

LISABONSKÁ SMLOUVA A VNITROSTÁTNÍ PARLAMENTY¹

Mgr. František Čákr

Studie č. 1.204
květen 2010

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
KANCELÁŘ POSLANECKÉ SNĚMOVNY
PARLAMENTNÍ INSTITUT

¹ Základem této studie je odborný článek autora Lisabonská smlouva a národní parlamenty, který byl publikován v Jurisprudenci v červnu 2010.

Obsah:

HISTORICKÝ EXKURZ.....	2
VNITROSTÁTNÍ PARLAMENTY A LISABONSKÁ SMLOUVA	4
ROZŠÍŘENÍ PRÁVA NA INFORMACE.....	5
ZAPOJENÍ VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ DO ČINNOSTI EU V OBLASTI PROSTORU SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA.....	8
KONTROLA DODRŽOVÁNÍ SUBSIDIARITY	10

V politickém systému Evropské unie mají vnitrostátní parlamenty² svou nezpochybnitelnou úlohu. Proto se také vytvořil a dále rychle vyvíjel jejich vztah k záležitostem Evropské unie a projednávání legislativních aktů Unie. Vnitrostátní parlamenty se věnují primárně kontrole přijímání unijní legislativy na vnitrostátní úrovni a v poslední době také stále intenzivněji rozvíjejí vlastní meziparlamentní spolupráci, která má za cíl posílit vnímání jejich pozic jako relevantních hlasů na unijní úrovni. Lisabonská smlouva výsledky tohoto vývoje reflektuje a vnitrostátním parlamentům přináší nové možnosti pro intenzivnější parlamentní kontrolu, o kterých pojedná tato práce.

Historický exkurz

Do roku 1979 byl Evropský parlament (dále také „EP“) tvořen z delegovaných zástupců vnitrostátních parlamentů. Existovala **přímá vazba mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem**, toho času ještě pouze parlamentním shromážděním zástupců vnitrostátních parlamentů.³ **První přímé volby do Evropského parlamentu přinesly přetržení tohoto spojení.** Jakkoliv určité finanční propojení zůstalo, mandát poslanců Evropského parlamentu byl napříště odvozen z přímé volby, nikoli z delegace z vnitrostátního parlamentu. **Následující období pak charakterizuje snaha vnitrostátních parlamentů o znovuzapojení do evropského legislativního procesu a do evropské politické diskuse obecně.**

² Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost bylo v české verzi smluvního textu používáno spojení „národní parlamenty“, naproti tomu stávající česká verze přišla s novým spojením „vnitrostátní parlamenty“.

³ Srov. např. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2006, s. 147

V květnu 1989 byla na konferenci předsedů parlamentů EU v Madridu zmíněna potřeba společného parlamentního fóra a krátce nato se sešlo první setkání Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC).⁴ Možná stále ještě živá vzpomínka na přímé propojení s Evropským parlamentem vedla některé účastníky k návrhům na vytvoření určitého náhradního evropského politického fóra pro vnitrostátní parlamenty. Například předseda francouzského Senátu A. Poher tehdy navrhl ustavení „**Evropského senátu**“ („*European Senate*“) složeného ze zástupců vnitrostátních parlamentů.⁵

Návrh sice vyvolal živou diskusi, tehdy však výraznější podporu nezískal a zůstal na delší čas pouze záznamem v archivu COSAC. Připomenut byl například během diskusí spojených s Mezivládní konferencí v letech 1996 a 1997,⁶ kde byly některými účastníky vkládány velké naděje do intenzivnějšího zapojení vnitrostátních parlamentů do unijního legislativního procesu za účelem demokratizace a parlamentarizace Evropské unie.⁷

V poslední době byl návrh co do obsahu připomenut naším bývalým prezidentem Václavem Havlem na plenárním zasedání Evropského parlamentu v Bruselu.⁸ Václav Havel se vyjádřil v tom smyslu, že je příznivcem vytvoření zvláštního evropského parlamentního fóra, složeného ze zástupců vnitrostátních parlamentů. Na rozdíl od Evropského parlamentu, který co do složení odpovídá počtu obyvatel EU, by šlo o určité menší těleso, kde by všechny členské státy byly zastoupeny na základě rovnosti. Zástupci vnitrostátních parlamentů by se pak mohli scházet nepravidelně či podle potřeby. Podle Václava Havla by to vyřešilo v některých vnitrostátních parlamentech existující pocit odcizení od evropské normotvorby, popř. evropského dění obecně.

Na základě podobných úvah o potřebě zvýšení své informovanosti, která je nezbytným předpokladem efektivního **posílení role vnitrostátních parlamentů**, se od počátku 90 let pokoušely některé vnitrostátní parlamenty vyslat svého zástupce do Bruselu. Dánský parlament byl první, který se již od roku 1991 snažil **prostřednictvím svého zástupce**

⁴ Dne 16. – 17. listopadu 1989 v Paříži: <http://www.cosac.eu/en/meetings/1/>

⁵ <http://cosac.eu/en/cosac/histor.pdf>

⁶ Mezivládní konference zahájena Evropskou radou v březnu 1996 za účelem revize Maastrichtské smlouvy.

⁷ Pítrová, L. a kolektiv, Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii, Právník č. 10/2002.

⁸ Dne 11. – 12. listopadu 2009 v Bruselu; zdroj: http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/008-63974-327-11-48-901-20091106FCS63916-23-11-2009-2009/default_p001c002_cs.htm

v **Bruselu** prosadit. Až na jednu výjimku⁹ mají v současnosti svého zástupce při EP všechny parlamenty členských států. Tato snaha zjednodušeně řečeno vychází z ambice vnitrostátních parlamentů získat/mít k dispozici **vlastní a nezprostředkované informace** z Bruselu.

Oba zmíněné příklady jsou pouze ukázkou snah vnitrostátních parlamentů o znovu se prosazení na evropské úrovni. První varianta (*druhá komora EP*) je zatím stále spíše teoretická, druhá (*stálí zástupci národních parlamentů v Bruselu*) naopak velice praktická. Fakt, že Lisabonská smlouva vnitrostátní parlamenty nově často zmiňuje, je jen další ukázkou úspěšné snahy vnitrostátních parlamentů o prosazení se na evropské úrovni.

To však v žádném případě neznamená absenci vnitrostátní parlamentní kontroly při přijímání evropské legislativy. Vlády reprezentující členské státy v Radě jsou ve své zemi, samozřejmě každá dle svého ústavního rámce, odpovědny vnitrostátnímu parlamentu. Na základě této odpovědnosti byly také v členských státech zřízeny různé kontrolní mechanismy a Unie tyto přirozeně respektuje. Např. prostřednictvím Protokolu č. 9,¹⁰ kde se stanoví, že vysoké smluvní strany mají na „*paměti, že kontrola vlastních vlád jednotlivými vnitrostátními parlamenty, pokud jde o činnosti Unie, je záležitostí ústavního uspořádání a praxe každého členského státu*“. Způsob vnitrostátní parlamentní kontroly je tak věcí čistě interní, Lisabonská smlouva pak přináší možnost určitého zapojení vnitrostátních parlamentů i na evropské úrovni, o kterém pojedná tato práce.

Vnitrostátní parlamenty a Lisabonská smlouva

Stejně jako před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost se i dnes pojem „*vnitrostátní parlamenty*“ vyskytuje nejčteněji ve dvou protokolech připojených k zakládacím smlouvám. Jedná se o **Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské Unii**¹¹ a **Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality**.¹² Lisabonská smlouva vedle přečíslování původních protokolů podstatně změnila i jejich obsah a nově zavedla odkaz na vnitrostátní parlamenty na mnoha místech v textu Smluv samotných.¹³

⁹ Stálého zástupce v Bruselu nemá pouze parlament Malty. U dvoukomorových parlamentů dochází k případům společného zastoupení (např. Nizozemsko, Rakousko, Irsko), individuálního zastoupení každé z komor (např. Belgie, Francie, Polsko, Spojené království a v současnosti i Česko) či zastoupení pouze jedné z komor (např. u EP není zastoupen německý *Bundestag* či slovinský *Državni zbor*).

¹⁰ Protokolu č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské Unii z roku 1997

¹¹ Lisabonskou smlouvou přečíslovaný Protokol č. 9.

¹² Lisabonskou smlouvou přečíslovaný Protokol č. 30.

¹³ Srov. například s čl. 12 SEU.

Hned zpočátku je třeba zdůraznit dvě věci. První, že se jedná toliko o možnosti, které se napříště vnitrostátním parlamentům nabízejí, nikoliv povinnosti, jejichž splnění by bylo možné bez dalšího v budoucnosti od vnitrostátních parlamentů očekávat. A druhá, že vnitrostátní parlamenty sice již několikrát dokázaly, že o efektivní zapojení mají zájem a jsou připraveny na něm dále pracovat, nicméně některé podmínky (které Lisabonská smlouva ke své realizaci předpokládá) mohou pokusy o realizaci ještě do jisté míry komplikovat.

Dále se budeme věnovat novinkám, které Lisabonská smlouva v souvislosti s vnitrostátními parlamenty přináší. Pro přehlednost dalšího výkladu si tyto novinky zobecníme a rozdělíme do čtyř skupin. Jedná se o:

- rozšíření práva na informace,
- zapojení vnitrostátních parlamentů do procesu revize Smluv,
- zapojení vnitrostátních parlamentů do činnosti Evropské unie v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva,
- a jako poslední, nicméně v souvislosti s vnitrostátními parlamenty snad nejčastěji zmiňovanou, kontrolu zásady subsidiarity.

Rozšíření práva na informace

Amsterdamská smlouva v Protokolu č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů stanoví, že **vnitrostátní parlamenty mají být o legislativním procesu informovány**. Podle tohoto protokolu se předpokládá předávání legislativních návrhů vnitrostátním parlamentům, samotná realizace však zůstává na vládách členských států. Pokud jde o další dokumenty, vnitrostátní parlamenty mají „*neprodleně*“ získat veškeré konzultační dokumenty Komise, nicméně kdo je povinen tyto dokumenty vnitrostátním parlamentům poskytnout, stanoveno není. To vedlo k odlišnému přístupu vnitrostátních parlamentů k dokumentům EU a následným diskusím o informování vnitrostátních parlamentů. Lisabonská smlouva výsledky těchto diskusí reflektuje a v tomto směru zavádí určité změny. Nutno však také připomenout, že zmíněné diskuse se snažila zohlednit již dříve **tzv. Barrosova iniciativa**, dle které Komise od září 2006 předává vnitrostátním parlamentům přímo jak legislativní návrhy, tak i další dokumenty nelegislativní povahy. Když tedy Lisabonská smlouva namísto „*neprodleně*“ vkládá do textu Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské Unii „*přímo*“, především smluvně zakotvuje již fungující praxi.

Lisabonská smlouva klade důraz na přímou komunikaci s vnitrostátními parlamenty i v dalších ustanoveních, kdy je mimo jiné zajímavou novinkou zavedení obdobné povinnosti¹⁴ i pro Radu, pokud jde o pořady jednání a výsledky zasedání, na nichž Rada jedná o návrzích legislativních aktů.¹⁵ Vedle těchto systémových způsobů zapojení vnitrostátních parlamentů nalezneme v textu Smluv i přesně vymezené odkazy na situace, kdy mají být vnitrostátní parlamenty informovány *ad hoc*.¹⁶ Takže at' již obecněji či konkrétně stanovená povinnost vnitrostátní parlamenty informovat, v podání Lisabonské smlouvy má vše společně za cíl zajistit včasnou informovanost vnitrostátních parlamentů a tyto dále zapojit do evropského legislativního procesu.

Zapojení vnitrostátních parlamentů do revize tzv. zakládacích smluv

Lisabonská smlouva zavedla novelizací článku 48 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) čtyři způsoby změny smluvního rámce EU.¹⁷ Prvním způsobem je řádný postup pro přijímání změn zahrnující konvent (čl. 48(3) SEU), druhým řádný postup konvent nezahrnující (čl. 48(3-4) SEU), třetím zjednodušený postup pro přijímání změn podle čl. 48(6) SEU¹⁸ a čtvrtým pak zjednodušený postup pro přijímání změn podle čl. 48(7) SEU.¹⁹ V původním článku 48 SEU, tj. před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, není zmíněn vnitrostátní parlament ani jednou. Naproti tomu současné znění toho článku mluví již o

- **oznamovací povinnosti** směrem k vnitrostátním parlamentům (čl. 48(2)),
- jejich **zapojení do práce konventu** (čl. 48(3)) a dokonce o
- **právu veta** zavedeném pro vnitrostátní parlamenty (čl. 48(7)).

Pro účely demonstrace nových pravomocí lze dobře využít posledně zmíněný čl. 48(7) SEU, který vnitrostátní parlamenty zapojuje ve srovnání s ostatními články nejintenzivněji. V tomto ustanovení je vedle informační povinnosti směrem k vnitrostátním parlamentům²⁰ zakotveno i právo veta. **Jedná se o určitou „brzdu“** – kontrolní mechanismus, jako

¹⁴ Tj. určené dokumenty předávat přímo vnitrostátním parlamentům.

¹⁵ Čl. 5 Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské Unii.

¹⁶ Např. čl. 48(2) SEU, čl. 48(7) SEU, čl. 71 SFEU.

¹⁷ Pítrová, L. a kolektiv, *Když se řekne Lisabonská smlouva...*, Úřad vlády České republiky, 2008, s. 62

¹⁸ Evropská rada může jednomyslně přijmout rozhodnutí o změně všech nebo některých ustanovení části třetí SFEU, které ale nerozšiřují pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

¹⁹ Evropská rada může jednomyslně, v případech, kdy SFEU nebo hlava V SEU stanoví, že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou. Vyloučeny jsou pouze otázky související s vojenstvím nebo obranou.

²⁰ Tj. že „každá iniciativa Evropské rady [...] se oznámí vnitrostátním parlamentům“.

kompromis mezi, zjednodušeně řečeno, pro a proti integračními tendencemi. Lisabonská smlouva stanoví, že: „*Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí uvedené v prvním nebo druhém pododstavci se nepřijme.*“

Jde o další jasné posílení pravomocí vnitrostátních parlamentů. Obdobně je upraveno například také v čl. 81(3) Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) přijímání opatření týkajících se rodinného práva s mezinárodním prvkem, kdy se návrh postoupí vnitrostátním parlamentům a vysloví-li některý z nich během šesti měsíců ode dne tohoto postoupení svůj nesouhlas, není opatření přijato.

Na tomto místě je třeba připomenout, že v souvislosti s realizací některých ustanovení Lisabonské smlouvy na evropské úrovni je nutno odpovídajícím způsobem adaptovat i vnitrostátní právní úpravu. Tato adaptace může přirozeně jít co do své intenzity i dále než Lisabonská smlouva vyžaduje a Česká republika je toho příkladem. **Novelizované jednací řády Senátu²¹ a Poslanecké sněmovny²²** významně posilují pozici Parlamentu ČR při projednávání záležitostí EU ve vztahu k vládě. Nejen v případě zjednodušeného postupu pro přijímání změn podle čl. 48(6) SEU a tzv. přechodových klauzulí podle čl. 48(7) SEU a čl. 81(3) SFEU, ale i v případě návrhů podle dalších ustanovení Lisabonské smlouvy umožňujících flexibilní změnu rozhodovacích procedur či odvození pravomocí pro přijetí určitého právního aktu z cílů stanovených Smlouvami²³ jde nová úprava v jednacích řádech Senátu a Poslanecké sněmovny dále a zakotvuje institut tzv. předběžného souhlasu. U návrhů založených na těchto ustanoveních tak zavazuje vládu k získání explicitního souhlasu obou komor Parlamentu ČR, který musí obdržet předtím, než se o předmětném rozhodnutí hlasuje v Evropské radě, resp. v Radě.²⁴

²¹ Zákon č. 107/1999 Sb. ze dne 11. května 1999, o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 162/2009 Sb., konkrétně část dvanáctá o součinnosti Senátu s vládou v otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii.

²² Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 162/2009 Sb., konkrétně část patnáctá A o projednávání záležitostí Evropské unie.

²³ Tzv. zvláštní přechodové klauzule podle čl. 31(3) SEU a čl. 153(2), čl. 192(2), čl. 312(2) a čl. 333(1)(2) SFEU a doložka flexibility podle čl. 352 SFEU.

²⁴ Tento výsledek je možné do jisté míry spojovat s tehdejšími politickým složením vlády, která v adaptaci jednacích řádů spatřovala pojistku proti posilování integračních tendencí prostřednictvím zmíněných flexibilních ustanovení Lisabonské smlouvy.

Zapojení vnitrostátních parlamentů do činnosti EU v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva

Prostor svobody, bezpečnosti a práva zahrnuje mnoho pro členské státy citlivých otázek a často také intenzivně zasahuje do života občanů EU. Také proto je charakteristickým rysem této oblasti neustálá snaha o **hledání kompromisu mezi svobodou a bezpečností** a ze strany členských států nezdědka také snaha o zachování si určitých pravomocí. Z tohoto důvodu kladou vnitrostátní parlamenty při své kontrole právě na tuto oblast velký důraz.

V samotném textu Lisabonské smlouvy nalezneme jak obecnější ustanovení reflektující tento zvýšený zájem vnitrostátních parlamentů, tak konkrétnější ustanovení přijatá za stejným účelem. Pokud jde o první zmíněné, příkladem nám může být čl. 69 SFEU, dle kterého napříště „*vnitrostátní parlamenty dbají s ohledem na legislativní návrhy a podněty předkládané v rámci kapitol 4 a 5 [justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce – pozn. autora] na dodržování zásady subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.*“ Tímto ustanovením dochází k vyjádření obecného uznání role vnitrostátních parlamentů v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.

Mezi konkrétnější pak patří například ustanovení čl. 85 SFEU (týkající se Eurojustu) a čl. 88 SFEU (týkající se Europolu). Vnitrostátní parlamenty se již delší dobu samy pokoušejí o **zefektivnění kontroly Europolu a Eurojustu**²⁵ a v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost se jim taková možnost otevírá i na evropské úrovni.

Čl. 85 SFEU

Odst. 1 „[...] Tato nařízení rovněž stanoví způsoby zapojení Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů do hodnocení činnosti Eurojustu.“

Čl. 88 SFEU

Odst. 2 „[...] Tato nařízení rovněž stanoví způsoby kontroly činností Europolu Evropským parlamentem, do které jsou zapojeny vnitrostátní parlamenty.“

Nařízení zmíněné v obou citovaných člancích může po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost navrhnout Komise, popřípadě jedna čtvrtina členských států (čl. 76 SFEU), a tímto

stanovit strukturu, fungování, oblast činnosti a úkoly Eurojustu a Europolu. Celý text je formulován tak, aby v případě, kdy by taková nařízení byla předložena, tato také musela upravit **zapojení Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů** do hodnocení Eurojustu a kontroly Europolu. Předkladatel takového návrhu se tak bude muset s touto podmínkou vypořádat a způsob jejich zapojení do návrhu zpracovat. Předtím si jistě bude muset zodpovědět otázku, jaký způsob by vnitrostátním parlamentům a Evropskému parlamentu (dále jen „parlamenty EU“) vyhovoval nejvíce. To je prostor pro vnitrostátní parlamenty. Jejich aktivnější přístup může vést k zapojení odpovídajícímu jejich představám. Proto se zástupci vnitrostátních parlamentů a EP již několikrát sešli, aby tuto otázku diskutovali a pokusili se najít společnou představu parlamentní kontroly, kterou by mohli veřejně prezentovat.

Nicméně do současné chvíle i přes několikrát pokusy nebyl mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem nalezen konečný kompromis. Konkrétně lze uvést meziparlamentní setkání na téma „*Budování Evropy občanů*“,²⁶ mezi-výborové setkání na téma „*Pokrok v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva*“²⁷ a několik zasedání COSAC,²⁸ včetně jedné pololetní zprávy,²⁹ která se tímto tématem zabývala. Vše bylo vedeno představou, že pokud by byl takový parlamentní návrh vypracován, byla by vyjednávací pozice parlamentů EU při jednání s Komisí i Radou silnější a konečný návrh by také musel společnou parlamentní pozici spíše reflektovat.

Nestane-li se tak a parlamenty EU vlastní návrh nepředloží, bude třeba se mnohem pozorněji a důsledněji zapojit do konzultací a kontroly při legislativním procesu spojeným s přijetím takových nařízení. Proto snad a do jisté míry tedy preventivně, parlamenty EU připomínají ve svém Příspěvku publikovaném v Úředním věstníku EU,³⁰ že by Komise měla ještě před dokončením nařízení konzultovat parlamenty EU a po jeho publikaci jim navíc dopřát dostatečný čas, aby mohly nejenom vyjádřit svá vlastní stanoviska, ale také je společně

²⁵ Jedná se nejčastěji o projednávání ročních zpráv za účasti národních zástupců vysílaných do Europolu a Eurojustu, detailnější projednání návrhů týkajících se Europolu a Eurojustu například za účasti odborníků apod.

²⁶ Joint Parliamentary Meeting „Building a Citizens' Europe“, konané ve dnech 16. – 17. listopadu 2009 za švédského předsednictví; zdroj: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid>

²⁷ Joint Committee Meeting "Progress in the area of Freedom, Security and Justice", konané ve dnech 19. – 20. ledna 2009 za českého předsednictví; zdroj: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/11>

²⁸ Například COSAC konaný ve dnech 3. – 4. listopadu 2008 v Paříži nebo COSAC konaný ve dnech 11. – 12. května 2009 v Praze, zdroj: <http://cosac.eu/en/meetings/>

²⁹ 11. Pololetní zpráva COSAC z května 2009 - zdroj: <http://cosac.eu/en/documents/biannual/>

³⁰ Úř. věst. EU ze dne 24. 9. 2009 (2009/C 230/02)

konzultovat.³¹ Toto usnesení působí jako žádost parlamentů EU, aby v tomto konkrétním případě Komise přihlédla ke skutečnému zapojení parlamentů EU do rozhodujících diskusí.

Kontrola dodržování subsidiarity

Mluvíme-li o subsidiaritě, vycházíme z ustanovení čl. 5 SEU. Ten stanoví, že „*podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíš jich, z důvodu jejich rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie*“. V souvislosti se zásadou subsidiarity je často zmiňována zásada proporcionality, kterou stejný článek definuje tak, že „*obsah ani forma činnosti Unie nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv*.“ Článek 5 SEU také obsahuje ustanovení, dle kterého orgány Unie tyto zásady uplatňují, nicméně je zřejmé, že samotná tato skutečnost ke spokojenosti vnitrostátních parlamentů nestačí a je třeba budovat vyvážený systém, který eliminuje tzv. demokratický deficit ve fungování Unie. Zapojení vnitrostátních parlamentů je tedy z tohoto hlediska důležitým počinem.

Z povahy obecné definice těchto zásad je zřejmé, že hranice mezi nimi nemusí být vždy dostatečně ostrá na to, aby bylo možné tyto zásady při konkrétním hodnocení jasně oddělit. V tomto směru může být vítané ustanovení čl. 8 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, které stanoví, že „*Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem, které podal podle článku 230 Smlouvy o fungování Evropské unie členský stát nebo které členský stát předal v souladu se svým právním řádem jménem svého vnitrostátního parlamentu či některé jeho komory*. [...]“. Obecně tedy může Soudní dvůr Evropské unie poskytnout vodítko k určení, jaká hodnotící kritéria jsou stále ještě k posouzení subsidiarity nezbytná, případně do jaké míry, pokud vůbec, je hodnocení proporcionality zvoleného ustanovení přípustné pro určení souladu s principem subsidiarity. Pro vnitrostátní parlamenty to pak znamená, že napříště má Soudní dvůr Evropské unie pravomoc rozhodovat i o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity iniciovaných jimi samotnými.

V souvislosti s možností, kdy žalobu Soudnímu dvoru Evropské unie předá vláda jménem parlamentu, bylo opět třeba novelizovat jednací řády obou komor Parlamentu ČR a

³¹ Příspěvek XLI COSAC z 12. května 2009, která se uskutečnila v Praze: část 3, zdroj: <http://cosac.eu/en/documents/contributions/>

stejně jako v předchozím případě (tj. vyjádření předběžného souhlasu parlamentu) i zde vyšel Parlament ČR z této úpravy silnější, než bylo pro potřebnou adaptaci jednacíh řádů Parlamentu ČR s Lisabonskou smlouvou nezbytně nutné. Žalobu budou moci iniciovat i obě komory Parlamentu ČR samostatně a vláda podle stávající úpravy toliko zajistí její předání Soudnímu dvoru Evropské unie.³²

Koordinovaná akce za účelem ochrany subsidiarity. Budeme-li mluvit primárně o vnitrostátních parlamentech a jejich zapojení do kontroly dodržování zásady subsidiarity, pak platí, že kontrola dodržování zásady subsidiarity je jedním ze základních hodnotících kritérií při parlamentní kontrole unijní legislativy. Bylo tomu tak před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a jistě tomu tak bude i nadále. Tím spíše, přináší-li Lisabonská smlouva prostředky právě pro zintenzivnění této kontroly a pro efektivní přímé zapojení vnitrostátních parlamentů.³³

Vedle již zmíněné žaloby k Soudnímu dvoru Evropské unie přinesla Lisabonská smlouva také další (sice co do realizace náročné, nicméně za určitých okolností velmi efektivní) prostředky parlamentní kontroly. Jedná se o tzv. mechanismus žluté a oranžové karty, tak jak je popsán v Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který se týká pouze kontroly subsidiarity. Zásada proporcionality se tak může jevit jako určité pomocné měřítko kontroly subsidiarity, popřípadě jako měřítko samostatné, kterému však není dopřána obdobná ochrana jako tomu je u zásady subsidiarity.³⁴

Tzv. žlutá karta. V období do osmi týdnů od přijetí legislativního aktu může každý vnitrostátní parlament/komora zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise tzv. odůvodněné stanovisko³⁵ uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. „Žlutá karta“ neboli mechanismus předběžného varování znamená, že pokud nejméně třetina³⁶ vnitrostátních parlamentů (jednokomorové parlamenty mají dva hlasy, u

³² Automatické předání žaloby Soudnímu dvoru Evropské unie vládou, stejně jako přiznání takové možnosti u dvoukomorových parlamentů i oběma komorám individuálně, z textu Lisabonské smlouvy nevyplývá.

³³ Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost platilo primárně zapojení prostřednictvím vlád členských států. Bylo pak na každém politickém systému, jak intenzivní/efektivní parlamentní kontrola mohla být realizována.

³⁴ Nejenom kvůli do jisté míry těžko oddělitelné hranici mezi těmito zásadami, ale i proto, že vnitrostátní parlamenty mohou samozřejmě komentovat cokoliv a komentáře či hodnocení k dodržování zásady subsidiarity tak mohou mít často co dočinění i s hodnocením proporcionality. Bude až na Soudním dvoru Evropské unie, aby případně poskytl určitá kritéria separace těchto zásad jako hodnotících kritérií.

³⁵ „Reasoned opinion“ (EN); „Avis motivé“ (FR)

³⁶ Existuje výjimka pro návrhy v oblasti policejní a trestní spolupráce, kdy stačí k spuštění tohoto mechanismu jedna čtvrtina hlasů vnitrostátních parlamentů.

dvoukomorových má každá komora po jednom hlasu) předloží odůvodněné stanovisko zpochybňující dodržení principu subsidiarity, musí předkladatel svůj návrh přezkoumat a odůvodněně rozhodnout, zda návrh ponechá beze změny, pozmění jej, nebo vezme zpět.

Článek 2 Protokolu č. 2

„Pro účely tohoto protokolu se „návrhem legislativního aktu“ rozumějí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu.“

Jak vyplývá z citovaného článku 2 Protokolu č. 2 nemusí být navrhovatelem, čili tím, kdo bude na odůvodněné stanovisko vnitrostátního parlamentu reagovat, pouze Komise, i když Komise bude v této pozici figurovat nejčastěji.³⁷

Tzv. oranžová karta. Mechanismus již zmíněného předběžného varování (tzv. žluté karty) je zde posílený pro případ, že legislativní akt spadá pod řádný legislativní postup a negativně se vyjádří alespoň prostá většina vnitrostátních parlamentů - pak mluvíme o tzv. oranžové kartě. Když se Komise rozhodne legislativní návrh zachovat (podpořit³⁸), nestačí již pouze odůvodněné stanovisko, ale nastává hlasování v Evropském parlamentu a Radě. Nejprve se unijnímu normotvůrci (Evropskému parlamentu a Radě), předloží všechna odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů a Komise. Před ukončením prvního čtení unijní normotvůrci posoudí soulad s principem subsidiarity s přihlédnutím k odůvodněním sdíleným většinou vnitrostátních parlamentů a k reakcím Komise.

Článek 7(3)b Protokolu č. 2

„Pokud normotvůrce zaujme většinou 55 % členů Rady nebo většinou odevzdaných hlasů v Evropském parlamentu stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, není legislativní návrh dále zvažován.“

³⁷ To však pouze v případě tzv. žluté karty (srov. výklad níže k mechanismu tzv. oranžové karty). Ustanovení tohoto Protokolu je totiž originální v tom, že skutečný navrhovatel (tj. Komise, skupina členských států, EP, Soudní dvůr, Evropská centrální banka, popř. Evropská investiční banka) má rozhodovat o „zachování, změně nebo stažení“ pouze v případě jedné třetiny hlasů vnitrostátních parlamentů proti návrhu. V případě většiny hlasů (viz dále oranžová karta) má o další existenci návrhu rozhodovat již toliko Komise, jakkoliv tedy nemusí být navrhovatelem.

³⁸ Není-li Komise navrhovatelem.

Přirozeně vyvstává otázka, zda vzhledem k relativně vysokým nárokům na koordinaci vnitrostátních parlamentů a omezený časový interval bude tento mechanismus vůbec někdy využit. Vzhledem k delší době, kdy Lisabonská smlouva čekala na dokončení svého ratifikačního procesu, měly parlamenty čas pro diskuse a přípravy na domácí i meziparlamentní úrovni. V tomto období se o podporu meziparlamentní koordinace v této souvislosti snažila Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC).

Role COSAC v přípravách na efektivní kontrolu subsidiarity. V souvislosti s kontrolou subsidiarity a zapojením vnitrostátních parlamentů do legislativního procesu EU přišla COSAC s tzv. testováním subsidiarity, založeném na v té době předpokládaných ustanoveních Lisabonské smlouvy. Hlavní změnou bylo rozšíření lhůty vyhrazené vnitrostátním parlamentům pro tuto kontrolu ze šesti na **osm týdnů**. Jde o lhůtu, která musí uplynout 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*“.³⁹

Vnitrostátní parlamenty vždy na základě ročního legislativního a pracovního plánu Komise⁴⁰ vybraly legislativní návrhy, kterými se chtěly blíže zabývat a při nichž si v rámci testu subsidiarity mohly osmitýdenní lhůtu vyzkoušet. Od listopadu 2007 byl test realizován v průměru dvakrát ročně. Součástí testu subsidiarity bylo i rozeslání dotazníku za účelem zlepšení vzájemné znalosti vnitrostátních procedur. Na základě odpovědí získaných z tohoto dotazníku bylo například zjišťováno, zda a jaký další výbor byl do kontroly zapojen, jestli vůbec a případně jaké problémy bylo třeba při kontrole překonat apod. Sekretariát COSAC vždy v návaznosti na získané odpovědi vypracoval podkladový materiál,⁴¹ který ve formě zprávy předložil zasedání COSAC ke vzetí na vědomí či k případné další diskusi.

Zmíněné testy subsidiarity potvrdily odhodlání vnitrostátních parlamentů aktivně se kontroly subsidiarity účastnit, stejně jako odkryly některé problémy při vlastní parlamentní kontrole. Například při načasování testování během letních prázdnin vyšlo jasně najevo, že se s osmitýdenní lhůtou parlamenty během jejich letních prázdnin vypořádávaly s obtížemi. V tento okamžik Komise, která tyto testy se zájmem sledovala, prokázala směrem k

³⁹ Čl. 4 Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

⁴⁰ Srov.: http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm

vnitrostátním parlamentům vstřícnost a přislíbila nezapočítávat čtyři srpnové týdny do osmitýdenní lhůty.⁴²

Zástupci vnitrostátních parlamentů v COSAC přijali několik usnesení, která toto gesto Komise ocenili, a tím do jisté míry také formalizovali do té doby pouze neformální přislíb Komise. Tato část diskusí nad aplikací předmětných ustanovení Lisabonské smlouvy se nakonec završila dopisem předsedy Komise Barrosa a místopředsedkyně Komise Wallstromové adresovaným předsedům vnitrostátních parlamentů dne 1. prosince 2009, kde Komise potvrzuje i některé své další do té doby neformální přislíby.

Dojde-li tedy k nějakým komplikacím při realizaci mechanismu tzv. žluté či oranžové karty, nezbývá než věřit, že například právě díky testování v rámci COSAC, ale i dalším praktickým zkušenostem získaným v rámci meziparlamentní spolupráce, bude jejich řešení snazší. Určité praktické příklady i zkušenosti již existují.

⁴¹ Srov.: <http://cosac.eu/en/info/earlywarning/>

⁴² Konečně, jedná se o praxi, kterou Komise uplatňuje již dlouhodobě vůči EP.