziparlamentních platform, jejichž jednací pravidla předpokládají přijímání nějakých příspěvků či závěrů. Bez kvalitních písemných výstupů z příslušných zasedání totiž z mého pohledu nemohou mít zde vyjádřená stanoviska v podstatě žádný dosah.

Problémem je pak v této souvislosti také nedostatek jakékoli zpětné vazby plynoucí právě z absence závěrů, příspěvku či jiného písemného výstupu. Vše, co zde bylo řečeno, totiž díky tomu zpravidla zůstává za zdmi konferenční místnosti (i přesto, že je průběh akcí často zaznamenáván i veřejně promítán). Mimo okruh samotných účastníků konference se tak jejím obsahem dále nikdo nezabývá. Příspěvek konference COSAC je naproti tomu pravidelně zasílán Evropské komisi, která na něj v rámci politického dialogu reaguje.

Problémem takřka všech meziparlamentních konferencí pak je celková těžkopádnost jejich chodu související s tím, že se jedná o velká tělesa, jejichž operabilita je díky tomu poměrně omezená. Debata v jejich rámci tedy obvykle sklouzává ke krátkým, časově velmi omezeným

²⁷⁷ Inter-parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, IPC-CFSP/CSDP.

²⁷⁸ Jednací řád Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (2011/C 229/01), bod 7.5.

příspěvkům, které na sebe nenavazují. Způsob jejího vedení totiž neumožňuje spontánně reagovat na předřečníky ani si přirozeně vyměňovat názory. Často jsou v ní tak položeny otázky, na něž nezazní žádná odpověď. Rovněž úvodní vystoupení panelistů bývají pojímána formou předpřipravených projevů, které nepředpokládají žádnou interakci s posluchači. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že popsany způsob řízení jednotlivých setkání odpovídá požadavkům na geografickou a politickou vyváženost, včetně spravedlivého rozdělení času mezi zástupce Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentních komor. Je tedy obtížné najít rovnováhu mezi těmito kritérii a požadavkem interaktivity.

Domnívám se, že větší akceschopnosti by obecně napomohlo zmenšení celkové velikosti těchto fór. Tím by se debata stala více osobní, pravděpodobně i méně formální, ale především by umožnila spontánní výměnu názorů, o níž by zde mělo jít v první řadě. Narážíme zde nicméně opět na již zmíněné kritérium politické vyváženosti, na jehož základě bývají sestavovány jednotlivé národní delegace. Ještě větší problém pak nastává v případě dvoukomorových parlamentů, které musí maximální počet míst rozdělit mezi obě komory. Na tuto otázku narazily národní parlamenty ostatně poměrně nedávno.

Od poloviny roku 2016 probíhaly diskuse ohledně vytvoření Skupiny pro společnou parlamentní kontrolu Europolu.²⁷⁹ Jednou z nejproblematictějších otázek se tehdy stala právě velikost, resp. složení tohoto tělesa, kdy některé parlamenty zdůrazňovaly, že v tomto konkrétním případě by byl vhodnější komorní formát, který umožní větší otevřenost a akceschopnost. Tento postoj zdůvodňovaly mimo jiné i tím, že jeho činnost má, na rozdíl od ostatních stávajících platform meziparlamentní spolupráce, kontrolní charakter a z hlediska členství tak vyžaduje určitou stálost a expertízu. Poukazovaly rovněž na dosavadní, ne vždy úplně pozitivní, zkušenosti s fungováním ostatních fór, z nichž je třeba se poučit. Německý parlament však s touto myšlenkou zásadně nesouhlasil, s odvoláním na důvody popsané výše, a prosadil kompromisní řešení středně velkého tělesa²⁸⁰, které umožní politickou vyváženost i u dvoukomorových parlamentů (maximálně čtyři zástupci celkem za obě komory). Vítězně vyšel z těchto debat nakonec Evropský parlament, který si na toto konto prosadil delegaci o šestnácti poslancích.²⁸¹ Popsané nastavení se však již (po sotva třech letech fungování této skupiny) ukazuje jako ne právě ideální. Skupina se v daném formátu není schopna prakticky na ničem shodnout, o čemž svědčí i fakt, že pouhá revize

²⁷⁹ Joint Parliamentary Scrutiny Group on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, JPSG on Europol.

²⁸⁰ Ve srovnání s ostatními fóry se sice jedná o jednu z nejmenších platform meziparlamentní spolupráce, ale stále početně značně objemnou.

²⁸¹ Poměr zastoupení Evropského parlamentu vs. národních parlamentů je již tradičně jednou z nejdiskutovanějších otázek při zakládání pravidelných fór meziparlamentní spolupráce. V případě všech aktuálně existujících převažují zástupci Evropského parlamentu, s výjimkou konference COSAC, kde je zastoupení vyvážené.

jednacího řádu se intenzivně řešila prakticky rok a nakonec skončila bez přijetí jakýchkoli změn, protože se delegace nedokázaly na jejich podobě dohodnout, přestože věděly, že určité úpravy jsou žádoucí. Tyto procesní záležitosti pak v konečném důsledku odvádějí pozornost od skutečné podstaty existence dané skupiny, kterou je politická kontrola činnosti Europolu. Ani ta však neprobíhá zcela plynule. Opakuje se zde vzorec fungování ostatních meziparlamentních fór v podobě předpřipravených projevů i intervencí ze strany členů skupiny a poněkud chybí skutečná a otevřená diskuse. Celý proces tak ve výsledku může budít dojem pouhé formality, což zcela jistě nebyl záměr jejího zakotvení v primárním právu.

Všechny vyjmenované skutečnosti dohromady pak u členů národních parlamentů vedou k určité frustraci ústící v pasivní přístup k meziparlamentní spolupráci jako takové, což samozřejmě není pozitivní vývoj. Domnívám se totiž, že tato forma zapojení vnitrostátních zákonodárců do rozhodovacích postupů EU má obrovský potenciál, pokud se s ním oni sami naučí pracovat. Odhlédneme-li od formální stránky, značný přínos mají podle mého názoru tato setkání z hlediska osobních kontaktů, díky nimž mohou poslanci národních parlamentů působit na členy Evropského parlamentu a prosazovat svá stanoviska.

Ideálním formátem pro tento druh spolupráce jsou již zmíněná mezivýborová setkání²⁸² organizovaná Evropským parlamentem v Bruselu, během nichž se členové národních parlamentů stávají součástí jednání jednoho z výborů EP. Mají tak jedinečnou možnost se osobně setkat s celou řadou jeho členů a nejrůznějšími cestami prosazovat stanovisko svého parlamentu, či eventuálně své politické strany. Tato setkání se zpravidla pořádají v rámci formulace pozice daného výboru k určité otázce a jejich cílem má být si národní parlamenty vyslechnout a jejich stanoviska vzít v tomto ohledu do úvahy. Na jednání jsou přizýváni rovněž zástupci Komise a předsednictví, kteří daná témata obvykle i prezentují ze svého pohledu.

Reálný odraz těchto debat v pozicích EP či jinde samozřejmě závisí na přístupu dotčených orgánů, který rovněž není v mnohém bez chyby. Přesto se domnívám, že daná setkání mají svůj smysl. Některé výbory Evropského parlamentu již začaly z tohoto hlediska pracovat na určitých vylepšeních stávající praxe a posouvají formát příslušných setkání do více inkluzivních a interaktivních formátů, které například umožňují zapojení občanské společnosti i jiných hostů v sále. To je ze strany národních parlamentů vnímáno velmi pozitivně. I ony samotné ostatně přistoupily v nedávné době ke společnému vypracování materiálu identifikujícího možné způsoby využití moderních technologií v rámci meziparlamentní spolupráce²⁸³, jehož účelem je jednání

²⁸² Inter-parliamentary Committee Meeting, ICM.

²⁸³ Enhanced inter-parliamentary cooperation through modern technology – Report and recommendations of the working group to update the Guidelines for Interparliamentary Cooperation in the EU, Presidency Draft, 18

zefektivnit i ztraktivnit. Ten by měl být základem pro další diskusi o tomto tématu na úrovni Konference předsedů parlamentů EU.

Hovoříme-li o pracovní úrovni meziparlamentní spolupráce, za jednu z nejpodstatnějších složek v tomto ohledu považují síť stálých zástupců v Bruselu, kteří fungují jako spojky mezi svými parlamenty a institucemi EU. Jejich přínos spočívá zejména v kapacitě podchytit důležité unijní iniciativy, upozornit na ně a aktivně přispět ke koordinaci postojů s parlamenty obdobného smýšlení. Již bylo zmíněno výše, že svou aktivitou zásadně přispěli k přijetí posledních dvou žlutých karet. Pomáhají rovněž zprostředkovávat kontakty mezi členy svých parlamentních komor a poslanci Evropského parlamentu, ale i zástupci Komise k určitým tématům. V tomto ohledu je lze označit za pomyslné motory meziparlamentní spolupráce.

Z hlediska pracovní úrovně spolupráce je třeba v pozitivním světle vyzdvihnout také pokrok učiněný v poslední době v rámci databáze IPEX²⁸⁴, která se v uplynulém roce stala jednotným shromaždištěm informací týkajících se fungování pravidelných platform meziparlamentní spolupráce. Databáze jednak absorbovala speciální stránku konference COSAC, jejíž data byla postupně převedena pod IPEX, a nově začala zveřejňovat také informace týkající se činnosti Skupiny pro společnou parlamentní kontrolu Eurovalu. Tento krok napomohl větší přehlednosti o existenci i aktivitách jednotlivých fór a tím i jejich větší viditelnosti.

3.5. Shrnutí

Chceme-li zhodnotit celkové fungování existujících nástrojů umožňujících zapojení národních parlamentů do unijních rozhodovacích postupů, je třeba mít na paměti především to, co bylo na několika místech naznačeno výše, a sice že celý proces není černobílý a je třeba na něj nahlížet mnohem komplexněji, optikou 27, ba dokonce 39 různých přístupů a vnitřních nastavení, od nichž se odvíjí rovněž praktické využití příslušných mechanismů. Domnívám se proto, že nelze jednoduše usuzovat, že by stávající nástroje byly nefunkční a neefektivní, jak často zaznívá nejen od národních parlamentů samotných, ale i odborné veřejnosti a představitelů unijních institucí, kteří vliv národních parlamentů často zpochybňují a pojmají je pouze jako nezbytnou formalitu. Jisté mezery zde nicméně samozřejmě jsou, ačkoli z mého pohledu ne ani tak v samotném nastavení, jako spíše v přístupu k jejich uplatňování, a to u všech zúčastněných stran.

Zaměříme-li se například na z tohoto hlediska nejčastěji skloňovaný mechanismus včasného varování, jsem toho názoru, že z celkového počtu přijatých oranžových a žlutých karet

November 2019. Online: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=1> [11. 6. 2020].

²⁸⁴ InterParliamentary EU information eXchange, IPEX.

nelze vyvozovat ani závěry o jeho neefektivnosti, ale ani závěry o tom, že zlepšení monitorování souladu se zásadou subsidiarity samotnou Komisí v předlegislativní fázi pomohlo odstranit veškeré pochybnosti. Komise z této premisy vychází ve své výroční zprávě za rok 2018²⁸⁵, která zároveň poprvé zahrnuje také hodnocení používání zásad subsidiarity a proporcionality v daném roce.²⁸⁶ V jejích závěrech konstatuje, že snížení celkového počtu přijímaných odůvodněných stanovisek v poměru ke zhruba stejnému množství překládaných legislativních návrhů oproti minulým letům je jednoznačným výsledkem jejích snah o zlepšení tvorby právních předpisů, včetně důrazu na řádné zdůvodnění z hlediska subsidiarity a proporcionality. Lze uznat, že jistý vliv na snížení počtu odůvodněných stanovisek provedené změny skutečně mohly mít, zároveň je však třeba se při celkovém hodnocení vždy zamýšlet také nad tím, jaká byla politická situace v jednotlivých zemích, jaký typ legislativních návrhů a s jakým obsahem Komise v daném roce předkládala apod. Správnost jejího úsudku ostatně naznačí budoucí data monitorující vývoj za nového vedení Komise.

Pointou uvedeného zamyšlení však bylo především upozornit na to, že podstatou nástroje pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity není honba za co největším množstvím odůvodněných stanovisek a žlutých a oranžových karet (ačkoli řada odborných publikací hovoří ve vztahu k fungování těchto nástrojů právě v tomto duchu), ale zajištění toho, aby Komise nepřekračovala v rámci práva legislativní iniciativy své pravomoci. Zároveň jde o nástroj politický, což má pochopitelně zásadní vliv na rozhodnutí, zda k jeho využití jednotlivé vnitrostátní parlamenty přistoupí, i jak jej případně pojmu. Často tak může být tento krok pouhým jednotlivým projevem nesouhlasu s celkovou koncepcí návrhu Komise či její politikou v konkrétní oblasti. Dosavadní zkušenost nicméně zároveň ukázala, že ve skutečně kontroverzních otázkách se parlamenty dokážou kolektivně zmobilizovat a svých pravomocí efektivně využít.²⁸⁷ Jinou otázkou pak je samozřejmě nastavení příslušné lhůty a prahů pro přijetí žluté a oranžové karty i jejich celkový účinek.

Právě v tom vidím v současnosti jeden z největších problémů způsobujících určitou deziluzi národních parlamentů. Pokud totiž vyvinou příslušné úsilí a popsany mechanismus se jim skutečně podaří aktivovat, očekávají, že se to odrazí v přístupu Komise, která by měla svůj návrh přezkoumat a rozhodnout, zda jej zachová, změní či stáhne. Toto rozhodnutí by měla náležitě zdůvodnit. Se všemi třemi dosavadními žlutými kartami se však Komise vypořádala pouhým

²⁸⁵ Zpráva Komise – Výroční zpráva za rok 2018 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty, COM(2019) 333 final.

²⁸⁶ Před rokem 2019 byly k těmto otázkám vypracovávány dvě oddělené zprávy. Poslední dostupná zpráva monitorující situaci za rok 2018 však již, vzhledem ke své tematické provázanosti, obě zprávy spojuje.

²⁸⁷ Viz kapitulu 3.2.1.1.

konstatováním, že návrh není se zásadou subsidiarity v rozporu, aniž by se do hloubky zabývala vyjádřenými námitkami či se je pokusila kvalitní argumentací vyvrátit. Takřka pokaždé se odvolala na to, že uplatněné připomínky většinou souvisí s konkrétními prvky návrhu, přiměřeností navrhované regulace, ale nikoli se subsidiaritou.²⁸⁸ Není pochopitelně v mé kompetenci dané závěry posuzovat, nicméně se domnívám, že její odpovědi by měly být co do obsahu a argumentační síly propracovanější, minimálně z toho důvodu, že by národním parlamentům takto vyjádřila úctu a respekt.

Obdobný problém vnímám rovněž u odpovědí na stanoviska zaslaná Komisi v rámci mechanismu politického dialogu, které jsou často ryze formální povahy a obsahově spíše prázdné.²⁸⁹ Je třeba v tomto ohledu zároveň přiznat, že i kvalita příspěvků národních parlamentů je různá, včetně odůvodněných stanovisek, která v některých případech ani neobsahují příslušné zdůvodnění, proč byla přijata. I ta nejpropracovanější usnesení však zpravidla neobdrží odpověď, v níž by se Komise pečlivě vypořádala s obsaženou argumentací. Celý mechanismus pak z pohledu národních parlamentů může působit jako zcela zbytečná snaha a své úsilí mohou začít přeorientovávat jinam. I z tohoto důvodu mohou dané nástroje následně vyvolávat dojem, že jsou neefektivní.

Výše uvedené souvisí rovněž s otázkou chápání subsidiarity a hranice mezi popsány mechanismy. Jak bylo naznačeno, povaha odůvodněných stanovisek přijímaných národními parlamenty bývá různá. Některé z nich se co do připomínek striktně drží dikce čl. 5 odst. 3 SEU, zatímco jiné se v jejich rámci vyjadřují k proporcionalitě, celkové přidané hodnotě příslušné právní úpravy, její opodstatněnosti, otázkám státní suverenity, zvolenému právnímu nástroji či prostoru pro jeho provedení na národní úrovni. Vzhledem k tomu, že v současnosti neexistuje žádné konkrétnější vymezení dané zásady a kontrola jejího dodržování ze strany vnitrostátních parlamentů má politický charakter, je vcelku pochopitelné, že je daný nástroj využíván různě, mnohdy i k prostému vyjádření nesouhlasu s podstatou předložené iniciativy. Těžko lze zároveň v tomto ohledu národní zákonodárce limitovat. Pohled Komise je přirozeně naopak spíše restriktivní, což jí umožňuje většinu odůvodněných stanovisek odmítnout s tím, že se zásadou subsidiarity nesouvisí. K subsidiaritě jako takové se tak doposud ve svých odpovědích vyjadřovala jen velmi ojedinele, povětšinou spíše pouhým odkazem na důvodovou zprávu předmětného návrhu, a to i v případě přijatých žlutých karet.

²⁸⁸ Evropská komise: Vztahy s vnitrostátními parlamenty – Mechanismus kontroly subsidiarity. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_cs [15. 5. 2020].

²⁸⁹ Viz Evropská komise: Stanoviska vnitrostátních parlamentů a odpovědi Komise. Online: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_cs.htm [15. 5. 2020].

Právě toto tak kromě jiných faktorů může stát za celkovým poklesem počtu přijatých odůvodněných stanovisek a naopak nárůstem počtu politických dialogů k dokumentům EU v posledních letech. Ty totiž fungují na méně formální bázi, nepodléhají žádným lhůtám ani obsahovým omezením a z hlediska národních parlamentů mají ve výsledku srovnatelný efekt.²⁹⁰ Jiné názory²⁹¹ staví na možné preferenci konstruktivních mechanismů před nástroji, jejichž cílem je návrhy předložené Komisí blokovat. Někteří autoři²⁹² dokonce poukazují na to, že mechanismus včasného varování, jak je v současnosti koncipován, nijak nezohledňuje fakt, že národní parlamenty jsou politickými orgány, a celkově pochybují o jejich roli v tomto ohledu.

Co se týče politického dialogu, řada parlamentů si postupem času navykla na hojně využívání tohoto neformálního mechanismu, prostřednictvím něhož s Komisí diskutuje o obsahu jejich iniciativ. Často dochází i k opakované výměně stanovisek týkajících se jednoho návrhu, má-li příslušná parlamentní komora doplňující otázky, nebo není-li s odpovědí Komise spokojena. Jeho průběh monitoruje rovněž Evropský parlament, jemuž jsou stanoviska na základě projeveného zájmu taktéž zasílána.²⁹³ I on se pak recipročně ve svém jednacím řádu zavázal pravidelně národní parlamenty informovat o svých aktivitách.²⁹⁴ Komise na toto konto ve svých výročních zprávách uvádí, že Evropský parlament i Rada v rámci legislativního procesu se stanovisky národních parlamentů pracují a jejich obsah reflektují ve vyjednáváních o konečné podobě předpisu, a to zejména tam, kde se většinově shodují na některých jeho aspektech, nebo se naopak proti nim kolektivně vymezují. Nakolik se však uplatněné připomínky národních parlamentů skutečně promítnou v přijaté právní úpravě, je jen těžko ověřitelné. V každém případě lze zavedení tohoto nástroje vyhodnotit jako přínosné. Napomohl totiž v národních parlamentech vzbudit zájem o evropská témata, což dokazuje nejen rostoucí počet příspěvků zasílaných Komisi, ale i osobních kontaktů mezi jejich zástupci a představiteli unijních institucí. Neméně důležitý je jeho přínos, pokud jde o odstranění určitého příkopu mezi národními úrovněmi a Komisí, který byl do té doby z přístupu obou stran patrný.²⁹⁵

Odraz stanovisek národních parlamentů v pozicích Rady je záležitostí kontrolního mechanismu uplatňovaného na vnitrostátní úrovni vůči svým vládám. Ty se napříč členskými státy

²⁹⁰ Evropský parlament, DG EPRS: Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance. PE 625.124, July 2018. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625124/EPRS_IDA\(2018\)625124_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625124/EPRS_IDA(2018)625124_EN.pdf) [15. 5. 2020].

²⁹¹ Viz např. Sprungk 2013.

²⁹² Jančík 2017, s. 308.

²⁹³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 o vývoji vztahů mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty v rámci Lisabonské smlouvy (2008/2120(INI)), bod 16.

²⁹⁴ Článek 150 jednacího řádu Evropského parlamentu (9. volební období – červenec 2019).

²⁹⁵ Jančík 2012, s. 86.

značně liší. Některé parlamenty se zaměřují na kontrolu pozic vlády k jednotlivým návrhům právních aktů, jiné na projednávání mandátů před zasedáním Rady, eventuálně Evropské rady. Tato předchozí kontrola může být doplněna rovněž kontrolou následnou, zaměřenou na informování o výsledcích jednání těchto dvou orgánů. Společným problémem všech uvedených forem je v případě některých parlamentů nedostatek relevantních informací, které by jim umožnily plnit jejich úlohu efektivně. Řada z nich pak informace od svých vlád týkající se zastávaných pozic dostává pozdě, což jim jejich práci rovněž značně komplikuje.

Sdílení pozičních dokumentů a výstupů z jednotlivých jednání je pro vládu problematické z hlediska vyjednávací strategie. D. Fromage²⁹⁶ považuje za nejvhodnější řešení dané situace sdílení předmětných dokumentů s národním parlamentem na důvěrné bázi s tím, že předchozí kontrola by měla být předmětem neveřejných jednání tak, aby debata mohla být maximálně otevřená. Následná kontrola by naopak měla být prováděna co nejtransparentněji směrem k veřejnosti a ideálně na úrovni pléna tak, aby všichni členové parlamentu byli pravidelně a stejnou měrou informováni o aktuálním dění. Daný koncept zní z pohledu obou aktérů rozumně a smířlivě, ačkoli dle mého názoru příliš nezohledňuje výše popsané rozdíly ve způsobu projednávání evropských záležitostí v jednotlivých parlamentech a jejich celkovém fungování.

Pokud jde o meziparlamentní spolupráci, její systém se na první pohled zdá být komplikovaný a nekoordinovaný. Jednotlivá fóra se schází ve zcela rozdílných formátech a každé z nich jedná na základě vlastních pravidel. D. Fromage²⁹⁷ v této souvislosti uvažuje, zda by nebylo vhodnější vytvořit pro všechny konference jednotný model i určité obecné jednací zvyklosti. Osobně nevnímám nejednotnost formátů za tak zásadní problém. Naopak se domnívám, že jejich nastavení má své opodstatnění. Do určité míry totiž musí každá z konferencí svým nastavením odrážet obsah, který pokrývá. Například Meziparlamentní konference o stabilitě, hospodářské koordinaci a správě v Evropské unii²⁹⁸ se tematicky týká výborů pro evropské záležitosti, ale i několika věcných výborů (rozpočtových výborů, hospodářských výborů, výborů pro sociální politiku). Je tedy logické, že velikost jednotlivých národních delegací musí být koncipována jinak, než například v případě Skupiny pro společnou parlamentní kontrolu Europolu, jejíž činnost spadá v národních parlamentech do působnosti nanejvýš dvou výborů. Jednotlivá fóra se liší rovněž ve svém poslání a záběru. Jednotný organizační model proto nepovažuji za vhodné řešení. K diskusi je nicméně otázka celkového zeštíhlení těchto konferencí. Z hlediska koordinovanosti jsou pak

²⁹⁶ Fromage 2017, s. 175.

²⁹⁷ Fromage 2018a, s. E-18.

²⁹⁸ Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union, IPC-SECG.

všechny povinné platformy meziparlamentní spolupráce každé pololetí zastřešeny příslušným předsednictvím, které zároveň zajišťuje kontinuitu činnosti jednotlivých fór v rámci tria. V tomto ohledu tedy považují systém za funkční.

Pokud jde o jednací pravidla, určitý jednotný standard by zcela jistě nebyl od věci, s cílem učinit tato tělesa akceschopnějšími. Jak uvádí D. Fromage²⁹⁹, tento krok by pravděpodobně ušetřil hodiny zbytečných diskusí, vyjednávání i administrativní práce při vzniku nových fór, jež by mohly být věnovány skutečné podstatě jejich činnosti. Aktuálně probíhá modernizace obecných Lisabonských pravidel pro meziparlamentní spolupráci z roku 2008, které by mohly k tomuto účelu teoreticky posloužit. Navrhované změny jsou nicméně prozatím spíše technického rázu.

Pozitivní přínos by za stávajících podmínek mohly mít například také personální nominace, pokud jde o účast v pravidelných platformách meziparlamentní spolupráce. Daný princip je již neformálně následován v rámci Skupiny pro společnou parlamentní kontrolu Europolu a některé národní parlamenty takto postupují i v případě ostatních fór, kterých se pravidelně účastní delegace ve stejném, nebo obdobném složení. Výhodou tohoto systému je, že příslušní členové parlamentů mají povědomí o činnosti daného tělesa v čase, na niž mohou postupně navazovat. Zároveň se tím prohlubuje jejich expertíza v diskutovaných otázkách a upevňují kontakty s ostatními členy skupiny. Debata v jejím rámci pak může postupně nabýt plynulejšího a otevřenějšího rázu. Nevýhodou tohoto mechanismu naopak je, že se účast na meziparlamentní spolupráci takto omezuje pouze na určitý okruh vnitrostátních zákonodárců a ostatní zůstávají zcela mimo veškeré dění, což samozřejmě není žádoucí.

²⁹⁹ Fromage 2018a, s. E-18.

4. Návrhy na posílení role národních parlamentů a jejich potenciál

Výsledek referenda o vystoupení Spojeného království z EU v červnu 2016 nastartoval mezi zbylými členskými státy a unijními institucemi diskusi o příčinách rozhodnutí britských občanů a možných scénářích dalšího politického a institucionálního vývoje EU. Evropská komise pod vedením tehdejšího předsedy Jeana-Clauda Junckera přispěla do této debaty přijetím tzv. bílé knihy o budoucnosti Evropy³⁰⁰, jejímž cílem bylo nastínit možné scénáře dalšího vývoje Unie do roku 2025. Jedním z celé řady aspektů, jež při její přípravě vzala do úvahy, bylo obnovení důvěry v evropský projekt, jehož mělo být dosaženo opětovným přiblížením se občanům.

Na Den Evropy, 9. května 2018, zahájila Komise veřejnou konzultaci³⁰¹, jejímž prostřednictvím jim dala prostor vyjádřit svůj názor na to, jakým směrem by se EU měla dále ubírat. Souběžně s internetovou konzultací probíhaly v členských státech rovněž interaktivní veřejné diskuse (tzv. dialogy s občany), jež organizovala ve spolupráci s členskými státy i ostatními unijními institucemi. S blížícími se volbami do Evropského parlamentu se její aktivita v tomto směru ještě zintenzivnila, mimo jiné i ve formě návštěv komisařů v členských státech, kteří měli za úkol se kromě představitelů politické moci setkávat právě s občany v rámci nejrůznějších fór. Tzv. občanské konzultace k budoucnosti Evropy se pak v návaznosti na iniciativu francouzského prezidenta Macrona v rámci projevu na Sorbonnské univerzitě v září 2017³⁰² rozhodly začít organizovat i samotné vlády členských států. Zapojení do této iniciativy bylo dobrovolné, přesto k ní většina členských států přistoupila velmi aktivně. Z debat mimo jiné vyplynulo, že evropští občané jsou Unii nadále nakloněni, avšak přejí si, aby byla efektivnější a transparentnější.

V kontextu tohoto vývoje se začalo hovořit i o nutnosti změn v institucionálním fungování Unie, jemuž byla již dříve ze strany Spojeného království vytýkána nedostatečná demokratická legitimita přijímaných rozhodnutí. Nejen na britské straně, ale následně rovněž na straně EU tak začala vznikat řada iniciativ cílících na zdokonalení stávajícího systému i práce unijních orgánů. Část z nich zahrnovala rovněž národní parlamenty a řešení neefektivnosti některých nástrojů, jejichž prostřednictvím se mohou do rozhodovacích postupů na úrovni EU zapojit.

Uvedené iniciativy nabírají v současné době ještě více na svém významu. S narůstajícím počtem krizí a problémů začíná být totiž více než zřejmé, že Evropská unie bude muset projít

³⁰⁰ Bílá kniha o budoucnosti Evropy - Úvahy a scénáře pro EU27 v roce 2025, COM(2017) 2025 final.

³⁰¹ Veškeré informace k ní jsou online k dispozici zde: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/consultation-future-europe_cs [9. 4. 2020].

³⁰² Initiative for Europe, Speech by Emmanuel Macron, President of the French Republic, 26 September 2017. Online: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf [9. 4. 2020].

určitou reformou. To si současná Komise velmi dobře uvědomuje a zahajuje za tímto účelem novou sérii diskusí, které mají naznačit, jakým směrem se má její činnost dále ubírat. Cílem této části práce je zanalyzovat relevantní návrhy, které se v nedávné době objevily k otázce postavení národních parlamentů v celém procesu, a zamyslet se nad tím, zda by skutečně mohly přispět k nějakému zlepšení a v jakém směru.

Úvahy obsahově navážou na poznatky o praktickém využívání existujících nástrojů i jejich nedostacích shrnuté ve třetí části. Co do svého záběru se představené návrhy dotknou především nejčastěji využívaných mechanismů, tedy kontroly dodržování zásady subsidiarity, politického dialogu s Komisí, meziparlamentní spolupráce i úlohy Rady v celém procesu. Pro úplné dokreslení bude naznačena rovněž pozice jednotlivých orgánů EU k těmto iniciativám i možný další vývoj v této oblasti.

4.1. Zelená karta

Jako zelená karta je označována původní iniciativa nizozemského a posléze britského parlamentu usilující o zavedení „posílené formy politického dialogu“³⁰³, jež by měla spočívat v možnosti národních parlamentů navrhnout společně přijetí právního aktu k určité otázce. Nejedná se tak o klasické právo legislativní iniciativy, ale o neformální mechanismus, prostřednictvím něhož by národní parlamenty měly mít možnost Komisi koordinovaně upozornit, aby se zabývala některými tématy, která jsou z jejich hlediska opomíjená, a u nichž existuje kolektivní zájem na tom je určitým způsobem řešit. Již z označení zelené karty za posílený politický dialog je zřejmé, že primárním cílem není formalizace daného postupu ve Smlouvách, ale navázání na předchozí politický závazek Komise v podobě vytvoření komunikačního kanálu pro vzájemnou výměnu názorů mezi ní a národními parlamenty a jeho rozšíření o novou formu jejich kolektivního zapojení již v rámci předlegislativní fáze.

Základní rysy této myšlenky byly počátkem roku 2015 nastíněny v dopise tehdejšího předsedy výboru pro evropské záležitosti Sněmovny lordů Lorda Boswella, který rozeslal svým protějškům v ostatních parlamentech EU.³⁰⁴ Jeho obsah měl být následně prodiskutován v rámci konference COSAC a v případě podpory zaslán jako její příspěvek v rámci klasického politického dialogu Evropské komisi. Lord Boswell v něm shrnuje výsledky pracovního setkání zástupců zainteresovaných národních parlamentů uspořádaného k tomuto tématu v lednu 2015 ve

³⁰³ K fungování mechanismu politického dialogu podrobněji viz kapitolu 2.2.

³⁰⁴ Dopis Lorda Boswella, toho času předsedy výboru pro EU britské Sněmovny lordů, „Towards a Green Card“ z 28. ledna 2015. Online: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/COSAC/20150128%20Letter%20to%20Chairpersons.pdf> [24. 4. 2020].

spolupráci s nizozemským parlamentem v Bruselu. Na jejich základě byl vypracován diskusní dokument popisující cíle i konkrétní prvky fungování daného konceptu, který tvoří přílohu tohoto dopisu.

Podstatou zelené karty mělo být posílení přímého vlivu národních parlamentů na formování unijních politik. Jak bylo již zmíněno, k její realizaci mělo být využito zavedeného mechanismu politického dialogu, jehož by národní parlamenty nově mohly využívat nejen k individuálnímu postupování svých stanovisek k již zveřejněným legislativním záměrům či předloženým návrhům Komise, ale rovněž k tomu, aby ji kolektivně vyzvaly k určitému jednání. Lord Boswell však v dopise zároveň upozorňuje na to, že tento postup v žádném případě nemá vést ke zpochybnění výsadního postavení Komise, pokud jde o navrhování a předkládání unijní legislativy. Stejně tak nemá za cíl jakkoli zasahovat do postavení Evropského parlamentu v rámci legislativního procesu ani nahrazovat existující mechanismy pro přijímání právních předpisů. Zelená karta by naopak měla tyto postupy doplnit a napomoci tak zefektivnit a legitimizovat stávající normotvorbu na úrovni EU. Výsledkem by nemělo být nekoncepční předkládání záplavy nových návrhů, ale spíše občasné upozornění na některé problémy a mezery, včetně případného zrušení či změn předpisů, které již neplní zamýšlený účel.

Pro odlišení zelené karty od klasického politického dialogu bylo navrženo dohodnout se na některých formálních znacích, jež by měla splňovat, aby měla dostatečnou váhu. Předložení legislativní iniciativy na jejím základě mělo být umožněno kterékoli parlamentní komoře s tím, že stanovení procedury jejího přijetí bude zcela individuální. Stejně tak, pokud jde o postup pro její zvážení ze strany ostatních parlamentů. Návrh měl obsahovat podrobnější vysvětlení záměru, včetně odůvodnění, zamýšlených cílů i právního základu, na němž by mělo být příslušné opatření postaveno. Konkrétní forma byla opět ponechána na předkladateli. Předpokládalo se nicméně, že příslušná parlamentní komora před jejím navržením neformálně osloví ostatní národní parlamenty ohledně jejich eventuální podpory, ale i konzultace samotného obsahu. Finální návrh jim měl být následně rozeslán ke zvážení a případnému podpisu. Za tímto účelem byla stanovena šestiměsíční lhůta, dokdy bylo třeba tak učinit. Její délka byla zvolena s cílem umožnit projednání dané iniciativy v rámci plenárního zasedání konference COSAC, jež se koná každého půl roku. Stejně tak měla umožnit, aby k návrhu bylo možné podávat pozměňovací návrhy. V případě jejich zapracování předkládajícím parlamentem měl být text vždy opětovně rozeslán k vyjádření podpory ze strany ostatních zainteresovaných komor.

K přijetí zelené karty byl navržen práh 1/4 hlasů všech parlamentních komor s tím, že každý národní parlament měl mít po dvou hlasech, které měly být u dvoukomorových parlamentů rozděleny po jednom hlase pro každou komoru. Systém přidělení hlasů tak kopíroval formální

proceduru pro přijímání žlutých a oranžových karet.³⁰⁵ Zmíněná hranice byla navržena s cílem dodat příslušnému návrhu dostatečnou politickou váhu, avšak zároveň zabránit nadměrnému množství podnětů zasílaných touto formou Komisi. S ohledem na již zmíněnou předpokládanou vazbu na konferenci COSAC měl k vyjádření podpory postačit podpis předsedy evropského výboru příslušné komory (za současného respektování nezbytné vnitřní procedury každého parlamentu k tomuto kroku).

Získal-li návrhovač ve stanovené lhůtě dostatečné množství podpisů, měl být text jménem všech zaslán Evropské komisi s informací, že se jedná o zelenou kartu. Od Komise se následně očekávalo vyjádření postoje k zamýšleným cílům i obsahu návrhu. Její stanovisko mělo být komunikováno předkládajícímu parlamentu stejným způsobem, jako v případě klasického mechanismu politického dialogu. Bylo navrženo, aby se politicky zavázala k poskytnutí odpovědi do 8 až 12 týdnů s tím, že její reakce by měla být veřejná a obsahovat vyjádření k tomu, zda podnikne kroky pro realizaci navrhovaných opatření, či nikoli. V případě negativního postoje měla obsahovat rovněž podrobné zdůvodnění. V úvahu připadalo také uspořádání setkání s odpovědným komisařem, kde by byl dán prostor pro bližší představení dané iniciativy a vzájemnou výměnu názorů ohledně její realizovatelnosti.

Závěrem svého dopisu navrhl Lord Boswell otestování navrženého konceptu v praxi, která ukáže, nakolik je výše popsané řešení proveditelné. Za tímto účelem vyzval své protějšky, aby přišli s nekontroverzními tématy, jejichž podchycení popsaným způsobem by mohlo posloužit jako modelový příklad. Některá témata navrhla sama Sněmovna lordů (řešení problému plýtvání s potravinami či zrušení poplatků za přeshraniční bankovní transakce pro spotřebitele), s ostatními se pak postupně připojilo několik dalších parlamentů.

Myšlenka zelené karty byla podrobněji projednána v rámci květnové plenární konference COSAC v lotyšské Rize, která přivítala její pozitivní a konstruktivní charakter s tím, že bude vhodným doplňkem k již existujícím nástrojům.³⁰⁶ Zástupci některých národních parlamentů však zároveň upozornili na limity dané ústavněprávními předpisy své země či nastavením vnitřních postupů, pro něž zřejmě nebude možné, aby se tohoto mechanismu účastnily. Vzhledem k odlišným názorům na potřebný počet hlasů i navržený časový rámec pro její aktivaci i realizaci rozhodla konference o ustavení speciální pracovní skupiny pod vedením nadcházejícího lucemburského předsednictví, jejímž cílem mělo být nalezení všemi akceptovatelného a funkčního řešení.

³⁰⁵ Viz kapitolu 2.3.2.1.

³⁰⁶ Contribution adopted by the LIII COSAC, 2nd June 2015, Riga. Online: <http://www.cosac.eu/53-latvia-2015/plenary-meeting-of-the-liii-cosac-31-may-2-june-2015/> [24. 4. 2020].

Skupina se sešla v říjnu 2015. Jednání bylo postaveno na odpovědích jednotlivých parlamentních komor na dotazník rozeslaný za účelem vypracování 24. pololetní zprávy COSAC³⁰⁷, z nichž obecně vyplynulo, že většina preferuje navržené řešení, tedy fungování zelené karty na bázi politického dialogu, bez přílišné formalizace daného mechanismu. Shodly se zároveň na tom, že by měl být stanoven určitý minimální práh hlasů pro její přijetí i obecná lhůta pro vyjádření podpory. Stejně tak vyplynula z dotazníků většinová preference jednotné formy a umožnění vzít svůj podpis v pozdější fázi kdykoli zpět. Na konkrétních parametrech se nicméně parlamenty opět dohodnout nedokázaly. Následná plenární konference COSAC proto potvrdila výše uvedené závěry pracovní skupiny a vyzvala k další spolupráci v tomto ohledu, včetně úsilí o koordinovanou akci, naskytne-li se vhodná příležitost pro uplatnění popsaného postupu v praxi.³⁰⁸

Mechanismus byl poprvé neformálně otestován v červenci 2015 již zmíněným návrhem na řešení plýtvání s potravinami. Jeho předkladatelem byla britská Sněmovna lordů, která shromáždila podpisy 16 předsedů evropských výborů parlamentů EU (zástupci dvou dalších komor se pak připojili v pozdější fázi).³⁰⁹ Podstatou nicméně nebyl požadavek na přijetí nové legislativy k tomuto problému, ale výzva k jeho reflektování v rámci připravovaných iniciativ týkajících se oběhového hospodářství. Dopis byl jménem všech signatářů zaslán Sněmovnou lordů tehdejšímu předsedovi Komise se zdůvodněním i doporučeními, která by Komise měla při řešení dané otázky zvážit. Současně s tím zde bylo vysvětleno, že se jedná o novou formu posíleného politického dialogu, již mají národní parlamenty zájem do budoucna dále rozvíjet. S ohledem na to byla Komise vyzvána k jejímu posouzení i eventuální reakci.

V listopadu 2015 byla dotčeným parlamentům zaslána odpověď, v níž Komise uvedla, že příprava balíčku k oběhovému hospodářství je v natolik pokročilé fázi, že již nebude možné do něj řešení daného problému efektivně promítnout. Ujistila je však zároveň, že mu do budoucna bude věnovat pozornost a navrhne akční plán, v němž zohlední nejen jejich návrhy, ale také stanoviska ostatních subjektů vyjádřená v rámci veřejné konzultace k tomuto tématu.³¹⁰ Na svůj slib navázala hned v následujícím roce, kdy byla vytvořena speciální EU platforma usilující o komplexní a

³⁰⁷ Information Note in relation to the COSAC Working group on 30 October 2015, Luxembourg. “Green card” (enhanced political dialogue). Online: <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/> [25. 4. 2020].

³⁰⁸ Contribution adopted by the LIV COSAC, 1st December 2015, Luxembourg. Online: <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/plenary-meeting-of-the-liv-cosac-29-november-1-december-2015/> [25. 4. 2020].

³⁰⁹ House of Lords, European Union Committee: Food waste: a proposal by national parliaments to the European Commission, 22. July 2015. Online: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-on-food-waste.pdf> [25. 4. 2020].

³¹⁰ Evropská komise: Odpověď v rámci posíleného politického dialogu k řešení problému plýtvání s potravinami, 17. listopadu 2015. Dokument Komise C(2015) 7982 final. Online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-7982-EN-F1-1.PDF> [25. 4. 2020].

koordinované řešení dané otázky³¹¹, což bylo rovněž jedno z doporučení obsažených v dopise britské Sněmovny lordů.

Na britskou iniciativu navázalo v červenci 2016 francouzské Národní shromáždění, které předložilo návrh týkající se úpravy společenské odpovědnosti podniků.³¹² Iniciativu tehdy podpořilo 7 dalších parlamentních komor, které sice v souhrnu nepředstavovaly ani původně navrhovanou 1/4 všech hlasů, nicméně Komisi byla zaslána s tím, že se jedná o využití mechanismu zelené karty. Komise na ni v prosinci 2016 reagovala obsáhlou odpovědí, v níž vyjmenovala všechna opatření, která doposud ve zmíněné oblasti přijala. Poděkovala zároveň za podnětné návrhy a ocenila snahu národních parlamentů tímto způsobem proaktivně přispívat k formování unijních politik.³¹³

Další pokusy byly učiněny lotyšským a portugalským parlamentem, nicméně nezískaly dostatečnou podporu na to, aby mohly být Komisi zaslány po vzoru předchozích dvou iniciativ. Lotyšský parlament navrhoval koncem roku 2015 revizi směrnice o audiovizuálních mediálních službách. Portugalský parlament pak o rok později prosazoval návrh usilující o daňovou a finanční transparentnost v rámci EU. Od této doby snahy poměrně utichly. Stejně tak polevilo úsilí o jakoukoli formalizaci postupů pro přijetí zelené karty.

4.1.1. Zhodnocení

Na základě výše uvedených čtyř případů lze vyzorovat, že zelená karta může zřejmě efektivně fungovat, jedná-li se o nekontroverzní téma, na jehož řešení je celospolečenský zájem. U témat, která jsou političtějšího charakteru, však naráží na neochotu národních parlamentů se tímto způsobem vymezit. Hlavní příčinou je pochopitelně obtížnost hledání společného jmenovatele mezi tolika odlišnými národními i politickými zájmy. To se ostatně projevuje i v rámci klasického politického dialogu. Důvodem mohou být nicméně také nejružnější vnitřní procedurální omezení odvislá od několika faktorů. Jedním z nich je, že některé parlamentní komory nemají pro aktivitu tohoto charakteru zaveden žádný vnitřní postup, a tudíž se iniciativou jednoduše nezabývají. S tím souvisí skutečnost, že návrh je zpravidla projednáván na úrovni evropských výborů v rámci konference COSAC. Případnou podporu pak svým podpisem stvrzují

³¹¹ European Commission: EU Platform on Food Losses and Food Waste. Online: https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en [25. 4. 2020].

³¹² Assemblée nationale, Commission des Affaires Européennes: Dopis místopředsedovi Evropské komise Timmermansovi „Corporate social responsibility – a proposal for an initiative by the European Commission“ z 11. července 2016.

³¹³ Evropská komise: Odpověď v rámci posíleného politického dialogu k otázce společenské odpovědnosti podniků, 15. prosince 2016. Dokument Komise C(2016) 8597 final. Online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/EN/C-2016-8597-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> [26. 4. 2020].

předsedové evropských výborů, kteří však mají v jednotlivých parlamentech různé postavení. V případě politických otázek tak může být vyjádření podpory tímto způsobem značně problematické. Dalším limitem může být vztah příslušné parlamentní komory k vládě, jejíž postavení by mohlo být daným krokem v určitém ohledu zkomplikováno. Efekt tohoto nástroje tak pravděpodobně nadále nebude nijak výrazný. Nedomnívám se však ani, že by jeho širší uplatňování znamenalo jakkoli výrazný přelom, pokud jde o vliv národních parlamentů na činnost Komise. To lze ostatně vyčíst z charakteru jejích reakcí na dříve uplatněné pokusy, ale i z její komunikace s národními parlamenty obecně, která je často čistě formální, bez jakékoli snahy důkladně se vypořádat s obsaženými věcnými argumenty.³¹⁴ Z tohoto důvodu by zřejmě do budoucna dávalo smysl koordinovat záměry v rámci mechanismu zelené karty také s vládami zainteresovaných parlamentů, které by mohly pomoci s jejich prosazením na úrovni Rady, resp. vyvinout potřebný politický tlak. Stejně tak se nabízí navázání užší spolupráce s Evropským parlamentem, který má v tomto ohledu vůči Komisi silnější postavení, ale rovněž již určitou praxi ve formě přijímání usnesení z vlastní iniciativy, kterými ji vyzývá k určitému jednání, jež může spočívat například právě v předložení legislativního návrhu k určité otázce.

4.2. Červená karta

Obdobou zelené karty, avšak se zcela opačným efektem, je červená karta, jejíž návrh pochází opět ze Spojeného království. Tento koncept byl představen v roce 2015 jako jeden z požadavků britské vlády na reformu unijních rozhodovacích postupů předložených s cílem předejít vystoupení Spojeného království z EU. Podmínky byly součástí dopisu, jenž byl v listopadu 2015 zaslán britským premiérem Davidem Cameronem tehdejšímu předsedovi Evropské rady Donaldu Tuskovi.³¹⁵ Smyslem této iniciativy bylo posílení zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů EU v podobě zakotvení možnosti zablokovat za určitých podmínek navrhovanou legislativu. Zablokování by bylo možné v případě, že by se na tom shodl větší počet parlamentních komor, přičemž stanovení konkrétních podmínek ponechal D. Cameron jako otázku pro další vyjednávání. Daný návrh nepředstavoval z jeho strany nic zásadně

³¹⁴ Viz Evropská komise: Stanoviska vnitrostátních parlamentů a odpovědi Komise. Online: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_cs.htm [26. 4. 2020].

³¹⁵ Dopis Davida Camerona, toho času britského premiéra, „A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union“ z 10. listopadu 2015. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf [27. 4. 2020].

překvapivého. Po posílení role národních parlamentů totiž volal již v roce 2013 v rámci jednoho ze svých projevů k budoucnosti EU.³¹⁶

Evropská rada zmíněný návrh v únoru 2016 připustila³¹⁷ pro případy rozporu navrhované legislativy s principem subsidiarity s tím, že pokud by se národní parlamenty alespoň 55 % svých hlasů vyjádřily formou odůvodněného stanoviska ve lhůtě 12 týdnů proti předloženému návrhu, musel by být s přihlédnutím k obsahu těchto stanovisek přezkoumán Radou, která by následně mohla rozhodnout o zastavení dalšího projednávání, pokud by návrh nebyl v souladu s nimi pozměněn. Počet hlasů by byl přidělen klasicky na základě čl. 7 odst. 1 protokolu č. 2, tedy systémem dvou hlasů na každý parlament s tím, že u dvoukomorových parlamentů by připadal jeden hlas na každou komoru. Jednalo by se tak v podstatě o pouhé zefektivnění současného mechanismu včasného varování zahrnující, mimo jiné, rovněž prodloužení lhůty pro přezkoumání souladu návrhu se zásadou subsidiarity, po němž národní parlamenty dlouhodobě volají, z osmi na 12 týdnů.³¹⁸ Další důležitá změna by spočívala v tom, že by z procesu přezkoumání odůvodněných stanovisek byla vyloučena Evropská komise, která je hlavním aktérem v rámci aktivace mechanismu žluté i oranžové karty, jež rozhoduje o dalším postupu. Právě to byl pravděpodobně záměr myšlenky červené karty vycházející z přetrvávající nespokojenosti národních parlamentů s reakcemi Komise na zasláná odůvodněná stanoviska či na jejich základě přijaté žluté karty.

Na tomto místě je třeba zmínit, že původní záměr D. Camerona byl ještě striktnější. Možnost zablokovat unijní legislativu totiž podle něj měly mít národní parlamenty napřímo, tedy nejen bez účasti Komise, ale i Rady, čistě na základě dosažení určitého prahu negativních stanovisek. Závislost na postoji vlád by pochopitelně její využití zásadním způsobem zkomplikovalo. Výše popsané řešení nicméně bylo navrženo i z toho důvodu, aby nemuselo do budoucna dojít k formální změně Smluv. Mechanismus by fungoval na základě politického závazku učiněného Evropskou radou, který národním parlamentům garantoval, že se Rada bude za výše uvedených podmínek jejich stanovisky podrobně zabývat a vyvodí z nich případně avizované důsledky.

Vzhledem k tomu, že popsaný příslib byl vázán na požadavky britské vlády pro zachování členství Spojeného království v EU, v návaznosti na výsledek referenda o brexitu v červnu 2016 přestal být jeho obsah relevantní. Myšlenka červené karty však nezmizela. Podrobněji se jí hned

³¹⁶ UK Government: Prime Minister David Cameron discussed the future of the European Union at Bloomberg, 23 January 2013. Online: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> [27. 4. 2020].

³¹⁷ Rozhodnutí hlav států a předsedů vlád ohledně nového uspořádání pro členství Spojeného království v EU. Závěry Evropské rady ze zasedání ve dnech 18. a 19. února 2016, Příloha 1. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf> [27. 4. 2020].

³¹⁸ Viz kapitulu 2.3.2.

v listopadu 2016 začala zabývat například konference COSAC, která během svého plenárního zasedání pod vedením slovenského předsednictví diskutovala o tom, zda by i přes vzniklou situaci, nebo naopak právě kvůli ní, neměl být tento koncept, společně s některými dalšími britskými požadavky, realizován.³¹⁹ Od té doby nebylo dosaženo žádného výraznějšího pokroku, nicméně součástí debat o posílení národních parlamentů v rámci rozhodovacích postupů EU zůstává i nadále.

Co se týče dalších reakcí na tuto iniciativu, Evropská komise ani Evropský parlament ji ze zřejmých důvodů nepřijaly pozitivně a vyhodnotily ji jako zásah do svých výsadních iniciačních i rozhodovacích pravomocí.³²⁰ Nijak velkým zastáncem nebyl v roce 2015 paradoxně ani britský parlament, resp. jeho horní komora, která namísto červené karty prosazovala výše popsany koncept zelené karty ve formě posíleného politického dialogu, jenž považovala za mnohem více konstruktivní i širěji uplatnitelné řešení, vzhledem k nižšímu prahu hlasů potřebnému pro její přijetí, ale i celkově méně konfliktnímu charakteru daného nástroje. Preference zelené karty převažovala rovněž u samotných národních parlamentů, zpravidla z důvodu, že nebyly příliš nakloněny změně Smluv, již původní návrh D. Camerona předpokládal. Obecně lze konstatovat, že kompromisní návrh předložený Evropskou radou v únoru 2016 byl pro všechny strany přijatelnější, ačkoli nadále nijak nevyvracel pochybnosti o efektivitě tohoto nástroje.³²¹ Patrně i z toho důvodu byly členské státy ochotny k eventuálnímu zavedení tohoto nástroje v nějaké formě přistoupit.

4.2.1. Zhodnocení

Popsané obavy lze, s ohledem na dosavadní zkušenosti s uplatňováním již zavedených nástrojů pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity, tedy mechanismů žluté a oranžové karty, sdílet. Oranžová karta má například práh pro své přijetí nastaven ještě níže (nadpoloviční většina hlasů parlamentních komor), než navrhovaná červená karta, a přesto nebyla doposud nikdy přijata, (ačkoli může mít za určitých podmínek obdobný účinek). Ještě nižší práh je nastaven v případě

³¹⁹ Plenary Meeting of the LVI COSAC, 13 – 15 November 2016, Bratislava. Discussion note, Session 2 – Strengthening the Role of National Parliaments in the EU. Online: <http://www.cosac.eu/56-slovakia-2016/lvi-cosac-13-15-november-2016-bratislava/> [27. 4. 2020].

³²⁰ Evropský parlament ji následně odmítl i v dubnu 2018 v rámci hlasování o tzv. Rangelově zprávě. Jednalo se o zprávu z vlastní iniciativy, jejímž předkladatelem byl portugalský europoslanec Paulo Rangel (EPP). V jejím recitálu, písm. R se uvádí: „(...) vzhledem k tomu, že v této fázi evropského integračního procesu je uplatnění postupu červené karty nemyslitelné.“ O tomto bodu se hlasovalo separátně a byl přijat pouze těsnou většinou (50,2 % poslanců pro, 44,3 % proti, 5,5 % se zdrželo). Viz Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. dubna 2018 o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají vnitrostátních parlamentů (2016/2149(INI)).

³²¹ Viz např. Hagemann, S., Hanretty, Ch., Hix, S. (2016) Red card, red herring: Introducing Cameron's EU „red card procedure“ will have limited impact. In *London School of Economics and Political Science: Evidence-based analysis and commentary on European politics*. Online: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/02/13/red-card-red-herring-introducing-camerons-eu-red-card-procedure-will-have-limited-impact/> [28. 4. 2020].

žluté karty (1/3 všech hlasů), která byla od svého zavedení v roce 2009 přijata prozatím pouze třikrát. Aktivace červené karty proto představuje spíše nereálný scénář, mimo jiné z důvodů, pro něž je nyní nesnadné přijmout byt' jen žlutou kartu³²², ale i z důvodu značné politické citlivosti dané záležitosti spojené s důsledky, jež spuštění tohoto mechanismu může vyvolat. Přenesení hlavní odpovědnosti na Radu daný postup z praktického hlediska ještě více komplikuje. Vzhledem k odlišnosti zájmů, které se zde střetávají, lze předpokládat vznik nejrůznějších tenzí mezi národními parlamenty a jejich vládami, ale i vládami členských států navzájem. Stejně tak lze očekávat pokusy o intervenci ze strany Evropského parlamentu i Komise.

Domnívám se proto, že změny v této oblasti by měly v první řadě usilovat o zefektivnění fungování již existujících mechanismů, namísto zavádění dalších, které navíc ani nemají reálný potenciál fungovat lépe. V kontextu červené karty lze jako nejzásadnější problém vnímat přístup Evropské komise, jejíž reakce jsou často čistě formálního charakteru, bez bližšího zájmu o samotný obsah argumentů uplatněných ze strany národních parlamentů. To v jejich zástupcích mnohdy vyvolává pocit marnosti, protože již předem tuší, jakým způsobem bude s jejich odůvodněnými stanovisky naloženo. Své úsilí tak postupně přeorientovávají na jiné aktivity, kde mohou být skutečně slyšet (typicky na kontrolu postojů svých vlád v rámci Rady). Také proto se pak dost možná objevují návrhy, jako byl ten britský, požadující zakotvení určité „záchranné brzdy“ v případě skutečně naléhavé potřeby, který staví na myšlence úplného vyloučení Komise z přezkumného procesu.

4.3. Návrhy Evropského parlamentu

16. února 2017 přijal Evropský parlament v souvislosti s probíhajícími debatami o budoucnosti Evropy dvě usnesení z vlastní iniciativy, která se v různé míře dotkla rovněž postavení národních parlamentů. První z nich se zabývalo otázkou zlepšení fungování EU s využitím současného potenciálu Lisabonské smlouvy.³²³ Jeho navrhovatelé byli německý europoslanec Elmar Brok (EPP) a italská europoslankyně Mercedes Bresso (S&D), kteří zastávali názor, že EU může fungovat mnohem efektivněji, aniž by bylo nutné zasahovat do primárního práva. Konkrétní možnosti shrnuli do bloků dle problémů, jež ve fungování EU aktuálně spatřují. Základním předpokladem bylo zachování nadnárodního způsobu rozhodování, tzv. metody Společenství, jež zaručuje, že jsou zohledněny všechny zájmy, zejména pak společný evropský zájem. Na této myšlence bylo postaveno rovněž druhé zmíněné usnesení, jehož navrhovatelem byl

³²² K jejich podrobnějšímu rozboru viz kapitolu 3.5.

³²³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. února 2017 o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy (2014/2249(INI)).

belgický europoslanec Guy Verhofstadt (ALDE).³²⁴ Na rozdíl od prvně uvedeného však toto usnesení počítalo se změnou Smluv, a to poměrně radikální, spočívající mimo jiné v zavedení legislativní iniciativy pro Evropský parlament i Radu, v omezení okruhu oblastí jednomyslného rozhodování a jeho nahrazení hlasováním kvalifikovanou většinou či v přeměně zvláštního legislativního postupu na řádný, resp. v nahrazení postupu konzultace Evropského parlamentu postupem spolurozhodování.

Co se týče role národních parlamentů, prvně citované usnesení upozornilo mimo jiné na potřebu zintenzivnit politický dialog s Evropským parlamentem s tím, že by mu zároveň mělo být dodáno více smysluplnosti a váhy. Předkladatelé v tomto ohledu nicméně zároveň zdůraznili rozdílnost rolí, kterou mají národní parlamenty a Evropský parlament v rámci rozhodovacích postupů EU. Jádrem aktivit vnitrostátních parlamentů v evropských otázkách by podle nich měla být kontrola národních vlád a jejich vystupování v Radě EU a na Evropské radě, přičemž Evropský parlament by měl naopak zajistit demokratickou odpovědnost a legitimitu evropské výkonné moci. S odkazem na to se v usnesení vyslovili proti vytváření jakýchkoli nových parlamentních orgánů s rozhodovacími pravomocemi. Vyzdvihli však zároveň význam spolupráce v rámci konference COSAC a dalších již existujících platform a vyzvali Komisi a Radu, aby se těchto setkání rovněž aktivně účastnily. Zdůraznili dále nutnost užší spolupráce mezi výbory Evropského parlamentu a jejich protějšky v členských státech. Usnesení rovněž vyzývá národní parlamenty k pořádání pravidelných rozprav mezi ministry a členy relevantních výborů před zasedáními Rady, včetně výměny názorů s jednotlivými komisaři i poslanci Evropského parlamentu. Obsahuje také návrh na zavedení výměnných programů pro úředníky Evropského parlamentu a národních parlamentů. Kromě toho upozornili jeho předkladatelé na důležitost respektování zásady subsidiarity a vyzvali Komisi, aby zkvalitnila své odpovědi na zasláná odůvodněná stanoviska. Ve vztahu k samotným národním parlamentům pak poukázali na potřebu posílit vzájemnou praktickou spolupráci, aby nástroje, které jim Lisabonská smlouva ke kontrole dodržování této zásady svěřuje, mohly být uplatňovány efektivně.

Usnesení navržené G. Verhofstadtem, týkající se možných změn současného institucionálního uspořádání EU, včetně eventuální změny primárního práva, bylo opět o něco ambicióznější. Ve vztahu k postavení národních parlamentů obsahovalo například návrh, že by jejich zástupci mohli být součástí národních delegací ve specializovaných formacích Rady, společně se zástupci vlády. Dále zde bylo navrženo zakotvení výše popsaného postupu zelené karty do primárního práva EU s tím, že by vnitrostátní parlamenty mohly předkládat legislativní

³²⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. února 2017 k možnému vývoji a změnám současného institucionálního uspořádání Evropské unie (2014/2248(INI)).

návrhy k posouzení Radě. Ve vztahu k mechanismu kontroly dodržování zásady subsidiarity navrhl G. Verhofstadt jasné vymezení pravomocí Unie a členských států v oblasti obchodní politiky.

4.3.1. Zpráva Paulo Rangela

19. dubna 2018 bylo Evropským parlamentem přijato usnesení z vlastní iniciativy, jež se zabývá čistě otázkou implementace ustanovení Smluv z hlediska zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů EU.³²⁵ Jeho zpravodajem byl portugalský europoslanec Paulo Rangel (EPP). Cílem jeho zprávy mělo být zhodnocení stávající praxe a navržení možných řešení, jak zapojení národních parlamentů na základě zjištěných nedostatků do budoucna zefektivnit. V jejím rámci se tak zamýšlí například nad tím, zda by mechanismus včasného varování neměl být rozšířen z pouhé kontroly dodržování principu subsidiarity také na kontrolu dodržování kritéria proporcionality. Další návrh směřuje k prodloužení lhůty pro mechanismus kontroly subsidiarity tak, aby národní parlamenty měly více prostoru pro koordinaci svých pozic s ohledem na rozdílně nastavené procedury i harmonogramy svých zasedání. Pokud jde o politický dialog, uvažuje Rangel nad tím, zda by jeho intenzivnější využívání nemohlo do určité míry vykompenzovat neefektivnost mechanismů žluté a oranžové karty. K zavedení zelené karty pak uvádí, že by národním parlamentům nemělo být svěřováno právo zákonodárné iniciativy, kterým v zásadě nedisponuje ani Evropský parlament. Národní parlamenty by podle něj nicméně tímto způsobem mohly alespoň pozitivně ovlivňovat iniciační pravomoc Komise a ukazovat jí směr, kterým by se měla vydat. Odmítavé stanovisko pak vyjádřil k navrhovanému mechanismu červené karty, která by podle něj směřovala pouze k blokování rozhodovacího procesu EU a nikoli ke konstruktivním výsledkům. K jeho zavedení by navíc byla třeba změna primárního práva, což vzhledem ke stavu, v jakém se EU momentálně nachází, nepovažoval za šťastné. Rangel se ve zprávě dále zamýšlí nad způsoby, jak dát v rámci dialogu s národními parlamenty větší prostor hlasu parlamentních menšin, jejichž názor často zůstává opomíjen. Zefektivněn by podle něj měl být rovněž stávající rámec pro meziparlamentní spolupráci, včetně konference COSAC, jejíž potenciál by mohl být využíván mnohem lépe. Určité nedostatky lze podle něj spatřovat také ve vzájemném dialogu mezi jednotlivými parlamenty, jež by mohl být zlepšen rozvojem evropské platformy pro meziparlamentní výměnu informací (IPEX). Poslední úvaha směřuje k rozdílným nastavením procesů v EU a na úrovních národních, jež do jisté míry znesnadňují efektivní provádění již zavedených modelů spolupráce. Jako příklad uvádí harmonogram evropského semestru, jenž

³²⁵ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. dubna 2018 o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají vnitrostátních parlamentů (2016/2149(INI)).

v některých členských státech vyvolává procedurální problémy. Jako možná řešení zvažuje sladění agend institucí EU a národních parlamentů k vybraným tématům či zavedení jakéhosi „Evropského týdne“, který by se konal jednou až dvakrát ročně a jehož podstatou by bylo prodiskutovat v jeho rámci společně veškerá aktuální evropská témata.

4.3.2. Zhodnocení

Většinu z výše popsaných iniciativ a závěrů lze bez dalšího podpořit. Usnesení výstižně poukazují na rezervy v politickém dialogu mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem, pro který sice jsou zřízeny veškeré potřebné kanály, nicméně jeho fungování je v současnosti spíše mechanické, bez konkrétních účinků. Stanoviska národních parlamentů zpravidla do Evropského parlamentu putují ve stejný okamžik, jako jsou předávána Evropské komisi. Nakolik je s jejich obsahem následně skutečně pracováno, je však otázkou. Určitá ustálená praxe již byla zavedena, pokud jde o práci s odůvodněnými stanovisky, na jejichž přijetí je při projednávání příslušných legislativních návrhů administrativou Evropského parlamentu vždy upozorňováno. V případě ostatních stanovisek národních parlamentů však práce s nimi závisí spíše na aktivitě a vůli konkrétních zpravodajů. Na obdobný problém naráží politický dialog ve formě osobních setkání mezi členy národních parlamentů a Evropského parlamentu, jak bylo již podrobněji popsáno v předchozí části.³²⁶

Značný prostor pro zlepšení skýtá rovněž spolupráce mezi národními parlamenty navzájem, počínaje rozvojem systému IPEX, včetně šíření informací o něm a propagace jeho častějšího využívání, přes posílení objemu a frekvence sdílených informací a intenzivnější koordinaci postojů, a konče zintenzivněním osobních kontaktů mezi jednotlivými parlamentáři i jejich administrativním zázemím. S tím souvisí rovněž nedostatečné využití potenciálu meziparlamentní spolupráce, jejíž rámec tyto aktivity umožňuje i předpokládá. Té by se měla aktivněji účastnit také Komise a Rada, aby mohla ústit v reálné výsledky.

Za zajímavou myšlenku považuji návrh P. Rangela na zavedení „Evropského týdne“, který by byl pravidelně vyhrazen diskutování klíčových unijních témat a iniciativ mezi členy národních parlamentů na jedné straně a zástupci institucí EU na straně druhé. Relativně dobře fungujícím modelem této praxe je existující meziparlamentní konference k evropskému semestru, která je součástí tzv. Evropského parlamentního týdne organizovaného každoročně v pravidelném termínu Evropským parlamentem.³²⁷ Jako nereálné však vnímám jakékoli pokusy o sladování harmonogramů všech zmiňovaných aktérů.

³²⁶ Viz kapitoly 3.4. a 3.5.

³²⁷ Viz kapitolu 2.7.3.

Neztotožňuji se pak rovněž s myšlenkou G. Verhofstadta, který navrhuje výraznější zapojení národních parlamentů do jednání na úrovni Rady v podobě vysílání jejich zástupců v rámci jednotlivých národních delegací. Domnívám se, že úloha národních parlamentů by neměla spočívat v přímé účasti na jednání Rady, jež je ze své podstaty orgánem moci výkonné, nýbrž v prosazování postojů prostřednictvím jejich vlád, pomocí k tomu určených vnitrostátních kontrolních mechanismů. Stejně tak nesdílím jeho názor, že by postup pro přijetí zelené karty měl být formálně zakotven ve Smlouvách. Pro tento krok nevidím vzhledem k zamýšlenému účinku tohoto nástroje důvod. Návazné formalizované postupování k posouzení Radě rovněž nepovažuji za efektivní opatření vzhledem k tomu, že národní parlamenty mohou předmětné návrhy s Radou obdobným způsobem konzultovat již nyní, prostřednictvím svých vlád, a eventuálně na ni i koordinovaným způsobem vyvíjet potřebný politický tlak. Jako problém se navíc ukazuje již samotné uvedení daného nástroje do praxe, byť jen neformálně. Změnu Smluv tak v tomto ohledu považuji za nadbytečný luxus se zcela minimálním efektem.

4.4. Timmermansova *Task Force* a navazující iniciativy

Jean-Claude Juncker ve svém projevu o stavu Unie ze září 2017 navrhl ustavení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „dělat méně, zato efektivněji“³²⁸, neboli též tzv. Timmermansovy *Task Force* (dále také jen jako „*Task Force*“). Jejím prostřednictvím měl být zahájen intenzivní dialog o možných řešeních na zefektivnění tvorby práva na úrovni EU: „Abychom dokončili práci, kterou jsme začali, ustavím pracovní skupinu pro subsidiaritu a proporcionalitu, která počínaje tímto měsícem velmi kriticky přezkoumá všechny politické oblasti, aby bylo zajištěno, že budeme jednat pouze v případech, kdy EU přináší nějakou hodnotu navíc. První místopředseda Komise, můj přítel, Frans Timmermans, který má prokazatelnou praxi v oblasti zlepšování právní úpravy, tuto skupinu povede. Skupina místopředsedy Timmermanse by měla zahrnovat poslance tohoto Parlamentu i poslance národních parlamentů. Za rok podá zprávu o své činnosti.“³²⁹

Jak vyplývá z citovaného prohlášení, toto fórum mělo podstatně užší záběr i okruh zúčastněných aktérů, než by měla mít aktuálně zřizovaná konference o budoucnosti Evropy, o níž bude pojednáno dále. Jeho smyslem mělo být spíše vytipování oblastí, kde by Unie mohla ve svých aktivitách zvolnit a soustředit se na řešení skutečně podstatných věcí. V této souvislosti se od něj

³²⁸ Jedná se o jeden ze scénářů představený v rámci tzv. Bílé knihy o budoucnosti Evropy, v níž Komise nastínila možné varianty dalšího vývoje Unie do roku 2025: Bílá kniha o budoucnosti Evropy - Úvahy a scénáře pro EU27 v roce 2025, COM(2017) 2025 final.

³²⁹ Jean-Claude Juncker, toho času předseda Evropské komise: Projev o stavu Unie 2017, 13. září 2017, s. 8. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/SPEECH_17_3165 [30. 4. 2020].

očekávalo mimo jiné navrzení možných cest, jak zlepšit uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality, včetně účinnějšího zapojení regionální a místní úrovně a usnadnění vzájemné výměny názorů. V rámci těchto diskusí se pak skupina měla zamyslet nad čtvrtým scénářem Bílé knihy o budoucnosti Evropy „dělat méně, zato efektivněji“ a identifikovat konkrétní oblasti, kde by pravomoci Unie mohly být částečně přeneseny zpět na členské státy, nebo jim být zcela vráceny.

K oficiálnímu vytvoření skupiny došlo v listopadu 2017 vydáním rozhodnutí předsedy Komise účinného k 1. lednu 2018, kde bylo stanoveno, že by se měla skládat z devíti členů a předsedy, kterým měl být tehdejší první místopředseda Komise a komisař pro zlepšování právní úpravy, interinstitucionální vztahy, právní stát a Listinu základních práv Frans Timmermans.³³⁰ Ostatními členy měli být podle tohoto rozhodnutí tři zástupci za národní parlamenty, tři zástupci za Evropský parlament a tři zástupci za Výbor regionů. Nad rámec toho měla mít skupina možnost jmenovat na návrh svého předsedy tři experty, kteří se budou jejich schůzek na pozvání aktivně účastnit, ale nebudou mít rozhodovací práva. Skupina se měla scházet minimálně jednou měsíčně v Bruselu. Svá doporučení pak měla předložit předsedovi Komise do 15. července 2018 tak, aby v září 2018 mohla být reflektována v jeho dalším projevu o stavu Unie.

V návaznosti na její formální vytvoření zaslal Jean-Claude Juncker v listopadu 2017 dopisy předsedovi Evropského parlamentu, předsedajícímu konference COSAC a předsedovi Výboru regionů, v nichž je požádal, aby nominovali členy skupiny za instituce, jejichž zájmy reprezentují. V případě národních parlamentů byl dopis zaslán tehdejšímu estonskému předsednictví, které se rozhodlo zařadit tento bod na nadcházející plenární zasedání konference COSAC, kde mělo dojít k rozhodnutí o nominaci příslušných tří zástupců. Jménem předsednické trojky pak navrholo, aby členy skupiny byli jmenováni právě zástupci tohoto tria, tedy parlamentů Estonska, Bulharska a Rakouska. To se nakonec také stalo.³³¹ Společně s jejich nominací však byl v závěrech COSAC obsažen požadavek na navýšení počtu členů za národní parlamenty o další tři zástupce a prodloužení doby činnosti *Task Force* do konce roku 2018.³³² Komise zmíněné návrhy odmítla s tím, že preferuje malý formát, aby skupina byla operabilní a její činnost intenzivní. Jako důvod

³³⁰ Evropská komise: Budoucnost Evropy: Předseda Evropské komise Juncker vytvořil pracovní skupinu pro otázky subsidiarity, tisková zpráva, 14. listopadu 2017. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_17_4621 [30. 4. 2020].

³³¹ Za Bulharsko Kristian Vigenin (S&D), předseda výboru pro evropské záležitosti a dohled nad evropskými fondy Národního shromáždění, za Estonsko Toomas Vitsut (ALDE), předseda výboru pro evropské záležitosti Riigikogu, a za Rakousko Reinhold Lopatka (EPP), předseda stálého podvýboru pro evropské záležitosti Národní rady.

³³² Conclusions adopted by the LVIII COSAC, 28 November 2017, Tallinn. Online: <http://www.cosac.eu/58-estonia-2017/lviii-cosac-26-28-november-2017-tallinn/> [1. 5. 2020].

pro odmítnutí prodloužení doby její činnosti pak byly zmíněny nadcházející volby do Evropského parlamentu a související úsilí Komise uzavřít toto téma v průběhu podzimu 2018.³³³

Za Výbor regionů byli v prosinci 2017 na konferenci k subsidiaritě ve Vídni rovněž nominováni tři zástupci.³³⁴ Evropský parlament začátkem ledna 2018 oznámil, že v *Task Force* své zastoupení mít nebude. Důvodem tohoto rozhodnutí bylo údajně problematické postavení eventuálních členů, kteří by měli jednat sami za sebe, s čímž Evropský parlament z principu nemohl souhlasit (odlišnost politických zájmů, reprezentace celé instituce). Udělování mandátu svým třem zástupcům by pak podle něj bylo rovněž velmi problematické (kdo by rozhodoval a na základě čeho). Komise tak v návaznosti na to zvažovala, že by zbylá tři místa rozdělila právě mezi národní (dvě místa) a regionální parlamenty (jedno místo). Od tohoto záměru však z časových důvodů nakonec upustila. *Task Force* se tak nakonec skládala z předsedy Timmermense a šesti členů, kteří byli do této funkce oficiálně jmenováni 18. ledna 2018.³³⁵

4.4.1. Závěrečná zpráva *Task Force*

Skupina se za dobu své existence sešla celkem sedmkrát. Na základě těchto diskusí, jednoho veřejného slyšení a vstupů od nejrůznějších subjektů z řad akademické sféry i občanské společnosti pak dospěla k doporučením, jež představila počátkem července 2018 ve formě závěrečné zprávy.³³⁶ V její předmluvě předseda Frans Timmermans mimo jiné uvádí: „Doufám, že poskytnutí výraznější možnosti spolurozhodovat o tom, jak by se věci měly dělat, umožní našim vnitrostátním parlamentům a místním a regionálním orgánům rovněž stát se účinnějšími velvyslanci a obhájci Evropské unie.“³³⁷

Zpráva vyjmenovává pět obecných závěrů, které se odrážejí v následných doporučeních. Zaprvé uznává, že by EU měla podstatně více prioritizovat a soustředit se především na nejpalčivější problémy a výzvy. Zadruhé dospívá k závěru, že namísto snahy identifikovat oblasti, kde by pravomoci měly být přeneseny zpět na členské státy, by měla EU věnovat energii spíše odstraňování nedostatků ve stávajících procesech tvorby politik. Tím hlavním je podle skupiny

³³³ COSAC: Reply from the Commission regarding the Task Force, 4 January 2018. Online: <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/meeting-of-the-chairpersons-of-cosac-21-22-january-2018-sofi/> [1. 5. 2020].

³³⁴ Belgičan Karl-Heinz Lambertz (S&D), předseda Výboru regionů, Francouz François Decoster, místopředseda frakce ALDE ve Výboru regionů, a Němec Michael Schneider, předseda frakce EPP ve Výboru regionů.

³³⁵ Decision of the President of the European Commission on the Appointment of Members to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently", 18 January 2018. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/decision-president-juncker-taskforce-subsidiarity_en.pdf [1. 5. 2020].

³³⁶ Zpráva pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“, 10. července 2018. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs.pdf [1. 5. 2020].

³³⁷ Tamtéž, s. 3.

právě nedostatečné zapojení vnitrostátních, regionálních a místních orgánů, které následně necítí vlastní odpovědnost za přijatá rozhodnutí a v důsledku toho nemají dostatečnou snahu je vysvětlovat vůči veřejnosti. Zatřetí, zásady subsidiarity a proporcionality by měly být chápány a uplatňovány na společném základě. Jednotnější a strukturovanější přístup by podle skupiny přinesl obecnější shodu na tom, v jakých oblastech Unie má konat, a kde má být naopak zdrženlivější. Opatření přijímaná na úrovni EU by zároveň měla být lépe vysvětlována a zdůvodňována, aby bylo zřejmé, že k posouzení z hlediska subsidiarity skutečně došlo, a to nikoli pouze povrchně. Začtvrté zpráva uvádí, že unijní právní předpisy jsou mnohdy příliš složité a nedávají mnoho prostoru pro adaptaci národním podmínkám. Uznává, že za účelem dosažení některých cílů je této rigidnosti často zapotřebí, nicméně i přesto skupina vidí prostor pro zjednodušení a snížení přebytkové regulační zátěže. V rámci tohoto procesu pak ve zprávě upozornila na nezbytnost konzultace všech zúčastněných subjektů za účelem zajištění správného pochopení zamýšlených opatření. Zapáté, uvedená zjištění by neměla znamenat konec bilančního procesu, nýbrž naopak základ pro další kroky v této oblasti. Otázce subsidiarity a proporcionality by podle skupiny měla být věnována podstatně větší pozornost a k řešení uvedených problémů by mělo být nadále přistupováno aktivněji než dopsud.

Ke zlepšení popsané situace by podle skupiny mohl přispět nový způsob práce, tzv. aktivní subsidiarita. Ta spočívá, mimo jiné, v širším a efektivnějším zapojení národních, místních i regionálních orgánů do všech fází legislativního postupu na úrovni EU. K jejich obavám by tak podle *Task Force* mělo být přihlíženo již ve fázi vypracovávání nových iniciativ a posuzování dopadů. Po předložení legislativního návrhu by pak jejich názory měly být lépe zohledňovány. Na kontrolu dodržování zásad subsidiarity a proporcionality by měly národní parlamenty dostat rovněž více času a v jeho rámci usilovat o lepší koordinaci a vzájemné sdílení informací. Spolunormotvůrci by pak v průběhu legislativního procesu měli více přihlížet k jejich stanoviskům. Pokud jde o následné provádění přijaté legislativy, orgány EU by měly lépe koordinovat svá rozhodnutí s vnitrostátní úrovní v souladu se zásadou víceúrovňové správy. Zkušeností místních a regionálních orgánů by pak mělo být aktivněji využíváno také z hlediska následného hodnocení.

4.4.1.1. Devět doporučení

Výše uvedené poznatky shrnula zpráva do devíti základních doporučení. Prvním z nich bylo zavedení používání tabulkového posuzovacího dotazníku (tzv. *model grid*) orgány Unie a národními i regionálními parlamenty při přezkumu zásad subsidiarity a proporcionality. Dotazník by měl podle skupiny zohledňovat kritéria stanovená v protokolu připojenému původně

k Amsterdamské smlouvě, který blíže vymezoval obsah těchto zásad, i příslušnou judikaturu Soudního dvora EU týkající se jejich výkladu. S dotazníkem by na základě daného doporučení pracovala nejprve sama Evropská komise při tvorbě legislativního návrhu, a následně pak také Rada a Evropský parlament, které by posuzovaly její hodnocení a zároveň v tomto smyslu přihlížely ke stanoviskům vypracovaným dotazníkovou metodou národními parlamenty a Výborem regionů. Cílem tohoto opatření pak mělo být dosažení společného přístupu všech zainteresovaných subjektů, pokud jde o posuzování subsidiarity a proporcionality. Vzor popsaného dotazníku je součástí přílohy k závěrečné zprávě *Task Force*.

Druhé doporučení spočívalo ve flexibilním uplatňování osmitýdenní lhůty, kterou mají národní parlamenty pro předložení odůvodněných stanovisek. Komise by tak podle skupiny měla přihlížet k obvyklým obdobím dovolených a prázdnin, kdy většina národních parlamentů nezasedá. Stanoviska, která obdrží, by měla náležitě zohlednit ve své výroční zprávě o subsidiaritě a proporcionalitě a vyslovené obavy aktivně a včas sdílet s Evropským parlamentem a Radou, například formou uceleného přehledu odůvodněných stanovisek, a to i v případě, že jich není dostatek na aktivaci mechanismů žluté nebo oranžové karty. Na všechna tato stanoviska by pak také měla poskytnout komplexní, včasnou a veřejnou odpověď. Národní parlamenty by podle skupiny zároveň měly při vypracovávání svých odůvodněných stanovisek více spolupracovat s regionálními parlamenty.

Třetí doporučení v podstatě vycházelo z charakteru výše zmíněných návrhů, nicméně počítalo se změnou Smluv, naskytne-li se k tomu příležitost. Jeho smyslem byla revize Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného k Lisabonské smlouvě, a to v podobě prodloužení osmitýdenní lhůty pro přezkum subsidiarity a proporcionality na dvanáct týdnů.

Čtvrté doporučení se týkalo regionálních a místních orgánů, resp. zvyšování jejich informovanosti o možnosti přispět k tvorbě a provádění politik EU. To by měla zajistit Komise, ve spolupráci s Výborem regionů a národními parlamenty. Kromě toho bylo navrženo jejich plné zapojení do konzultačních mechanismů Komise, jež mělo být podpořeno vhodným návrhem dotazníků, poskytováním větší zpětné vazby či zviditelňováním jejich názorů v posouzení dopadů, v návrzích samotných, ale i v rámci informací předávaných dále Evropskému parlamentu a Radě.

V navazujícím pátém doporučení vyzvala skupina Komisi, aby v rámci své činnosti systematicky zvažovala a vyhodnocovala územní dopady, a to na základě výše popsaných konzultací s regionálními a místními orgány. Pečlivé posouzení by mělo podle ní viditelně vyplývat z obsahu jejích návrhů i z důvodových zpráv. Územní dopady, včetně přidané hodnoty EU, by pak měly být vyhodnocovány také zpětně v rámci provádění přijatých právních předpisů.

Šesté doporučení směřovalo vůči Evropskému parlamentu a Radě, které by měly pracovat s výše zmíněným tabulkovým dotazníkem a přispívat jeho prostřednictvím ke zvyšování informovanosti o zájmech a prioritách regionálních a místních orgánů. Stejně tak by měly zvážit přizývání jejich zástupců na svá zasedání, případně podporovat vzájemnou výměnu názorů v rámci jiných fór (veřejná slyšení, konference, kulaté stoly atd.). Rovněž vlády a národní parlamenty by si v samém počátku legislativního postupu měly vyžádat stanoviska a odborná posouzení ze strany těchto orgánů.

Podle sedmého doporučení by měly národní a regionální parlamenty přezkoumat možnosti propojení svých platforem pro sdílení informací (IPEX a REGPEX³³⁸). V této souvislosti by pak mělo být zintenzivněno úsilí o vytvoření společné interinstitucionální databáze Evropského parlamentu, Rady a Komise, která by umožnila komplexnější sledování legislativního procesu a celkově přispěla k větší transparentnosti. Dále by měl být přehodnocen způsob sdílení veškerých podkladů a informací za účelem větší jednoduchosti a přehlednosti.

V rámci osmého doporučení vyzvala skupina Komise, aby vyvinula mechanismus pro určení a vyhodnocení právních předpisů z hlediska subsidiarity, proporcionality, zjednodušení, legislativní intenzity či úlohy místních a regionálních orgánů. Tato iniciativa by podle ní mohla navazovat na program a platformu REFIT, které tato kritéria doposud nezohledňovala.³³⁹ Výbor regionů by pak měl zahájit pilotní projekt týkající se zřízení nové sítě regionálních center za účelem systematického shromažďování a předávání názorů a relevantních informací na podporu přezkumu provádění politik. V případě úspěchu by Evropský parlament, Rada i Komise měly zvážit způsob využití této sítě.

Poslední doporučení se týkalo mandátu nové Evropské komise, která by podle skupiny měla usilovat o účinnější provádění stávajících předpisů, namísto iniciování nových. Ve spolupráci s Evropským parlamentem a Radou by měla rovněž přehodnotit svou činnost v některých oblastech politik a soustředit se především na řešení prioritních otázek, na nichž se společně s nimi shodne v podobě víceletého programu. S tímto doporučením souvisí rovněž jeden z vedlejších úkolů skupiny, a sice identifikovat v duchu čtvrtého scénáře bílé knihy o budoucnosti Evropy „dělat méně, zato efektivněji“ konkrétní oblasti, kde by měla Unie zcela nebo zčásti přenést pravomoci zpět na členské státy. Její členové se shodli na tom, že nejsou schopni k takovému výčtu

³³⁸ Platforma pro sdílení informací mezi regionálními shromážděními, která mají normotvornou pravomoc, týkajících se rané fáze legislativního procesu na úrovni EU, včetně kontroly dodržování zásady subsidiarity. Online: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx> [2. 5. 2020].

³³⁹ Viz kapitulu 3.2.1.2.

dospět vzhledem k tomu, že určitou přidanou hodnotu EU spatřují v každé z oblastí politik, kde Unie nyní vykonává své pravomoci. Za vhodnější řešení tak označila spíše cestu popsanou výše.

Oproti původním očekáváním se výstupy z činnosti této skupiny do Junckerova projevu o stavu Unie v září 2018 nijak nepromítly a neobjevilo se v něm prakticky na žádném místě ani téma subsidiarity obecně.

4.4.2. Sdělení Komise k posílení zásad subsidiarity a proporcionality

V říjnu 2018 nicméně Komise zareagovala na zprávu *Task Force* v podobě sdělení s názvem „Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU“³⁴⁰, které bylo součástí komplexního balíčku k subsidiaritě obsahujícího rovněž výroční zprávu o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty za rok 2017 a výroční zprávu o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality za rok 2017, na jejichž výstupech mohla ilustrovat svá tvrzení.³⁴¹ Sdělení mělo posloužit jako její vstup do další debaty o tomto tématu, mimo jiné v rámci chystané konference k otázce uplatňování zásady subsidiarity v listopadu 2018 v Bregenz, jejíž uspořádání iniciovalo v návaznosti na práci Timmermansovy *Task Force* tehdejší rakouské předsednictví.

V jeho úvodu nalezneme slova Jeana-Clauda Junckera z projevu o stavu Unie z roku 2017, na nichž obsah sdělení mimo jiné staví: „Chtěl bych, aby se Unie více zaměřila na skutečně podstatné věci a vycházela přitom z práce, kterou tato Komise již odvedla. Neměli bychom zasahovat do každodenního života evropských občanů tím, že budeme všechno regulovat. Regulace by měla být úměrná důležitosti daných oblastí. Neměli bychom produkovat záplavu nových iniciativ nebo usilovat o stále větší pravomoci. Měli bychom vrátit pravomoci členským státům v oblastech, kde to má smysl.“³⁴² S odkazem na tento výrok shrnula Komise svou dosavadní práci, pokud jde o zlepšování právní úpravy, včetně svých regulačních postupů. Upozornila například na probíhající přezkum veškerých stávajících právních předpisů, s cílem zredukovat jejich objem a zlepšit jejich celkovou kvalitu.³⁴³ Vyjádřila odhodlání v tomto trendu pokračovat s tím, že toto sdělení má nastítnit způsob, jak by měla být v tvorbě politik EU posílena úloha zásad subsidiarity a proporcionality. Zdůraznila přitom, že je nezbytné do politického procesu více zapojit vnitrostátní parlamenty, regionální legislativní shromáždění, regiony a místní orgány,

³⁴⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU, COM(2018) 491 final.

³⁴¹ Viz Evropská komise: Výroční zprávy o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty. Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments_en [3. 5. 2020].

³⁴² Jean-Claude Juncker, toho času předseda Evropské komise: Projev o stavu Unie 2017, 13. září 2017, s. 8. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/SPEECH_17_3165 [3. 5. 2020].

³⁴³ Viz kapitulu 3.2.1.2.

protože právě ony mají největší odpovědnost za provádění unijních právních předpisů (tzv. aktivní subsidiarita).

Opatření navržená v tomto sdělení jsou postavena na výše popsaných doporučeních Timmermansovy *Task Force*, jimž Komise vyjádřila podporu a vyzdvihla specificky některé z nich, jež rozdělila do pěti oblastí. První z nich je podpora společného chápání subsidiarity a proporcionality, kde avizovala, že má v úmyslu používat tabulkový posuzovací dotazník navržený *Task Force*. V této souvislosti navrhla jeho začlenění do pokynů pro zlepšování právní úpravy s tím, že ho bude využívat k předkládání svých zjištění v rámci posouzení dopadů, hodnocení důvodových zpráv i jako vodítko pro komunikaci s vnitrostátními parlamenty. Zároveň vyzvala, aby k jeho využívání přistoupily také samy vnitrostátní parlamenty při formulaci svých odůvodněných stanovisek, ale i Evropský parlament a Rada za účelem posuzování podstatných změn návrhů Komise, k nimž v rámci legislativního procesu často dochází. Zavázala se rovněž, že bude Evropskému parlamentu a Radě důkladněji předávat ke každému legislativnímu návrhu zpětnou vazbu od místních a regionálních orgánů, jejichž stanoviska by podle ní měla být celkově lépe zohledňována.

Druhou a z hlediska této práce nejrelevantnější oblastí, je účinnější kontrola ze strany vnitrostátních parlamentů. K té chtěla Komise přispět vyloučením vánočního období z počítání osmítýdenní lhůty pro přezkum souladu jejích návrhů se zásadou subsidiarity, kromě již vyloučeného měsíce srpna. Jak bylo uvedeno výše, k tomuto kroku po dohodě s Evropským parlamentem a Radou od prosince 2019 skutečně přistoupila.³⁴⁴ Za účelem zvýšení viditelnosti postojů národních parlamentů pak avizovala vypracovávání souhrnných odpovědí v případech, kdy se k některému legislativnímu návrhu sejde dostatečný počet odůvodněných stanovisek vyjadřujících podobné obavy, které však nepovedou k aktivaci mechanismu včasného varování, resp. přijetí žluté karty. Zohledněna by v nich podle ní mohla být také stanoviska regionálních parlamentů s legislativní pravomocí, pokud by byla Komisi zaslána napřímo. Souhrnná odpověď by shrnovala její pozici ke všem vzneseným otázkám a byla by předávána nejen dotčeným národním parlamentům, ale také Evropskému parlamentu a Radě. Komise ve sdělení nijak nespécifikovala, od jakého počtu odůvodněných stanovisek hodlá k vypracovávání souhrnné odpovědi přistupovat. Z jejích pozdějších vyjádření k němu nicméně vyplynulo, že jako

³⁴⁴ Viz kapitulu 2.3.2.

pomyslnou hranici vnímá odůvodněná stanoviska reprezentující sedm hlasů vnitrostátních parlamentních komor.³⁴⁵

Třetí oblast navržených opatření se týkala aktivnějšího zapojení místních a regionálních orgánů. Komise zde přiznala, že ačkoli se tyto orgány mohou účastnit tvorby a provádění nových iniciativ v rámci veřejných konzultací, jejich hlas bývá v raných fázích tvorby politik často nevyslyšen. Navrhla proto změnit pokyny pro zlepšování právní úpravy tak, aby bylo zdůrazněno, že jejich názory a zkušenosti je třeba brát v potaz vzhledem k tomu, že nesou největší odpovědnost za provádění unijních předpisů. Pokud jde o veřejné konzultace, zavázala se revidovat své dotazníky tak, aby zahrnovaly otázky k záležitostem týkajícím se těchto orgánů, a zlepšit způsob podávání zpráv o jejich názorech v rámci svých posouzení dopadů, hodnocení a důvodových zpráv.

Čtvrtá oblast opatření spočívala ve zlepšení z hlediska posuzování a prezentace územních dopadů. Toho chtěla Komise dosáhnout prostřednictvím změny pokynů ke zlepšování právní úpravy, která měla více zdůraznit význam jejich zohlednění. V této souvislosti se dále zavázala jasněji formulovat úvahy ohledně subsidiarity a proporcionality v rámci svých posouzení dopadů, hodnocení a důvodových zpráv a uvádět v nich informace o tom, kdo je dotčen a jak. Místní a regionální orgány však zároveň vyzvala k aktivnějšímu zapojení do procesu veřejných konzultací jakožto základnímu předpokladu pro kvalitní posouzení územních dopadů.

Pátá oblast opatření se týkala hodnocení stávajících právních předpisů z hlediska subsidiarity. Komise zde navrhla navázat na program a platformu REFIT, které obecně přinesly výrazné zlepšení. Platforma by podle ní nicméně nově měla být nastavena tak, aby se kromě svého původního zaměření na zjednodušení právní úpravy věnovala více také otázkám subsidiarity, proporcionality, legislativní intenzity a úlohy místních a regionálních orgánů při provádění práva EU. Tomu by mělo odpovídat i její nové složení, kde by byly více zastoupeny místní a regionální orgány.³⁴⁶

V závěru sdělení Komise vyzdvihla zjištění *Task Force*, že činnost Unie představuje přidanou hodnotu ve všech oblastech, v nichž působí. Přiklonila se nicméně rovněž k tvrzení, že určité činnosti budou muset mít do budoucna přednost před jinými a stejně tak bude muset být přehodnocen způsob využívání dostupných zdrojů. Pokud jde o další vývoj v návaznosti na toto sdělení, Komise předpokládala, že se k jejím návrhům dotčené subjekty vyjádří na konferenci

³⁴⁵ Viz například nejnovější výroční zprávu Komise z 30. června 2020, s. 1. Zpráva Komise – Výroční zpráva za rok 2019 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty, COM(2020) 272 final.

³⁴⁶ Viz kapitolu 3.2.1.2.

k subsidiaritě v Bregenz. Za tímto účelem proto zformulovala několik diskusních bodů zaměřených na jednotlivé účastníky. Realizaci konkrétních kroků pak předpokládala až po volbách do Evropského parlamentu formou dohody mezi klíčovými institucemi EU.

4.4.3. Konference v Bregenz

Ve dnech 15. a 16. listopadu 2018 se v rakouském Bregenz uskutečnila Konference „Subsidiarita jako základní princip EU“, která byla zorganizována rakouským předsednictvím v Radě EU v kontextu probíhajících debat o budoucnosti Evropy.³⁴⁷ Jejím cílem mělo být definování způsobů, jak EU více přiblížit jejím občanům. Už její přípravy nicméně provázela celá řada problémů a nejasností ohledně toho, kdo by se jí měl vlastně účastnit a na jaké úrovni, a co konkrétně by mělo být jejím výstupem a s jakými účinky. Tyto počáteční komplikace se nakonec promítly i do celého jejího průběhu a navzdory velkým očekáváním tak v zásadě nepřinesla nic nového.

Jejími účastníky byli zástupci institucí EU, členských států, národních parlamentů i místních a regionálních orgánů, na politické i úřednické úrovni, a odborníci z akademické sféry. Z dvoudenní diskuse vyplynulo, že by se EU měla zaměřit především na řešení hlavních výzev, kterým aktuálně čelí, jako je migrace, bezpečnost či klimatické změny. Upozadit by naopak měla oblasti, kde mohou efektivně jednat členské státy nebo regiony, za současného respektování primárního práva EU. V oblastech regulovaných unijním právem by se měla zaměřit spíše na účinnější provádění stávajících norem, než na přijímání nových předpisů. Současná právní úprava by pak měla být přezkoumána z hlediska jejího objemu, možného zjednodušení, slučitelnosti s principem subsidiarity a proporcionality i územního dopadu.

Pokud jde o postoj k výše popsanému sdělení Komise, konference přivítala vytvoření tabulkového posuzovacího dotazníku pro hodnocení souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality. V této souvislosti byla nastíněna i možnost tuto metodiku v budoucnu začlenit do interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů. Co se týče role národních parlamentů v rámci posuzování dodržování principu subsidiarity, byla zejména přivítána flexibilita z hlediska počítání lhůt přislíbená Evropskou komisí. Některé delegace pak výslovně podpořily také prodloužení lhůty pro zasílání odůvodněných stanovisek z osmi na dvanáct týdnů. Zástupci národních parlamentů zde zároveň připomněli, že by Komise měla lépe pracovat s jejich

³⁴⁷ Podrobnější informace k programu a průběhu této akce, včetně úplného videozáznamu, jsou online k dispozici zde: <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html> [4. 5. 2020].

stanovisky a zohledňovat jejich obsah při své další činnosti. Společným cílem by pak mělo být také zajištění lepší viditelnosti místních a regionálních orgánů při tvorbě politik EU.³⁴⁸

Na konferenci v Bregenz navázal ve dnech 14. a 15. března 2019 Evropský summit regionů a měst v Bukurešti, kde byla přijata deklaráce, která měla sloužit jako příspěvek pro přípravu strategické agendy EU na období 2019-2024.³⁴⁹ Zúčastnění zástupci měst a regionů vyjádřili v jejím rámci podporu konceptu aktivní subsidiarity navrženému Timmermansovou *Task Force* a podpořenému následně také samotnou Komisí. Podtrhli zároveň význam víceúrovňové správy s ohledem na úlohu regionů a měst při provádění opatření přijatých na unijní úrovni i jejich vlivu na utváření důvěry občanů v evropský projekt, a tedy nezbytnost vzájemné spolupráce.

4.4.4. Zhodnocení

Ač se *Task Force* zabývala převážně hledáním způsobů, jak do unijních rozhodovacích postupů intenzivněji zapojit regionální a místní úroveň, z hlediska národních parlamentů lze její závěry hodnotit vesměs pozitivně. Navzdory počátečním obavám některých aktérů z absence zastoupení Evropského parlamentu, od něhož se očekávalo, že bude iniciativu národních parlamentů vyvažovat, neobsahuje závěrečná zpráva *Task Force* nijak přehnaně ambiciózní doporučení. Její podněty jsou realistické a převážná většina z nich vychází z existujícího právního rámce a nevyžaduje tudíž ani změnu Smluv. Jak bylo již zmíněno výše, podstatná část vyzorovaných nedostatků současného systému je spojena s přístupem jednotlivých subjektů. Právě na jeho změnu navrhovaná opatření cílí.

Jejím výrazem je navrhovaný koncept aktivní subsidiarity, tedy nový způsob práce unijních orgánů, který má zajistit, aby k obavám národních parlamentů a regionálních a místních orgánů bylo přihlíženo kontinuálně ve všech fázích legislativního procesu. Tento přístup lze s ohledem na potřebné posílení demokratické legitimacy Unie přivítat. Otázkou je nicméně jeho praktická realizace, která je odvislá od mnoha dalších faktorů. Pokud jde o průběh samotné kontroly dodržování zásady subsidiarity ze strany národních parlamentů, jako konstruktivní krok vnímám v tomto směru navržené přistoupení k používání tabulkového posuzovacího dotazníku. Jeho zavedení by mohlo pomoci nalézt určitou rovnováhu mezi rozdílným vnímáním charakteru této kontroly ze strany národních parlamentů a Evropské komise. Nemělo by se však jednat o žádný

³⁴⁸ Tato část vychází z pracovního zápisu, jehož autorkou je Mgr. Darina Nezkusilová, toho času konzultantka Parlamentního institutu PS PČR, která se konference osobně účastnila.

³⁴⁹ Výbor regionů: Bukurešťská deklaráce "Building the EU from the ground up with our regions and cities", 8. Evropský summit regionů a měst, 14. a 15. března 2019. Online: https://cor.europa.eu/en/summit2019/Documents/Declaration/NEW_Bucharest_Declaration_template_EN.pdf?utm_source=SharedLink&utm_medium=ShortURL&utm_campaign=bucarest_declaration_en [4. 5. 2020].

manuál, ale spíše obecný rámec pro postup obou stran i dalších zainteresovaných subjektů. Jeho promítnutí do interinstitucionální dohody nicméně zřejmě nebude úplně snadné, ač se z hlediska orgánů EU nejedná o úplné novum.³⁵⁰ *Task Force* pod uvedená vodítka podřadila rovněž zásadu proporcionality, což lze jednoznačně podpořit vzhledem k tomu, že jsou spolu tato dvě kritéria neodmyslitelně spjata a v praxi jejich posuzování probíhá zpravidla současně. Poměrně překvapivě tuto úvahu ve svém sdělení uvítala i samotná Komise, která popsany přístup národním parlamentům často vytýká.

Celkově lze v případě Komise ocenit skutečnost, že přistoupila k výsledkům činnosti *Task Force* aktivně. Nejen, že většinu jejich doporučení převedla do svého sdělení, na jehož základě pak vedla debaty s dalšími aktéry, ale především přistoupila rovněž k jejich částečné realizaci. Prozatím se jedná pouze o drobné kroky, ale i ty lze vnímat jako určitý posun kupředu. Již například deklarovala svou připravenost na vypracovávání společných odpovědí na odůvodněná stanoviska a jejich zasílání Radě a Evropskému parlamentu za účelem zvýšení jejich viditelnosti³⁵¹ a rozšířila možnost flexibilního uplatňování osmitýdenní lhůty pro přezkum na období Vánoc. K tomu, aby se národní parlamenty, slovy Franse Timmermanse, stali „účinnějšími velvyslanci a obhájci Evropské unie“, je nicméně z mého pohledu třeba reálně učinit ještě mnohem více.

4.5. Konference o budoucnosti Evropy

Se zahájením nového institucionálního cyklu EU v roce 2019 začaly postupně vyvstávat úvahy o tom, jakým způsobem navázat na debaty o budoucím fungování EU, které zahájila předchozí Komise v souvislosti s rozhodnutím britských občanů o vystoupení Spojeného království z EU a do jejichž rámce spadaly rovněž iniciativy popsané výše. Během svého úvodního vystoupení před Evropským parlamentem v červenci 2019³⁵² vyslovila Ursula von der Leyen z pozice kandidátky na předsedkyni Evropské komise myšlenku uspořádat konferenci o budoucnosti Evropy, která bude představovat jednotné fórum pro výměnu názorů na budoucí uspořádání EU, do níž budou kromě unijních institucí aktivně zapojeni rovněž občané a občanská společnost. Podrobněji byl tento návrh rozveden v politických směrech pro příští Evropskou

³⁵⁰ Stručná vodítka pro posouzení subsidiarity obsahoval již protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený k Amsterdamské smlouvě.

³⁵¹ Zpráva Komise – Výroční zpráva za rok 2019 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty, COM(2020) 272 final.

³⁵² Ursula von der Leyen: Úvodní prohlášení na plenárním zasedání Evropského parlamentu ve Štrasburku dne 16. července 2019. Projev z pozice kandidátky na předsedkyni Evropské komise. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_cs.pdf [18. 4. 2020].

komisi³⁵³, na jejichž základě následně získala od Evropského parlamentu podporu k tomu, aby se pokusila o sestavení nové Komise. V dokumentu bylo vymezeno šest průřezových priorit. Jednou z nich je „Nový impuls pro evropskou demokracii“, k jejímuž naplnění by mělo dojít posílením postavení Evropského parlamentu, zajištěním větší transparentnosti unijních rozhodovacích postupů a jejich kontroly či například prostřednictvím bedlivého naslouchání názorům občanů a občanské společnosti: „Chci, aby budoucnost Unie utvářeli sami Evropané. Měli by nám více a aktivně promlouvat do výběru priorit a výše našich cílů. Chci, aby se lidé mohli vyjádřit na konferenci o budoucnosti Evropy, která bude zahájena v roce 2020 a potrvá dva roky. Na konferenci by se jako rovnocenní partneři měli sejít občané, včetně hojného zastoupení mladých lidí, občanská společnost a evropské orgány. Konferenci bude třeba dobře připravit a jasně vymežit její záběr a cíle, na nichž se dohodnou Parlament, Rada a Komise. Jsem připravena přijmout opatření v návaznosti na to, co se dohodne, a to případně i prostřednictvím legislativních opatření. Nebráním se ani změně Smlouvy. Pokud by měl být jako předseda konference navržen poslanec Evropského parlamentu, rozhodně bych takovou myšlenku podpořila.“³⁵⁴

V návaznosti na formální potvrzení nové Evropské komise v listopadu 2019 svěřila Ursula von der Leyen přípravy konference chorvatské místopředsedkyni pro demokracii a demografii Dubravce Šuice. V jejím pověřovacím dopise³⁵⁵ uvedla, že by konference měla přinést reálné výsledky s tím, že debata k nim vedoucí by měla být co nejširší a definovaná jasnými cíli. Za tímto účelem měla v první řadě navázat spolupráci s Evropským parlamentem a Radou a shodnout se s nimi na konkrétní podobě celého konceptu, včetně organizační struktury i načasování a záběru jednotlivých aktivit. V samotné realizační fázi měla být odpovědná za maximální dosah, tedy aby se do občanských konzultací zapojilo co největší množství respondentů zastupujících různé zájmy, ať už online či na bázi osobních setkání. Speciální pozornost pak měla být věnována mladým lidem. Ve finální fázi měla dále zajistit, aby se výsledky proběhlých diskusí promítly do konkrétních návrhů a opatření.

V tomto úsilí by jí měli být nápomocni dva kolegové, jejichž portfolia s předmětem konference velmi úzce souvisí, a sice slovenský místopředseda Komise pro interinstitucionální vztahy a strategický výhled Maroš Šefčovič a česká místopředsedkyně pro hodnoty a transparentnost Věra Jourová. Ti by měli mít na starosti především institucionální rovinu debaty,

³⁵³ Ursula von der Leyen: Unie, která si klade vyšší cíle – Moje agenda pro Evropu. Politické směry pro příští Evropskou komisi, 2019 – 2024. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf [18. 4. 2020].

³⁵⁴ Tamtéž, s. 20.

³⁵⁵ Ursula von der Leyen: Pověřovací dopis pro Dubravku Šuicu, místopředsedkyni Evropské komise pro demografii a demokracii, z 1. prosince 2019. Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf [18. 4. 2020].

tedy změny v rozhodovacích postupech EU, volby do EP, včetně způsobu následného výběru předsedy Evropské komise, apod. Druhou paralelní rovinu by měla představovat debata o jednotlivých oblastech politik z hlediska dalšího směřování EU.

Konference měla být formálně zahájena na Den Evropy, 9. května 2020, který byl zároveň dnem 70. výročí podpisu Schumanovy deklarace. K tomu vzhledem k mimořádné pandemické situaci v Evropě nicméně nedošlo. K zahájení tak pravděpodobně dojde v druhé polovině roku 2020. Její trvání bylo původně naplánováno na dva roky s ohledem na to, aby mohly být ještě v rámci tohoto institucionálního cyklu předloženy a schváleny případné návrhy změn. Bylo přitom počítáno rovněž s možností otevření Smluv.

4.5.1. Postoj Evropského parlamentu

Jako první se přípravami konference začal konkrétněji zabývat Evropský parlament, který chtěl v celém procesu zaujmout vůdčí úlohu. Ještě před schválením sboru komisařů pod vedením Ursuly von der Leyen tak začal o možném konceptu avizovaných občanských konzultací diskutovat na úrovni Ústavněprávního výboru, který přistoupil k zahájení prací na stanovisku, jež mělo být základem pro pozdější usnesení pléna. Konference předsedů, tedy předseda EP a předsedové politických skupin, nicméně posléze rozhodla o tom, že pozici EP vzhledem k významu tohoto projektu navrhne ona sama. Za tímto účelem vytvořila na podzim 2019 speciální pracovní skupinu složenou z předsedy EP Davida Sassoliho, předsedy Ústavněprávního výboru Antonia Tajaniho a pověřených zástupců všech politických skupin. Jejím úkolem bylo vypracovat do konce roku doporučení pro Konferenci předsedů, na jejichž základě měl následně vzniknout návrh pozice EP. Vzhledem ke svým již započatým aktivitám byl Ústavněprávní výbor zároveň vyzván, aby pracovní skupině poskytl svůj pohled na věc. Jeho stanovisko bylo schváleno 9. prosince 2019 a ve formě dopisu zasláno předsedovi EP.³⁵⁶ Obsah dopisu se poté společně s výsledky činnosti pracovní skupiny promítl do návrhu usnesení, o němž plénum hlasovalo 15. ledna 2020.³⁵⁷ Evropský parlament byl tak první institucí, která přišla s konkrétními návrhy ohledně schématu konference. Předstihl dokonce i samotnou Komisi, jež svůj příspěvek zveřejnila až týden poté (viz dále).

Poslanci iniciativu Ursuly von der Leyen přivítali s tím, že deset let po přijetí Lisabonské smlouvy je ten pravý čas na zamyšlení se nad dalším směřováním Unie. K tomu má být využito

³⁵⁶ European Parliament: Conference on the Future of Europe – input by Constitutional Affairs Committee finalised, press release. Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20191210IPR68711/conference-on-the-future-of-europe-input-by-afco-committee-finalised> [20. 4. 2020].

³⁵⁷ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. ledna 2020 o postoji Evropského parlamentu ke konferenci o budoucnosti Evropy (2019/2990(RSP)).

přístupu zdola, jak je navrhováno. Občanské konzultace by podle něj měly probíhat již v přípravné fázi. Do budoucna by pak měl být vytvořen určitý stálý mechanismus komunikace s občany k otázkám tohoto druhu. Speciální důraz by měl být kladen na zapojení mladých lidí. Pokud jde o samotný průběh konference, přiklonil se parlament k otevřenému konceptu bez předchozího definování výsledků i témat, která mají být jejím předmětem. Souhlasil nicméně s tím, aby se debata týkala nejen jednotlivých oblastí politik, ale také institucionálního rámce fungování EU. Měla by přitom navázat na diskuse, které k tomuto tématu již proběhly před evropskými volbami v roce 2019. Nebránil se zároveň ani případným změnám primárního práva, bude-li to nutné. Přípustné bylo pro něj rovněž zapojení zástupců kandidátských zemí.

Co se týče konkrétního způsobu organizace, parlament se přiklonil ke konceptu plenárního zasedání a tzv. občanských agor, které by se scházely *ad hoc* k různým tématům. V agorách by byli v určitém počtu zastoupeni občané všech členských států, kteří by reprezentovali různorodé zájmy (z hlediska zeměpisného zastoupení, pohlaví, věku, socioekonomických poměrů nebo dosaženého vzdělání). Z účasti v nich by měli být vyloučeni politici, zástupci profesionálních zájmových skupin apod. Velikostně by měly čítat maximálně okolo 200 až 300 účastníků. Výstupy diskusí v rámci agor by byly následně projednávány na plenárním zasedání, kde by byly zastoupeny instituce EU, včetně jejich poradních orgánů, národní parlamenty (až čtyři zástupci za každý členský stát) a sociální partneři. Každá tematická agora by se proto měla sejít minimálně dvakrát, aby bylo možné od ní získat následnou zpětnou vazbu na jednání pléna k příslušné otázce. Plénium by se mělo scházet nejméně dvakrát za pololetí v prostorách EP. Speciální agory by měly být vyčleněny pro mladé lidi ve věku mezi 16 a 25 lety (tzv. Agory mládeže), kteří by se vyjádřili horizontálně k celkovému směřování EU na začátku konference a následně pak na jejím konci. Doporučení pléna by měla být přijímána konsensuálně, případně většinou, které by ale mělo být dosaženo v rámci každé ze zastoupených skupin. Výsledky konference by měly být shrnuty ve formě závěrů, k jejichž naplnění se parlament předem zavázal a vyzval, aby tak učinila i Rada a Komise. Celý proces jejich vzniku by měl být maximálně otevřený a transparentní.

4.5.2. Představa Evropské komise

Jako druhá se ke schématu konference vyjádřila Evropská komise, a to formou sdělení z ledna 2020.³⁵⁸ Z hlediska obsahového záběru vyjádřila podporu modelu dvou oddělených diskusních platforem, které by probíhaly paralelně. Jedna z nich by měla být zaměřena na politiky Unie, další pak na institucionální záležitosti. V rámci první platformy by měly dominovat priority,

³⁵⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Plánování konference o budoucnosti Evropy, COM(2020) 27 final.

kteří si Komise vytyčila v politických směrech na začátku svého funkčního období. Druhá platforma by měla řešit unijní rozhodovací postupy, ale i nadnárodní kandidátní listiny pro volby do EP či systém vedoucích kandidátů pro volbu předsedy Komise. Diskuse by měly být postaveny na dosavadních zkušenostech s občanskými konzultacemi a dialogy s občany v jednotlivých členských státech, jimž Komise, ale i ostatní aktéři věnovali značné úsilí již v uplynulém institucionálním cyklu. Zásadní úlohu by v jejich organizaci měly sehrát národní parlamenty, sociální partneři, místní a regionální orgány a občanská společnost, které jsou občanům nejbližší. Akce by neměly být soustředěny v hlavních městech, ale naopak zaměřeny na lokální úroveň s co nejširším záběrem.

Konference jako taková měla mít povahu poradních panelů pro konkrétní otázky, v jejichž rámci by se diskutovaly výsledky občanských konzultací na decentralizované úrovni s odborníky a volenými zástupci. Několikrát by se mohl uspořádat rovněž centralizovaný panel občanů, v němž by byly rovnoměrně zastoupeny všechny zeměpisné oblasti, pohlaví, věkové kategorie, úroveň vzdělání, profese atd. Veškeré aktivity by kromě osobních setkání probíhaly také na mnohojazyčné digitální platformě, která by měla napomoci zapojit do diskusí co nejširší okruh účastníků. Konzultace by neměly mít pouze podobu statických debat, ale měly by být interaktivní a tvořivé, aby přilákaly i mladé lidi (tj. například forma sportovních akcí, hudebních a jiných kulturních festivalů apod.). Konference by měla mít jednoznačnou identitu zastřešující všechny akce pořádané v jejím rámci. Každé z nich jednotlivě pak měla předcházet rozsáhlá informační kampaň. Stejně tak měly být následně prezentovány i jejich výsledky.

Podobně jako Evropský parlament se i Komise zavázala k tomu, že bude brát výstupy konference vážně a promítne je do další tvorby politik EU. K vyhodnocení debat by mělo docházet i průběžně, formou čtvrtletních zpráv Komise, které by měly být veřejně přístupné. Z jejich obsahu plánuje v rámci své činnosti čerpat již v průběhu konference. Na rozdíl od předchozích vyjádření Ursuly von der Leyen neobsahuje sdělení již žádnou zmínku o eventuálním vyústění konference ve změnu Smluv.

4.5.3. Formování pozice Rady

Nejkomplikovaněji se rodil postoj Rady, který byl přijat teprve nedávno.³⁵⁹ Otázkou se jako první začala zabývat Evropská rada, která v závěrech z 12. prosince 2019³⁶⁰ vyzvala tehdy nastupující chorvatské předsednictví, aby zahájilo práce na vymezení obsahu, rozsahu, složení a

³⁵⁹ Council position on the Conference on the Future of Europe, 24 June 2020, Council document 9102/20.

³⁶⁰ Závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 12. a 13. prosince 2019. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/41773/12-euco-final-conclusions-cs.pdf> [22. 4. 2020].

fungování konference. Lídři členských států zároveň připomněli, že by prioritou mělo být provedení strategické agendy schválené v červnu 2019³⁶¹ a dosažení konkrétních výsledků ve prospěch občanů EU. Konference by podle nich měla přispět k rozvoji unijních politik ve střednědobém a dlouhodobém horizontu (10 až 20 let).

Chorvatské předsednictví vypracovalo na základě pokynů Evropské rady podkladový dokument, jehož obsahem se podrobněji zabývala Rada pro obecné záležitosti 28. ledna 2020.³⁶² Vycházelo přitom z konzultací mezi členskými státy na pracovní úrovni. Jeho základem byl důraz na relevantnost diskutovaných témat. Konference se podle něj měla zaměřit na priority EU z dlouhodobějšího hlediska s tím, že její aktuální činnost by měla vycházet z již přijatých strategických dokumentů. Bylo navrženo několik širších témat k diskusi³⁶³ a zdůrazněna potřeba vyvážené role všech tří unijních institucí. Oproti Evropskému parlamentu navrhlo předsednictví výrazně jednodušší organizační strukturu založenou na občanských konzultacích po vzoru těch, které byly v členských státech pořádány v roce 2018 z iniciativy francouzského prezidenta Macrona. Na jejich organizaci a průběh by dohlížel řídicí výbor.

Ministři se v rámci zmíněného zasedání Rady shodli na tom, že by se konference měla zabývat tématy, která jsou pro občany EU skutečně důležitá. Debat by se podle nich mělo zúčastnit široké spektrum zainteresovaných subjektů a skupin, které budou zastupovat různé názory a postoje. Zapojeny pak dle jejich vyjádření měly být rovněž národní parlamenty. Rozpory vyvolávala otázka, zda by se konference měla zabývat rovněž institucionálními aspekty fungování EU. Řada členských států byla toho názoru, že by měly být z diskusí vyloučeny, protože se nejedná o téma, které je z hlediska každodenního života občanů zásadní. Některé naopak tvrdily, že jejich řešení je na místě, nicméně by se jím EU měla zabývat až v druhé řadě, v návaznosti na výsledky konference. Rozdílné názory měly členské státy také na otázku, zda by konference měla vyústit v eventuální změnu Smluv. Některé z nich zastávaly postoj, že by zásah do primárního práva měl být dopředu vyloučen, aby konference nevyvolávala přehnaná očekávání, která následně nebude možné naplnit. Lisabonská smlouva podle nich sama o sobě poskytuje dostatečný prostor pro zefektivnění spolupráce v celé řadě oblastí. Jiné státy byly naopak této možnosti výrazně nakloněny. Další diskutovanou oblastí byly výstupy z konference. Některé členské státy se přikláněly k závazku Komise navázat na její výsledky konkrétními činy, zatímco jiné opět

³⁶¹ Evropská rada: Nová strategická agenda 2019–2024, 20. června 2019. Online: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/> [22. 4. 2020].

³⁶² Výsledky zasedání Rady pro obecné záležitosti (GAC) dne 28. ledna 2020. Online: <https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/gac/2020/01/28/> [22. 4. 2020].

³⁶³ Globalizace a sociální problémy, přechod na zelenou ekonomiku a klimatickou neutralitu, digitalizace a inovace, základní hodnoty, práva a svobody a mezinárodní role EU.

varovaly před příliš ambiciózním přístupem, kdy by některé požadavky vzešlé z debat s občany nemusely být realizovatelné. Konference podle nich měla být vnímána spíše jako konzultační nástroj, který by měl orgánům EU pomoci rámcově zjistit, jakým směrem se má Unie dále ubírat. V této souvislosti diskutovaly členské státy také o tom, zda by do debat o budoucnosti Evropy měly být zapojeny kandidátské země, resp. země západního Balkánu. Ani zde se ovšem nedokázaly shodnout.

Od popsaného zasedání Rady nebyl po dlouhou dobu ve vyjednávání zaznamenán žádný výraznější pokrok. Chorvatské předsednictví sice pokračovalo v práci na hledání kompromisu přijatelného pro všechny, nicméně diskuse přerušila pandemická krize v Evropě, jejíž řešení jednání o tomto tématu zmrazilo. Po jejím částečném ústupu se potřeba uspořádání konference začala skloňovat ještě intenzivněji a Evropský parlament proto Radu vyzval³⁶⁴, aby svůj postoj přijala co možná nejdříve s tím, že by mohlo k jejímu formálnímu zahájení dojít již letos na podzim, podaří-li se všem třem institucím dohodnout na kompromisním konceptu.

Pozice Rady byla nakonec schválena 24. června 2020. Svým obsahem potvrdila v zásadě vše, na čem panovala shoda již dříve s dodatkem, že by konference měla svým zaměřením reflektovat probíhající pandemii i její důsledky. Přiklonila se tak k názoru, který těsně před ní vyjádřil i Evropský parlament. Pokud jde o otázky, které členské státy vnímaly rozdílně, Rada se vzhledem k aktuální situaci přiklonila k názoru institucionální aspekty z rámce konference vynechat. Stejně tak se vyslovila pro to držet se v mezích stávajícího znění Smluv, jejichž eventuální změnu však výslovně nevyloučila. Pokud jde o výstupy z konference, Rada se přiklonila k variantě vyvarovat se jakýmkoli závazkům. O jejích výsledcích navrhla informovat Evropskou radu, která by k nim měla přijmout závěry, na jejichž základě bude případně institucemi přistoupeno k dalším krokům. Mandát počítá výhradně se zapojením členských států. K organizační účasti národních parlamentů uvádí, že by měly být úzce přidruženy („*closely associated*“). Svě místo by pak měly mít i v rámci řídicího výboru, kde je předpokládáno jejich plnohodnotné zastoupení aktuálním a nadcházejícími předsednictvími COSAC (se zástupci Výboru regionů se naproti tomu počítá pouze v pozici pozorovatelů). Konferenci by měla podle Rady předsedat veřejně známá a respektovaná osoba, která není závislá ani na jedné z rozhodujících institucí.

³⁶⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. června 2020 o postoji Evropského parlamentu ve věci konference o budoucnosti Evropy (2020/2657(RSP)).

4.5.4. Zapojení národních parlamentů

Národní parlamenty se o konferenci začaly zajímat od samého počátku, kdy Ursula von der Leyen oznámila svůj záměr ji uspořádat. Domnívaly se totiž, že by v ní vzhledem ke své přímé vazbě na občany měly sehrát důležitou úlohu. Sama šéfka Evropské komise se nicméně k jejich zapojení nijak nevyjádřila a jedinou zmínku o nich neobsahovaly ani politické směry pro Evropskou komisi 2019-2024. Parlamenty proto vzaly iniciativu do vlastních rukou.

Jako první se na předsedkyni Komise obrátilo francouzské Národní shromáždění společně s německým Spolkovým sněmem, které jí v říjnu 2019 zaslaly dopis požadující plnohodnotné zapojení národních parlamentů, a to nejen do nadcházejících debat, ale rovněž do procesu samotných příprav konference. V prosinci 2019 na ně navázal dánský parlament, který v rámci plenárního zasedání COSAC předložil přítomným delegacím k podpisu dopis adresovaný místopředsedkyni Komise Dubravce Šuice odpovědné za organizaci a průběh konference, v němž podtrhl důležitost spolupráce s národními parlamenty v tomto ohledu.

Konference o budoucnosti Evropy se díky zájmu přítomných delegací neočekávaně stala také jedním z bodů programu daného zasedání COSAC, což se promítlo rovněž do přijatých závěrů.³⁶⁵ COSAC v nich upozorňuje na nutnost zapojit do tohoto projektu nejen Evropský parlament, ale také zástupce parlamentů členských států, kteří společně s ním představují demokratický základ EU. Očekávají proto, že budou při stanovování cílů konference i při její organizaci a realizaci hrát důležitou úlohu.

Na tuto iniciativu navázalo v lednu 2020 předsednické trio COSAC, tedy předsedové evropských výborů finského, chorvatského a německého parlamentu, kteří zformulovali dopis adresovaný předsedovi Evropského parlamentu, předsedovi Rady pro obecné záležitosti a již zmiňované místopředsedkyni Komise Dubravce Šuice, v němž se opětovně dovolávají důležitosti zapojení národních parlamentů do průběhu konference i do jejích řídicích orgánů, a to včetně stanovování cílů a navrhování programu. Za utváření budoucnosti EU jsou podle nich vnitrostátní parlamenty odpovědné úplně stejně, jako Evropský parlament, a proto by měly být na konferenci zastoupeny rovnocenným počtem svých členů. Svůj podpis připojili pod tento text předsedové evropských výborů 34 parlamentních komor z 24 členských států.

Posledně zmíněná iniciativa souvisí s tím, že národní parlamenty již tušily, že se v připravovaném sdělení Komise ke schématu konference o jejich zapojení prakticky na žádném místě nehovoří. To se následně také potvrdilo. Sdělení totiž počítá spíše s jejich organizační rolí,

³⁶⁵ Contribution adopted by the LXII COSAC, 3rd December 2019, Helsinki. Online: <https://ipexl.secure.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb> [23. 4. 2020].

tedy s pořádáním některých debat s občany, souvisejícími informačními kampaněmi i aktivním zapojením jejich členů v tomto ohledu. Na žádném místě však výslovně nezmiňuje možnost do debaty obsahově přispět. Komise to následně zdůvodnila tím, že předložené sdělení je pouhým základem pro debatu o konceptu konference, do níž se národní parlamenty pochopitelně mohou formou politického dialogu zapojit a vyjádřit svou představu. Komise ji pak zváží a projedná s ostatními dvěma institucemi. Jak bylo uvedeno již výše, Evropský parlament i Rada se zapojením národních parlamentů ve svých pozicích počítají, ačkoli ani jejich podpora nebyla od počátku úplně jednoznačná.

4.5.5. Zhodnocení

Z uvedeného je zřejmé, že se jedná o projekt, jehož rysy prozatím nejsou zcela jasné. Jeho osud pravděpodobně zásadním způsobem ovlivní probíhající pandemická krize v Evropě, která obrátila pozornost unijních institucí na řešení jiných výzev, jež však zároveň ještě více zvýraznily potřebu přehodnotit stávající způsob fungování EU. Aktuální debaty naznačují, že přetrvává vůle v realizaci dané iniciativy pokračovat a využít ji mimo jiné právě k reflexi nastalé situace. V tomto smyslu se ostatně vyjádřil Evropský parlament, který ve svém červnovém usnesení³⁶⁶ zdůraznil naléhavost uspořádání konference a apeloval na Radu, aby svůj postoj k jejímu formátu a organizaci přijala co možná nejdříve. Zároveň ji vyzval, aby její obsahové zaměření neomezovala pouze na některé otázky a ponechala rovněž prostor pro eventuální změnu Smluv. To se také následně stalo. Na konkrétním konceptu se nyní musí dohodnout všechny tři instituce. Ten posléze představí v podobě společného prohlášení, které bude představovat výchozí dokument pro zahájení praktických příprav konference.

Z hlediska národních parlamentů vzbudila konference zájem hned ve dvou rovinách. V první řadě se jedná o jejich zapojení do příprav konference, včetně vlivu na definování obsahového záběru její činnosti, a následnou možnost účastnit se aktivit v jejím rámci a spolurozhodovat o jejích výsledcích. V tomto směru jsou parlamenty zřejmě na dobré cestě, mimo jiné díky své vlastní aktivitě, kterou si vydobily kýženou pozornost. Přes počáteční rozpaky totiž s jejich účastí podle všeho nyní počítají všechny tři instituce, které budou o celkové koncepci konference společně rozhodovat. Důvod tohoto vývoje je více než zřejmý. Bylo by patrně nerozumné zahajovat diskuse o budoucnosti Evropy v atmosféře vyhrocených vztahů s vnitrostátními parlamenty, jejichž zástupci představují přímou komunikační linku na unijní občany. Otázkou je, jak významnou roli v celém procesu nakonec národní parlamenty skutečně

³⁶⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. června 2020 o postoji Evropského parlamentu ve věci konference o budoucnosti Evropy (2020/2657(RSP)).

získají. Z přijatých pozičních dokumentů zmíněných tří institucí lze usuzovat, že spíše malou a veskrze formální.

Druhá rovina pak směřuje k tomu, že by se role vnitrostátních parlamentů v rozhodovacích postupech EU mohla stát přímo jedním z diskutovaných témat konference, v rámci její institucionální roviny. Bylo by tak navázáno na výše popsané diskuse započaté během funkčního období předchozí Komise, které prozatím vyústily pouze v minimum konkrétních kroků a opatření. Zda bude institucionální stránka fungování EU do rámce konference zahrnuta, zůstává prozatím otevřené. S ohledem na vývoj, ke kterému v poslední době v Evropě došlo, lze nicméně spíše předpokládat, že se konference bude zabývat primárně problémy, které se v této souvislosti objevily, a ponaučením z nich, jak naznačila mimo jiné i předsedkyně Komise Ursula von der Leyen ve svém nedávném projevu o stavu Unie.³⁶⁷ To by pochopitelně pro národní parlamenty znamenalo určité zklamání, protože kromě tohoto projektu prozatím nová Komise neavizovala žádné další kroky, jejichž prostřednictvím by měla v úmyslu realizovat návrhy a doporučení svých předchůdců, pokud jde o zefektivnění kontroly dodržování principu subsidiarity a dalších mechanismů, kterými se parlamenty podílí na rozhodovacích postupech EU.

4.6. Shrnutí

Za uplynulých pět let vznikla z hlediska posílení role národních parlamentů v rámci EU celá řada zajímavých podnětů a iniciativ, za nimiž stojí nejen parlamenty samotné, ale také Evropský parlament a Komise. To lze vnímat minimálně jako dobrý signál, že si jsou příslušné orgány EU vědomy toho, že ne vše funguje v současnosti právě ideálně. Otázkou samozřejmě je, nakolik budou dále aktivní v tom, aby navržená opatření byla promítnuta také do praxe. Hlavní díl práce leží v tuto chvíli na nové Komisi a jejím přístupu. Zda bude chtít na trend započatý v předchozím funkčním období navázat, zatím není zcela zřejmé.

Pokud jde o popsané návrhy, za přínosnou vnímám v tomto ohledu především zprávu Timmermansovy *Task Force*, byť jsou její výstupy orientovány především na rozsáhlejší a kvalitnější zapojení místní a regionální úrovně. Skupina nicméně výstižně upozornila na některá slabá místa současného systému, přičemž zároveň zdůraznila, že ne všechny změny vyžadují nutně zásah do unijního primárního práva. Většina z jejích doporučení je totiž postavena na změně přístupu všech zainteresovaných subjektů. Navrhované zavedení tabulkového posuzovacího dotazníku pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity (a proporcionality) představuje například poměrně jednoduché řešení, které by vzhledem k rozdílnosti postupů všech zúčastněných subjektů

³⁶⁷ Ursula von der Leyen: Projev o stavu Unie v roce 2020, 16. září 2020. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_cs [25. 9. 2020].

mohlo v mnoha ohledech pomoci. Tuto myšlenku ostatně vyzdvihla i samotná Komise s tím, že by přispěl ke společnému chápání obou principů.

Nijak velké úsilí dle mého názoru nevyžaduje ani iniciované zviditelňování stanovisek zasílaných národními parlamenty Komisi i jejich odpovědí na ně, jež by mohlo vést zároveň k její intenzivnější snaze vypořádat se důkladněji s uplatňovanými námitkami a argumenty. Jednou z cest by mohlo být i vypracovávání souhrnných odpovědí na přijatá odůvodněná stanoviska, o nichž se Komise zmiňuje, které by byly rozesílány nejen jejich přímým adresátům, ale na vědomí také ostatním národním parlamentům a především spolunormotvůrcům na úrovni EU. Ti by tak s nimi eventuálně mohli pracovat v další fázi legislativního procesu.

Ocenit lze v této souvislosti také odhodlání Komise zaměřit se na prevenci spočívající ve zdokonalení svých postupů pro přezkum souladu návrhů z hlediska subsidiarity a proporcionality v rámci přípravné fáze tak, aby k využití kontrolních mechanismů národními parlamenty vůbec nemuselo docházet. Takový krok může být pochopitelně jedině ku prospěchu věci.

Evropský parlament přistupuje k otázce posilování role národních parlamentů ze zřejmých důvodů opatrně. To je vidět mimo jiné z odmítavého postoje ke všem iniciativám, na jejichž základě by národní parlamenty mohly nějakým způsobem ohrozit jeho výsadní postavení unijního zákonodárce (typicky v případě návrhu červené karty). Jeho příspěvky tak cílí na to jejich zapojení zefektivnit, nikoli však výrazně posilovat. Pravděpodobně i z tohoto důvodu se návrhy obsažené ve zprávě P. Rangela dotýkají spíše technických aspektů fungování mechanismu pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity a nikoli toliko jeho obsahové stránky. Stejně tak v případě meziparlamentní spolupráce. Zpráva rovněž do značné míry kopíruje požadavky samotných vnitrostátních zákonodárců, které v posledních letech rezonovaly v rámci konference COSAC a jež jsou spojeny právě s praktickými problémy s uplatňováním existujících nástrojů.

Co se týče myšlenek zavedení zelené a červené karty, realisticky se v tuto chvíli jeví zřejmě pouze prvně jmenovaná, a to spíše v podobě určitého neformálního mechanismu, v jehož podobě provizorně fungovala během jejího testování. Obávám se nicméně, že její využití do budoucna nemá příliš perspektivu, byť se jedná o koncept konstruktivní a v zásadě všeobecně konsensuální. Národní parlamenty jsou totiž v evropských záležitostech nastaveny primárně na kontrolní úlohu a pro podobné nástroje nemají zavedeny vhodné postupy. Jejich přenastavení by vyžadovalo obrovské úsilí a koordinaci, aby daný mechanismus skutečně plnil zamýšlený účel. Otázkou je také okruh případů, kde by mohla nalézt své využití, který je podle mého názoru značně omezený. Návrh G. Verhofstadta, aby iniciativy na základě zelené karty byly předkládány k posouzení Radě, považuji za bezpředmětný už jen z toho důvodu, že politický dialog představuje přímý

komunikační mechanismus mezi národními parlamenty a Komisí. K této formě zahrnutí Rady, která má rozhodovací úlohu v pozdější fázi legislativního procesu, tudíž nevidím důvod.

V případě červené karty je odmítavý postoj orgánů EU zcela pochopitelný, zejména pak k její původně zamýšlené podobě, která světovala za určitých podmínek národním parlamentům právo veta navrhované unijní legislativy. Vzhledem ke značné politické citlivosti jejich účinků i vysokému prahu hlasů potřebných pro její přijetí se však nedomnívám, že by daný koncept našel své praktické uplatnění, což ostatně naznačuje i nulové využití již existující oranžové karty. Především ji ale nepovažuji za nástroj s výraznějším přínosem. Role národních parlamentů v rámci EU podle mého názoru nespočívá v blokování legislativního procesu, ale v kontrole jeho průběhu na různých úrovních. Případné změny ve způsobu jejich zapojení by tak měly být spíše konstruktivního charakteru a směřovat k tomu, aby obdobné nástroje nebyly vůbec zapotřebí. Kompromisní podoba červené karty navržená Evropskou radou sice představuje pružnější řešení, nicméně z pohledu Rady nadále ne úplně žádoucí. Na základě daného konceptu by sice zabránila automatickému ukončení legislativního procesu ze strany národních parlamentů, nicméně hlavní díl odpovědnosti by zároveň přenesla na sebe, čímž by se dostala do značně komplikované pozice vůči všem zúčastněným aktérům.

Závěr

Nejen nová Komise, ale i Evropský parlament se v nedávné době vyjádřily, že desetileté výročí vstupu Lisabonské smlouvy v platnost představuje ideální čas pro zamyšlení se nad dalším směřováním Unie, mimo jiné i s ohledem na krize, kterými si za toto období prošla. Předložená práce tohoto milníku využívá a zaobírá se otázkou, jaké postavení v současném dění zaujímají národní parlamenty a zda by případně mohly v kontextu nadcházejícího vývoje sehrát výraznější roli a v jakém smyslu.

Střípky odpovědi na danou otázku vychází tradičně z historie a událostí, které zformovaly platnou právní úpravu až do její současné podoby. Vývoj popsany v první části naznačuje, že uplynulých deset let není nijak dlouhá doba, v porovnání s celkovým časem, který trvalo ukotvení postavení vnitrostátních zákonodárců ve formujícím se systému unijního rozhodování. To bylo završeno prakticky až s přijetím Lisabonské smlouvy. Jednotlivé fáze jejich začleňování byly dány postupným prohlubováním evropské integrace, ale také rozšiřováním členské základny a souvisejícími institucionálními reformami, které danou tendenci vývoje víceméně přirozeně předurčily.

Nyní je Unie v situaci, kdy o jednoho ze svých členů naopak historicky poprvé přišla a opětovně v této souvislosti začíná narážet na limity zavedených postupů. S ohledem na to vyvolává otázky rovněž dosažený stupeň integrace, kdy se jeden názorový proud přiklání spíše ke zpomalení, či dokonce navrácení některých pravomocí členským státům, a druhý naopak prosazuje zintenzivnění dosavadního úsilí směrem ke stále užší spolupráci, včetně rychlejšího pokroku v jednotlivých oblastech. Ať již bude další směřování evropského projektu jakékoli, dle dosavadních zkušeností lze soudit, že nalezení vhodné cesty a především implementace zvoleného řešení nebude trvat pouhé měsíce, ba ani roky, ale vyžádá si svůj čas.

Často skloňovaným tématem v rámci zmiňovaných úvah o budoucnosti EU je její demokratická legitimita, jejíž posílení by mělo, mimo jiné i v reakci na odchod Spojeného království, představovat jeden z klíčových prvků nadcházejícího vývoje. Právě v tomto kontextu se otevírá prostor vyhodnotit způsob a míru účasti národních parlamentů na unijním rozhodování. Nová Komise se nicméně tímto směrem prozatím úplně neubírá, ač její předchůdci vynaložili v dané oblasti nemalé úsilí. Opomenutí jejich role v daném ohledu vnímám z její strany spíše jako méně pravděpodobné. Skutečným důvodem se jeví být spíše obava z přílišných ambicí národních parlamentů zasahovat do rozhodování na úrovni EU, pramenící z jejich kontinuálních snah na svou roli upozorňovat a pozvednout její význam. Touto obavou se mimochodem netají ani Evropský parlament, který ve svých pozicích často zdůrazňuje své výsadní postavení evropského

zákonodárce, společně s vládami členských států. Národní parlamenty pak vnímá jako ty, jenž mají tendence se do jeho pravomocí vměšovat. Vrátime-li se k Evropské komisi, také z jejich projevů je dlouhodobě cítit jistá skepse a tendence jejich hlas sice slyšet, avšak reálně nepromítnout do svých politik a rozhodnutí. To ostatně dokazují výše popsaná zjištění. S narůstajícím počtem krizí v rámci EU však zřejmě bude nutné hledat cesty, jak se zástupci národních parlamentů vést skutečně konstruktivní dialog, protože jsou to právě oni, kdo přímo působí na občany členských států a ovlivňují nálady ve společnosti. Stejně tak, má-li být výsledkem debat o budoucnosti Evropy změna Smluv, budou to opět vnitrostátní zákonodárci, kteří sehrají klíčovou úlohu z hlediska případného ratifikačního procesu.

Jejich roli formalizovala právě Lisabonská smlouva, která zakotvila mechanismy pro jejich přímé zapojení, jež měly vyvážit posun v oblasti rozhodovacích postupů na úrovni EU směrem k větší flexibilitě, který byl jejím prostřednictvím učiněn. Národní parlamenty tak byly nově pověřeny kontrolou správného výkonu svěřených pravomocí ze strany unijních institucí, včetně jejich uplatňování pouze tam, kde je to skutečně nezbytné a vhodné. Tyto úkoly doplnily jejich dosavadní možnosti nepřímého působení, jež byly rovněž částečně formalizovány.

Přijetí popsané právní úpravy pro ně znamenalo významný pokrok, s nímž ovšem zpočátku neuměly úplně naložit. Přínosem byl však již jen samotný obrat směrem k větší otevřenosti vůči nim, odrážející se mimo jiné ve zřízení přímého komunikačního kanálu s Komisí. Tento krok výrazně napomohl k uvědomění si jejich evropské identity a následnému nastartování dalších aktivit. Výzvou pak bylo především nastavení vhodných vnitrostátních mechanismů pro plnění svěřených úkolů a jejich zkombinování s každodenní parlamentní činností. Právě to se paradoxně stalo zároveň limitem lisabonského rámce, který naráží na odlišnosti v přístupu jednotlivých parlamentů i v organizaci a metodice jejich práce. Rozdílná je pak také míra jejich angažovanosti v konkrétních případech daná jednak příslušným vnitrostátním uspořádáním, ale i politickými aspekty.

Posledně zmíněná odlišnost je velmi dobře patrná, pokud jde o zakotvení ústavních pojištění v jednotlivých členských státech, s ohledem na pružnější způsoby změn primárního práva zavedené Lisabonskou smlouvou. Některé z nich zavedly pro případ aktivace příslušných ustanovení úpravu, která počítá s intenzivní kontrolní úlohou svého parlamentu. Jiné naopak ponechávají prostor pro uvážení vlády, případně parlament zapojují, avšak méně rigidní formou. Stranou samozřejmě ponechávám případy, kdy s účastí národního parlamentu počítá přímo unijní právo. Díky popsaným rozdílům se postavení některých národních parlamentů může jevit jako velmi silné a jinde naopak může budit dojem, že parlament nemá v evropských záležitostech prakticky žádný hlas.

Ještě více jsou zmíněné rozdíly patrné v rámci účasti na přijímání sekundárních právních předpisů. Ač mají všechny parlamenty právem EU garantovány srovnatelné možnosti, v praxi záleží opět především na tom, jakým způsobem členské státy přistoupily k nastavení příslušných postupů. Ty mohou někdy komplikovat včasnou reakci národních parlamentů i proces vzájemné koordinace postojů. V obou uvedených případech se nejedná o věc, již by unijní zákonodárce mohl jakýmkoli způsobem ovlivnit, snad s výjimkou poskytnutí více časového prostoru pro jejich vyjádření či zpružnění pravidel v tomto ohledu.

Co ale naopak ovlivnit může, je již zmiňovaný přístup k úsilí národních parlamentů, pokud jde o nakládání s jejich stanovisky. I přes některé dílčí snahy uplynulých předsedů Evropské komise o zlepšení vzájemné komunikace jej v kontextu současné situace nelze hodnotit právě pozitivně. Domnívám se, že i díky této skutečnosti národní parlamenty doposud nenalezly vhodné způsoby, jak svého potenciálního vlivu účinně využívat. Žádné či mizivé výsledky jejich práce totiž postupně vedly k frustraci z nedostatečného uznání ze strany ostatních aktérů unijního legislativního procesu, které je sice dáno formálně, avšak nikoli toliko reálně.

Významnou roli v tomto samozřejmě hrají vnitrostátní zákonodárci samotní, jejichž zájem o evropská témata byl od počátku integrace spíše vlažný, protože měli pocit, že se jich dění na úrovni Společenství osobně netýká. Její prohlubování vedlo některé z nich ke snaze mu porozumět a stát se jeho součástí. Tento vývoj však neprobíhal ve všech členských státech rovnoměrným tempem. I v současné době tak lze identifikovat aktivnější parlamenty, které se snaží postupně nabyté pravomoci intenzivně zúročovat, a ty méně aktivní soustředící se spíše na vnitrostátní problémy a přenechávající řešení unijních záležitostí exekutivě. Odlišnost zájmů a obtížnost vzájemné koordinace pak vedou k tomu, že aktuálně platná ustanovení úplně neplní svůj zamýšlený účel, resp. jej z podstaty věci ani plnit nemohou, protože daná pravidla nejsou za daných podmínek reálně splnitelná. To se pak samozřejmě odráží také v přístupu unijních orgánů, jak bylo naznačeno výše.

Celý systém tak podle mého názoru může být skutečně funkční, dojde-li na obou stranách k určité reflexi. Vývoj na úrovni EU v této oblasti v posledních letech naznačoval, že by mohly být učiněny některé změny pozitivním směrem, počínaje zřízením Timmermansovy *Task Force*, až po iniciování konkrétních kroků ze strany unijních institucí, které však prozatím z větší části nebyly přeneseny do praxe. Zda na něj bude navázáno i v rámci nového institucionálního cyklu, není prozatím jasné, nicméně lze se domnívat, že si to situace nakonec sama vyžádá, například prostřednictvím konference o budoucnosti Evropy. K přehodnocení zavedených postupů by stejně tak mělo dojít i na straně národních parlamentů, které by měly unijním otázkám obecně věnovat více pozornosti a zaměřit se na intenzivnější vzájemnou spolupráci a koordinaci tak, aby jejich

hlas byl skutečně slyšet. Změna v přístupu institucí EU a jejich dosavadních metodách by pro ně mohla být v tomto ohledu motivací.

Vrátíme-li se tedy k úvodní otázce, lze konstatovat, že národní parlamenty mohou v rámci budoucího vývoje EU sehrát výraznější roli, budou-li samy skutečně chtít a zároveň budou-li mít na druhé straně partnery k diskusi, kteří jim naslouchají a uvědomují si jejich potenciál. Pokud jde o konkrétní nástroje, které by mohly stávající praxi obohatit či vylepšit, vyzdvihnout je třeba především ty návrhy, které jsou svým charakterem konstruktivní a směřují k celkovému zjednodušení a zpružnění nastavených mechanismů, ale i odstraňování bariér a zbytečných formalismů. Větší prostor by zcela jistě měly dostat také moderní technologie, jichž bylo v této oblasti doposud využíváno pouze minimálně. Podpořit naopak nelze myšlenku změny Smluv, pro niž jednak v tomto směru nevidím důvod, ale především se domnívám, že by nepřinesla nijak výrazné zlepšení, ba naopak by členské státy ještě více rozdělila a odcizila, což za současného stavu rozhodně není žádoucí.

Seznam zkratk

COSAC – Konference orgánů specializovaných na evropské záležitosti, resp. Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU

ČR – Česká republika

EP – Evropský parlament

EHS – Evropské hospodářské společenství

ES – Evropská společenství

ESUO – Evropské společenství uhlí a oceli

EU – Evropská unie

Euratom – Evropské společenství pro atomovou energii

IPEX – Informační systém EU pro meziparlamentní výměnu informací

Komise – Evropská komise

PČR – Parlament České republiky

Protokol č. 1 – Protokol (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy

Protokol č. 2 – Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality ve znění Lisabonské smlouvy

PS – Poslanecká sněmovna

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

SESUO – Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (Pařížská smlouva)

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o Fungování Evropské unie

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

Barrett, 2012. BARRETT, Gavin. Monti II: The Subsidiarity Review Process Comes of Age... Or Then Again Maybe It Doesn't. *The Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 19, Issue 4. SAGE Publications, 2012, s. 595-600. ISSN 1023-263X.

Bellamy, Kröger 2014. BELLAMY, Richard, KRÖGER, Sandra. Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance. In *Parliamentary Affairs*, Volume 67, Issue 2. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 437-457. ISSN 1460-2482.

Bengtson 2007. BENGTON, Christina. Interparliamentary cooperation within Europe. In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007, 312 s. ISBN 978-0-415-39935-7.

Buzogány, Stuchlik 2011. BUZOGÁNY, Aron, STUHLIK, Andrej. *Paved with good intentions: Ambiguities of Empowering Parliaments after Lisbon*. German Research Institute for Public Administration Speyer, FÖV Discussion Paper No. 66, 2011, 44 s.

Cooper 2006. COOPER, Ian. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Issue 2. University Association for Contemporary European Studies (UACES), 2006, s. 281-304. ISSN:1468-5965.

Cooper 2015. COOPER, Ian. A yellow card for the striker: national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike. *Journal of European Public Policy*, Volume 22, Issue 10. Taylor & Francis (Routledge), 2015, s. 1406-1425. ISSN 1466-4429.

Corbett, Jacobs, Neville 2016. CORBETT, Richard, JACOBS, Francis, NEVILLE, Darren. *The European Parliament*. 9th ed. London: John Harper Publishing, 2016, 494 s. ISBN 978-0-993-45495-0.

Craig 2012. CRAIG, Paul P. Subsidiarity, a Political and Legal Analysis. *Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Issue 72. Oxford Legal Studies Research Paper No. 15/2012, 2012, 31 s. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2028332 [cit. 2020-05-16].

Cygan 2006. CYGAN, Adam. The EU Constitutional Treaty from the Perspective of the Parliament of the United Kingdom: An Improved Framework for Parliamentary Scrutiny? In: KIIVER, Phillip (ed.). *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, 176 s. ISBN 978-90-76871-63-9.

Cygan 2012. CYGAN, Adam. National parliaments within the EU polity—no longer losers but hardly victorious. *Journal of the Academy of European Law*, Volume 12, Issue 4, 2012, s. 517-533. ISSN 1863-9038.

Cygan 2013. CYGAN, Adam. *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU. The Role of National Parliaments*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2013, 260 s. ISBN 978-1-84720-131-7.

Dimitrakopoulos 2001. DIMITRAKOPOULOS, Dionyssi. „Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments”. *Journal of Common Market Studies*, Volume 39, Issue 3, 2001, s. 405-422. ISSN 1468-5965.

- Druláková 2010.** DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Evropské unii. Právní princip anebo užitečný symbol?* Praha: Oeconomica, 2010, 233 s. ISBN 978-80-245-1666-0.
- Estella 2002.** ESTELLA, Antonio. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique.* Oxford: Oxford University Press, 2002, 210 s. ISBN 0-19-924242-9.
- Fabbrini, Granat 2013.** FABBRINI, Federico, GRANAT, Katarzyna. „Yellow card, but no foul“: The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike. *Common Market Law Review*, Volume 50, Issue 1, 2013, s. 115-143. ISSN 0165-0750.
- Fromage 2017.** FROMAGE, Diane. Executive Accountability to National Parliaments in Post-crisis EU Affairs: The Persistent Shortcomings in the Council and European Council Oversight. In: JANČIĆ, Davor (ed.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 159-176. ISBN 978-0-19-879162-1.
- Fromage 2018a.** FROMAGE, Diane. A comparison of existing forums for interparliamentary cooperation in the EU and some lessons for the future. *Perspectives on Federalism*, Volume 10, Issue 3, 2018, s. E1-E27. ISSN 2036-5438.
- Fromage 2018b.** FROMAGE, Diane. Les parlements nationaux: Des acteurs européens en devenir? *Politique européenne*, No. 59, 2018, s. 122-145. ISSN 1623-6297.
- Fromage, Kolja 2018.** FROMAGE, Diane, KOLJA, Raube. Les parlements des États membres dans une Union européenne en constante mutation. *Politique européenne*, No. 59, 2018, s. 9-22. ISSN 1623-6297.
- Granat 2013.** GRANAT, Katarzyna. Institutional Design of the Member States for the ex post Subsidiarity Scrutiny. In *Luiss Guido Carli School of Government Working Paper Series*, 2013, 24 s. ISSN: 2282-4189. Dostupné z: https://eprints.luiss.it/1205/1/SOG-WP5-2013_Granat.pdf [cit. 2020-02-27].
- Grinc 2015.** GRINC, Jan. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie.* Praha: Leges, 2015, 320 s. ISBN 978-80-7502-091-8.
- Hagemann, Hanretty, Hix 2016.** HAGEMANN, Sara, HANRETTY, Chris, HIX, Simon. Red card, red herring: Introducing Cameron's EU „red card procedure“ will have limited impact. In *London School of Economics and Political Science: Evidence-based analysis and commentary on European politics*, 13. února 2016. Dostupné z: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/02/13/red-card-red-herring-introducing-camerons-eu-red-card-procedure-will-have-limited-impact/> [cit. 2020-04-28].
- Heffler, Neuhold, Rozenberg, Smith 2015.** HEFFTLER, Claudia, NEUHOLD, Christine, ROZENBERG, Olivier, SMITH, Julie (ed.). *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union.* Palgrave Macmillan UK, 2015, 760 s. ISBN 978-1-137-28912-4.
- Hillebrandt, Curtin, Meijer 2014.** HILLEBRANDT, Maarten Zbigniew, CURTIN, Deirdre, MEIJER, Albert. Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis. In *European Law Journal*, Volume 20, Issue 1, 2014, s. 1-20. ISSN 1468-0386.
- Jančić 2011.** JANČIĆ, Davor. *National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability Beyond Borders.* Dissertation Thesis, Utrecht University, 2011. Dostupné z: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/211177> [cit. 2020-01-04].
- Jančić 2012.** JANČIĆ, Davor. The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? In *Utrecht Law Review*, Volume 8, Issue 1, 2012, s. 78-91. ISSN 1871-515X.

Jančič 2017. JANČIČ, Davor. EU Law's Grand Scheme on National Parliaments: The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward. In: JANČIČ, Davor (ed.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 299-313. ISBN 978-0-19-879162-1.

Kaniok 2016. KANIOK, Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?* Masarykova univerzita: Mezinárodní politologický ústav, 2016, 250 s. ISBN 978-80-210-8341-7.

Karlas 2011. KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza.* Praha: Karolinum, 2011, 218 s. ISBN 978-80-246-1886-9.

Kavěna, Tetourová 2014. KAVĚNA, Martin, TETOUROVÁ, Eva. Ke dvěma interpretačním problémům euronovel jednacího řádu Poslanecké sněmovny (institut vyjádření Poslanecké sněmovny, institut projednání nominací). *AUC Iuridica*, č. 4/2013, vyd. 2014, s. 153-164. ISSN 0323-0619.

Kiiver 2006. KIIVER, Philipp. *The National Parliaments in the European Union – A Critical View on EU Constitution-Building.* The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2006, 232 s. ISBN 978-90-4112-452-4.

Kiiver 2012. KIIVER, Philipp. *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality.* London/New York: Routledge, 2012, 184 s. ISBN 978-04-1568-522-1.

Knutelská 2012. KNUTELSKÁ, Viera. *Institutional Aspects of the Democratic Deficit: The Role of National Parliaments in EU Matters.* Disertační práce, FSV UK, 2012. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/41615> [cit. 2020-03-07].

Knutelská 2013. KNUTELSKÁ, Viera. National Parliaments in the Council: Parliamentary Scrutiny Reserves, *Central European Journal of International & Security Studies*, Volume 7, Issue 1, 2013, s. 146-164. ISSN 1802-548X.

Kysela 2004a. KYSELA, Jan. Právní a institucionální rámec působení Parlamentu v podmínkách členství ČR v Evropské unii. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2, 2004, s. 83-96. ISSN 1805-2789.

Kysela 2004b. KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů.* Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 630 s. ISBN 80-86432-89-0.

Laursen 2001. LAURSEN, Finn. The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle. In: MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 2001, 521 s. ISBN 978-37-890-7626-8.

Maurer 2001. MAURER, Andreas. *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process.* Paper for the COSAC Working Group Meeting, 8-9 April 2001, Stockholm. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/24-sweden-2001/working-group/> [cit. 2020-01-11].

Norton 1995. NORTON, Philip. Conclusion: Addressing the Democratic Deficit. In: NORTON, Philip (ed.). *National Parliaments and the European Union.* London: Frank Cass, 1995, 198 s. ISBN 0-7146-4330-0.

O'Brennan, Raunio 2007. O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio. Introduction: deparliamentarization and European integration. In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of*

integration to competitive actors? London/New York: Routledge, 2007, 312 s. ISBN 978-0-415-39935-7.

Pítrová 2014. PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014, 336 s. ISBN 978-80-7502-035-2.

Raunio 2007. RAUNIO, Tapio. National legislatures in the EU Constitutional Treaty. In: O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio (ed.). *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge, 2007, 312 s. ISBN 978-0-415-39935-7.

Raunio 2009. RAUNIO, Tapio. National Parliaments and European Integration. What we know and what we should know. *ARENA Working Paper*, č. 2/2009. ISSN 1890-7741.

Sprungk 2013. SPRUNGK, Carina. A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union. *Journal of European Integration*, Volume 35, Issue 5. Taylor & Francis (Routledge), 2013, s. 547-563. ISSN: 1477-2280.

Syllová 1999. SYLLOVÁ, Jindřiška. Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Vodnář, 1999, 316 s. ISBN 80-85889-24-2.

Syllová 2014. SYLLOVÁ, Jindřiška. Přijetí euronovely a lisabonské novely jednacního řádu Poslanecké sněmovny (zdroje, okolnosti a základní obsah integračních ustanovení). *AUC Iuridica*, č. 4/2013, vyd. 2014, s. 125-141. ISSN 0323-0619.

Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010. SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, 1344 s. ISBN 978-80-7400-339-4.

Tans, Zoethout, Peters 2007. TANS, Olaf, ZOETHOUT, Carla, PETERS, Jit (ed.) *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007, 253 s. ISBN 978-90-76871-81-3.

Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský 2014. TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer, ZEMÁNEK, Jiří, KRÁL, Richard, DUMBROVSKÝ, Tomáš. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 758 s. ISBN 978-80-7400-546-6.

Zbíral 2008. ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2008, 220 s. ISBN 978-80-210-4806-5.

Zbíral 2013. ZBÍRAL, Robert. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?* Praha: Leges, 2013, 224 s. ISBN 978-80-87576-72-4.

Zier 2005. ZIER, Matthias. *Nationale Parlamente in der EU*. Göttingen: V&R unipress GmbH, 2005, 392 s. ISBN 3-89971-197-1.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

COSAC

Code of conduct for relations between governments and parliaments on Community issues (instructive minimum standards), December 2002. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-02-

27]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/xxvii-denmark-2002/cosac-working-group-15-16-december-2002/>.

EU Information from Governments, April 2012. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/eu-information/>.

Models of scrutiny of EU matters in National Parliaments, April 2012. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/eu-scrutiny-models/>.

Historical development, January 2014. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-01-05]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/documents/>.

Second Bi-annual Report. Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, November 2004. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-01-18]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac>.

Third Bi-annual Report. EU Practices and Procedures, May 2005. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-03-11]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>.

8th Bi-annual Report. EU Procedures and Practices, October 2007. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-03-15]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>.

19th Bi-annual Report. EU Procedures and Practices, May 2013. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>.

32nd Bi-annual Report. Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, December 2019. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-06-10]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>.

Conclusions adopted by the XXXII COSAC, 23 November 2004, The Hague. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-01-18]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/32-netherlands/ordinary-meeting-of-the-32nd-cosac-21-23-november-2004/>.

Contribution adopted by the XXXIII COSAC, 18 May 2005, Luxembourg. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-01-18]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/33-luxembourg-2005/ordinary-meeting-of-the-33th-cosac-16-18-may-2005/meeting-documents-for-the-33th-cosac/>.

Contribution adopted by the LIII COSAC, 2nd June 2015, Riga. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-04-24]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/53-latvia-2015/plenary-meeting-of-the-liii-cosac-31-may-2-june-2015/>.

Contribution adopted by the LIV COSAC, 1st December 2015, Luxembourg. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-04-25]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/plenary-meeting-of-the-liv-cosac-29-november-1-december-2015/>.

Conclusions adopted by the LVIII COSAC, 28 November 2017, Tallinn. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-05-01]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/58-estonia-2017/lviii-cosac-26-28-november-2017-tallinn/>.

Contribution adopted by the LXII COSAC, 3rd Decembre 2019, Helsinki. In <https://secure.ipex.eu/> [online]. [cit. 2020-04-23]. Dostupné z: <https://ipex1.secure.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb>.

Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the "Subsidiarity early warning mechanism", May 2005. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-01-18]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/33-luxembourg-2005/ordinary-meeting-of-the-33th-cosac-16-18-may-2005/meeting-documents-for-the-33th-cosac/>.

“Green card” (enhanced political dialogue), Information Note in relation to the COSAC Working group, 30 October 2015, Luxembourg. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-04-25]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/>.

Discussion note, Session 2 – Strengthening the Role of National Parliaments in the EU. Plenary Meeting of the LVI COSAC, 13 – 15 November 2016, Bratislava. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-04-27]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/56-slovakia-2016/lvi-cosac-13-15-november-2016-bratislava/>.

Paper from the Dutch delegation on EU transparency to be presented at the COSAC panel “Bringing Europe closer to its citizens”, November 2017. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-03-12]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/58-estonia-2017/lviii-cosac-26-28-november-2017-tallinn/>.

Reply from the Commission regarding the Task Force, 4 January 2018. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-05-01]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/meeting-of-the-chairpersons-of-cosac-21-22-january-2018-sofi/>.

JINÉ PLATFORMY

IPEX (The platform for EU Interparliamentary Exchange) [online]. [cit. 2020-06-30]. Dostupné z: <https://secure.ipex.eu/>.

IPEX: Guidelines for Inter-parliamentary Cooperation in the European Union, Lisbon 2008. In <https://secure.ipex.eu/> [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=1>.

IPEX: The Guidelines for the Conference of Speakers of EU Parliaments, Stockholm 2010. In <https://secure.ipex.eu/> [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=1>.

IPEX: Enhanced inter-parliamentary cooperation through modern technology – Report and recommendations of the working group to update the Guidelines for Interparliamentary Cooperation in the EU, Presidency Draft, 18 November 2019. In <https://secure.ipex.eu/> [online]. [cit. 2020-06-11]. Dostupné z: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=1>.

ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation) [online]. [cit. 2020-03-09]. Dostupné z: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>.

EVROPSKÁ KOMISE

Stanoviska vnitrostátních parlamentů a odpovědi Komise. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_cs.htm.

Výroční zprávy o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments_en.

Vztahy s vnitrostátními parlamenty – Mechanismus kontroly subsidiarity. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-15]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_cs.

Výbor pro kontrolu regulace – výroční zprávy. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-09]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_cs.

Zlepšování právní úpravy – pokyny a nástroje. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-09]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_cs.

Dopis předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa a místopředsedkyně Evropské komise Margot Wallströmové k praktickým aspektům fungování mechanismu pro kontrolu dodržování zásady subsidiarity z 1. 12. 2009. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-02-21]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_cs.pdf.

Odpověď v rámci posíleného politického dialogu k řešení problému plýtvání s potravinami, 17. listopadu 2015. Dokument Komise C(2015) 7982 final. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-25]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-7982-EN-F1-1.PDF>.

Jean-Claude Juncker: Projev o stavu Unie 2017, 13. září 2017. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-30]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/SPEECH_17_3165.

Tisková zpráva – Budoucnost Evropy: Předseda Evropské komise Juncker vytvořil pracovní skupinu pro otázky subsidiarity, 14. listopadu 2017. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-30]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_17_4621.

Decision of the President of the European Commission on the Appointment of Members to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently", 18 January 2018. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-01]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/decision-president-juncker-taskforce-subsidiarity_en.pdf.

Zpráva pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“, 10. července 2018. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-01]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs.pdf.

Luc Van den Brande: Reaching out to EU citizens: a new opportunity ‘About us, with us, for us’, October 2017. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-11]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reaching-out-to-citizens-report_en.pdf.

Progress Reports on citizens' dialogues and citizens' consultations, December 2018 – May 2019. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations_en.

Příspěvek Komise ke strategické agendě EU na období 2019-2024 – Evropa v květnu 2019: příprava na jednotnější, silnější a demokratičtější Unii ve stále nejistějším světě, 6. května 2019. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm_sibiu_06-05_cs.pdf.

Ursula von der Leyen: Úvodní prohlášení na plenárním zasedání Evropského parlamentu ve Štrasburku (projev z pozice kandidátky na předsedkyni Evropské komise), 16. července 2019. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-18]. Dostupné z:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_cs.pdf.

Ursula von der Leyen: Unie, která si klade vyšší cíle – Moje agenda pro Evropu. Politické směry pro příští Evropskou komisi, 2019 – 2024. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

Ursula von der Leyen: Pověřovací dopis pro Dubravku Šuicu, místopředsdkyni Evropské komise pro demografii a demokracii, 1. prosince 2019. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf.

Ursula von der Leyen: Projev o stavu Unie 2020, 16. září 2020. In www.ec.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-25]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_cs.

RADA

Laeken Declaration on the Future of the European Union. Annex 1 to the Presidency Conclusions, 14-15 December 2001. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-03-23]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>.

Závěry předsednictví – zasedání Evropské rady ve dnech 15. a 16. června 2006, dokument Rady 10633/1/06. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-26]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10633-2006-REV-1/cs/pdf>.

Závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 18. a 19. února 2016, EUCO 1/16. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-26]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/21768/st00001cs16.pdf>.

Bratislavské prohlášení a plán, neformální zasedání 27 hlav států a předsedů vlád, 16. září 2016. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-08]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/media/21230/160916-bratislava-declaration-and-roadmap_cs.pdf.

Donald Tusk: Dopis “Jednotni vytrváme, rozdělení padneme“ adresovaný před summitem na Maltě vedoucím představitelům 27 členských států EU, 31. ledna 2017. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-08]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/01/31/tusk-letter-future-europe/>.

Římské prohlášení – prohlášení vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise, 25. března 2017. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-08]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>.

Leaders' Agenda – Building our future together, October 2017. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-08]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>.

Citizen's consultations – Joint Report, 3rd December 2018, Council document 14535/18. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-26]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/en/pdf>.

Nová strategická agenda 2019–2024, 20. června 2019. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>.

Závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 12. a 13. prosince 2019, EUCO 29/19. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-26]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/41773/12-euco-final-conclusions-cs.pdf>.

Výsledky zasedání Rady pro obecné záležitosti (GAC), 28. ledna 2020, Brusel. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/gac/2020/01/28/>.

Council position on the Conference on the Future of Europe, 24 June 2020, Council document 9102/20. In www.consilium.europa.eu [online]. [cit. 2020-09-26]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9102-2020-INIT/en/pdf>.

EVROPSKÝ PARLAMENT

DG PRES: Annual Reports on Relations Between the European Parliament and EU National Parliaments. In www.europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-06-12]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

DG IPOL: *Study on Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. PE 474.392, January 2013. In www.europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET\(2013\)474392_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET(2013)474392_EN.pdf).

DG EPRS: *Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19*, Fourth edition. PE 603.239, December 2017. In www.europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-02-15]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU\(2017\)603239_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU(2017)603239_EN.pdf).

DG EPRS: *Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance*. PE 625.124, July 2018. In www.europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-15]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625124/EPRS_IDA\(2018\)625124_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625124/EPRS_IDA(2018)625124_EN.pdf).

DG EPRS: *Diskuse o budoucnosti Evropy v Evropském parlamentu v letech 2018–2019 – Syntéza projevů hlav států a předsedů vlád EU*. PE 637.948, květen 2019. In www.europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-12]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637948/EPRS_IDA\(2019\)637948_CS.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637948/EPRS_IDA(2019)637948_CS.pdf).

Tisková zpráva – Conference on the Future of Europe: input by Constitutional Affairs Committee finalised, 10 December 2019. In www.europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-04-20]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20191210IPR68711/conference-on-the-future-of-europe-input-by-afco-committee-finalised>.

NÁRODNÍ PARLAMENTY

Chambre de Représentants, Belgique [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://www.lachambre.be/kvvcr/index.cfm>.

Sénat, Belgique [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: https://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=10000&LANG=fr.

Narodno sabranie, Bulharsko [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://parliament.bg/en>.

Folketinget, Dánsko [online]. [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: <https://www.thedanishparliament.dk/>.

Eduskunta, Finsko [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://www.eduskunta.fi/EN/Pages/default.aspx>.

Assemblée Nationale, Francie [online]. [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: <http://www.assemblee-nationale.fr/>.

Sénat, Francie [online]. [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: <http://www.senat.fr/>.

Sabor, Chorvatsko [online]. [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: <https://www.sabor.hr/en>.

Poslanecká sněmovna, Kypr [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://www.parliament.cy/en/home>.

Seimas, Litva [online]. [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_k=2.

Chambre des Députés, Lucembursko [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite>.

Congreso de los Diputados, Španělsko [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>.

Senado, Španělsko [online]. [cit. 2020-05-05]. Dostupné z: <http://www.senado.es/web/index.html?lang=en>.

Riksdag, Švédsko [online]. [cit. 2020-05-06]. Dostupné z: <https://www.riksdagen.se/en/>.

House of Lords, Spojené království. Výbor pro Evropskou unii: Dopis Lorda Boswella „Towards a Green Card“, 28. ledna 2015. In www.parliament.uk [online]. [cit. 2020-04-24]. Dostupné z: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/COSAC/20150128%20Letter%20to%20Chairpersons.pdf>.

House of Lords, Spojené království. Výbor pro Evropskou unii: „Food waste – a proposal by national parliaments to the European Commission“, 22. července 2015. In www.parliament.uk [online]. [cit. 2020-04-25]. Dostupné z: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-on-food-waste.pdf>.

OSTATNÍ

Dopis Davida Camerona „A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union“, 10. listopadu 2015. In www.gov.uk [online]. [cit. 2020-04-27]. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf.

„Prime Minister David Cameron discussed the future of the European Union at Bloomberg“, 23. January 2013. In www.gov.uk [online]. [cit. 2020-04-27]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.

Bukurešťská deklarace "Building the EU from the ground up with our regions and cities", 8. Evropský summit regionů a měst, 14. a 15. března 2019. In www.cor.europa.eu [online]. [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: https://cor.europa.eu/en/summit2019/Documents/Declaration/NEW_Bucharest_Declaration_

3. Seznam použitých právních předpisů

PRÁVNÍ AKTY EU

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli.

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství.

Jednotný evropský akt.

Maastrichtská smlouva.

Prohlášení (č. 13) o roli národních parlamentů v Evropské unii ve znění Maastrichtské smlouvy.

Prohlášení (č. 14) o Konferenci parlamentů ve znění Maastrichtské smlouvy.

Amsterdamská smlouva.

Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii ve znění Amsterdamské smlouvy.

Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality ve znění Amsterdamské smlouvy.

Smlouva z Nice.

Smlouva o Ústavě pro Evropu.

Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy.

Smlouva o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy.

Protokol (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy.

Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality ve znění Lisabonské smlouvy.

Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976.

Rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/794 ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol).

Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust).

VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ AKTY

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb, Ústava České republiky.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

Směrnice vlády o postupu při nakládání s dokumenty Rady a jinými dokumenty Evropské unie, projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a přípravě českého jazykového znění právních aktů (směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie) přijatá jako příloha k usnesení vlády č. 665 ze dne 6. srpna 2014.

4. Seznam použité judikatury

SOUDNÍ DVŮR EU

Rozsudek Soudního dvora C-295/90 European Parliament v. Council of the European Communities [1992] ECR I-04193.

Posudek Soudního dvora č. 2/94 Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [1996] ECR I-1759.

Rozsudek Soudního dvora C-377/98 Kingdom of the Netherlands v. European Parliament and Council of the European Union [2001] ECR I-7079.

ÚSTAVNÍ SOUD ČR

Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. listopadu 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09.

5. Seznam ostatních zdrojů

EVROPSKÁ KOMISE

Sdělení Komise Evropské radě – Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu, COM(2006) 211 final.

Bílá kniha o budoucnosti Evropy - Úvahy a scénáře pro EU27 v roce 2025, COM(2017) 2025 final.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU, COM(2018) 491 final.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku, COM(2019) 178 final.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Plánování konference o budoucnosti Evropy, COM(2020) 27 final.

Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, 19 May 2015, C(2015) 3263.

Decision of the President of the European Commission on an independent Regulatory Scrutiny Board, 19 July 2019, C(2019) 5565.

EVROPSKÝ PARLAMENT

Jednací řád Evropského parlamentu, v platném znění.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 o vývoji vztahů mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty v rámci Lisabonské smlouvy (2008/2120(INI)).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. června 2016 o rozhodnutí vystoupit z EU, které je výsledkem referenda ve Spojeném království (2016/2800(RSP)).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. února 2017 o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy (2014/2249(INI)).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. února 2017 k možnému vývoji a změnám současného institucionálního uspořádání Evropské unie (2014/2248(INI)).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. dubna 2018 o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají vnitrostátních parlamentů (2016/2149(INI)).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. ledna 2019 o strategickém šetření veřejné ochránčyně práv OI/2/2017 týkajícím se transparentnosti legislativních jednání v přípravných orgánech Rady EU (2018/2096(INI)).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. ledna 2020 o postoji Evropského parlamentu ke konferenci o budoucnosti Evropy (2019/2990(RSP)).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. června 2020 o postoji Evropského parlamentu ve věci konference o budoucnosti Evropy (2020/2657(RSP)).

KONVENT

Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity, CONV 286/02.

Final report of Working Group IV on the role of national parliaments, CONV 353/02.

Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council, CONV 851/03.

JINÉ

Final Declaration of the Conference of the Parliaments of the European Community of 30 November 1990.

Prohlášení (č. 42) k čl. 352 SFEU připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu.

Jednací řád Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC), 2011/C 229/01.

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů z 13. dubna 2016.

Assemblée nationale, Francie. Výbor pro evropské záležitosti: Dopis místopředsedovi Evropské komise Timmermansovi „Corporate social responsibility – a proposal for an initiative by the European Commission“ z 11. července 2016.

Speech by Emmanuel Macron, President of the French Republic – Initiative for Europe, 26 September 2017.

Recommendation of the European Ombudsman in case OI/2/2017/TE on the Transparency of the Council legislative process of 9 February 2018.

Uplatňování ustanovení Lisabonské smlouvy o zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů EU 10 let poté

Abstrakt

Přijetí Lisabonské smlouvy znamenalo několik zásadních institucionálních změn ve fungování EU. Došlo například k dalšímu posunu ke spolurozhodování o sekundárních právních aktech Evropským parlamentem, jež se stalo řádným legislativním postupem. Bylo rovněž přistoupeno k rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, namísto jednomyslnosti, jejíž určení podléhá novým podmínkám. V neposlední řadě došlo k rozčlenění pravomocí EU na výlučné, sdílené a doplňkové a koordinační. Tyto a další související kroky znamenaly zároveň intenzivnější zapojení národních parlamentů, jednak ve smyslu kontroly správného výkonu svěřených pravomocí, ale také ve smyslu určité demokratické pojistky nově nastavených postupů.

Cílem předložené práce je podání komplexního obrazu platné právní úpravy v této oblasti, včetně historického shrnutí faktorů, které ovlivnily její současnou podobu. V návaznosti na to přináší bilanční zhodnocení nejčastěji využívaných mechanismů po desetileté zkušenosti s jejich uplatňováním. Na základě něj dochází následně k zamyšlení nad tím, jakým způsobem a zda vůbec by mohlo být potenciálu vnitrostátních parlamentů v tomto ohledu ještě lépe a efektivněji využito, ať už za stávajícího nastavení, či prostřednictvím změny Smluv. Zvolené pojetí staví na aktuálnosti daného tématu v kontextu debat o budoucnosti Evropy.

Práce usiluje o vyváženost teoretické a praktické složky i jejich čtyř částí, které na sebe svým obsahem plynule navazují. Úvodní část se v čase ohlíží do minulosti, do období před přijetím Lisabonské smlouvy, a vyzdvihuje zásadní milníky, které v kontextu s nimi spojených historických událostí pro národní parlamenty znamenaly určitý posun směrem k současnému nastavení. Jejím cílem je poskytnout čtenáři základní představu o okolnostech zavedení jednotlivých nástrojů do systému unijního rozhodování.

V další části se již práce přesouvá do současnosti a nabízí podrobnější rozbor jednotlivých institutů, jejichž prostřednictvím jsou národní parlamenty zapojeny do rozhodování na úrovni EU, ať už formálně, či s využitím nejrůznějších neformálních mechanismů. Jednotlivé způsoby jejich účasti jsou logicky řazeny podle četnosti jejich uplatnění a vztahu k příslušnému účastníku unijního legislativního procesu. Touto částí má být položen teoretický základ pro další úvahy o fungování platné právní úpravy i jejich eventuálních změnách.

Následující část nabízí analýzu praktického využívání nejběžnějších z uvedených nástrojů za uplynulých deset let. Úvodní kapitola nejprve shrnuje základní rozdíly mezi přístupy

jednotlivých národních parlamentů, v jejichž světle je třeba chápat později představená statistická data. Na jejich základě jsou pak popsána některá slabá místa a limity platné právní úpravy. Pozornost je záměrně omezena na mechanismy, jež jsou parlamenty využívány v jejich takřka každodenní činnosti a na něž se zaměřují také nejrůznější reformní iniciativy, kterými se práce zabývá ve své poslední části. Ta patří rozboru a zhodnocení současných snah o posílení postavení národních parlamentů a dalších změn, které by jejich budoucí roli mohly nějakým způsobem ovlivnit, z hlediska reálnosti jejich zavedení, následného praktického uplatnění, ale i potenciálního přínosu s ohledem na dosavadní zkušenost.

Klíčová slova: Lisabonská smlouva; národní parlamenty; subsidiarita; proporcionalita

Application of the Lisbon Treaty provisions on involvement of national parliaments in the EU decision-making process 10 years later

Abstract

Adoption of the Lisbon Treaty has brought about several essential institutional changes in the functioning of the European Union. For example, a further shift towards co-decision by the European Parliament on secondary law that became ordinary legislative procedure. Also, qualified majority voting in the Council has been extended and subjected to the new conditions. Last but not least, the EU competences have been divided as exclusive, shared and supporting. These and related further steps simultaneously gave rise to a more intense involvement of national parliaments, both in the sense of a scrutiny over a due exercise of conferred powers as well as a democratic safeguard of the new processes.

The main goal of this thesis is to present a comprehensive picture of existing legal framework in this field, including a brief summary on crucial historical factors that have been shaping it until its current form. Hand in hand with that, it also offers evaluation of the most frequently used mechanisms throughout the 10 years of its application. Consequently, it leads to a reflection on how, and if at all, effectively exploit the potential of national parliaments in this regard, be it within the current setting or by means of changing the Treaties. This concept builds on the topicality of the subject in the context of current debates on the future of Europe.

The thesis seeks to balance its theoretical and practical components as well as its four chapters that are interconnected in their order. The introductory part looks back to the past, to the period before the adoption of the Lisbon Treaty, and highlights the fundamental milestones which, in the context of the historical events linked with them, marked a certain shift for national parliaments towards the current setting. Its aim is to provide the reader with an essential idea of circumstances around the introduction of respective instruments into the EU decision-making system.

In its next part, the thesis moves to the present and offers a more detailed analysis of individual tools, through which national parliaments are involved in decision-making at the EU level, either formally or using various informal mechanisms. The individual ways of their participation are logically arranged according to the frequency of their application and their relationship to the relevant player in the EU legislative process. This part should provide a theoretical basis for further reflection on the functioning of the current legislation and its possible changes.

The following part offers an analysis of the practical use of the most common tools over the past ten years. The introductory chapter first summarizes the basic differences between the approaches of individual national parliaments, in the light of which it is necessary to understand the statistical data presented later. Based on them, some weaknesses and limits of the existing legal regulation are described. Attention is deliberately limited to the mechanisms that parliaments use within their almost day-to-day activities and on which the various reform initiatives that the thesis deals with in its last part also focus. This includes the analysis and evaluation of current efforts to strengthen the position of national parliaments and other changes that could affect their future role in some way, in terms of the feasibility of their implementation, subsequent practical application, but also the potential benefits.

Keywords: Lisbon Treaty; national parliaments; subsidiarity; proportionality