



Možnosti zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů na úrovni EU v režimu Lisabonské smlouvy



Studie č. 1.246
září 2020
autor: Eva Tetourová

STUDIE

Obsah:

ÚVOD	4
1. INFORMOVÁNÍ A KONZULTACE NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ.....	5
2. POLITICKÝ DIALOG	6
3. MECHANISMUS PRO PARLAMENTNÍ KONTROLU DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY.....	8
3.1. K OBECNÉMU VYMEZENÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY	8
3.2. PŘEDBĚŽNÁ (EX ANTE) KONTROLA DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY	12
3.2.1. Postup pro udělení žluté a oranžové karty	14
3.3. NÁSLEDNÁ (EX POST) KONTROLA DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY	16
4. KONTROLA ČINNOSTI VLÁDY NA ÚROVNI RADY	18
4.1. PARLAMENTNÍ VÝHRADA	19
4.2. PROJEDNÁVÁNÍ VLÁDNÍCH POZIC V EVROPSKÝCH ZÁLEŽITOSTECH	21
4.3. INFORMOVÁNÍ O VÝSLEDKÁCH ZASEDÁNÍ RADY A EVROPSKÉ RADY	24
4.4. PROJEDNÁVÁNÍ PERSONÁLNÍCH NOMINACÍ DO ORGÁNŮ EU	25
5. ZMĚNY PRIMÁRNÍHO PRÁVA EU A EVOLUTIVNÍ KLAUZULE.....	26
5.1. ŘÁDNÝ POSTUP PRO PŘIJÍMÁNÍ ZMĚN A ROLE KONVENTU	26
5.2. ZJEDNODUŠENÝ POSTUP PRO PŘIJÍMÁNÍ ZMĚN	28
5.3. OBECNÉ PŘECHODOVÉ KLAUZULE ..	30
5.4. ZVLÁŠTNÍ PŘECHODOVÉ KLAUZULE	31
5.5. DOLOŽKA FLEXIBILITY	32
5.6. OSTATNÍ EVOLUTIVNÍ KLAUZULE ...	33
6. KONTROLNÍ ÚLOHA V RÁMCI PROSTORU SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA 34	
7. MEZIPARLAMENTNÍ SPOLUPRÁCE	35
7.1. SPOLUPRÁCE NA ÚROVNI VEDENÍ PARLAMENTŮ EU.....	36
7.2. SPOLUPRÁCE VÝBORŮ PRO EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI PARLAMENTŮ EU	37
7.3. SPOLUPRÁCE NA ÚROVNI VĚCNÝCH VÝBORŮ PARLAMENTŮ EU	38
7.4. SPOLUPRÁCE NA PRACOVNÍ ÚROVNI	40
ZÁVĚR.....	41

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	EDICE: STUDIE
Název: Možnosti zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů na úrovni EU v režimu Lisabonské smlouvy	Typ edice: online, ISSN 2533-4131 URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1
Autoři: Tetourová, E.	První vydání edice: červenec 1991
Číslo: Studie č. 1.246	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Datum: září 2020	Zaměření: srovnávací a analytické studie zpracované pro členy Parlamentu České republiky
Klíčová slova: Národní parlamenty; Lisabonská smlouva; subsidiarita; proporcionalita	Jazyk: CZ Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Cílem této analýzy je podat ucelený přehled o právní úpravě zapojení národních parlamentů do rozhodovacích postupů na úrovni EU v režimu Lisabonské smlouvy, jejím významu a praktickém využití. V jejím rámci jsou 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, tedy především Evropskou komisi, Radu, prostřednictvím vlád členských států, i Evropský parlament.

Possibilities for the involvement of national parliaments in decision-making procedures at EU level under the Lisbon Treaty

The aim of this analysis is to provide a comprehensive overview on the legal framework for the involvement of national parliaments in decision-making procedures at EU level under the Lisbon Treaty, as well as on its application and practical impact. It summarizes principal ways how national parliaments possibly can participate in drafting and adopting of EU legislation. Their order follows logical interconnectedness of the mechanisms described, but also the relation to respective EU institutions, in particular the European Commission, the Council and the European Parliament.

Keywords: national parliaments, Lisbon Treaty, subsidiarity, proportionality

Obsah

ÚVOD.....	4
1. INFORMOVÁNÍ A KONZULTACE NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ.....	5
2. POLITICKÝ DIALOG.....	6
3. MECHANISMUS PRO PARLAMENTNÍ KONTROLU DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY.....	8
3.1. K OBECNÉMU VYMEZENÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY	8
3.2. PŘEDBĚŽNÁ (EX ANTE) KONTROLA DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY	12
3.2.1. Postup pro udělení žluté a oranžové karty	14
3.3. NÁSLEDNÁ (EX POST) KONTROLA DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY.....	16
4. KONTROLA ČINNOSTI VLÁDY NA ÚROVNI RADY.....	18
4.1. PARLAMENTNÍ VÝHRADA	19
4.2. PROJEDNÁVÁNÍ VLÁDNÍCH POZIC V EVROPSKÝCH ZÁLEŽITOSTECH	21
4.3. INFORMOVÁNÍ O VÝSLEDČÍCH ZASEDÁNÍ RADY A EVROPSKÉ RADY	24
4.4. PROJEDNÁVÁNÍ PERSONÁLNÍCH NOMINACÍ DO ORGÁNŮ EU	25
5. ZMĚNY PRIMÁRNÍHO PRÁVA EU A EVOLUTIVNÍ KLAUZULE.....	26
5.1. ŘÁDNÝ POSTUP PRO PŘIJÍMÁNÍ ZMĚN A ROLE KONVENTU	26
5.2. ZJEDNODUŠENÝ POSTUP PRO PŘIJÍMÁNÍ ZMĚN	28
5.3. OBECNÉ PŘECHODOVÉ KLAUZULE	30
5.4. ZVLÁŠTNÍ PŘECHODOVÉ KLAUZULE.....	31
5.5. DOLOŽKA FLEXIBILITY.....	32
5.6. OSTATNÍ EVOLUTIVNÍ KLAUZULE	33
6. KONTROLNÍ ÚLOHA V RÁMCI PROSTORU SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA	34
7. MEZIPARLAMENTNÍ SPOLUPRÁCE	35
7.1. SPOLUPRÁCE NA ÚROVNI VEDENÍ PARLAMENTŮ EU.....	36
7.2. SPOLUPRÁCE VÝBORŮ PRO EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI PARLAMENTŮ EU	37
7.3. SPOLUPRÁCE NA ÚROVNI VĚCNÝCH VÝBORŮ PARLAMENTŮ EU	38
7.4. SPOLUPRÁCE NA PRACOVNÍ ÚROVNI.....	40
ZÁVĚR.....	41
ZDROJE	43

Úvod

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. Těm Lisabonská smlouva přiznává zvláštní úlohu v celé řadě oblastí. Základ platné právní úpravy představuje čl. 12 SEU. Podle něj 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 dále, 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. Nepřímo 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 nelze opomenout také jejich klíčovou úlohu při tvorbě primárního práva a jeho změnách, jež je odvislá od ústavního pořádku každého členského státu.

Cílem této analýzy 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 postupů, ale také vazby na příslušné unijní orgány.

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 aktů¹, 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.

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.

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.

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

¹ 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.

tohoto kroku bylo, že parlamenty se v daném ohledu staly nezávislé na svých vládách.² V praxi nicméně jejich informační kanály samozřejmě nadále využívají.

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).

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.³

Základní východiska tohoto mechanismu byla nastíněna ve sdělení „Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu“⁴, 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.⁵ Její odhodlání bylo následně uvítáno v rámci závěrů předsednictví ze zasedání Evropské rady ve dnech 15. a 16. června 2006⁶, kde byla Komise zároveň vybíduta 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 pravomocí, politické odpovědnosti i dalších aspektů.⁷ 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.

² Fromage 2017, s. 159; Grinc 2015, s. 60.

³ Jančič 2012, s. 79.

⁴ Sdělení Komise Evropské radě – Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu, COM(2006) 211 final.

⁵ Buzogány, Stuchlík 2011, s. 15.

⁶ Dokument Rady 10633/1/06.

⁷ Jančič 2012, s. 80

Průběh politického dialogu monitoruje Komise ve svých výročních zprávách o vztazích s vnitrostátními parlamenty, které zveřejňuje na svých stránkách, včetně samotných textů písemných stanovisek a odpovědí na ně.⁸ Ty lze nalézt rovněž v databázi pro meziparlamentní výměnu informací IPEX⁹, 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 neaktivnějším komorám vůbec. Z hlediska počtu písemných stanovisek naopak dlouhodobě vede portugalský parlament a český Senát.¹⁰ Jak uvádí J. Grinc¹¹, 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 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 balíčům).

Komise na všechna stanoviska zaslaná v rámci mechanismu politického dialogu odpovídá, ačkoli často se značnou časovou prodlevou. Nepsané 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

⁸ Evropská komise: Stanoviska vnitrostátních parlamentů a odpovědi Komise. Online: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_cs.htm [8. 2. 2020].

⁹ InterParliamentary EU information eXchange (IPEX): www.ipex.eu.

¹⁰ 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/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments_en [8. 2. 2020].

¹¹ Grinc 2015, s. 198.

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. 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.¹² 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 lze daleko větší přínos spatřovat 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 vyznívají 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 tak je podstatně otevřenější, pokud jde o přijímání parlamentních delegací, kterým obvykle věnuje pozornost na té nejvyšší úrovni.

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.

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 kapitole 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.

¹² Tamtéž, s. 200.

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 zastřehého 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 zřejmě 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. Druláková¹³, která upozorňuje na vzájemnou návaznost zmíněných kritérií. A. Estella¹⁴ 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. Syllová¹⁵, 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 Amsterdamské smlouvě. V květnu 2015 vydala vůbec první integrované pokyny ke zlepšování právní úpravy, které zahrnují rovněž metodologii

¹³ Druláková 2010, s. 119 a 151-152.

¹⁴ Estella 2002, s. 106 a n.

¹⁵ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 33.

pro posouzení subsidiarity a proporcionality postavenou právě na těchto vodítcích.¹⁶ Test nezbytnosti/relevantnosti (*necessity/relevance test*) tak spočívá v otázce, zda je 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. Syllové¹⁷ měla být poměřována z hlediska vhodnosti regulace a jejího rozsahu, včetně posouzení finančních dopadů a ekonomické a správní zátěže (kvantitativní hledisko)¹⁸, 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 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

¹⁶ 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].

¹⁷ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 34.

¹⁸ 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].

aktů, jak bude podrobněji rozebráno dále.¹⁹ 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 koncept²⁰ 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 let²¹, nikoli však retroaktivně²². 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. Pítrová²³, která uvádí, že princip subsidiarity představuje záruku optimální dělby pravomocí mezi Uníí 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 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.

Výklad obou zásad náleží v poslední instanci Soudnímu dvoru EU.

¹⁹ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 34.

²⁰ Estella 2002, s. 103; Pítrová 2014, s. 234.

²¹ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 35.

²² Druláková 2010, s. 149.

²³ Pítrová 2014, s. 233.

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 logické²⁴ 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 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. Příčinou patrně 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 nesprávné, 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. Syllová²⁵, 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

²⁴ Cooper 2006, s. 282-283.

²⁵ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 38.

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.

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.²⁶ 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 odeslán 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.

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

²⁶ 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/reactions/reactions_other/np/docs/letter_cs.pdf [21. 2. 2020].

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 vracíme 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.²⁷ 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.²⁸

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.

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 hlase. 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 hlasů) 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, zda jej zachová ve stávající podobě, pozmění, nebo stáhne. Své rozhodnutí musí řádně odůvodnit.

²⁷ Opačný názor zastávají např. Fabbrini, Granat 2013, s. 120-124.

²⁸ Raunio 2007, s. 86.

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.²⁹

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.³⁰ 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.³¹ Komise na ni reagovala jeho zachováním. Své rozhodnutí podrobně vysvětlila ve formě sdělení.³² Doposud poslední žlutá karta byla národními parlamenty vystavena v roce 2016, a to ke kontroverzní revizi směrnice o vysílání pracovníků.³³ Také v tomto případě se Komise rozhodla návrh zachovat a v rámci sdělení vysvětlila své důvody.³⁴ 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

²⁹ Viz např. Pítrová 2014, s. 237.

³⁰ Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb, COM(2012) 130 final.

³¹ Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, COM(2013) 534 final.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

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 osmitýdenní lhůtě. Také proto volají národní parlamenty dlouhodobě po jejím prodloužení alespoň na 12 týdnů.

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.³⁵ 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 Komise. Takový postup by podle J. Syllové³⁶ 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* 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.³⁷ 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*

³⁵ Granat 2013, s. 4.

³⁶ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 38.

³⁷ Např. Španělsko či Maďarsko.

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 docházelo³⁸). 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. Kiiver³⁹, který se odvolává na argumentaci, jež 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 sobě⁴⁰ či určitá menšina členů dané parlamentní komory⁴¹ (tzv. menšinový model). P. Kiiver⁴² 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 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.⁴³

Jak uvádí L. Pítrová⁴⁴, 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 subsidiarity⁴⁵, 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

³⁸ Např. případ C-377/98 Kingdom of the Netherlands v. European Parliament and Council of the European Union [2001] ECR I-7079.

³⁹ Kiiver 2012, s. 47.

⁴⁰ Např. Chorvatsko, Maďarsko či Španělsko.

⁴¹ Např. Francie či Německo.

⁴² Kiiver 2012, s. 44.

⁴³ Granat 2013, s. 12.

⁴⁴ Pítrová 2014, s. 240.

⁴⁵ Viz např. Cygan 2013, s. 169.

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 nezáměr 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. Grinc⁴⁶ 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.⁴⁷ 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. Jak uvádí P. Craig⁴⁸, 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.

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.⁴⁹ 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.

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

⁴⁶ Grinc 2015, s. 195-196.

⁴⁷ Judikatura v této oblasti tak není příliš bohatá.

⁴⁸ Craig 2012, s. 22-23.

⁴⁹ Grinc 2015, s. 146.

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 severovýchodních zemí, zatímco spíše slabším postavením se vyznačuje například španělský či portugalský parlament.

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.⁵⁰ 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.

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.⁵¹ 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 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.

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

⁵⁰ 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].

⁵¹ Viz kapitolu 1.

prostoru pro parlamentní projednání a kontrolu⁵², 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 výše⁵³, 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.⁵⁴ Tento druh parlamentní výhrady, některými autory označovaný také za tzv. časovou výhradu⁵⁵, 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.⁵⁶ 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 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.⁵⁷ Dokončení v tomto případě znamená, že je proces projednávání

⁵² Kysela 2004a, s. 90; Grinc 2015, s. 149.

⁵³ Viz kapitolu 3.2.

⁵⁴ 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 moci 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.

⁵⁵ Pítrová 2014, s. 231.

⁵⁶ Tamtéž, s. 243

⁵⁷ 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

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.⁵⁸ 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.

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.⁵⁹ 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 pokročit v jednání.⁶⁰ Úpravě parlamentní výhrady v jednotlivých členských státech se podrobněji věnuje řada odborných publikací.⁶¹

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

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).

⁵⁸ Zbiral 2008, s. 138.

⁵⁹ Knutelská 2012, s. 83.

⁶⁰ Dimitrakopoulos 2001, s. 411.

⁶¹ Viz např. Zbiral 2008, Karlas 2011 či Knutelská 2013.

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 níž 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 označovaný též za tzv. procedurální systém (*procedural system*).⁶² 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.⁶³ 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 nevyhradí, 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.⁶⁴

⁶² COSAC: Models of scrutiny of EU matters in National Parliaments. Online: <http://www.cosac.eu/eu-scrutiny-models/> [10. 3. 2020].

⁶³ 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].

⁶⁴ 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.⁶⁵ 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 pověřeni 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.

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

⁶⁵ Tamtéž, s. 130

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.

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.⁶⁶ 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. Jejím 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 řádech, 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 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.

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.⁶⁷ 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.

⁶⁶ 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].

⁶⁷ Grinc 2015, s. 159-160.

Konference COSAC se zabývala projednáváním témat a výsledků Evropské rady ze strany národních parlamentů v rámci své pololetní zprávy z května 2013.⁶⁸ Ve stejném roce vznikla k tomuto tématu také rozsáhlá studie Evropského parlamentu.⁶⁹ 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. Grinc⁷⁰, 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 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.⁷¹

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 první 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

⁶⁸ 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].

⁶⁹ 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].

⁷⁰ Grinc 2015, s. 160.

⁷¹ Například v České republice se tento systém velmi osvědčil. Zachování důvěrné povahy zpřístupňovaných dokumentů je samozřejmě základním předpokladem.

zapojení se pak může lišit podle pozice, o níž 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 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.⁷² Nominace však musí být před učiněním konečného rozhodnutí vládou „projednána“ příslušným sněmovním výborem.⁷³ Nejsilnější postavení v tomto ohledu mají parlamenty Rakouska a Litvy, jež musí s navrženým kandidátem souhlasit.

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.⁷⁴

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. Pítrová⁷⁵, 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.

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.

⁷² § 109c jednacího řádu PS PČR. Senát PČR do projednávání nominací nijak zapojen není.

⁷³ K průběhu a účinkům projednání nominace v kontextu české právní úpravy podrobněji viz Kavěna, Tetourová 2014, s. 157-164.

⁷⁴ Pítrová 2014, s. 25.

⁷⁵ Tamtéž, s. 35.

Evropská rada musí v prvé 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.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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.⁷⁸ Kromě plenárního zasedání probíhala jeho jednání také v menších formátech pracovních skupin a diskusních kroužků ke konkrétním tématům.⁷⁹ Jedna z pracovních skupin byla zaměřena specificky na roli národních

⁷⁶ 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].

⁷⁷ 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].

⁷⁸ Ke konkrétnímu složení viz přílohu I závěrečné zprávy konventu z 18. července 2003, tamtéž.

⁷⁹ K jejich přehledu viz přílohu II závěrečné zprávy konventu z 18. července 2003, tamtéž.

parlamentů v rámci budoucího uspořádání EU.⁸⁰ 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.

Z uvedeného lze vyvodit, že smyslem činnosti konventu je navržené změny detailněji prodiskutovat a vypracovat doporučení ohledně jejich pojetí. Dle J. Syllové⁸¹ 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 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 změn⁸², 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. Grinc⁸³, 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 referenda⁸⁴, 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.

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

⁸⁰ 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].

⁸¹ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 175.

⁸² Tamtéž, s. 174.

⁸³ Grinc 2015, s. 130.

⁸⁴ Viz např. Zbíral 2013, s. 35-64.

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 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 jejích 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.⁸⁵ 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.⁸⁶ Lze dovozovat, že tento postup má umožnit státům, které rozlišují mezi mezinárodními smlouvami, kterými se přenáší pravomoci na mezinárodní organizaci, a ostatními mezinárodními smlouvami, aby mohly aplikovat mírnější schvalovací proceduru.⁸⁷ 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).⁸⁸ Rozhodnutí přijaté podle čl. 48 odst. 6 SEU je pak parlamentem schvalováno rovněž následně, a to postupem pro uzavírání mezinárodních smluv. Jak shrnuje J. Grinc⁸⁹, 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

⁸⁵ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 174; Grinc 2015, s. 132.

⁸⁶ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 178; Syllová 2014, s. 136.

⁸⁷ Grinc 2015, s. 132.

⁸⁸ § 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.

⁸⁹ Grinc 2015, s. 133.

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.

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 usnáší 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.⁹⁰ Některými autory bývá toto privilegium národních parlamentů označováno za tzv. červenou kartu. Uvedené spojení se nicméně v současnosti častěji používá také v jiném smyslu, v kontextu debat o budoucnosti Evropy a možného posílení role národních parlamentů umožněním zablokování sekundární unijní legislativy za určitých podmínek.

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

⁹⁰ Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. 2010, s. 180.

obou komor parlamentu.⁹¹ Podobně přísně koncipovanou právní úpravu má ale například také Dánsko, Irsko, Polsko, Německo či Rakousko.⁹²

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.⁹³ Některé členské státy pak oproti tomu pracují pouze s právem veta zakotveným unijním právem, kdy jen stanoví způsob projednání na vnitrostátní úrovni, aby mohlo být případně včas uplatněno.⁹⁴

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

⁹¹ § 109i písm. c) jednacího řádu PS PČR a § 119m písm. a) jednacího řádu Senátu PČR.

⁹² 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.

⁹³ § 109k odst. 4 jednacího řádu PS PČR a § 119n odst. 4 jednacího řádu Senátu PČR.

⁹⁴ Například Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Litva, Maďarsko, Slovinsko či Švédsko. Podrobněji viz Grinc 2015, s. 135-138.

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 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 popsáného výše, pro jehož vyslovení stanovila různé podmínky. Kromě České republiky, která jej aplikuje na všechny flexibilní způsoby změny Smluv⁹⁵, lze pro oblast zvláštních přechodových klauzulí zmínit například Irsko, Německo či Polsko.

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.

Příslušné návrhy předkládá Komise. Rada se na nich musí shodnout jednomyslně, se souhlasem Evropského parlamentu. Co se týče zapojení národních parlamentů, čl. 352 SFEU ve 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. Pítrová⁹⁶ označuje tento článek za „*jedno z nejdynamičtějších ustanovení Lisabonské smlouvy pro další rozvoj unijní legislativy.*“ Upozorňuje však zároveň na jeho limity vyplývající rovněž

⁹⁵ § 109i jednacího řádu PS PČR a §§ 119k a 119m jednacího řádu Senátu PČR.

⁹⁶ Pítrová 2014, s. 41.

z judikatury Soudního dvora EU⁹⁷, 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.“⁹⁸ To ostatně konstatuje také prohlášení č. 42 přijaté mezivládní konferencí v rámci příprav návrhu Lisabonské smlouvy.⁹⁹ Jeho uplatnění je možné tedy pouze za předpokladu, že ve Smlouvách chybí zakotvená pravomoc pro realizaci výslovně zde stanovených cílů.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ V Německu se pak vyžaduje dokonce přijetí zákona, kterým se stvrzuje podpora předkládanému návrhu. Tyto podmínky pochopitelně činí celý proces trošku méně dynamickým, než byl zřejmě původní předpoklad.

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 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.¹⁰²

⁹⁷ Posudek Soudního dvora č. 2/94 Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [1996] ECR I-1759, bod 30.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Prohlášení (č. 42) k čl. 352 SFEU připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu.

¹⁰⁰ K tomuto viz také Rozsudek Soudního dvora C-295/90 European Parliament v. Council of the European Communities [1992] ECR I-04193.

¹⁰¹ § 109i písm. f) jednacího řádu PS PČR a § 119k písm. d) jednacího řádu Senátu PČR.

¹⁰² Podrobněji viz Grinc 2015, s. 140.

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).¹⁰³

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.

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.

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.¹⁰⁴ 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

¹⁰³ Tamtéž, s. 140.

¹⁰⁴ Viz např. Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský 2014, s. 523 a n.

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 v roce 2016.¹⁰⁵ Jedná se o Skupinu pro společnou parlamentní kontrolu Europolu, která započala svou činnost na podzim roku 2017.¹⁰⁶ Co se týče Eurojustu, ustavení obdobného tělesa se předpokládá v brzké době. Revidované nařízení o Eurojustu z roku 2018¹⁰⁷ 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 nařízení¹⁰⁸ 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.

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.

¹⁰⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/794 ze dne 11. května 2016 o Agentuře Evropské unie pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol)

¹⁰⁶ K okolnostem jejího zřízení i náplni činnosti podrobněji viz kapitolu pojednávající o meziparlamentní spolupráci. K její dosavadní činnosti viz webové stránky platformy IPEX obsahující podklady ke všem proběhlým jednáním: <https://secure.ipex.eu/> [30. 3. 2020].

¹⁰⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust)

¹⁰⁸ 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 2008.¹⁰⁹ Jejich obsah vychází z původních Haagských pravidel z roku 2004. Aktuálně se pracuje na další aktualizaci s ohledem na postupný vznik nových platforem spolupráce i potřebu celkového přizpůsobení podmínkám dnešní doby, především pokud jde o využívání moderních technologií a digitalizaci.¹¹⁰ 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.

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.

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

¹⁰⁹ 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> [1. 4. 2020].

¹¹⁰ Návrh aktualizovaného znění pravidel je k dispozici tamtéž v podobě podkladového materiálu pro nejbližší zasedání Konference předsedů parlamentů EU [1. 4. 2020].

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.¹¹¹ 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 a předsednictvu konference COSAC. Jejich text musí být zároveň zveřejněn na internetových stránkách již zmiňované platformy IPEX.

7.2. Spolupráce výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU

Nejvlivnější platformou z hlediska praktického dopadu jejich 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

¹¹¹ Stockholm Guidelines for the Conference of Speakers of EU.

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.¹¹² Vycházejí přitom z odpovědí v rámci dotazníku, který rovněž každého půl roku vypracovávají.

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.

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. Jejimi 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.¹¹³ Konference přijímá podobně jako COSAC nezávazné závěry, jejichž text navrhuje předsednictví. Jednací řád zakotvuje rozhodování na principu konsensu. Na rozdíl od konference COSAC však neumožňuje přechod k hlasování, není-li ho možné dosáhnout.

¹¹² COSAC: Bi-annual Reports of COSAC. Online: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> [2. 4. 2020].

¹¹³ Grinc 2015, s. 212.

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 akci 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, JPSG 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 popsaného 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 pouze 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 (*Inter-parliamentary 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.

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*)¹¹⁴, 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

¹¹⁴ www.ipex.eu.

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.

Dalším technickým nástrojem pro výměnu informací je Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation, ECPRD*)¹¹⁵, 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.¹¹⁶

Závěr

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 jejich 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.

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 v případě aplikace daných

¹¹⁵ <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>.

¹¹⁶ K vývoji a praktickému fungování spolupráce mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty podrobněji viz např. Corbett, Jacobs, Neville 2016.

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 platforem 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. Pítrová¹¹⁷ zmiňuje jeden z mnoha příkladů z praxe, kdy jsou na úrovni orgánů EU o některých návrzích již uzavírány politické dohody, aniž 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.

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 přímost vzájemného kontaktu a zakotvení poměrně

¹¹⁷ Pítrová 2014, s. 268-269.

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.

Zdroje

1. Použitá literatura

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 978-0-993-4549-50.

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, Dionyssis. „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.

Heffttler, 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.

Jančić 2017. JANČIĆ, Davor. EU Law's Grand Scheme on National Parliaments: The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward. In: JANČIĆ, 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. In www.cosac.eu [online]. 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, 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.

Syllová 2014. SYLLOVÁ, Jindřiška. Přijetí euronovely a lisabonské novely jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zdroje, okolnosti a základní obsah integračních ustanovení). *AUC Iuridica*, č. 4/2013, vyd. 2014, s. 125-141. ISSN 0323-0619.

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.

2. Použité internetové zdroje

COSAC

Bi-annual Reports. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac>.

Code of conduct for relations between governments and parliaments on Community issues (instructive minimum standards), December 2002. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-08-18]. 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. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/eu-information/>.

Historical development, January 2014. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/documents/>.

Models of scrutiny of EU matters in National Parliaments, April 2012. In www.cosac.eu [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/eu-scrutiny-models/>.

EVROPSKÁ KOMISE

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](https://ec.europa.eu) [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_cs.pdf.

Stanoviska vnitrostátních parlamentů a odpovědi Komise. In [www.ec.europa.eu](https://ec.europa.eu) [online]. [cit. 2020-08-18]. 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](https://ec.europa.eu) [online]. [cit. 2020-08-18]. 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](https://ec.europa.eu) [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_cs.

EVROPSKÝ PARLAMENT

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. 2020-08-18]. 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: Subsidiarity: Mechanisms for monitoring compliance. PE 625.124, July 2018. In www.europarl.europa.eu [online]. [cit. 2020-08-18]. 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).

NÁRODNÍ PARLAMENTY

Belgie, Chambre de Représentants, [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://www.lachambre.be/kvvcr/index.cfm>.

Belgie, Sénat [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: https://www.senate.be/www/?Mlval=/index_senate&MENUID=10000&LANG=fr.

Bulharsko, Narodno sabranie [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://parliament.bg/en>.

Dánsko, Folketinget [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://www.thedanishparliament.dk/>.

Finsko, Eduskunta [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://www.eduskunta.fi/EN/Pages/default.aspx>.

Francie, Assemblée Nationale [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.assemblee-nationale.fr/>.

Francie, Sénat [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.senat.fr/>.

Chorvatsko, Sabor [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://www.sabor.hr/en>.

Kypr, Poslanecká sněmovna [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.parliament.cy/en/home>.

Litva, Seimas [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_k=2.

Lucembursko, Chambre des Députés [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite>.

Španělsko, Congreso de los Diputados [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>.

Španělsko, Senado [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <http://www.senado.es/web/index.html?lang=en>.

Švédsko, Riksdag [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://www.riksdagen.se/en/>.

OSTATNÍ

Platforma ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation) [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>.

Platforma IPEX (The platform for EU Interparliamentary Exchange) [online]. [cit. 2020-08-18]. Dostupné z: <https://secure.ipex.eu/>.

3. Právní předpisy

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

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)

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

4. Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

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.

5. Ostatní zdroje

Guidelines for Inter-parliamentary Cooperation in the European Union, Lisbon 2008.

Guidelines for the Conference of Speakers od EU Parliaments, Stockholm 2010.

Jednací řád Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC), 2011/C 229/01

Laeken Declaration on the Future of the European Union. Annex 1 to the Presidency Conclusions, 14-15 December 2001.

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

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

The European Convention: Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity, CONV 286/02.

The European Convention: Final report of Working Group IV on the role of national parliaments, CONV 353/02.

The European Convention: Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council, CONV 851/03.

Závěry předsednictví – zasedání Evropské rady ve dnech 15. a 16. června 2006, dokument Rady 10633/1/06.