

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Tereza Malinová

**Dopady přijetí Lisabonské smlouvy z hlediska posílení úlohy
vnitrostátních parlamentů a právní problémy**

Diplomová práce

Katedra mezinárodního a evropského práva

Olomouc 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Dopady přijetí Lisabonské smlouvy z hlediska posílení úlohy vnitrostátních parlamentů a právní problémy*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. listopadu 2016

.....

Bc. Tereza Malinová

Já, níže podepsaná Bc. Tereza Malinová, autorka diplomové práce na téma

**„Dopady přijetí Lisabonské smlouvy z hlediska posílení úlohy vnitrostátních
parlamentů a právní problémy“,**

která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj
souhlas ve smyslu 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci
Křížkovského 8,
771 47 Olomouc
Česká republika

ke zpracování údajů v rozsahu jména a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do
katalogů, a dále zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity
Palackého v Olomouci, a to včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu.
Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého v Olomouci. Realizace
zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá
Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121 /2000 Sb.

V Olomouci dne 28. listopadu 2016

.....

Bc. Tereza Malinová

PODĚKOVÁNÍ

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí diplomové práce, doc. et doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D., za odborné vedení, cenné rady a vstřícnost při zpracování předkládané diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	8
1 Metodologické vymezení práce	10
1.1 Vymezení subjektů	11
1.2 Cíl práce a výzkumné otázky	13
2 Definice kontroly	14
2.1 První období	14
2.2 Deparlamentarizace	14
2.3 Druhé a třetí období	15
2.4 Národní kontrola – sbližování institucí či behaviorální rozdílnost?	17
3 Pravomoci národních parlamentů v průběhu integrace	18
3.1 Maastrichtská smlouva	18
3.2 Amsterodamská smlouva a Protokol o postavení národních parlamentů	19
3.3 Přínos Laekenské deklarace	20
3.4 Barrosova iniciativa	21
4 Nástroje spolupráce – dosažené výsledky	23
4.1 Potřeba spolupráce?	23
4.2 Konference předsedů parlamentů Evropské unie	24
4.3 Konference výborů pro evropské záležitosti	25
4.4 Společná parlamentní a výborová setkání	26
4.5 Další formy spolupráce	27
4.5.1 Databáze IPEX	27
5 Dopady přijetí Lisabonské smlouvy na roli vnitrostátních parlamentů	29
5.1 Další novinky zavedené Lisabonskou smlouvou	31
5.1.1 Mechanismus „žluté“ a „oranžové“ karty	31
5.1.2 Mechanismus tzv. „červené karty“	33
5.2 Iniciativa soudní kontroly	33
6 Analýza dat	36
6.1 Vymezení pojmů	36
6.1.1 Politický dialog	36
6.1.2 Odůvodněná stanoviska	36
6.2 Monitorovací období – rok 2010	37
6.3 Monitorovací období – rok 2011	40
6.4 Monitorovací období – rok 2012	42
6.5 Monitorovací období – rok 2013	46
6.6 Monitorovací období – rok 2014	49
6.7 Monitorovací období – rok 2015	51
6.8 Získané údaje-shrnutí	53

6.9 Právní a jiné problémy	59
Závěr.....	61
Zdroje	64
Přílohy	69
Abstrakt	70
Klíčová slova / Key words	71

Seznam použitých zkratek

AT – Rakousko

BE - Belgie

BG - Bulharsko

COSAC - Konference výborů národních parlamentů pro evropské záležitosti

ČR – Česká republika

CY - Kypr

DE - Německo

DK - Dánsko

EAC – Výbor pro evropské záležitosti

EL - Řecko

EK – Evropská komise

EP – Evropský parlament

ES - Španělsko

ET - Estonsko

EU – Evropská unie

FI - Finsko

FR - Francie

HU - Maďarsko

IPEX - Meziparlamentní výměna informací Evropské unie

IR - Irsko

IT - Itálie

JPM – Joint Parliamentary Meeting

LS – Lisabonská smlouva

LT - Litva

LV - Lotyšsko

LU - Lucembursko

MT - Malta

MPS - Members of Parliament

NL - Nizozemí

NP – národní parlamenty

OS – odůvodněné stanovisko

PČR – Parlament České republiky

PL - Polsko

PT - Portugalsko

RO - Rumunsko

SE - Švédsko

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

SK - Slovensko

SL – Slovinsko

UK – Velká Británie

ÚS – Ústavní smlouva

VEZ – Výbor pro evropské záležitosti

Úvod

Po dlouhém a komplikovaném vyjednávání vstoupila dne 1. prosince 2009 v platnost Lisabonská smlouva. Po neúspěchu Ústavní smlouvy (v referendech ve Francii a Nizozemí) měla Lisabonská smlouva za cíl novelizovat stávající smlouvy – Smlouvy o EU a Smlouva o fungování EU. Jinými slovy, Lisabonská smlouva měla reformovat instituce a fungování EU v reakci na stále se zvyšující počet členů a i způsob, jakým funguje. Postupná rozšíření zvýšila počet členských zemí na 28. Proto bylo nutné přizpůsobit způsob funkce evropských institucí a také toho, jak jsou přijímána jednotlivá rozhodnutí.

S rozsahem pravomocí souvisí i otázka demokratické legitimacy a kontroly, na které jsou postaveny základy nejen všech 28 členských zemí Evropské unie, ale také demokracie obecně. V této souvislosti přináší Lisabonská smlouva změny, které na tyto připomínky reagují. To se týká především dodržování zásady subsidiarity a s tím spojeného požadavku, aby evropské záležitosti byly řešeny co nejefektivněji a co nejvíce se přiblížily občanům. Lisabonská smlouva tak přináší jednotlivým státům resp. jejich parlamentům možnost kontrolovat evropské záležitosti prostřednictvím dodržování zásady subsidiarity a proporcionality a dále prosazovat jejich požadavky či vyjadřovat postoje na půdě EU.

Cílem práce je analýza konkrétní podoby pravomocí svěřených národním parlamentům po uvedení Lisabonské smlouvy, dále jen LS v platnost a odpověď na otázku, zda došlo posílením pravomocí vnitrostátních parlamentů k zajištění efektivnější demokratické kontroly v Evropské Unii. V kontextu se bude jednat nejen o vymezení a sílu kontroly obecně, ale taktéž jejímu historickému vývoji a obecnému působení parlamentů v domácích i zahraničně politických systémech. V rámci Evropské unie hrají národní parlamenty nezastupitelnou roli. Zlepšením postavení domácího parlamentu může pomoci snižovat demokratický deficit, jenž je v problematice týkající se evropských záležitostí skloňován čím dál tím častěji. Obsahem práce je mimo jiné i zobecňující přehled právní úpravy a praxe jak na úrovni Unie, tak i napříč členskými státy. Zahrnuje především formy zapojení parlamentů do kontroly tvorby sekundárního práva. Převážná část práce je věnována mechanismu kontroly dodržování zásady subsidiarity.

Práce je členěna celkem do 8 kapitol. Použity byly jak domácí, tak i zahraniční zdroje a právní předpisy.

První část práce se vedle metodologického vymezení a vymezení zkoumaných subjektů věnuje především historii spolupráce parlamentů v průběhu integrace, tzn. od Maastrichtu až po Lisabonskou smlouvu. Cílem tohoto historického exkurzu je ucelený

přehled postupně získávaných pravomocí a obecně postavení parlamentů v průběhu evropské integrace.

V další části jsou pak rozebírány výsledky spolupráce, kterých bylo nebo naopak nebylo dosaženo. Následně jsou v samostatné kapitole rozebírány jednotlivé dopady, které přineslo právě přijetí Lisabonské smlouvy. Značná část práce je také zaměřena na posílení úlohy vnitrostátních parlamentů včetně zavedení institutu tzv. „žluté“ a „oranžové karty“.

Co se týká výzkumné části, ta je zaměřena zejména na předběžnou kontrolu legislativního procesu a kontrolu dodržování zásady subsidiarity jednotlivými parlamenty členských států. Toto je považováno za jednu z nejvýznamnějších změn, co se týče posílení úlohy národních parlamentů. Pro výzkum je zvolen tzv. empiricko-analytický přístup. Data jsou získávána především z veřejně přístupné databáze IPEX a uveřejněných dokumentů COSAC. Text v této části poskytne přehled monitorovaného období celkem 5 celých let od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a přehled aktivit jednotlivých parlamentů v rámci zasílání stanovisek politického dialogu a s ním spojených i odůvodněných stanovisek.

Tato práce poskytne nejen ucelený přehled vývoje participace národních parlamentů na evropských záležitostech, ale i pohled z pozice jednotlivých komor parlamentů členských zemí, a prostřednictvím jednotlivě rozebíraných nástrojů meziparlamentní spolupráce poskytne přehled určitých charakteristických rysů.

1 Metodologické vymezení práce

Jak již bylo naznačeno výše, ve výzkumné části zkoumání využití předběžné kontroly unijní legislativy bude použit empiricko-analytický přístup. Tento přístup, označovaný také jako kvantitativní, se používá pro kvantifikaci problému prostřednictvím generování číselných údajů nebo údajů, které mohou být transformovány do použitelných statistik. Je používán ke kvantifikaci postoje, názorů, chování a jiné definované proměnné – jinak řečeno, generalizuje výsledky z většího počtu vzorků. Kvantitativní výzkum pomocí měřitelných údajů formuluje fakta a odhaluje vzory v oblasti výzkumu. Kvantitativní analýza dat je užitečné při vyhodnocení, protože poskytuje kvantifikovatelné a snadno pochopitelné výsledky.¹

Data budou převážně získávány z veřejně přístupné databáze IPEX, doplněny budou o data z dokumentů COSAC a výročních zpráv Komise. Databáze IPEX poskytuje přehled o průběhu projednávaných dokumentů, resp. návrhů legislativních aktů z evropských institucí v jednotlivých komorách parlamentů členských států. Porovnávána bude aktivita jednotlivých komor národních parlamentů během monitorovaného období 5 let (jedná se o roky 2010 – 2015, teda 5 celých let od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost) na základě rozboru zaslaných stanovisek v rámci politického dialogu, jehož součástí jsou i odůvodněná stanoviska. Rok 2016 již zahrnut nebyl, jelikož při psaní práce v průběhu toho roku nebyla dostupná ještě všechna data za tento rok.

Stanoviska v rámci politického dialogu a OS nejsou samozřejmě jedinými nástroji ke kontrole dodržování zásady subsidiarity, tato práce např. nezahrnuje právo veta, které dosud nebylo použito, či konkrétní rozbor výměny informací. Avšak odůvodněná stanoviska jsou nejdůležitějším nástrojem k prosazování práv jednotlivých parlamentů a udržují také rozdělení jednotlivých pravomocí mezi institucemi (míněno mezi institucemi EU a národními parlamenty). Stanoviska v rámci politického dialogu pak velkou měrou pomáhají národním parlamentům členských zemí formovat unijní politiku a umožňují jim měnit podobu předkládaných legislativních aktů.² Na základě předchozích skutečností a vzhledem k omezenému rozsahu práce jsem se rozhodla výzkum zaměřit právě na aktivitu jednotlivých parlamentů při formování unijní politiky na základě jednotlivých stanovisek jakožto nejdůležitějším nástrojem pro národní parlamenty zavedeným Lisabonskou smlouvou.

¹ SILVERMAN, David. *Doing qualitative research*. 4th ed. Los Angeles, Calif.; London : SAGE, c 2013. 470 s.

² Ph.D. KANIOK., PhDr. Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Masarykova Univerzita Brno, 2014.

1.1 Vymezení subjektů

Výzkum je zaměřen na kontrolu v rámci 41 komor národních parlamentů členských států. Jedná se o dosti heterogenní skupinu, kterou spojuje pouze členství v EU a demokratické státní zřízení. Nesourodost lze spatřovat jak v rozdílné struktuře parlamentů (unikamerální x bikamerální), tak i z pohledu historického, velikosti států nebo různorodých volebních systémů.

Tab. 1 Přehled jednokomorových parlamentů

<u>Stát</u>	<u>Komora</u>	<u>Stát</u>	<u>Komora</u>
Bulharsko	Narodno Sabranie	Finsko	Eduskunta
Dánsko	Folketing	Malta	Kamra tad-Deputati
Lotyšsko	Saeima	Kypr	Vouli ton Antiprosopon
Lucembursko	Chambre des Députés	Chorvatsko	Hrvatski sabor
Estonsko	Riigikogu	Portugalsko	Assembleia da República
Maďarsko	Országgyűlés	Slovensko	Národná Rada
Švédsko	Riksdag	Litva	Seimas
Řecko	Vouli ton Ellinon		

V případě vyjadřování se k legislativním návrhům platí pravidlo, kde jednokomorové parlamenty mají dva hlasy a ve dvoukomorových parlamentech má každá komora jeden hlas. Parlamenty obdrží všechny návrhy legislativních aktů přímo z orgánů EU, a nikoli od svých vlád, jako tomu bylo dříve. Návrhy legislativních aktů jsou definovány v protokolu č 1 a č 2. Jsou to *"návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky pro přijetí legislativního aktu"*.³ U dvoukomorových parlamentů má každá komora právo obdržet jak informace, tak i návrhy právních předpisů. Všechny národní parlamenty mají výbor pro evropské záležitosti (EAC) a mnohé odvětvové stálé výbory k řešení evropské politiky. Každý národní parlament zavedl své vlastní kontrolní postupy s cílem přezkoumat dokumenty EU a vést národní vlády k zodpovědnosti. Rozsah a intenzita parlamentní kontroly

³ Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. [cit. 2016-08-01]. Dostupné na < <http://www.ius-wiki.eu/evropske-pravo/protokol-1>>.

je v jednotlivých parlamentech značně rozdílná, přinejmenším ale zvýšila informovanost a zajistila stabilní a trvalou pozornost pro záležitosti EU.⁴

Tab. 2 Přehled dvoukomorových parlamentů

<u>Stát</u>	<u>Horní komora</u>	<u>Dolní komora</u>	<u>Stát</u>	<u>Horní komora</u>	<u>Dolní komora</u>
Česká republika	Senát	Poslanecká sněmovna	Polsko	Senat	Sejm
Francie	Sénat	Assemblée nationale	Nizozemsko	Eerste Kamer	Tweede Kamer
Německo	Bundesrat	Bundestag	Slovinsko	Državni svet	Državni zbor
Rumunsko	Senatul	Camera Deputaţilor	Belgie	Sénat	Chambre des Représentants
Itálie	Senato della Republica	Camera dei Deputati	Španělsko	Senado	Congreso de os Diputados
Spojené Království	House of Lords	House of Commons	Irsko	Seanad Éireann	Dáil Éireann
Rakousko	Bundesrat	Nationalrat			

Německý Bundesrat byl první národní parlament, který v roce 1957 zřídil výbor pro evropské záležitosti (EAC). Belgická komora zástupců a italský senát vytvořil jejich EACS v roce 1962 a 1968, resp. Parlamentey prvních přistupujících zemí; Dánsko, Spojené království a Irsko, zčásti také v důsledku euroskeptických voličů a tradičně silných parlamentů, rychle etablovaly EACS ke kontrole evropských záležitostí. Přestože existuje jasná konvergence v parlamentní kontrole dokumentů EU a jednotlivých rozhodnutí, existuje stále velká rozdílnost v tom, jak národní parlamenty přistupují k záležitostem EU. Prvky variací a konvergence lze rozeznat podle následujících faktorů: časového rámce a přístupu k informacím, výborů pro evropské záležitosti a organizaci provádění kontroly a konkrétní systém parlamentní kontroly.⁵

⁴ JANS, Theo a Sonia PIEDRAFITA. The Role of National Parliaments in European Decision-Making. *EIPASCOPE* [online]. 2009, (1), 26 [cit. 2016-10-22]. Dostupné z: <http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf>

⁵ tamtéž

1.2 Cíl práce a výzkumné otázky

V rámci výše vymezeného zkoumání dané problematiky jsem si stanovila následující výzkumné otázky:

- a. Jaká je konkrétní podoba pravomocí svěřených národním parlamentům po uvedení LS v platnost?
- b. Jak je využívána kontrola zásady subsidiarity v jednotlivých komorách parlamentů členských států?
- c. Došlo posílením pravomocí vnitrostátních parlamentů k zajištění efektivnější demokratické kontroly?

Na zmíněné výzkumné otázky jsem následně stanovila tyto hypotézy:

- Ad a. Rozšíření pravomocí unijních institucí v rámci nově zavedených passarel na úkor pravomocí členských států je vyváжено částečným „vtažením“ národních parlamentů do legislativního procesu hlasovat o zachování principu subsidiarity v těchto případech
- Ad b. Vzhledem k úsilí národních parlamentů k získání větších evropských pravomocí je kontrola subsidiarity při přijímání legislativních aktů v jednotlivých komorách parlamentů čl. států využívána ve velké míře
- Ad c. Vytvořením různých forem spolupráce mezi Parlamentem a vnitrostátními parlamenty došlo k zajištění efektivní demokratické kontroly evropského zákonodárství na všech úrovních

2 Definice kontroly

Národní parlamenty patří mezi klíčové instituce vnitrostátního rámce, jejichž hlavním úkolem obecně je přijímání legislativy, kontrola exekutivy a v neposlední řadě také zastupování lidu v rozhodovacích procesech. Se vstupem do Evropské unie je náplní vnitrostátních parlamentů také účast a rozhodování o zahraničněpolitických otázkách. Nutno říci, že tyto otázky jsou ve velké míře chápány jako samostatná, občanům vzdálená politika.

Co se týče historického vývoje kontroly evropských záležitostí, Philipp Norton, britský vědec a světový odborník na ústavní záležitosti dělí kontrolu do tří období.

2.1 První období

První období je spojeno s počátky evropské integrace. V této fázi národní parlamenty byly na poli evropských záležitostí pasivními hráči a nijak zvlášť se do těchto záležitostí nezapojovaly. Evropské záležitosti byly spíše chápány jako součást zahraniční politiky, o čemž mluví i fakt, že většina těchto záležitostí byla řešena výbory pro zahraniční politiku vždy v příslušném parlamentu a větší dominanci zde představovala exekutiva.⁶ Jak navíc uvádí Karlas ve své knize, tak „rozhodování výrazně spočívalo na mezivládním principu (jednomyslné hlasování v Radě, dále jako rada ministrů). To členským státům umožňovalo dostatečně bránit jejich národní zájmy“.⁷ K tezí o tzv. deparlamentarizaci pak vedly dva faktory. Jednalo se konkrétně o pokles pravomoci parlamentů v důsledku přenosu na nadnárodní úroveň, jakožto i nedostatek informací, které měly parlamenty a které je tak stavěly do nevýhodného postavení ve srovnání s exekutivou.⁸

2.2 Deparlamentarizace

Význam tohoto slova by se jednoduše dal vysvětlit jako jakási ztráta vlivu národních parlamentů na evropskou legislativu. Jinak řečeno pravomoci, které dříve patřily pod jurisdikci vnitrostátních zákonodárců, se posunuly směrem nahoru na evropskou úroveň - od

⁶ NORTON, Philipp. Conclusion: Addressing the democratic deficit. *The Journal of Legislative Studies*. 1995,1(3), s. 177-193.

⁷ KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. s. 89-138

⁸ O'Brennan, J. and Raunio, T. (2007) 'Introduction: Deparliamentarization through European Integration?'. In: O'Brennan, J. and Raunio, T. (eds.) *National Parliaments within the Enlarged European Union: from 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Routledge: Abingdon.

národních vlád a zákonodárných sborů, což signalizuje, že výhody plynoucí členským státům z integrace převážily nad ztrátou národní parlamentní svrchovanosti. Při kontrole výkonných pravomocí na evropské úrovni a při přijímání legislativních aktů na úrovni EU, ani domácí parlamenty ani Evropský parlament nejsou suverénními orgány.⁹ Zvýšené používání hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ztěžuje národním parlamentům donutit exekutivy k detailní ex ante kontrole před přijetím rozhodnutí na evropské úrovni. Také přes své zvýšené role v politickém systému EU pravomoci a legitimita EP silně zaostávají za plnou náhradou ztráty pravomocí národních parlamentů. A to i v případě, že i kdyby se EP stal opravdovým spolutvůrcem právních předpisů spolu s Radou, část národních parlamentů by na toto nemusela nepohlížet pozitivně, neboť takový krok by vedl ke snížení pravomocí národních vlád v Radě.¹⁰

Vyvstává zde ale otázka, do jaké míry je tato údajná deparlamentarizace důsledkem evropské integrace?

Mnohé komparativní studie parlamentů se snažily roztřídit zákonodárce s ohledem na jejich pravomoci a celkové postavení v politickém systému. Zákonodárné a vnitrostátní politické systémy se ale liší poměrně výrazně, výsledné typologie sloužily spíše jako indikátory vlivu, než jako přesné přiblížení svých pravomocí. Kromě toho i posouzení vlivu parlamentů je velice problematické vzhledem k porovnávání kvantitativních ukazatelů, jako například dosažení toho, aby připomínky zákonodárce byly vzaty v úvahu, či samotná informovanost parlamentu, kde jak již bylo řečeno, má vláda oproti parlamentu obrovskou informační výhodu.¹¹

2.3 Druhé a třetí období

Druhé období (70. až 90. léta) přináší v oblasti kontroly zásadní změnu. Nejenže v tomto období dochází ke změně charakteru kontroly od principu ex ante k ex post, ale také se začínají postupně objevovat nástroje kolektivní kontroly. Vznikají samostatné platformy pro řešení záležitostí mezi EU a národními parlamenty, a to konkrétně Konference mluvčích evropských parlamentů, v roce 1989 pak vzniká Konference výborů záležitostí Společenství a Evropských záležitostí, zkráceně COSAC a v neposlední řadě také o rok později vznik tzv. Assizes, neboli shromáždění představitelů národních parlamentů. V průběhu tohoto období dochází taktéž k posilování individuální kontroly, což bylo zapříčiněno prohlubováním a

⁹ NORTON, Philipp. Conclusion: Addressing the democratic deficit. *The Journal of Legislative Studies*. 1995,1(3), s. 177-193.

¹⁰ Torbjörn Bergman and Erik Damgaard (eds), *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, (London: Frank Cass, 2000)

¹¹ Tamtéž

rozšiřování Evropské Unie. Přistoupení tří nových členů, Velké Británie, Irska a Dánska. „*Především dánský a britský parlament usilovaly o získání silnějších pravomocí v oblasti integrační politiky. Obě země dále zastávaly poměrně instrumentální přístup k integraci.*“¹² Přijetím Jednotného evropského aktu také dochází k posílení integrace, v této souvislosti lze především hovořit o přesunu části legislativy na evropskou úroveň, nově je zavedeno hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a stále více dochází k zapojování Evropského parlamentu i Komise do rozhodovacího procesu.¹³ Mimo to v některých členských státech postupně vznikají tzv. VEZ¹⁴ (výbory pro evropské záležitosti), jejichž vytvoření vedlo i pozvolnému navazování spolupráce jednotlivých parlamentů členských států se zástupci Evropského parlamentu.¹⁵

O počátku 90. let můžeme hovořit jako o třetím období, kdy dochází k posílení kontroly a to jak individuální, tak kolektivní. Hlasování kvalifikovanou většinou, které bylo nově zavedeno v předchozím období, se již stává standardem při rozhodování, integrační prvky se navíc rozšiřují i do dalších oblastí, jako např. společná zahraniční a bezpečnostní politika.¹⁶ Po vytvoření EU jsou navíc legislativní návrhy poskytovány členským státům ve stále větší míře, než jak tomu bylo do počátku 90. let.¹⁷ Jak bude následně podrobněji popsáno níže, tak Deklarace č. 13, připojena k Maastrichtské smlouvě (1993) zdůrazňuje potřebu vyššího zapojení národních parlamentů do evropských záležitostí, navíc apeluje na důraznější výměnu informací mezi parlamenty členských států a Evropským parlamentem. K Amsterodamské smlouvě (1997) připojený Protokol o roli národních parlamentů zakotvuje lhůtu národním parlamentům k vyjádření k jednotlivým dokumentům a navíc tento okruh dokumentů, poskytovaných ke kontrole rozšiřuje. Deklarací č. 23 připojené ke smlouvě z Nice bylo postavení národních parlamentů zahrnuto mezi jednu z hlavních otázek, kterými se měl zabývat Konvent. Následná Evropská ústavní smlouva pak definovala několik nových pravomocí týkajících se národních parlamentů a jejich role při kontrole evropských záležitostí. Kvůli nepřijetí Ústavní smlouvy v referendech ve Francii a Nizozemí pak všechny změny

¹² KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. s. 145-153,

¹³ Tamtéž

¹⁴ Nejprve se VEZ objevují v horních komorách (1957- Německo, 1968 – Itálie, 1970 – Nizozemsko, 1974 Velká Británie). Poté postupně vznikaly i v jednokomorových parlamentech a dolních komorách (1972 – Dánsko, 1979 – Francie, 1985 – Belgie, 1986 – Španělsko, 1986 – Nizozemsko) Podrobněji viz: NORTON, Philipp. Conclusion: Addressing the democratic deficit. *The Journal of Legislative Studies*. 1995,1(3), 177-193.

¹⁵ NORTON, Philipp. Conclusion: Addressing the democratic deficit. *The Journal of Legislative Studies*. 1995,1(3), 177-193.

¹⁶ O'Brennan, J. and Raunio, T. (2007) 'Introduction: Deparliamentarization through European Integration? '. In: O'Brennan, J. and Raunio, T. (eds.) *National Parliaments within the Enlarged European Union: from 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Routledge: Abingdon.

¹⁷ KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. s. 164-179

obsažené v Ústavní smlouvě týkající se postavení národních parlamentů pak vstoupila v platnost přijetím Lisabonské smlouvy.¹⁸

2.4 Národní kontrola – sbližování institucí či behaviorální rozdílnost?

I když stále existuje značná rozdílnost v úrovni kontroly mezi národními parlamenty jednotlivých členských států, srovnatelné výzkumy dosvědčují, že většina národních parlamentů investovala více prostředků do Evropských záležitostí. Domácí zákonodárci reformovaly své přezkumné systémy, zejména prostřednictvím modernizace pravomocí a ustanovili specializované výbory pro záležitosti EU. Meziparlamentní síť COSAC a jiná fóra usnadňují sdílení "osvědčených postupů", a jednotlivé parlamenty posuzují silné a slabé stránky o opatřeních provedených v ostatních zákonodárných orgánech. Toto se týká především těch zemí, které vstoupily do Unie v letech 2004 a 2007. Poznatky z nových členských států ukazují, že jejich parlamenty mají v průměru více realizovatelné komplexnější mechanismy přezkumu, než parlamenty starších zemí EU. Na druhou stranu je nutné poukázat na postupné institucionální konvergence všech 27 parlamentních systému kontroly. Všechny národní parlamenty mají Výbory pro evropské záležitosti, jejichž hlavní funkcí je koordinovat práci Parlamentu v záležitostech EU. Přesné role a právní pravomoci těchto výborů se liší, ale jinak provádějí víceméně podobné funkce v celé Unii. Například, zatímco ve třech severských zemích EU je poměrně prestižní výbor, opakem jsou do značné míry země Středomoří.¹⁹

Co se týče plenárních zasedání, výzkumy opět ukazují na podstatné sbližování. To je dáno zejména dvěma faktory. Za prvé, zřízení výborů pro evropské záležitosti snižuje využití plného pléna jako koordinátora pro parlamentní práci v EU a je normálně oprávněn mluvit jménem celého parlamentu v těchto otázkách (pokud ovšem neexistují specifické národní zákony nebo parlamentní jednací řády, které vyžadují plenární zapojení). Za druhé je nutné vzít v úvahu také zájmy politických stran.²⁰

Národní strany v celé EU jsou ideologicky méně kohezní na integraci než v tradičních sociálně-ekonomických otázkách, které dominují domácímu politickému diskurzu. Navíc podle údajů European Election Survey, strany podstatně více podporují začlenění než jejich voliči.

¹⁸ KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. s. 180-182

¹⁹ RAUNIO, Tapio. National Parliaments and European Integration: What we know and what we should know. *ARENA Working Paper* [online]. 2009, (2), 1-25 [cit. 2016-04-23]. ISSN 1890- 7741. Dostupné z: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09_02.pdf>

²⁰ MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, 2001. s. 521. ISBN 978-3789076268.

3 Pravomoci národních parlamentů v průběhu integrace

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, význam úlohy vnitrostátních parlamentů se v průběhu evropské integrace postupně zmenšoval. Docházelo více k posilování pravomocí Společenství, rozšiřovala se jeho působnost do více oblastí a i u samotného Parlamentu došlo k výraznému posílení legislativních pravomocí. Zčásti to bylo také dáno neochotou členských států přizpůsobit se rozhodovacímu procesu Společenství. Jak ve své práci uvádějí Francesco Duina a Michael J. Oliver, vnitrostátní zákonodárci neměli žádnou významnou účast na záležitostech EU. Primární funkcí národních parlamentů bylo provedení směrnic do vnitrostátních právních předpisů a zajištění souladu mezi národním a evropským právem, dokonce lze hovořit i o tzv. deparlamentarizaci členských států. Učenci pak tvrdí, že národní parlamenty ztratily půdu ve prospěch exekutivy.²¹

Nutnost tyto vztahy obnovit se projevila koncem 80. let, kdy byly navázány kontakty a byly učiněny pokusy o navázání organických vazeb.²² Jednotlivými revizemi a modifikacemi zřizovacích smluv, které budou následně rozebrány hlouběji, tak bylo postupně dosahováno těchto cílů.

3.1 Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva neboli Smlouva o EU (Maastricht 1993) znamená významný mezník pro národní zastupitelské orgány. Společenství se změnilo na Evropskou unii, založenou na třech pilířích. Smlouva zde označila tzv. princip subsidiarity a proporcionality za základní zásadu evropského práva. V primárním právu jsou tyto principy vymezeny v čl. 5 smlouvy o Evropské unii, kde je mimo jiné uvedeno: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“ (čl. 5/3) a dále že „podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.“ (čl. 5/4).²³ Těmito ustanoveními tak Unie uznává potřebu zapojení národních orgánů do tvorby právních předpisů v Evropské unii. Nicméně smlouva nikterak neupravuje otázku dohledu nad

²¹ Duina, Francesco and Oliver, Michael J. „National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?“. *European Law Journal*. 2005 (2), 173 – 195. Dostupné z < <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/duinaOliver.pdf> >.

²² PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii*. Právník č. 10/2002, s. 1013-1070.

²³ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii (čl. 5)

dodržováním zásady subsidiarity, zůstává zde pouze standardní postup prostřednictvím Komise a Soudního dvora. „V tomto případě se však nejedná o optimální ukazatele, neboť předmětem posuzování není ani tak zkoumání právního systému Společenství, ale zkoumání možností a schopností národních, resp. subnárodních legislativních, výkonných či samosprávných orgánů.“²⁴ Jediným náznakem možné budoucí cesty tak byla Deklarace o úloze národních parlamentů připojené k Maastrichtské smlouvě. Jednalo se však o akt právně nezávazný a spolu s nejasnými formulacemi naznačoval malý rozsah konsenzu ohledně formy účasti národních parlamentů.

Jak již bylo naznačeno výše, k cílům většího zapojení národních parlamentů Maastrichtská smlouva také přispěla tím, že zahrnovala dvě prohlášení o vnitrostátních parlamentech. Jedná se o prohlášení č. 13 a č. 14.

Již zmiňovaná Deklarace neboli prohlášení o úloze národních parlamentů v Evropské unii uvádí, že je důležité podporovat větší zapojení vnitrostátních parlamentů v činnosti Evropské unie. Toho by mělo být dosaženo jak sdílením informací, tak i spoluprací s Evropským parlamentem, předkládáním navrhované legislativy v dostatečném časovém předstihu a dále účasti na společných konferencích. Dále bylo ke smlouvě připojeno i Prohlášení o Konferenci parlamentů, které obsahuje úpravu, týkající se pravidelných formálních schůzek mezi národními a evropskými poslanci a dále hovoří i o intenzivnějších kontaktech a vzájemné výměně informací.²⁵ Tato prohlášení uznávají národní parlamenty členských států jako součást institucionálního systému EU hlavně díky podpoře jejich zapojení do unijních činností.²⁶

3.2 Amsterodamská smlouva a Protokol o postavení národních parlamentů

Dalším významným dokumentem, formujícím spolupráci Evropského parlamentu a parlamentů národních je tzv. Protokol o úloze národních parlamentů v Evropské unii připojený k Amsterodamské smlouvě z roku 1997. Na rozdíl od výše zmíněných Deklarací se tomuto dokumentu dostalo příznivého ohlasu. Protokol upravoval nejen problematiku

²⁴ PLECHANOVÁ, Běla. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření: hledání rovnováhy mezi společenstvím a jeho členskými státy*. Vyd. 1. V Praze: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2004, s. 355.

²⁵ *Fakta a čísla o Evropské unii: Evropský parlament: vztahy s vnitrostátními parlamenty* [online]. 2015 [cit. 2015-10-28]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.5.html

²⁶ *Národní parlamenty a jejich role v procesu evropské integrace* [online]. 2015 [cit. 2015-10-28]. Dostupné z: < <http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2015/06/Role-n%C3%A1rodn%C3%ADch-parlament%C5%AF-v-integra%C4%8Dn%C3%ADm-procesu-velka-verze-final.pdf> >

meziparlamentní spolupráce (viz COSAC), ale také otázku rozsahu parlamentní kontroly v působení vlád při řešení evropských otázek. V protokolu bylo stanoveno, že všechny konzultační dokumenty Evropské komise musí být neprodleně zaslány národním parlamentům členských států, legislativní návrhy Komise určené jednacím řádem Rady EU se dají včas k dispozici národním vládám, aby tyto mohly zajistit jejich postoupení národním parlamentům a dále byla stanovena minimální lhůta 6 týdnů mezi postoupením legislativního návrhu či návrhu opatření dle hlavy VII Smlouvy o EU (užší spolupráce) Radě a Evropskému parlamentu a jejich projednáním Radou. V této lhůtě tedy mají národní parlamenty v členském státě možnost předmětný návrh evropského aktu projednat.²⁷ Jak je uvedeno v samotné preambuli dokumentu, způsob kterým vlády členských států kontrolují vnitrostátními parlamenty, pokud jde o činnosti Evropské unie, je záležitostí ústavního uspořádání a praxe každého členského státu.²⁸ Tímto protokolem tak došlo k zajištění minimálního standardu v souvislosti s ochranou zájmů národních parlamentů. Nutno dodat, že doposud není zohledněn rozdíl mezi jednotlivými komorami parlamentu, ale hovoří se o instituci jako celku. Komory, které jak bývá velmi časté, mívají odlišný názor a odlišná bývá i míra angažovanosti v evropských záležitostech.²⁹

Ani smlouva z Nice z roku 2001 neponechala tuto otázku zcela stranou. Jako reakce na potřebu zahájit hlubší debatu o budoucnosti EU byla přijata Deklarace Evropské rady o budoucnosti Evropské unie³⁰, která je připojena ke smlouvě z Nice jako Deklarace č. 23. Jedním ze čtyř hlavních zde definovaných témat bylo, jakou roli by v evropské architektuře měly hrát národní parlamenty. Jednalo se tedy o jakousi výzvu k prohloubení diskuse o budoucnosti Evropské unie, přičemž v této diskusi měl zaznít hlas zástupců národních parlamentů.³⁰

3.3 Přínos Laekenské deklarace

Rok po mezivládní konferenci v Nice se konal v summit v Laekenu, který se zabýval formulováním strategie dalšího vývoje a obecně budoucnosti EU. Bylo vytvořeno zvláštní těleso pověřené vedením diskuse o budoucnosti EU, tzv. Konvent a dále byla přijata tzv.

²⁷ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010 s. 3.

²⁸ *Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii* [online].[cit. 1. 11. 2016]. Dostupné z < http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_cs.pdf >

²⁹ JANS, Theo A Sonia Piedrafita The Role of National Parliaments in European Decision-Making. *EIPAScope*. 2009, (1): s. 19-26

³⁰ Tamtéž

Laekenská deklarace o budoucnosti Evropské unie.³¹ Cílem Konventu bylo „připravit příští mezivládní konferenci tak, aby proběhla co nejtransparentnějším způsobem a zabývala se čtyřmi hlavními otázkami budoucnosti Unie: lepším rozdělením pravomocí, zjednodušením nástrojů Unie, posílením demokracie, transparentnosti a účinnosti a vypracováním návrhu ústavy pro evropské občany.“³² Evropská unie se tedy měla stát více transparentní a demokratičtější. Laekenská deklarace v souvislosti s tímto řešila tři hlavní otázky, a sice:

1. Zda má být vytvořena zcela nová instituce, postavená na roveň Rady EU a Evropského parlamentu a která by reprezentovala národní parlamenty členských států.³³
2. Zda mají národní parlamenty mít určitou roli i v těch evropských aktivitách, u nichž není dána působnost Evropského parlamentu?
3. Otázka rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy, např. prostřednictvím předběžné kontroly souladu s principem subsidiarity.

Je nutno zmínit, že na rozdíl od předchozích dokumentů, kde se jednalo o roli parlamentů na vnitrostátní půdě, nyní došlo k průlomů v tom smyslu, že se hovoří o úloze parlamentů na zákonodárném procesu na unijní (evropské) úrovni.³⁴

3.4 Barrosova iniciativa

Tzv. Barrosova iniciativa byla zahájena Evropskou komisí v září 2006 s cílem zapojit národní parlamenty členských států do procesu tvorby politiky EU. Předseda tehdejší Komise Barroso se vyslovil s přáním vysílat všechny nové návrhy a konzultační dokumenty, jako jsou bílé a zelené knihy, přímo vnitrostátním parlamentům spolu s výzvou, aby se k návrhům vyjádřily. Cílem tak mělo být zlepšení procesu formování politiky a následné implementace. Tato iniciativa byla sválena v červnu 2006 na zasedání Evropské Rady a bylo to vůbec poprvé, kdy se tato iniciativa objevila v oficiálním dokumentu EU.³⁵ Jedná se o jakýsi inovativní nástroj pro zapojení národních parlamentů do tvorby politik EU.

To se projevuje ve dvou základních režimech: Jednak v rané fázi cyklu tvorby politik Komise za účelem promítnutí národních zájmů do legislativních návrhů a za druhé

³¹ FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003, str. 164

³² *Fakta a čísla o evropské unii: Niceská smlouva a Konvent o budoucnosti Evropy* [online]. 2015 [cit. 2015-11-01]. Dostupné z: < http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html >

³³ Jednalo se jakýsi projekt ustavení druhé komory Evropského parlamentu (evropský Senát) či jakéhosi Kongresu parlamentů.

³⁴ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010

³⁵ JANČÍČ, Davor. The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review* [online]. 2012,8(1): 91 [cit. 2015-11-07]. Dostupné z: < <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.181/> >

prostřednictvím pestré škály návštěv národních parlamentů ze strany úředníků Komise, setkání s národními parlamentními výbory a stálých parlamentních zástupců v EU a také setkání v různých meziparlamentních fórech. Došlo tedy k aktivnímu zapojování vnitrostátních parlamentů v politickém dialogu, jehož proces byl započat Barrosovou iniciativou v roce 2006.³⁶

Na účasti v procesu politického dialogu bylo vyzváno celkem 40 komor jednotlivých vnitrostátních parlamentů (čtrnáct států s jednokomorovým a třináct s dvoukomorovým parlamentem). V roce 2007 obdržela Komise celkem 115 stanovisek. Celkem 23 zemí se politického dialogu neúčastnilo vůbec. Mezi země s nejvyšší účastí se řadí portugalská Assembleia da República, francouzský Senát, německý Bundesrat nebo švédský Riksdag.

V roce 2008 přijaly národní parlamenty celkem 200 stanovisek, týkající se celkem 135 návrhů Komise. Nejvíce stanovisek poslalo Assembleia da República (Portugalsko), ovšem pozadu nezůstali ani francouzský Senát, německá Spolková rada, Britská Sněmovna lordů nebo český Senát, které se taktéž značí velmi aktivní účastí. Vůbec poprvé od roku 2006 se politického dialogu zúčastnili také italský Senato della Repubblica, rakouský Bundesrat a řecký, kyperský nebo bulharský parlament. Celkově vzato, oproti roku 2007 vzrostla účast jednotlivých komor parlamentů na pravidelném politickém dialogu s Komisí.

Stejně tak v roce 2009 můžeme hovořit o vzrůstající tendenci politického dialogu mezi oběma aktéry, kdy Komisi bylo zasláno o 50 stanovisek více než v roce předchozím. Mezi obzvláště aktivních komory stejně jako v předchozích letech patřily zejména portugalské Assembleia da Republica (47 stanovisek), český Senát (27), obě nizozemské komory (19), švédský Riksdag (18), italský Senát (17), německá Bundesrat (16), britská House of Lords (14), francouzský Senát (12), dánský Folketing (12), rakouská Bundesrat (10) nebo řecká poslanecká sněmovna (10). 9 komor naopak nezaslalo v tomto roce žádné stanovisko. Za zmínku stojí fakt, že z 250 stanovisek bylo pouze v 25 vyjádřena obava z porušení zásady subsidiarity.

Tento text představuje politických dialog pouze mezi lety 2006-2009, neboť data po vstupu LS v platnost budou dále podrobněji zkoumána ve výzkumné části (viz kapitola 7).

³⁶ PASKALEV, Vesco. Network for a European Democracy: Are the National Parliaments up to the Job?. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. 2011, (7): 43-67

4 Nástroje spolupráce – dosažené výsledky

Přestože Lisabonská smlouva poprvé zakotvuje ve svém textu úpravu role národních parlamentů v záležitostech EU, samotná spolupráce se vyvíjela po celou dobu integrace, při níž docházelo ke stále většímu zapojování národních parlamentů. Až do prvních voleb do EP v roce 1979 byl každý poslanec EP zároveň poslancem svého národního parlamentu. Deklarace připojená k Maastrichtské smlouvě požadovala zintenzivnění spolupráce a vzájemné výměny informací, to samé Protokol o úloze národních parlamentů, připojený k Amsterdamské smlouvě.³⁷

Obyčejně lze říci, že hlavním cílem spolupráce parlamentů je „podpora výměny informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty v Evropském parlamentu s cílem posílit parlamentní kontrolu, vliv a dohled na všech úrovních, zajištění účinného výkonu parlamentních pravomocí v záležitostech EU, zejména v oblasti monitorování zásady subsidiarity a proporcionality a podpora spolupráce s parlamenty z třetích zemí.“³⁸

V současné době máme několik forem spolupráce na různých úrovních. Nejvyšší úroveň představuje Konference předsedů parlamentů. Další úrovně pak představují Konference výborů pro evropské záležitosti – COSAC, nebo společná parlamentní setkání. V následující kapitole se pokusím nejen tyto zmíněné nástroje rozebrat podrobněji. Nejprve se však budu zabývat otázkou potřeby interparlamentní spolupráce.

4.1 Potřeba spolupráce?

Otázka meziparlamentní spolupráce úzce souvisí s tzv. „demokratickým deficitem“. Ten by se dal jednoduše charakterizovat jako nedostatek demokratické legitimacy evropských institucí. Demokratická legitimace podle Večeři probíhá v EU ve dvou lidných, kde první je Evropský parlament a druhou členské státy prostřednictvím svých parlamentů.³⁹ Stále častěji je však zmiňováno, že evropské instituce jsou složité a příliš vzdálené občanům. Přesun pravomocí z členských států na nadnárodní úroveň je vyvažován přezkumem v národních parlamentech. Tato situace se pak dále zhoršuje relativní slabostí Evropského parlamentu. Weiler a spol. také poukazují na nedostatek vhodných celoevropských voleb, a argumentují tím, že volby do Evropského parlamentu jsou pouhými volbami druhého řádu, nebo účinné

³⁷ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2004, str. 29,

³⁸ European Parliament: Relations with National Parliaments. *Europarl.europa.eu* [online]. [cit. 2015-11-17]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1907>

³⁹ VEČEŘA, Miloš. Legalita a demokratická legitimita v podmínkách eurointegrace. In Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverenného štátu do Európskej únie : materiály z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 28.-30. marca 2001 v Piešťanoch. 1. vyd. Bratislava: Slovak Academic Press, 2001. s. 17-25, 9 s.

národní soutěže. Vzdálenost mezi EU a občany je podle autorů také považováno za problematické.⁴⁰ Přestože je EP volený přímo, nemá takové postavení, které by tomu odpovídalo. V porovnání s pravomocemi národních parlamentů je jeho role spíše blokační bez jakékoli větší možnosti aktivního zapojení, nemá zákonodárnou iniciativu a hlavními aktéry v rozhodování jsou Rada a Komise.⁴¹ Slovy bývalého předsedy EP Hanse-Gerta Pötteringa: „*Národní parlamenty a evropský parlament spolu vzájemně nesoutěží, naopak sdílejí společný cíl: posílit evropskou demokracii. Spolupráce parlamentů je potřeba, aby EU lépe fungovala.*“⁴²

Nejen ke snížení demokratického deficitu je meziparlamentní spolupráce potřeba. Dále je úzce spojena s kontrolními pravomocemi Evropské unie a vyrovnání sil mezi exekutivou a legislativou na evropské i národní úrovni. Dalším přínosem je pak vytvoření víceúrovňových kontaktů či odhalování a předcházení problému spojených s přijímáním a implementací legislativních návrhů.⁴³ Jak uvádí Kuta ve své studii, „*užší spolupráce národních parlamentů s Evropským parlamentem se zdála nutnou v oblasti implementace legislativy především z důvodu výměny informací o postojích administrativy a vlád členských států při zavádění komunitárního práva do praxe nebo o připravovaných iniciativách vztahujících se na celé Společenství vzešlých z národní úrovně.*“⁴⁴

Následně budou rozebrány jednotlivé formy spolupráce.

4.2 Konference předsedů parlamentů Evropské unie

Jedná se nejvyšší úroveň spolupráce, na které se podílí předseda Evropského parlamentu a předsedové parlamentů národních. Historicky první Konference se konala v roce 1963 v Římě z iniciativy tehdejšího předsedy Parlamentního shromáždění Společenství Gaetana Martina. Do té doby se setkání konala pouze příležitostně. V pořadí druhé setkání se konalo o deset let později ve Štrasburku opět na podnět předsedy EP. Tohoto setkání se zúčastnil také předseda Parlamentního shromáždění Rady Evropy. Po následující roky až do roku 1979 se jednalo o pravidelná výroční setkávání. V letech 1980-1998, která bývá také

⁴⁰ Weiler, Joseph H. H., Haltern, Ulrich R. Mayer, Franz. 1995. *European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces*. European University Institute.

⁴¹ BŘICHÁČEK, Tomáš. Demokratický deficit EU: mýty a skutečnost. *Revue Politika*. 2006, (2): str. 24.

⁴² Lisabonská smlouva: Změny v rozhodování po institucionální reformě. *Euractiv.cz* [online]. [cit. 2015-11-17]. Dostupné z: < <http://www.euractiv.cz/evropske-institute/link-dossier/lisabonska-smlouva-zmeny-v-rozhodovani-po-institucionalni-reforme-000056> >

⁴³ Kuta, Martin. „Lisabonská Smlouva: Nové Možnosti a Trendy Meziparlamentní spolupráce: Studie Č. 1.196.“ Kancelář Poslanecké sněmovny, 1, 2009.

⁴⁴ Tamtéž

označována jako fáze třetí, můžeme hovořit o Konferencích různého formátu, kdy na Konferenci v Madridu bylo rozhodnuto, že se bude v pravidelných ročních intervalech střídát tzv. „malá“ a „velká“ Konference - "velká" se skládala z předsedů všech národních parlamentů členských států Rady Evropy, Evropského Parlamentu a Parlamentního shromáždění Rady Evropy; „malou" pak tvořil předseda Evropského parlamentu a národní parlamenty. Princip ustáleného ročního setkávání byl zaveden až Konferencí předsedů parlamentů EU v Lisabonu.⁴⁵

Cílem těchto konferencí je „*výměna názorů, informací a zkušeností na témata týkající se úlohy parlamentů a organizace parlamentních funkcí. Konference má rovněž za cíl podporovat výzkumné činnosti a společný postup s ohledem na formy a nástroje meziparlamentní spolupráce.*“⁴⁶ Konferenci předchází přípravné zasedání generálních tajemníků či kancléřů ze zúčastněných vnitrostátních parlamentů. Mnohými je však tato forma spolupráce považována za problematickou zejména z důvodu rozdílných pravomocí jednotlivých předsedů a taktéž různé preference důležitosti by moly tvořit překážku při definování společného zájmu.⁴⁷

4.3 Konference výborů pro evropské záležitosti

Zkratka COSAC (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*) označuje další formu meziparlamentní spolupráce, tedy Konferenci výborů pro evropské záležitosti. Zde se setkávají zástupci z výborů všech členských zemí EU, jakož i zástupci Evropského parlamentu. Jako pozorovatelé jsou zasedání pozváni i zástupci kandidátských zemí. Setkání se konají dvakrát ročně a již od počátku konání v roce 1989 jsou organizovány v době summitu Evropské Rady vždy v zemi, která jí v daném období předsedá. Jednací řád COSAC konstatuje, že se schůzí účastní nanejvýš šest poslanců z každého členského státu EU a nejvýše šesti poslanci z Evropského parlamentu.

Jak již bylo uvedeno výše, historie COSAC sahá do 1989. Spolupráce byla založena na zasedání v Madridu, kde se předsedové parlamentů členských států dohodli na posílení spolupráce ve vztahu k záležitostem Společenství spojením jejich výborů pro evropské záležitosti. Stejně jako další formy spolupráce je hlavním cílem „*výměna informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, i pro jejich*

⁴⁵ EU Speakers Conference: The History of the EU Speakers Conference. *Iplex.eu* [online]. [cit. 2016-10-21]. Dostupné z: <http://www.iplext.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?appLng=CS#>

⁴⁶ Conference of Speakers of EU Parliaments. *Europarl.europa.eu* [online]. [cit. 2016-0-21]. Dostupné z: < <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/8> >

⁴⁷ Kuta, Martin. "Lisabonská Smlouva: Nové Možnosti a Trendy Meziparlamentní spolupráce: Studie Č. 1.196." Kancelář Poslanecké sněmovny, 1, 2009.

*specializované výbory. Může rovněž pořádat meziparlamentní přednášky na zvláštní témata, zejména jednat o otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně společné bezpečnostní a obranné politiky“.*⁴⁸ Jednotlivé parlamenty nejsou výsledky setkání nijak vázány ani ovlivňovány. Od přijetí Lisabonské smlouvy může COSAC předkládat podněty trojici institucí, a to Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V některých případech zasedání COSAC předchází rozesílání dotazníků specializovaných orgánů o tématech pořadu jednání, aby debatám předcházely písemné příspěvky. Samozřejmě mezi často zmiňovaná témata patří institucionální otázky, zejména role národních parlamentů v Evropské unii a vztahy mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem. Nicméně, mnoho jiných témat může vést k diskusi během těchto jednání. V průběhu posledních zasedání tak účastníci diskutovali zejména o rozšíření Evropské unie, demokratické kontrole nad hospodářskou a měnovou unií, boj proti mezinárodnímu zločinu, zaměstnanost, Agendou 2000 a další.⁴⁹ Agendu COSAC připravuje předseda tzv. "trojky" po dohodě s Evropským parlamentem. Trojka zahrnuje prezidenta Evropské komise současného předsednictví ve spolupráci se státem, který předsedal evropské Radě, se státem který ji aktuálně předsedá a nakonec stát, který ji bude předsedat v následujících šesti měsících. Každá delegace je složena ze dvou poslanců příslušného parlamentu.

Příspěvky COSAC jsou obecně výsledkem konsensu. Pokud konsensus není možný, mohou být příspěvky přijaty kvalifikovanou většinou nejméně tří čtvrtin odevzdaných hlasů s usnášeníschopností 50% všech parlamentů. Každá delegace má dva hlasy. Pokud tedy členský stát disponuje dvoukomorovým parlamentem, pak každý má jeden hlas.⁵⁰

Přípravu a organizaci každého zasedání připravuje Sekretariát, založený v roce 2004 v Bruselu a sídlící v budově EP v Bruselu.

4.4 Společná parlamentní a výborová setkání

Pro všeobecnější a širší diskusi aktuálních otázek existuje od roku 2005 i další forma spolupráce, probíhající přímo na půdě Evropského parlamentu, označená jako společná parlamentní setkání. Ty organizuje společně Evropský parlament a parlament členského státu, který v daném období předsedá Radě EU. Setkání se věnují v zásadě průřezovým otázkám, jako je například budoucnost Evropy, ekonomické krize, či udržitelný rozvoj.

⁴⁸ Jednací řád Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti Evropské unie

⁴⁹ COSAC: Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires. [www.senat.fr](http://www.senat.fr/europe/cosac/cosac_introduction.html) [online]. 2015 [cit. 2015-11-22]. Dostupné z: http://www.senat.fr/europe/cosac/cosac_introduction.html

⁵⁰ COSAC: Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'union des parlements de l'Union européenne. <http://www.bundesrat.de/> [online]. Berlin, 2015 [cit. 2015-11-22]. Dostupné z: < <http://www.bundesrat.de/FR/europa-int-fr/interparl-fr/cosac-fr/cosac-fr-node.html> >

Setkání byla nejprve konána na dvouroční bázi, během posledních předsednictví byla však snížena na jedno setkání ročně. Stejně jako u COSAC, tak i v této formě spolupráce mohou být národní parlamenty zastoupeny až 6 členy.⁵¹ Ve srovnání s jinými formami meziparlamentní spolupráce má tato forma menší význam.

Společné schůze výborů jsou taktéž pořádané společně Evropským parlamentem a národním parlamentem státu, který vykonává předsednictví Rady. Na rozdíl od společných parlamentních setkání, se členové stálých parlamentních výborů schází za účelem diskuse nad aktuálními otázkami vázané na určité oblasti politiky. Setkání se konají v Bruselu a plánují je jednotlivé výbory EP. „*Legislativní tvorba se v rámci Společenství díky těmto setkáním stala více efektivní, čehož COSAC a Konference předsedů dosáhnout, především kvůli struktuře členů a jejich mandátu.*“⁵²

4.5 Další formy spolupráce

4.5.1 Databáze IPEX

Jak již bylo naznačeno, tak už od přijetí Lisabonské smlouvy panuje snaha o demokratičtější a transparentnější Evropskou unii. Za tímto účelem bylo přijato mnoho změn a kontrolních procedur, které jsou však v jednotlivých členských státech odlišné. A právě z tohoto důvodu byla zavedena databáze IPEX (*Interparliamentary EU-Information Exchange*), která posiluje transparentnost a demokratickou kontrolu tím, že umožňuje jednotlivým parlamentům zveřejňovat dokumenty na všeobecně přístupné webové platformě.

Databáze byla zřízena na doporučení Konference předsedů parlamentů Evropské unie v roce 2000. Hlavní obsah tvoří návrhy legislativních aktů a další konzultační a informační dokumenty zasílané Komisí, dále obsahuje také stav nebo fázi procesu, ve kterém se dokument nachází spolu s konečným termínem pro rozhodnutí. Jednotlivé dokumenty jsou nahrávány přímo národními parlamenty, tudíž si samy určují jaké informace či dokumenty poskytnou ke zveřejnění. IPEX rovněž obsahuje kalendář zasedání meziparlamentní setkání a akce v Evropské unii a část týkající se vnitrostátních parlamentů a

⁵¹ Relations between the Hungarian National Assembly and the European Parliament. [Http://www.parlament.hu](http://www.parlament.hu)[online]. 2015 [cit. 2016-10-23]. Dostupné z: <<http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/relation-to-the-european-parliament>>

⁵² Kuta, Martin. “Lisabonská Smlouva: Nové Možnosti a Trendy Meziparlamentní spolupráce: Studie Č. 1.196. Kancelář Poslanecké sněmovny, 1, 2009.

Evropského parlamentu, která poskytuje odkazy na příslušné webové stránky a databáze jednotlivých národních parlamentů v oblasti meziparlamentní spolupráce.⁵³

Obecně lze tedy říci, že hlavním cílem databáze IPEX je „*usnadnění meziparlamentní výměny všech informací týkajících se Evropské unie, poskytnutí fóra pro výměnu názorů ohledně parlamentní kontroly evropského legislativního procesu včetně různých aspektů principu subsidiarity a správu harmonogramu meziparlamentních akcí.*“⁵⁴

⁵³ IPEX after the Treaty of Lisbon: General information about the new version of IPEX after the Treaty of Lisbon.*Ipex.eu* [online]. [cit. 2015-11-28]. Dostupné z: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutIpexl.do>

⁵⁴ Informace k databázi IPEX. *www.senat.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-11-28]. Dostupné z: < http://www.senat.cz/senat/evropa/meziparlamentni/ipex_info.php?ke_dni=1.2.20&O=10 >

5 Dopady přijetí Lisabonské smlouvy na roli vnitrostátních parlamentů

Přijetím další evropské smlouvy došlo k opětovnému zlepšení postavení národních parlamentů v EU. Tato smlouva zlepšuje mechanismus pro sledování dodržování návrhů právních předpisů se zásadou subsidiarity, jakož i role národních parlamentů. Významný v souvislosti s Lisabonskou smlouvou (též. Smlouva o EU) je zajiště fakt, že poprvé v historii evropské integrace jsou národní parlamenty nejen v textu evropské smlouvy, ale také se více podílejí a ovlivňují evropský legislativní proces.⁵⁵

Podle čl. 12 Lisabonské smlouvy Vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie a dále je zde uveden výčet způsobu k jeho dosažení. Dle tohoto článku jsou tedy parlamenty:

- a) *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*⁵⁶

Smlouva o EU zavádí dvě novinky. První z nich je tzv. systém včasného varování, který má spolu s dalšími změnami zajistit účinnější politickou kontrolu. Druhým je pak možnost podání žaloby na porušení zásady subsidiarity jakožto nový druh žaloby k Evropskému soudnímu dvoru. Systém včasného varování umožňuje národním parlamentům, aby v osmiměsíční lhůtě vyjádřily svoje námitky, pokud se domnívají, že navrhovaný právní předpis není v souladu se zásadou subsidiarity. Tyto námitky se podávají formou odůvodněného stanoviska a orgány EU mají povinnost toto stanovisko zohlednit při svém

⁵⁵ DAUKŠIENĖ, Inga a Sigita MATIJOŠAITYTĖ. The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon. *Jurisprudence*, 2112, 31–47. Dostupný z <https://www.mruni.eu/upload/iblock/257/3_Dauksiene_Matijosaityte.pdf>

⁵⁶ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. *Úřední věstník Evropské unie* 50, č. C 306, 1-230. Brussels: European Union. [cit. 2015-11-14]. Dostupné na <www.mkcr.cz/assets/evropska-unie/lisabonskasmlouva/LS-konsolid.pdf>.

dalším rozhodování v rámci legislativního procesu, nejsou jím však vázány.⁵⁷ Ovšem v případě, kdy své námitky podá minimálně jedna třetina parlamentů, musí evropské orgány provést oficiální přezkum napadeného aktu, ale stejně jako v předchozím případě jím v konečném rozhodování nejsou vázány. V tomto případě se jedná o kontrolu ex ante, tedy ještě před schválením aktu. Kontrolu po přijetí aktu, tedy ex post pak zajišťuje již výše zmíněná žaloba na porušení zásady subsidiarity. Aktivně legitimováni k podání žaloby jsou jak jednotlivé členské země EU, popř. parlamenty členských států, tak jejich jednotlivé komory. To znamená, že např. v České republice by byla k podání žaloby aktivně legitimována jak Poslanecká sněmovna, tak Senát. Stejně tak např. v Německu, kde by žalobu mohl podat Spolkový sněm, ale i Spolková rada. Rovněž je v určitých případech legitimován i Výbor regionů.

Opomenuto by nemělo být ani zavedení tzv. principu oboustranné flexibility. Tento princip umožňuje přenesení pravomocí z EU na členské státy a naopak a je úzce spjat se zásadou subsidiarity a proporcionality. Jak je uvedeno v čl. 48 SEU mohou návrhy na změnu Smluv „*směřovat k rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách. Tyto návrhy předá Rada Evropské radě a oznámí se vnitrostátním parlamentům*“⁵⁸ Pokud to bude vzhledem k rozsahu navrhovaných změn potřeba, bude k jejich projednání svolán Konvent, kterého by se mimo členy Komise, Evropského parlamentu hlav států a premiérů účastnili také zástupci národních parlamentů. *Model konventu vyzkoušený v průběhu sjednávání Listiny základních práv EU a návrhu ústavní smlouvy tak Lisabonská smlouva výslovně zakotvuje v primárním právu. Na druhé straně je zjevné, že standardní ratifikace v souladu s ústavním pořádkem členských států – ať již při využití konventního modelu či pouze ve zjednodušené formě mezivládních konferencí – se v budoucnosti soustředí především na změny institucionální architektury Unie.*⁵⁹

Jak tyto nové zavedené změny hodnotit? Na příklad Hans-Jürgen Papier ve své studii uvádí, že nově zavedený systém včasného varování se zdá být málo praktický v kontrastu vysokého počtu návrhů a poměrně krátké osmitýdenní lhůty. Navíc skutečnost, že i kdyby se podařilo námitku sdělit včas, tak orgány EU ji stejně nemají povinnost brát jako závaznou, sice předpokládá určitou funkci danou národním parlamentům při ochraně zásady subsidiarity, avšak ne zas až tak zásadní. Naproti tomu nově zavedená žaloba na porušení zásady subsidiarity je podle autora pokrokem tehdy, kdy se kontrolou subsidiarity budou zabývat obě komory parlamentu. Navíc soudní kontrolu považuje až za druhý nejlepší způsob odstranění

⁵⁷ PAPIER, Hans-Jürgen. *Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva*. Praha: Občanský institut, 2008, 15 s.

⁵⁸ Čl. 42 Smlouvy o EU

⁵⁹ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010 s. 6.

nepříznivého stavu. Hlavním problémem i po přijetí Lisabonské smlouvy nadále zůstává nejistá hranice už tak pomalého přenosu pravomocí z pohledu členských států.⁶⁰ I další autoři Daukšienė a Matijošaitytė ve svém článku zdůrazňují, že samotné národní parlamenty nejsou schopny zastavit návrh, ale pouze poskytují důkazy ostatním orgánům. Tento systém tedy není nic více než politický dialog, který může vyzvat Komisi, aby přehodnotila svůj návrh, v žádném případě však národní parlamenty nemohou návrh vetovat.⁶¹ Kiiver zase uvádí, že se vůči národním parlamentům jedná se strany Unie pouze o jakési symbolické gesto, o reálný nástroj kontroly však nejde.⁶² Šišková a kol. zase problém spatřují v tom, že se kontrola týká pouze návrhů legislativních v kontrastu zvyšování počtů přijímání nelegislativních návrhů.⁶³ Stručně řečeno, Lisabonská smlouva sice jaksí vylepšila systém včasného varování, nicméně princip zůstává stále stejný: národní parlamenty mohou reagovat na návrhy, ale rozhodnutí, co dělat s takovými námitkami dělat, zůstává nadále na třech hlavních institucích - Komisi, Evropském parlamentu a Radě.

5.1 Další novinky zavedené Lisabonskou smlouvou

5.1.1 Mechanismus „žluté“ a „oranžové“ karty

V souvislosti s dodržováním zásady subsidiarity zavedla Lisabonská smlouva k rukám národních parlamentů pro lepší kontrolu dva nové mechanismy. Jedná se o tzv. mechanismus „žluté“ a „oranžové“ karty. Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, národním parlamentům je umožněno, aby v osmiměsíční lhůtě vyjádřily svoje námitky, pokud se domnívají, že navrhovaný právní předpis není v souladu se zásadou subsidiarity. Tyto námitky se podávají formou odůvodněného stanoviska a pokud takovéto stanovisko předloží jedna třetina z celkového počtu hlasů přidělených národním parlamentům (nebo čtvrtinu v oblasti svobody, bezpečnosti a práva), tak musí Komise svůj návrh přezkoumat, a musí

⁶⁰ PAPIER, Hans-Jürgen. *Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva*. Praha: Občanský institut, 2008, 15 s.

⁶¹ DAUKŠIENĖ, Inga a SIGITA MATIJOŠAITYTĖ. The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon. *Jurisprudence*, 2112, 42-43.. dostupný z < https://www.mruni.eu/upload/iblock/257/3_Dauksiene_Matijosaityte.pdf >

⁶² Kiiver, P. The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2008, Vol. 15 s. 82. [online]. [cit. 2015-11-21]. Dostupné z: < <http://idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioue/maastricht.pdf> >

⁶³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 144.

uvést důvody, které vysvětlují rozhodnutí návrh zachovat, popř. návrh změnit nebo zrušit (čl. 7 (2) protokolu č. 2).⁶⁴ V takovém případě se jedná o mechanismus „žluté“ karty.⁶⁵

Mechanismus "oranžové karty" platí pouze pro spolurozhodování návrhy, a je použit v případě, kdy námitky vyjádří prostá většina vnitrostátních parlamentů (tj. 27 hlasů z 54). Postup je totožný s postupem žluté karty s tím, že pokud chce Komise zachovat tento návrh, postoupí odůvodněné stanovisko k Evropskému parlamentu a Radě, kteří budou provádět konečnou revizi subsidiarity. Tento návrh není dále projednáván, pokud se Rada (většinou 55% členů) nebo většina v Evropském parlamentu domnívají, že návrh je v rozporu se zásadou subsidiarity (čl. 7(3) protokolu č. 2).⁶⁶

Do dnešní doby byla žlutá karty využita pouze ve dvou případech. Prvním byl v roce 2012 návrh Komise, který upravoval právo na stávku u těch zaměstnanců, kteří byli vysláni za prací do jiné země EU, jinak označovaný jako Monti II.⁶⁷ Tehdy dvanáct členských států (Finsko, Švédsko, Dánsko, Portugalsko, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Polsko, Francie, Belgie, Velká Británie a Nizozemsko) zaslalo své odůvodněné stanovisko s tím, že došlo ze strany Komise k překročení pravomocí. 12 komor znamenalo 19 hlasů, čímž byl překročen práh daný protokolem č. 2 (pozn. 18 hlasů). Přestože po přezkoumání Komise došla k závěru, že se nejedná o porušení zásady subsidiarity, tak se vzhledem k zaslaným stanoviskům a vcelku skeptickým názorům nejen zúčastněných států rozhodla návrh stáhnout.⁶⁸ Druhým případem byl v roce 2013 návrh Komise na zřízení evropského veřejného žalobce.⁶⁹ V tomto případě zaslalo odůvodněné stanovisko 14 komor z parlamentů členských států, což jednoznačně překročilo hranici jedné ¼ hlasů (bylo zapotřebí 14) a Komise opět musela svůj návrh přezkoumat. Mezi komory, které odůvodněné stanovisko zaslaly, se zařadil v tomto případě i český Senát. Ve svém usnesení tenkrát argumentoval tím, že „řízení Úřadu nevyřeší příčiny nedostatečnosti a nejednotnosti postihu trestné činnosti proti finančním zájmům Unie v členských státech, neboť ty jsou obecně dány rozdíly ve fungování justičních a správních systémů členských států“⁷⁰ Stejně jako v předchozím případě uplatnění „žluté“ karty Komise

⁶⁴ MAYORAL, Juan. *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU* [online]. 2011, : str. 10 [cit. 2016-10-29]. Dostupné z: <https://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/EUDOREport922011.pdf>

⁶⁵ Každý národní parlament má dva hlasy, v případě dvoukomorového parlamentu, má každá komora jeden hlas

⁶⁶ Tamtéž

⁶⁷ COM (2012) 130

⁶⁸ Národní parlamenty daly žlutou kartu právu na stávku. www.mzv.cz [online]. Brusel, 2012 [cit. 2015-11-29]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/evropska_unie/lisabonska_smlouva/-zastupitelske_urady-representation_brussels-publish-cz-evropska_unie-lisabonska_smlouva-narodni_parlamenty_ukazaly_zlutou_kartu.html >

⁶⁹ COM (2013) 534

⁷⁰ usnesení č. 345 ze dne 9. října

dospěla k závěru, že ani tento návrh neporušuje zásadu subsidiarity a rozhodla se ho proto zachovat.⁷¹

5.1.2 Mechanismus tzv. „červené karty“

Lisabonská smlouva zavádí nově také mechanismus „červené karty“. Ta souvisí s přechodovou klauzulí neboli *passarelle* (neboli případ zjednodušení revize smluv), která je upravena v článku 48 odstavci 7 Smlouvy o EU. Zmíněná ustanovení umožňují Radě se souhlasem parlamentu rozhodovat jednomyslně a to v případech, kdy Rada rozhoduje jednomyslně, aby pro příště rozhodovala kvalifikovanou většinou nebo v případech, když jsou legislativní akty přijímány zvláštním legislativním způsobem, byly na příště přijímány řádným legislativním postupem. Dle článku 6 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů musí být národní parlamenty o použití *passarelly* informovány nejméně 6 měsíců předem a kterýkoli z nich může vyjádřit svůj nesouhlas a návrh vetovat.⁷²

5.2 Iniciativa soudní kontroly

K následné neboli „ex post“ kontrole souladu legislativního aktu se zásadou subsidiarity může dojít z iniciativy samotných členských států, resp. jejich parlamentů. Ty mohou podat žalobu k Evropskému soudnímu dvoru, pokud usoudí, že v onom konkrétním případě byla subsidiarita porušena.⁷³ Formálně je žaloba podávána vládou členského státu, přičemž skutečným autorem je parlament nebo jedna z jeho komor.⁷⁴ K podání žaloby je od účinnosti Lisabonské smlouvy oprávněn i Výbor regionů a to v případě těch aktů, které jím musí být

⁷¹ Mechanismus pro kontrolu subsidiarity. *Ec.europa.eu* [online]. [cit. 2015-11-29]. Dostupné z: < http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/subsidiarity_cs.htm > a Národní parlamenty daly žlutou kartu právu na stávkou. *Www.mzv.cz* [online]. Brusel, 2012 [cit. 2015-11-29]. Dostupné z: < http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/evropska_unie/lisabonska_smlouva/-zastupitelske_urady-representation_brussels-publish-cz-evropska_unie-lisabonska_smlouva-narodni_parlamenty_ukazaly_zlutou_kartu.html >

⁷² KRUTÍLEK, Ondřej. Změny po Lisabonské smlouvě. *Euroskop.cz* [online]. 2013 [cit. 2016-10-23]. Dostupné z: < https://www.euroskop.cz/8900/sekce/zmeny-po-lisabonske-smlouve/#_ftn1 >

⁷³ čl. 8 (dříve čl. 13) Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. In: *Úřední věstník Evropské unie C83/26. 2010.* „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem, které podal podle článku 230 Smlouvy o fungování Evropské unie členský stát nebo které členský stát předal v souladu se svým právním řádem jménem svého vnitrostátního parlamentu či některé jeho komory“⁷³.

⁷⁴ Článek 5 Smlouvy o ES stanoví: „*V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství*“.

konzultovány.⁷⁵ Již dříve mohly některé vlády členských států žalobu na porušení podat a také podaly. Jak ale uvádí Scheu ve své studii, tak „*nová úprava ovšem mění nejen roli vnitrostátních parlamentů v rámci institucionální a mocenské rovnováhy EU, ale jedná se také o zásah do rozložení sil v rámci samotných parlamentů. Žaloby kvůli porušení principu subsidiarity mohly již dosud podat (a také podaly) některé vlády členských států. Vzhledem k tomu, že se pozice vlády v takových věcech zpravidla do značné míry překrývá s pozicí parlamentní většiny, možnost žaloby podané za vnitrostátní parlament by nebyla příliš velkým přínosem, kdyby současně byla posílena také role parlamentní menšiny, která na „evropskou“ politiku vlády má mnohem menší vliv.*“⁷⁶

Evropský soudní dvůr je tedy oprávněn kontrolovat a případně i zrušit legislativní akt, pokud dojde k závěru, že je v rozporu se zásadou subsidiarity. V minulosti se vyskytlo několik návrhů pro zavedení zvláštního postupu řízení před Soudním dvorem, nakonec k nim ale nedošlo a i v tomto případě jsou používány standardní procedury, totožné např. s řízením o předběžné otázce nebo žalobou na neplatnost.⁷⁷ Skutečnou otázkou ale v praxi zůstává, do jaké míry a s jakou intenzitou Soudní dvůr kontroluje dodržování zákonodárcem EU nebo nedostatečné dodržování zásady.

Je třeba nejprve připomenout hlavní vlastnosti a princip, na které se směrnice vztahuje. Zejména je nutné zdůraznit, že se zásada použije pouze v oblastech, kde Unie nemá výlučnou pravomoc. Unie tedy jedná pouze v případě, pokud cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a pokud mohou být lépe dosaženy na úrovni Unie. Zkráceně lze říci, že akty vydané Unií budou v rozporu se zásadou subsidiarity pouze tehdy, pokud lze prokázat, že sledovaný cíl je možné dosáhnout stejně dobře ve všech členských státech - buď samostatně nebo spoluprací mezi členskými státy. Kromě toho oblast působnosti zásady subsidiarity je jako takové omezeno výkonem legislativních pravomocí Unie - v ostrém kontrastu s například zásadou proporcionality, která - vzhledem ke své úzké vazbě na ochranu základních práv - má mnohem širší aplikace (což je dobře odráží v soudním uplatňování zásady proporcionality).⁷⁸

⁷⁵ TISKOVÁ ZPRÁVA č. 104/09: Lisabonská smlouva a Soudní dvůr Evropské unie. [Www.europa.eu](http://europa.eu) [online]. Lucemburk, 2009 [cit. 2015-12-10]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-09-104_cs.htm

⁷⁶ CHRISTIAN SCHEU, Harald. Princip subsidiarity v právu E. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 1 [online]. 2011, s. 47–58 [cit. 2015-12-10]. Dostupné z: http://www.cupress.cuni.cz/ink2_stat/dload.jsp?prezMat=50749 >

⁷⁷ BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Euportal.parlamentnilisty.cz* [online]. 2008 [cit. 2015-12-10]. Dostupné z: <http://euportal.parlamentnilisty.cz/Articles/3238-pristup-evropskeho-soudniho-dvora-k-principu-subsidiarity.aspx> >

⁷⁸ BAY LARSEN, Lars. The Judicial Review of the Principle of Subsidiarity at the Court of Justice of the European Union. *Portal.cor.europa.eu* [online]. Berlin, 2013 [cit. 2015-12-10]. Dostupné z: [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Documents/Subsi_Conf_2013/Berlin%20-%20Judicial%20Review%20of%20the%20Principle%20of%20Subsidiarity%20\(Dec%202013\)%20Draft%20before%20delivery%20REV%20doc.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Documents/Subsi_Conf_2013/Berlin%20-%20Judicial%20Review%20of%20the%20Principle%20of%20Subsidiarity%20(Dec%202013)%20Draft%20before%20delivery%20REV%20doc.pdf) >

Počet případů, které se dostaly na jednací pořádek před Soudní dvůr, není velký. Navíc ve většině těchto případů nebylo hlavním důvodem stížnosti porušení subsidiarity a jednalo se jen o jakýsi vedlejší argument. Zajímavé v tomto smyslu je zajisté fakt, že doposud neexistují žádné případy zrušujícího aktu ze strany Soudního dvora z důvodu porušení zásady subsidiarity. Jako o modelovém příkladu by se podle Estelly⁷⁹ dalo hovořit v situaci, kdy je žalobcem členský stát přehlasovaný Radou (při metodě hlasování kvalifikovanou většinou). Je dosti nepravděpodobná situace, kdy by žalobu podala sama Komise či Evropský parlament.

V souhrnu tedy i s přihlédnutím k dosavadní judikatuře lze konstatovat, že Soud se příliš nezabývá opravdovým zkoumáním, resp. hmotným základem této zásady. Benevolentní je ale i v případech procesních požadavků, zejména v souvislosti s nedostatky v odůvodnění.

⁸⁰ Orgány Unie mají široký prostor pro uvážení při uplatňování tohoto principu. V dřívějších rozhodnutích ze dne 12. listopadu 1996 ve věci C-84/94, I-5755 a 13. května 1997 ve věci C-233/94, I-2405 Soudní dvůr rozhodl, že dodržování zásady subsidiarity je jednou z podmínek, na něž se vztahuje povinnost uvést důvody pro akty Společenství v souladu s článkem 296 Smlouvy o fungování EU. Tento požadavek je splněn, pokud je z odůvodnění jasné, že zásada byla dodržena. V novějším rozsudku z roku 2010 (C-58/08, Vodafone, ECR I-4999) zase uvádí, že je na zvážení Soudního dvora není cíl akce samotné, ale spíše pouze to, zda k sledování tohoto cíle je Unie oprávněna. Kromě toho, záměr legislativního orgánu nemusí být vždy dostatečný důvod. V tomto rozsudku Soudní dvůr nepřímou vzal v úvahu stanovit důvody, které jsou z velké části založeny na nadnárodní povaze navrhovaných opatření.⁸¹

⁷⁹ ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, str. 141

⁸⁰ Tamtéž

⁸¹ CHATEAU, Céline. Fact Sheets on the European Union: THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY. *Europarl.europa.eu*[online]. 2015 [cit. 2015-12-11]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf >

6 Analýza dat

6.1 Vymezení pojmů

6.1.1 Politický dialog

Politický dialog probíhá na základě vzájemných konzultací, diskusí, písemné výměně názorů nebo společných parlamentních i meziparlamentních setkání mezi Komisí a národními parlamenty. K vzájemným konzultacím a posílení role národních parlamentů došlo z iniciativy tehdejšího předsedy Komise José Manuela Barrosa, díky němuž mají národní parlamenty od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost v roce 2009 důležité pravomoci. Tento politický dialog dává národním parlamentům nebývalé možnosti komentovat, kritizovat nebo naopak poskytovat pozitivní zpětnou vazbu k návrhům Komise, a Komisi možnost poslouchat i lépe vysvětlit.⁸² V kontextu tohoto dialogu Komise vysílá své nové návrhy a konzultační dokumenty vnitrostátním parlamentům pro ně dává tak impuls vnitrostátním parlamentům připomínkovat návrhy prostřednictvím jednotlivých stanovisek.

6.1.2 Odůvodněná stanoviska

Odůvodněné stanovisko je stručně řečeno písemné stanovisko, které indikuje nesoulad návrhu legislativního aktu se zásadou subsidiarity a bylo sděleno Evropskému parlamentu ve lhůtě osmi týdnů.

Mechanismus kontroly zásady subsidiarity a proporcionality je jednou ze součástí politického dialogu. Takzvaný systém včasného varování včetně žlutých a oranžových karet dává národním parlamentům přímou roli při posuzování shody návrhu právního předpisu se zásadou subsidiarity (SEU čl. 5). Každá komora vnitrostátních parlamentů může dát odůvodněné stanovisko a společně mohou mít vliv na legislativní postup, pokud je určitá prahová hodnota dosažena ve stanovené lhůtě. Jestliže vnitrostátní parlament členského státu Evropské unie rozhodne, že určitý legislativní návrh pocházející z jedné z institucí EU není v souladu se zásadou subsidiarity, Lisabonská smlouva stanoví formální mechanismus, jímž vnitrostátní parlamenty mohou komunikovat s tímto názorem Evropské Radě, Evropskému Evropský parlament a Evropská komise. Do osmi týdnů od předložení návrhu národním parlamentům, může tento parlament zaslat "odůvodněné stanovisko" v němž vysvětlí, proč se domnívá, že legislativní návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.

⁸² Davor Jančić, 'The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue' (2015) 52 *Common Market Law Review*, Issue 4, pp. 939–975

6.2 Monitorovací období – rok 2010

Členský stát	Komora parlamentu	Počet stanovisek politického dialogu	Počet OS
Portugalsko	Assembleia da República	106	0
Česká republika	Senát	29	1
Česká republika	Poslanecká sněmovna	3	1
Německo	Bundesrat	23	1
Německo	Bundestag	6	1
Francie	Assemblée nationale	0	0
Francie	Sénat	3	3
Rumunsko	Camera Deputaţilor	0	0
Rumunsko	Senatul	9	0
Itálie	Senato della Repubblica	71	1
Itálie	Camera dei Deputati	25	0
Švédsko	Riksdag	20	3
Spojené království	House of Lords	12	2
Spojené království	House of Commons	3	3
Rakousko	Bundesrat	13	2
Rakousko	Nationalrat	12	1
Polsko	Senat	5	4
Polsko	Sejm	2	2
Malta	Kamra tad-Deputati	0	0
Nizozemsko	Eerste Kamer	3	0
Nizozemsko	Tweede Kamer	1	0
Litva	Seimas	4	2
Lucembursko	Chambre des Députés	7	3
Slovinsko	Državni zbor	0	0
Slovinsko	Državni svet	0	0
Dánsko	Folketing	11	2
Řecko	Vouli ton Ellinon	4	0
Belgie	Chambre des Représentants	1	0
Belgie	Sénat	0	0
Bulharsko	Narodno Sabranie	0	0
Kypr	Vouli ton Antiprosopon	1	0
Lotyšsko	Saeima	1	0
Slovensko	Národná Rada	0	0
Chorvatsko	Hrvatski sabor	-	-
Irsko	Houses of the Oireachtas (obě komory)	3	0
Estonsko	Riigikogu	0	0
Finsko	Eduskunta	1	0
Španělsko	Congreso de los Diputados a Senado (obě komory)	4	0
Maďarsko	Országgyűlés	0	0
Celkem		387	34

Tabulka č. 3 - autorka na základě dat z databáze IPEX a výroční zprávy Komise COM (2011) 345 v konečném znění

Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva vstoupila v platnost 1. 12. 2009, byl rok 2010 prvním úplným rokem jejího provádění a tedy i provádění nově zavedené posílené úlohy vnitrostátních parlamentů, co se týče politického dialogu a také kontroly dodržování zásady subsidiarity a proporcionality. Rok 2010 se také nesl ve znamení ustanovení do funkce nové Komise. Její předseda Barosso zařadil tuto problematiku mezi prioritní téma politického programu Komise.

Jak vyplývá z výroční zprávy⁸³, kterou každoročně vydává Komise, bylo v roce 2010 zasláno vnitrostátním parlamentům celkem 82 legislativních návrhů, k nimž bylo národními parlamenty zasláno celkem 211 stanovisek. Jak je možné vyčíst z tabulky, celkem 34 stanovisek bylo odůvodněných, tedy v těchto případech byl spatřován rozpor se zásadou subsidiarity. Návrhy legislativních aktů spadaly pod různá odvětví politiky, ovšem nejvíce odůvodněných stanovisek bylo podáno v souvislosti s oblastí zemědělství a vnitřního trhu a služeb. Nejvíce OS v roce 2010 vznesly polský Senát (4), lucemburský Chambre des Députés (3), dolní komora Spojeného království (3), francouzský Senát (3) či švédský Riksdag (3). Nejproblematictější v tomto období byl návrh směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání⁸⁴, kde celkem 9 komor vzneslo námitku s nedodržováním zásady subsidiarity, v rámci politického dialogu pak bylo zasláno celkem 16 stanovisek.

V rámci politického dialogu můžeme sledovat mnohem větší angažovanost národních parlamentů. Celkem bylo v roce 2010 zasláno 387 stanovisek v rámci politického dialogu.⁸⁵ „V kontextu politického dialogu nejvíce připomínkovány ty dokumenty, které zároveň vyvolávaly odezvu v podobě největšího počtu odůvodněných stanovisek v rámci mechanismu kontroly subsidiarity“.⁸⁶ Nejvíce aktivním byly portugalská Assembleia da República (106), italská horní komora (71) i dolní komora (25) nebo německý Bundesrat (23). Stejně jako při kontrole zásady subsidiarity se největší podíl zaslaných stanovisek týkal zemědělství a vnitřního trhu, nemalou část pak také zaujímal stanoviska k institucionálním otázkám a meziinstitucionálních vztahů.

Jak uvádí Kaniok ve své studii, v textech odůvodněných stanovisek v roce 2010 dominovala především materiální stránka. Národní parlamenty se totiž ve velké míře věnovaly prvkům, které však nevyjadřují zdůvodnění porušení zásady subsidiarity. Jednalo se

⁸³ COM(2011) 345 v konečném znění

⁸⁴ COM(2010) 379

⁸⁵ Celkový počet stanovisek zaslaných vnitrostátními parlamenty v roce 2010, včetně stanovisek zaslaných v souvislosti s mechanismem kontroly subsidiarity

⁸⁶ COM(2011) 345 v konečném znění

například o problém přílišné harmonizace stávajících a často odlišných systémů, obsahová nespokojenost s návrhem či nedostatečná přidaná hodnoty legislativního aktů.

Často byl také vytýkán až nepřiměřený nárůst kompetencí evropských institucí. *„Již během prvního roku používání systému včasného varování bylo patrné, že rigidní definování subsidiarity nebude pro národní parlamenty a komory jasným a závazným vodítkem. Hned historicky první odůvodněné stanovisko, které vydal francouzský Senát (Sénat 2010), se odkazovalo k substanci návrhu, kdy kritizovalo malou přidanou hodnotu nové legislativy oproti stávajícímu stavu.“*⁸⁷ Ze všech komor parlamentů byl zdůrazňován nejčastěji porušení subsidiarity polský Sejm. Malá část vznesených odůvodněných stanovisek v tomto období je tedy úzce propojena s rigidním konceptem subsidiarity.⁸⁸

⁸⁷ Ph.D. KANIOK., PhDr. Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Masarykova Univerzita Brno, 2014.

⁸⁸ Tamtéž

6.3 Monitorovací období – rok 2011

Členský stát	Komora parlamentu	Počet stanovisek politického dialogu	Počet OS
Portugalsko	Assembleia da República	184	1
Česká republika	Senát	43	0
Česká republika	Poslanecká sněmovna	5	0
Německo	Bundesrat	33	1
Německo	Bundestag	6	1
Francie	Assemblée nationale	2	1
Francie	Sénat	4	1
Rumunsko	Camera Deputaţilor	40	2
Rumunsko	Senatul	33	2
Itálie	Senato della Repubblica	76	3
Itálie	Camera dei Deputati	28	2
Švédsko	Riksdag	42	11
Spojené království	House of Lords	16	1
Spojené království	House of Commons	8	3
Rakousko	Bundesrat	3	1
Rakousko	Nationalrat	7	0
Polsko	Senat	4	4
Polsko	Sejm	5	5
Malta	Kamra tad-Deputati	2	2
Nizozemsko	Eerste Kamer	6	2
Nizozemsko	Tweede Kamer	1	1
Litva	Seimas	4	0
Lucembursko	Chambre des Députés	14	7
Slovinsko	Državni zbor	0	0
Slovinsko	Državni svet	0	0
Dánsko	Folketing	14	1
Řecko	Vouli ton Ellinon	4	0
Belgie	Chambre des Représentants	4	1
Belgie	Sénat	2	1
Bulharsko	Narodno Sabranie	19	2
Kypr	Vouli ton Antiprosopon	1	1
Lotyšsko	Saeima	1	0
Slovensko	Národná Rada	2	2
Chorvatsko	Hrvatski sabor	-	-
Irsko	Houses of the Oireachtas (obě komory)	1	1
Estonsko	Riigikogu	0	0
Finsko	Eduskunta	2	1
Španělsko	Congreso de los Diputados a Senado (obě komory)	2	2
Maďarsko	Országgyűlés	0	1
Celkem		622	64

Tabulka č. 4 - autorka na základě dat z databáze IPEX a výroční zprávy Komise COM (2012) 345 v konečném znění

Oproti roku 2010 můžeme sledovat znatelný nárůst počtu stanovisek politického dialogu. Je to logické vzhledem k faktu, že se jednalo o první rok od zavedení Lisabonské smlouvy a Komise a národní parlamenty si musely zvykat na novou úlohu, kterou jim právě Lisabonská smlouva poskytla. Jednalo se také o období nestability nejen v oblasti ekonomické, ale i politické a sociální.

V roce 2011 bylo vnitrostátními parlamenty zasláno celkem 64 odůvodněných stanovisek. Je to téměř o 75% více než v roce předchozím. Navíc oproti roku 2010 se jedná o zhruba 60% nárůst. Vzhledem k celkovému počtu 622 stanovisek politického dialogu (jehož jsou OS pouze jednou ze součástí), tvoří spatřování rozporu se zásadou subsidiarity pouhých 10 %. Nejvíce aktivním byl v tomto roce švédský Riksdag (11), lucemburský parlament (7) a polský Sejm (5). Důležité je podotknout, že stejně jako v předchozím roce, ani v tomto nebyly splněny limity pro udělení tzv. „žluté“ a „oranžové“ karty.

Politickému dialogu se obecně věnovala celá řada témat, ovšem dominantní byly otázky týkající se hospodářské a finanční krize, která vypukla v roce 2011 a také schválení víceletého finančního rámce pro období 2014 – 2020. Nejvíce stanovisek bylo zasláno portugalským parlamentem (184), dalšími aktivnějšími parlamenty byl opět švédský Riksdag (42) nebo obě komory italského parlamentu. Žádné OS nevynesly v tomto roce pouze čtyři komory. Jedná se o nižší počet než v roce předchozím, kde se OS neúčastnilo komor deset. Oblasti politiky zaslaných stanovisek byla opět různorodá, vedle tradičních témat jako zemědělství a vnitřní trh se objevila např. spravedlnost, nitřní věci nebo daně.⁸⁹

„Oproti roku 2010 se nově objevila kontextuální kritika, což znamená, že parlamenty a komory se odvolávaly na případy z minulosti. V této souvislosti byla mezi komorami a parlamenty patrná frustrace z toho, že EK nevzala dříve vyslovenou kritiku porušení subsidiarity vážně a předložila legislativu, která kopírovala již identifikovaná pochybení. Tato situace nastala v souvislosti s návrhem nařízení COM (2011) 634, kterým se EK de facto vrátila k legislativním návrhům COM (2010) 486 a COM (2010) 799. Stejně komory a parlamenty (například švédský parlament či dánský parlament) použily stejné argumenty jako v roce 2010 a explicitně poukázaly na to, že danou kritiku již jednou (či dvakrát) bez odezvy vyslovily (například Riksdag).“⁹⁰

⁸⁹ COM (2012) 345 v konečném znění a databáze IPEX

⁹⁰ Ph.D. KANIOK., PhDr. Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Masarykova Univerzita Brno, 2014.

6.4 Monitorovací období – rok 2012

Členský stát	Komora parlamentu	Počet stanovisek politického dialogu	Počet OS
Portugalsko	Assembleia da República	227	1
Česká republika	Senát	46	0
Česká republika	Poslanecká sněmovna	10	0
Německo	Bundesrat	59	5
Německo	Bundestag	2	1
Francie	Assemblée nationale	0	0
Francie	Sénat	19	7
Rumunsko	Camera Deputaţilor	26	0
Rumunsko	Senatul	2	0
Itálie	Senato della Repubblica	96	1
Itálie	Camera dei Deputati	15	0
Švédsko	Riksdag	33	20
Spojené království	House of Lords	16	1
Spojené království	House of Commons	6	3
Rakousko	Bundesrat	12	3
Rakousko	Nationalrat	3	1
Polsko	Senat	11	1
Polsko	Sejm	3	3
Malta	Kamra tad-Deputati	2	1
Nizozemsko	Eerste Kamer	7	1
Nizozemsko	Tweede Kamer	3	3
Litva	Seimas	1	1
Lucembursko	Chambre des Députés	6	3
Slovinsko	Državni zbor	0	0
Slovinsko	Državni svet	0	0
Dánsko	Folketing	8	3
Řecko	Vouli ton Ellinon	6	0
Belgie	Chambre des Représentants	9	3
Belgie	Sénat	0	0
Bulharsko	Narodno Sabranie	13	0
Kypr	Vouli ton Antiprosopon	2	1
Lotyšsko	Saeima	1	1
Slovensko	Národná Rada	1	1
Chorvatsko	Hrvatski sabor	-	-
Irsko	Houses of the Oireachtas (obě komory)	7	0
Estonsko	Riigikogu	2	0
Finsko	Eduskunta	1	1
Španělsko	Congreso de los Diputados a Senado (obě komory)	7	2
Maďarsko	Országgyűlés	0	0
Celkem		663	70

Tabulka č. 5 - autorka na základě dat z databáze IPEX a výroční zprávy Komise COM (2013) 565 v konečném znění

Jestliže v roce 2011 bylo velké množství zaslaných stanovisek soustředěno na téma finanční krize, tak v roce 2012 se národní parlamenty zaměřily na tento problém ještě mnohem více a podporovaly Komisi v jejím úsilí při řešení toho problému. Rok 2012 se stal také prvním rokem, kdy byla využita tzv. „žlutá karta“⁹¹. Za zmínku stojí fakt, že přestože porušení zásady subsidiarity nebylo Komisí potvrzeno, návrh byl nakonec stažen.

Bliže k první „žluté kartě“. V rámci osmítýdenní lhůty, dvanáct parlamentních komor z celé EU podalo formálně námitky k legislativnímu návrhu Komise. To znamenalo, že v rámci nikdy předtím používaného ustanovení Lisabonské smlouvy, Komise byla povinna přezkoumat návrh, který následně stáhla. Tento návrh (Monti II) byl oficiálně předán národním parlamentům dne 27. března 2012. Žlutá karta se spustí, když ekvivalent jedné třetiny národních parlamentů podá odůvodněná stanoviska. K dosažení žluté karty potřebovaly národní parlamenty nashromáždit 18 hlasů nejpozději do 22. května. Národní parlamenty dělat, to dopadá, mají k dispozici řadu nástrojů meziparlamentní koordinace, z nichž tři se ukázaly jako velmi účinné. Za prvé, i když je na každém Parlamentu, aby rozhodl, jak bude reagovat na návrh, jeden parlament může přijmout vůdčí roli tím, že jako první předá odůvodněné stanovisko a pak podporuje ostatní, aby tak učinily. V případě Monti II, plnil tuto úlohu dánský Folketing. Za druhé se pravidelně konají meziparlamentní setkání, které umožňují koordinaci mezi poslanci na face-to-face bázi. Opozice vůči Monti II se rozšířila na zasedání COSAC v dubnu tohoto roku. Za třetí, téměř všechny národní parlamenty mají své stálé zastoupení v Bruselu. Je zde možnost koordinovat sdílení informací v reálném čase o kontrole ve svých parlamentech. Tito zástupci jsou spolu v neustálém kontaktu, protože sdílejí úřady. Mezi dubnem a květnem, pět parlamentních komor, které jsou patřily mezi nejvíce aktivní - francouzský Sénat, švédský parlamentu, polský Sejm, Spojené království House of Commons a Lucemburský parlament - také předaly odůvodněné stanovisko. S Dánskem to přineslo celkem 9 hlasů. Navíc celá řada parlamentů, které zřídka nebo nikdy předaly odůvodněná stanoviska- parlamenty Finska, Portugalska, Lotyšska a Malty - podaly odůvodněné stanovisko v posledních dnech před termínem. Přestože všechny tyto parlamenty jsou jednokomorové - systém udělování „žluté karty“ zachází s členskými státy stejně, bez ohledu na velikost populace - teda každému počítal dva hlasy. Při sčítání hlasů činil počet 17 hlasů. Nakonec Výbor pro sociální věci belgické Chambre des Représentants zaslal odůvodněné stanovisko, čímž se celkový počet vyšplhal na 18, což byl potřebný počet pro udělení karty. A konečně holandská Tweede Kamer přijala odůvodněné stanovisko na plenárním zasedání a finální počet stanovisek se u stálil na počtu 19.

⁹¹ Reakce na návrh Komise na nařízení o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (Monti II)

Komise měla tři možnosti: zachovat, změnit nebo zrušit návrh Monti II. V září 2012 Komise oznámila své odstoupení.⁹²

V roce 2012 bylo zasláno celkem 663 stanovisek v rámci politického dialogu reagujících na 354 předložených návrhů Komise. Celkový počet stanovisek vzrostl oproti minulému roku pouze o 41, což představuje nárůst o 7%. V porovnání s předchozími dvěma lety, kdy došlo k nárůstu o 55 % v roce 2010 a 60 % v roce 2011, se jedná o opravdu znepokojivý výsledek. Jako již tradičně se k neaktivnějším parlamentům řadí portugalská Assembleia da República, která se svými 227 zaslanými stanovisky v rámci politického dialogu zaujímá kolem 30% všech stanovisek zaslaných v tomto roce. Aktivně se podílela také německá Bundesrat (59), italská Senato della Republica (96) a český Senát se 46 stanovisky. Pokles lze vysledovat např. u rumunského parlamentu, jehož zaslaných stanovisek klesl oproti roku 2011 ze 40 na 26, taktéž tomu bylo i u rumunského senátu (z 33 na 2). Mezi další komory zaznamenávající pokles se řadí italská Camera dei Deputati, bulharská dolní komora nebo dánský Folketing. Žádné stanovisko nezaslalo celkem 6 komor, u 7 komor došlo k zaslání přesně stejného počtu stanovisek, jako v roce předchozím.⁹³

V počtu odůvodněných stanovisek (celkem 70) došlo k mírnému navýšení zhruba o 7% oproti roku 2011. Nejvíce odůvodněných stanovisek podal švédský Riksdag (20) a francouzská senát (7). Naopak zde bylo mnoho komor (14) které nepodaly stanovisko žádné. Vzhledem u udělení „žluté“ karty byl největší počet OS vznesen k návrhu Monti II., jednalo se o celkem 12 OS. Zbylá odůvodněná stanoviska se týkala různorodých politických oblastí (př. COM (2012) 617⁹⁴, COM (2012) 576⁹⁵ nebo např. KOM (2011) 779⁹⁶). Parlamenty členských států se většinou řídí národními prioritami za použití různých kritérií a tak i koordinace mezi jednotlivými parlamenty zatím zaostává a stává se tak výzvou pro budoucí období.

Již v třetím sledovaném období dominovala stanoviskům spíše materiální rovina. To znamená, že parlamenty podávaly vyjádření zejména k podstatě resp. základu návrhů, v několika případech pak byla reflektována i rovina procedurální. *„Z předchozích let se opakovala také argumentace použití nevhodné právní formy (Riksdag 2012b; Vouli ton Antiproposon 2012a; Vouli ton Antiproposon 2012b; Vouli ton Antiproposon 2012c),*

⁹² COOPER, Ian. The story of the first ‘yellow card’ shows that national parliaments can act together to influence EU policy. In: *EUROPP: European Politics and Policy* [online]. Cambridge, 2015 [cit. 2016-10-23]. Dostupné z: < <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/04/23/the-story-of-the-first-yellow-card-shows-that-national-parliaments-can-act-together-to-influence-eu-policy/> >

⁹³ COM (2013) 565 v konečném znění a databáze IPEX

⁹⁴ Fond evropské pomoci nejchudším osobám

⁹⁵ Přístup ke genetickým zdrojům a spravedlivé a rovnocenné rozdělení přínosů plynoucích z jejich využívání v Unii

⁹⁶ Specifické požadavky na povinný audit subjektů veřejného zájmu

nevhodného právního základu (Riksdag 2012f; Sejm 2012b; Narodno Sabranie 2012a) a poukázání na konflikt návrhu s jinými právními úmluvami (Bundesrat DE 2012a; Bundesrat AT 2012a; Senato della Repubblica 2012a; Camera Deputatilor 2012a).⁹⁷

⁹⁷ Ph.D. KANIOK., PhDr. Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Masarykova Univerzita Brno, 2014.

6.5 Monitorovací období – rok 2013

Členský stát	Komora parlamentu	Počet stanovisek politického dialogu	Počet OS
Portugalsko	Assembleia da República	192	1
Česká republika	Senát	64	2
Česká republika	Poslanecká sněmovna	8	2
Německo	Bundesrat	40	3
Německo	Bundestag	0	0
Francie	Assemblée nationale	40	1
Francie	Sénat	8	4
Rumunsko	Camera Deputaţilor	38	2
Rumunsko	Senatul	26	3
Itálie	Senato della Repubblica	36	2
Itálie	Camera dei Deputati	6	0
Švédsko	Riksdag	24	9
Spojené království	House of Lords	18	3
Spojené království	House of Commons	5	5
Rakousko	Bundesrat	9	6
Rakousko	Nationalrat	2	0
Polsko	Senat	8	2
Polsko	Sejm	6	2
Malta	Kamra tad-Deputati	7	5
Nizozemsko	Eerste Kamer	10	3
Nizozemsko	Tweede Kamer	7	5
Litva	Seimas	6	6
Lucembursko	Chambre des Députés	5	2
Slovinsko	Državni zbor	5	1
Slovinsko	Državni svet	0	0
Dánsko	Folketing	4	1
Řecko	Vouli ton Ellinon	4	3
Belgie	Chambre des Représentants	3	1
Belgie	Sénat	1	1
Bulharsko	Narodno Sabranie	1	0
Kypr	Vouli ton Antiprosopon	1	1
Lotyšsko	Saeima	1	1
Slovensko	Národná Rada	1	0
Chorvatsko	Hrvatski sabor	0	0
Irsko	Houses of the Oireachtas (obě komory)	12	3
Estonsko	Riigikogu	2	1
Finsko	Eduskunta	2	1
Španělsko	Congreso de los Diputados a Senado (obě komory)	22	10
Maďarsko	Országgyűlés	2	1
Celkem		621	88

Tabulka č. 6 - autorka na základě dat z databáze IPEX a výroční zprávy Komise COM (2014) 506 v konečném znění

Taktéž v roce 2013 se vztahy mezi jednotlivými parlamenty a Komisí nadále vyvíjely, jak prostřednictvím politického dialogu s hlavním cílem zlepšit výměnu informací a sdílení postojů k jednotlivým návrhům, tak i kontrolou dodržování zásady subsidiarity. Rok 2013 se zapsal do historie také tím, že byla udělena v pořadí již druhá „žlutá karta“. Národní parlamenty rozporovaly návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.⁹⁸

Bližší ke druhé „žluté kartě“. Národní parlamenty z jedenácti členských států EU - Velká Británie, Česká republika, Kypr, Francie, Maďarsko, Irsko, Malta, Nizozemsko, Švédsko, Rumunsko a Slovinsko – si nyní stěžovaly, že plány na zřízení evropského Úřadu evropského prokurátora (EPPO) je v rozporu se zásadou subsidiarity. Tento návrh EPPO je součástí balíčku, který zahrnuje návrh KOM (2013) 535 nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro trestní justici spolupráci (Eurojust). Určitou slabostí v současném systému je skutečnost, že žlutá karta pouze nutí Komisi, aby zvážila, zda "zachovat, změnit nebo zrušit svůj návrh", což znamená, že v případě, že je Komise odhodlána návrh prosazovat, lze i bez ohledu na stanoviska. To je přesně to, co se stalo v i tomto případě. Komise tyto námitky jednotlivých národních parlamentů uzavřela s tím, že návrh je v souladu se zásadou subsidiarity a že není nutný odejmutí či změna tohoto návrhu.

Celkem bylo v tomto roce zasláno 621 stanovisek politického dialogu, což představuje pokles zhruba o 6% oproti roku 2012. Nejvíce aktivními komorami byla opět portugalská Assembleia da República (192) a český senát, jenž se se svými 64 zaslanými stanovisky zařadil na druhé místo. Následován byl pak německou Bundesrat a francouzskou Assemblée nationale (oboje 40), mezi aktivnější se dále také řadila Itálie, Rumunsko nebo Švédsko. Obecně lze vyčíst, že celkem 16 komor poslalo více stanovisek než v předchozím roce a 18 komor naopak bylo s méně zaslanými stanovisky. Témata, která v tomto roce převažovala, se týkala vnitřního trhu, spravedlnosti, ochrany spotřebitele nebo dopravy a mobility. Dále je důležité zmínit nerovnoměrné rozložení zasílání návrhů, kdy zhruba 80% stanovisek pochází od deseti nejaktivnějších komor.

Odůvodněných stanovisek bylo zasláno celkem 88 celkem k 36 návrhům Komise. V roce 2012 bylo zasláno o 18 stanovisek méně, což představuje nárůst zhruba 25 %. Z celkových 621 zaslaných stanovisek představovala OS 14% podíl. Největší počet OS vznesl švédský Riksdag (20) následovaný rakouskou Bundesrat a litevským Seima (oboje po 6 OS). Za nimi se pak s celkovými 5 zaslanými stanovisky zařadily druhé komory Nizozemska a

⁹⁸ COM (2013) 534

Spojeného království - Tweede Kamer a House of Commons, maltská Kamra tad-Deputati a obě španělské komory.⁹⁹

Mezi časté argumenty se v odůvodněných stanoviscích vedle věcné kritiky objevovala také reakce na možné důsledky v onom konkrétním státě při zavedení návrhu. Vytýkán byl i nevhodně zvolený právní nástroj nebo právní základ posuzovaného návrhu. Důležitý je i fakt, že ve srovnání s předchozími lety bylo v argumentaci méně vytýkáno porušení zásady proporcionality. Stejně jako tomu bylo doposud, převažovala materiální stránka, stránka procedurální byla však často zmiňována britskou dolní komorou, která na ni kladla velký důraz. Ani v toto období teda nijak nevybočovalo v nastaveném trendu rigidního pojetí kontroly zásady subsidiarity a naprostá většina návrhů tak byla opět zkoumána s výhradami proti svému obsahu.¹⁰⁰

⁹⁹ COM (2014) 506 v konečném znění a databáze IPEX

¹⁰⁰ Ph.D. KANIOK., PhDr. Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Masarykova Univerzita Brno, 2014.

6.6 Monitorovací období – rok 2014

Členský stát	Komora parlamentu	Počet stanovisek politického dialogu	Počet OS
Portugalsko	Assembleia da República	118	0
Česká republika	Senát	41	1
Česká republika	Poslanecká sněmovna	5	0
Německo	Bundesrat	24	0
Německo	Bundestag	2	0
Francie	Assemblée nationale	35	1
Francie	Sénat	6	2
Rumunsko	Camera Deputaților	30	0
Rumunsko	Senatul	3	0
Itálie	Senato della Repubblica	63	1
Itálie	Camera dei Deputati	15	0
Švédsko	Riksdag	10	1
Spojené království	House of Lords	21	0
Spojené království	House of Commons	12	3
Rakousko	Bundesrat	10	3
Rakousko	Nationalrat	4	1
Polsko	Senat	6	0
Polsko	Sejm	6	0
Malta	Kamra tad-Deputati	3	0
Nizozemsko	Eerste Kamer	6	0
Nizozemsko	Tweede Kamer	10	2
Litva	Seimas	5	1
Lucembursko	Chambre des Députés	3	1
Slovinsko	Državni zbor	2	0
Slovinsko	Državni svet	0	0
Dánsko	Folketing	3	1
Řecko	Vouli ton Ellinon	0	0
Belgie	Chambre des Représentants	1	0
Belgie	Sénat	0	0
Bulharsko	Narodno Sabranie	0	0
Kypr	Vouli ton Antiprosopon	1	0
Lotyšsko	Saeima	2	0
Slovensko	Národná Rada	1	0
Chorvatsko	Hrvatski sabor	4	1
Irsko	Houses of the Oireachtas (obě komory)	8	0
Estonsko	Riigikogu	0	0
Finsko	Eduskunta	0	0
Španělsko	Congreso de los Diputados a Senado (obě komory)	45	1
Maďarsko	Országgyűlés	1	0
Celkem		506	21

Tabulka č. 7 - autorka na základě dat z databáze IPEX a výroční zprávy Komise COM (2015) 316 v konečném znění

Rok 2014 se vyznačoval hned několika změnami. Jednak šlo o změny institucionální, jelikož se v květnu konaly volby do evropského parlamentu a ustanovena byla také nová Komise pod vedením Jena Clauda Junckera. Nová Komise hned na začátku svého funkčního období zdůraznila svůj záměr ještě více zintenzivnit spolupráci mezi Komisi a národními parlamenty prostřednictvím častějších návštěv komisařů v NP. Několik národních parlamentů také požadovalo důraznější diskuse o posílení jejich úlohy. Jednalo se např. o dánský Folketing, House of Lords či nizozemskou dolní komoru. Rok 2014 byl také prvním celým rokem, kdy se dialogu mohl účastnit i chorvatský parlament (Chorvatsko přistoupilo k EU 1. července 2013). V tomto roce nebyla vydána žádná „žlutá karta“.

V počtu zaslaných stanovisek v rámci politického dialogu došlo k zásadní změně. Ve všech předchozích monitorovaných letech docházelo ke zvyšování počtu zasílaných stanovisek. V roce 2014 však jejich počet klesl oproti roku 2013 o 115 stanovisek, což tvoří snížení zhruba o 19%. Celkem bylo zasláno 506 stanovisek a stejně jako v předchozím období vedlo přes 80% politického dialogu 10 nejaktivnějších komor. Nejvíce stanovisek zaslala již tradičně portugalská Assembleia da República (118), následovala italská Senato della Republica (64) a obě španělské komory (45). Aktivní komorou byl i český Senát (41), francouzská Assemblée nationale (35) a rumunská horní komora (35). Méně než 10 stanovisek zaslalo celkem 25 komor, z čehož 6 komor nezaslalo stanovisko žádné.

V roce 2014 vylo Komisi zaslání 21 odůvodněných stanovisek, což stejně jako u politického dialogu znamená snížení oproti minulému roku zhruba o 76 %. Celkově tvořila odůvodněná stanoviska 4% podíl ze všech stanovisek politického dialogu.¹⁰¹ Toto snížení lze spatřovat v kontextu snížení předkládaných návrhů Komise a ne to posuzovat jako nezáměr ze strany národních parlamentů o řešení otázky subsidiarity. Odůvodněné stanovisko podalo pouze 15 z celkových 41 komor. Nejvíce se účastnili House of Commons a rakouský Bundesrat (oba 3 OS), francouzský Sénat a německá Tweede Kamer (oba 2 OS). Zbýlé Komory podaly 1 nebo žádné odůvodněné stanovisko.¹⁰²

I přes poměrně malé množství vydaných OS lze spatřovat širokou škálu argumentace použité národními parlamenty. Často vytýkanou obsahovou stránku doplnila argumentace dopadu na národní stát, nevhodný právní základ či nadměrné použití delegovaných aktů. Procedurální aspekt argumentace bylo možné vypořádat pouze u dvou případů, tedy již tradičně převažovala materiální stránka kontroly. Již zavedený trend z předchozích období i nadále pokračuje a extenzivní výklad pojetí subsidiarity je při posuzování národními parlamenty patrný i nadále.¹⁰³

¹⁰¹ V porovnání v roce 2013 tvořila OS 14 % podíl

¹⁰² COM (2015) 316 v konečném znění a databáze IPEX

¹⁰³ Ph.D. KANIOK., PhDr. Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Masarykova Univerzita Brno, 2014.

6.7 Monitorovací období – rok 2015

Členský stát	Komora parlamentu	Počet stanovisek politického dialogu	Počet OS
Portugalsko	Assembleia da República	55	0
Česká republika	Senát	25	1
Česká republika	Poslanecká sněmovna	10	1
Německo	Bundesrat	20	0
Německo	Bundestag	2	0
Francie	Assemblée nationale	23	0
Francie	Sénat	8	0
Rumunsko	Camera Deputaților	47	1
Rumunsko	Senatul	14	0
Itálie	Senato della Repubblica	25	0
Itálie	Camera dei Deputati	7	0
Švédsko	Riksdag	10	1
Spojené království	House of Lords	22	0
Spojené království	House of Commons	8	0
Rakousko	Bundesrat	7	0
Rakousko	Nationalrat	0	1
Polsko	Senat	3	0
Polsko	Sejm	0	0
Malta	Kamra tad-Deputati	1	0
Nizozemsko	Eerste Kamer	2	0
Nizozemsko	Tweede Kamer	6	1
Litva	Seimas	4	0
Lucembursko	Chambre des Députés	2	0
Slovinsko	Državni zbor	0	0
Slovinsko	Državni svet	0	0
Dánsko	Folketing	2	1
Řecko	Vouli ton Ellinon	0	0
Belgie	Chambre des Représentants	2	0
Belgie	Sénat	0	0
Bulharsko	Narodno Sabranie	2	0
Kypr	Vouli ton Antiprosopon	4	0
Lotyšsko	Saeima	1	0
Slovensko	Národná Rada	7	1
Chorvatsko	Hrvatski sabor	5	0
Irsko	Houses of the Oireachtas (obě komory)	9	0
Estonsko	Riigikogu	0	0
Finsko	Eduskunta	1	0
Španělsko	Congreso de los Diputados a Senado (obě komory)	11	1
Maďarsko	Országgyűlés	5	1
Celkem		350	8

Tabulka č. 8 - autorka na základě dat z databáze IPEX a výroční zprávy Komise COM (2016) 471 v konečném znění

První úplný rok fungování Junckerovy Komise znamenal posun ve spolupráci národních parlamentů a Komise. Již při vytyčování cílů před ustanovením zdůraznil předseda Komise vztahy mezi parlamenty při prosazování zásady subsidiarity za prioritní, zasadit se chtěl také o přezkoumání interakce mezi jednotlivými instituty tak, aby se Unie přiblížila více občanům, jinými slovy, aby se stala ústředním faktorem demokratického procesu. V praxi se to projevilo výzvou Jeana-Clauda Junckera jednotlivým komisařům k osobnímu a konkrétnímu vysvětlení důležitých legislativních návrhů v parlamentech, či v oživení písemné komunikace mezi jednotlivými parlamenty a Komisí. Došlo tak změně ustálené praxe z předchozích let, když na písemná stanoviska odpovídal výhradně místopředseda za meziinstitucionální vztahy. Nyní má toto na starost místopředseda nebo komisař, odpovídající vždy za danou oblast politiky, které se dané stanovisko týká. Dalším zajímavým faktem je i to, že stále více komor se zaměřilo na vydávání stanovisek k nelegislativním návrhům, jako jsou např. zelené knihy.

V roce 2015 bylo zasláno celkem 350 stanovisek, což oproti předchozímu roku znamená pokles o 156 stanovisek (30%). Snížení počtu stanovisek (včetně odůvodněných stanovisek) bylo způsobeno zejména omezením počtu nových iniciativ ze strany Komise. V porovnání s předchozím rokem připadlo na 10 neaktivnějších komor 70% všech stanovisek, což představuje pokles o 10%. Nejvyšší počet stanovisek podala opět portugalská Assembleia da República (55), následovaná rumunskou Camera Deputaţilor (47). Více jak 20 stanovisek dále zaslali český Senát, německá Spolková rada, francouzská Assemblée nationale, italská Senato della Repubblica a britská sněmovna Lordů. Žádné stanovisko nepodalo pouze 7 komor. Mezi dokumenty, kterým byla parlamenty členských států věnována zvýšená pozornost (tzn. 10 a více zaslaných stanovisek) patřil např. Návrh nařízení, kterým se mění stávající právní předpisy, pokud jde o možnost členských států omezit nebo zakázat používání geneticky modifikovaných potravin a krmiv na svém území¹⁰⁴, Návrh směrnice Rady, kterou se mění stávající právní předpisy o povinné automatické výměně informací v oblasti daní¹⁰⁵ nebo Návrh nařízení o Evropském fondu pro strategické investice.¹⁰⁶

Počet odůvodněných stanovisek se týkal celkem 3 legislativních návrhů Komise a klesl v tomto roce na celkový počet 8. Jedná se pokles o 13 stanovisek, což činí o 62% méně než v roce předchozím. Z celkového počtu 350 stanovisek tak OS činila pouhá 2%. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se jedná o celkově nejnižší počet zaslaných OS. Všechny Komory zaslaly buď 1 nebo žádné OS. Po 1 OS zaslalo celkem 8 ze 41 komor. Jednalo se o obě komory českého parlamentu, rumunskou Camera Deputaţilor, švédský Riksdag,

¹⁰⁴ COM(2015) 177 final ze dne 22. dubna 2015

¹⁰⁵ COM(2015) 135 final ze dne 18. března 2015.

¹⁰⁶ COM(2015) 10 final ze dne 13. ledna 2015.

rakouskou národní radu, nizozemskou Tweede Kamer, dánský Folketing, slovenskou Národnou Radu, španělský parlament a maďarský Országgyűlés. Návrh, který obdržel největší počet OS (celkem 5) se týkal zřizování krizového relokačního mechanismu.¹⁰⁷

6.8 Získané údaje-shrnutí

Všechny získané údaje a výsledky grafu v rámci monitorovacího období let 2010 – 2015 jsou údaji nejobecnějšího charakteru. Výzkumná část představuje důležitost a využívání kontroly principu subsidiarity jakožto i další právní a jiné aspekty tohoto institutu v rámci Evropské unie. Prostřednictvím jednotlivých komor parlamentů je monitorován proces kontroly subsidiarity jak v rámci politického dialogu, tak i v rámci mechanismu tzv. včasného varování (odůvodněná stanoviska), jež jsou jednou ze součástí politického dialogu. Data byla získávána za 6 celých let od platnosti Lisabonské smlouvy, tj. od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2015 a to v rámci celkem 40 komor jednotlivých komor parlamentů členských států.¹⁰⁸

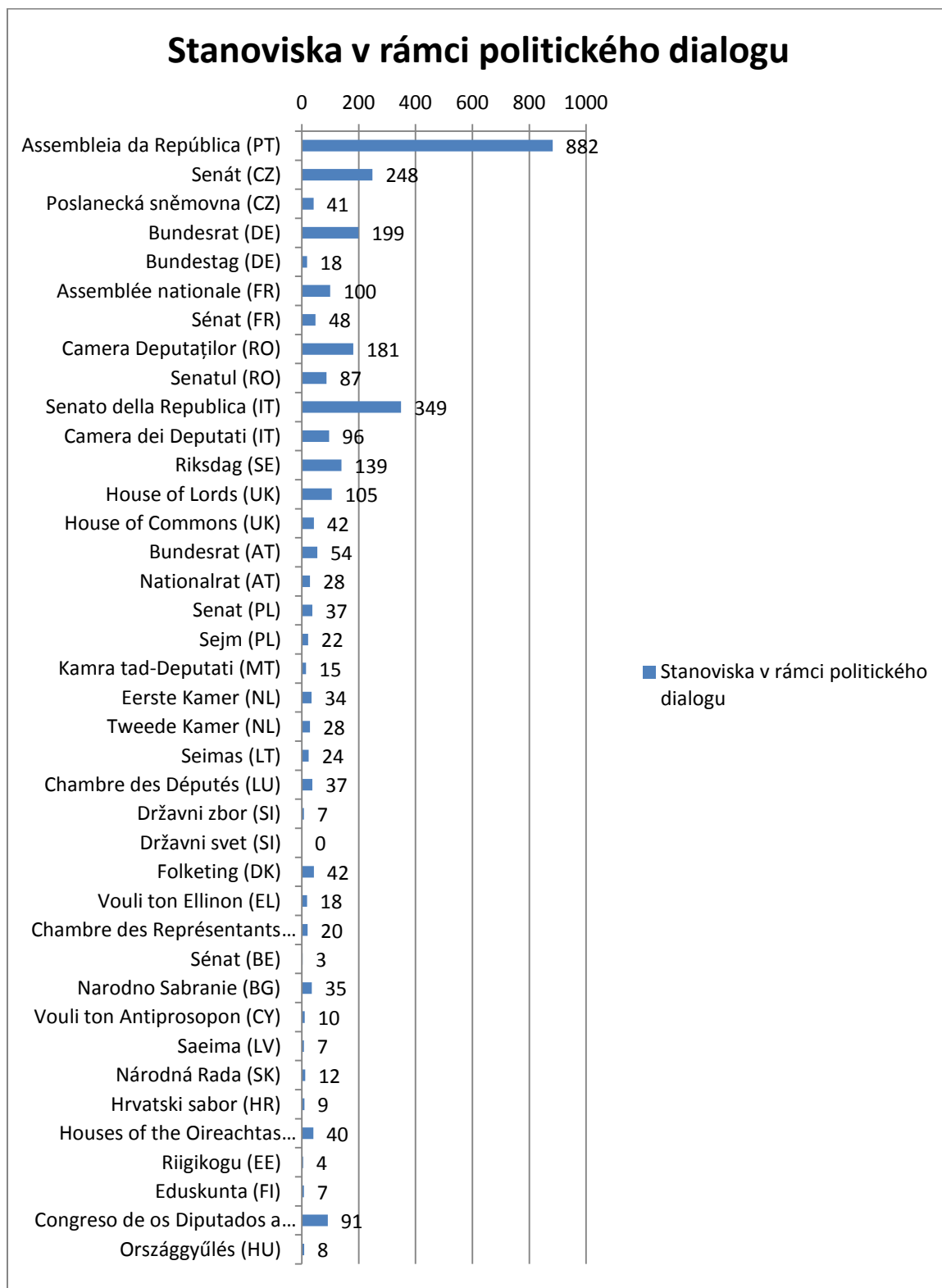
V grafu č. 1 můžeme vidět celkový počet stanovisek zaslaných národními parlamenty během sledovaných 6 let. Nejaktivnější komorou je jednoznačně portugalský parlament s celkovým počtem 882 zaslaných stanovisek. Následován je italským (349) a českým (248) Senátem. Více než 100 stanovisek také zaslala německá Bundesrat, rumunská dolní komora, švédský Rigsdag nebo britský House of Lords. Je třeba upozornit na velký rozdíl mezi jednotlivými komorami, kdy počet 3 nejaktivnějších komor (portugalská, italská a česká) tvoří více jak polovinu všech zaslaných stanovisek. Naopak zde můžeme vidět větší počet komor, které zaslaly méně než 10 stanovisek za celé období platnosti Lisabonské smlouvy. Žádné stanovisko nezaslal pouze slovinský Državní svet. V průměru tak bylo za celé sledované období zasláno 78 stanovisek v rámci politického dialogu.

Celkový počet odůvodněných stanovisek v rámci mechanismu včasného varování může vyčíst z grafu č. 2. Celkově bylo v letech 2010-2015 zasláno 287 odůvodněných stanovisek. Nejvíce OS zaslal švédský Rigsdag (45). Za ním pak nejaktivnějšími byly francouzský Senát a britský House of Lords (oba 17), finský a lucemburský parlament zaslaly oba po 16 stanoviscích. Zbytek komor zaslalo méně jak 15 stanovisek. Nejméně aktivními byly naopak chorvatský, slovenský a obě komory slovinského parlamentu. Zde je třeba vzít v úvahu pozdější vstup Chorvatska do EU. V průměru tak na jednu komoru připadá zhruba 7 odůvodněných stanovisek.

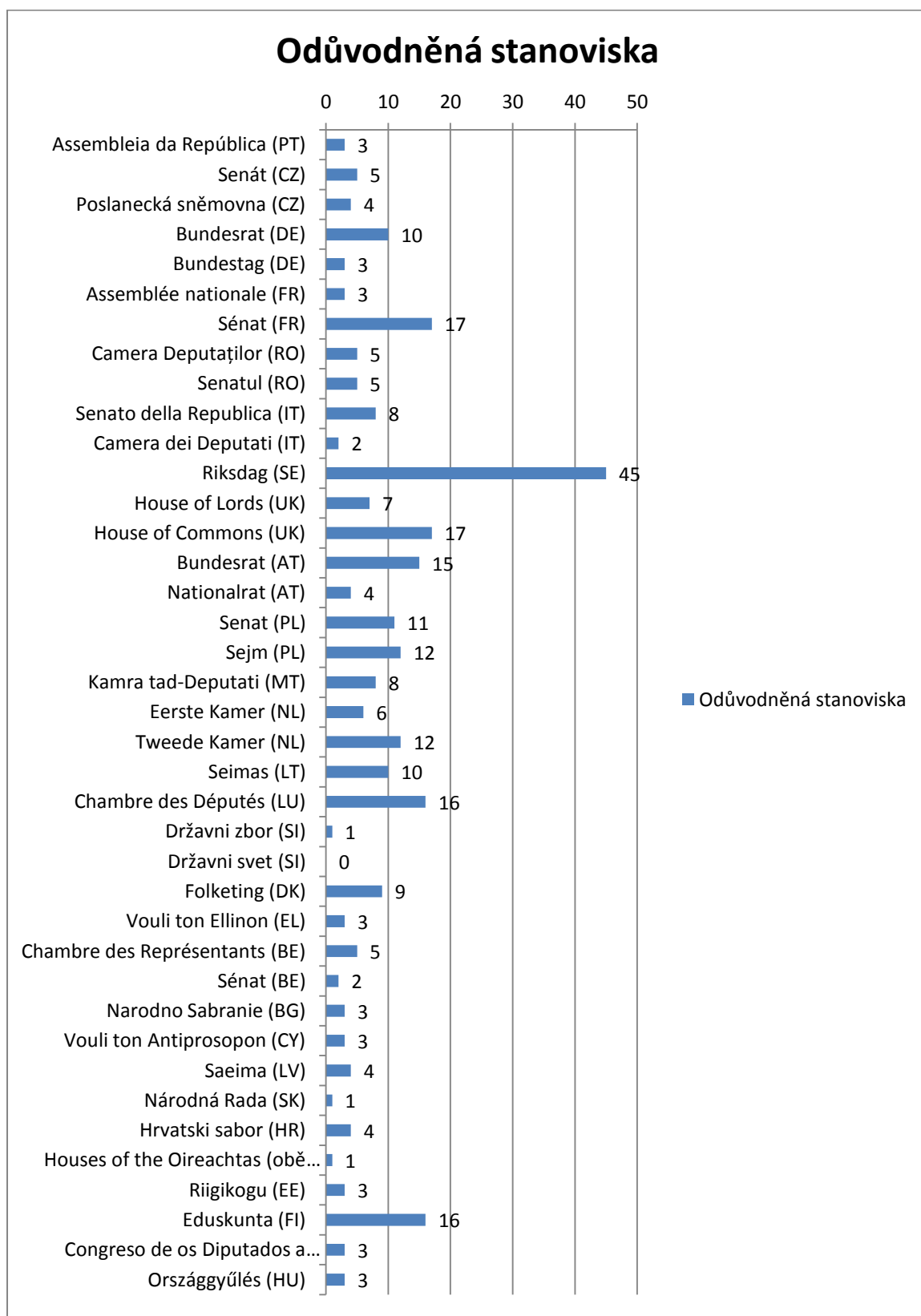
¹⁰⁷ COM (2015) 450 final ze dne 9. září 2015 – Návrh nařízení, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

¹⁰⁸ Španělsko a Irsko mají dvoukomorový parlament, stanoviska však podávají za obě komory dohromady.

Graf č. 1 - Celkový počet stanovisek v rámci politického dialogu jednotlivých parlamentních komor v letech 2010 – 2015

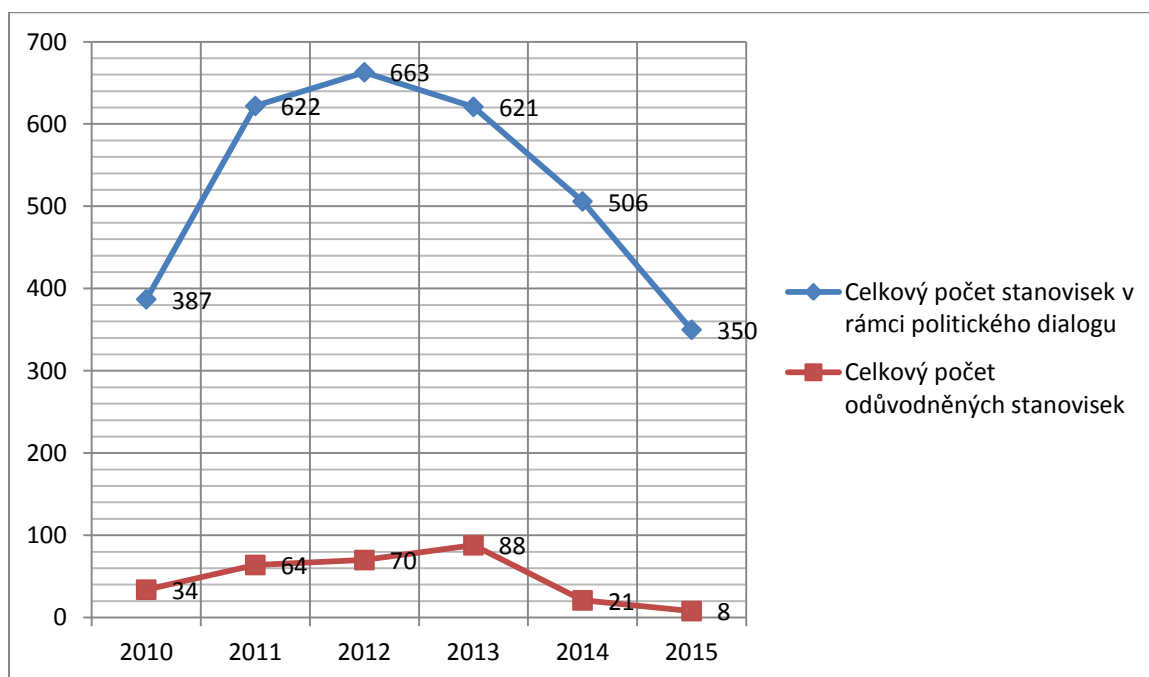


Graf č. 2 - Celkový počet odůvodněných stanovisek jednotlivých parlamentních komor v letech 2010 – 2015



V následujícím grafu (graf č. 3) je zachycen vývoj celkového počtu stanovisek během sledovaného období. Do roku 2012 můžeme zaznamenat vzrůstající tendenci v počtu zaslaných stanovisek, kdy v tomto roce dosáhla nejvyššího celkového počtu 663. Během následujících 3 let jejich počet postupně klesal. Rok 2015 znamenal celkově rok s nejmenším počtem zaslaných stanovisek. Oproti roku 2012 lze zaznamenat pokles zhruba o 47 % v rámci politického dialogu a o 91% v rámci mechanismu včasného varování. Jak již bylo uvedeno výše, snížení počtu stanovisek (včetně odůvodněných stanovisek) bylo způsobeno zejména omezením počtu nových iniciativ ze strany Komise. Taktéž rok 2014 představoval nižší počet předložených stanovisek Komisí, částečně to bylo způsobeno jejím končícím funkčním obdobím, nelze to však považovat jako nezájem národních parlamentů o kontrolu evropské politiky.

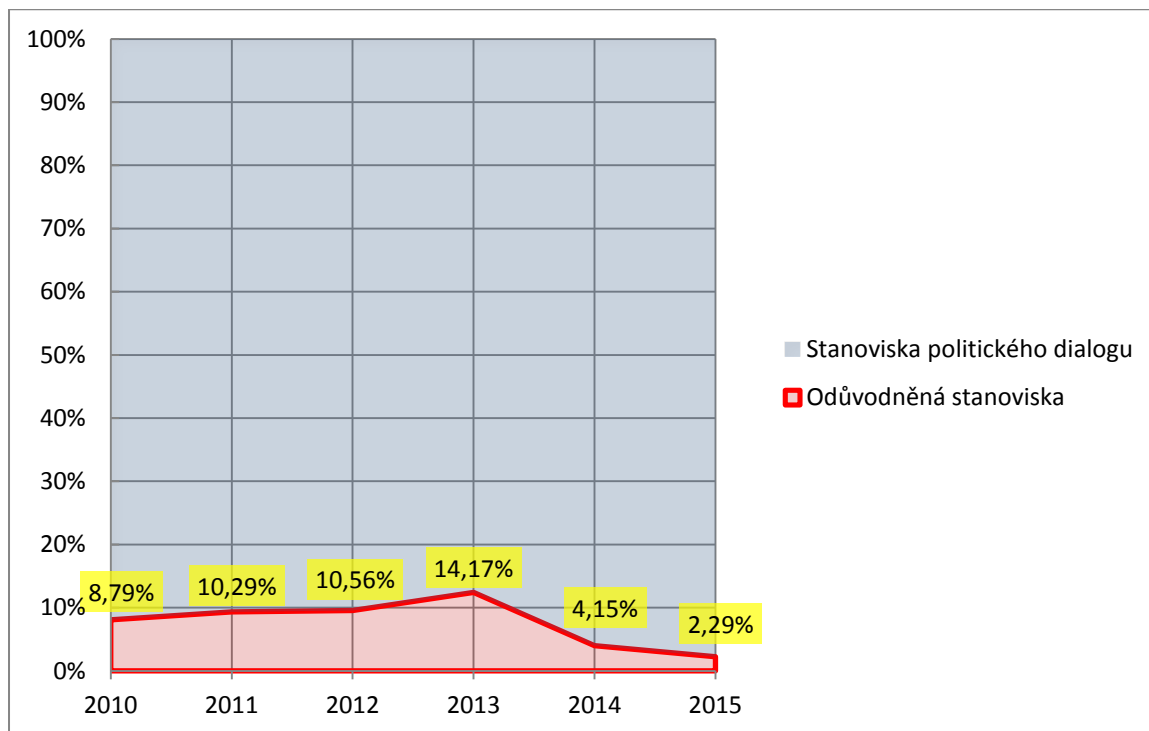
Graf č. 3 - Vývoj celkového počtu stanovisek v rámci politického dialogu a odůvodněných stanovisek v celé EU v letech 2010 – 2015



V rámci politického dialogu podávají jednotlivé komory národních parlamentů i odůvodněná stanoviska. Ty pak umožňují státům za splnění určitých podmínek použít tzv. mechanismus „žluté a oranžové“ karty (více viz kapitola 5.1.1.). Graf č. 4 znázorňuje podíl počtu odůvodněných stanovisek na celkovém počtu stanovisek politického dialogu v letech 2010 – 2015. Největší podíl, sice 14,17 % zaznamenal rok 2013, nejméně pak rok 2015 s 2,29 %. V období let 2010 – 2012 se podíl počtu OS pohyboval přibližně na stejné úrovni. Jasně viditelný rozdíl pak představuje rok 2014, kdy došlo k poklesu zhruba o 10% a v roce 2015 zhruba o 12% oproti roku 2013. Cílem práce však není zkoumání

jednotlivých proměnných, jež mají vliv na nižším počtu OS, neboť i rozsahem je tato problematika tématem pro vlastní studii.

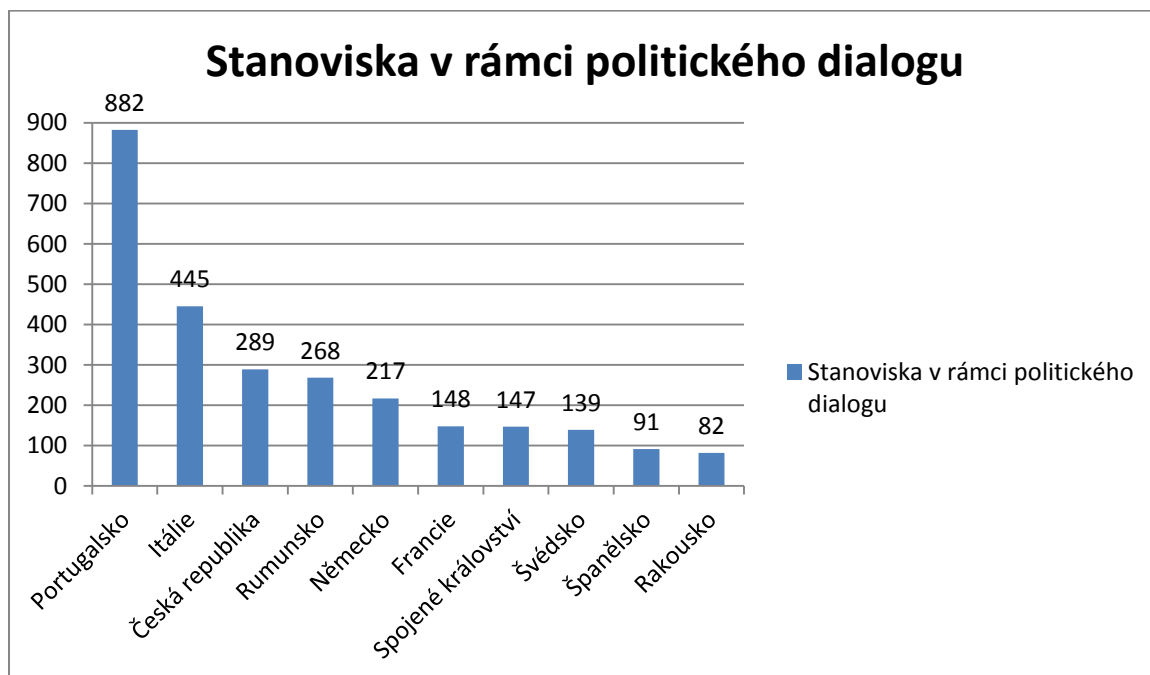
Graf č. 4 - Podíl počtu odůvodněných stanovisek na celkovém počtu stanovisek politického dialogu v celé EU v letech 2010 – 2015



Poslední dva grafy (graf č. 5 a č. 6) znázorňují vždy 10 nejaktivnějších států dle celkového počtu stanovisek v rámci politického dialogu a dle celkového počtu odůvodněných stanovisek v letech 2010 – 2015. Jasně nejaktivnějším státem, co se politického dialogu týče, je Portugalsko. To zaslalo celkem 882 stanovisek, což je o polovinu více než druhý nejaktivnější stát, kterým je Itálie se 445 stanovisky. Česká republika se umístila na třetím místě a v rámci zemí V4 je tak nejvíce aktivní zemí. Následována je Rumunskem a Německem s více než 200 zaslanými stanovisky.

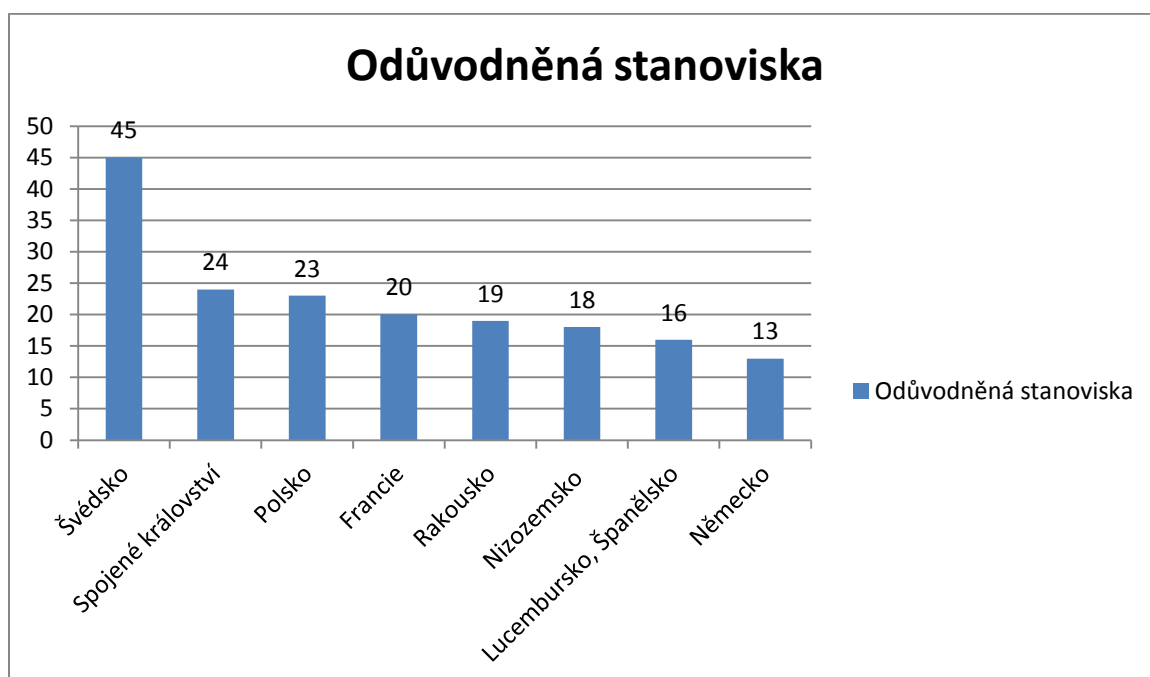
Spojené království a Švédsko zaslaly více než 100 stanovisek. Na posledním místě se v první desítce umístilo Rakousko s 82 stanovisky. Před ním už jen Španělsko zaslalo pouze o 9 stanovisek více. Celkový rozdíl první desítky nejvíce aktivních států tak činí 800 stanovisek mezi nejaktivnějším Portugalskem a posledním Rakouskem.

Graf č. 5 - 10 nejvíce aktivních států v EU dle celkového počtu stanovisek v rámci politického dialogu v letech 2010 – 2015



V rámci zasílaných odůvodněných stanovisek (graf č. 6) se na první místo zařadilo Švédsko s celkem 45 OS. Více jak 20 stanovisek pak bylo zasláno komorami Spojeného království, Polsko a Francie. Mezi 15 až 20 stanovisky zaslalo Nizozemsko, Lucembursko a Španělsko (shodně 16). Německo zaslalo 13 OS a uzavírá tak první desítku států s největším počtem zaslaných OS.

Graf č. 6 - 10 nejvíce aktivních států v EU dle celkového počtu odůvodněných stanovisek v letech 2010 – 2015



6.9 Právní a jiné problémy

Nejprve vyvstává otázka, zda zmiňovaný mechanismus kontroly dodržování zásady subsidiarity osvědčil, jinak řečeno zda byla posílena pozice vnitrostátních parlamentů. Možnost podávání odůvodněných stanovisek a případné udělení karet sice reflektuje výtky a nesouhlas jednotlivých národních parlamentů k návrhům, na druhou stranu však nijak nezastaví Komisi k vydání onoho konkrétního aktu. To dokazují oba již výše zmíněné případy, kdy přestože bylo dosaženo dostatečného počtu odůvodněných stanovisek k udělení „žluté“ karty, Komise i nadále postupovala dle svého původního plánu. Komise má sice povinnost vzít tyto námitky v potaz a může návrh změnit či stáhnout, může ho ale také zachovat a zatím tak i činila. Evropská Komise tedy ani v jednom z případů nedošla k závěru, že by byla porušena zásada subsidiarity a rozhodla se návrhy zachovat, za což si vysloužila kritiku ze strany národních parlamentů.¹⁰⁹ Lze tedy konstatovat, že dopad na rozhodování v evropských záležitostech je spíše menší, nicméně není vyloučeno, že se situace do budoucna změní.

Pokud zůstaneme ještě u jednotlivých parlamentů resp. jejich komor, problémem se jeví také neschopnost některých parlamentů projednat návrh v zákonné osmitýdenní lhůtě. Příkladem tohoto je např. polský Sejm, ale i další komory, které během kontroly návrhů shledaly rozpor se zásadou subsidiarity. Nejenže tedy nemohlo v některých případech dojít ke spuštění mechanismu včasného varování, ale došlo také k situaci, kdy určité jednotlivé komory návrh vůbec neprojednávaly. Přetrvávajícím problémem také zůstává rigidita jednacích řádů sněmoven, kde v určitých případech nejsou komory připraveny z procesních důvodů na vydání stanoviska.¹¹⁰

Co se týče samotné podoby odůvodněného stanoviska, neexistuje žádná jednotná podoba, která by byla vyžadována, a to ani mezi jednotlivými komorami parlamentu stejného členského státu. To může způsobit problémy v praktickém a účinném fungování kontroly. Překážkou by mohla být také chápán samotný význam OS. To má vyjadřovat nesouhlas s komorou parlamentu s dodržováním zásady subsidiarity. Jsou však případy (př. Německý Bundesrat) které ukazují, že pojmenování „odůvodněné stanovisko“ bylo vydáno i

¹⁰⁹ BROJÁČ, Jan. Instituce EU: Využívání principu subsidiarity národními parlamenty. In: *Evropské hodnoty: Chráníme svobodu* [online]. 2016 [cit. 2016-11-03]. Dostupné z: <<http://www.evropskehodnoty.cz/vyzkum/vyuzivani-principu-subsidiarity-narodnimi-parlamenty/>>

¹¹⁰ ŠUBRTOVÁ, Bc. et Bc. Klára. *Předběžná kontrola legislativního procesu optikou národních parlamentů členských zemí Evropské unie*. Brno, 2011. Magisterská práce. Masarykova univerzita - fakulta sociálních studií. Vedoucí práce PhDr. Petr Kaniok, Ph.D.

k dokumentům, kde rozpor se subsidiaritou shledán nebyl. Jinak řečeno návrh obsahoval vyjádření, že rozpor se subsidiaritou shledán nebyl.¹¹¹

Dalším problémem je také zmiňované chápání subsidiarity a její praktická aplikace. Jak uvádí Kaniok¹¹² ve své studii, je třeba poukázat zejména na rigidní a flexibilní chápání subsidiarity. Rigidní chápání vymezuje striktně dikcí primárního práva a měla by být zaměřena pouze na posouzení toho, zda jednotlivé členské státy nemohou výsledku dosáhnout jinak než za pomoci EU. Druhý přístup (flexibilní chápání) pojímá subsidiaritu v politickém rozměru. Různě pak aplikují tento princip i jednotlivé komory národních parlamentů. „Zatímco obě komory britského parlamentu se opakovaně hlásí k jeho striktní a úzké definici primárním právem, například aktéři německého parlamentarismu chápou subsidiaritu tak, že definuje vztah mezi institucemi EU a členskými státy, jako ústavní nástroj zajišťující demokracii v EU, případně že zajišťuje, aby kompetence spolkových zemí, jež jsou garantovány německým Základním zákonem, nebyly zcizeny EU.“¹¹³ Pozorovatelné důsledky materiální stránky rigidního pojetí subsidiarity se v podobě odůvodněného stanoviska projevují zejména ve větší schopnosti států dosáhnout lepšího výsledku ne samotná EU a zároveň poukázání na alternativní způsoby dosažení výsledku. Po procedurální stránce je EU pod kritikou nedostatečného zdůvodnění návrhu. Sledované období 2010 -2015 se tedy neslo v duchu rigidního pojetí subsidiarity, v méně případech pak byla reflektována rovina procedurální. Národní parlamenty se totiž ve velké míře věnovaly prvkům, které však nevyjadřují zdůvodnění porušení zásady subsidiarity.

Existuje mnoho rozdílů ve způsobu, jakým národní parlamenty organizují kontrolu dokumentů a rozhodnutí EU v souladu se svým vnitrostátním ústavním a právním řádem. Existují různé možnosti, pokud jde o mechanismy probírání dokumentů, zapojení odvětvových výborů, četnost setkání výboru pro evropské záležitosti (EAC) a účast poslanců a občanské společnosti. Zásadní otázka, která je základem pro různé smlouvy a procesní inovace je to, jak členové parlamentu (MPS) v členských státech budou reagovat na nové příležitosti. Raunio¹¹⁴ poukazuje na to, že poslanci mají plné ruce práce i bez zapojení do dění v EU. Jejich hlavní obavy jsou znovuzvolení a vliv přímé politiky, podrobnější kontrola evropských návrhů nemusí být pro ně příliš atraktivní.

¹¹¹ COOPER, Ian. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*. 2006, (44): 281-304.

¹¹² Ph.D. KANIOK., PhDr. Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Masarykova Univerzita Brno, 2014.

¹¹³ CYGAN, Adam. National parliaments within the EU polity—no longer losers but hardly victorious. *ERA Forum*. 2012, 12(4), 533.

¹¹⁴ O'Brennan, J. and Raunio, T. (2007) 'Introduction: Deparliamentarization through European Integration? '. In: O'Brennan, J. and Raunio, T. (eds.) *National Parliaments within the Enlarged European Union: from 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Routledge: Abingdon.

Závěr

Role národních parlamentů v záležitostech EU se stala důležitým tématem nesčetných debat týkajících demokratické legitimacy při rozhodování v evropských záležitostech. Posílení parlamentní kontroly a právo účasti na národní i evropské úrovni je často vnímána jako účinné opatření k řešení tzv. "demokratického deficitu". Je bezesporu zřejmé, že od počátku evropské integrace úloha národních parlamentů při řešení evropských záležitostí postupně narůstala a parlamenty vcelku uvítaly nové možnosti, které jim právě LS přinesla. Značná část diskuse o ustanoveních týkajících se vnitrostátních parlamentů v rámci Lisabonské smlouvy se týkala potenciálu pro zvýšení politizace a parlamentarizace politiky EU. Nicméně více bezprostřední změnu bylo možno očekávat na vnitrostátní úrovni, neboť národní parlamenty se přizpůsobily k tomu, aby efektivně využily těchto nových pravomocí. Značná část diskuse o Lisabonské smlouvě byla o jejím potenciálu zvýšit politizaci a parlamentarizaci politiky EU a to zejména v návaznosti na rozšíření pravomocí Evropského parlamentu a o zavedení prvků participativní demokracie prostřednictvím iniciativy evropských občanů. Ve stejném duchu přiblížení Evropy občanům byla role národních parlamentů v rozhodovacím procesu EU také posílena: ty získaly nové pravomoci, aby přezkoumaly návrhy legislativních aktů v návaznosti na dřívější ustanovení zavedené Maastrichtskou a Amsterodamskou smlouvou, stejně jako na podnět Barrosovy iniciativy, která následovala po neúspěchu při ratifikaci ústavní smlouvy.¹¹⁵

Práce si v první řadě klade za cíl poskytnout ucelený přehled o činnosti národních parlamentů, a to jak před přijetím Lisabonské smlouvy, tak i po jejím vstupu v platnost. První polovina teoretické části práce mapuje úlohu národních parlamentů od počátku integrace, tedy od Maastrichtské smlouvy až po Barrosovu iniciativu, zavedenou v roce 2006. Tento historický exkurz představuje důležité vodítko pro následující části práce, jelikož přispívá k celkové představě a vývoji postavení, kterého postupem času národní parlamenty dosáhly. Ještě před samotnou a stěžejní kapitolou přínosů Lisabonské smlouvy práce identifikuje jádro potřeby spolupráce, následně jsou pak rozebrány její doposud dosažené výsledky. Nejen totiž ke snížení demokratického deficitu je meziparlamentní spolupráce potřeba. Dále je úzce spojena s kontrolními pravomocemi Evropské unie a vyrovnání sil mezi exekutivou a legislativou na evropské i národní úrovni. Dalším přínosem je pak vytvoření víceúrovňových kontaktů či odhalování a předcházení problému spojených s přijímáním a implementací legislativních návrhů.

¹¹⁵ Duina, F. – Oliver, M.: *National parliaments in the EU: Are there any benefits to integration*, [cit. 2016-08-01]. Dostupný z < <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/duinaOliver.pdf> >.

Hlavní teoretickou částí je kapitola 6, která se věnuje dopadům přijetí Lisabonské smlouvy na vnitrostátní parlamenty včetně konkrétní podoby těchto pravomocí.

Výzkumná část je zaměřena na nejdůležitější novinku zavedenou LS pro národní parlamenty, a to sice předběžnou kontrolu legislativního procesu. Předem bych chtěla říci, že výzkumů na dopady, které přineslo přijetí LS by se dalo udělat mnoho, vzhledem k omezenému rozsahu práce jsem se rozhodla výzkum zaměřit právě na jednu z nejvýznamnějších změn, co se týče posílení úlohy národních parlamentů.

Jak konkrétně je tato kontrola využívána a také její četnost v rámci jednotlivých vnitrostátních parlamentů lze vyčíst ze získaných údajů během jednotlivých monitorovaných let. Vzhledem k úsilí národních parlamentů k získání větších evropských pravomocí můžeme tedy konstatovat, že je kontrola subsidiarity využívána ve velké míře. Četnost, jakou jednotlivé komory národních parlamentů zasílají stanoviska v rámci politického dialogu i jednotlivá odůvodněná stanoviska, jasně ukazuje, že tento systém kontroly považují za přínos co se jejich postavení a také podílu na tvorbě evropských záležitostí týče a také to, že si tento systém osvojily. Tento jev lze tedy pokládat za pozitivní přínos, ať už z pohledu větší legitimacy evropských institucí, tak v souvislosti s otázkou větší demokratické kontroly.

Poslední výzkumná otázka řešila problém větší demokratické kontroly. Posílení role národních parlamentů byl už od Laekenu viděn jako jeden ze způsobů řešení problému týkající se demokratické legitimacy EU a reformy obsažené v Lisabonské smlouvě poskytly řadu opatření k dosažení tohoto cíle. Lisabonská smlouva se snaží podporovat národní parlamenty při zapojení do formulování politiky EU, zejména prostřednictvím mechanismu včasného varování. Nelze vyloučit, že LS zavedla určité demokratické prvky, otázkou zůstává, zda jsou skutečně účinné.

Demokratická legitimace probíhá v EU ve dvou liniích, kde první je Evropský parlament a druhou členské státy prostřednictvím svých parlamentů. V rámci meziparlamentní spolupráce a jejich dosažených výsledků (ať už hovoříme o síti COSAC a jiných fórech) byl naplněn cíl posílení demokratické kontroly, a to z pohledu podpory výměny informací postupů mezi vnitrostátními parlamenty v Evropském parlamentu a podpora spolupráce s parlamenty z třetích zemí. A v rámci legislativního procesu také v případech obdržení informací přímo od orgánů EU, právo vznášet námitky proti aktům EU z hlediska subsidiarity a právo účasti. Z formálního hlediska tedy bylo učiněno mnoho pozitivních kroků k posílení demokratické kontroly. V praxi však výkon parlamentních pravomocí v záležitostech EU, zejména v oblasti monitorování zásady subsidiarity a proporcionality se toto již tak efektivně neprojevuje. To dokazuje již několikrát zmíněný fakt, kdy Komise neakceptovala stanoviska NP při udělení žluté karty, ale také nemožnost NP podílet na konkrétní podobě legislativního

aktu. Příslušný akt je poskytnut národním parlamentům až v pozdní fázi procesu. Většina domácích zákonodárců se již potýká s vlastní aktuální pracovní vytižeností, řada komor má navíc problém návrh projednat v zákonné 8 týdenní lhůtě. Většina národních parlamentů bude proto muset zavést zásadní organizační změny, aby bylo možné kontrolovat účinněji legislativu EU. Částečným zapojením národních parlamentů do legislativního procesu došlo tedy jen částečně k vyvážení získaných pravomocí unijních institucí v rámci nově zavedených passarel.

Jinak řečeno, z formálního hlediska nově zřízený parlamentní systém kontroly subsidiarity splňuje požadavek legitimacy v celém procesu tvorby politik. Pomocí kontroly národních parlamentů kolektivně provádí kontrolní, poradní a reprezentativní funkce, která spojuje evropské a domácí občanské řády. Vzhledem k určitým problémům však není efektivita kontroly příliš vysoká. Nově získané pravomoci se v praxi při kontrole legislativy příliš neprojeví, přesto je třeba připomenout reálnost dosažení potřebného počtu hlasů při udělování karet. Pohled na danou věc je nyní tedy spíše skeptický, není však vyloučeno, že se budoucí vývoj bude k vyšší efektivitě směřovat.

Zdroje

Primární zdroje

- 1) Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, Amsterdam 2. října 1997, Úř. věst. C 340, 10/11/1997.
- 2) Annual Reports 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 on relations between the European Commission and the national parliaments [cit. 2016-08-03]. Dostupné z http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm
- 3) COSAC. *Cosac.eu* [online]. [cit. 2016-08-05]. Dostupné z: <http://www.cosac.eu/>
- 4) IPEX, databáze, veškeré informace a zdroje použity v práci: List of proposals subject to subsidiarity check. [cit. 2016-08-02]. Dostupné z <http://www.ipex.eu/ipex/>.
- 5) Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, Úř. věst. C 306, 13/12/2007
- 6) Smlouva o Evropské unii, Úř. věst. C 191, 29/07/1992.
- 7) Smlouva o fungování Evropské unie, Úř. věst. C 83, 30/03/2010.
- 8) Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii., Úř. věst. C 306/148, 17/12/2007
- 9) Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- 10) Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Sekundární zdroje

- 1) BERG-SCHLOSSER, Dirk a Theo STAMMEN. *Úvod do politické vědy*. Vyd. 1. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, 2000, xi, 372 s.
- 2) BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. 547 s.
- 3) BOHÁČKOVÁ, Ivana, Luboš SMUTKA a Petra LANDOVÁ. *Evropská integrace*. Vyd. 1. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2013. 204 s.
- 4) DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 174 s.
- 5) FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. 743 s.
- 6) GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010. 44 s.

- 7) HODÁS, Milan. Národní Parlament a Lisabonská smlouva. In ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. 123-138 s.
- 8) KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011. 218 s.
- 9) KIIVER, Philipp. *The National Parliaments In the European Union: A Critical View on EU Constitution Building*. Kluwer Law International, 2006. 323s.
- 10) MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, 2001, 521s.
- 11) PAPIER, Hans-Jürgen. *Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva*. Praha: Občanský institut, 2008. 15 s.
- 12) PÍTROVÁ, Lenka et al. *Když se řekne Lisabonská smlouva...Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Vyd. 1. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. 156 s. Dostupné též na <<http://www.euroskop.cz>>.
- 13) PÍTROVÁ, Lenka. *Lisabonská smlouva: co nového by měla přinést?: Parlament a EU*. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2008. 111 s.
- 14) PÍTROVÁ, L., COXOVÁ, M. *Parlamentní kontrola agendy EU v poslanecké sněmovně Parlamentu ČR*. Praha. 2005. s. 46.
- 15) RAUNIO, Tapio. *The European perspective : transnational party groups in the 1989-1994 European Parliament*. Aldershot : Ashgate, c1997. xiii, 212 s.
- 16) SCHRÖTTER, Hans Jörg. *Aktuální slovník Evropské unie: politika, hospodářství, dějiny a kultura*. 1. vyd. Praha: Brána, 2003. 215 s.
- 17) SILVERMAN, David. *Doing qualitative research*. 4th ed. Los Angeles, Calif. ; London : SAGE, c2013. xvii, 470 s.
- 18) SILVERMAN, David. *Interpreting qualitative data : methods for analysing talk, text and interaction*. 2nd ed. London ; Thousand Oaks ; New Delhi : Sage Publications, 2001. 325 s.
- 19) SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka a spol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. 1299 s.
- 20) SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. s. 477.
- 21) TLAMYCHA, Jan. *Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU*. In: *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007. s. 150.
- 22) ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha a.s., 2007. s. 310.

- 23) ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 284.
- 24) SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha, 2010. s. 304.
- 25) ŠUBRTOVÁ, Bc. et Bc. Klára. *Předběžná kontrola legislativního procesu optikou národních parlamentů členských zemí Evropské unie*. Brno, 2011. Magisterská práce. Masarykova univerzita - fakulta sociálních studií.
- 26) ŠLOSARČÍK, Ivo a Zuzana KASÁKOVÁ. *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2013. 248 s.
- 27) ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde Praha, 2007. 239 s.

Odborné články

- 1) ANDRONACHE, Gabriel. The Principle of Subsidiarity: The Legal Basis for the Participation of National Parliaments at the Union's Legislative Activity. *International Conference : CKS - Challenges of the Knowledge Society*. 2012, : 1101-1113. ISSN 92000825.
- 2) COCOȘATU, Mădălina. Principles of Subsidiarity and Proportionality at European Union Level, as Expression of National Interests. *Acta Universitatis Danubius: Juridica*. 2012, (8): 30-41.
- 3) COOPER, Ian. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*. 2006, (44): 281-304.
- 4) CYGAN, Adam. National Parliaments within the EU Polity-no Longer Losers but Hardly Victorious. *ERA Forum*. 2011, (12): 517-533.
- 5) DAUKŠIENĖ, Inga a Sigita MATIJOŠAITYTĖ. The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon. *Jurisprudence*, 2012, 31–47.
- 6) DE RUITER, Rik. Under the radar?: National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2013, (7): 1196-1212.
- 7) Duina, Francesco and Oliver, Michael J. „National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?“. *European Law Journal*. 2005 (2), 173– 195.
- 8) HEINEN, Nicolaus a Max LYSSEWSKI. *Referees or spectators?: National Parliaments and subsidiarity in the VIIIth European Parliament* [online]. 2014,1-11 s. [cit. 2015-08-10].
- 9) JANČIĆ, Davor. The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. *Common Market Law Review*. 2015 (4): 939-975.
- 10) JANS, Theo A Sonia Piedrafita The Role of National Parliaments in European Decision-

Making. *EIPAScope*. 2009, (1): 19-26.

11) MANOLE, Georgiana-Claudia a Dorin-Mircea DOBRA. The COSAC Procedure and National Parliaments in the Framework of the European Parliament Procedures. *Online Journal Modelling the New Europ*. 2014, (12) : 110-121.

12) NEUNREITHER, Karlheinz. The European Parliament and National Parliaments: Conflict or cooperation? *Journal of Legislative Studies*. 2005, (11): 466-489.

13) PASKALEV, Vesco. Network for a European Democracy: Are the National Parliaments up to the Job?. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. 2011, (7): 43-67.

14) PÍTROVÁ, Lenka a kol. Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii. *Právník* č. 10/2002, s. 1013-1070.

15) RAUNIO, Tapio. National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research. *Journal of Legislative Studies*. 2009, (15): 317-334.

16) SCHOUT, Adriaan, Judith HOEVENAARS a MARINUS WIERSMA. *Obstacles to a strengthened role for national parliaments in the European Union*. 2014.

17) ZEMAN, J. Michal Petřík: *Evropa ve slepé uličce: Lisabonská smlouva a politická unifikace*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2008, ročník XVI, č. 4, s. 389-391

Internetové zdroje

1) Bausili Vergés, A.: *Rethinking the methods of dividing and exercising powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments*, [cit. 2016-08-01]. Dostupné z: <http://idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/subsid_workingpapers/3_verges_subsidarity.pdf>.

2) Břicháček, T.: *Princip subsidiarity 15 let od podpisu Maastrichtské smlouvy*, *Revue politika*, [cit. 2015-08-01]. Dostupné z : <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/228/princip-subsidiarity-15-let-odpodpisu-maastrichtske-smlouvy>>.

3) Commission Work Programme, [cit. 2016-08-01]. Dostupný z: <http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2011_annex_en.pdf>.

4) ČAKRT, František. *Národní parlamenty si už společný test subsidiarity vyzkoušely* Euractiv.cz [online]. [cit. 2016-08-02]. Dostupné z: <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/clanek/frantisek-cakrt-narodni-parlamenty-si-uz-spolecny-test-subsidiarity-vyzkousely-007149>>

5) Duina, F. – Oliver, M.: *National parliaments in the EU: Are there any benefits to integration*, [cit. 2016-08-01]. Dostupný z <<http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/duinaOliver.pdf>>.

- 6) *Debate on the role of National Parliaments in the EU under the Lisbon Treaty*, [cit. 2015-08-01]. Dostupný z : <
http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/stan_debaty_en.pdf >.
- 7) *European Parliament Relations with National Parliaments: Joint Parliamentary Meetings*. Europa.eu [online]. [cit. 2016-08-02]. Dostupné z:
<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/10>
- 8) *European Parliament Relations with National Parliaments*. Europa.eu [online]. [cit. 2015-08-02]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1>>
- 9) Informační centrum vlády ČR, *Lisabonská smlouva*, [cit. 2016-08-01]. Dostupný z
 <<http://icv.vlada.cz/cz/pro-skoly/materialy/eu/lisabonska-smlouva-75250/>>.
- 10) Jacobs, F: *Evolving relations between the European Parliament and the national parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty*, [cit. 2016-08-01]. Dostupný z
 <http://euce.org/eusa/2011/papers/7k_jacobs.pdf>.
- 11) Kaczynski, P.: *Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, [cit. 2016-08-01]. Dostupný z
 <<http://www.ceps.eu/publications/paper-tigers-or-sleeping-beauties-national-parliaments-post-lisbon-european-political>>.
- 12) Norton, L.: *National Parliaments and the Lisbon Treaty*, [cit. 2016-08-01]. Dostupný z
 <<https://nortonview.wordpress.com/2011/02/12/national-parliaments-and-the-lisbon-treaty>>.
- 13) Raunio, T.: *Much Ado about Nothing, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9* (2005) N° 9; [cit. 2016-08-01]. Dostupný z <
<http://eup.sagepub.com/content/4/1/101.abstract> >.
- 14) Raunio, T.: *National Parliaments and European Integration*, [cit. 2016-08-02].
 Dostupný z:<https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09_02.pdf >.
- 15) Senát PČR: *Druhé komory v mezinárodním srovnání*, [cit. 2016-08-02]. Dostupný z: <
http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/c2.php?ke_dni=9.5.2002&O=10> .
- 16) Senát PČR, *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*, [cit. 2016-08-02].
 Dostupný z:
 <http://www.senat.cz/senat/evropa/dokumenty_ke_stazeni/nasenatu.php?ke_dni=1.2.2006&O=10>.

Přílohy

Tabulka č. 1 – Přehled jednokomorových parlamentů

Tabulka č. 2 – Přehled dvoukomorových parlamentů

Tabulka č. 3 – Monitorovací období 2010

Tabulka č. 4 – Monitorovací období 2011

Tabulka č. 5 – Monitorovací období 2012

Tabulka č. 6 – Monitorovací období 2013

Tabulka č. 7 – Monitorovací období 2014

Tabulka č. 8 – Monitorovací období 2015

Graf č. 1 – Celkový počet stanovisek v rámci politického dialogu jednotlivých parlamentních komor v letech 2010 – 2015

Graf č. 2 – Celkový počet odůvodněných stanovisek jednotlivých parlamentních komor v letech 2010 – 2015

Graf č. 3 – Vývoj celkového počtu stanovisek v rámci politického dialogu a odůvodněných stanovisek v celé EU v letech 2010 – 2015

Graf č. 4 – Podíl počtu odůvodněných stanovisek na celkovém počtu stanovisek politického dialogu v celé EU v letech 2010 – 2015

Graf č. 5 – 10 nejvíce aktivních států v EU dle celkového počtu stanovisek v rámci politického dialogu v letech 2010 – 2015

Graf č. 6 – 10 nejvíce aktivních států v EU dle celkového počtu odůvodněných stanovisek v letech 2010 – 2015

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá posílením úlohy národních parlamentů jednotlivých členských států po přijetí Lisabonské smlouvy. Poskytuje analýzu konkrétní podoby pravomocí svěřených národním parlamentům po uvedení LS v platnost a odpověď na otázku, zda došlo posílením pravomocí vnitrostátních parlamentů k zajištění efektivnější demokratické kontroly v Evropské Unii. V práci nalezneme historický exkurz nabývání pravomocí a postavení národních parlamentů v průběhu integrace od Maastrichtské smlouvy až po Lisabon. Výzkumná část práce je zaměřena zejména na předběžnou kontrolu legislativního procesu a kontroly dodržování zásady subsidiarity jednotlivými parlamenty členských států. To je považováno za jednu z nejvýznamnějších změn, co se týče posílení úlohy národních parlamentů. Pro výzkum je zvolen tzv. empiricko-analytický přístup. Tato práce poskytuje nejen ucelený přehled vývoje participace národních parlamentů na evropských záležitostech, ale i pohled z pozice jednotlivých komor parlamentů a prostřednictvím jednotlivě rozebíraných nástrojů meziparlamentní spolupráce poskytne přehled určitých charakteristických rysů.

Abstract

This thesis is concerned with strengthening role of the national parliaments under the Lisbon Treaty. It provides an analysis of specific forms of powers conferred to national parliaments after the Lisbon Treaty and answer the question whether the strengthening of the powers of national parliaments ensure effective democratic control in the European Union. In this work we find a historical excursion of gaining powers and the role of national parliaments during the integration from Maastricht Treaty to Lisbon. The research is focused on the pre-legislative process control and monitoring compliance with the subsidiarity principle by individual Member States' parliaments. It is considered one of the most significant changes in terms of strengthening the role of national parliaments. Research is chosen so called empirical-analytic approach. This Theses provides not only a comprehensive overview of the participation of national parliaments in European affairs, but also the view from the positions individual chambers. Through individually dismantled tools of interparliamentary cooperation it will provide an overview of certain characteristic features.

Klíčová slova / Key words

Národní parlamenty	National parliaments
Lisabonská smlouva	The Lisbon Treaty
Demokratická kontrola	Democratic control
Legislativní proces	Legislative process
Odůvodnění stanovisko	Reasoned opinion
Politický dialog	Political dialogue
Demokratický deficit	Democratic deficit
Zásada subsidiarity	Principle of subsidiarity
Kontrola zásady subsidiarity	Subsidiarity control
Členské státy	Member states
Meziparlamentní spolupráce	Interparliamentary cooperation