

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Katedra evropského práva a mezinárodního práva veřejného

Legislativní proces v Evropské unii
Tvorba sekundárního komunitárního a unijního práva
(The Legislative Process in the EU – the Creation of Secondary Law
in the EU's Three Pillars)

Diplomová práce

Vedoucí práce: Mgr. Ondřej Hamulák

Vypracoval: Filip Melc

Olomouc 2009

Já, níže podepsaný Filip Melc, autor diplomové práce na téma:

Legislativní proces v Evropské unii – tvorba sekundárního komunitárního a unijního práva,

kteřá 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, Olomouc 771 47, Česká republika

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

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

Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji tímto, že jsem diplomovou práci na téma „Legislativní proces v Evropské unii – tvorba sekundárního komunitárního a unijního práva“ vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Bílině dne 26. září 2009

.....

Velice děkuji panu Mgr. Ondreji Hamulákovi za velmi užitečnou a vstřícnou pomoc, kterou mi poskytl při zpracování mé diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
1 Úvod	7
2 Sekundární právní akty obecně	9
2.1 Sekundární právní akty komunitárního práva.....	9
2.1.1 Nařízení (Regulations).....	10
2.1.2 Směrnice (Directive).....	12
2.1.3 Rozhodnutí (Decision).....	14
2.1.4 Doporučení a stanoviska (Recommendation and positions).....	15
2.2 Sekundární právní akty unijního práva.....	15
2.2.1 Právní akty druhého pilíře.....	16
2.2.2 Právní akty třetího pilíře.....	18
3 Legislativní proces tvorby sekundárního práva	20
3.1 Proces tvorby sekundárních komunitárních právních aktů.....	20
3.1.1 Legislativní iniciativa.....	22
3.1.2 Typy legislativních procedur.....	28
3.1.2.1 Legislativní procedura bez účasti Evropského parlamentu.....	29
3.1.2.2 Legislativní procedura s nevýznamnou účastí Parlamentu - proces konzultace.....	30
3.1.2.3 Legislativní procedury s účastí Evropského parlamentu.....	31
3.1.2.3.1 Proces spolupráce (kooperace).....	33
3.1.2.3.2 Spolurozhodovací proces.....	36
3.1.2.3.4 Proces souhlasu.....	47
3.1.2.4 Delegování legislativní pravomoci na Komisi.....	48
3.2 Proces tvorby sekundárních unijních právních aktů.....	53
3.2.1 Proces tvorby sekundárních právních aktů druhého pilíře.....	54
3.2.1.1 Posílená spolupráce v oblastech druhého pilíře.....	56
3.2.2 Proces tvorby sekundárních právních aktů třetího pilíře.....	57
3.2.2.1 Posílená spolupráce v oblastech třetího pilíře.....	59
4 Odůvodnění právních aktů, vyhlášení a vstup v platnost, označení právních aktů	61
5 Vybrané změny související s legislativním procesem v intencích Lisabonské smlouvy..	63
6 Závěr	66
7 Summary	69

Použitá literatura.....	71
Příloha.....	76

Seznam použitých zkratek

ES – Evropská společenství

EU – Evropská unie

ECB – Evropská centrální banka

ESCB – Evropský systém centrálních bank

ESD – Evropský soudní dvůr

SES – smlouva o založení Evropského společenství

SEU – smlouva o Evropské unii

JEA – Jednotný evropský akt

FO – fyzická osoba/y

PO – právnická osoba/y

EUROJUST – Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci

EUROPOL – Evropský policejní úřad

Úvod

Téma z oblasti práva Evropské unie jsem si ke zpracování vybral zejména proto, že považuji problematiku této právní oblasti za velmi zajímavou, dynamickou a neustále se rozvíjející, a hlavně čím dál tím více zasahující do života každého z nás. Z toho důvodu jsem si také ke studiu zvolil obor Evropská studia se zaměřením na evropské právo. Tvorba sekundárního komunitárního a unijního práva mě zaujala proto, že se jedná o aktuální problematiku, měnící se v souvislosti se změnou primárního komunitárního práva, aktuálně např. proces ratifikace Lisabonské smlouvy a také proto, že je to zásadní a velmi důležitá problematika pro správné pochopení rozložení pravomocí mezi institucemi Evropské unie.

Cílem diplomové práce by mělo být vytvoření uceleného pojednání o postupech při tvorbě sekundární legislativy a to jak komunitární, tak také unijní. Práce by měla obsahovat rovněž zásady, které formulují proces legislativní tvorby, principy rozdělení pravomocí mezi jednotlivé instituce ES/EU v rámci legislativního procesu a samozřejmě také překážky, které mohou při tvorbě evropské legislativy nastat.

Součástí práce je i popis jednotlivých výstupů legislativního procesu v Evropské unii, tedy charakteristika jednotlivých sekundárních právních aktů a jejich rozdělení na sekundární právní akty komunitárního práva a práva unijního a s tím související popis činnosti institucí ES/EU při tvorbě těchto aktů. Charakteristiku jednotlivých sekundárních právních aktů zařadím, z důvodu lepší orientace, na začátek své práce.

Práce by měla zachycovat jednotlivé změny pravomocí jednotlivých institucí ES/EU při tvorbě sekundární legislativy v souvislosti s vývojem primárního práva (Maastrichtská smlouva, smlouva z Amsterdamu, smlouva z Nice, Ústava pro Evropu, Lisabonská smlouva), tedy historické změny až po současnost. Patrný je zejména růst pravomocí Evropského parlamentu na podílu tvorby právních aktů. V závěrečné kapitole se pokusím nastínit zásadní změny, které by v oblasti tvorby právních aktů přinesla ratifikace Lisabonské smlouvy.

Pro lepší pochopení mnohdy velmi složitého legislativního procesu práci doplním o několik grafů, popisujících různé varianty přijímání právních aktů, z nichž některé jsou originální, některé z podstatné části převzaté přímo z manuálů pro tvorbu právních aktů, které slouží institucím ES/EU. Pro představu a ukázkou složitosti legislativního procesu zařadím též konkrétní příklad přijímání právního aktu.

Při psaní diplomové práce využiji odborné publikace zabývající se Prámem Evropské unie, literaturu popisující jednotlivé sekundární právní akty a zejména proces tvorby těchto aktů, včetně historického vývoje. Využiji také několika článků v odborných časopisech týkajících se konkrétních sekundárních právních aktů a procesu jejich přijímání. Vzhledem k absenci popisu legislativního procesu tvorby sekundárního práva v českém jazyce musím nutně pracovat také s cizojazyčnou odbornou literaturou a konkrétní vhodnou judikaturou Evropského soudního dvora. Samozřejmě při tvorbě celého obsahu práce budu pracovat se zakladatelskými smlouvami a jejich modifikacemi a s jednacími řády institucí podílejících se na tvorbě právních aktů. Použiji také povícero seriózních internetových zdrojů zabývajících se příslušnou tematikou (ec.europa.eu, eur-lex.europa.eu, europa.eu atd). Značná část internetových zdrojů se nachází přímo na serverech jednotlivých institucí ES/EU.

Pro upřesnění terminologie zdůrazňuji, že v kapitolách a subkapitolách, kde bude rozebrána problematika komunitárních právních aktů, bude pro označení ES/EU, použit termín Společenství. V kapitolách a subkapitolách, které se budou zabývat tvorbou unijních právních aktů, bude místo termínu Společenství použit termín Unie, případně Evropská unie. Promiskuitně budou používány termíny proces/procedura, stejně jako právní akt/legislativní akt. Evropský parlament bude ve velké většině případů označován pouze termínem Parlament.

2 Sekundární právní akty obecně

Existence sekundárních právních aktů vychází z potřeby upravit vztahy mezi subjekty evropského práva, které nejsou pokryty právem primárním, tedy zřizovacími, revidujícími a doplňujícími smlouvami, které tvoří pouze nutný právní základ pro fungování Evropských společností, resp. Evropské unie.

Za primární právo pro sekundární komunitární právní akty je považována Smlouva o založení Evropského společenství a za primární právo pro sekundární unijní právní akty lze analogicky považovat Smlouvu o Evropské unii.

Co se týče vztahu sekundárních právních aktů k primárnímu právu, jsou sekundární právní akty považovány za právní akty nižší právní síly, musí proto být v souladu s primárním právem. Jednotlivé sekundární právní akty jsou tvořeny orgány Evropské unie a platí, že mají stejnou právní sílu (např. ať už jsou vydány Radou nebo Komisí¹, případně v součinnosti s Parlamentem). Taktéž platí, že abstraktní právní předpisy (nařízení) mají přednost před individuálními.

Platí, že prováděcí právní akt sekundárního práva má nižší právní sílu, než právní akt sekundárního práva, k jehož provedení byl vydán a na jehož základě musí být též prováděcí akt vykládán.²

Je značný rozdíl mezi sekundárními právními akty komunitárního práva a mezi sekundárními akty práva unijního, zejména v otázce přímého účinku, bezprostřední použitelnosti, mírou participace jednotlivých institucí EU/ES na jejich tvorbě atd. Charakteristika jednotlivých právních aktů bude provedena v následujících kapitolách.

2.1 Sekundární právní akty komunitárního práva

Primárním právem pro tyto právní akty je tedy Smlouva o založení Evropského společenství a to zejména článek 249³, kde jsou vyjmenovány typické (nomenklaturní) právní akty. Mezi tyto typické sekundární právní akty řadíme nařízení, směrnice, rozhodnutí,

¹ Srov. rozhodnutí ESD 188-190/80 France, Italy and United Kingdom v. Commission [1980] ECR 2545.

² TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 236.

³ Článek 249 SES (bývalý článek 189) – Ke splnění svých úkolů a za podmínek stanovených v této smlouvě Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávají nařízení a směrnice, přijímají rozhodnutí a vydávají doporučení nebo zaujímají stanoviska. Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu pro ty, jimž je určeno. Doporučení a stanoviska jsou nezávazná.

doporučení a stanoviska. Kromě těchto typických právních aktů na základě článku 249 SES existují také tzv. atypické právní akty, o kterých hovoří primární právo jako o právních aktech „ostatních“, mohou to být např. hlavní směry, opatření atd. Za atypické akty jsou považovány ty akty, které nejsou uvedeny v článku 249 SES. Tyto akty jsou často směřovány dovnitř společenství, vůči jednotlivým institucím nebo vůči třetím státům a mají obvykle organizační, a pracovní charakter. Atypické právní akty vydávají instituce společenství např. na základě článku 152 (veřejné zdraví) nebo 155 (transevropské sítě) SES. Těmito atypickými právními akty se ale vzhledem k tématu práce zde nebudu více zabývat a zaměřím se pouze na právní akty dle článku 249 SES.

Právní akt by měl být označen podle toho, o jaký typ aktu se jedná (nařízení, směrnice atd.) Mnohdy je však sporné, o který z typických právních aktů v konkrétním případě jde. Pro právní kvalifikaci těchto právních aktů je především rozhodný jejich obsah a předmět (srov. 16-18/59 Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft gmbh v High Authority [1960] ECR 174). Forma a označení právního aktu legislativním orgánem neodpovídá nutně jejich skutečné právní povaze.⁴

Označení je důležité z hlediska právní jistoty, není však tím nejdůležitějším znakem pro zjištění právní povahy konkrétního aktu.

2.1.1 Nařízení (Regulations)

Nařízení je sekundární komunitární právní akt, který je ve všech svých částech závazný a má bezprostřední účinek ve všech členských státech Evropské unie. Nařízení je v členském státě platné a všechny orgány státu, včetně soudů, jsou povinny ho okamžitě aplikovat. Pro nařízení je charakteristická aplikační přednost před vnitrostátní právní úpravou, jedná se tak v podstatě o privilegovaný nástroj, kterým Společenství vykonává svou legislativní funkci.

Závazností se odlišuje od nezávazných doporučení a stanovisek. Od směrnic se odlišuje tím, že konkrétně určuje postup, jakým má být dosaženo cíle a tak nedává žádnou možnost uvážení subjektům, kterým je určeno. Zásadní je také odlišení týkající se přímého účinku nařízení a směrnic. Zatím, co nařízení je přiznán jak vertikální, tak horizontální přímý účinek, směrnicí je přiznán pouze přímý účinek vertikální a to navíc pouze vzestupný.

⁴ TICHÝ 2006, c.d., s. 236.

Otázkou přímého účinku se rozsáhle zabýval Evropský soudní dvůr, zejména v rozhodnutích 9/70 *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein* [1970] ECR 825, 41/74 *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337, 26/62 *Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1, 148/78 *Pubblico Ministero v. Ratti* [1979] ECR 1629, 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen* [1987] ECR 3969, 152/84 *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723.

Přímý účinek vertikální se týká vztahu mezi jednotlivcem a členským státem. Může-li se dovolávat normy pro uplatnění svých práv jednatel vůči členskému státu, jde o přímý účinek vertikální vzestupný. Může-li členský stát uložit příslušnou normou jednotlivci povinnost, je to přímý účinek vertikální sestupný. Lze-li se dovolávat komunitární normy pro vztahy mezi jednotlivci (např. zaměstnanec - zaměstnavatel), jde o přímý účinek horizontální.⁵ Nařízení tak může vedle členských států zavazovat také soukromé osoby na území těchto členských států.⁶ Ani u nařízení však teoreticky nemusí být přímý účinek automatický. To je přípustné v situaci, kdy některá z ustanovení nařízení nesplňují obecný test pro přímý účinek, tudíž ke svému provedení vyžadují doplňující nebo konkretizující opatření.⁷

Obecná závaznost znamená, že nařízení závazně dopadá na objektivně určené skutkové situace a způsobuje právní následky pro obecně a abstraktně definované skupiny osob.⁸

Význam normativní povahy nařízení je důležitý zejména pro jeho odlišení od individuálně určených rozhodnutí. Soudní dvůr proto konstatoval, že normativní povaha nařízení nezávisí na počtu subjektů, na něž se vztahuje, ani na tom, zda lze určit více či méně počet nebo totožnost subjektů práva, na něž se v dané chvíli vztahuje. Normativní povaha aktu se tedy odvíjí od působnosti, která je chápána objektivně a do níž jsou možné subjekty zahrnuty potencionálně.⁹

Nařízení musí být automaticky přeneseno do národního práva bez jakékoli jeho recepce¹⁰ na národní úrovni, ta je dokonce nepřijatelná, zcela by odporovala logice nařízení. Evropský soudní dvůr však připustil výjimku v přípustnosti přenesení obsahu nařízení nebo jeho části do vnitrostátního předpisu ve svém rozhodnutí 272/83 *Komise v. Itálie* [1985]

⁵ Sagit. Přímý účinek. Dostupné na http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_229.HTM (navštíveno dne 8. srpna 2009).

⁶ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 : Ústavní základy Evropské unie*. Praha : Linde Praha, a. s., 2007, s. 90.

⁷ OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 130.

⁸ KRÁL, Richard. Nařízení ES. *Právník*, 2002, roč. 141, č. 7, s. 785.

⁹ SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. Praha : ASPI, 2005, s. 334.

¹⁰ Transformace či inkorporace

ECR 1057¹¹. Přenesení obsahu nařízení nebo jeho části lze na základě tohoto rozhodnutí zcela výjimečně akceptovat a to v tom případě, kdy určitou materii či její aspekty vzájemně propojeným, ovšem nepřehledným způsobem upravují jak jedno či více nařízení Společenství, tak i vnitrostátní předpisy.¹²

2.1.2 Směrnice (Directive)

Je to typický právní akt pro komunitární právo. Směrnice je pro členský stát na rozdíl od nařízení závazná pouze, co se týče výsledku, který směrnice předpokládá, zatímco volba formy, kterou je výsledku dosaženo, bývá ponechána na každém členském státu. Možnost výběru formy dosažení očekávaného výsledku je odůvodněna rozdílnými podmínkami v jednotlivých členských státech, každý stát tak má možnost vybrat alternativu, která je pro jeho vnitrostátní podmínky co nejpříznivější, musí však být adekvátní cíli, který směrnice sleduje.

Při transpozici je velice nutné dbát na jednotný výklad pojmů a jednotnou aplikaci směrnice v dotčených členských státech, bez ohledu na rozdíly mezi jednotlivými právními řády členských států a to jak pojmoslovné tak také jazykové. Transpozice směrnice musí být jednotná, není přípustné, aby se týkala např. pouze některých ustanovení směrnice.

Obsah směrnice může být určen pouze rámcově a nechávat tak velký prostor pro uvážení členských států nebo může být naopak poměrně podrobný. Státy pak v podstatě mohou takto podrobný obsah směrnice pouze převzít a reprodukovat ho prostřednictvím vnitrostátního zákona.

Teprve provedení obsahu směrnice, tj. implementace do vnitrostátního právního řádu členskými státy znamená aplikaci směrnice. Vnitrostátní orgány pak používají vnitrostátní právní normy (např. zákony, nařízení apod.) nikoli však směrnici samu. Bezprostřední aplikace či účinek směrnice přichází v úvahu zcela výjimečně.¹³

Směrnice zpravidla obsahuje lhůtu k jejímu provedení, nejčastěji to bývají dva roky. Po vypršení této lhůty je stát povinen směrnici provést a komisi informovat o opatřeních, ke kterým došlo.

Pokud jde o prováděcí opatření, kterým se uskutečňuje transpozice směrnice do vnitrostátního právního řádu, je nutné zdůraznit, že volba konkrétních právních prostředků je

¹¹ Pokud regionální předpisy v zájmu jednotnosti a srozumitelnosti reprodukuji některé části konkrétního nařízení, nelze to považovat za porušení komunitárního práva.

¹² KRÁL 2002: c.d., s. 786.

¹³ TICHÝ 2006, c.d., s. 240.

sice v rukou členského státu, avšak Evropský soudní dvůr v rozhodnutí „TA – Luft“¹⁴ stanovil minimální požadavky transpozice v podobě obecně závazného předpisu.¹⁵

Pokud marně uplyne lhůta stanovená směrnicí, může dojít k podání žaloby pro neplnění povinnosti a také žaloby na náhradu škody členským státem¹⁶. Před uplynutím lhůty pro transpozici mohou členské státy žádat o prodloužení této lhůty, pokud je jejich žádosti vyhověno, nedochází k podávání výše zmíněných žalob.

Naopak, pokud lhůta pro transpozici směrnice ještě neuplynula, nelze členský stát jakkoliv sankcionovat. Již v průběhu uložení lhůty pro transpozici směrnice je členský stát povinen vyhýbat se přijímání takových ustanovení, která by byla ve zřejmém rozporu s ustanoveními směrnice a mohla by vážně ohrozit cíl, touto směrnicí sledovaný.

Směrnice z právního hlediska na rozdíl od nařízení zavazují pouze členské státy. V praxi však dochází ke sblížení směrnic a nařízení a směrnice tak někdy mohou dosáhnout postavení obecně závazného aktu. Na základě ustanovení čl. 249 SES se směrnicím nepřiznává přímý účinek, resp. čl. 249 SES o přímém účinku směrnic mlčí. V praxi soudního dvora však došlo k situaci, kdy byl přímý účinek směrnicí přiznán, avšak pouze vertikální (judikatura Evropského soudního dvora zabývající se otázkou přímého účinku směrnic viz subkapitola 2.1.1 Nařízení).

Směrnicím je na základě rozsudku Evropského soudního dvora 14/83 Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Wetsfalen [1984] ECR 1891 přiznán nepřímý účinek. To znamená, že vnitrostátní právní předpisy musí být vykládány v souladu s obsahem směrnice, která dosud nebyla provedena nebo byla provedena nesprávně, jedná se o tzv. eurokonformní výklad právních předpisů.

Ačkoliv se často uvádí něco jiného, směrnice „vstupují v platnost“ dnem, který je v nich stanoven, případně dvacátým dnem po jejich vyhlášení, a nikoliv až okamžikem uplynutí lhůty, během níž jsou členské státy povinny zajistit transpozici směrnic do vnitrostátního práva.¹⁷

¹⁴ Rozhodnutí ESD C-361/88 Commission v. Germany [1991] ECR I-2567.

¹⁵ ŠIŠKOVÁ 2007, c.d., s. 91.

¹⁶ Na základě článku 10, 226, 227 SES.

¹⁷ SIMON 2005, c.d., s. 342.

2.1.3 Rozhodnutí (Decision)

Rozhodnutí bývají některými autory označována jako nepravý pramen práva¹⁸, vzhledem k tomu, že se zpravidla vztahují pouze k jednotlivému případu. U rozhodnutí tedy absentuje obecná právní závaznost, platí pouze pro omezený a konkrétní okruh adresátů, kteří jsou v rozhodnutí řádně označeni (nepostačuje např. pouze zmínka o subjektu obsažená v rozhodnutí).

Vlastnosti rozhodnutí odpovídají spíše klasickému nástroji inspirovanému individuálními akty známými z vnitrostátních právních řádů. Z hlediska rozdělení pravomocí jde o správní prováděcí opatření, jímž jsou v individuálních případech vykonávány komunitární pravomoci.¹⁹

Rozhodnutí je závazné ve všech svých částech, touto svou vlastností se podobá nařízení. Od nařízení se však odlišuje okruhem subjektů, které zavazuje, jak již bylo výše zmíněno, rozhodnutí je závazné pouze pro ty subjekty, kterým je určeno. Může zavazovat jak členské státy, tak také fyzické a právnické osoby na území těchto států.

Některá rozhodnutí mohou být adresována dokonce všem členským státům (např. rozhodnutí týkající se odstraňování cel a poplatků), v takovém případě se stávají nepřímým legislativním nástrojem, blízcím se směrnicím.

Rozhodnutí vyvolává přímý účinek ve vztahu k těm subjektům, kterým je přímo adresováno.

Mnohdy je značně obtížné určit, o jaký právní akt Společenství se jedná a zda se opravdu jedná o „rozhodnutí“. Rozhodnutí musí být určeno k tomu, aby ukládalo svým adresátům povinnosti nebo práva. Právní akt musí být způsobilý působit právní následky. Prohlášení, které není zásahem do práv jednotlivce, ani nezakládá práva, není rozhodnutím.

Rozhodnutí bývají často vydávána v oblasti ochrany hospodářské soutěže, např. o přípustnosti státních podpor, o udělení blokových výjimek, povolení o fúzi podniků atd. Tato rozhodnutí jsou bezprostředně použitelná a vykonatelná na území každého členského státu.²⁰ Rozhodnutí se taktéž mohou týkat přípustnosti žádostí států o finanční pomoc ze strukturálních fondů.

¹⁸ Označení rozhodnutí jako nepravý pramen práva např. TICHÝ 2006, c.d., s. 241.

¹⁹ SIMON 2005, c.d., s. 348.

²⁰ ŠIŠKOVÁ 2007, c.d., s. 92.

2.1.4 Doporučení a stanoviska (Recommendation and positions)

Oba druhy právních aktů, jsou na rozdíl od nařízení, směrnic a rozhodnutí, nezávazné. Subjekty na které se vztahují, je tak nejsou povinny respektovat. To, že tyto akty nejsou právně závazné, neznamená, že jsou bez právního významu.

Jedná se zejména o prameny obsahující politická a morální poselství.²¹ Nelze podceňovat politický význam těchto právních aktů, vzhledem k tomu, že Soudní dvůr připustil možnost, předkládat mu předběžné otázky týkající se doporučení nebo stanovisek. Doporučením a stanoviskům není logicky z důvodu jejich nezávaznosti přiznán přímý účinek.

Adresáty doporučení a stanovisek mohou být členské státy EU, jiné orgány Společenství nebo také fyzické a právnické osoby.

Cílem těchto nezávazných právních aktů je popis a přiblížení situace či chování jejich adresátům. Jedná se tedy v podstatě o návod, resp. radu. Mohou také poukazovat na možný budoucí vývoj komunitárního práva. Adresáti doporučení a stanovisek jsou tak vyzýváni k určitému způsobu chování.

Doporučení a stanoviska jsou alternativou pro orgány Společenství v těch oblastech, ve kterých Společenství nemá normativní pravomoc nebo případně v odvětvích, ve kterých není přípustné přijmout opatření závazné povahy před uplynutím přechodného období.²²

2.2 Sekundární právní akty unijního práva

Vzhledem k tomu, že Maastrichská smlouva zavedla pilířovou strukturu Evropské unie (I. pilíř – Evropská společenství, II. pilíř – Společná zahraniční a bezpečnostní politika, III. pilíř – Spolupráce v oblasti justice a vnitra), jsou i v rámci druhého a třetího pilíře vydávány sekundární právní akty. Tyto sekundární akty unijního práva se týkají citlivých oblastí, kde si státy chtějí ponechat velkou míru své národní suverenity. Státy Evropské unie dosud nedosáhly takového stupně integrace, aby svěřili institucím Evropské unie v oblasti zahraniční a bezpečnostní spolupráce a v oblasti justice a vnitra stejné pravomoci jako v komunitárním pilíři, příčinu lze hledat v odlišných postojích jednotlivých členských států v těchto oblastech a to zejména z důvodu historických souvislostí a historického vývoje, který se u jednotlivých států značně liší.

²¹ ŠIŠKOVÁ 2007, c.d., s. 93.

²² SIMON 2005, c.d., s. 349.

Sekundární právní akty unijního práva samozřejmě nesmí být vydávány v rozporu s primárním unijním právem, tedy smlouvou o založení Evropské unie. Tyto právní akty nelze zaměňovat se sekundárními akty komunitárního práva, odlišuje se role jednotlivých institucí při jejich tvorbě, průběh legislativního procesu, cíle těchto aktů, jejich počet atd. Právní akty sekundárního unijního práva postrádají vlastnosti norem komunitárního práva, mají vzhledem k oblastem druhého a třetího pilíře mezivládní povahu, mají tak mnohem blíže k právu mezinárodnímu. Absence nadnárodního prvku je patrna také ze skutečnosti, že těmto aktům není přiznán princip přímého účinku a princip aplikační přednosti. Sekundárními unijními akty nelze provést změny sekundárních aktů komunitárního práva.

Pokud by nabyla účinnosti Lisabonská smlouva, dojde ke zrušení pilířové struktury a tím také ke zrušení členění sekundárních právních aktů na akty komunitární a unijní.

2.2.1 Právní akty druhého pilíře

Mezi právní akty druhého pilíře řadíme Zásady a obecné směry, Společné strategie, Společné postoje a Společné akce.

Tyto právní akty se týkají oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, tedy oblastí, kde nejsou členské státy ochotny převést své pravomoci na Společenství, ale trvají zde na zachování své národní suverenity.

- Zásady a obecné směry (Principles and General Guidelines)

Vymezování Zásad a obecných směrů patří do pravomoci Evropské rady. Oba typy právních aktů vzájemně splývají. Jedná se v podstatě o základní podněty a zásadní představy o budoucím rozvoji Evropské unie.

Obecné směry vymezují v oblasti druhého pilíře základní rámec činnosti EU.²³ Zásady a obecné směry jsou právně závazné jak pro instituce Evropské unie, tak pro členské státy.

²³ Čl. 13 odst. 1 SEU.

- Společné strategie (Common Strategies)

Společné strategie vymezují společné zájmy členských států EU a zároveň vymezují způsoby realizace společných zájmů. Jsou to určité postupy pro dosažení obecných cílů. Rozhodování o společných strategiích spadá taktéž do pravomoci Evropské rady.

Společné strategie vymezují své cíle, dobu trvání a prostředky, které jsou schopny Unie a členské státy dát k dispozici.²⁴

- Společné postoje (Common Positions)

Společné postoje jsou zaujímány jak v rámci druhého, tak také v rámci třetího pilíře, pravomoc pro zaujímání společných postojů je svěřena Radě. Tyto právní akty nelze zaměřovat se společnými postoji v rámci legislativního procesu na základě čl. 251 SES.

Společné postoje lze považovat za vymezení přístupu EU k určité problematice. Jedná se o prostředek k realizaci společných strategií (viz výše).

Právní závaznost těchto sekundárních unijních aktů je diskutabilní. Samotná smlouva o Evropské unii ji totiž nedefinuje a právní závaznost z ní přímo nevyplývá. Mnozí autoři vycházejí z toho, že jde o právní akt, který má pouze doporučující charakter. Na druhé straně převládající většina autorů tvrdí, že má v mezivládní struktuře obou unijních pilířů nikoli právní, nýbrž politickou závaznost. Nepochybný však je nepřímý právní význam společných postojů.²⁵

- Společné akce (Joint Actions)

Jedná se o závazné právní akty, jejich přijímání spadá do pravomoci Rady. Společné akce jsou zaměřeny na řešení zvláštních situací, při nichž se operativní akce ze strany Unie považuje za žádoucí. Ve společných akcích jsou vymezeny cíle, rozsah, prostředky, které budou Unii poskytnuty, také podmínky jejich provádění, a pokud je to nezbytné, doba trvání.²⁶

Společné akce mohou být použity v rámci realizace společných strategií, ovšem není to podmínkou.

²⁴ ŠIŠKOVÁ 2007, c.d., s. 99.

²⁵ TICHÝ 2006, c.d., s. 250-251.

²⁶ Čl. 14 odst. 1 SEU.

2.2.2 Právní akty třetího pilíře

Mezi právní akty třetího pilíře řadíme společné postoje, rozhodnutí, rámcová rozhodnutí, úmluvy a opatření. Právní akty se dotýkají oblasti justice a vnitra, ve které si stejně jako v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, chtějí státy ponechat velký díl národní suverenity.

- Společné postoje (Common Positions)

- viz subkapitola 2.2.1.

- Rozhodnutí (Decisions)

Tyto akty jsou přijímané, na rozdíl od rámcových rozhodnutí, za jakýmkoliv jiným účelem než je sblížení právních a správních předpisů. Rozhodnutí jsou závazná, ale není jim přiznán přímý účinek. Přijímání rozhodnutí je v pravomoci Rady, bez jakékoli účasti Komise. V současné době dochází k posilování významu těchto rozhodnutí.

- Rámcová rozhodnutí (Framework Decisions)

Tyto právní akty jsou přijímány za účelem sblížení právních a správních předpisů členských států. Přijímány jsou Radou.

Rámcová rozhodnutí jsou závazná co do cíle, kterého má být dosaženo, přičemž volba prostředků k dosažení očekávaného cíle je ponechána členským státům. V tomto ohledu mají Rámcová rozhodnutí poměrně blízko ke směrnicím (subkapitola 2.1.2). Od směrnic se však odlišují absencí možnosti přímého účinku, který rámcovým rozhodnutím není přiznán.

Rozhodnutím Evropského soudního dvora C-105/03 Tribunale di Firenze v. Maria Pupino [2005] ECR I-5285, byl rámcovým rozhodnutím přiznán nepřímý účinek obdobně jako směrnicím na základě rozhodnutí Evropského soudního dvora Von Colson (viz subkapitola 2.1.2). Soudní dvůr tak přenesl doktrínu eurokonformního výkladu z I. pilíře také do III. pilíře.

- Úmluvy (Conventions)

Jsou to dohody mezi členskými státy EU, které jsou sjednávány za účelem dosažení cílů stanovených ve Smlouvě o Evropské unii v oblasti policejní a justiční spolupráce a zpracovávány Radou.

Vypracované úmluvy se doporučují členskými státy k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.²⁷ Úmluvy se stávají platnými, pokud je přijme nejméně polovina členských států EU a jsou závazné pouze pro státy, které je přijaly.

- Opatření (Measures)

Opatření jsou považována pouze za doplňkové unijní právní akty. Jsou přijímána k provedení Úmluv (subkapitola 2.2.2.4) nebo rozhodnutí (subkapitola 2.2.2.2) a k jejich přijetí je potřeba dvoutřetinové většiny hlasů.

²⁷ Článek 34 odst. 2 písm. d) SEU.

3 Legislativní proces tvorby sekundárního práva

Vzhledem k tématu práce se v této kapitole budu podrobněji zabývat legislativním procesem tvorby sekundárního práva, kapitolu rozdělím na dvě větší subkapitoly a to, jak již naznačuje předchozí rozdělení sekundárních právních aktů, na subkapitolu tvorby sekundárních komunitárních právních aktů a subkapitolu zabývající se tvorbou sekundárních unijních právních aktů. Rozdělení na dvě subkapitoly je nutné vzhledem ke značným odlišnostem při procesu tvorby jednotlivých komunitárních a unijních právních aktů.

3.1 Proces tvorby sekundárních komunitárních právních aktů

Mezi sekundární právní akty komunitárního práva tedy patří nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Na procesu tvorby těchto právních aktů se rozdílnou měrou podílejí Komise, Rada a Parlament. Rozdílné pravomoci a spolupráce jednotlivých orgánů pro tvorbu právních aktů zajišťuje nutné zachování rozložení sil mezi těmito orgány a vyvažuje tak často vytýkaný demokratický deficit Evropské unie. Komise je považována za nadnárodní orgán a teoreticky by tak měla zastupovat zájmy Evropské unie jako celku, bez ohledu na národní zájmy jednotlivých členských států. Roli Komise jako nadnárodního orgánu však nelze absolutizovat a přeceňovat, komisaři jednotlivých členských států jsou dosazováni národními vládami, tzn. že jisté vazbě na národní politiku se nelze vyhnout.

Rada, jako typicky mezivládní orgán EU, by na rozdíl od Komise, měla zastupovat zájmy jednotlivých členských států. Třetím aktérem při tvorbě sekundárních právních aktů je Parlament. Ten, jak bylo již výše zmíněno, vyvažuje evropské legislativě často vytýkaný demokratický deficit. Parlament jako orgán, jehož poslanci jsou přímo voleni „evropským lidem“, má povinnost zastupovat zájmy občanů členských států.

Požadavek snižování demokratického deficitu zajistil, že Parlament získává v průběhu historického vývoje stále větší pravomoci a to zejména pravomoci související s tvorbou evropské legislativy. Vzhledem ke stále sílícímu významu aktů sekundárního komunitárního práva usiluje Parlament o zvyšování svých pravomocí, které s tvorbou sekundárního komunitárního práva souvisí.

O historickém vývoji stále se zvyšujících pravomocí Parlamentu²⁸ při tvorbě právních aktů v návaznosti na revidující a doplňující smlouvy bude podrobněji pojednáno v následujících subkapitolách.

Do tvorby sekundárních právních aktů zasahují také další instituce Společenství, jako je Evropská centrální banka, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů.

Evropská centrální banka je konzultována ke všem návrhům právních aktů Společenství, jež spadají do její působnosti. Za podmínek stanovených statutem ESCB a ECB přijímá nařízení v rozsahu nezbytném pro plnění svých úkolů, případně v případech stanovených právními akty Rady. Pro plnění úkolů svěřených jí ESCB přijímá nezbytná rozhodnutí. Vydává také doporučení a zaujímá stanoviska.²⁹

Rada nebo Komise mají povinnost ve stanovených případech při tvorbě právních aktů konzultovat Hospodářský a sociální výbor. Výbor může být konzultován Evropským parlamentem. Výbor je oprávněn vydávat z vlastního podnětu stanoviska. Za stejných podmínek mají Rada a Komise povinnost konzultovat Výbor regionů, a to zejména v případech týkajících se příhraniční spolupráce. Výbor regionů může být taktéž konzultován Evropským parlamentem a může z vlastního podnětu vydávat stanoviska.³⁰ Nedodržení povinnosti konzultace může mít za následek neplatnost právního aktu.

Na legislativním procesu se podílí, i když ne příliš významně, také národní parlamenty jednotlivých členských států³¹. Pokud jde o návrhy legislativních aktů, je povinností vlád členských států, aby s návrhy těchto aktů seznámily své parlamenty. Možnost národních parlamentů zásadně ovlivnit obsah návrhů právních aktů není příliš velká. K návrhu může národní parlament vyslovit připomínky, které následně vláda zváží a případně projedná v Radě.³² K tomu je nutné striktní dodržení časového rozmezí mezi odevzdáním návrhu právního aktu Evropskému parlamentu a Radě a projednáváním tohoto aktu. Lhůta mezi těmito fázemi legislativního procesu je šest týdnů.

Každý národní parlament má svůj výbor pro evropské záležitosti. Výbory společně vytvořily Konferenci výborů pro evropské záležitosti - COSAC, která může zkoumat

²⁸ Zvyšování pravomocí Parlamentu v legislativním procesu je patrné z četnosti užívání legislativního postupu spolurozhodování, kde je role Parlamentu nejsilnější, oproti užívání legislativního postupu konzultace a kooperace.

²⁹ Článek 105 odst. 4 první odrážka, 110 odst. 1 SES.

³⁰ Článek 262, 265 SES.

³¹ Viz. Protokol o úloze národních parlamentů v Evropské unii.

³² PELTRÁM, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. Praha : Grada Publishing, a. s., 2009, s. 68.

legislativní návrhy, jež se týkají svobody, bezpečnosti, spravedlnosti, nebo by mohly mít dopad na svobodu jednotlivců.³³

3.1.1 Legislativní iniciativa

Komise má legislativní monopol na podávání návrhů sekundárních komunitárních právních aktů. Je tak až na výjimky (popsané na konci kapitoly) jediným orgánem, který může návrhy právních aktů oprávněně předkládat a legislativní orgány (obvykle Rada, případně v součinnosti s Parlamentem) mají povinnost se takovým návrhem zabývat. Vzato z opačné strany, podmínkou pro oprávněné přijetí právního aktu legislativním orgánem je přijetí tohoto právního aktu na základě návrhu Komise. Komise je na základě této pravomoci nazývána „motorem společenství“.³⁴

Komise nepředkládá návrhy právních aktů z vlastní iniciativy často (cca. 10-15 %)³⁵, ale je k jejich předložení vyzvána Radou nebo Evropským parlamentem. Rada může na základě článku 208 SES požádat Komisi, aby provedla průzkumy, které Rada pokládá za potřebné k dosažení společných cílů, a aby jí předložila veškeré vhodné návrhy.

K vhodným návrhům může vyzvat Komisi taktéž Parlament. Evropský parlament může na základě článku 192 odst. 2 SES většinou svých hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení této smlouvy potřeba aktu Společenství. Parlament získal tuto pravomoc až nabytím účinnosti Maastrichtské smlouvy. I přesto, že o skutečnosti, zda bude návrh právního aktu Komisi předložen, rozhodne pouze sama Komise, možnost podávat Komisi výzvy k vydání návrhu právního aktu, ze strany Rady či Parlamentu, lze považovat za jistou formu nátlaku či lobby za vydání takových právních aktů a v takové podobě, v jaké o ně může mít z různých důvodů Rada nebo Parlament zájem. Parlament by např. mohl „tlačit“ na prosazení vydání „svých“ návrhů právních aktů prostřednictvím hrozby vyslovení nedůvěry Komisi, což ovšem zcela jistě nelze považovat za seriózní a navíc legitimní postup hodný takové instituce, jakou je Evropský parlament.

³³ Jednací řád Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU. Dostupné na http://www.senat.cz/evropa/cosac_jednaci_rad.php?ke_dni=&O=> (navštíveno 11. srpna 2009).

³⁴ Do roku 2004 náležela iniciativní pravomoc také členským státům. Tato pravomoc byla založena Amsterodamskou smlouvou (1999) a během pětiletého období byla iniciativní pravomoc pro legislativní návrhy rozdělena mezi Komisi a členské státy nezávisle na sobě. V roce 2004 skončilo pětileté přechodné období a iniciativní pravomoc v komunitárním pilíři náleží pouze Komisi. Členské státy mají tuto pravomoc pouze v oblasti druhého a třetího pilíře.

³⁵ NUGENT, Neill. *The European Commission*. Houndmills : Palgrave, 2001, p. 236.

Podle některých názorů je pravomoc požádat Komisi o předložení návrhu velmi blízko skutečnému právu na legislativní iniciativu.³⁶ Silná pozice Komise je zachována tak, že nemusí žádosti o předložení návrhu vyhovět. Její stanoviska však nebývají rezolutní, pro legislativní proces je charakteristické, že se orgány, podílející se na tomto procesu, snaží dohodnout na kompromisu.

Zda Komise na základě výzvy Rady nebo Parlamentu návrh právního aktu předloží, má pravomoc rozhodnout sama Komise. Komise má také pravomoc kdykoliv, až do konečného rozhodnutí Rady, návrh právního aktu pozměnit.

Při předkládání návrhu právního aktu není Komise ovlivňována pouze výzvami a názory Rady či Parlamentu. Podobu návrhu a skutečnost, zda bude návrh přeložen, ovlivňuje řada dalších elementů. Komise musí zohlednit zájmy jednotlivých institucí Společenství (ne pouze Rady a Parlamentu), stejně tak členských států, lobbystických skupin³⁷ a v neposlední řadě také veřejnosti.

Komise při tvorbě návrhů není uzavřenou laboratoří, nýbrž pozorovatelem a analytikem reálného dění. Musí tak nutně reagovat na reálnou situaci a její případné změny v hospodářském, politickém i sociálním vývoji, a to nejen v Unii, ale v celém světě³⁸. Proto Komise sleduje a přijímá podněty od orgánů Společenství, Evropské rady, vlád a parlamentů členských států, veřejnosti a již výše zmíněných lobbystických skupin a na základě následného zhodnocení těchto podnětů případně vydá či nevydá návrh právního aktu v požadované podobě.³⁹

Právo na legislativní iniciativu obsahuje možnost určit, (v rámci pravomoci Společenství) zda bude návrh podán či nepodán, v jaké to bude oblasti, jakých záležitostí a subjektů se bude týkat a v jakém čase a v jaké podobě bude navrhnout.⁴⁰ Komise je pokládána za orgán s právem iniciativy, zavádění a kontroly legislativy.

Jak již bylo výše zmíněno, monopol na předkládání návrhů právních aktů náleží, až na výjimky, Komisi. Výjimečně může právní akt vydat Rada bez návrhu tohoto aktu Komisí, například v oblasti státních podpor poskytovaných členským státům

³⁶ MAJONE, Giandomenico. *The European Commission: The Limit of Centralization and the Perils of Parliamentarization*. In *Governance*, 2002b, vol. 15, no. 3, p. 376.

³⁷ Lobbystických skupin působí na úrovni Společenství stovky až tisíce (zdroj: Evropský parlament. *Lobbisté v Bruselu* [online]. Dostupné na < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080414FCS26495+0+DOC+XML+V0//CS>>. Navštíveno 13. srpna 2009).

³⁸ Nelze zapomínat, že Unie je globálním aktérem a její činnost tak může mít vliv i na situaci i mimo území jejích členských států.

³⁹ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie : právně politologický pohled*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007, s. 112.

⁴⁰ ZBÍRAL, 2007: c.d., s. 112.

(článek 88 odst. 2 pododstavec 3)⁴¹. O tom, zda Rada vydá rozhodnutí na základě článku 88 SES, rozhoduje sama Rada. Určitou míru diskreční pravomoci lze spatřit také ve formulaci „mimořádné okolnosti“, za kterých může Rada rozhodnutí vydat, protože uvážení o tom, co lze považovat za „mimořádné okolnosti“, náleží taktéž Radě, SES tento pojem blíže nespecifikuje.

Možnost vydání právního aktu, bez návrhu tohoto aktu vydaného Komisí, má také Parlament. Tato výjimka se týká oblasti volebního práva. Parlament má pravomoc vypracovat návrh na všeobecné přímé volby, které se konají ve všech členských státech EU. Rada může poté návrh přijmout, podmínkou je obdržení souhlasného stanoviska Parlamentu. Takto přijaté ustanovení doporučí Rada všem členským státům přijmout.⁴²

Za účelem vypracování návrhu právního aktu shromažďuje Komise zkušenosti, problémy a také protinávry, které jsou následně konzultovány s odborníky, experty, institucemi členských států a všemi zainteresovanými organizacemi zastupujícími nejrůznější zájmy občanské společnosti.

Návryh právních aktů zpracovávají v rámci Komise tzv. Generální ředitelství (DG-Directorate General), resp. specializovaný pracovník Generálního ředitelství, tzv. rapporteur. Po zpracování v určitém Generálním ředitelství (to je zvoleno s ohledem na oblast, které se návrh právního aktu dotýká), resp. rapporteurem a jeho expertní skupinou, jsou tyto návrhy konzultovány a diskutovány ve speciálních odděleních, kde dojde k jejich úpravě. Tato oddělení velmi často vypracují k předloženým návrhům tzv. pozměňovací návrhy, upravené podle názoru pracovníků oddělení. Rapporteur konzultuje podobu návrhu také s externími subjekty, např. zájmovými skupinami. Dále jsou návrhy přezkoumávány v rámci specializovaného právního odboru (Právní služba) ohledně jeho legality a též v rámci kabinetů jednotlivých komisařů. Pokud dojde ke schválení návrhu komisařem, dostává se návrh na jednání kolegia. Pokud kolegium komisařů takto zpracovaný, konzultovaný a upravený návrh na svém zasedání přijme, stane se tento návrh oficiálním návrhem nového sekundárního komunitárního právního předpisu a jeho konečná verze je uveřejněna v oficiálním věstníku (v řadě označené písmenem „C“). Zveřejnění návrhu je podmínkou platného legislativního procesu, dává možnost všem subjektům (především národním parlamentům), kterých se může týkat, seznámit se s jeho obsahem.

⁴¹ Rada může na žádost členského státu jednomyslně rozhodnout, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být odchýlně od článku 87 nebo nařízení podle článku 89 považována za slučitelnou se společnými trhem, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti. Zahájila-li již Komise ve věci této podpory řízení podle prvního pododstavce tohoto odstavce, bude podáním žádosti příslušného státu Radě uvedené řízení pozastaveno až do vyjádření Rady.

⁴² Článek 190 odst. 4 SES.

Formálním požadavkem pro každý návrh právního aktu je jeho zdůvodnění a to také z pohledu proporcionality a subsidiarity. Princip subsidiarity znamená, že Společenství vyvíjí činnost pouze tehdy, pokud členské státy nejsou schopny samostatně v dané oblasti dosáhnout uspokojivého výsledku. Ve vztahu k návrhům právních aktů to znamená, že návrhy budou upravovat pouze tu oblast, kde nejsou členské státy prostřednictvím své národní legislativy schopny zajistit v dané oblasti uspokojivý výsledek a lze ho lépe dosáhnout na základě sekundárního aktu vydaného orgány Společenství.

Formulace zásady subsidiarity je vzhledem k její důležitosti velice vážná. Určení tohoto principu je ztíženo tím, že článek 5 SES poskytuje tzv. definici kruhem, tedy princip subsidiarity nedefinuje v klasickém smyslu definice, nýbrž zavazuje Společenství jednat podle něj a obsah jednání vymezuje jaksí samozřejmě pojmovými znaky principu subsidiarity.⁴³

Zásada subsidiarity se výslovného zakotvení v legislativním prostředí Evropského společenství dočkala až s přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1986. Tehdy se vztahovala ale jen na sféru ochrany životního prostředí. *K faktickému začlenění zásady do materie evropského práva došlo v roce 1992 v souvislosti se schválením Smlouvy o Evropské unii. Výrazné úsilí vyvíjelo v tomto směru především Německo, respektive jednotlivé spolkové země, zejména Bavorsko. Důvodem bylo tradiční federální uspořádání Spolkové republiky a historické kořeny, které princip subsidiarity právě v tomto státě má. Smlouva o EU hovoří o principu subsidiarity jednak v textu preambule a jednak v člancích 1 a 2. Zásada byla dále inkorporována do textu Smlouvy o založení ES.*⁴⁴

Proporcionalita vyjadřuje nutnou přiměřenost návrhu a jeho nezbytnou nutnost.⁴⁵ U principu proporcionality je důležitý samotný obsah právního aktu ES. S ohledem na princip proporcionality, ESD v minulosti zpravidla porovnal vztah mezi cílem právního aktu a zvoleným opatřením v tom smyslu, že ES musí při své legislativní činnosti pro dosažení určitého cíle zvolit nejšetrnější prostředek, tj. např. takové opatření, které zasahuje do základních práv nejméně závažným způsobem.⁴⁶ Dodržování těchto principů je velice důležité

⁴³ NOVOTNÁ, Monika. *Princip subsidiarity v právu Evropských společenství*, Právník č. 3, 1995, s. 288

⁴⁴ GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu* [online]. europeum.org. [cit. 13. srpna 2009]. Dostupné na <www.europeum.org/disp_article_text.php?aid=594>.

⁴⁵ Článek 5 SES – Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených. 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. Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.

⁴⁶ SCHEU, Harald Christian. *Pojem a geneze principu subsidiarity* [online]. 2008 [cit. 13. srpna 2009]. Dostupné na <www.kap.zcu.cz/studium/sylaby/doc/2008_09/zs/psp_scheu.doc>.

a proto je nutné zajištění dostatečné kontroly dodržování obou principů, zejména principu subsidiarity. Výbor regionů je příznivě nakloněn tomu, aby Komise a národní i regionální parlamenty zavedly co nejrychleji mechanismus pro monitorování zásady subsidiarity, který by umožnil podrobně prozkoumat legislativní návrhy EU v raném stadiu legislativního procesu.⁴⁷

Oba principy jsou poměrně často diskutovanou otázkou, zejména princip subsidiarity. Jejich důležitost podtrhuje přijetí Protokolu k Amsterodamské smlouvě o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Další formální nutností je odhad finančních nákladů na realizaci návrhu a uvedení zdrojů, ze kterých budou finanční prostředky čerpány. Bez odhadu finančních nákladů by v podstatě nemělo smysl návrh schvalovat, vzhledem k tomu, že by se po mnohdy komplikovaném legislativním procesu, mohlo dospět k závěru, že návrh je sice žádoucí a po právní stránce v pořádku, ovšem je finančně nerealizovatelný.

Takový oficiální návrh je následně zaslán Radě a Parlamentu (dalším dvěma institucím zpravidla se podílejícím na legislativním procesu) k seznámení se s obsahem návrhu. Odesláním návrhu Radě a Parlamentu je v podstatě zahájen samotný legislativní proces.

Spolu s podáním návrhu Komise určuje i právní základ (neboli článek SES) pro přijetí navrženého legislativního aktu, na čemž závisí i další průběh legislativního procesu a míra zapojení ostatních institucí. Jelikož návrh je někdy možné podřadit pod vícero právních základů, je rozhodnutí Komise často napadáno ostatními institucemi i členskými státy, které se snaží žalobou na neplatnost u Soudního dvora následně zrušit již přijatý právní akt pro chybný právní základ.⁴⁸ Důvodem napadení návrhu žalobou na neplatnost ze strany institucí Společenství i ze strany členských států bývá většinou absence těch zájmů, které instituce nebo členské státy do obsahu návrhu prosazovaly. Instituce podílející se na tvorbě právních aktů nemají možnost výběru druhu aktu, který mají přijmout⁴⁹. Jednotlivá ustanovení SES striktně určují, jaký právní akt lze přijmout. Volba právního základu musí spočívat v objektivních údajích, které lze právě kontrolovat.⁵⁰ Určení správného právního základu je

⁴⁷ Stanovisko Výboru regionů – Balíček zlepšení tvorby právních předpisů. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:305:SOM:CS:HTML>> (navštíveno dne 13. srpna 2009).

⁴⁸ ZBÍRAL 2007, c.d., s. 113.

⁴⁹ Pokud ustanovení smlouvy přesně nestanoví povahu aktu, mají instituce, které jsou oprávněny na tvorbě právního aktu podílet, možnost vlastního uvážení – viz. např. rozhodnutí ESD 5/73 *Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof* [1973] ECR 1091.

⁵⁰ Rozhodnutí ESD 45/86 *Commission v. Council* [1986] ECR 1493.

důležité z důvodu použití správného postupu, kterým bude právní akt přijímán a z důvodu určení, zda jsou instituce Společenství kompetentní právní akt přijmout.⁵¹

Posouzení dodržení zásad subsidiarity a proporcionality, finančních dopadů a také ověření právního základu provádí po obdržení návrhu také Parlament a Rada.

Během posuzování legislativního návrhu věnuje Parlament zvláštní pozornost dodržování základních práv, zejména tomu, zda je právní akt v souladu s Chartou základních práv Evropské unie, se zásadou subsidiarity a proporcionality a s právním státem. Dále pokud má návrh finanční dopady, Parlament posuzuje, zda jsou k dispozici dostatečné finanční prostředky. Příslušný výbor ověří finanční slučitelnost jakéhokoli návrhu Komise nebo jiného dokumentu legislativní povahy s víceletým finančním rámcem.⁵²

Komise je tedy orgánem, který se podílí na zrodu téměř všech sekundárních komunitárních právních aktů. Úloha Komise vypracováním návrhu nekončí, ale je zpravidla nedílnou součástí legislativního procesu i po předání návrhu dalším institucím.

Komise vypracovává legislativní program pro každý následující rok. Jedná se o přehled legislativních a nelegislativních návrhů, včetně kalendáře, právních základů aktů, jež mají být v budoucnu přijaty a nároků na rozpočet. Legislativní program musí být konzultován s Evropským parlamentem.

Důležitou činností Komise je také vydávání tzv. Bílých a Zelených knih. Nejedná se sice přímo o iniciativní pravomoc návrhů legislativních aktů, ale tyto dokumenty jsou často inspirací pro instituce Společenství a tak mohou být také nepřímo podnětem pro vydání sekundárních právních aktů. Bílé knihy obvykle obsahují celek návrhů k postupům na komunitární úrovni v konkrétní oblasti. Zelené knihy se snaží vytvořit prostor k rozvaze a zahájit tak konzultaci na evropské úrovni na určité téma. Komise vydá ročně cca. 2 Bílé a 10 Zelených knih. Jako příklad lze zmínit velice významnou Bílou knihu o dokončení vnitřního trhu (1985), právě obsah této Bílé knihy byl inspirací pro dokončení vnitřního trhu.

Vydáváním Bílých a Zelených knih Komise ve své podstatě zaujímá stanoviska a vydává doporučení v oblastech, které jsou předmětem SES, jestliže to SES výslovně stanoví nebo jestliže to považuje Komise za nutné.⁵³

⁵¹ Určení existence komunitární pravomoci pro přijetí právního aktu často předmětem rozhodnutí Evropského soudního dvora, např. rozhodnutí ESD C-84/94 United Kingdom v. Council [1996] ECR I-5755, C-376/98 Germany v. European Parliament and Council [2000] ECR I-8419.

⁵² Článek 36, 37 odst. 1, 38 odst. 1 Jednací řád Evropského parlamentu.

⁵³ článek 211 odrážka druhá SES.

3.1.2 Typy legislativních procedur

Typy legislativních procedur se rozlišují zejména na základě toho, zda se na nich podílí Parlament či nikoli a pokud je Parlament účastníkem v legislativním procesu, rozlišují se legislativní procedury podle míry zapojení Parlamentu.

Před popisováním těchto víceméně „klasických“ legislativních procedur, kterých se účastní více institucí Společenství, je třeba se zmínit i o jiných způsobech přijímání legislativy. Počet takto přijatých legislativních aktů je velmi malý a lze je přijímat pouze v přesně vymezených oblastech.

Jedním z případů přijímání legislativy pouze jednou institucí Společenství je vydávání směrnic a rozhodnutí samostatně Komisí na základě článku 86 SES⁵⁴, týkajícího se oblasti podniků veřejného práva. Dále může Komise vydávat nařízení, která určují podobu práva pracovníků, kteří chtějí zůstat na území některého z členských států i po ukončení pracovního poměru.⁵⁵

Proces přijímání právních aktů Komisí není zpravidla příliš složitý, každopádně vyvstává otázka, které výbory a jakým způsobem se mají podílet na vydávání právních aktů, případně kteří komisaři musejí udělit s přijetím svůj souhlas atd.⁵⁶

Rada může také přijímat právní akty samostatně, bez účasti další instituce Společenství, jedná se však spíše o doporučení a stanoviska, jež jsou pouze nezávazná, a proto nemají takový právní význam. Nelze je ale samozřejmě jako právní akty přehlížet.

Přijímání právních aktů Radou v interakci s ostatními institucemi společenství je mnohem charakterističtější a také složitějším legislativním procesem. Ve většině případů je nutná účast Parlamentu, Hospodářského a sociálního výboru nebo jiných grémií legislativního řízení. Řízení se pak často podobá národnímu legislativnímu řízení s několikerým čtením,

⁵⁴ Pokud jde o podniky veřejného práva a podniky, kterým členské státy přiznávají zvláštní nebo výlučná práva, tyto státy nepřijmou ani neponechají v platnosti opatření odporující pravidlům této smlouvy, zejména pravidlům stanovených v článcích 12 a 81 až 89. Podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu nebo ty, které mají povahu fiskálního monopolu, podléhají pravidlům obsaženým v této smlouvě, zejména pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny. Rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Společenství. – článek 86 SES odst. 1,2.

⁵⁵ Přijímání rozhodnutí, směrnic a nařízení na základě článku 39 a 86 SES pouze Komisí, bez účasti jiné instituce Společenství nelze zaměňovat za delegovanou legislativní pravomoc Radou na Komisi, na jejíž činnost následně Rada dohlíží prostřednictvím specializovaného výboru – tato procedura se nazývá Komitologie a bude o ní pojednáno v samostatné kapitole.

⁵⁶ HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 215.

zamítáním, posuzováním v dohodovacích výborech a také mnohdy velice dlouhou dobou, než je právní akt definitivně přijat.⁵⁷

3.1.2.1 Legislativní procedura bez účasti Evropského parlamentu

Na základě článku 250 odst. 1 SES může přijímat právní akty v celé řadě oblastí pouze Rada na návrh Komise. Tato legislativní procedura někdy bývá označována za proceduru informační a vešla ve rčení „Komise navrhuje, Rada nařizuje“. Účast Parlamentu je zde vyloučena. Jediným způsobem, kterým může Parlament takto přijímaný právní akt ovlivnit, je zájem Rady o konzultaci obsahu tohoto aktu s Parlamentem. Z toho plyne, že při tomto legislativním postupu není konzultace s Evropským parlamentem obligatorní povinnost.

Takto přijímaný návrh právního aktu může Rada změnit pouze jednomyslným rozhodnutím.⁵⁸ Komise však může svůj návrh kdykoliv během průběhu legislativního procesu změnit, definitivním a neměnným se návrh stane až konečným rozhodnutím Rady. Rada přijímá návrh Komise kvalifikovanou většinou hlasů. Poté co došlo k rozšíření Společenství na 27 států, je práh pro kvalifikovanou většinu v Radě 255 z 345 hlasů, což je 73,9 %. Kromě toho, může každý členský stát požádat o ověření, zda kvalifikovaná většina reprezentuje minimálně 62 % obyvatelstva Společenství, což je také obligatorní podmínkou pro kvalifikovanou většinu. Stanovení kritérií pro správné a „spravedlivé“ určení kvalifikované většiny je velice obtížné a stává se terčem mnoha sporů, zejména mezi zástupci velký a malých států. Zřejmě nelze stanovit kritéria pro kvalifikovanou většinu tak, aby byla naprosto spravedlivá pro všechny členské státy. Lisabonská smlouva přináší novou definici kvalifikované většiny (viz kapitola 5).

Tímto postupem jsou vydávány právní akty ve velmi podstatných oblastech, týkajících se základních svobod, obchodní a hospodářské politiky, toku kapitálu do třetích zemí atd. např. na základě článku 99, 100 (hospodářská politika) nebo 133 (obchodní politika) SES⁵⁹. Jedná se tedy o oblasti spadající výhradně do pravomoci Společenství.

Rada přijímá pouze nepatrnou část sekundárních právních aktů na ministerské úrovni. Vnitřně je dále členěna na pracovní skupiny⁶⁰, což je nejnižší článek v hierarchickém vnitřním uspořádání rady a na výbor stálých zástupců COREPER I a II, přičemž COREPER II je

⁵⁷ HAKENBERG 2005, c.d., s. 215.

⁵⁸ Nestanoví-li čl. 251 odst. 4 a 5 něco jiného.

⁵⁹ TICHÝ 2006, c.d., s. 260.

⁶⁰ Pracovní skupiny jsou rozděleny podle odborných otázek a návrh posuzují výhradně z odborného, nikoli politického hlediska.

složen z velvyslanců členských států a COREPER I ze zástupců těchto velvyslanců. Velká většina legislativních návrhů bývá přijata již v pracovních skupinách, příp. v COREPERu I nebo II a jen velmi malé procento aktů se dostane až na samotné jednání na ministerské úrovni.

Návrh je tedy nejdříve projednán v odpovídající pracovní skupině. Pokud je již od počátku patrné, že ve věci návrhu nemůže být dosaženo shody, je odeslán zpět Komisi a pracovní skupina se jím dále nezabývá. Pokud se pracovní skupina na návrhu dohodne, není dále potřeba, aby byl návrh postupován COREPERu, v takovém případě je návrh aktu označen římskou jedničkou. Pokud k dohodě na úrovni pracovní skupiny nedojde, je návrh označen římskou dvojkou a je postoupen na vyšší úroveň, tedy COREPERu. Pokud je v COREPERu dosaženo shody, je takový návrh označen písmenem „A“, pokud je třeba projednání na ministerské úrovni, je návrh označen písmenem „B“.⁶¹ Na jednání na ministerské úrovni se tak dostanou jen návrhy, které se vztahují k nejcitlivějším oblastem a je potřeba jejich důsledné politické projednání, je to cca. 15 % návrhů právních aktů, ostatní jsou pouze formálně schváleny⁶². Rada rozhoduje jednomyslně, prostou nebo kvalifikovanou většinou.

3.1.2.2 Legislativní procedura s nevýznamnou účastí Parlamentu – proces konzultace

Tento proces tvorby legislativních aktů bývá nazýván klasickým legislativním procesem⁶³. Za klasický je označován z toho důvodu, že tento způsob tvorby sekundárního práva dominoval do 80. let dvacátého století.

Klasický legislativní proces je charakteristický dominantní rolí Rady a velice omezenou pravomocí Parlamentu. Parlament má pouze pravomoc konzultace návrhu právního aktu, nemá tedy pravomoc zamezit přijetí právního aktu nebo účinně prosadit jeho změnu. Jedinou povinností Rady vůči Parlamentu je nutná konzultace návrhu právního aktu mezi těmito dvěma institucemi. Rada si tedy musí před hlasováním vyžádat stanovisko Parlamentu a jeho názory musí vzít v úvahu. Pokud by povinnost konzultace návrhu nebyla ze strany Rady dodržena, bylo by to důvodem neplatnosti takového právního aktu. Tato povinnost je vyjádřena v rozhodnutí Evropského soudního dvora (138/79 Roquette Frères v. Rada, 139/79 Maizena v. Rada), na základě těchto rozhodnutí byl anulován právní akt Rady, který

⁶¹ Jednací řád Rady.

⁶² HAYES-RENSHAW, Fiona, WALLACE, Hellen. *The Council of Ministers*. 2th ed. Houndmills : Palgrave, 2006, p. 52.

⁶³ Tento legislativní proces bývá někdy také označován jako proces konzultace.

byl přijat bez předchozí konzultace s Parlamentem.⁶⁴ Tato dvě spojená rozhodnutí Evropského soudního dvora, někdy nazývána Izoglukóza, vytvořila v podstatě základ pro klasický legislativní proces, tedy proces konzultace.

Parlament nesmí využívat povinnost Rady ho konzultovat a tak např. zdržovat přijetí legislativního aktu, tzn. povinnost konzultace Parlamentu má své meze, což je patrné z rozhodnutí Evropského soudního dvora C-65/93 *Evropský parlament v. Rada* [1993] ECR I-643. V tomto případě Parlament požadoval zrušení právního aktu na základě žaloby na neplatnost, vzhledem k nedodržení povinnosti Rady vyžádat si stanovisko Parlamentu. Evropský soudní dvůr však došel k závěru, že Parlament neposkytl Radě dostatečnou a včasnou součinnost i přesto, že byl Radou upozorněn na urgentnost daného návrhu. Na stranu Rady se Evropský soudní dvůr přiklonil i ve svém rozhodnutí C-417/93 *Evropský parlament v. Rada* [1995] ECR I-1185, kde judikoval, že není v rozporu s legislativním postupem, pokud se Rada snažila dosáhnout neformální dohody ještě před doručením stanoviska Parlamentu.

Pro schválení právního aktu klasickou legislativní procedurou je nutná kvalifikovaná většina hlasů Rady⁶⁵. Jednomyslnost v Radě je nutná, pokud se svým rozhodnutím odchýlila od návrhu Komise.

Od tohoto legislativního procesu bylo upuštěno přijetím Jednotného evropského aktu, jenž vstoupil v platnost v roce 1987. Přijetím Maastrichtské smlouvy, která vstoupila v platnost v roce 1993, bylo v obecných ustanoveních o legislativním procesu od klasické procedury upuštěno a tento proces je nyní upraven speciálními ustanoveními SES, která se týkají například oblasti zemědělského trhu⁶⁶. Dále je tato procedura uplatňována také v oblastech práva na usídlení, průmyslové politiky, zdaňování atd.

3.1.2.3 Legislativní procedury s účastí Evropského parlamentu

Zapojení Parlamentu do legislativního procesu je z důvodu rozložení pravomocí mezi institucemi Společenství žádoucí, vzhledem k tomu, že ostatní instituce jsou charakteristické demokratickým deficitem. Parlament v průběhu vývoje Společenství usiluje a také získává

⁶⁴ V rozhodnutí ESD C-139/79 *Maizena v. Council* [1980] ECR 3393, je mimo jiné uvedeno, že možnost Parlamentu podílet se na tvorbě legislativy odráží základní princip Společenství, že na výkonu zákonodárné moci by se měli podílet občané prostřednictvím Parlamentu.

⁶⁵ Pro kvalifikovanou většinu je nutných 62 hlasů z celkových 87 – velké státy tak nemohou prosadit svá rozhodnutí bez souhlasu alespoň několika malých států, oproti tomu, ani všechny malé státy nemohou prosadit své návrhy bez účasti větších států.

⁶⁶ Článek 37 SES.

stále větší pravomoci při účasti na legislativním procesu tvorby práva. Zakladatelské smlouvy nepočítaly s jakoukoliv účastí Parlamentu při tvorbě právních aktů. Největší účast Parlamentu na tvorbě právních aktů spočívala v povinnosti konzultace ze strany Rady před schválením návrhu právního aktu, ovšem bez reálné pravomoci Parlamentu ovlivnit podobu právního aktu (viz subkapitola 3.1.2.2).

Zřetelnější pravomoc Parlament získal přijetím Jednotného evropského aktu (1987), který zavedl tzv. proces spolupráce (kooperace). Tento proces je charakteristický poměrně velmi intenzivní interakcí Parlamentu s Radou, ovšem nedává Parlamentu pravomoc konstruktivně působit na legislativní proces. Na základě přijetí Maastrichtské smlouvy (1993) došlo k rozšíření uplatnění procesu spolupráce na téměř všechny oblasti, ve kterých Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou.⁶⁷ V současné době je používán pouze v oblasti hospodářské a měnové politiky a v omezené míře.

Další etapu a zároveň další posílení pravomocí Parlamentu zavádí Maastrichtská smlouva. Ta přináší tzv. proces spolurozhodování, který je velice významný v oblasti komunitárního práva. Spolurozhodovací proces je v současnosti používán v nejširším okruhu smluvních oblastí a metodou spolurozhodování je schvalována většina legislativních aktů ve Společenství⁶⁸.

Méně významný ve srovnání se spolurozhodovacím procesem je proces tzv. souhlasu. V procesu souhlasu má parlament právo veta, ovšem nemůže návrh jakkoliv pozměňovat. Původně byl tento proces používán pouze při přijímání nových členů Společenství. Proces souhlasu byl zaveden, stejně jako proces spolupráce, Jednotným evropským aktem.

Jak je z výše uvedeného patrné, rozlišujeme tři různé typy tvorby legislativních aktů, na kterých se podílí Parlament. Je to proces spolupráce, spolurozhodování a souhlasu, v každém z těchto procesů má Parlament odlišnou roli. Nejvýznamnější přínos pro legislativní proces tvorby právních aktů přinesl proces spolurozhodovací.

Legislativní návrhy jsou v Parlamentu projednávány v parlamentních výborech, ty je následně předkládají na programu pléna. Parlament ve většině případů rozhoduje nadpoloviční většinou přítomných poslanců, může však rozhodovat také nadpoloviční většinou všech poslanců, ale také třípětinovou nebo dvoutřetinovou většinou.⁶⁹ Parlament je rozdělen na několik politických frakcí, toto rozdělení může mít význam při hlasování o

⁶⁷ PLECHANOVÁ, Běla. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha : Univerzita Karlova, 2004, s. 106.

⁶⁸ TICHÝ 2006, c.d., s. 257

⁶⁹ Jednací řád Evropského parlamentu.

legislativním návrhu, vzhledem k podobnému smýšlení členů jednotlivých frakcí, tento význam ale rozhodně nelze přeceňovat.

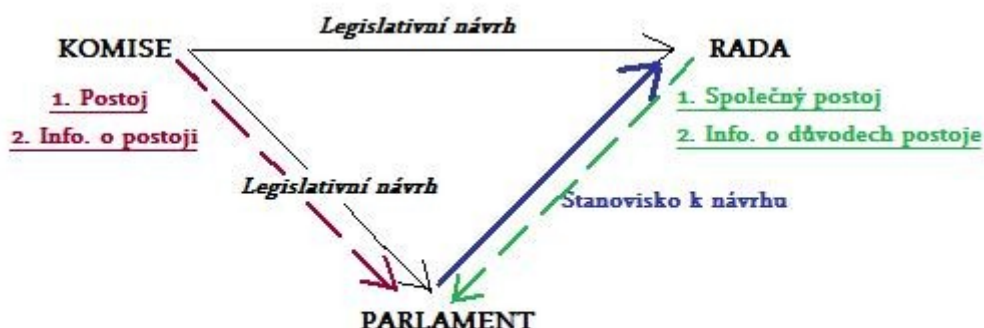
3.1.2.3.1 Proces spolupráce (kooperace)

V tomto typu legislativního procesu je ve srovnání s procesem konzultace znatelněji zapojen Parlament. Parlament ale, oproti procesům spolurozhodování a souhlasu, nedisponuje právem veta.

Postup spolupráce je upraven článkem 252 SES. Při tomto typu legislativního procesu je právní akt schvalován ve dvou fázích. V první fázi je návrh Komise zaslán Radě a Parlamentu⁷⁰. Rada zaujme po obdržení stanoviska Parlamentu společný postoj (common position).⁷¹

Následuje druhá fáze, na níž se již podílí Parlament. Společný postoj je postoupen Parlamentu a Rada i Komise poskytnou Parlamentu podrobné informace o důvodech, na základě kterých zaujaly své postoje. Parlament může zaujmout pozitivní stanovisko a jednoduše celou legislativní proceduru v podstatě ukončit, tím že schválí ve lhůtě tří měsíců od postoupení, postoj Rady nebo k němu nepřijme žádné usnesení a tak v podstatě potvrdí návrh jako celek bez jakýchkoliv výhrad. Rada pak návrh kvalifikovanou většinou přijme v souladu se společným postojem.

Na následujícím grafu je znázorněna varianta „A“, kdy Parlament nemá výhrady ke společnému postoji Rady a výsledkem tohoto procesu je přijetí návrhu Radou v souladu se společným postojem.



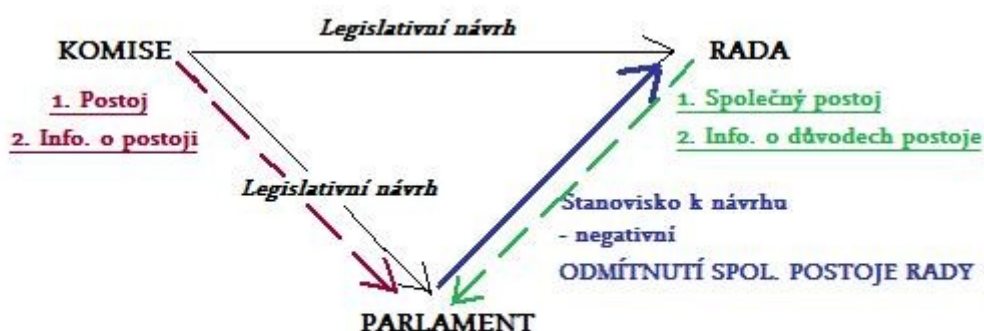
Varianta A

⁷⁰ Návrh Komise postupuje předseda Parlamentu k projednání příslušnému výboru.

⁷¹ Kvalifikovanou většinou.

Naopak může Parlament zaujmout stanovisko negativní a postoj Rady nadpoloviční většinou svých hlasů jako celek odmítnout. V tom případě má Rada možnost prosadit si svůj původní návrh a potvrdit tak svou pozici tím, že jednomyslně Parlament přehlasuje.

Varianta „B“ znázorňuje situaci, kdy Parlament odmítl nadpoloviční většinou společný postoj Rady. Rada může Parlament přehlasovat na základě společného postoje jednomyslně a ve druhém čtení právní akt přijmout.



Varianta B

Poslední možností, jak může Parlament legislativní proces ovlivnit, je možnost přijetí dodatků k postoji Rady, tyto dodatky může Parlament přijmout pouze absolutní většinou. Reakcí Rady na dodatky Parlamentu může být potvrzení postoje s navrženými dodatky nebo provedení dalších změn nezávisle na dodatcích Parlamentu. Provést změny nezávisle na dodatcích Parlamentu může Rada provést pouze jednomyslně.⁷² Parlament tak nemůže rozhodnutí Rady zvrátit, pokud bylo přijato jednomyslně. Smysl tohoto postupu je v tom, že Parlament je vtažen do jednání o obsahu přijímaného aktu, i když jeho přijetí v případě jednomyslnosti Rady nemůže zabránit.⁷³

Varianta „C“ znázorňuje situaci, kdy Parlament navrhne změny společného postoje Rady. Rada, po přihlídnutí k stanovisku Komise, může kvalifikovanou většinou návrh změny společného postoje přijmout a vyhovět tak požadavkům Parlamentu. Její pozice je však v tomto typu legislativního procesu silnější než pozice Parlamentu a tak může jednomyslně přijmout svůj původní společný postoj a na změny navržené Parlamentem nemusí brát zřetel.

⁷² ZBÍRAL 2007, c.d., s. 40.

⁷³ TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 5. Aktualizované vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2006, s. 78.



Varianta C

* K nepřijatým změnám přikládá Komise své stanovisko

V procesu spolupráce nelze opomenout roli Komise, jejíž součinnost s Radou i Parlamentem je nutná. Komise přezkoumává návrh⁷⁴, na jehož základě zaujala společný postoj Rada a současně musí přihlížet ke změnám, které byly navrženy Parlamentem. Ke změnám, které navrhl Parlament a nebyly přijaty Radou, podá Komise stanovisko a Rada je může následně jednomyslně přijmout.⁷⁵

Lhůta pro rozhodnutí Rady a Parlamentu v jednotlivých fázích legislativního procesu je obvykle tříměsíční. Může však být vzájemnou dohodou těchto institucí nejvýše o jeden měsíc prodloužena. Pokud Rada nedodrží lhůtu pro vydání svého rozhodnutí (max. 4 měsíce), pokládá se návrh Komise za nepřijatý.⁷⁶

Procedura spolupráce je uplatňována výlučně v oblastech:

- *harmonizačních opatření týkajících se oběhu kovových mincí,*
- *pravidel pro postup při mnohostranném dohledu,*
- *zákazu přístupu k finančním institucím,*
- *zákazu přebírání závazků členskými státy.⁷⁷*

Je patrné, že pokud je právní akt přijímán tímto typem legislativního procesu, má Parlament menší pravomoci a může být Radou přehlasován⁷⁸. Rada má tak dominantní postavení a absentuje zde rovnovážné rozdělení pravomocí.

⁷⁴ Ve lhůtě jednoho měsíce.

⁷⁵ Článek 252 písm. d) SES.

⁷⁶ Článek 252 písm. f) a g) SES.

⁷⁷ Dostupné na

<http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communaire/droit_communaire.html1.5> (navštíveno 7. srpna 2009).

Legislativní proces, ve kterém není zajištěno rovnovážné rozložení pravomocí mezi institucemi na procesu se podílejícími, nelze považovat za dostatečně legitimní a tak je od něho průběžně upouštěno. Maastrichtská smlouva výrazně omezila počet oblastí, ve kterých byl proces spolupráce uplatňován a Amsterodamskou smlouvou došlo k další redukci oblastí.

Proces spolupráce sehrál v období konce 80. let a v 90. letech určitou pozitivní roli, avšak po Smlouvě z Nice (2003) prakticky vymizel v důsledku podstatného rozšíření spolurozhodovací procedury.⁷⁹

Lze očekávat, že se počet oblastí, kde je proces spolupráce stále uplatňován, v budoucnu ještě více omezí.

3.1.2.3.2 Spolurozhodovací proces

Spolurozhodovací proces byl zaveden Maastrichtskou smlouvou (1993), dále ho upravila Amsterodamská smlouva (1999), která rozšířila počet oblastí, ve kterých je tento legislativní proces uplatňován a následně byl počet oblastí rozšířen smlouvou z Nice (2003).

V této formě legislativního procesu došlo k rovnovážnému rozložení pravomocí mezi jednotlivými institucemi (resp. mezi Radou a Parlamentem). Pozice parlamentu výrazně posílila a získal při procesu tvorby právních aktů právo veta, srovnatelné s právem Rady. Díky posílené pozici parlamentu je minimalizován demokratický deficit při tvorbě právních aktů a tento proces tak lze z jistého pohledu považovat za nejlegitimnější. Zavedení tohoto legislativního procesu znamenalo nejvýznamnější posílení pravomoci Parlamentu podílet se na tvorbě právních aktů.⁸⁰ *Spolurozhodovacím procesem je tvořeno největší procento sekundárních komunitárních právních aktů (cca. 90 %) a rozšiřuje se do stále většího počtu oblastí, kde se uplatňuje. V období let 1999-2004 bylo na základě tohoto procesu přijato 403 návrhů, oproti období 1993-1998, kdy bylo přijato pouze 165 návrhů.*⁸¹

Mezi nejdůležitější oblasti, ve kterých je uplatňován spolurozhodovací proces, patří volný pohyb pracovníků, vnitřní trh, dopravní politika, životní prostředí, vzájemné uznávání kvalifikací atd.⁸² Formou spolurozhodovacího procesu jsou přijímány právní akty ještě v mnoha dalších oblastech, např. boj proti diskriminaci, vízová a azylová politika, zaměstnanost, celní spolupráce, sociální politika, vzdělání, kultura, veřejné zdraví, ochrana

⁷⁸ Pozitivem je, že Rada může Parlament přehlasovat pouze jednomyslně.

⁷⁹ TÝČ 2006, c.d., s. 78.

⁸⁰ CORBETT, Richard a kol. *The European Parliament*. 6th ed. London : John Harper Publishing, 2005, p. 207.

⁸¹ EARNSHAW, David, JUDGE, David. *The European Parliament*. New York : Palgrave – MacMillan, 2003, p. 203.

⁸² HANLON, James. *European Community Law*. 3th ed., London : Sweet and Maxwell, 2003, p. 25.

spotřebitele, průmysl, ekonomická a sociální soudržnost, transevropské sítě, výzkum a technologický rozvoj, spolupráce ve vývoji, odborné vzdělání, oblast statistických údajů, politické strany na evropské úrovni atd.

Nevýhodou spolurozhodovacího procesu je jeho poměrně velká komplikovanost a tím logicky menší míra transparentnosti. Proces je upraven článkem 251 SES.

Spolurozhodovací proces je charakteristický třemi čteními, která ale k přijetí právního aktu na základě tohoto typu procesu nejsou vždy nezbytně nutná. Proces byl za účelem větší efektivity a rychlosti v určitých případech zjednodušen. Zjednodušení spočívá v tom, že není zapotřebí dvou čtení, jestliže Rada je srozuměna se změnami navrhanými Evropským parlamentem ohledně návrhu Komise, a nebo jestliže Evropský parlament žádné změny nenavrhuje.

Iniciativní pravomoc má jako v předchozích legislativních postupech Komise, která překládá návrh právního aktu Parlamentu a Radě. Parlament zaujme k předloženému návrhu své stanovisko.⁸³ Následně má Rada tři možnosti postupu.

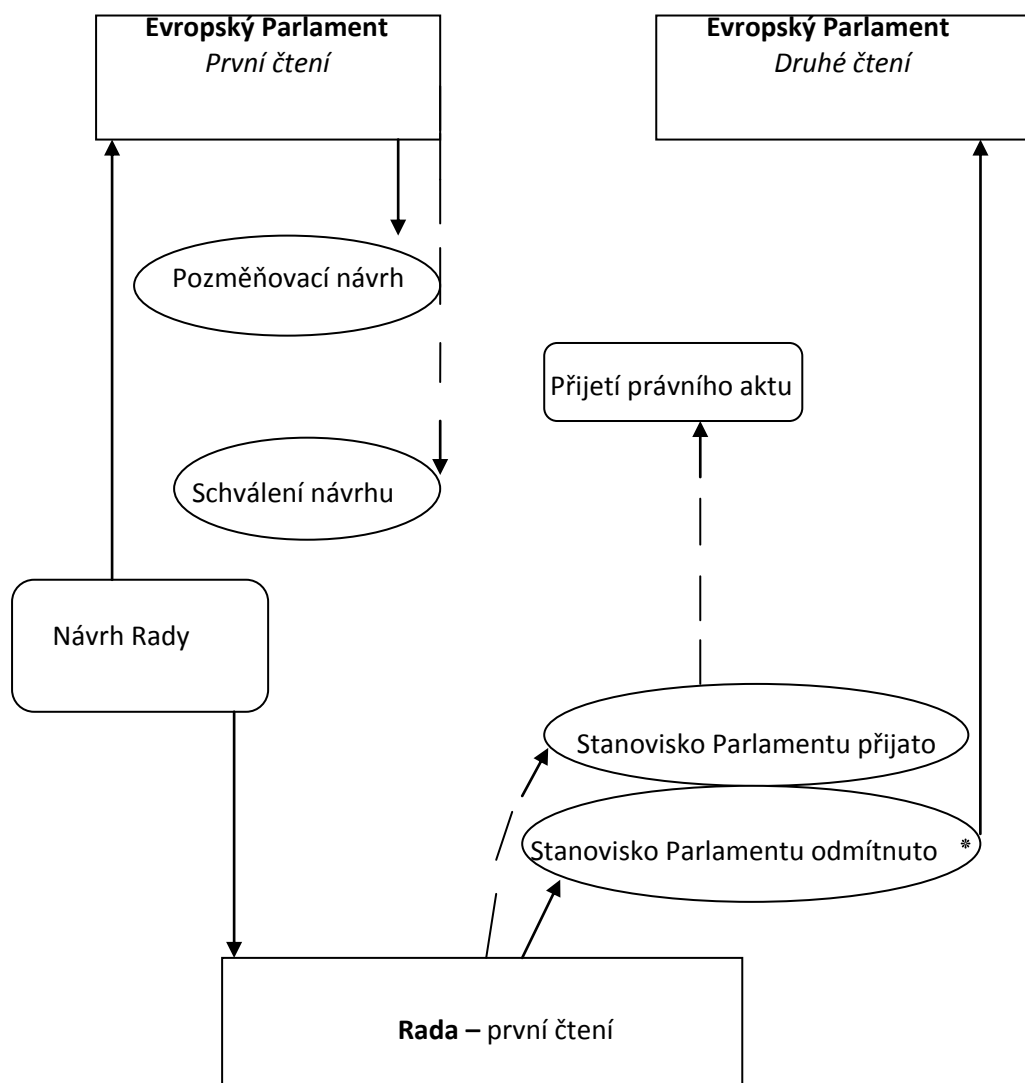
První varianta, jak může Rada postupovat, je nejjednodušší a také nejrychlejší. Vychází se ze situace, kdy Parlament nenavrhl žádné změny v návrhu předloženém Komisí a nebo jestliže Rada s veškerými změnami, které Parlament navrhl ve svém stanovisku, souhlasí. Za takových okolností Rada navrhaný akt kvalifikovanou většinou přijme. Akt je tak přijat již v prvním čtení a legislativní procedura je následnou publikací aktu ukončena. I přesto, že v takové situaci je legislativní procedura jednoduchá, může trvat poměrně dlouhou dobu, protože první čtení není nijak časově omezeno.

Cílem všech tří institucí by mělo být a také pravděpodobně je, aby byl co největší počet návrhů právních aktů akceptován a schválen již v prvním čtení, což vyplývá i ze Společné deklarace institucí o Praktické úpravě pro novou (tedy zjednodušenou – viz výše) spolurozhodovací proceduru. Typickým principem je pro spolurozhodovací proceduru princip spolupráce – *Instituce budou spolupracovat v dobré víře s cílem sladit jejich pozice co nejvíce, aby bylo možné akty schválit v prvním čtení co nejčastěji.*⁸⁴ Lze říci, že princip spolupráce je efektivní, protože necelá třetina právních aktů je přijata již v prvním čtení.

⁸³ Co-decision guide of Council. Dostupné na <http://consilium.europa.eu/eudocs/cmsUpload/code_EN.pdf> (navštíveno 14. srpna 2009).

⁸⁴ Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-decision Procedure.

Graf – první čtení⁸⁵



* Výsledkem odmítnutí závěru Parlamentu je společné stanovisko Rady

Není příliš časté aby Parlament nenavrhl žádné změny v návrhu, anebo aby Rada schválila veškeré změny navržené ve stanovisku Parlamentu⁸⁶. Dochází tak k další fázi procesu, kdy Rada zaujme společný postoj, který včetně podrobného odůvodnění tohoto postoje postoupí Parlamentu.

Po obdržení sdělení oznámí předseda Parlamentu společný postoj Rady. Ke společnému postoji musí být připojena veškerá prohlášení v zápisech z jednání Rady o přijetí společného postoje, včetně odůvodnění přijetí a vše musí být řádně přeloženo do všech

⁸⁵ Zdroj grafu: Co-decision Guide, str. 4. Dostupné na http://konsilium.europa.eu/eudocs/cmsUpload/code_EN.pdf (navštíveno dne 15. srpna 2009).

⁸⁶ Velice často Rada akceptuje pouze některé změny navržené v postoji Parlamentu, nikoli všechny.

úředních jazyků EU. Ke společnému postoji Rady musí být připojen také ten postoj, který zaujímá Komise, o němž musí být Parlament dostatečně informován.⁸⁷ Společný postoj Rady je projednáván v příslušném parlamentním výboru. Po jeho postoupení se zařazuje jako první bod pořadu jednání první schůze příslušného výboru. Rada může být vyzvána Parlamentem, aby svůj společný postoj v Parlamentu přednesla.⁸⁸ Rada má pravomoc odmítnout návrh Komise jako celek, v takovém případě musí stejně jako v předchozí situaci zaujmout společný postoj a postoupit ho jak Parlamentu, tak Komisi.

Parlament je tak opět postaven před volbu, zda společný postoj Rady přijme (výslovně nebo mlčky) nebo zda bude společný postoj zamítnut. Ve lhůtě tří měsíců musí společný postoj schválit, zamítnout nebo navrhnout změny.⁸⁹ Tříměsíční lhůtu lze vzájemnou dohodou Rady a Parlamentu prodloužit, maximálně však o jeden měsíc. Pokud je společný postoj Rady schválen Parlamentem, případně pokud Parlament nepřijme žádné usnesení, resp. pokud je Parlament nečinný, je právní akt přijatý a to v podobě, kterou určí společný postoj Rady.

Další možností je zamítnutí společného postoje Rady ze strany Parlamentu. Návrh na zamítnutí společného postoje Rady předloží, před uplynutím stanovené lhůty, příslušný výbor, politická skupina nebo nejméně čtyřicet poslanců. K přijetí takového návrhu je nutná nadpoloviční většina hlasů všech členů Parlamentu.⁹⁰ Odmítnutí znamená nepřijetí právního aktu na základě společného postoje Rady a je tak demonstrací práva veta, kterým Parlament v tomto typu legislativního procesu disponuje. Přijetím nebo odmítnutím společného postoje Rady je ukončena druhá fáze spolurozhodovacího procesu. Ve druhé fázi spolurozhodovacího procesu bývá přijata až polovina právních aktů.

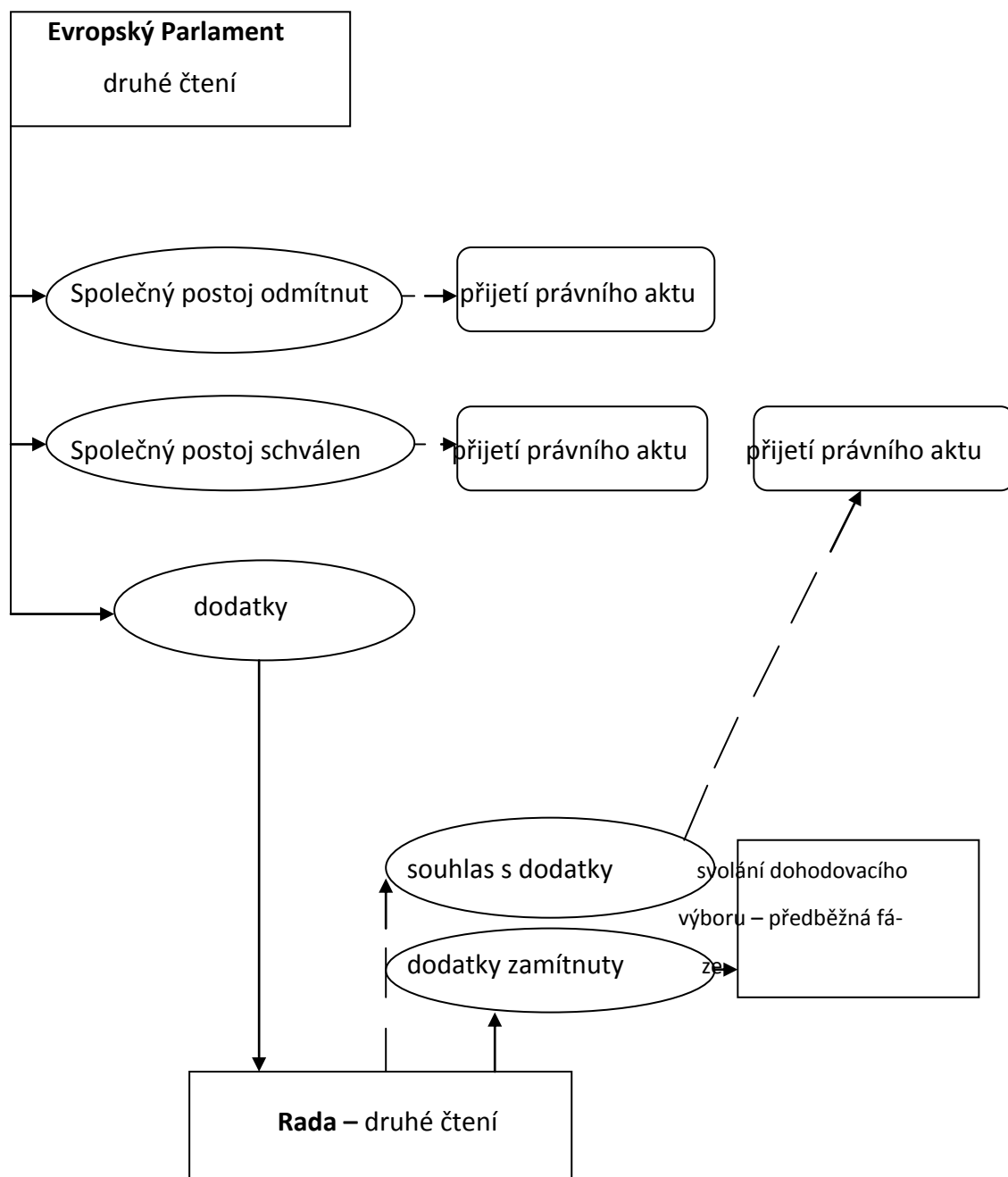
⁸⁷ Článek 61 odst. 1 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

⁸⁸ Článek 63 odst. 2 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

⁸⁹ WYATT, Derrick, DASHWOOD, Alan. *European Community Law*. 3th ed. London : Sweet and Maxwell Limited, 1994, p. 42.

⁹⁰ Článek 65 odst. 1 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

Graf – druhé čtení⁹¹



Třetí fáze nastává za předpokladu, že Parlament většinou hlasů všech svých členů navrhne změny společného postoje Rady. Pozměňovací návrhy jsou přípustné, pokud mají za cíl:

- obnovit částečně nebo jako celek postoj přijatý Parlamentem při prvním čtení,
- dosáhnout kompromisu mezi Radou a Parlamentem,
- zohlednit nové skutečnosti nebo právní stav, který nastal až v době prvního čtení,

⁹¹ Zdroj grafu: Co-decision Guide, str. 7. Dostupné na http://konsilium.europa.eu/eudocs/cmsUpload/code_EN.pdf (navštíveno dne 15. Srpna 2009).

- změnit část textu společného postoje, která nebyla zahrnuta do návrhu předloženého v prvním čtení nebo se od něho obsahově liší.⁹²

Pokud se tak stane, Parlament takto změněný návrh postoupí Radě a Komisi. Komise zaujme stanovisko ke změnám navrženým Parlamentem. Rada může v tříměsíční lhůtě kvalifikovanou většinou schválit změny navržené Parlamentem a tím akt přijmout v podobě, v jaké byl Parlamentem navržen. Kvalifikovanou většinou může Rada přijmout takto změněný právní akt pouze v případě, kdy se k němu Komise vyjádřila kladně. Zaujme-li Komise negativní stanovisko, může být právní akt přijat pouze jednomyslným rozhodnutím Rady.

Pokud Rada právní akt ve znění změn navržených Parlamentem nepřijme, má po dohodě s předsedou Parlamentu povinnost svolat ve lhůtě šesti týdnů od odmítnutí změněného postoje tzv. dohodovací výbor. Tento výbor je složen z členů Rady, případně jejich zástupců a ze zástupců Parlamentu. Zástupců Rady i Parlamentu musí být stejný počet. Delegation Rady je zpravidla tvořena zástupci členských států v COREPERU.⁹³ Výboru společně předsedají místopředseda Evropského parlamentu a ministr zahraničí státu předsedajícího Radě, resp. jeho zástupce. Tři místopředsedové Parlamentu jsou stálými členy dohodovacího výboru a střídají se v předsednictví. Na jednání dohodovacího výboru nechybí ani Komise, která má povinnost vyvíjet veškerou činnost potřebnou k dosažení dohody, tedy ke sblížení postojů Rady a Parlamentu, vystupuje tak v pozici nestranného moderátora výboru, který může např. navrhnout kompromisní návrhy. Doba fungování dohodovacího výboru je omezena na dobu šesti týdnů a začíná běžet od prvního svolání výboru a může být na základě společné dohody Rady a Parlamentu prodloužena, maximálně o dva týdny.

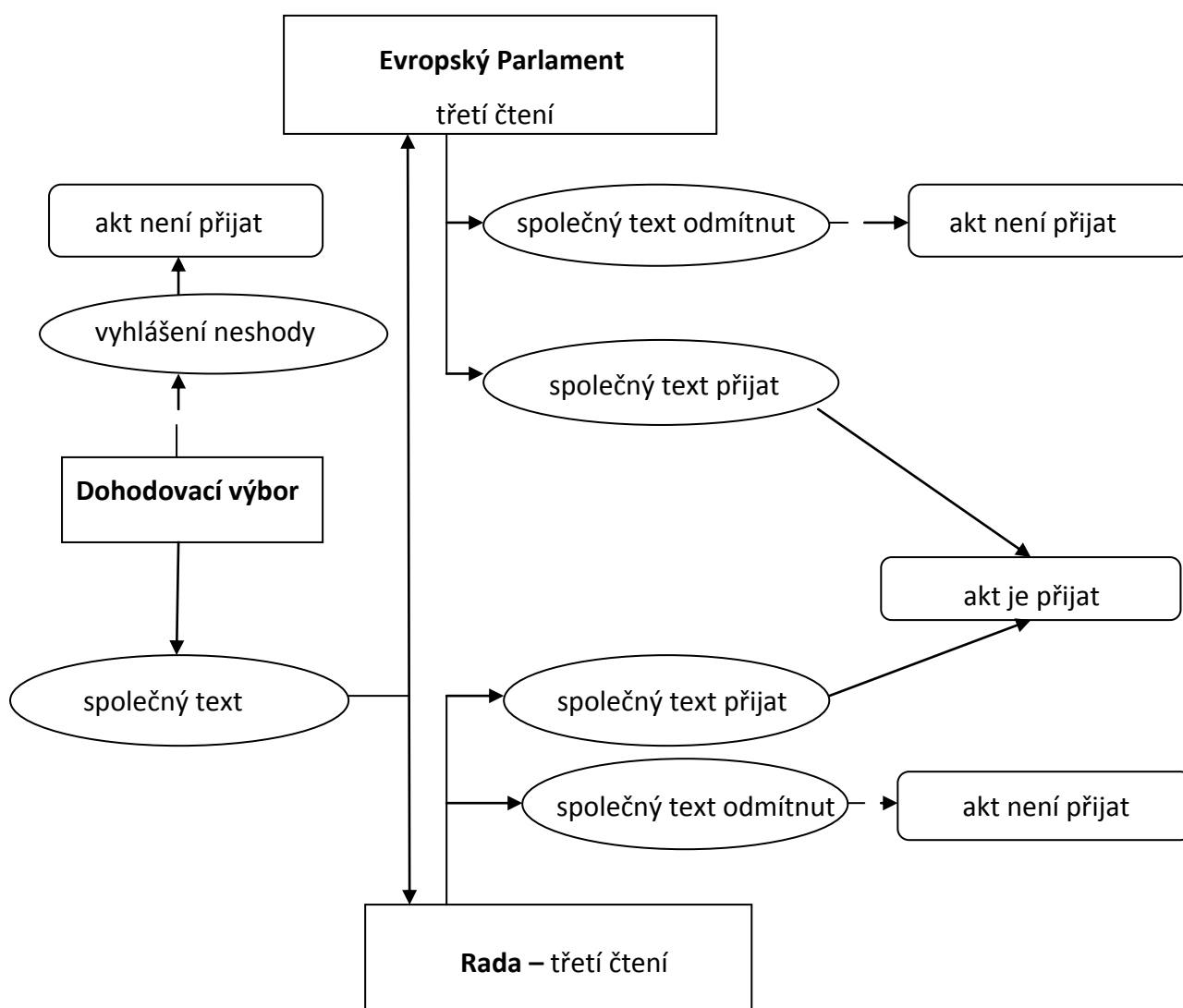
Základem pro jednání dohodovacího výboru je společný postoj na základě změn navržených Parlamentem. Cílem dohodovacího výboru je dosažení kompromisu o společném návrhu, což jistě vyžaduje ústupky ze svých původních návrhů jak ze strany Rady, tak také ze strany Parlamentu. Aby mohla být přijata dohoda o společném návrhu, musí ji Rada schválit kvalifikovanou většinou svých členů a Parlament prostou většinou zástupců Parlamentu. Pokud se dohodovací výbor není schopen dohodnout na společném návrhu, je navrhovaný právní akt považován za nepřijatý.

⁹² Článek 66 odst. 2 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

⁹³ BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003, s. 553.

Pokud je ve stanovené lhůtě společný návrh schválen, musí Rada a Parlament do šesti týdnů od schválení společného návrhu takto navržený právní akt přijmout. Tuto lhůtu lze také společnou dohodou Rady a Parlamentu prodloužit, maximálně však o dva týdny. Samotný právní akt je přijat, stejně jako společný návrh, kvalifikovanou většinou hlasů Rady a prostou nadpoloviční většinou hlasů Parlamentu. Oba orgány musí ve stanovené lhůtě právní akt přijmout, pokud se tak nestane, je právní akt považován za nepřijatý.⁹⁴

Graf – třetí čtení⁹⁵



Jak již bylo uvedeno, cílem spolurozhodovacího procesu, ostatně stejně jako ostatních typů legislativních procesů, je dosáhnout společné dohody institucí podílejících se na procesu a přijetí právního aktu. Je tak nutná velice úzká spolupráce mezi těmito institucemi.

⁹⁴ WYATT 1994, c.d., p. 43.

⁹⁵ Zdroj grafu: Co-decision Guide, str. 11. Dostupné na http://konsilium.europa.eu/eudocs/cmsUpload/code_EN.pdf (navštíveno dne 15. Srpna 2009)

Základní vlastností postupu spolurozhodování je parita mezi Radou a Parlamentem. Parlament je v přímém dialogu s Radou a naopak. Každá ze složek zákonodárství musí souhlasit s tou druhou ohledně legislativního návrhu Komise.

Povaze postupu je vlastní, že politické názory Rady a Parlamentu nejsou vždy totožné. Dohodovací postup, ve kterém si obě složky zákonodárství mohou prověřit, zda je možné najít společné základy přijatelné pro oba orgány, je tudíž nezbytný. To znamená, že mandát zástupců v dohodovacím výboru musí být dostatečně flexibilní, aby se překonal počáteční rozdíl. Pokud by zástupci museli vyjednávat s rukama zavázanými za zády, dohodovací postup by zcela postrádal účel. Žádný z orgánů nemůže považovat svůj počáteční postoj za neměnný.

Důvodem existence postupu dohodování je zabránit tomu, aby se postup spolurozhodování, v případě rozdílů v názorech mezi Radou a Parlamentem, dostal do bezvýchodné situace způsobilé poškodit zájmy Společenství. Snaha o dosažení dohody přináší kompromisy. Aby mohlo být dosaženo kompromisu, může být nezbytné znovu zvážit ustanovení, která předtím nebyla příčinou sporu. Dohodnutá změna dále může vyvolat jinou změnu, aby bylo zajištěno, že opatření jako celek bude v okamžiku, kdy bude přijato, koherentní.⁹⁶

V procesu spolupráce zajišťuje úzkou spolupráci mezi Radou, Parlamentem a Komisí institut tzv. *trialogu*, což je velmi malá skupina osob. V této skupině osob jsou zástupci všech tří institucí a tyto osoby mají sofistikované znalosti konkrétního návrhu na základě maximálního obeznámení s tímto návrhem. *Trialog je svoláván v průběhu celého legislativního procesu, tedy nejen před ustavením dohodovacího výboru ale již v průběhu prvního a druhého čtení, za účelem vyjasnění si vzájemných stanovisek všech tří zúčastněných stran.*⁹⁷

Cílem spolurozhodovací procedury je dosažení kompromisu a následné přijetí kvalitního legislativního aktu. Při tvorbě legislativy je neopomenutelnou stránkou také časový

⁹⁶ C-344/04 International Air Transport Association v. Department for Transport [2004] ECR I-403 – stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda. Soudní dvůr se zde zabýval otázkou, zda má dohodovací výbor pravomoc měnit ustanovení navrhovaného opatření i přesto že v těchto ustanoveních neexistovala žádná neshoda mezi společným postojem Rady a Parlamentu. Soudní dvůr konstatoval, že činnost dohodovacího výboru není omezena pouze na záležitosti, ve kterých se ostatní orgány neshodly. Ze záměru ESD tak vyplývá, že dohodovací výbor se má zabývat společným postojem na základě změn navržených evropským parlamentem, což ale neznamená, že se výbor může zabývat pouze ustanoveními navrhovaného opatření na kterých se Rada a Parlament neshodly. Tento výsledek by byl v rozporu se samotným cílem postupu dohodování, a sice najít společné základy pro obě složky zákonodárství. Takový výklad by také poškodil Komisi v její neustranné roli prostředníka.

⁹⁷ ZBÍRAL 2007, c.d., s. 43.

úsek, za který je legislativní akt přijat. Akty musí reagovat na reálnou současnou situaci a doba, za kterou právní akt vznikne, tak nesmí být neúměrně dlouhá, pak by i kvalitní a potřebný právní akt postrádal smysl.

Při legislativní proceduře tak nesmí být atribut času opomínán a cílem institucí Společenství by mělo být co nejrychlejší (samozřejmě ne na úkor kvality) a nejefektivnější přijímání právních aktů, což vyplývá i z jednoho z cílů Bílé knihy o evropském vládnutí. Bílá kniha zdůrazňuje, že Rada a Parlament musí vynaložit větší úsilí pro urychlení legislativního procesu. Rada by, pokud je to možné, měla hlasovat, jakmile se zdá, že může být dosaženo kvalifikované většiny a nepokračovat v dalším projednávání s pochybným cílem zajistit jednomyslnost. V ideálním případě by se Rada společně s Parlamentem měly pokusit schválit návrhy jen v jednom čtení s legislativně-technickou pomocí Komise, což může podstatně zkrátit dobu potřebnou ke schválení legislativního návrhu.⁹⁸

Proces přijetí právního aktu je poměrně složitou a zdlouhavou procedurou a vyžaduje značnou interakci mezi mnoha institucemi a samozřejmě interakci mezi jednotlivými složkami uvnitř těchto institucí. V následujícím příkladu bude popsán postup přijímání právního aktu z iniciativy Statistického úřadu Evropských společenství – Eurostatu. Akt je přijímán spolurozhodovacím procesem.

Příklad: Eurostat v legislativním procesu Evropských společenství

Prvotní podnět k právnímu aktu pochází od odborníků z některého z výborů nebo pracovních skupin Eurostatu. Konzultace k formě právního aktu a k vhodné legislativní proceduře poskytuje právní oddělení Eurostatu. Právní základ pro návrh týkající se evropské statistiky je určen článkem 285 SES, ten také stanoví spolurozhodovací proceduru pro přijetí tohoto aktu. Potřeba harmonizace statistiky vede obvykle k úpravě nařízením.

Článek 202 SES deleguje Komisi k vydání prováděcích právních aktů k základním právním aktům. Prováděcí akt musí být stejného druhu, jako ten, k jehož provedení byl vydán, tzn. nařízení je prováděno zase nařízením. Po ujasnění druhu právního aktu a procedury pro jeho přijetí (v tomto případě spolurozhodovací), přistoupí příslušné oddělení Eurostatu k přípravě návrhu textu právního aktu.

Prvotní návrh, připravený odborným oddělením Eurostatu, je následně korigován odborníky právního oddělení, kteří ho konzultují, revidují, případně doplňují.

⁹⁸ BLAHOŽ 2003, c.d., s. 553.

Po revizi odborníky právního oddělení Eurostatu je návrh postoupen Komisi. V rámci Komise je v pracovních skupinách konzultován experty na statistickou oblast, to dává možnost jednotlivým národním odborníkům ovlivnit návrh. Návrh právního aktu musí být vždy konzultován s Právní službou Komise a generálním sekretariátem Komise. Fakultativně, pokud má návrh dopad na rozpočet, případně personál a administrativu, je konzultováno Generální ředitelství pro rozpočet a pro personál a administrativu.

Následně je návrh postoupen Komisi, resp. pracovním skupinám Komise. Přípomínky od jednotlivých částí Komise jsou zpracovávány odborným oddělením. Pokud připomínky zapříčiní podstatnou změnu v návrhu, musí být opakována konzultace uvnitř Komise. Pokud tomu tak není, návrh postupuje dál výborům. V této fázi je podstatné, zda se jedná o návrh Komise nebo Rady a Evropského parlamentu. Pokud se jedná o návrh Rady a Parlamentu, je postoupen příslušnému výboru k neformální konzultaci. Pokud jde o návrh Komise, jedná se o tzv. komitologickou záležitost.

Komise může návrh schválit, pokud se příslušný výbor, jež je konzultován, vyjádří pozitivně. Pokud se výbor nevyjádří, je to stejné, jako by se vyjádřil negativně, v tom případě je návrh postoupen Radě.

Informován musí být také Parlament, který vydá stanovisko, zda komise nepřekročila svou pravomoc, která na ni byla Radou delegována. Následně má Rada možnost návrh schválit nebo být nečinná a nechat tak prostor ke schválení návrhu Komisi. Pokud je návrh Radou odmítnut, vrací se Komisi k přepracování. Rada může určitě změny navrhnout sama. Pokud Komise změny navržené Radou přijme, Rada následně návrh kvalifikovanou většinou schválí, pokud je odmítne, pak musí být Radou schváleny jednomyslně. Po ukončení konzultací uvnitř Komise a projednání ve výborech, je návrh postoupen všem členům Komise, ti se k němu musí vyjádřit. Je to tzv. psaná procedura. Pokud je návrh v rámci psané procedury schválen, stává se prováděcí akt součástí právního řádu Společenství. Návrh právního aktu Rady a Parlamentu se po schválení stává oficiálním návrhem Komise a je postoupen Radě a Parlamentu.

Následuje postup určený článkem 251 SES, tedy spourozhodovací procedura. Veškerá statistická legislativa je od Amsterodamské smlouvy (1999) přijímána procedurou spourozhodování.

Před prvním čtením je návrh projednán v některém z parlamentních výborů (často se jedná o Hospodářský a monetární výbor nebo Zemědělský výbor). Přípomínky výboru jsou součástí závěrečné zprávy. Orgán Komise „Groupe des Affaires Parlementaires“ zpracuje stanovisko k navrhovaným změnám návrhu, návrh je dále postoupen Radě. Než se návrhem

začne zabývat Groupe des Affaires Parlementaires, připraví příslušné oddělení Eurostatu tzv. Fiche GAP, jež obsahuje základní údaje o navrhované právní úpravě, srovnávací tabulku připomínek a původního návrhu a také stanovisko Eurostatu k připomínkám. Zpravodaj předkládá, během prvního čtení v Parlamentu, závěrečnou zprávu výboru. Komisař pro hospodářské a monetární záležitosti prezentuje stanovisko Komise. Následně Parlament rozhoduje o svých pozměňovacích návrzích.

V další fázi připraví oddělení Eurostatu tzv. Suites a donner aux avis legislativ du Parlement Européen, což je přehled hlasování v Parlamentu a stanovisek Komise k pozměňovacím návrhům, ten je postoupen generálnímu sekretariátu Komise. Eurostat také vypracuje pozměněný návrh Komise, ten projde vnitřní konzultací a je případně schválen Komisařem. V Radě je návrh projednáván v pracovní skupině a v COREPERu. Pokud je návrh schválen, legislativní procedura je u konce. Pokud schválen není, zaujme Rada společné stanovisko a postoupí ho společně s návrhem Parlamentu, tím začíná druhé čtení.

Oddělení Eurostatu připraví zprávu Komise, kde zohlední společný postoj Rady. Po vnitřní konzultaci a písemné proceduře v Komisi je postoupena Radě a Parlamentu. Parlamentní výbor schvaluje závěrečnou zprávu ke společnému postoji Rady. Eurostat má povinnost opět vypracovat stanovisko k případným pozměňovacím návrhům vyplývajícím ze závěrečné zprávy a pozměněný návrh textu právního aktu. Eurostat opět připraví Fiche GAP pro jednání Groupe des Affaires Parlementaires. Následně má možnost v tříměsíční lhůtě, pokud schválí společné stanovisko Rady, návrh aktu schválit. Pokud zůstane nečinný, bude to mít stejné důsledky a návrh bude schválen. Návrh může být v Parlamentu absolutní většinou hlasů zamítnut. Pokud jsou Parlamentem navrženy změny, je znovu postoupen Radě a Komisi. Eurostat musí opět připravit Suites a donner aux avis legislativ du Parlement Européen a postoupit ho generálnímu sekretariátu Komise. Dále zpracuje navrhované změny a pozměněný návrh. Pozměněný návrh projde vnitřní konzultací v Komisi a delegační procedurou. Pokud jsou do pozměněného návrhu zapracovány všechny připomínky Parlamentu, může Rada kvalifikovanou většinou návrh schválit. Pokud pozměňovací návrh nereflktuje všechny změny Parlamentu, je možné schválení Radou pouze jednomyslným rozhodnutím.

Není-li návrh Radou schválen, je svolán ve lhůtě šesti týdnů dohodovací výbor. Následuje jednání dohodovacího výboru (postup v dohodovacím výboru je blíže rozepsán v kapitole 3.1.2.3.2). Případný kompromis mezi Radou a Parlamentem, dosažený v dohodovacím výboru, je přijat, pokud je schválen kvalifikovanou většinou v Radě a absolutní většinou v Parlamentu. Pokud nedojde ke schválení společného návrhu vzešlého

z dohodovacího výboru, návrh se vrací zpět do Eurostatu, který, pokud má zájem návrh stále prosadit, musí ho přepracovat tak, aby měl šanci na přijetí.⁹⁹

3.1.2.3.4 Proces souhlasu

Proces souhlasu je nejjednodušší legislativní procedurou (v porovnání s procesem spolupráce a spolurozhodování). V podstatě se jedná o proces, kdy Rada zaujme společné stanovisko a Parlament s ním vysloví souhlas nebo nikoli.¹⁰⁰

Proces souhlasu byl zaveden Jednotným evropským aktem pro oblast vnějších vztahů Společenství. Maastrichtskou smlouvou byl postup rozšířen na další okruh oblastí, např. občanství, vymezení působnosti orgánů měnové unie, činnosti strukturálních fondů a fondu soudržnosti, jednotného volebního postupu atd. Amsterodamská smlouva zredukovala počet oblastí, pro které je používán proces souhlasu pouze na záležitosti ústavní povahy, při uzavírání dohod o přidružení, příp. dohod majících rozpočtové dopady pro Společenství a dohod, které vyžadují změnu aktu přijatého postupem na základě článku 251 SES (proces spolurozhodování). Někdy bývá postup uplatněn také při uvalování politických sankcí některému z členských států, uzavírání určitých mezinárodních smluv, pro určité úkoly Evropské centrální banky a také k přijetí pravidel voleb do Evropského parlamentu.¹⁰¹ Smlouva z Nice, oblasti, na něž se vztahuje proces souhlasu, nijak významně neobohatila ani nezredukovala.

Při legislativní proceduře souhlasu náleží Parlamentu právo veta, legislativní akt tedy nelze přijmout, pokud s návrhem takového aktu, resp. se společným stanoviskem Rady nebude Parlament souhlasit. Rozhodnutí je přijímáno kvalifikovanou většinou.

Kromě blokační pravomoci přiznané Parlamentu, má proces souhlasu také druhotný důsledek, jehož výsledkem je politický tlak na Radu, aby předem zajistila účinnou kooperaci s Parlamentem.¹⁰² Odpovídající postup je zaveden článkem 86 odst. 3 Jednacího řádu Evropského parlamentu.

Procedura souhlasu částečně odpovídá proceduře spolurozhodování (článek 251 SES), Parlament ale nemá možnost činit jakékoli změny v návrhu. Na rozdíl od procedury spolurozhodování zde nedochází k potřebné interakci mezi Radou a Parlamentem. Činnost

⁹⁹ Příklad zpracován na základě zdroje: LANDOVÁ, Markéta. Eurostat v legislativním procesu evropských společenství. Právník, 2001, roč. 140, č. 9, s. 888-902

¹⁰⁰ HANLON 2003, c.d., p. 25.

¹⁰¹ SIMON 2005, c.d., s. 283.

¹⁰² SIMON 2005, c.d., s. 284.

obou institucí, resp. Parlamentu není omezena žádnými závaznými časovými lhůtami, na rozhodnutí Parlamentu tak může Rada čekat poměrně dlouhou dobu.¹⁰³ Jak již bylo výše zmíněno, při proceduře souhlasu chybí potřebná interakce mezi oběma institucemi podílejícími se na přijímání právního aktu, což vede k nemožnosti dohod a kompromisů a přijetí právního aktu v takové podobě, v jaké je co nejpříjemnější jak pro Parlament, tak pro Radu.



* Výsledkem stanoviska Parlamentu ke společnému postoji Rady je přijetí nebo zamítnutí právního aktu. Parlament rozhoduje kvalifikovanou většinou.

3.1.2.4 Delegování legislativní pravomoci na Komisi

Tento proces tvorby práva, který se odlišuje od všech ostatních předchozích typů, o kterých bylo pojednáno v předcházejících podkapitolách, spočívá v postoupení části legislativní pravomoci Komisi. Za hlavní legislativní orgán ve Společenství je považována Rada¹⁰⁴ a ta se vzdá části své legislativní pravomoci ve prospěch Komise.

Právní základ pro možnost delegovat pravomoci Rady na Komisi je vyjádřen v článku 202 SES. Rada svěřuje Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí. Rada si může rovněž ve zvláštních případech vyhradit právo vykonávat tyto pravomoci přímo. Výše uvedené podmínky musí být v souladu se zásadami a pravidly, které předem Rada přijala na návrh Komise a po obdržení stanoviska Evropského parlamentu jednomyslně. Právním

¹⁰³ WYATT 1994, c.d., p. 40.

¹⁰⁴ I přes, v některých typech legislativních procedur, rovné postavení Parlamentu.

základem pro výkon této pravomoci ze strany Komise je článek 211 SES. Komise vykonává pravomoci k provádění předpisů vydaných Radou, které na ni Rada přeneše.

Zdůvodněním pro takovéto přenášení pravomoci mezi institucemi Společenství je stálost aparátu Komise a z toho vyplývající její lepší schopnost efektivněji a rychleji reagovat na neustále se měnící podmínky, např. hospodářskou situaci.

Přenesení části pravomocí z Rady, tedy čistě mezivládního orgánu, na Komisi, tedy orgán, který lze považovat za nadnárodní, se samozřejmě nesetkalo s kladným přijetím některých členských státům. V rozsudku ESD 188-190/80 Francie, Itálie a Spojené království v. Komise [1980] ECR 2545, se tyto tři státy postavily proti přijímání legislativy Komisí s argumentem, že tak dochází k narušení rovnováhy mezi institucemi a že hlavním legislativním orgánem je Rada. Evropský soudní dvůr tuto argumentaci ve svém rozsudku odmítl.

Komise přijímá velké množství sekundárních právních předpisů v rámci delegované pravomoci, jedná se zejména o prováděcí právní akty, jež provádí základní právní akt přijatý Radou, případně Radou a Parlamentem. Pokud Komise přijímá prováděcí právní akt, a základním právním aktem je např. nařízení, musí mít prováděcí akt také podobu nařízení (viz příklad str. 45). Nejvíce právních aktů se týká oblasti hospodářské soutěže, na jejíž dodržování Komise dohlíží a za porušování těchto pravidel velmi často uděluje nemalé sankce. Většina právních aktů vydaných Komisí je technického charakteru.

Podmínkou úspěšné delegace je, aby svěřené pravomoci v delegovaném aktu bylo dostatečně určité. Na druhé straně, Rada může udělit Komisi velmi široký prostor pro vlastní uvážení. Komise pak vydává právní akty v rámci své diskreční pravomoci. Jako příklad lze uvést rozhodnutí ESD 23/75 *Rey Soda v. Causa Conguaglio Zucchero* [1975] ECR 1279, které se týká příspěvku na výrobu cukru a cukrové řepy, tedy zemědělské politiky. V tomto rozhodnutí Evropský soudní dvůr rozhodl, že Komise může vykonávat pravomoci (na základě jejich delegace Radou) v oblasti zemědělských trhů a může tak stanovovat standardy pro tuto oblast. Zdůvodněním je právě schopnost Komise reagovat na aktuální potřeby zemědělského trhu. Oblast zemědělství je vedle oblasti hospodářské soutěže oblastí bohatou na právní akty přijaté Komisí.

*Ročně je tak přijato okolo 3 000 právních předpisů, což tvoří více než polovinu všech aktů sekundární legislativy vydávaných ve Společenství.*¹⁰⁵ Celkově výbory v roce 2008 předložily 2 185 stanovisek (oproti 2 613 stanoviskům v roce 2007); počet prováděcích

¹⁰⁵ ŠIŠKOVÁ 2007, c.d., s. 32.

opatření přijatých Komisí činil 2 022 (v porovnání s 2 522 prováděcími opatřeními v roce 2007).¹⁰⁶

Vydávání právních aktů Komisí, jak bylo výše zmíněno, je často podrobena kritice ze strany členských států EU. Z toho důvodu tato pravomoc komise podléhá systému kontroly, tzv. komitologii¹⁰⁷. Komitologie je termín, jímž jsou označovány výbory, složené ze zástupců členských států, jejichž úkolem je kontrola nad vydáváním sekundárních předpisů Komisí v rámci delegované pravomoci. Činnost těchto výborů je striktně upravena v rozhodnutí Rady – Rozhodnutí Rady o komitologii, jež byla přijata už tři (1987, 1999, 2006).

Druhé rozhodnutí Rady o komitologii bylo přijato z důvodu tlaku Parlamentu, který do té doby neměl na výkon komitologie žádný vliv. Z důvodu zohlednění pozice Parlamentu v legislativním procesu, resp. v proceduře spolurozhodování, Rada vydala toto rozhodnutí, na jehož základě má Parlament možnost dohlížet na výkon delegované pravomoci Komisí. Parlament tak může vyjádřit svůj nesouhlas s navrhovanými opatřeními komise, které podle jeho názoru překračují implementační pravomoc.¹⁰⁸

Komise má povinnost pravidelně informovat Parlament o návrzích projednávaných v komitologických procedurách. Pokud Parlament usoudí, že Komise návrhem prováděcího právního aktu překročila svou pravomoc, vydá rezoluci, kterou následně předá Komisi.¹⁰⁹

Druhé rozhodnutí Rady o komitologii zavádí tři typy výborů, jež dohlíží na činnost Komise, výbory řídicí, poradní a regulativní (řádné).

Poradní výbory postupují Komisi své stanovisko k potencionálnímu legislativnímu aktu a Komise musí stanoviska poradních výborů maximálně zohlednit. Stanovisko poradního výboru je přijímáno prostou většinou. Tento postup je používán vždy, výjimkou je projednávání politicky citlivých témat.

Řídicí výbory zasahují do oblastí, kde se opatření přijatá Komisí neshodují s názorem výboru. Komise má povinnost s takovými opatřeními seznámit Radu a ta, pokud se s opatřením Komise neztotožní, může přijmout kvalifikovanou většinou jiné rozhodnutí.

¹⁰⁶ Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2008. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0335:FIN:CS:DOC>> (navštíveno 21. srpna 2009).

¹⁰⁷ Často bývá termínem komitologie označován celý proces vydávání sekundárních právních aktů Komisí na základě Radou delegované pravomoci. Termín komitologie se správně vztahuje pouze ke kontrole výkonu pravomoci Komise ze strany specializovaných výborů a systém právních požadavků pro přijímání právních aktů.

¹⁰⁸ Evropská unie v České republice. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_58_cs.htm> (navštíveno dne 17. srpna 2009).

¹⁰⁹ LANDOVÁ, Markéta. Eurostat v legislativním procesu evropských společenství. *Právník*, 2001, roč. 140, č. 9, s. 895.

Řídící výbory zasahují zejména do oblastí zemědělské politiky, rybolovu a hlavních programů Společenství.

Regulativní, často označovány také jako „řádné“ výbory, rozhodují, stejně jako řídící výbory o opatření Komise a pokud ho kvalifikovanou většinou odmítnou, má Komise povinnost předložit návrh právního aktu Radě. Rada následně kvalifikovanou většinou návrh schválí, nebo odmítne. V případě jednomyslnosti může být návrh právního aktu pozměněn. Tato procedura se týká opatření vztahujících se k ochraně zdraví a bezpečnosti občanů, zvířat a rostlin a opatření doplňujících nepodstatná ustanovení základních legislativních nástrojů.¹¹⁰

V roce 2006 bylo přijato třetí rozhodnutí Rady o komitologii (2006/512/ES). Toto rozhodnutí o komitologii není tak významné oproti tzv. druhému rozhodnutí Rady a nepřináší ani srovnatelně výrazné změny. K hlavním změnám náleželo nové kritérium definování realizačních opatření, nová regulační procedura a silnější úloha pro Evropský Parlament. V reformě z července 2006 docházelo k celé řadě regulačních procedur, ale bylo zdůrazňováno, že Evropskému parlamentu zůstává silná kontrola nad jednotlivými procedurami.¹¹¹

Výbory komitologie používají čtyři druhy postupů, postup poradní, řídící, regulativní a regulativní s kontrolou. Řídící postup se obvykle používá pro prováděcí opatření týkající se správy programů s dopadem na rozpočet. Regulativní postup je používán pro prováděcí opatření týkající se právních předpisů, aplikovatelných na celé Společenství. Regulativní postup s kontrolou se používá, pokud prováděcí opatření vychází ze základního právního aktu přijatého procedurou spolurozhodování, tento základní právní akt nepodstatně doplňuje nebo mění a má obecnou působnost.¹¹²

Z údajů vyplývá, že asi 31 % výborů (83 z 270) využívá výhradně regulativní postup, a dále následuje menší počet výborů pracujících výhradně v rámci řídícího postupu (59). Nejvíce výborů (37 %) však funguje s využitím několika postupů (100 z 270).¹¹³

Výborů je zřízeno přes 250, jako příklad lze uvést např. Výbor pro zemědělské struktury a rozvoj venkova, Poradní výbor pro normalizaci v oblasti informačních technologií, Evropský výbor pro cenné papíry, Regulativní výbor pro tabákové výrobky, Stálý výbor pro

¹¹⁰ Výbory komitologie. Dostupné na

<<http://www.economy-point.org/k/komitologie-committee.html>> (navštíveno dne 17. srpna 2009).

¹¹¹ VIDLÁKOVÁ, Olga. *Komitologie* [online]. 2008. web.mvcr.cz, [cit. 16. srpna 2009]. Dostupné na <<http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2007/22/eu2.html>>.

¹¹² Rejstřík postupů projednávaných ve výborech. Dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/faq_cs.htm#3> (navštíveno dne 17. srpna 2009).

¹¹³ Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2008. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0335:FIN:CS:DOC>> (navštíveno 21. srpna 2009).

chráněná zeměpisná označení a chráněná označení původu, Výbor pro látky poškozující ozonovou vrstvu a fluorované skleníkové plyny, Výbor pro pojišťovnictví atd.

I přesto, že se kontrola Komise ze strany výše zmíněných výborů zdá být logická, institut komitologie je velice kontroverzní. Představuje pro Komisi soubor omezení při výkonu delegovaných pravomocí, což nerespektuje požadavek zřetelného rozdělení rozhodovací pravomoci Rady a Komise, bez zasahování jednoho orgánu do rozhodování druhého, vyjádřeného i v požadavku, aby Komise nesla především politickou, nikoli správní odpovědnost, a to nejen vůči Radě, ale rovnocenně též vůči Parlamentu.¹¹⁴ Komitologii je taktéž často vytýkáno to, že do legislativní činnosti příliš zasahují pouzí úředníci, bez jakéhokoli politického mandátu, což opět vyvolává problém již zmíněného demokratického deficitu v Evropské unii.

Dalším problémem je malá transparentnost a přílišná složitost legislativních procesů. Problém netransparentnosti komitologie částečně vyřešilo Druhé rozhodnutí Rady o komitologii, jež zvýšilo průhlednost systému výborů a to jak pro Parlament, tak pro veřejnost. Dokumenty výborů jsou zveřejněny ve volně přístupném registru, vyjímaje samozřejmě tajné dokumenty.

V rámci reformy rozhodnutí Rady o komitologii, Komise vypracovala nový a podstatně vylepšený rejstřík projednávání ve výborech, aby mohla Evropskému parlamentu i široké veřejnosti poskytnout transparentnější a ucelenější přístup k dokumentům a dalším podstatným informacím. Nový rejstřík byl zprovozněn dne 1. dubna 2008.¹¹⁵ Komise publikuje od roku 2000 roční zprávy podávající souhrn aktivit výborů za uplynulý rok.

Tradičním kritikem komitologie je Parlament, který tento institut od počátku považuje za obcházení role Parlamentu v legislativním procesu. Proto také na nátlak Parlamentu Rada v roce 1999 přijala Druhé rozhodnutí Rady o komitologii, jež do tohoto procesu alespoň částečně Parlament zapojilo (viz výše). I přesto je však Parlament stálým kritikem a zastává názor, podle něhož by měla být Komise při výkonu své delegované činnosti kontrolována jak Parlamentem, tak také Radou pomocí podání žaloby na neplatnost aktu přijatého Komisí, podané k Evropskému soudnímu dvoru¹¹⁶. I přesto, že pozice Parlamentu při podílení se na legislativním procesu od počátků integrace výrazně vzrostla, není stále tak silná, aby se podařilo prosadit zrušení institutu komitologie.

¹¹⁴ BLAHOŽ 2003, c.d., s. 559.

¹¹⁵ Rejstřík je dostupný na <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index_en.htm>.

¹¹⁶ Srov. BLAHOŽ 2003, s. 559

Mezi pozitiva komitologie, jak bylo uvedeno, patří schopnost Komise flexibilně reagovat na aktuální měnící se podmínky při přijímání legislativních aktů a následná kontrola ze strany komitologických výborů zabraňuje libovůli Komise a nutnosti interakce s ostatními orgány Společenství.

Někdy bývá v komitologii spatřován nový způsob vládnutí, který vhodně propojuje mezivládní a nadnárodní složky a přispívá k efektivitě rozhodování v Unii.¹¹⁷ Vzhledem k počtu přijatých sekundárních právních aktů Komisí na základě delegované pravomoci nelze očekávat výraznější změnu tohoto systému a vůbec ne tak radikální změnu, jakou by bylo zrušení komitologie.

3.2 Proces tvorby sekundárních unijních právních aktů

Unijní právní akty, reflektující pilířovou strukturu EU, se dělí na právní akty druhého pilíře¹¹⁸ – zásady a obecné směry, společné strategie, společné postoje, společné akce, a právní akty třetího pilíře¹¹⁹ – společné postoje, rozhodnutí, rámcová rozhodnutí, úmluvy a opatření.

Proces přijímání sekundárních aktů druhého i třetího pilíře se vzhledem k mezivládnímu charakteru těchto pilířů významně odlišuje od legislativního procesu sekundárních komunitárních aktů. Rozložení pravomocí mezi jednotlivé instituce je diametrálně odlišné.

Komise v procesu tvorby unijního práva ztrácí svůj monopol na předkládání návrhů právních aktů. Ztráta pozice Komise je, vzhledem k jejímu oficiálně striktně nadnárodnímu charakteru logická. Značně omezena je také role Evropského soudního dvora, k němuž v komunitárním pilíři směřují žaloby na neplatnost právního aktu, na nečinnost instituce Společenství nebo členského státu při tvorbě nebo provádění právního aktu, jsou mu předkládány předběžné otázky ohledně platnosti a výkladu aktů komunitárního práva atd. Naopak velmi silnou pozici při tvorbě unijních aktů má Rada, vzhledem k jejímu ryze mezivládnímu charakteru. Na tvorbě sekundárních unijních aktů se významně podílí instituce, která se tvorby aktů komunitárního práva vůbec neúčastní, a to Evropská rada. Evropská rada je taktéž považována za instituci ryze mezivládního charakteru.

¹¹⁷ ZBÍRAL 2007, c.d., s. 118.

¹¹⁸ Společná zahraniční a bezpečnostní politika.

¹¹⁹ Spolupráce v oblasti justice a vnitra.

3.2.1 Proces tvorby sekundárních právních aktů druhého pilíře

Druhý pilíř se týká provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky, což je citlivá oblast, a členské státy trvají na zachování své národní suverenity a jsou ochotny postoupit jen velmi málo pravomocí z této oblasti ve prospěch Evropské unie. Hlavní slovo tak mají členské státy a ty instituce Evropské unie, jež mají mezivládní charakter.

V oblasti druhého pilíře je jedním z hlavních legislativních orgánů Evropská rada, která vymezuje zásady a obecné směry a rozhoduje o společných strategiích, které Unie provádí v oblastech, kde existují důležité společné zájmy členských států.¹²⁰ Druhým ze dvou dominantních orgánů při tvorbě sekundárních unijních aktů je Rada, která na základě obecných směrů stanovených Evropskou radou, přijímá rozhodnutí nezbytná pro vymezení provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Evropská rada přijímá společné strategie na základě doporučení Rady a ta je provádí zejména přijímáním společných akcí a zaujímáním společných postojů.¹²¹ Rozhodnutí Evropské rady jsou přijímána jednomyslně.

Rada může požádat Komisi o předložení vhodných návrhů týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, za účelem zajištění provedení společné akce.¹²² Členské státy a Komise mohou kdykoli předkládat Radě návrhy, týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Rada, až na výjimky, přijímá svá rozhodnutí jednomyslně. Kvalifikovanou většinou jsou přijímána rozhodnutí Rady, pokud se jedná o rozhodnutí k provedení společné akce nebo společného postoje nebo pokud jsou přijímány společné akce, případně zaujímány společné postoje na základě společné strategie. Kvalifikovanou většinou přijímá Rada rozhodnutí také tehdy, pokud jmenuje zvláštního zástupce pro jednotlivé politické otázky a v případech uzavírání mezinárodních dohod zamýšlených k provedení společné akce nebo společného postoje.¹²³ S ohledem na postup v rámci mezivládních pilířů by se dalo očekávat, že bude vždy požadováno dosažení jednomyslného rozhodnutí, jak je ale z výše uvedeného patrné, v určitých případech státy z požadavku principu jednomyslnosti ustoupily.

*Aby přijetí rozhodnutí důležitých rozhodnutí Rady nebylo blokováno neúčastí zástupců členských států při hlasování, uplatňuje se zde tzv. princip konstruktivní absence (opting out).*¹²⁴ Stát, který se hlasování Rady neúčastnil, je zbaven povinnosti provést přijaté

¹²⁰ Článek 13 odst. 1,2 SEU.

¹²¹ Článek 13 odst. 3 SEU.

¹²² Článek 14 odst. 4 SEU.

¹²³ Článek 23 odst. 2 a 24 odst. 3 SEU.

¹²⁴ ŠIŠKOVÁ 2007, c.d., s. 100.

rozhodnutí, je však povinen se zdržet jakékoli činnosti, která by se mohla dostat do rozporu s činností Unie založené na takovém rozhodnutí nebo jí bránit a je povinen uznat, že rozhodnutí zavazuje Unii jako celek. Ostatní členské státy mají povinnost postoj absentujícího státu uznat a respektovat. Princip konstruktivní absence nelze uplatnit tehdy, pokud se hlasování neúčastní členové Rady s více než jednou třetinou hlasů, pokud k tomu dojde, nelze rozhodnutí přijmout.¹²⁵

Jelikož se často rozhoduje o záležitostech, které mohou být pro konkrétní členský stát klíčové, existuje pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky ustanovení¹²⁶, jež umožňuje členskému státu postavit se proti přijetí některého rozhodnutí kvalifikovanou většinou. To je možné pouze z důležitých důvodů národního zájmu, které musí členský stát samozřejmě uvést. V takovém případě se hlasování kvalifikovanou většinou nekoná. Ustanovení je chápáno jako určitá pojistka pro členský stát, ve smyslu práva veta, které si Francie prosadila prostřednictvím tzv. politiky prázdné židle a bylo jí vyhověno tzv. Lucemburským kompromisem (1966)¹²⁷. Smlouva neuvádí žádný taxativní výčet důvodů, na základě kterých by bylo možno takto pozastavit přijetí určitého rozhodnutí Radou.

Jak je z výše uvedeného patrné, dominantními orgány při tvorbě unijních právních aktů jsou zejména Rada a Evropská rada, oproti tomu na okraji tohoto legislativního procesu stojí nejen Komise¹²⁸, ale i Parlament. Funkce Parlamentu by se dala přirovnat ke komunitárnímu legislativnímu procesu konzultace (viz subkapitola 3.1.2.2). Parlament zde má velmi malé pravomoci a legislativní proces nemůže příliš ovlivnit. Předsednictví Rady má povinnost konzultovat s Parlamentem hlavní hlediska a základní možnosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolu s Komisí musí Rada pravidelně poskytovat Parlamentu informace o jejím vývoji. Názory parlamentu musí být brány v úvahu. Další pravomocí Parlamentu je možnost klást Radě dotazy a dávat jí případná doporučení.¹²⁹

Pozice Evropského soudního dvora je v oblasti druhého pilíře minimální. Soudní dvůr nemá pravomoc přezkoumávat platnost sekundárních unijních aktů a nelze se na něj obrátit ani s žalobou na neplatnost takového právního aktu či žalobou na nečinnost členského státu

¹²⁵ Článek 23 odst. 1 SEU.

¹²⁶ Článek 23 odst. 2.

¹²⁷ Politický dokument, který se týkal rozhodování Rady kvalifikovanou většinou. V roce 1965 Francie nesouhlasila s návrhem Komise na nový způsob financování zemědělského fondu, avšak s ohledem na systém kvalifikované většiny (tj. nemožnosti uplatnit právo veta) nemohla prosadit v Radě své stanovisko. Začala tedy bojkotovat zasedání Rady a vynutila si tak v lednu 1966 politickou dohodu, podle které v případě, kdy jsou dotčeny velmi důležité zájmy členského státu a Rada má rozhodovat kvalifikovanou většinou, členové Rady budou usilovat v rozumné době o dosažení dohody přijatelné pro všechny členy.

¹²⁸ Komise sice nepřijímá unijní právní akty, ale na základě článku 27 SEU je plně zapojena do prací v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

¹²⁹ Článek 21 SEU.

nebo orgánu Unie. Na právní akty přijaté v oblasti druhého pilíře se nevztahuje zásada bezprostřední použitelnosti ani přímého účinku.

Oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky postrádá rovnovážné rozdělení pravomocí mezi jednotlivé instituce Unie, nelze zde uplatnit teorii brzd a protivah mezi jednotlivými orgány, ať už mezivládního nebo nadnárodního charakteru. Absence soudního přezkumu potvrzuje nerovnoměrné rozložení pravomocí.

3.2.1.1 Posílená spolupráce v oblastech druhého pilíře

Důležitým institutem v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky je tzv. posílená spolupráce¹³⁰, jež byla zavedena smlouvou z Nice a inspiraci našla v tzv. užší spolupráci, kterou zavedla smlouva z Amsterdamu, avšak pouze pro první a třetí pilíř.

Posílená spolupráce znamená možnost, aby skupina nejméně osmi členských států Unie mohla mezi sebou nastolit užší integraci v určitém sektoru spolupráce, přijetím právních aktů podle stávajícího právního základu stanoveného ve Smlouvě o založení ES nebo ve Smlouvě o EU, a to za určitých podmínek a podle zvláštního schvalovacího postupu. Takto přijaté právní akty se vztahují pouze na zúčastněné členské státy, přičemž však musí být otevřeny i pro státy (zatím) nezúčastněné, které se budou chtít kdykoliv v budoucnu připojit.

Jedná se tedy o výjimky ze standardních postupů v rámci komunitárního i unijního práva.¹³¹ Pro oblast druhého pilíře je posílená spolupráce upravena článkem 27a až 27e SEU¹³². Posílená spolupráce se týká provádění společných akcí a společných postojů. Nelze ji aplikovat na otázky související s vojenstvím a obranou.

Členské státy podávají žádost o navázání spolupráce Radě. Z důvodu dostatečné informovanosti je žádost předána také Komisi a Parlamentu¹³³. Komise následně zaujme stanovisko zejména ke spojitosti posílené spolupráce s politikami Unie. Konečné vydání zmocnění je v pravomoci Rady. Pokud se chce členský stát podílet na posílené spolupráci, svůj záměr oznámí Radě a vyrozumí o něm Komisi. O žádosti členského státu rozhodne Rada po obdržení stanoviska Komise. Rozhodnutí je považováno za přijaté, pokud není Radou ve lhůtě čtyř měsíců odloženo. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.

¹³⁰ Článek 43až 45 SEU.

¹³¹ PINKA, Bohumil. *Základní terminologie oblasti justice a vnitřních věcí*. 2005. polac.cz, [cit. 19. Srpna 2009]. Dostupné na

<http://www.polac.cz/eu/zakl_term/cast_2.html>.

¹³² posílené spolupráce ve druhém pilíři se týkají také ustanovení článku 29, 39, 40a, 40b, 41 SEU.

¹³³ Na zajištění informací ohledně provádění posílené spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky pro instituce Unie dbá generální tajemník Rady, jakožto vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku.

Při realizaci posílené spolupráce musí být zachovány zásady, cíle, obecné směry a soudržnost společné zahraniční a bezpečnostní politiky, stejně jako rozhodnutí přijatá v jejím rámci. Důraz se klade také na zachování soudržnosti mezi souhrnem politik Unie a jejími vnějšími činnostmi a samozřejmě nesmí dojít k omezení pravomocí Společenství.

Hlavním účelem posílené spolupráce je možnost interakce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, a to pouze mezi členskými státy, které mají zájem se na spolupráci podílet. Zároveň je zajištěna ochrana před znemožňováním prohlubování integrace ze strany jednotlivých členských států nebo menšiny z nich. Komise společně s členskými státy, které se na posílené spolupráci podílejí, by měla dbát na to, aby bylo k účasti povzbuzeno co nejvíce členských států. Členské státy, které mezi sebou zamýšlejí navázat posílenou spolupráci, se mohou obrátit na orgány EU postupy a mechanismy stanovenými ve Smlouvě o EU a Smlouvě o založení ES při dodržení ustanovení 43 odst. 1, písm. a) až j) SEU.

Pro přijímání právních aktů, nezbytných k provedení posílené spolupráce se použijí ustanovení pro přijímání právních aktů podle SEU a SES. Na jednání o přijímání právních aktů k provedení posílené spolupráce mohou být přítomni všichni členové Rady, aktivní účast je však umožněna jen zástupcům členských států podílejících se na posílené spolupráci. Rozhoduje se kvalifikovanou většinou, která je vymezena podílem vážených hlasů zúčastněných členských států Rady. Pokud musí být rozhodnutí jednomyslné, postačí jednomyslnost pouze dotčených členů Rady. Právní akty, nutné k provedení posílené spolupráce zavazují pouze zúčastněné členské státy.¹³⁴

3.2.2 Proces tvorby sekundárních právních aktů třetího pilíře

Stejně jako oblast druhého pilíře, dotýká se třetí pilíř, tedy oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech¹³⁵, velice citlivých otázek, v nichž státy trvají na zachování své národní suverenity. Stejně jako ve druhém pilíři, nejvíce pravomocí při tvorbě právních aktů je svěřeno institucím Unie, jež mají mezivládní charakter, tedy Radě, případně Evropské radě (Evropskou radu rozhodně nelze v oblasti třetího pilíře, ve srovnání s pilířem druhým, považovat za dominantní orgán).

Přijímání sekundárních právních aktů třetího pilíře je upraveno článkem 34 SEU. Dominantním orgánem při přijímání těchto aktů je Rada, jež za účelem podpory spolupráce

¹³⁴ Článek 44 SEU.

¹³⁵ Původní název třetího pilíře, v intencích Maastrichtské smlouvy, byla „Spolupráce v oblasti justice a vnitra“, přijetím Amsterodamské smlouvy byl název třetího pilíře pozmeněn na „oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.“

sloužící cílům Unie, přijímá několik druhů právních aktů. Podněty k těmto právním aktům dávají Radě členské státy a Komise.

Rada za účelem sblížení právních a správních předpisů členských států Unie přijímá rámcová rozhodnutí, rozhodnutí (přijímána za jakýmkoli účelem než sblížení právních předpisů), zaujímá společné postoje vymezující přístup Unie k určité otázce a vypracovává úmluvy, jež následně doporučí členským státům k přijetí. Rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a společné postoje jsou v Radě přijímány/zaujímány jednomyslným rozhodnutím. Opatření, nezbytná k provedení rozhodnutí, jsou přijímána kvalifikovanou většinou. Úmluvy vstoupí v platnost, pokud jsou přijaté minimálně polovinou členských států¹³⁶. Opatření, nezbytná k provedení těchto úmluv, jsou přijímána dvoutřetinovou většinou. Ohledně procedurálních otázek rozhoduje Rada prostou většinou svých členů.

I přesto, že požadavek velké míry národní suverenity ze strany členských států Unie trvá, v oblasti třetího pilíře došlo k částečnému ústupku oproti pilíři druhému, instituce Unie nadnárodního charakteru nejsou odsunuty na okraj veškerých aktivit.

Po nabytí účinnosti Amsterodamské smlouvy posílily pravomoci zejména Komise a Evropského soudního dvora. Evropská Komise získala právo podávat návrhy právních aktů stejně jako členské státy. Dále získala Komise pozici žalobce, stejně jako v komunitárním pilíři, a může tak podávat žaloby porušení podstatných formálních náležitostí, porušení SEU¹³⁷ a také žaloby pro nepříslušnost, anebo zneužití pravomoci, k Evropskému soudnímu dvoru.

Evropský soudní dvůr, kterému v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky nejsou přiznány žádné pravomoci, v oblasti policejní a justiční spolupráce získal zejména pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rozhodnutí, rámcových rozhodnutí, výkladu úmluv a platnosti a výkladu opatření k jejich provedení. Evropský soudní dvůr také přezkoumává legalitu rozhodnutí a rámcových rozhodnutí na základě žaloby na neplatnost právního aktu (viz výše) a rozhoduje o sporech mezi Komisí a členskými státy o výklad a použití úmluv.

Pozice Evropského soudního dvora není srovnatelná s jeho relativně silnou pozicí v komunitárním pilíři, závisí na členských státech, zda pravomoc Evropskému soudnímu dvoru při rozhodování o předběžných otázkách přiznají¹³⁸, či nikoliv, soudu tedy nenáleží pravomoc rozhodovat obligatorně. Pokud členský stát pravomoc Evropskému soudnímu

¹³⁶ Úmluvy platí pouze v členských státech, které tyto úmluvy přijaly.

¹³⁷ Žaloby je nutné zahájit ve lhůtě dvou měsíců od zveřejnění právního aktu.

¹³⁸ Členský stát prohlášením uzná pravomoc Evropské soudního dvora k rozhodování o předběžné otázce.

dvoru přizná, může každý soud tohoto státu, jehož rozhodnutí není napadnutelné opravnými prostředky dle národního práva dotčeného státu, požádat Evropský soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti nebo výkladu právního aktu třetího pilíře, pokud národní soud považuje výrok Soudního dvora za nezbytný k vydání svého rozsudku.¹³⁹

Evropský soudní dvůr je oprávněn rozhodovat spory mezi členskými státy o výkladu nebo použití přijatých právních aktů třetího pilíře, které Rada nevyřeší do šesti měsíců od jejich předložení některým z členských států. Soudu však není svěřena pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost opatření policejních nebo jiných donucovacích orgánů. Stejně tak nemůže přezkoumávat výkon působnosti členských států, pokud se jedná o oblast udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.¹⁴⁰

Pravomoc při přijímání právních aktů třetího pilíře má i Evropský parlament. Jeho pravomoc se na rozdíl od Komise a Evropskému soudnímu dvoru příliš neliší od pravomoci v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, je taktéž spíše konzultativní. Před přijetím právního aktu má Rada povinnost konzultovat Parlament. Ten následně vydá své stanovisko. Lhůta pro vydání stanoviska Parlamentu¹⁴¹ nesmí být kratší než tři měsíce. Pokud ve stanovené lhůtě Parlament stanovisko nevydá, může Rada rozhodnout bez ohledu na Parlament.

Parlament má právo klást Radě dotazy ohledně policejní a justiční spolupráce a podávat Radě doporučení. Komise společně s předsednictvím Rady má povinnost Parlament pravidelně informovat o veškerých činnostech v této oblasti.¹⁴²

3.2.2.1 Posílená spolupráce v oblastech třetího pilíře

Pro oblast třetího pilíře byl již Amsterodamskou smlouvou zaveden mechanismus tzv. užší spolupráce, smlouvou z Nice byl tento mechanismus upraven a bylo zavedeno označení „posílená spolupráce“¹⁴³. Účelem posílené spolupráce v tomto pilíři je umožnit rychlejší rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Pro navázání posílené spolupráce musí členské státy, jež se na ni chtějí podílet, podat žádost Komisi. Na uvážení Komise je, zda předloží návrh Radě, pokud žádost nepředloží,

¹³⁹ Článek 35 odst. 2 SEU.

¹⁴⁰ Článek 35 odst. 5,6,7 SEU.

¹⁴¹ Lhůtu určí Rada.

¹⁴² Článek 39 odst. 2, 3 SEU.

¹⁴³ V oblasti policejní a soudní spolupráce vyvíjí svou činnost, mimo jiné, dvě velice důležité evropské agentury, prostřednictvím nichž je realizována posílená spolupráce policejních a soudních orgánů, jsou jimi Europol a Eurojust, vzhledem k tématu práce nebude problematika těchto agentur hlouběji popisována.

musí to členským státům dostatečně zdůvodnit. Pokud i nadále členské státy na posílené spolupráci trvají, mohou samy předložit Radě podnět směřující k získání zmocnění. Rada tedy uděluje zmocnění na návrh Komise nebo z podnětu nejméně osmi členských států. Podmínkou udělení zmocnění je povinná konzultace s Parlamentem.

Rada rozhoduje o udělení zmocnění kvalifikovanou většinou. Na základě žádosti kteréhokoli člena Rady může být věc předložena Evropské radě. Pokud chce členský stát navázat na již zahájenou posílenou spolupráci, musí svůj záměr oznámit Radě a Komisi. Rada rozhodne po obdržení stanoviska Komise ve lhůtě čtyř měsíců od podání oznámení. Pokud Rada rozhodnutí kvalifikovanou většinou odloží, musí stanovit lhůtu pro přezkum takového rozhodnutí.¹⁴⁴ Pro přijímání aktů a rozhodnutí nezbytných k provedení posílené spolupráce viz více subkapitola 3.2.1. V případech sporů, týkajících se těchto aktů, je zachována pravomoc Evropského soudního dvora.

Posílenou spolupráci mohou členské státy navázat také v komunitárním pilíři. Je upravena článkem 11 SES. Akty a rozhodnutí, které jsou nezbytné pro provádění posílené spolupráce, jsou přijímány na základě příslušných ustanovení SES a článků 43,44 a 45 SEU.

¹⁴⁴ Článek 40a, 40b SEU.

4 Odůvodnění právních aktů, vyhlášení a vstup v platnost, označení právních aktů

Nařízení, směrnice a rozhodnutí musí obligatorně obsahovat preambuli, v níž je obsaženo odůvodnění a odkazovat na návrhy nebo stanoviska, které byly v souladu s ustanoveními SES předloženy. Odůvodnění zahrnuje důvody k vydání konkrétního právního aktu, uvedení orgánů, které se na tvorbě aktu podílely a proces tvorby tohoto aktu. Odůvodnění je obligatorní součástí právních aktů zejména z důvodu jejich případného přezkoumání, musí odpovídat významu a složitosti aktu¹⁴⁵.

Podmínkou, nutnou pro splnění toho, aby právní akt byl schopen vyvolat zamýšlené následky, je jeho řádné a včasné uveřejnění. Sekundární právní akty komunitárního pilíře, přijaté na základě spolurozhodovací procedury (viz subkapitola 3.1.2.3.2), jsou po podpisu předsedy Evropského parlamentu a předsedy Rady, vyhlášeny v Úředním věstníku Evropské unie. Tyto právní akty vstoupí v platnost v den, který je v nich stanoven, pokud stanoven není, dvacátým dnem od vyhlášení v Úředním věstníku.

Nařízení Rady a Komise, včetně směrnic přijatých těmito orgány, které jsou určeny všem členským státům Unie, jsou taktéž uveřejněny v Úředním věstníku a lhůta pro jejich platnost je totožná. Pokud jsou rozhodnutí, příp. směrnice určeny konkrétním státům, oznamují se těmto státům a nabývají platnosti dnem jejich oznámení.¹⁴⁶ Pokud se jedná o právní akt určený konkrétnímu subjektu, nelze nahradit oznámení tohoto aktu dotčenému subjektu pouhým uveřejněním v Úředním věstníku.¹⁴⁷ Lhůta mezi vyhlášením a vstupem v platnost je nezývána legisvakantní lhůta a slouží možnosti adresátů právního aktu k seznámení se s jeho obsahem.

Každý právní předpis musí být řádně označen. Součástí označení je také orgán, který konkrétní právní akt přijal. Po označení příslušného orgánu je uvedeno číslo právního aktu. Číslování má specifická pravidla. Nařízení se číslují podobně jako české zákony, tzn. po pořadovém čísle právního předpisu v příslušném kalendářním roce následuje za lomítkem poslední dvojčíslí nebo celé čtyřčíslí tohoto roku (př. nařízení Rady č. 694/2003/ES). U směrnic a rozhodnutí je pořadí obráceno, tj. napřed je uveden rok a za lomítkem číslo (př. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/38/ES). Tentýž způsob číslování platí i pro akty druhého a třetího pilíře. Poslední částí označení je uvedení Společenství nebo pilíře

¹⁴⁵ Rozhodnutí ESD 18/57 Nold v. High Authority (předchůdce Komise) [1959] ECR 41.

¹⁴⁶ Článek 254 SES.

¹⁴⁷ Rozhodnutí ESD 41/69 ACF Chemiefarma NV v. Commission [1969] ECR 661.

EU, v jehož rámci byl daný právní předpis přijat (př. rámcové rozhodnutí Rady č. 2001/220/SVV).¹⁴⁸

*Úřední věstník Evropské unie je vydáván ve dvou částech, první část pod písmenem „L“, tedy legislatio, zahrnující právní předpisy, druhá část pod písmenem „C“, tedy communicatio, pod kterou spadají sdělení a oznámení.*¹⁴⁹ Úřední věstník je oficiální sbírka právních dokumentů dostupná v jazykových mutacích všech členských států Společenství. Úřední věstník postupně nabyl značného objemu, a pokud by se uchovával v písemné podobě, zaplnil by několik místností.¹⁵⁰ Z toho důvodu a zejména z důvodu rychlosti a snadné dostupnosti je veřejně dostupný on-line¹⁵¹.

¹⁴⁸ TÝČ 2006, c.d., s. 76.

¹⁴⁹ TICHÝ 2006, c.d., s. 237.

¹⁵⁰ HAKENBERG 2005, c.d., s. 221.

¹⁵¹ Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=cs>>.

5 Vybrané změny související s legislativním procesem v intencích Lisabonské smlouvy

Jedním ze zásadních cílů Lisabonské smlouvy je zvýšit efektivitu rozhodovacích procedur v Evropské unii. Znamená to ji zjednodušit a tak posílit akceschopnost Unie.

Jednou z důležitých změn, kterou Lisabonská smlouva přináší, je rozšíření oblastí, kde lze uplatnit hlasování kvalifikovanou většinou, cca o dalších 40 oblastí. Tato změna je výrazně patrna v článku 16 odst. 3 Lisabonské smlouvy, který obsahuje, že pokud tato smlouva nestanoví jinak, přijímá Rada svá rozhodnutí kvalifikovanou většinou. Znamená to obecné zavedení kvalifikované většiny pro přijímání rozhodnutí Rady, zatímco požadavek jednomyslnosti se tak stává výjimkou. Článek 16 tak působí, že přináší drastickou změnu do evropského práva, ovšem v zásadních otázkách je i nadále zachována jednomyslnost (daně, harmonizace v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany, rozpočet EU, doložka flexibility, ustanovení v oblasti justice a vnitra, společná zahraniční a bezpečnostní politika s výjimkou přesně definovaných případů, společná zahraniční a obranná politika s výjimkou založení trvalé strukturované spolupráce, občanství, některé institucionální záležitosti)¹⁵².

Kvalifikovaná většina, jako nejčastěji používaná většina při rozhodovacích procedurách, je nově a přísněji definována¹⁵³. *Aby bylo rozhodnutí přijato kvalifikovanou většinou, musí být získána podpora 55 % členských států, které zároveň musí představovat minimálně 65 % populace Unie. Pokud se nejedná o přijetí návrhu Komise, je nutných nejméně 72 % členů Rady, jež zastupují státy s minimálně 65 % obyvatel*¹⁵⁴.

Otázka definování kvalifikované většiny je jedním z terčů kritiky z řad euroskeptiků. Při bližší analýze je patrné, že změna, kterou přináší Lisabonská smlouva, není příliš podstatná pro prosazení právního aktu v Radě, podstatnější se stává při otázce vytvoření blokační menšiny. Pro vytvoření blokační menšiny je nutný nesouhlas nejméně čtyř členských států. Vzhledem k tomu, že zavedení hlasovacího mechanismu kvalifikovanou většinou sleduje snížení rizika častého blokování příslušných rozhodnutí, jeví se obšírná politická diskuse ohledně přepočítávání hlasů, potřebných k vytvoření blokační menšiny, za kontraproduktivní. Cílem by mělo být dosažení kompromisu a následné přijetí potřebných právních aktů, nikoli záměrné vytváření blokačních menšin.

¹⁵² PELTRÁM, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. Praha : Grada Publishing, a. s., 2009, s. 69.

¹⁵³ Definice kvalifikované většiny: Maastrichtská smlouva – 54 hlasů, Amsterodamská smlouva – 62 hlasů, smlouva z Nice (27 členských států) – 255 hlasů, klauzule obyvatelstva – 62 %.

¹⁵⁴ Viz. příloha č. 1 - váha hlasů v radě podle počtu obyvatel a počtu hlasů – smlouva z Nice vs. smlouva z Lisabonu.

Pokud by Lisabonská smlouva vstoupila v platnost, začal by systém vážení hlasů v Radě platit od 1. 11. 2014. Kvůli tlaku některých členských států bylo pro tento systém hlasování sjednáno přechodné období do roku 2017, jež zaručuje možnost systému hlasování na základě smlouvy z Nice, pokud se pro ně vyjádří některý z členských států¹⁵⁵. Co se týče posílené spolupráce (viz subkapitoly 3.2.1.1 a 3.2.2.1), je kvalifikovaná většina určena 72 % členů Rady představujících nejméně 65 % obyvatelstva těchto států.¹⁵⁶

Další změnou, kterou Lisabonská smlouva zavádí, je všeobecné použití spolurozhodovací procedury při tvorbě komunitárních právních aktů. Procedura spolurozhodování se tak stává běžnou legislativní procedurou a její užití je rozšířeno do nových oblastí, jako je zemědělství, rybolov, právo duševního vlastnictví, vnější obchod, svoboda, bezpečnost a spravedlnost atd.¹⁵⁷ Toto opatření posiluje legitimitu rozhodovací procesu a jak již bylo zmíněno v předcházejících kapitolách, vede k dalšímu zvyšování pravomoci Evropského parlamentu a s tím souvisí snižování demokratického deficitu při tvorbě právních aktů.

Smlouva dává Parlamentu pravomoc ovlivňovat legislativní proces na stejné úrovni jako Rada. Prostřednictvím spolurozhodovací procedury by se na základě Lisabonské smlouvy vytvářelo až 95 % právních aktů. Legislativní proces tak bude ještě více založen na principu tzv. dvojí legitimacy, členských států a zároveň občanů těchto členských států. Oslabování demokratického deficitu tvorby sekundárních norem evropského práva je vydáváno za velkou přednost institucionální reformy, o níž se neúspěšně pokusila už Smlouva o Ústavě pro Evropu, a kterou ještě prohlubuje Lisabonská smlouva.¹⁵⁸

Cílem dalšího opatření, obsaženého v Lisabonské smlouvě, je také snížení demokratického deficitu. Tohoto snížení má být dosaženo větší úlohou národních parlamentů při tvorbě právních aktů – kontrola subsidiarity. Národní parlamenty musí obdržet návrhy těchto právních aktů nejméně 6 týdnů před projednáváním aktů v Evropském parlamentu. Pokud národní parlament s návrhem nesouhlasí z důvodu rozporu tohoto návrhu se zásadou subsidiarity, má národní parlament pravomoc uplatnit svůj nesouhlas přímo u Komise. Pokud je návrh odmítnut nejméně 1/3 národních parlamentů, má Komise povinnost návrh stáhnout a

¹⁵⁵ Stát, který by např. pravděpodobně využíval přechodného období je Polsko, protože by se v kritériu počtu obyvatel poměrně vzdálilo velmocím jako je Německo, Francie, Velká Británie a Itálie.

¹⁵⁶ Parlament České republiky. *Lisabonská smlouva – co nového by měla přinést* [online]. 2008. psp.cz, [cit. 19. srpna 2009]. Dostupné v pdf. na

<<http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-188.pdf>> (navštíveno dne 25. srpna 2009).

¹⁵⁷ PELTRÁM 2009, c.d., s. 70.

¹⁵⁸ TOMÁŠEK, Michal. *Evropské právo trpí dlouhodobě demokratickým deficitem* [online]. vsp.blog.cz, 5. března 2009 [cit. 27. srpna 2009]. Dostupné na <<http://vsp.blog.cz/0903/evropske-pravo-trpi-dlouhodobem-demokratickym-deficitem>>.

následně jej přezkoumat právě z hlediska zásady subsidiarity – mechanismus tzv. žluté karty.¹⁵⁹ V situaci, kdy stejný názor sdílí většina parlamentů členských států a Komise se přesto rozhodne trvat na svém návrhu, zahájí se zvláštní postup. Komise pak musí objasnit své důvody a Evropský parlament a Rada rozhodnou, zda bude legislativní postup pokračovat.

Negativem této procedury je ještě komplikovanější a delší legislativní procedura, což odporuje jednomu ze zásadních cílů Lisabonské smlouvy, tedy zrychlit a zjednodušit proces přijímání právních aktů. Dalším negativem je skutečnost, že velké procento právních aktů je přijímáno Komisí na základě delegované pravomoci (viz subkapitola 3.1.2.4) a do tohoto procesu tvorby aktů nemají národní parlamenty pravomoc jakkoli zasahovat.

Lisabonská smlouva odkazuje na tzv. občanskou iniciativu. Je to možnost iniciativy k vydání právního aktu. Podmínky pro uplatnění občanské iniciativy jsou ve smlouvě upraveny pouze obecně, je to požadavek milionu občanů z podstatného počtu členských států Unie. Z uvedeného je patrné, že tento obecný požadavek „podstatný počet členských států“ musí být konkretizován prováděcím předpisem. Občanská iniciativa tak zavádí do evropského práva prvek přímé demokracie, což by mohlo vést k přiblížení se Evropské unie k občanům. Prvek občanské iniciativy má velký politický význam, v případě nepřijetí návrhu právního aktu iniciovaného milionem občanů členských států, bude muset Evropská komise, případně další instituce, přijmout politickou odpovědnost.

Členské státy by přijetím Lisabonské smlouvy získaly pravomoc vytvářet a přijímat závazné právní akty. Tuto pravomoc by měly v oblasti sdílené pravomoci Unie a členských států, tzn. členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.¹⁶⁰

V souvislosti se zrušením pilířové struktury, kterou by přijetí Lisabonské smlouvy přineslo, lze očekávat, že by vzrostly pravomoci nadnárodních institucí ES/EU na legislativním procesu tvorby unijních právních aktů.

¹⁵⁹ Demokratičtější a transparentnější Evropa. Dostupné na http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_cs.htm (navštíveno dne 30. srpna 2009).

¹⁶⁰ Lisabonská smlouva – co nového by měla přinést. Dostupné v pdf. na <http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-188.pdf> (navštíveno dne 30. srpna 2009).

6 Závěr

Práce zachycuje charakteristiku jednotlivých sekundárních komunitárních a unijních právních aktů, které jsou výstupem legislativního procesu. Je zaměřena zejména na obsírnější popis jednotlivých druhů legislativních procedur tvorby těchto aktů.

Jak je z práce patrné, systém ES/EU není založen na klasické dělbě moci charakteristické pro právní stát, tedy moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a zřetelným oddělením pravomocí mezi jednotlivými složkami moci, kde se na tvorbě legislativy podílí zejména zákonodárná složka moci. Struktura ES/EU je založena na komunitárním a mezivládním pilíři a tato vlastnost je charakteristická i pro instituce, které se na tvorbě právních aktu podílí. Vztah mezi těmito institucemi je založena na systému tzv. brzd a protivah. Není typické, že by bylo možné jednu instituci charakterizovat za zákonodárnou a jinou za výkonnou. To je jedním z důvodů komplikovanosti legislativního procesu a často zdlouhavé cesty k dosažení kompromisu mezi jednotlivými institucemi. Do legislativního procesu zasahuje zejména Komise, Rada a Evropský parlament a úkolem těchto institucí je dosažení dohody a následné přijetí právního aktu.

Jak je z práce patrné, největším vývojem ohledně pravomocí podílet se a ovlivňovat legislativní proces, prošel Evropský parlament. Již zavedení procesu spolupráce Jednotným evropským aktem zajistilo Parlamentu určitou formu podmíněného práva veta. Nevýhodou byl poměrně krátký časový prostor, ve kterém mohl Parlament vyvíjet tlak na Komisi, aby schválila návrh změn dle Parlamentu. Přijetí procesu souhlasu, taktéž Jednotným evropským aktem, zvýšilo pravomoci Parlamentu při přijímání legislativy s mezinárodním dopadem. Nejvýraznější změnu přinesl samozřejmě proces spolurozhodování. Postupný růst pravomocí Parlamentu je logický, vzhledem k již několikrát zmíněnému demokratickému deficitu, kterým i přes stále výraznější roli Evropského parlamentu, tvorba právních aktů trpí. Zapojení Evropského parlamentu, tedy zástupců volených lidem, je žádoucí, právě kvůli zeslabení onoho demokratického deficitu.

Na základě nízké účasti voličů v nedávných volbách do Evropského parlamentu lze usuzovat, že veřejnosti je otázka ES/EU příliš vzdálená a nezajímá ji. Nelze však přehlížet, že převážná část legislativy přijímána v České republice, je ovlivňována právě legislativou evropskou. Z toho důvodu lze i do budoucna očekávat, stále větší roli Evropského parlamentu při tvorbě evropské legislativy, což je patrné i ze znění Lisabonské smlouvy, která pod spolurozhodovací proceduru, tedy proceduru s nejsilnější pravomocí Evropského parlamentu, zahrnuje další oblasti evropské politiky. Evropský lid by se tak stále výrazněji mohl

zprostředkovaně podílet na tvorbě právních aktů. Negativní, ale také mnohé pozitivní stánky ostatních druhů legislativních procesů včetně komitologické procedury, jsou z textu práce patrné.

Dalším problémem evropského legislativního procesu je jeho složitost a často kritizovaná nízká transparentnost. Složitost a neprůhlednost je vzhledem k obrovskému zaměstnaneckému aparátu, k množství institucí a jejich vnitřních složek a objemu přijímaných právních aktů zřejmě nevyhnutelným jevem.

Instituce ES/EU si jsou vědomé nízké transparentnosti svých činností, snaží se ji řešit pravidelným zveřejňováním zpráv o své činnosti a tyto dokumenty jsou veřejnosti volně dostupné. S tím souvisejícím problémem je jistě též jazyková bariéra, vzhledem k tomu, že velké procento veřejně dostupných materiálů je dostupné pouze v anglickém a francouzském, případně německém jazyce. Tento problém se instituce snaží řešit a investují nemalé prostředky do překladatelského aparátu. Problém by se ale měly snažit řešit také, a zejména, členské státy, které by měly zajistit dostupnost k příslušným materiálům v mateřském jazyce a celkově se více starat o osvětu problematiky evropské legislativy a jejích následných dopadech na národní legislativu, pro vlastní občany.

Charakteristickým prvkem legislativního procesu je rovněž jeho zdlouhavost, což je ovšem problémem i při přijímání národní legislativy a jelikož ho zákonodárci nevyřešili ani na národní úrovni, nelze očekávat urychlení legislativního procesu na úrovni evropské.

Atributem, který se výrazně podílí na složitosti legislativního procesu, je stále se zvyšující počet členských států. Nelze předpokládat, že kompromisu bude dosaženo v současnosti mezi zástupci 27 členských států stejně snadno, jako tomu bylo v 50. a 60. letech mezi zástupci pouze šesti členských států. Problém není pouze ve stále vzrůstajícím počtu států, ale také v rozdílnosti jednotlivých států, a to nejen politickými a ekonomickými, ale také sociálními nebo náboženskými.

Vzhledem k tomu, že ES/EU směřuje k dalšímu rozšíření, je nutné tento problém řešit. O to se snaží ve svých ustanoveních Lisabonská smlouva, která se snaží nalézt mechanismus vhodný pro dosažení kompromisu mezi tak velkým počtem členských států. Proto jsem do práce zahrnul kapitolu změn zasahujících do legislativního procesu, které Lisabonská smlouva přináší.

Jedním z nejdiskutovanějších problémů je otázka stanovení kvalifikované většiny. Lisabonská smlouva ji nově upravuje, ale je téměř jisté, že se vždycky najdou státy, ať už malé či velké, které nebudou s metodou stanovení kvalifikované většiny spokojeny. Při tak

velkém počtu členských států asi není možné nalézt ideální řešení, které by vyhovovalo všem státům.

Z uvedeného je patrné, že do budoucna nelze očekávat velký posun ke snadnějšímu, rychlejšímu, efektivnějšímu a pro veřejnost pochopitelnějšímu legislativnímu procesu.

Toto přesvědčení lze podložit výrokem bývalého německého kancléře Willyho Brandta, který řekl, že „evropské rozhodovací procedury připomínají sex mezi slony – odehrává se velmi vysoko, je při tom mnoho prachu i hluku a velice dlouho se čeká, než se něco narodí“¹⁶¹.

Tendence směřovat stále více oblastí pod spolumozhodovací proceduru se jeví jako správná, stejně tak se jeví správná i ratifikace Lisabonské smlouvy, která si klade jako jeden z cílů právě dokonalejší legislativní proces. Co se týče oblasti druhého a třetího pilíře, tam nelze očekávat, že státy v nejbližší době připustí značný zásah do své národní suverenity a svěří při přijímání unijních právních aktů výrazně více pravomocí nadnárodní instituci ES/EU.

Dle mého názoru by členské státy, resp. jejich zástupci, pokud chtějí dosáhnout integrace na vyšší úrovni, měly opustit zarputilé zastávání národních zájmů a více se soustředit na zájmy všem členským státům společné, což samozřejmě není lehký úkol. Co se týče celkového směřování ES/EU, mělo by se dle mého názoru soustředit především na otázku prohlubování integrace v rámci stávajících členských států, tedy i zdokonalování způsobu přijímání evropské legislativy, než na rozšiřování o další členské státy, které na integraci nejsou připraveny a není na ně připraven ani systém ES/EU při své stávající právní úpravě. Za zdařilou považuji v tomto smyslu např. myšlenku posílené spolupráce, která je též zahrnuta do dvou subkapitol této práce.

¹⁶¹ PELTRÁM 2009, c.d., s. 54.

7 Summary

The introduction to the thesis deals with outputs of the legislative procedures in the EU, e.g. the individual kinds of secondary community and union legal acts (Regulations, Directives, Decisions, Recommendation and Positions, Common Positions, Framework Decisions, Conventions, Measures, Principles and Guidelines, Common Strategies, Joint Acts) and their brief characteristics.

The core of this thesis contains the description of individual legislative procedures of adopting of legal acts. There is a substantial difference in adopting the legal acts under the community pillar and under the union pillar. First, the legislative procedure of creation of community acts is described where the Commission and the Council and also the Parliament play their important role; that means both the governmental and the supranational institutions. The rights of the Commission for proposing legal acts are described and individual kinds of legislative processes are detailed including their historical development. The following subchapters deal with the processes of consultation, collaboration, co-decision and reaching agreement. The largest space is dedicated the co-decision procedures thanks to the fact that most community laws are adopted by means of this procedure and the European Parliament is involved here at most. The European Parliament has comparable rights to the Council in the procedure of co-decision and that is why this way of adopting the legislation is considered as the most legitimate. So called “comitology” procedure ranges among the ways of adopting of community laws.

The following subchapters describe in detail the legislative procedure of adoption of union acts, that means the acts governing the common foreign and security policy (the second pillar) and the collaboration in the field of justice and home affairs (the third pillar). During the creation of the union legal acts the dominant role is played by the intergovernmental institutions of the EC/EU, e.g. the Council and the European Council. The Committee, the European Parliament and the European Court of Justice play a marginal role but their rights are gradually growing namely in the third pillar. In connection with the second and the third pillar, the method of Enhanced Cooperation is mentioned as the legal acts are adopted in a different way during the realisation of this enhanced cooperation.

The last but one chapter describes formal necessities of the legal acts, specifically their marking and reasoning. The described procedures namely in terms of keeping the time periods and publication in the Official Journal of the European Union must be strictly followed so that the legal acts could come into effect.

The final part of this thesis describes the selected changes dealing with the legislative process which is contained in the Treaty of Lisbon namely in extending the areas where the procedure of co-decision is applied, new definition of qualified majority, the institute of civil initiative, controlling the principle of subsidiarity from the side of national parliaments and also eliminating the pillar system

Použitá literatura

Monografie

BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003. 939 s. ISBN 80-86473-48-1.

CORBETT, Richard a kol. *The European Parliament*. 6th ed. London : John Harper Publishing, 2005. 399 p. ISBN 0-9543811-7-3.

EARNSHAW, David, JUDGE, David. *The European Parliament*. New York : Palgrave – MacMillan, 2003. 320 p. ISBN 0-333-59874-1.

GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 378 s. ISBN 978-80-7380-192-2.

HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2005. 320 s. ISBN 80-7179-924-6.

HANLON, James. *European Community Law*. 3th ed., London : Sweet and Maxwell, 2003. 341 p. ISBN 0-421-79850-5.

HAYES-RENSHAW, Fiona, WALLACE, Hellen. *The Council of Ministers*. 2th ed. Houndmills : Palgrave, 2006. 392 p. ISBN 0-333-94865-3.

HIX, Simon. *The Political System of the European Union*. 2nd ed. New York: Palgrave MacMillan, 2005. ISBN 0333-96182-X.

NUGENT, Neill. *The European Commission*. Houndmills : Palgrave, 2001. 366 p. ISBN 0-333-58742-1.

OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. 388 s. ISBN 80-86898-97-0.

PELTRÁM, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. Praha : Grada Publishing, a. s., 2009. 144 s. ISBN 978-80-247-2849-0.

PLECHANOVÁ, Běla. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha : Univerzita Karlova, 2004. 355 s. ISBN 80-246-0800-6.

SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. Praha : ASPI, 2005. 818 s. ISBN 80-7357-114-5.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I : Ústavní základy Evropské unie*. Praha : Linde Praha, a. s., 2007. 310 s. ISBN 978-80-7201-680-8.

TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 928 s. ISBN 80-7179-430-9.

TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 5. aktualizované vydání. Praha : Linde Praha, a.s, 2006. 288 s. ISBN 80-7201-631-8.

WYATT, Derrick, DASHWOOD, Alan. *European Community Law*. 3th ed. London : Sweet and Maxwell Limited, 1994. 690 p. ISBN 0-421-46890-4.

ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie : právně politologický pohled*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007. 239 s. ISBN 978-807201-682-2.

Odborné časopisy

KRÁL, Richard. Nařízení ES. *Právník*, 2002, roč. 141, č. 7, s. 785-795.

LANDOVÁ, Markéta. Eurostat v legislativním procesu evropských společenství. *Právník*, 2001, roč. 140, č. 9, s. 888-902.

MAJONE, Giandomenico. The European Commission: The Limit of Centralization and the Perils of Parlamentarization. In *Governance*, 2002b, vol. 15, no. 3, p. 376-388.

NOVOTNÁ, Monika. Princip subsidiarity v právu Evropských společenství, *Právník*, 1995, roč. , č. 3, s. 288-297.

Elektronické zdroje

GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu* [online]. europeum.org, [cit. 13. srpna 2009]. Dostupné na <www.europeum.org/disp_article_text.php?aid=594>.

PINKA, Bohumil. *Základní terminologie oblasti justice a vnitřních věcí* [online]. 2005. polac.cz, [cit. 19. srpna 2009]. Dostupné na <http://www.polac.cz/eu/zakl_term/cast_2.html>.

SCHEU, Harald Christian. *Pojem a geneze principu subsidiarity* [online]. 2008. [cit. 13. srpna 2009]. Dostupné na <www.kap.zcu.cz/studium/sylaby/doc/2008_09/zs/psp_scheu.doc>.

TOMÁŠEK, Michal. *Evropské právo trpí dlouhodobě demokratickým deficitem* [online]. vsp.blog.cz, 5. března 2009 [cit. 27. srpna 2009]. Dostupné na <<http://vsp.blog.cz/0903/evropske-pravo-trpi-dlouhodobem-demokratickym-deficitem>>.

VIDLÁKOVÁ, Olga. *Komitologie* [online]. 2008. web.mvcr.cz, [cit. 16. srpna 2009]. Dostupné na <<http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2007/22/eu2.html>>.

Stanovisko Výboru regionů. *Balíček zlepšení tvorby právních předpisů* [online]. eur-lex.europa.eu, [cit. 13. srpna 2009]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:305:SOM:CS:HTML>>.

Co-decision guide of Council [online]. konsilium.europa.eu, [cit. 14. srpna 2009]. Dostupné na <http://consilium.europa.eu/eudocs/cmsUpload/code_EN.pdf>.

Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-decision Procedure [online]. eur-lex.europa.eu, [cit. 15. srpna 2009]. Dostupné na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/c_145/c_14520070630en00050009.pdf>.

Zpráva Komise o činnosti výborů v roce 2008 [online]. 2008. eur-lex.europa.eu, [cit. 21. srpna 2009]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0335:FIN:CS:DOC>>.

Evropská Komise. *Evropská unie v České republice* [online]. ec.europa.eu, [cit. 17. srpna 2009]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_58_cs.htm>.

Komitologie committee [online]. 2006. economy-point.org, [cit. 17. srpna 2009]. Dostupné na <<http://www.economy-point.org/k/komitologie-committee.html>>.

Sagit. *Přímý účinek* [online]. sagit.cz, [cit. 8. srpna 2009]. Dostupné na <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_229.HTM>.

Evropská Komise. *Rejstřík postupů projednávaných ve výborech* [online]. ec.europa.eu, [cit. 17. srpna 2009]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/faq_cs.htm#3>.

Parlament České republiky. *Lisabonská smlouva – co nového by měla přinést* [online]. 2008. psp.cz, [cit. 19. srpna 2009]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-188.pdf>>.

Lisabonská smlouva. *Demokratičtější a transparentnější Evropa* [online]. europa.eu, [cit. 30. srpna 2009]. Dostupné na <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_cs.htm>.

Právní předpisy

Smlouva o založení Evropského společenství

Smlouva o Evropské unii

Jednotný evropský akt

Lisabonská (reformní) smlouva

Jednací řád Rady

Jednací řád Komise

Jednací řád Evropského parlamentu

Jednací řád Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU

Protokol o úloze národních parlamentů v EU

Rozhodnutí Rady o „komitologii“ 1987/ES

Rozhodnutí Rady o „komitologii“ 1999/468/ES

Rozhodnutí Rady o „komitologii“ 2006/512/ES

Judikatura Evropského soudního dvora

18/57 Nold v. High Authority [1959] ECR 41.

16-18/59 Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft gmbh v High Authority [1960] ECR 174.

26/62 Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration [1963] ECR 1.

41/69 ACF Chemiefarma NV v. Commission [1969] ECR 661.

9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traunstein [1970] ECR 825.

22/70 Commission v. Council [1971] ECR 263.

5/73 Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof [1973] ECR 1091.

41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337.

23/75 Rey Soda v. Causa Conguaglio Zucchero [1975] ECR 1279.

148/78 Pubblico Ministero v. Ratti [1979] ECR 1629.

138/79 Roquette Frères v. Council [1980] ECR 3333.

139/79 Maizena v. Council [1980] ECR 3393.

188-190/80 France, Italy and United Kingdom v. Commission [1980] ECR 2545.

14/83 Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Wetsfalen [1984] ECR 1891.

272/83 Commission v. Italy [1985] ECR 1057.

152/84 Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority [1986] ECR 723.

45/86 Commission v. Council [1986] ECR 1493.

80/86 Kolpinghuis Nijmegen [1987] ECR 3969.

C-361/88 Commission v. Germany [1991] ECR I-2567.

C-59/89 Commission v. Germany [1991] ECR I-2607.

C-65/90 European Parliament v. Council [1992] ECR I-4593.

C-65/93 European Parliament v. Council [1993] ECR I-643.

C-280/93 Germany v. Council [1994] ECR I-4973.

C-417/93 European Parliament v. Council [1995] ECR I-1185.

C-84/94 United Kingdom v. Council [1996] ECR I-5755.

C-376/98 Germany v. European Parliament and Council [2000] ECR I-8419.

C-105/03 Tribunale di Firenze v. Maria Pupino [2005] ECR I-5285.

C-344/04 International Air Transport Association v. Department for Transport [2004] ECR I-403.

Příloha

Lisabonská smlouva

smlouva z Nice

Členský stát	Počet obyvatel v mil.	Procento obyvatel EU	Počet vážených hlasů	Procento celkového počtu
1. Německo	82,4	16,7	29	8,3
2. Francie	62,9	12,8	29	8,3
3. Velké Británie	60,4	12,3	29	8,3
4. Itálie	58,8	11,9	29	8,3
5. Španělsko	43,8	8,9	27	7,8
6. Polsko	38,2	7,7	27	7,8
7. Rumunsko	21,6	4,3	14	4,1
8. Nizozemsko	16,3	3,3	13	3,8
9. Řecko	11,1	2,3	12	3,5
10. Portugalsko	10,6	2,1	12	3,5
11. Belgie	10,5	2,1	12	3,5
12. Česká republika	10,3	2,1	12	3,5
13. Maďarsko	10,1	2,0	12	3,5
14. Švédsko (m)	9,0	1,8	10	2,9
15. Rakousko	8,3	1,7	10	2,9
16. Bulharsko	7,7	1,6	10	2,9
17. Dánsko	5,4	1,1	7	2,0
18. Slovensko	5,4	1,1	7	2,0
19. Finsko	5,3	1,1	7	2,0
20. Irsko	4,2	0,9	7	2,0
21. Litva	3,4	0,7	7	2,0
22. Lotyšsko	2,3	0,5	4	1,2
23. Slovinsko	2,0	0,4	4	1,2
24. Estonsko	1,3	0,3	4	1,2
25. Kypr	0,8	0,2	4	1,2
26. Lucembursko	0,5	0,1	4	1,2
27. Malta	0,4	0,08	3	0,9
Celkem	493,0	cca 100	345	cca 100

Tabulka zobrazuje váhu hlasu členského státu podle počtu obyvatel (Lisabonská smlouva) a přiděleného počtu hlasu (smlouva z Nice).¹⁶²

¹⁶² Zdroj: PELTRÁM, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. Praha : Grada Publishing, a. s., 2009.