



Ekonomická
fakulta
Faculty
of Economics

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Ekonomická fakulta
Katedra práva

Diplomová práce

Role národních parlamentů v legislativě EU

Vypracovala: Bc. Kristýna Zímová
Vedoucí práce: Ing. Martina Krásnická, Ph.D.

České Budějovice 2020

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUĎEJOVICÍCH

Ekonomická fakulta

Akademický rok: 2017/2018

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: Bc. Kristýna ZÍMOVÁ
Osobní číslo: E17801
Studijní program: N6208 Ekonomika a management
Studijní obor: Strukturální politika EU a rozvoj venkova
Název tématu: Role národních parlamentů v legislativě EU
Zadávající katedra: Katedra práva

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cíl práce:

Národní parlamenty členských států se do určité míry podílejí na schvalování právních aktů Evropské unie. Cílem práce je analýza role národních parlamentů v legislativním procesu Evropské unie a posouzení do jakých oblastí a jakými způsoby mohou ovlivňovat obsah a podobu sekundárního práva EU.

Metodický postup:

- 1) Literární přehled - studium odborné literatury a právních předpisů. Vymezení role národních parlamentů při schvalování právních aktů EU.
- 2) Praktická část - analýza vstupování národních parlamentů do sekundárního práva a zhodnocení do jaké míry národní parlamenty využívají svoji pravomoc ovlivňovat obsah a podobu sekundárního práva.

Rámcová osnova:

1. Úvod
2. Teoretická část
3. Metodický postup a cíle práce
4. Praktická část
5. Závěr

Summary + Keywords v AJ

Seznam literatury

Seznam obrázků, tabulek a grafů

Seznam příloh

Rozsah grafických prací: dle potřeby

Rozsah pracovní zprávy: 50-60 stran

Forma zpracování diplomové práce: tištěná

Seznam odborné literatury:

1. Cuyvers, A. (2017). *The Legal Framework of the EU. East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76vj2.10>
2. Druláková, R., (2010). *Subsidiarita v Evropské unii: Právní princip anebo užitečný symbol?* Praha: Vysoká škola ekonomická, nakladatelství Oeconomica.
3. *Konsolidovaná znění smlouvy o evropské unii a smlouvy o fungování evropské unie. Úřední věstník Evropské unie (2016)*. Lucembursko: Úřad pro publikace Evropské unie. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=CS>
4. Moravcová, Š. (2011). *Posilování role parlamentu v evropských záležitostech jako český zájem*. In: V. Střítecký (et. al.), *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
5. Ondřejková, J. (2012). *Strengthening the Role of National Parliaments by the Constitutional Courts of the Central European Member States*. In L. Czechowska & K. Olszewski, *Central Europe on the threshold of the 21st century: interdisciplinary perspectives on challenges in politics and society*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Pub.
6. Tichý, L. (2006). *Dokumenty ke studiu evropského práva (3., přeprac. vyd.)*. Praha: Linde.


Vedoucí diplomové práce: Ing. Martina Krásnická, Ph.D.
Katedra práva

Datum zadání diplomové práce: 20. března 2018

Termín odevzdání diplomové práce: 12. dubna 2019


doc. Ing. Ladislav Rolínek, Ph.D.
děkan

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
EKONOMICKÁ FAKULTA
Studentská 13 (26)
370 05 České Budějovice


JUDr. Rudolf Hrubý
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 22. března 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že svoji diplomovou práci jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47 zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to – v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne 22. 4. 2020

.....

Bc. Kristýna Zímová

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce, Ing. Martině Krásnické, Ph.D., za její cenné rady, podněty, připomínky, a především za její drahocenný čas.

Obsah

1. Úvod	8
2. Cíl a metodika práce	9
2.1. Cíl práce.....	9
2.2. Metodický postup.....	10
3. Národní parlamenty a Evropská unie	11
4. Legislativní proces primárního a sekundárního práva	13
4.1. Primární právo	13
4.1.1. Proces přijímání primárního práva.....	14
4.2. Sekundární právo.....	15
4.2.1. Proces přijímání sekundárního práva.....	15
5. Historický vývoj	17
5.1. Maastrichtská smlouva	17
5.2. Amsterdamská smlouva	18
5.3. Smlouva z Nice.....	19
5.3.1. Konvent o budoucnosti Evropy	19
5.4. Lisabonská smlouva.....	20
6. Postavení a role národních parlamentů v EU	22
6.1. Role národních parlamentů před Lisabonskou smlouvou.....	22
6.2. Vymezení rolí národních parlamentů v Evropské unii.....	23
7. Analýza národních parlamentů v EU	30
7.1. Parlament ČR a Evropská unie.....	30
7.1.1. Poslanecká sněmovna ČR	31
7.1.2. Senát ČR.....	34
7.1.3. Meziparlamentní spolupráce	39
7.2. Karetní mechanismus a jeho využití.....	40
7.2.1. Aplikace žluté karty v praxi	42
7.3. Evropská komise a analýza zapojení národních parlamentů	49
7.3.1. Rok 2014	49
7.3.2. Rok 2015	53
7.3.3. Rok 2016	58
7.3.4. Rok 2017	62
7.3.5. Rok 2018	65
7.4. Shrnutí výsledků a diskuze	72

7.4.1. Shrnutí výsledků.....	72
7.4.2. Diskuze	75
8. Závěr	80
I. Summary and keywords	82
II. Seznam pramenů a literatury	83
III. Seznam grafů a tabulek	

1. Úvod

Národní parlamenty jsou nezbytnou součástí Evropské unie a její agendy. Podle Vlády ČR (2015) je jejich zapojení dlouhodobě vnímáno jako nutný prvek v evropském integračním procesu. Avšak postavení národních parlamentů nebylo vždy tak jednoznačné a významné jako je v současnosti. V průběhu integračního procesu se pozice národních parlamentů měnila. Zpočátku šlo o úzké propojení s Evropským parlamentem, ovšem od zavedení přímé volby do Evropského parlamentu se role národních parlamentů začínala více a více oslabovat. Zlom nastal v době vzniku Maastrichtské smlouvy a od této doby začal spíše pozitivní vývoj postavení národních parlamentů až do podoby, která je aktuálně známá.

Aktuálním dokumentem, který vymezuje postavení národních parlamentů v Evropské unii je Lisabonská smlouva. Touto smlouvou se role národních parlamentů výrazně posílila. Role spočívá především v kontrole. Primárně se jedná o kontrolu unijní agendy, ale kontrolují také vládní evropskou politiku. Zásadní je kontrola subsidiarity, a právě národní parlamenty jsou často označovány jako „*strážci subsidiarity*.“ Do hlavních nástrojů, které národní parlamenty využívají ve svém postavení, spadá kontrolní mechanismus pro kontrolu subsidiarity a politický dialog. Kontrolní mechanismus pro kontrolu subsidiarity je také nazýván tzv. karetním mechanismem či včasným varováním. Při splnění stanovených podmínek mohou národní parlamenty pomocí tzv. karet spustit kontrolu subsidiarity.

Podle Senátu (2019) je ročně zasíláno národním parlamentům cca 40 000 dokumentů, kterými se mohou parlamenty zabývat. Zasílají se návrhy legislativních aktů, ale i komunikační a jiné dokumenty. Při porovnání počtu zaslaných dokumentů národním parlamentům a počtu projednaných dokumentů či následně zaslaných stanovisek je očividné, že národní parlamenty provádějí kontrolu u nepatrného poměru dokumentů. Nicméně i přesto je jejich pozice významná a důležitá pro zdravé fungování Unie.

Jako většina systémů i tento současný systém má určité omezující faktory. Jedním důsledkem těchto problematických faktorů může být i nedostatečné využívání kontrolního mechanismu pro subsidiaritu národními parlamenty. Důvodů může být několik, ovšem nezájem zapojení se ze strany národních parlamentů se zdá být na první pohled nepravděpodobný, jelikož národní parlamenty se dlouhodobě snaží posílit svoji pozici.

2. Cíl a metodika práce

2.1. Cíl práce

Národní parlamenty členských států mají v rámci Evropské unie své role a postavení. Do určité míry se podílejí i na schvalování legislativních aktů Evropské unie. Hlavním cílem předkládané diplomové práce je analýza rolí národních parlamentů v legislativním procesu Evropské unie a následné posouzení do jakých oblastí a jakými způsoby mohou národní parlamenty ovlivňovat obsah a podobu sekundárního práva Evropské unie.

Teoretická část se zprvu věnuje stanovením hlavních úkolů národních parlamentů a seznámením se s danou problematikou. Následuje popis legislativního procesu přijímání primárního a sekundárního práva. Popis legislativního procesu je důležitý pro pochopení následujících kapitol. Postavení národních parlamentů se postupně vyvíjelo, a i nadále se vyvíjí. Z tohoto důvodu je součástí teoretické části stručný historický exkurz, na který navazuje poslední kapitola této části práce a tou je vymezení rolí národních parlamentů.

Praktickou částí je analýza národních parlamentů v Evropské unii, kterou se analyzuje vstupování národních parlamentů do legislativního procesu. Analýza je rozdělena na tři části. První část je věnována parlamentním komorám České republiky a jejich úpravě pro zapojení v Evropské unii. Druhá část se zabývá tzv. karetním mechanismem a jeho dosavadním využitím v praxi. Poslední část analyzuje národní parlamenty pomocí výročních zpráv Evropské komise a dalších dokumentů, kterými je zhodnocena spolupráce národních parlamentů s Evropskou komisí. Výroční zprávy vydané Evropskou komisí hodnotí spolupráci v rámci kontroly subsidiarity a politického dialogu. Následuje shrnutí výsledků a diskuze. V této části se zhodnotí zapojení a aktivita národních parlamentů pomocí zjištěných informací a dat za sledované období 2014-2018.

Součástí diplomové práce jsou dvě výzkumné otázky, které byly stanoveny následovně:

- 1) Proč je systém kontrolního mechanismu subsidiarity málo využíváný?
- 2) Je Parlament ČR v rámci svých pravomocí dostatečně aktivní a lze jeho aktivitu zlepšit?

K nalezení odpovědí přispějí jednotlivé části analýzy národních parlamentů a také elektronická komunikace se zástupci českých parlamentních komor.

2.2. Metodický postup

1. Studium odborné literatury a právních předpisů zabývající se postavením a rolí národních parlamentů v Evropské unii a další potřebnou problematikou.
2. Postavení národních parlamentů a vymezení jejich rolí v Evropské unii.
3. Sběr dat, informací a dokumentů potřebných pro analýzu národních parlamentů.

Byly využity následující zdroje:

- a) Eur-Lex – databáze Evropské unie, která poskytuje veřejnosti přímý bezplatný přístup k unijnímu právu ve všech jazycích.
 - b) IPEX – databáze pro výměnu informací na úrovni meziparlamentní spolupráce.
 - c) Komunikace a výměna informací se zástupci českých parlamentních komor.
 - d) Odborné články a dokumenty související s analýzou národních parlamentů v Evropské unii.
4. Souhrnné zhodnocení analýzy zapojení a aktivity národních parlamentů do unijního legislativního procesu.

3. Národní parlamenty a Evropská unie

Parlament je nejvyšší zastupitelský orgán zákonodárné moci. V republikách a v tzv. parlamentních monarchiích jde o nejvyšší orgán. Původní význam slova parlament pochází z francouzského slova mluvit (parler). Jeho zastupitelský význam pochází až z anglického prostředí. Členové parlamentu mohou být, jak voleni, tak nevoleni ze svých zástupců daného území (Kujal, 2005). Parlamenty členských států v Evropské unii mají důležitou úlohu a v průběhu let se začlenily hlouběji do unijního dění. Celkem mají členské státy 39 komor národních parlamentů. Přesněji 15 členských států má jednokomorové parlamenty a 12 členských států má dvoukomorové parlamenty. Česká republika se řadí do skupiny s dvoukomorovými parlamenty (Parlamentní institut, 2019). Jedná se o národní či vnitrostátní parlamenty? Název této práce nese označení „národní.“ Jedná se o pojem, který se v českém prostředí využíval převážně v neoficiálních překladech evropského práva před přistoupením do EU. Oficiálně se v českém znění Smlouvy o Evropské unii uvádí pojem „vnitrostátní parlamenty.“ Je to zvláštní, protože i většina ostatních členských států má v překladu původní pojem „národní.“ Existuje asi více důvodů, které vedly k odlišnému překladu. Nicméně zavržení označení „národní“ lze také chápat z historického hlediska. Ovšem je očividné, že se jedná o synonyma, a proto se v této práci budou objevovat oba výrazy a budou brány jako synonyma (Pítrová, 2014).

Hlavním úkolem národních parlamentů v evropském měřítku je kontrola. Primárně jde o kontrolu při přijímání unijní legislativy, a tedy kontrolu, zda je dodržována subsidiarita. Kontrolují a legitimují také výkon veřejné moci v Evropské unii. Tím národní parlamenty plní úlohu „*strážců subsidiarity*.“ Dále národní parlamenty mezi sebou rozvíjejí meziparlamentní spolupráci. Jejím cílem je posílit vnímání jejich pozic v unijním prostoru (Tomášek et al., 2017). Meziparlamentních setkání se účastní specializované výbory. Jejich konání vymezí Evropský parlament a národní parlamenty. Zpravidla jsou organizována předsedající zemí. V roce 2009 a 2014 byla přijata usnesení, která se zabývají rozvojem vztahů mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem. Prostřednictvím těchto usnesení byla navržena pravidelná a tematicky zaměřená setkání v rámci meziparlamentní spolupráce (Fiala, Krutílek, & Pítrová, 2018). Fungování Evropské unie je založeno na zásadě zastupitelské demokracie, která je zakotvena v článku 10 SEU. Občané jsou reprezentováni v Evropském parlamentu. Členské státy jsou zastoupeni v Evropské radě a Radě prostřednictvím předsedů vlád či

hlavami států a vládami. Tito zástupci jsou demokraticky odpovědní buďto přímo svým občanům nebo národním parlamentům. Právní základ postavení národních parlamentů je zakotven ve článku 12 SEU a v protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů. Principy demokracie jsou v Evropské unii uplatňovány ve dvou rovinách. Jedná se o národní a supranacionální úroveň (Tomášek et al., 2017). Dlouhodobě se využívají dva způsoby, jak se národní parlamenty v Evropské unii zapojují. První způsob je hodně závislý na vztahu vlády a parlamentu dané země. Vláda si s parlamentem vyměňuje stanoviska nebo se společně účastní různých událostí, které jsou ve vedení jedním z těchto subjektů. Jedná se o vnitrostátní úroveň. Druhým způsobem jsou meziparlamentní jednání. Těchto jednání se účastní zástupci národních parlamentů členských států a ve většině případů i poslanci z Evropského parlamentu. Jak zmiňuje Moravcová (2011), tak z toho v praxi vyplývá, že postavení národních parlamentů záleží na tom, jaký vztah má národní parlament se svojí vládou a jakou mají možnost ovlivňovat rozhodování v evropských záležitostech.

Článek 12 SEU stanovuje, že vnitrostátní parlamenty se aktivně zapojují do fungování EU a přispívají k jeho dobrému fungování. Přispívají pomocí hlavních mechanismů, které jsou definovány v článku 12 a v Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů (2016). Některými body z článku 12 se bude tato práce dále dopodrobna zabývat. Podle čl. 12 se definují pravomoci národních parlamentů takto:

- a) *„jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii;*
- b) *zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality;*
- c) *v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 uvedené smlouvy;*
- d) *podílejí se na postupech pro přijímání změn Smluv podle článku 48 této smlouvy;*
- e) *jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 této smlouvy;*
- f) *podílejí se na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.“*

4. Legislativní proces primárního a sekundárního práva

Evropské právo má několik způsobů dělení. Pro tento text je důležité dělení podle způsobu. Do dělení podle způsobu, resp. subjektu tvorby patří: primární právo, sekundární právo, mezinárodní smlouvy a obecné zásady (Tomášek et al., 2017). Veškeré změny v legislativě se řídí těmito prameny.

4.1. Primární právo

Primární právo je prvotním pramenem evropského práva a ostatní prameny jsou mu podřízené. Je vrcholem evropského právního řádu. Primární právo tvoří především smlouvy EU. Mezi platné zřizovací smlouvy patří EUROATOM, Smlouva o Evropské unii (dále jen SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen SFEU). SFEU je výsledkem přejmenování EHS, které proběhlo ratifikací Lisabonské smlouvy. Smlouvy EU lze charakterizovat jako závazné dohody mezi členskými státy EU. Smlouvy stanovují cíle Unie, postupy rozhodování, pravidla pro orgány EU atd. Když je třeba, tak se smlouvy pozměňují. Důvodem je větší efektivnost a transparentnost EU. Díky těmto změnám lze zavádět nové oblasti spolupráce (EUR-Lex, 2020). Primární právo lze detailněji rozdělit takto:

1. Zřizovací smlouvy

- ESUO (1951), EHS a EUROATOM (1957), Slučovací smlouva (1965), Jednotný evropský akt (1986), Maastrichtská smlouva (1992), Amsterdamská smlouva (1997), Smlouva z Nice (2001), Lisabonská smlouva (2007)¹, dále do zřizovacích smluv patří všechny přílohy (protokoly a prohlášení) (Evropská unie, 2019).

2. Subsidiární smlouvy

- Jedná se o mezinárodní smlouvy sjednané mezi členskými státy v záležitostech, které nespádají do kompetence EU (Hrubý & Krásnická, 2012).

3. Akty zástupců členských států

- Jedná se o usnesení přijatá na půdě Evropské rady, avšak její členové nepřijímají usnesení jako Evropská rada, nýbrž jako zástupci svých států. Výsledek usnesení bývá označován např.: „*rozhodnutí zástupců vlád členských států, kteří se sešli v Radě*“ (Hrubý & Krásnická, 2012).

¹ U všech zřizovacích smluv je uveden datum podpisu, nikoli vstupu v platnost

4.1.1. Proces přijímání primárního práva

Přijímání změn v primárním právu lze provádět dvěma způsoby, a to rozšířením zakládajících smluv nebo přijetím nového členského státu. Návrh na změnu smlouvy může podat Evropský parlament, Evropská komise nebo vláda členského státu. Existují dva postupy přijímání změn - řádný a zjednodušený (Tomášek et al., 2017). Tyto postupy upravuje článek 48 SEU.

a) **Řádný postup**

Pokud se návrh přijímá řádným postupem, předkládá se Radě. Rada posléze návrh předá Evropské radě a informuje o návrhu národní parlamenty. Dále Evropská rada konzultuje návrh s Evropským parlamentem a Radou. Pokud po konzultaci je rozhodnutí kladné, je svolán konvent. Konventu se zúčastní zástupci z národních parlamentů, předsedové vlád či hlavy státu, Evropský parlament a Evropská komise. Na konventu se posoudí návrh a svolá se konference zástupců vlád členských států. Zástupci vlád prodiskutují dané změny a dohodnou se na výsledku. Poté následuje ratifikace všemi členskými státy, po které dané změny vstoupí v platnost (Článek 48, SEU).

b) **Zjednodušený postup**

Návrhy při zjednodušeném postupu se předkládají Evropské radě. Návrh přijímá Evropská rada po konzultaci s Evropskou komisí a s konzultací či souhlasem Evropského parlamentu. Návrh je přijímán jednomyslně. Lze přijmout celý návrh nebo pouze jeho část. Změna vstoupí v platnost po schválení všemi členskými státy (Článek 48 SEU). Zjednodušený postup se využívá i v případě tzv. „passerelle“ neboli přechodové klauzule. Baldwin a Wyplosz (2008) tuto klauzuli přirovnávají k obchvatu, protože podobně jako obchvat má urychlit celý proces a případně se „vyhnout zácpám,“ které jsou v podobě zdoluhavých vyjednávání, podepisování a ratifikací. Při využití této klauzule Evropská rada rozhodne jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu. Evropská rada může rozhodnout, že v určitém případě či oblasti, kde Rada rozhoduje jednomyslně bude napříště rozhodovat kvalifikovanou většinou² nebo kde jsou legislativní akty přijímány zvláštním postupem, budou napříště přijímány řádným postupem (Článek 48, SEU). Prakticky se jedná o nepřímou změnu zakládajících smluv, při které se neprovádí ratifikace. Absenci ratifikace nahrazuje možnost každého národního parlamentu návrh

² Kvalifikovaná většina je vymezena „jako nejméně 55 % členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva těchto států.“ (Čl. 238, SFEU)

vetovat (Vláda ČR, 2010). Dále bude přechodová klauzule v souvislosti s národními parlamenty popsána v kapitole 6.2. v podkapitole Postavení při přijímání změn Smluv podle článku 48 SEU.

4.2. Sekundární právo

V rámci sekundárního práva hovoříme o vydávání legislativních aktů, kterých je velká řada. Základem vydávaných aktů jsou zakládající smlouvy (Tomášek et al., 2017). Podle článku 288 SFEU se jedná o jednostranné akty, do kterých patří:

1. Nařízení

- Jde o závazný akt, který má normativní povahu. Nařízení je závazné pro všechny, protože je obecné (Tomášek et al., 2017).

2. Směrnice

- Tento akt je zavazující k jednotlivcům, což mohou být přímo členské státy. Nařizuje výsledek, jehož má být docíleno (Tomášek et al., 2017).

3. Rozhodnutí

- Jedná se o akt, který je závazný v plném rozsahu pro toho, komu je určen. Mohou to být členské státy, ale i právnické či fyzické osoby (Tomášek et al., 2017).

4. Doporučení a stanoviska

- Jedná se o akty, které nejsou závazné. Stanoviska mohou být vyžadována v určitých řízeních. Doporučení mohou mít právní účinky a slouží obecnému rámci v konkrétních komunitárních činnostech. Pokud se požadují, jejich nedodržení je sankcionováno (Tomášek et al., 2017).

4.2.1. Proces přijímání sekundárního práva

U přijímání legislativních aktů jsou návrhy předkládané Evropskou komisí. Podnět, ale může podat např. jiná evropská instituce, zájmová skupina, jednotlivec, region nebo stát. Ojediněle může být návrh přímo podán jiným subjektem, což je stanoveno ve Smlouvách následovně. Podle článku 289, SFEU: „*Ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách mohou být legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.*“ Při podání návrhu skupinou členských států, musí být návrh podán alespoň 1/4 členských států. Skupiny členských států mohou podávat návrhy pouze ve dvou oblastech. Do těchto oblastí patří justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Pro přijímání legislativních aktů existují dva

postupy. Řádný postup, který je zakotven ve článku 294 SFEU a zvláštní postup, který je zakotven ve článku 289 SFEU (Tomášek et al., 2017).

a) **Řádný postup**

Řádným postupem je přijímáno 95 % legislativních aktů. Návrhy přijímá Rada a Evropský parlament. V prvním čtení může Evropský parlament přijmout pozměňovací návrhy k návrhu předloženému Evropskou komisí. Pokud Rada ve druhém čtení nepodpoří verzi, která byla navržena Evropským parlamentem, následuje třetí čtení tzv. dohodovací výbor složený ze zástupců Evropského parlamentu a Rady. V dohodovacím výboru je poslední možnost pro ovlivnění návrhu, tak aby mohl být schválen. Pokud se obě instituce neshodnou, návrh není schválen. Ve druhém čtení řádného postupu má Evropský parlament právo veta. Může vetovat pozici Rady i celý návrh (Článek 294, SFEU).

b) **Zvláštní postup**

V tomto postupu návrh přijímá Rada za účasti Evropského parlamentu. Tento postup je možné provést dvěma způsoby:

Konzultace

Jedná se o politicky citlivá rozhodnutí. V takovém případě je rozhodnutí Rady jednomyslné. K návrhu, který je opět podán Evropskou komisí, má Evropský parlament právo se vyjádřit. Do doby, než se Parlament vyjádří, Rada nesmí rozhodnutí přijmout. Nejdříve je povinna se seznámit s postojem Evropského parlamentu a vzít jeho vyjádření v úvahu při svém rozhodování. Ovšem názor Parlamentu není pro Radu závazný. Může se jednat o oblasti spadající do prostoru bezpečnosti, svobody, práva, nebo přímých daní (Článek 289, SFEU).

Souhlas

Tento způsob přijímání umožňuje Evropskému parlamentu právo veta. Parlament vyjádří svůj postoj souhlasným či nesouhlasným stanoviskem. Rada může návrh schválit pouze v případě, že Evropský parlament vyjádřil prostřednictvím nadpoloviční většiny svých poslanců souhlas. Rozdíl od řádného postupu je v tom, že Parlament nemá právo návrh pozměňovat. Procedura souhlasu je využívána např. při schvalování žádosti pro přijetí nového členského státu, při schvalování víceletého finančního rámce EU nebo v případě justiční spolupráce (Článek 289, SFEU).

5. Historický vývoj

Vznikem evropské integrace došlo k postupnému přenesení některých pravomocí do rukou evropských institucí, přičemž do té doby tyto pravomoci řešily národní parlamenty prostřednictvím svých orgánů. Postupem času docházelo k oslabování vlivu národních parlamentů na úkor posílení evropských institucí, rozšířením těchto institucí a celé integrace. Do vzniku přímé volby do Evropského parlamentu (1979) existovaly silné vazby s národními parlamenty, neboť poslanci v členských státech byli automaticky také členy Evropského parlamentu. Po zavedení přímé volby se vztahy na několik let prakticky přerušily až do doby, kdy bylo očividné, že pro budoucí společný vývoj bude zapotřebí vztahy mezi integrací a členskými státy obnovit. První pokusy o obnovu vazeb se začaly projevovat na konci 80. let 20. století a dále v následující Maastrichtské smlouvě, resp. v prohlášeních k ní vložených, a dalších smlouvách, které následovaly (Evropský parlament, 2020a).

5.1. Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva jinými slovy Smlouva o Evropské unii byla podepsána v roce 1992 a v platnost vstoupila o rok později. Tato smlouva byla považována za nejvíce průlomovou. Díky ní vznikly nové oblasti působení evropské integrace jako jsou např.: ochrana spotřebitele, transevropské infrastrukturní sítě, ale také veřejné zdraví či rozvojová spolupráce a mnoho dalších. Z hlediska práva bylo v rámci této smlouvy významné rozložení oblastí EU na nadnárodní a mezivládní agendu, což je nazýváno jako tzv. pilířová struktura. První pilíř se zabývá nadnárodní agendou (supranacionální). Druhý a třetí pilíř řeší mezivládní agendu (Tomášek et al., 2017). Poslední dva pilíře se staly předmětem zájmu národních parlamentů, a to z důvodu, že Evropský parlament zde neměl žádné pravomoci (Kerse, 2000).

Pilířová struktura:

- | | |
|------------|---------------------------------------------|
| I. Pilíř | Evropská společenství (ESUO, EHS, EUROATOM) |
| II. Pilíř | Společná zahraniční a bezpečnostní politika |
| III. Pilíř | Policejní a justiční spolupráce |

(Hrubý, & Krásnická, 2012)

Smlouva vytvořila velmi důležité změny, ale pro toto téma je zásadní, že smlouva chtěla cílit na stále užší unii, a aby rozhodnutí EU byla co nejbližší občanům. Proto se

vepsaly do evropského práva důležité principy, které měly zmírnit obavy členských států a jejich občanů, kteří se, mohly začít obávat centralizace a dalšího omezování výkonu národní politiky. Nejdůležitější zásadou byla zásada subsidiarity, která byla definována již v článku 3b Smlouvy o ES: „*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*“ (Smlouva o Evropské unii, 1992). Samotná smlouva se sice o národních parlamentech nezmiňovala, ovšem věnovala jim dvě samostatná, ke smlouvě přiložená, prohlášení. První prohlášení č. 13 (1992) se zabývalo úlohou národních parlamentů v Evropské unii. Konference se shodla na důležitosti zapojení a větší podpory národních parlamentů do činnosti Evropské unie. Proto začal být kladen větší důraz na výměnu informací mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem. Ve druhém prohlášení č. 14 o konferenci parlamentů (1992) konference vyzývala vnitrostátní parlamenty a Evropský parlament k setkání ve složení Konference parlamentů - „Assizes“. Na konferenci měly být konzultovány zásadní rysy EU. Po každém zasedání by měla být napsána zpráva o stavu unie, která by měla být napsána předsedou Evropské rady a předsedou Evropské komise. I přes toto prohlášení se konference nikdy nekonala. Jediná konference tohoto složení se konala před ujednáním Maastrichtské smlouvy v Římě (1990). Hlavním komunikačním kanálem mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem se stala Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti. V dalších smlouvách se tyto dokumenty dále rozšiřovaly, proto se jimi budeme více zabývat v dalších kapitolách.

5.2. Amsterdamská smlouva

Amsterdamská smlouva přinesla další rozšíření pro oblasti působení evropských institucí. Ale především zpřehlednila primární právo a více upravila obecnou úpravu v některých oblastech působení. Byl zde definovaný princip flexibility, který „*umožňuje koexistenci více integrovaných částí EU a částí méně integrovaných (vicerychlostní Evropa)*.“ Byla potřebná reforma institucí, kterou se ovšem nepodařilo vyřešit (Tomášek et al., 2017). K Amsterdamské smlouvě byly přiloženy dva protokoly: Protokol o úloze národních parlamentů a o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Protokol o úloze národních parlamentů byl rozdělen na dvě části. První část upravovala informování parlamentů. Druhá část pojednávala o konferenci výborů pro

evropské záležitosti (dále jen COSAC) (Protokol o úloze národních parlamentů, 1997). Při vytváření protokolu byla snaha u některých zástupců prosadit ještě mnohem zásadnější návrhy a postavení, např.: zřídit nový orgán EU, který by byl tvořen ze zástupců vnitrostátních parlamentů (Pítrová, 2014). Šlo o rozšíření původních prohlášení z Maastrichtské smlouvy.

Druhý protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality vznikl pro stanovení podmínek použití těchto zásad. Cílem bylo přesnější vymezení kritérií a následné jejich použití. To mělo zajistit lepší dodržování a přesné provádění všemi orgány (Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, 1997).

5.3. Smlouva z Nice

Cílem Niceské smlouvy bylo zahájit institucionální reformu, která se nepodařila zanást do Amsterdamské smlouvy a byla nutná pro budoucí rozšíření EU. Smlouva zefektivnila institucionální systém, ale předcházelo tomu obtížné vyjednávání a hledání kompromisů, které vedlo dokonce ke změnám Smlouvy i během závěrečného zasedání mezivládní konference (Týč, 2006). Ke smlouvě bylo přiloženo prohlášení č. 23, které se zabývalo budoucností Unie. Protokolem se mělo docílit intenzivní debaty o budoucích otázkách typu: další reformy, vymezení pravomocí a také včetně toho jakou úlohu by v budoucnosti měly národní parlamenty zastávat nebo také členské státy v otázce zásady subsidiarity. V souladu s tímto prohlášením se rozhodla Evropská rada na zasedání v Laekenu ve dnech 14.-15. 12. 2001 uspořádat Konvent o budoucnosti Evropy (Evropský parlament, 2019).

5.3.1. Konvent o budoucnosti Evropy

Cílem Konventu bylo připravit se na příští mezivládní konferenci, a to v co nejtransparentnějším měřítku. Mezi čtyři přední otázky zabývající se budoucností Unie patřilo: *„lepší rozdělení pravomocí, zjednodušení nástrojů EU, posílení demokracie, transparentnost a účinnost a vypracování návrhu ústavy pro evropské občany“* (Evropský parlament, 2019). Úvodní zasedání se uskutečnilo 28. 3. 2002. Od března 2002 do července 2003 se konalo 25 plenárních zasedání a dvě dodatečná zasedání. Celkem bylo na Konventu 105 členů. Jednání se zúčastnily mimo jiné i národní parlamenty, které odvedly velký kus práce. Na Konventu bylo 30 poslanců z národních parlamentů z tehdejších členských států a 26 poslanců z kandidátských zemí. Šlo o 12 zemí, které přistoupily k EU v letech 2004 a 2007 plus Turecko. Za každý stát se

zúčastnili dva poslanci z národního parlamentu. Kandidátské země měly rovnocenné postavení, ale nemohly zablokovat dohodu (The European Convention, n.d.). Z toho vyplývá, že většinu členů na Konventu tvořili poslanci z národních parlamentů (56 poslanců z 105 členů).

Poprvé v historii sehrály vnitrostátní parlamenty na evropské úrovni velmi důležitou úlohu, a to jak z hlediska jejich složení, svěřených funkcí i pravomocí (O'Brennan, & Raunio, 2007). Členové jednání se rozdělili do 11 pracovních skupin. Zajímavá je skupina č. 1, která se zabývala subsidiaritou a skupina č. 4, která měla na starost úlohu národních parlamentů. Tyto dvě pracovní skupiny se snažily o zřízení nové instituce jako nějakého poradního orgánu pro subsidiaritu či jako nějaký druh druhé komory parlamentu (The European Convention, n.d.). Skupina pro subsidiaritu se dokonce opírala o tvrzení, které uvádí i Lindseth (2010), že je orgán potřebný, protože není správně vykonávaná ex-post kontrola. Evropský soudní dvůr jako její představitel nevynucuje dodržování zásady subsidiarity. Zásada byla soudci brána spíše jako politická záležitost než soudní záležitost.

Národní parlamenty se shodly na tom, že větší zapojení národních parlamentů do evropského dění by jednoznačně posílilo demokratickou legitimitu. Přišly s mnoha novými návrhy, které se později v určité míře využily, ale také požadovaly úpravu již zavedeného Protokolu o úloze národních parlamentů, a to především upřesnění podmínek v protokolu, aby se odstranily jeho nedostatky (The European Convention, n.d.).

Koncem roku 2002 byly představeny závěry Konventu a poté následovalo projednání závěrečného textu, který byl návrhem pro Smlouvu o ústavě pro Evropu (Evropský parlament, 2019). V roce 2004 začal ratifikační proces. Smlouvu přijalo 25 členských států. Občané Francie a Nizozemí smlouvu odmítli o rok později ve svých referendech. Jelikož je platnost smlouvy vázána na ratifikaci ve všech členských státech, tak smlouva pro tyto zamítnutí nikdy nevstoupila v platnost (Týč, 2006).

5.4. Lisabonská smlouva

Po negativním výsledku Smlouvy o ústavě pro Evropu následovala dvouletá pauza. Poté se pomalu začala rodit Lisabonská smlouva. Smlouva zahrnovala většinu obsahu z neprovedené Smlouvy o ústavě, včetně úlohy národních parlamentů (Evropský parlament, 2020b). Uzavřením smlouvy v roce 2007 se ukončil dlouholetý proces o institucionálních otázkách. Smlouva revidovala předešlé zakládající smlouvy

a tím umožnila lepší a odpovídající podmínky fungování Unie v moderním globalizovaném světě. EU touto smlouvou získala právní subjektivitu (Vláda ČR, 2009).

Hlavní body a cíle Lisabonské smlouvy:

- Demokracie a transparentnost organizací
- Vyšší efektivita
- Podpora práva a hodnot zaručující svobodu, solidaritu a bezpečnost

(Vláda ČR, 2009)

Do vzniku Lisabonské smlouvy byly národní parlamenty vždy zahrnuty pouze v příložených protokolech a prohlášení. Lisabonská smlouva vše mění. Úlohou národních parlamentů se smlouva zabývá hned v několika článcích. Postavení národních parlamentů začalo posilovat po dlouhotrvajícím posilování unijních pravomocí. Zaznívaly kritické ohlasy, z důvodu slabého naplnění principů zastupitelské demokracie. Tak vznikla snaha posilovat nejen kompetence Evropského parlamentu, ale i samotných národních parlamentů (Moravcová, 2011). Smlouvou je značně posílena subsidiarita a přináší účinnější nástroje, které zlepšují pozici parlamentů a mnohem více napomáhají k vykonávání jejich role (Vláda ČR, 2009). Bylo výrazně posíleno postavení národních parlamentů v legislativním procesu.

6. Postavení a role národních parlamentů v EU

Následující kapitola se bude zabývat postavením a rolmi národních parlamentů. První část bude podrobně věnována období před Lisabonskou smlouvou. Tedy tomu, jaké do té doby měly národní parlamenty postavení v EU. Druhá část bude věnována tomu, jaké postavení mají národní parlamenty po vzniku Lisabonské smlouvy, a tedy jak je to nyní.

6.1. Role národních parlamentů před Lisabonskou smlouvou

Jak už zde bylo zmíněno, před Lisabonskou smlouvou byla úloha národních parlamentů velice omezená a obsažena pouze v příložených dokumentech k daným smlouvám, kde zprvu byl kladen větší důraz především na kvalitní výměnu informací mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem. Poslední takový dokument byl „Protokol o úloze národních parlamentů v Evropské unii,“ který byl naposledy upraven a přiložen k Amsterdamské smlouvě. Podle tohoto protokolu byla úloha národních parlamentů následující:

Informace pro národní parlamenty členských států

1. Předávání konzultačních dokumentů Evropské komise

Konzultačními dokumenty se mají na mysli zelené, bílé knihy a sdělení. Protokol nařizoval Evropské komisi, aby všechny podklady pro konzultace vydané Evropskou komisí byly neprodleně zaslány národním parlamentům (Protokol o úloze národních parlamentů, 1997). Tyto dokumenty formulují celkovou koncepci aktivit v dané oblasti. Zelené knihy vyzývají přímo k diskusi a národní parlamenty by mohly být účastníky (Šrein, 2009).

2. Seznamování s návrhy legislativních aktů

Protokol ukládal povinnost, aby návrhy legislativních aktů byly v co nejbližší době „sděleny“ vládě, aby vlády mohly „zajistit, že je vnitrostátní parlamenty řádně obdrží“ (Protokol o úloze národních parlamentů, 1997). Tato formulace zapříčinila některé problémy. Někteří autoři jako např. Šrein (2009) chápali tuto formulaci jako fakt, že vlády mají povinnost seznámit s návrhy národní parlamenty. Protože to vycházelo z předpokladu, že připomínky od parlamentů by vláda měla zvážit a případně je využít v Radě. Ale např. Maurer (2012) píše o tom, že nebylo z textu očividné, zda povinnost plyne přímo z protokolu či protokol tuto možnost pouze umožňuje a povinnost by se

musela nařídit vnitrostátně. Vycházel z toho, že z preambule protokolu vyplývá, „že kontrola vlastních vlád jednotlivými parlamenty je záležitostí ústavního uspořádání a praxe každého členského státu“ (Protokol o úloze národních parlamentů, 1997).

3. Zavedení šestitýdenní lhůty

Šestitýdenní lhůta navazuje na předešlý bod v protokolu. Lhůta byla zavedena, aby bylo proveditelné seznámení parlamentů s návrhem a další případné konzultace s vládou. Tato lhůta musela uplynout mezi datem odevzdání návrhu právního předpisu (ve všech jazycích) Evropskému parlamentu a Radě a datem, než se návrh zařadí do programu jednání (Protokol o úloze národních parlamentů, 1997). Zavedení lhůty neslo spíše formální charakter uznání spolupůsobení vnitrostátních parlamentů na tvorbě sekundárního práva (Maurer, 2012).

Konference výborů pro evropské záležitosti

Každý vnitrostátní parlament členského státu založil výbor pro evropské záležitosti ve své zemi. Všechny výbory vytvořily „Konferenci výborů pro evropské záležitosti“ (dále jen COSAC). Protokol ustanovil, že COSAC má právo podávat Evropské unii „podněty, které považuje za účelné.“ Tyto podněty se měly týkat normotvorné činnosti, a to především v případech používání zásad subsidiarity, dále prostoru bezpečnosti, svobody a základních práv. Podněty mohou podávat také reprezentanti vlád členských států po vzájemné dohodě, a to v situaci, když by návrh mohl mít přímý vliv na práva a svobody jednotlivce. Nicméně se může také jednat o návrhy právních předpisů, které jsou opět podané po vzájemné dohodě zástupců vlád členských států. Zástupci vlád tyto návrhy podávají společně. Příspěvky COSACu nejsou závazné pro národní parlamenty ani nepředjímají jejich pozice. Příspěvky, které COSAC podá mají pouze konzultační charakter. (Protokol o úloze národních parlamentů, 1997)

6.2. Vymezení rolí národních parlamentů v Evropské unii

Lisabonská smlouva je aktuálním dokumentem, který vymezuje pravomoci vnitrostátních parlamentů. Touto smlouvou se začlenila úloha vnitrostátních parlamentů do primárního práva. Role národních parlamentů jednoznačně vzrostla, a to jak v sekundární legislativě EU, tak i v primární legislativě EU. V primární legislativě mají parlamenty stále právo ratifikovat zřizovací smlouvy, ale dále přibylo nové právo vyjednávat o budoucích změnách v těchto smlouvách. Zástupci parlamentů mají právo se podílet na diskuzi o revizi daných smluv. Při zjednodušeném přijímání změn smluv mají

parlamenty právo veta (Tomášek et al., 2017). Lisabonská smlouva se zabývá postavením a rolí národních parlamentů nejen ve svých protokolech, které jsou více propracované a rozšířené oproti posledním verzím. Ale dále se jim věnuje i v několika článcích, které lze nyní najít v konsolidovaném znění SEU a SFEU (EUR-Lex, 2020). Lisabonskou smlouvou vznikl právní základ pro postavení národních parlamentů v EU. Jedná se o článek 12 SEU, který je uveden v úvodní kapitole 3. Národní parlamenty a Evropská unie. Podle některých bodů v článku nyní budeme popisovat konkrétní role národních parlamentů.

a) Protokol o úloze národních parlamentů

Podle článku 12 písm. a) jsou národní parlamenty informovány prostřednictvím orgánů EU a také jim jsou postupovány legislativní akty. Vše je v souladu s Protokolem o úloze národních parlamentů.

Protokol o úloze národních parlamentů

Podle nového protokolu Evropská komise předává národním parlamentům, Radě a Evropskému parlamentu roční legislativní program, politické strategie a další nástroje legislativního plánování (Článek 1, Protokolu o úloze národních parlamentů, 2016).

Článek 4 prodloužil lhůtu zavedenou v minulém protokolu. Lhůta, která slouží národním parlamentům k seznámení s návrhem a k případné konzultaci s vládou a dalšími subjekty byla prodloužena z šesti týdnů na osm týdnů. Existují některé výjimky. V případě odůvodněné naléhavosti lze lhůtu prominout. Ovšem mezi zařazením návrhu do programu jednání a samotným přijetím musí uplynout deset dní (Článek 4, Protokolu o úloze národních parlamentů, 2016).

Tato změna je jistě vítaná, ale je otázkou, zda je i tato lhůta dostatečná. Podle Moravcové (2011) v některých případech i tato lhůta nemusí být dostatečná. Např. u dvoukomorových parlamentů vzniká časově náročnější proces a v některých případech se daný návrh může konzultovat i s krajskými zastupitelstvy, a tím se také celý proces prodlužuje.

Národním parlamentům se předávají pořady jednání, výsledky ze zasedání Rady, a to včetně zápisů ze zasedání, na kterých Rada jedná o návrzích. Předávání probíhá přímo parlamentům a ve stejný moment jako předávání členským státům (Článek 5, Protokolu o úloze národních parlamentů, 2016). Národní parlamenty musí být informovány v případě, že Evropská rada chce využít článek 48 odst. 7 prvního nebo druhého

pododstavce SEU. Parlamenty musí dostat tuto informaci alespoň 6 měsíců před přijetím rozhodnutí (Článek 6, Protokolu o úloze národních parlamentů, 2016). Národní parlamenty dále dostávají od Evropského účetního dvora výroční zprávu (Článek 7, Protokolu o úloze národních parlamentů, 2016). Národní parlamenty společně s Evropským parlamentem stanoví podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce (Článek 9, Protokol o úloze národních parlamentů, 2016). COSAC kromě předešlých pravomocí dále „*podporuje výměnu informací a osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem, což platí i pro jejich specializované výbory. Může rovněž pořádat meziparlamentní přednášky na zvláštní témata, zejména jednat o otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně společné bezpečnostní a obranné politiky.*“ (Článek 10, Protokolu o úloze národních parlamentů, 2016)

b) Dodržování zásady subsidiarity

Podle článku 12 písm. b) SEU zajišťují národní parlamenty dodržování zásady subsidiarity, a tím se stávají „*strážci subsidiarity.*“ Zásada subsidiarity je vymezena v článku 5 SEU a dále je kontrola dodržování v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Zásady subsidiarity a proporcionality jsou právními zásadami, které mají velmi politický charakter. To je důvod jejího obtížného rozhodování. Jelikož se jedná o politické zásady, tak jejich primární kontrolu vykonávají politické instituce a národní parlamenty (Cuyvers, 2017).

Článek 5 SEU

Vymezení zásady subsidiarity podle v článku 5 SEU zní takto: „*Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.*“ Parlamenty musejí dbát na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Orgány EU musejí uplatňovat zásadu subsidiarity a proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Uplatňováním zásady proporcionality se zamezí, že obsah ani forma činností EU nepřekročí nezbytný rámec pro docílení smluv (Článek 5, SEU).

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality

Protokol se v preambuli a článku 1 odkazuje na článek 5 SEU. Z protokolu vychází, že Evropská komise musí vést rozsáhlé konzultace, než předloží návrh právního předpisu. Návrhem se rozumí podněty podané Evropskou komisí na žádost skupiny členských států, Evropského soudního dvora, doporučením Evropské centrální banky nebo žádostí Evropské investiční banky (Preambule a článek 1, Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, 2016).

Evropská komise a Evropský parlament musejí návrhy a jejich pozměňovací návrhy postoupit národním parlamentům. Návrhy ostatních subjektů postoupí Rada. Návrhy právních předpisů se musejí odůvodnit s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Podle článku 5 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality (2016): *„Tato informace by měla obsahovat zhodnocení finančního dopadu návrhu, a jde-li o směrnici, zhodnocení důsledků pro předpisy, jež mají být členskými státy přijaty, případně včetně důsledků pro regionální předpisy. Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje.“* Stanovisko národních parlamentů může obsahovat kromě námítky na subsidiaritu i žádost pro získání více informací a jasnější objasnění (Moravcová, 2011).

Podle článku 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality (2016): *„Ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu v úředních jazycích Unie může každý vnitrostátní parlament nebo kterákoli komora vnitrostátního parlamentu zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.“*

Subjekty, které podaly podnět k návrhu, přihlížejí k odůvodněným stanoviskům vydaných národními parlamenty. Každý národní parlament má dva hlasy, které jsou rozdělené na základě vnitrostátního parlamentního systému. V případě dvoukomorového parlamentu, má každá komora jeden hlas. Podle článku 7 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality (2016): *„Pokud odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně jednu třetinu všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům podle odst. 1 druhého pododstavce, musí být návrh přezkoumán. Jde-li o návrh legislativního aktu předloženého na základě článku*

76 Smlouvy o fungování Evropské unie a týkajícího se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, je třeba jedné čtvrtiny hlasů.“ Tento mechanismus je často označován jako mechanismus včasného varování či tzv. žlutá karta. Důvodem je fakt, že díky takovýmto mechanismům se mohou národní parlamenty zapojit do legislativního procesu na začátku rozhodování (Moravcová, 2011).

Po přezkumu subjekt, který návrh podal, může rozhodnout, zda návrh zachová, změní nebo stáhne. Rozhodnutí, které učiní musí být odůvodněno. V případě řádného postupu, pokud stále přetrvávají důvody k nedodržení zásady subsidiarity a představují alespoň prostou většinu³ hlasů od národních parlamentů, tak musí být návrh přezkoumán. Poté může Evropská komise rozhodnout, jestli návrh zachová, změní či stáhne. Pokud návrh zachová, tak musí v odůvodněném stanovisku uvést, proč je návrh v souladu se zásadou subsidiarity. Stanoviska Evropské komise a národních parlamentů se musí předložit normotvůrcům, a ti to zváží. Tento mechanismus je označován jako tzv. oranžová karta. Normotvůrci zvažují stanoviska v rámci postupu takto:

- a) *„před ukončením prvního čtení posoudí normotvůrce (Evropský parlament a Rada) soulad legislativního návrhu se zásadou subsidiarity, přičemž zohlední zejména odůvodnění předložená a sdílená většinou vnitrostátních parlamentů, jakož i odůvodněné stanovisko Komise;*
- b) *pokud normotvůrce zaujme většinou 55 % členů Rady nebo většinou odevzdaných hlasů v Evropském parlamentu stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, není legislativní návrh dále zvažován.“ (Článek 7 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, 2016)*

Podle článku 8 Evropský soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o zásadě subsidiarity. Jedná se o žaloby, které se týkají porušení této zásady. Žalobu podá podle článku 263 SFEU členský stát nebo národní parlament či jeho některá komora. V případech, kdy SFEU stanoví, že Výbor regionů se má podílet na konzultaci některých legislativních aktů, tak má také právo podat tuto žalobu (Článek 8, Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, 2016).

Jedná se o krajní možnost, nicméně pro postavení, kompetence a práva národních parlamentů v legislativě EU jde o velice významný posun (Moravcová, 2011). Evropský

³ Hlasování prostřednictvím prosté většiny se využívá při hlasování nelegislativních otázek. Prosté většiny je dosaženo za předpokladu, že většina členských států bude hlasovat pro návrh, tedy alespoň 15 z 28 členských států (dnes již 27). (Evropská rada, 2020)

soudní dvůr provádí primárně kontrolu pouze formálních požadavků. Za formální požadavek lze považovat, zda legislativní akt obsahuje odstavec, který hodnotí subsidiaritu (Cuyvers, 2017). Evropská komise každý rok vystaví zprávu o používání subsidiarity a proporcionality. Zprávu předloží Evropské radě, Radě, národním parlamentům, Hospodářskému výboru a Výboru regionů (Článek 9, Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, 2016).

c) **Postavení v oblastech bezpečnosti, svobody a práva**

Podle článku 70 SFEU musí být národní parlamenty informovány o hodnocení postupů v oblastech svobody, bezpečnosti a práva. Podle článku 81 SFEU mají národní parlamenty právo veta u legislativních aktů s předmětem rodinného práva s mezinárodním prvkem.⁴ Podle článku 85 a 88 SFEU jsou národní parlamenty zapojeny do činností Eurojustu⁵ a Europolu⁶ a jsou informovány o jejich hodnocení a kontrole (SFEU).

d) **Postavení při přijímání změn Smluv podle článku 48 SEU**

Tento článek definuje způsoby a postupy přijímání legislativních změn (viz. kapitola 4.). Odstavec 7 se zabývá změnou primárního práva bez konání mezivládní konference, tzv. passerella. V prvním a druhém pododstavci je definována změna, která se využitím této klauzule aplikuje, tedy využití kvalifikované většiny namísto jednomyslného hlasování a řádného způsobu přijímání aktů namísto zvláštního postupu (viz. kapitola 4.1.1.). Lisabonská smlouva stanovila, že návrh musí být oznámen národním parlamentům alespoň 6 měsíců dopředu. *„Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí uvedené v prvním nebo druhém pododstavci se nepřijme. Není-li nesouhlas vysloven, může Evropská rada toto rozhodnutí přijmout.“* (Článek 48, SEU)

⁴ Jde o tzv. zvláštní přechodovou klauzuli.

⁵ *„Posláním Eurojustu je podporovat a posilovat koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti, která se dotýká dvou nebo více členských států nebo která vyžaduje stíhání na společném základě, a to na základě operací vedených a informací poskytovaných orgány členských států a Europolem.“* (Čl. 85 SFEU)

⁶ *„Posláním Europolu je podporovat a posilovat činnost policejních orgánů a jiných donucovacích orgánů členských států, jakož i jejich vzájemnou spolupráci při předcházení závažné trestné činnosti dotýkající se dvou nebo více členských států, terorismu a těm formám trestné činnosti, které se dotýkají společného zájmu, jenž je předmětem některé politiky Unie, a při boji proti takové trestné činnosti.“* (Čl. 88 SFEU)

Ve smlouvě není stanoveno, jak mají národní parlamenty postupovat. Není definováno, zda se mají rozhodovat jako celek nebo v případě vícekomorových parlamentů za každou komoru zvlášť. Toto rozhodnutí je ponecháno členským státům na jejich ústavněprávních pravidlech. V ČR je tato problematika ustanovena v jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu z roku 2009. Podle těchto pravidel stačí vyslovení nesouhlasu jedné z komor Parlamentu ČR (Vláda ČR, 2010). Tato změna vznikla z důvodu rozšiřování Unie, kdy představitelům došlo, že při rozhodování 25+ členských států by pouze původní postupy vedly k zdlouhavým, obtížným vyjednáváním a pravděpodobně k nemožnosti rozvíjet působnost v dalších oblastech. Ovšem i tato změna zapříčinila rozpor mezi představiteli hlubší integrace a jejich oponenty (Baldwin, & Wyplosz, 2008).

7. Analýza národních parlamentů v EU

Lisabonská smlouva posílila nejen pozici národních parlamentů, ale posílila také zásadu subsidiarity. Mezi dva tradiční kanály, přes které národní parlamenty spolupracují s Evropskou komisí, patří mechanismus kontroly subsidiarity a politický dialog. Díky kontrolnímu mechanismu došlo k výraznému posílení národních parlamentů. Parlamenty se dlouhou dobu snažily více ovlivnit dění v EU, které bylo členskými státy reprezentováno a výrazně ovlivňováno především exekutivou. Až přijetím Lisabonské smlouvy došlo ke změnám. Vznikly nové pravomoci, ale také se zavedla přímá komunikace (zasílání dokumentů) s národními parlamenty (Tomášek et al., 2017). V rámci mechanismu kontroly subsidiarity parlamentní komory vystavují odůvodněná stanoviska, která při dosažení určitého počtu odůvodněných stanovisek spustí kontrolní mechanismus subsidiarity, který je více popsán v kapitole 6.2. Vymezení rolí národních parlamentů. Politický dialog je za účelem výměny stanovisek a informací v rámci legislativního i nelegislativního procesu. Národní parlamenty s Evropskou komisí komunikují přes stanoviska. Prostřednictvím těchto stanovisek je možno dosáhnout efektivnějšího společného řešení. Komise odpovídá v rámci politického dialogu i na odůvodněná stanoviska a snaží se odpovídat do 3 měsíců (Evropská komise, 2020a).

Tato kapitola se bude zabývat analýzou národních parlamentů v Evropské unii. První část je věnována komorám Parlamentu ČR a jejich úpravě pro unijní zapojení. Druhá část pojednává o mechanismu kontroly subsidiarity, kde jsou rozebrány doposud tři případy aktivování kontroly subsidiarity. Poslední část analyzuje národní parlamenty prostřednictvím výročních zpráv Evropské komise a pozic vydaných českými parlamentními komorami.

7.1. Parlament ČR a Evropská unie

Podle Ústavy ČR je Česká republika parlamentní, demokratický, právní stát, který přistoupil do EU v roce 2004 během nejmasivnějšího rozšiřování Unie. Parlament je dvoukomorový. Je tvořen dolní komorou - Poslaneckou sněmovnou a horní komorou - Senátem. Do Poslanecké sněmovny jsou poslanci voleni poměrným volebním systémem a do Senátu dvoukolovým většinovým systémem. ČR je rozdělena na 14 krajů, ovšem jejich zastupitelstva nemají v rámci kontroly legislativy EU žádné pravomoci. Země se podílí téměř na všech zásadních politikách EU. Výjimkou je neúčast v eurozóně. V současné době se ČR připravuje na přijetí eura (Evropská unie, 2020). Podle Ústavy

ČR je vláda povinna parlamentu podávat informace o evropských záležitostech. Tuto povinnost má vůči oběma komorám, protože komory mají právo se vyjádřit vládě. Stanoviska parlamentu musí být zohledněna při stanovení postoje vlády při jednání v Radě (Ústava ČR, 1993). V ČR neexistuje společný orgán zabývající se unijními záležitostmi. Neexistuje ani žádná spolupráce mezi komorami. Proto obě komory řeší evropské záležitosti samostatně v souladu se svými jednacími řády, které byly novelizovány a upraveny pro evropské záležitosti, zejm. o projednávání dokumentů EU (IPEX, 2020a).

7.1.1. Poslanecká sněmovna ČR

Klíčové postavení v kontrolním systému EU v Poslanecké sněmovně má výbor pro evropské záležitosti (dále jen VEZ). Výbor byl ustanoven jednacím řádem ke dni 12. 5. 2004. Nahradil tím svého předchůdce výbor pro evropskou integraci. VEZ je povinným a stálým výborem Poslanecké sněmovny. Má 15 členů, kteří jsou úměrně zastoupeny všemi politickými stranami zvolenými do Poslanecké sněmovny. Předsedou výboru je od roku 2013 poslanec Ondřej Benešík zastupující stranu KDU-ČSL. Dále má výbor 5 místopředsedů (Zenkner, 2020). Výbor v současné době má dva podvýbory. Jedná se o podvýbor pro evropské fondy a přeshraniční spolupráci a podvýbor pro migraci a azylovou politiku (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2020a). V následující tabulce č. 1 jsou uvedeni všichni členové výboru.

Tabulka č.1: Členové výboru pro evropské záležitosti (Poslanecká sněmovna)

ČLENOVÉ VÝBORU PRO EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI			
Jméno poslance	Volební kraj	Klub	Funkce
Mgr. Andrea Babišová	Moravskoslezský	ANO	členka
Mgr. Ondřej Benešík	Zlínský	KDU-ČSL	předseda
Bc. Jaroslav Bžoch	Ústecký	ANO	člen
Ing. Lukáš Černožský	Moravskoslezský	Piráti	člen
Mgr. Jan Farský	Hlavní město Praha	STAN	člen
prof. Ing. Ivan Jáč, CSc.	Liberecký	ANO	člen
Ing. Adam Kalous	Olomoucký	ANO	člen
Mgr. Jiří Kobza	Hlavní město Praha	SPD	místopředseda
František Kopřiva	Středočeský	Piráti	místopředseda
Mgr. Helena Langšádlová	Středočeský	TOP09	člen
Jana Levová	Plzeňský	SPD	člen
Přemysl Malíš	Středočeský	ANO	místopředseda
MUDr. Pavel Plzák	Královéhradecký	ANO	člen
Ing. et Ing. Jan Skopeček	Středočeský	ODS	člen
PhDr. Ing. Mgr. et Mgr. Jiří Valenta, DBA	Plzeňský	KSČM	místopředseda
JUDr. Ondřej Veselý	Jihočeský	ČSSD	místopředseda
Ing. Petr Vrána	Olomoucký	ANO	člen
RNDr. Jan Zahradník	Jihočeský	ODS	člen

(zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2020b; zpracování: vlastní, 2020)

Schůze výboru jsou veřejné a data schůzí jsou zveřejňována na internetových stránkách. Pod záštitou výboru jsou pořádány různé konference a semináře s unijní tematikou. Tím výbor zabezpečuje komunikační a informační dostupnost v rámci veřejnosti (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2020c).

Činnost výboru zahrnuje tři základní okruhy:

1. Projednávání návrhů legislativních aktů a jiných dokumentů EU
2. Kontrola vlády před jednáním v Radě
3. Projednávání personálních nominací v rámci evropských institucí za ČR (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2020c)

Nejdůležitější a časově nejnáročnější je první okruh. Podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny vláda předkládá návrh právního aktu spolu s předběžným stanoviskem Poslanecké sněmovně přes VEZ (Jednací řád PS, 1995). Stanovisko je

povinna podat ke každému návrhu do 10 dnů. U ostatních dokumentů např. u zpráv si může výbor stanovisko vyžádat a musí mu být předloženo do 14 dnů (IPEX, 2020a).

V rámci této agendy se projednává velké množství návrhů, a proto výbor může rozhodovat sám. V případě, že usnesení výboru není zařazeno do plenárního zasedání, je usnesení přijaté výborem bráno jako stanovisko celé komory. Plenární zasedání se konají pouze u klíčových návrhů. Návrhy jsou projednány bez zbytečného odkladu a mohou být postoupeny jinému věcně příslušnému výboru (Jednací řád PS, 1995). S výborem spolupracuje Parlamentní institut, který mimo jiných činností zajišťuje Sněmovně přehledy dokumentů EU. Zpracované materiály slouží výboru jako podklady pro následné projednání na zasedáních. Poslanecká sněmovna zřídila databázi dokumentů EU, kde jsou zpřístupněny všechny akty a dokumenty EU (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2020c). V případě, že se usnesením rozhodne o odůvodněném stanovisku, které uvádí, že podaný návrh je v rozporu se zásadou subsidiarity, postoupí předseda Poslanecké sněmovny usnesení vládě, předsedovi Senátu, Rady, Evropského parlamentu a Evropské komise. Usnesení postoupí neprodleně (Jednací řád PS, 1995).

Při některých rozhodnutích musí Poslanecká sněmovna předem vyslovit svůj souhlas. Mezi takové rozhodnutí patří:

- a) *„v Evropské radě při rozhodování podle čl. 31 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii,*
- b) *v Evropské radě při rozhodování o změně ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii,*
- c) *v Evropské radě při rozhodování o použití řádného legislativního postupu nebo rozhodování kvalifikovanou většinou podle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii,*
- d) *v Radě při rozhodování o určení aspektů rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem, podle čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie,*
- e) *v Radě, popřípadě Evropské radě, při rozhodování o dalších případech použití řádného legislativního postupu nebo rozhodování kvalifikovanou většinou podle čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 Smlouvy o fungování Evropské unie,*
- f) *v Radě při rozhodování o vhodných opatřeních k dosažení cílů stanovených smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, podle čl. 352 Smlouvy*

o fungování Evropské unie, nejde-li o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu.“ (Jednací řád PS, 1995)⁷

Dále je třeba potřebný souhlas Sněmovny při změně ustanovení třetí části SFEU, které poté přijme Evropská rada. Schválení probíhá podle článku 48 odst. 6 (Jednací řád PS, 1995).

Žaloba pro porušení zásady subsidiarity

Jak již bylo výše uvedeno zásadu subsidiarity lze přezkoumat i zpětně. Podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny lze Sněmovně navrhnout usnesení na podání žaloby pro porušení subsidiarity za provedený akt EU. Navrhnout Sněmovně podání žaloby může písemně VEZ nebo alespoň 41 poslanců. Návrh se podává předsedovi nejdéle 15. den před vypršením lhůty pro podání žaloby. Návrh schvaluje Sněmovna. V případě přijetí žaloby je pověřen zástupce (nejčastěji poslanec) zastoupením v řízení u Evropského soudního dvora (dále jen „pověřený zástupce“). Pověřený zástupce je zněním žaloby vázán a nemůže vzít žalobu zpět. Usnesení o podání žaloby předseda Sněmovny postoupí vládě a předsedovi Senátu bez zbytečného odkladu. Poté je vláda povinna neprodleně předložit žalobu Evropskému soudnímu dvoru. Pověřený zástupce je povinen informovat výbor o postupu v řízení ve stanovených lhůtách a způsobem, který výbor stanoví (Jednací řád PS, 1995).

7.1.2. Senát ČR

Senát je rovněž zapojen do vývoje EU. Zapojuje se do legislativního procesu a ovlivňuje průběh a budoucnost legislativních návrhů před jejich schválením (Senát PČR, 2020a). Podle Ústavy ČR vláda předem informuje Senát o evropských záležitostech. Informuje zejména o:

- a) *„zprávě o vývoji Evropské unie v uplynulém období a jejím dalším rozvoji, kterou vláda předkládá nejméně jednou ročně*
- b) *zprávě o přejímání závazků vyplývajících z členství v Evropské unii do právního řádu, především o provádění legislativních aktů vyžadujících transpozici, kterou vláda předkládá nejméně jednou ročně*
- c) *předběžné informaci vlády o pořadu jednání Evropské rady a následné informaci o jeho výsledcích*

⁷ Bod „b“ a „c“ řeší zjednodušený postup přijímání změn Smluv. Konkrétně bod „c“ řeší tzv. passerelu

- d) *informaci vlády o zahájení a průběhu jednání o změně smluv, na nichž je založena Evropská unie*
- e) *návrzích legislativních aktů Evropské unie, které vláda předkládá bez zbytečného odkladu poté, co jsou jí postoupeny Evropskou komisí či jiným orgánem Evropské unie*
- f) *předběžných stanoviscích, které mu vláda předkládá k návrhům legislativních aktů Evropské unie“ (Jednací řád Senátu, 1999).*

Předběžnou kontrolou jsou podle jednacího řádu Senátu pověřeny dva výbory tzv. pověřené výbory. Jedná se o výbor pro záležitosti EU a výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Výbory si vybírají, které dokumenty budou projednávat ve výboru a případně následně na plenární schůzi (IPEX, 2019).

Výbor pro záležitosti EU řeší politiky, které jsou ustanoveny ve SFEU. Výbor zkoumá dokumenty především v rámci dodržování subsidiarity, avšak aby odůvodněné stanovisko bylo platné musí se schválit i na plenárním zasedání Senátu (IPEX, 2019). Předsedou výboru je Václav Hampl od roku 2014. Celkem výbor čítá 10 členů. Z toho jsou čtyři z nich místopředsedové. V následující tabulce č. 2 jsou uvedeni členové výboru pro záležitosti EU.

Tabulka č. 2: Členové výboru pro záležitosti EU (Senát)

ČLENOVÉ VÝBORU PRO ZÁLEŽITOSTI EU		
Jméno senátora	Zvolen za	Funkce
doc. PhDr. Mikuláš Bek, Ph.D.	ZelODSSTANTOP09	místopředseda
Jiří Čunek	KDU-ČSL	člen
Jaroslav Doubrava	S.cz	člen
Mgr. Jiří Dušek, Ph.D.	ANO	místopředseda
prof. RNDr. Václav Hampl, DrSc.	KDUČSLSZ	předseda
Mgr. Miroslav Nenuťil	ČSSD	člen
MUDr. Raduan Nwelati	ODS	člen
Petr Orel	KDUČSLSZ	místopředseda
Emilie Třísková	ČSSD	místopředsedkyně
Hana Žáková	STAN	členka

(zdroj: Senát PČR, 2020b; zpracování: vlastní, 2020)

Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost se zabývá především mezivládní spoluprací v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Předsedou je senátor Pavel Fischer, který je ve své funkci od roku 2018. Celkem je ve výboru 11 členů a čtyři

z nich jsou místopředsedové. V následující tabulce č. 3 jsou uvedeni členové výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost.

Tabulka č. 3: Členové výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (Senát)

ČLENOVÉ VÝBORU PRO ZAHRANIČNÍ VĚCI, OBRANU A BEZPEČNOST		
Jméno senátora	Zvolen za	Funkce
Ing. Tomáš Czernin	TOP+STAN	člen
Mgr. Jiří Dienstbier	ČSSD	člen
JUDr. Ladislav Faktor	NK	člen
Mgr. Pavel Fischer	NK	předseda
Renata Chmelová	KDU+Pir+DPD+LES	členka
Ing. Tomáš Jirsa, MBA	ODS	místopředseda
Ing. Bc. Patrik Kunčar	KDU-ČSL	místopředseda
Mgr. Václav Láska	KDUČSLSZ	člen
Ing. Jan Sobotka	STAN	místopředseda
MUDr. Ladislav Václavec	ANO	místopředseda
Jaroslav Zeman	ODS	člen

(zdroj: Senát PČR, 2020c; zpracování: vlastní, 2020)

Jednání pověřeného výboru se řídí podle jednacího řádu. Návrhy jsou vybírány z týdenních přehledů anotovaných návrhů. V důsledku vybraného návrhu výborem nemůže pro tento návrh vláda hlasovat. S tím souvisí 8týdenní lhůta, která je stanovena v Lisabonské smlouvě. Vláda poskytuje Senátu své stanovisko k danému návrhu. K posuzování návrhu může být přizván i specializovaný výbor (Senát PČR, 2020d).

Výbor se musí do 5 pracovních dnů rozhodnout, zda návrh vezme na vědomí bez jeho projednání. V případě, že se návrh bude projednávat, tak projednávání je zahájeno okamžikem, kdy předseda výboru jmenuje zpravodaje z řad členů výboru a následně o tomto zahájení informuje předsedu Senátu. Předseda Senátu sdělí tuto skutečnost vládě. Dále pokud výbor požádá vládu o informace k danému návrhu poskytnou členové vlády tyto informace, a to nejdéle do 14 dnů od podané žádosti. Pokud Senát nestihne rozhodnout do uplynutí 8týdenní lhůty, přestane platit nemožnost hlasovat pro návrh na půdě EU (Jednací řád Senátu, 1999).

Evropské záležitosti se již staly součástí plenárního zasedání. Pravidelně jsou zařazeny do programu jednání (Senát PČR, 2020d). Jednání je zahájeno podle jednacího řádu tehdy, když to navrhne pověřený výbor nebo když o to požádá předsedu Senátu

alespoň 17 senátorů. V případě požádání senátory předseda Senátu neprodleně informuje předsedu příslušného výboru (Jednací řád Senátu, 1999). Předseda musí tento bod zařadit do programu v nejbližším zasedání Senátu, které musí být ještě před ukončením 8týdenní lhůty (Senát PČR, 2020d). Senát může rozhodnout, zda se k návrhu vyjádří nebo ho vezme na vědomí. O výsledku rozhodnutí předseda neprodleně informuje vládu. V naléhavých případech lze návrh projednávat ve zkráceném jednání. Zkrácené jednání se uskuteční po žádosti vlády. Součástí žádosti je i předběžné stanovisko vlády. V takovém případě, pokud výbor doporučení přijme, k vyjádření Senátu je jeho rozhodnutí zasíláno přímo vládě a současně předsedovi Senátu (Jednací řád Senátu, 1999).

Pokud se jedná o dokumenty, které jsou zasílány Senátu přímo od orgánů Unie, tak je výsledek jednání zaslán přímo příslušnému orgánu a dalším orgánům dle uvážení Senátu. Dále předseda informuje vládu a předsedu Poslanecké sněmovny (Jednací řád Senátu, 1999). Existuje pravidelná komunikace mezi Senátem a Evropskou komisí, která začala již v roce 2006 a dále se posílila po přijetí Lisabonské smlouvy (Senát PČR, 2020d).

Senát disponuje také významnými pravomocemi, které jsou podobné jako pravomoci Poslanecké sněmovny. Je několik případů, kdy se bez souhlasu Senátu nemůže v orgánech EU za ČR hlasovat. Předchozí souhlas musí vyslovit Senát pro tyto případy:

- a) *„v Evropské radě při rozhodování podle čl. 31 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii*
- b) *v Evropské radě při rozhodování o změně ustanovení třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii*
- c) *v Radě, popřípadě Evropské radě, při rozhodování o dalších případech použití řádného legislativního postupu nebo rozhodování kvalifikovanou většinou podle čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 Smlouvy o fungování Evropské unie*
- d) *v Radě při rozhodování o vhodných opatřeních k dosažení cílů stanovených smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, podle čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie, nejde-li o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu“ (Jednací řád Senátu, 1999).*

Předchozí souhlas musí ČR získat také v případě pro hlasování o přechodových klauzulích:

- a) *„v Evropské radě při rozhodování o použití řádného legislativního postupu nebo rozhodování kvalifikovanou většinou podle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii*
- b) *v Radě při rozhodování o určení aspektů rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem, podle čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie“ (Jednací řád Senátu, 1999).*

V případě přechodových klauzulí jednací řád stanovuje, že vláda předloží Senátu své stanovisko k návrhu, a to neprodleně po jeho získání. Výbor může navrhnout dvě možnosti, jak se s návrhem naloží. Může podat:

1. *„návrh na odročení; takový návrh musí obsahovat lhůtu, do kdy musí být návrh rozhodnutí podle § 119m znovu zařazen na pořad schůze Senátu*
2. *návrh na vyslovení nesouhlasu. Nebyl-li žádný z návrhů podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje pověřený výbor o doporučení, aby Senát vyslovil s návrhem rozhodnutí podle § 119m souhlas pro případ, že o něm bude rozhodováno v orgánu Evropské unie uvedeném v § 119m“ (Jednací řád Senátu, 1999).*

Na plenárním zasedání může Senát podat tyto návrhy:

1. *„návrh na odročení; takový návrh musí obsahovat lhůtu, do kdy musí být návrh rozhodnutí podle § 119m znovu zařazen na pořad schůze Senátu*
2. *návrh na vyslovení nesouhlasu. Nebyl-li žádný z návrhů podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje Senát o tom, zda s návrhem rozhodnutí podle § 119m vyslovuje souhlas pro případ, že o něm bude rozhodováno v orgánu Evropské unie uvedeném v § 119m“ (Jednací řád Senátu, 1999).*

Vysloví-li Senát na plenárním zasedání nesouhlas s návrhem, je návrh zamítnut. Na to má Senát lhůtu 6 měsíců. Po zamítnutí je informována vláda, předseda Poslanecké sněmovny, Evropské komise, Rady a Evropského parlamentu (Jednací řád Senátu, 1999).

Každoročně se analyzuje prostřednictvím Oddělení pro EU míra, v jaké byla rozhodnutí Senátu vládou brána na vědomí. K tomuto účelu se zpracovává tzv. Studie dopadů usnesení Senátu na postoje vlády v daném roce. Senát na svých stránkách zveřejňuje tzv. Stručné týdenní výběry událostí v EU a také tzv. Měsíční přehledy projednávání agendy EU, které přinášejí shrnutí výkonů ve výborech a na plenárním zasedání (Senát PČR, 2020a).

Žaloba pro porušení zásady subsidiarity

Návrh žaloby podaný Senátem za porušení subsidiarity může podat pověřený výbor nebo skupina alespoň 17 senátorů. Návrh na žalobu se předloží předsedovi Senátu, který o něm informuje členy Senátu a zařadí návrh do programu nejbližší schůze. Nejpozději musí být projednán 10 dní před uplynutím lhůty, která je stanovena v právu EU. Na jednání o návrhu žaloby je přizván člen vlády. V případě, že je návrh schválen, tak Senát pověří zástupce Senátu (nejčastěji senátora) v zastupování před Evropským soudním dvorem. Předseda Senátu doručí usnesení Senátu spolu s textem žaloby vládě. To musí učinit neprodleně po vzniku usnesení a nejpozději tři dny před uplynutím lhůty pro podání žaloby. Následně vláda předá žalobu Evropskému soudnímu dvoru, a to tak aby byla dodržena stanovená lhůta. Dále je informována Poslanecká sněmovna a vládní zmocněnec, který je zmocněn k zastupování ČR před Evropským soudním dvorem. Zmocněnec je v řízení nápomocen osobě, která je pověřena k zastupování Senátu (Jednací řád Senátu, 1999).

7.1.3. Meziparlamentní spolupráce

Parlamenty se angažují i v meziparlamentní spolupráci, kterou posilují postavení národních parlamentů podle Lisabonské smlouvy. Spolupráce parlamentů probíhá na několika úrovních:

- **Konference předsedů parlamentů EU**
 - Konference se účastní předsedové národních parlamentů a Evropského parlamentu. Konference se koná jednou ročně.
- **COSAC**
 - COSAC se schází dvakrát ročně. Více tato platforma byla popsána v kapitole 6. Postavení a role národních parlamentů v Evropské unii.
- **Společná parlamentní setkání**
 - Tato spolupráce vznikla v roce 2005 z iniciativy rakouského předsednictví. Cílem je diskutovat v rámci parlamentů o budoucnosti EU.
- **Společná výborová setkání**
 - Setkání je organizováno Evropským parlamentem a předsedajícím parlamentem. Setkání se zabývá vývojem evropské integrace v dané oblasti (Oddělení pro Evropskou unii & Zenkner, 2020).

Na administrativní a technické úrovni je spolupráce zajištěna zástupci národních parlamentů. V rámci meziparlamentní spolupráce funguje i sdílení dat, pro které slouží Meziparlamentní databáze pro výměnu informací (IPEX) (Oddělení pro Evropskou unii, & Zenkner, 2020). Aktivní spolupráce je i mezi jednotlivými výbory jiných států. VEZ aktivně spolupracuje např. s výbory Visegrádské čtyřky.

7.2. Karetní mechanismus a jeho využití

Lisabonskou smlouvou vznikl „*system včasného varování*“, někdy označovaný jako systém žluté a oranžové karty. Tyto karty slouží k vyjádření nesouhlasu během legislativního procesu v rámci sdílené pravomoci. Dále za další možnou kartu se dá počítat tzv. červená karta, kterou je možno využít při zjednodušeném způsobu změny primárního práva. Národní parlamenty dostávají návrhy legislativních aktů, které mají být projednávány. Podle Lisabonské smlouvy se k návrhu přikládá analýza, podle které mají být národní parlamenty schopné posoudit, zda je návrh v souladu se zásadou subsidiarity. Poté má každý národní parlament lhůtu 8 týdnů pro posouzení návrhu. Pokud se domnívají, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, zasílají daným institucím odůvodněné stanovisko. Nesouhlas lze vyjádřit pouze v rámci principu subsidiarity, nikoliv proporcionality (Šlosarčík, 2015). Účinek odůvodněných stanovisek závisí na tom, kolik parlamentů vysloví nesouhlas. Každý členský stát má dva hlasy. V případě členského státu, který má dvě parlamentní komory, má každá komora jeden hlas (Evropská komise, 2020b). Celkově mají národní parlamenty v EU 54 hlasů. V následující tabulce č. 4 jsou zobrazeny národní parlamenty EU a jejich parlamentní komory. Z tabulky lze vyčíst, že většina členských států má jednokomorový parlament.

Tabulka č. 4: Národní parlamenty EU

NÁRODNÍ PARLAMENTY EU			
Členský stát	Parlament členského státu	Členský stát	Parlament členského státu
Belgie	Belgický Senát	Maďarsko	Maďarské Národní shromáždění
	Belgická Sněmovna reprezentantů		
Bulharsko	Bulharské Národní shromáždění	Malta	Maltská Sněmovna zástupců
Česko	Český Senát	Německo	Německý Bundestag
	Poslanecká sněmovna ČR		Bundesrat
Dánsko	Dánský parlament	Nizozemsko	Nizozemský Senát
			Nizozemská Sněmovna zástupců
Estonsko	Estonský parlament	Polsko	Polský Senát
			Polský Sejm
Finsko	Finský parlament	Portugalsko	Assembleia da República
Francie	Francouzský Senát	Rakousko	Rakouská Národní rada
	Francouzské Národní shromáždění		Rakouská Federální rada
Chorvatsko	Chorvatský parlament	Rumunsko	Rumunský Senát
			Poslanecká Sněmovna Rumunska
Irsko	Irské domy Oireachtas	Řecko	Řecký parlament
	Senát - Seanad Éireann		
	Poslanecká sněmovna - Dáil Éireann		
Itálie	Italský Senát	Slovensko	Národní rada Slovenské republiky
	Italská Poslanecká sněmovna		
Kypr	Kyperská Sněmovna zástupců	Slovinsko	Slovinské Národní shromáždění
			Slovinská Národní rada
Litva	Seimas Litevské republiky	Španělsko	Cortes Generales:
			Senát
			Poslanecká sněmovna
Lotyšsko	Lotyšský parlament Saeima	Švédsko	Švédský parlament
Lucembursko	Poslanecká sněmovna v Lucemburku		

(zdroj: IPEX, 2020b; zpracování: vlastní, 2020)

V případě, že odůvodněná stanoviska proti návrhu reprezentují alespoň jednu třetinu národních parlamentů spouští se systém tzv. žluté karty. Výjimkou je oblast trestního práva, spravedlnosti, bezpečnosti a svobody, v takovém případě se žlutá karta spouští už při nesouhlasu jedné čtvrtiny hlasů (Evropská komise, 2020b). Další mechanismus včasného varování je tzv. oranžová karta. Tato karta vznikla až po neúspěšném prosazování tzv. červené karty. Cílem této karty mělo být získání obecné pravomoci zablokovat přijetí legislativního aktu. Při debatě se hovořilo, že této možnosti by bylo docíleno, např. při nesouhlasu dvou třetin národních parlamentů. Tento mechanismus nevznikl. Ovšem během mezivládní konference v roce 2007 Nizozemsko navrhlo a také prosadilo tzv. oranžovou kartu (Šlosarčík, 2015). Oranžová karta je spuštěna při nesouhlasu alespoň poloviny národních parlamentů. Systém žluté a oranžové karty je více definován v kapitole 6.2. v podkapitole Dodržování zásady subsidiarity.

Obecná „červená karta“ sice byla odmítnuta nicméně částečně se zachovala. Červenou kartou lze nazvat zablokování tzv. *passarely*, která se aplikuje ve výjimečných případech. Lze tedy hovořit o tzv. speciální červené kartě, kdy jeden jediný parlament během 6 měsíců může zablokovat přijetí takového rozhodnutí (Šlosarčík, 2015).

7.2.1. Aplikace žluté karty v praxi

Doposud byl spuštěn pouze mechanismus žluté karty. Oranžová karta zatím nikdy nebyla použita. Zatím byly aktivovány pouze tři žluté karty. První se použila v roce 2012 proti „*návrhu nařízení částečně harmonizujícího národní pravidla o právu na stávku*.“ Druhá karta byla aktivována o rok později proti „*návrhu nařízení ustavujícího evropského veřejného žalobce a jeho úřad*.“ Třetí a doposud poslední karta se uskutečnila v roce 2016 proti „*návrhu směrnice o vysílání pracovníků*“ (Evropská komise, 2020b).

1. První případ žluté karty

Hranice pro spuštění žluté karty byla poprvé překonána u návrhu „*nařízení o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb*“, který dostal pracovní název Monti II. Podle Evropské komise (2013a): „*Cílem návrhu Komise bylo vyjasnit vazbu mezi výkonem sociálních práv a výkonem svobody usazování a volného pohybu služeb, které jsou zakotveny ve Smlouvě. Komise se svým návrhem snažila reagovat na obavy zúčastněných stran (zejména odborů) z toho, že po rozsudcích Soudního dvora ve věcech Viking Line a Laval na jednotném trhu převáží ekonomické svobody nad právem stávkovat, a chtěla v legislativním aktu upřesnit, že jedno není nadřazeno druhému...*“

Návrh vyvolal značnou vlnu nevole. Po zveřejnění návrhu se několik národních parlamentů postavilo na odpor. Návrh braly jako zásah do domácích pracovních vztahů, a především jako omezování práva na stávku. Národním parlamentům byl tento návrh oficiálně předán 27. 3. 2012. K dosažení jedné třetiny hlasů bylo potřeba 18 hlasů⁸ z tehdejších 56 hlasů.⁹ Tento počet bylo nutno získat do 22. 5. 2012 (Cooper, 2015). V následující tabulce č. 5 jsou uvedeny parlamentní komory národních parlamentů, které vydaly odůvodněné stanovisko. Celkem bylo vydáno národními parlamenty

⁸ V tehdejší složení byla 1/3 hlasů 18,67. Nicméně byl rozpor mezi minimálním počtem. V některých dokumentech (i od Evropské komise) je uveden limitní počet 18 hlasů.

⁹ V roce 2012 bylo v EU 28 členských států, což celkem znamenalo 56 hlasů od národních parlamentů.

12 odůvodněných stanovisek, které představovaly 19 hlasů. Poslední potřebný hlas byl získán pár hodin před koncem stanovené 8týdenní lhůty.

Tabulka č. 5: Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky pro první případ žluté karty

<u>Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky</u>	
Belgická Sněmovna	1 hlas
Dánský parlament	2 hlasy
Dolní sněmovna Spojeného království	1 hlas
Finský parlament	2 hlasy
Francouzský Senát	1 hlas
Lotyšský parlament	2 hlasy
Lucemburský parlament	2 hlasy
Maltský parlament	2 hlasy
Nizozemská Sněmovna zástupců	1 hlas
Polský Sejm	1 hlas
Portugalský parlament	2 hlasy
Švédský parlament	2 hlasy

(zdroj: Evropská komise, 2013a; zpracování: vlastní, 2020)

Podle Coopera (2015) aktivování historicky první žluté karty se nestalo náhodou. Důvodem byla vzájemná spolupráce mezi národními parlamenty. Národní parlamenty mají několik nástrojů meziparlamentní spolupráce. V tomto případě využily tři z nich, které byly s největší pravděpodobností důvodem pozitivního výsledku.

➤ Primárně je na každém parlamentu, jak se rozhodne reagovat na podané návrhy. Ovšem pokud některý parlament či komora převezme vedoucí roli a podá jako první své stanovisko, může tím ostatní motivovat. Právě v případě Monti II. se této role zhostil dánský parlament. Byla to jedinečná příležitost. Nejen že v dánském parlamentu panoval napříč stranami jednotný názor na daný návrh, ale Dánsko v té době předsedalo Radě.

➤ S předsednictvím souvisí další použitý nástroj a tím bylo zasedání COSAC. I když se zasedání konají pouze dvakrát ročně, tak jedno z nich bylo na programu během 8týdenní lhůty. Zasedání se konalo 22.-24. 4. 2012. Šlo tedy o skvělé načasování jak z pohledu konání zasedání, tak faktu, že se zasedání konalo v Kodani a hostil ho právě dánský parlament. Dánský parlament vypracoval své odůvodněné stanovisko a seznámil s ním ostatní parlamenty, aby bylo možné o návrhu jednat. Právě toto osobní odvolání motivovalo lotyšský parlament, který se následně přezkoumáním návrhu zabýval a vznesl své vůbec první odůvodněné stanovisko.

➤ Třetí nástroj, který byl využit bylo zapojení stálých zástupců národních parlamentů, kteří mají kancelář v Bruselu. Stálého zástupce mají téměř všechny členské státy. Stálý zástupci byli nápomocni národním parlamentům. Mohli rychleji sdílet aktuální informace a komunikovat přes ostatní zástupce s ostatními parlamenty. Protože všichni zástupci jsou v neustálém kontaktu a každé pondělí ráno se setkávají. Hlavně s blížícím se termínem 22. 5. byla jejich role klíčová. Informovali své parlamenty, kdo se vyjádřil a kolik hlasů zbývá k dosažení žluté karty (Cooper, 2015).

Od konání zasedání COSAC do poloviny května vyjádřilo svůj nesouhlas dalších 5 parlamentních komor, které v té době patřily k těm nejaktivnějším. Celkem to znamenalo 9 hlasů. Velká změna nastala, když odůvodněná stanoviska podaly parlamenty, které do této doby byly prakticky neaktivní či dokonce nikdy odůvodněné stanovisko nevydaly. Jednalo se o 4 jednokomorové parlamenty (Finsko, Lotyšsko, Malta a Portugalsko). Tyto parlamenty podaly stanoviska během posledních možných dnů. Ráno 22. 5. 2012 zbýval k dosažení žluté karty jeden hlas. V odpoledních hodinách přidala svůj hlas belgická Sněmovna. Tím byla aktivována historicky první žlutá karta. Nakonec v podvečerních hodinách bylo připojeno poslední odůvodněné stanovisko od nizozemské Sněmovny, která ho přijala na svém zasedání i přes značnou nevoli opozice (Cooper, 2015).

Komise po přezkoumání došla k závěru, že podle ní nebyla zásada subsidiarity porušena. Avšak vzala na vědomí stanoviska, která národní parlamenty zaslaly a uznala, že návrh by s největší pravděpodobností nezískal politickou podporu a návrh se rozhodla stáhnout. Komise informovala Evropský parlament a Radu dne 12. a 13. 9. 2012 o tomto rozhodnutí. Rozhodnutí o stažení návrhu Monti II. Komise přijala 26. 9. 2012 (Evropská komise, 2013a).

2. Druhý případ žluté karty

Druhá žlutá karta byla aktivována rok po aktivování první žluté karty u návrhu „nařízení Úřadu evropského veřejného žalobce.“ Návrh byl přijat 17. 7. 2013. Podle Komise (2014): „*Cílem návrhu je vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce, jehož úkolem je vyšetřování a stíhání pachatelů trestných činů proti finančním zájmům EU. Úřad evropského veřejného žalobce by byl institucí EU s decentralizovanou strukturou, která se při většině svých činností spoléhá na vnitrostátní orgány pověřené vyšetřováním a trestním stíháním a na vnitrostátní právní předpisy.*“ Mechanismus včasného varování

využilo 14 parlamentních komor (vč. Senátu ČR) z 11 členských států, od kterých Komise obdržela 14 odůvodněných stanovisek. Celkem tyto stanoviska představovaly 18 hlasů z 56 možných hlasů, což vedlo ke spuštění mechanismu kontroly subsidiarity. V tomto případě bylo zapotřebí pouze 14 hlasů, jelikož tento návrh spadal do oblasti svobody, bezpečnosti a práva (Evropská komise, 2014). Lhůta pro zaslání odůvodněných stanovisek byla stanovena k 28. 10. 2013 (IPEX, 2013). V následující tabulce č. 6 jsou uvedeny komory národních parlamentů, které vydaly odůvodněná stanoviska.

Tabulka č. 6: Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky pro druhý případ žluté karty

<u>Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky</u>	
Český Senát	1 hlas
Francouzský Senát	1 hlas
Irský parlament	2 hlasy
Kyperský parlament	2 hlasy
Maďarský parlament	2 hlasy
Maltský parlament	2 hlasy
Nizozemský parlament	2 hlasy
Parlament Spojeného království	2 hlas
Rumunský Sněmovna	1 hlas
Slovenské Národní shromáždění	2 hlasy ¹⁰
Švédský parlament	2 hlasy

(zdroj: Evropská komise, 2014; zpracování: vlastní)

Dále v roce 2013 během lhůty pro kontrolu subsidiarity i po ní zaslalo 7 parlamentních komor k tomuto návrhu stanoviska v rámci politického dialogu. Jednalo se o následující parlamentní komory: finský parlament, francouzský Senát, italský Senát, německá Federální rada, polský Senát, portugalský parlament a rumunský Senát. Komise dne 6. 11. 2013 sdělila, že byl spuštěn kontrolní mechanismus subsidiarity. Následovalo přezkoumání návrhu na základě, kterého vydala sdělení, ve kterém uvádí, že nedošlo k porušení zásady subsidiarity (Evropská komise, 2014). Sdělení o přezkumu bylo zasláno 27. 11. 2013. Závěr Komise vyvolal takový odpor, že v následujících měsících i letech vydalo několik parlamentních komor svá další stanoviska (IPEX, 2013).

Při analýze subsidiarity Komise rozlišovala dva typy argumentů. Zaprvé šlo o argumenty související se subsidiaritou a zadruhé ostatní argumenty, které s ní

¹⁰Ve Slovinsku má pouze parlamentní komora slovenského Národního shromáždění právo rozhodovat v otázkách subsidiarity

nesouvisely. Ostatní argumenty souvisely např. se zásadou proporcionality nebo s politickými či právními otázkami (Evropská komise, 2014).

➤ **Udávané argumenty související se subsidiaritou:**

1. Odůvodnění týkající se subsidiarity

Řada parlamentních komor nepovažovala za dostačující odůvodnění uvedené v návrhu, proč je tento návrh v souladu se subsidiaritou (Evropská komise, 2013b).

2. Uváděná dostatečnost stávajících mechanismů

Řada komor včetně českého Senátu byla toho názoru, že činnosti v oblasti trestných činů na úrovni členských států jsou dostačující. Co se týče současných mechanismů na úrovni Unie jsou toho názoru, že jsou také postačující. Na tato tvrzení Komise reagovala tím, že statistické informace ukazují, že tomu tak není a je to tedy v rozporu s cíli, které jsou uvedeny ve Smlouvě, která je účinná (Evropská komise, 2013b).

3. Přidaná hodnota

Několik komor zpochybnilo přidanou hodnotu návrhu, včetně Senátu ČR. Ovšem některé komory přiznaly i určité výhody Úřadu. Senát ČR dále vyjádřil určité obavy, zda návrh nesnižuje procesní standardy (Evropská komise, 2013b).

4. Struktura, povaha a rozsah působnosti Úřadu

Co se týká struktury, Komise uvedla, „*že by vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce s plnohodnotnou strukturou kolegia, což podpořila řada vnitrostátních parlamentů, mohlo účinnost tohoto úřadu a jeho rozhodování omezovat. V reakci na otázku týkající se povahy a rozsahu působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce Komise zdůraznila, že dotyčné trestné činy, včetně případů, které nemají přeshraniční charakter, mají evropský rozměr. Omezení působnosti Úřadu evropského veřejného žalobce by nejen snížilo jeho přidanou hodnotu, ale také by se tím zpochybnila působnost Unie v této věci*“ (Evropská komise, 2014).

➤ **Ostatní argumenty mimo oblast subsidiarity:**

1. Nářízení zasahuje příliš daleko, a z toho důvodu by měly být tyto činnosti přenechány vnitrostátním organizacím

2. Nářízení může narušit ochranu základních práv stanovených v některých Ústavách a Listinách, včetně Ústavy ČR

3. Znevýhodnění členských států, protože v rámci vlastních systémů trestní justice přijdou o schopnost stanovovat priority v činnostech trestního stíhání
4. Podle kyperského parlamentu je článek 26 návrhu v rozporu s vnitrostátním právem ve všech členských státech (Evropská komise, 2014).

Některá stanoviska vyjadřovala pozitivní postoj k zřízení Úřadu a stanoviska se týkala konkrétních prvků k návrhu. Příkladem jsou maltský parlament, český a francouzský Senát. Ti uznaly, že spolupráce evropských pověřených žalobců může být rychlejší a účinnější než na národní úrovni. Vzhledem k tomu, že žalobci budou součástí jednoho úřadu. Zodpovězení ostatních argumentů se uskutečňovalo v rámci politického dialogu a pak byly konkrétní odpovědi zaslány tázajícím parlamentům (Evropská komise, 2013b).

3. Třetí případ žluté karty

Třetí a zatím poslední žlutá karta byla spuštěna v roce 2016 u návrhu „*na revizi směrnice o vysílání pracovníků.*“ Cílem přezkumu bylo splnit přijatý závazek stejného způsobu odměňování. Podle Komise (2017a) se mělo návrhem „*v zásadě zajistit, aby provádění volného pohybu služeb v Unii probíhalo za podmínek, které zaručují rovné podmínky pro podniky a dodržování práv pracovníků. Tento návrh zavádí změny ve třech hlavních oblastech: i) odměňování vyslaných pracovníků, včetně případů subdodávek, ii) pravidla pro pracovníky najímané přes agentury a iii) dlouhodobé vysílání. Návrh především stanoví, že se na pracovníky vyslané do hostitelského členského státu vztahují všechna povinná ustanovení o odměňování v tomto hostitelském členském státě.*“

Návrh byl přijat Komisí 8. 3. 2016. Mechanismu včasného varování využilo 14 parlamentních komor z 11 členských států za podpory zaměstnavatelských a podnikatelských organizací. Svaz průmyslu a dopravy ČR byl aktivní na domácí i evropské úrovni. Výrazně přispěl k podání odůvodněného stanoviska Poslanecké sněmovny ČR, která se poprvé zapojila do uskutečněného aktivování žluté karty (Drbalová, 2016). Celkem tato stanoviska představovala 22 hlasů z tehdejších 56 hlasů. Dále Komise obdržela dalších 9 stanovisek v rámci politického dialogu. Lhůta pro zaslání odůvodněných stanovisek byla stanovena do 10. 5. 2016 (Evropská komise, 2017a). V následující tabulce č. 7 jsou uvedeny parlamentní komory národních parlamentů, které vydaly odůvodněné stanovisko.

Tabulka č. 7: Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky pro případ třetí žluté karty

<u>Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky</u>	
Bulharský parlament	2 hlasy
Český parlament	2 hlasy
Dánský parlament	2 hlasy
Estonský parlament	2 hlasy
Chorvatský parlament	2 hlasy
Litevský parlament	2 hlasy
Lotyšský parlament	2 hlasy
Maďarský parlament	2 hlas
Polský parlament	2 hlasy
Rumunský parlament	2 hlasy
Slovenský parlament	2 hlasy

(zdroj: Evropská komise, 2017; zpracování: vlastní)

Z tabulky lze vyčíst, že návrh rozdělil členské státy EU na „východ“ a „západ.“ Západ je představovaný např. Francií a Německem. Tyto země propagovaly přijetí podobného návrhu z důvodu posílení kontroly a boje proti zneužívání sociálního dumpingu (Písařová, 2016). Naopak státy střední a východní Evropy, které zaslaly odůvodněná stanoviska se obávaly toho, že nová směrnice by mohla ohrozit konkurenceschopnost domácích firem (ČTK, 2016). Oficiální zahájení bylo Komisí potvrzeno k 11. 5. 2016. Při přezkumu kontroly pro subsidiaritu se Komise zabývala předloženými argumenty a odpovídala na ně v rámci politického dialogu. Po přezkumu pro kontrolu subsidiarity Komise dospěla k názoru, že návrh je v souladu se subsidiaritou, a proto návrh zachovala. Výsledek šetření zaslala Evropskému parlamentu, Radě a národním parlamentům dne 20. 7. 2016 (Evropská komise, 2016a).

➤ **Uváděné argumenty od národních parlamentů:**

1. **Stávající pravidla jsou postačující a přiměřená**

Několik parlamentních komor bylo toho názoru, že platná pravidla jsou dostatečná a přiměřená. Dále většina komor včetně českých podotkla, že srovnání mezd ve všech členských státech by nemělo být zavedeno směrnicí, ale měl by to být výsledek ekonomického vývoje (Evropská komise, 2016a).

2. Přiměřená úroveň opatření

Vyjma dánského parlamentu národní parlamenty byly toho názoru, že Komise dostatečně neprokázala nutnost dosahování cíle na úrovni Unie a myslí si, že lepších výsledků je dosahováno na úrovni členských států (Evropská komise, 2016a).

3. Návrh nepřiznává výslovně členským státům pravomoci

Tento argument uvedl ve svém stanovisku dánský parlament.

4. Nedostatečné odůvodnění

Většina parlamentních komor včetně českých nepovažuje návrh slučitelný s článkem 5 Protokolu č. 2. Tedy že není dostatečně odůvodněn ohled na zásadu subsidiarity a proporcionality. Protože odůvodnění v důvodové zprávě považují za velmi stručné (Evropská komise, 2016a).

7.3. Evropská komise a analýza zapojení národních parlamentů

Tato kapitola se zaměřuje na analýzu zapojení národních parlamentů do legislativního procesu prostřednictvím výročních zpráv vydaných Evropskou komisí. Jedná se o výroční zprávy o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty a výroční zprávy Evropské komise o používání subsidiarity a proporcionality. Od roku 2018 jsou tyto zprávy spojené do jedné zprávy. Výroční zprávy o vztazích mezi oběma aktéry se zabývají převážně politickým dialogem a výroční zprávy o subsidiaritě a proporcionalitě se zabývají kontrolním mechanismem subsidiarity. Analýza sleduje období 2014-2018. Nejprve je popsán rok podle výročních zpráv Evropské komise a poté jsou uvedeny stanoviska a doporučení ze strany Parlamentu ČR a Vlády ČR. Na konci kapitoly je shrnutí souhrnné analýzy aktivity národních parlamentů.

7.3.1. Rok 2014

Tento rok se nesl v duchu institucionálních změn. Konaly se volby do Evropského parlamentu a ustavila se nová Evropská komise. Do jejího čela nastoupil nový předseda Jean-Claude Juncker. V souvislosti s těmito změnami došlo k celkovému útlumu v předkládání nových návrhů Komisí a následně dalších úkonů, které jsou spojeny s podávanými návrhy např. ze strany národních parlamentů (Evropská komise, 2015a).

Evropská komise používá několik nástrojů, které slouží k tomu, aby návrhy byly v souladu se zásadou subsidiarity. Mezi tyto nástroje patří např. cestovní mapy a plány. Tyto nástroje slouží k posouzení dopadů. Využívají se v situaci, kdy se předpokládá

výraznější dopad návrhu. V roce 2014 bylo provedeno 25 posuzování dopadů. Národní parlamenty vystavily 21 odůvodněných stanovisek pro porušení zásady subsidiarity. Vydaná odůvodněná stanoviska byla vydána k 15 návrhům. Jeden návrh dostal maximálně tři odůvodněná stanoviska. V roce 2014 vydalo odůvodněná stanoviska pouze 15 komor z 41 (Evropská komise, 2015a). V následující tabulce č. 8 jsou rozepsány nejméně aktivní parlamentní komory, které vydaly alespoň dvě odůvodněná stanoviska. Pod tabulkou jsou uvedeny nejvýznamnější návrhy s vydanými odůvodněnými stanovisky.

Tabulka č. 8: Nejméně aktivní parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky za rok 2014

NEJMÉNĚ AKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY S VYDANÝMI ODŮVODNĚNÝMI STANOVISKY ZA ROK 2014	
Dolní sněmovna Spojeného království	3 odůvodněná stanoviska
Rakouská Federální rada	3 odůvodněná stanoviska
Francouzský Senát	2 odůvodněná stanoviska
Holandská Sněmovna zástupců	2 odůvodněná stanoviska
Švédský parlament	2 odůvodněná stanoviska

(zdroj: Evropská komise, 2015b; zpracování: vlastní)

Návrh směrnice o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí (COM(2013) 884):

K tomuto návrhu byla vydána tři odůvodněná stanoviska, která představovala 6 hlasů. Odůvodněné stanovisko podaly dánský, litevský a švédský parlament. Další tři komory se vyjádřily v rámci politického dialogu. Jednalo se o český Senát, maltský a portugalský parlament (Evropská komise, 2015a).

Návrh na přezkum politiky nakládání s odpady a právních předpisů o odpadech (COM(2014) 397)¹¹:

K tomuto návrhu byla vydána tři odůvodněná stanoviska, která představovala 4 hlasy. Odůvodněné stanovisko vydaly český Senát, chorvatský parlament a rakouská Federální rada. Dalších 10 komor národních parlamentů se k návrhu vyjádřilo prostřednictvím politického dialogu. Jednalo se o dánský parlament, francouzský Senát, italský Senát, maltský parlament, německou Federální radu, polský Senát, portugalský

¹¹ Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních

parlament, Poslaneckou sněmovnu ČR, Sněmovnu lordů Velké Británie a španělský parlament (Evropská komise, 2015a).

Celkový počet stanovisek v rámci politického dialogu byl 506. Odůvodněná stanoviska tedy představovala pouze 4 % z celkového počtu stanovisek, což zaznamenalo značný pokles oproti předešlým letům, kdy podíl na celkovém počtu stanovisek byl více než 10 %. Nižší počet odůvodněných stanovisek souvisí s nižším počtem podaných návrhů. Snížil se i celkový počet podaných stanovisek v politickém dialogu, ovšem v menší míře, než tomu bylo u odůvodněných stanovisek. Deset nejaktivnějších komor, které se účastnily politického dialogu, podaly cca 80 % stanovisek. Celkově nejaktivnější komorou byl portugalský parlament, který zaslal 118 stanovisek. Mezi nejaktivnější komory patřil i český Senát (Evropská komise, 2015c). V následující tabulce č. 9 jsou uvedeny nejaktivnější parlamentní komory za rok 2014.

Tabulka č. 9: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2014

NEJAKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY ZA ROK 2014	
Portugalský parlament	118 stanovisek
Italský Senát	63 stanovisek
Španělský parlament	45 stanovisek
Český Senát	41 stanovisek
Francouzské Národní shromáždění	35 stanovisek
Rumunský Senát	30 stanovisek
Německá Federální rada	24 stanovisek
Sněmovna lordů Velké Británie	12 stanovisek
Italská Poslanecká sněmovna	15 stanovisek
Dolní sněmovna Spojeného království	12 stanovisek

(zdroj: Evropská komise, 2015d; zpracování: vlastní)

Otázkami subsidiarity a proporcionality se zabývají i ostatní instituce, které zohledňují stanoviska a odůvodněná stanoviska přijatá národními parlamenty. Dále zpracovávají různé zprávy a postupy či se podílejí na pořádání přednášek a konferencí.

Během konferencí se nejvíce řešilo evropské hospodářství. I když docházelo k jeho stabilizaci, tématem diskuzí bylo převážně oživení vnitrostátních ekonomik. Předmětem zasedání byla témata typu: trh práce, investice do dovedností, podpora podnikání mladých lidí nebo snížení nerovností. Nicméně mezi velká témata patřila i krize na Ukrajině a anexe Krymu Ruskou federací. I přes velké snížení podaných stanovisek nelze předpokládat, že by národní parlamenty přestaly mít zájem se angažovat

v legislativním procesu. Důkazem je diskuze, která probíhala mezi parlamenty během roku. Řada parlamentních komor žádala o další posilování pravomocí v rámci kontroly subsidiarity. V průběhu první poloviny roku byly předloženy tři různé zprávy od dánského parlamentu, holandské Sněmovny zástupců a Sněmovny lordů Velké Británie, které pojednávaly o posílení kompetencí národních parlamentů v legislativním procesu. Zprávy byly rozdílné, avšak měly podobné prvky. V roce 2014 byl většinou národních parlamentů zaslán dopis předsedovi Junckerovi o další úloze národních parlamentů. V dopise byla Komise vyzvána k tomu, aby „zřídila pracovní skupinu složenou z poslanců vnitrostátních parlamentů a zástupců orgánů EU, která posoudí úlohu vnitrostátních parlamentů EU.“ Nová Komise oznámila, že chce navázat na spolupráci s národními parlamenty a vytvořit nový závazek. Debata o možném rozšíření pravomocí pokračovala na různých platformách (Evropská komise, 2015c).

Poslanecká sněmovna ČR:

Poslanecká sněmovna během roku 2014 vydala 5 stanovisek v rámci politického dialogu. VEZ schválil usnesením dne 24. 9. 2015 obě výroční zprávy Komise za rok 2014. Usnesením podporuje aktivnější úlohu národních parlamentů již v rané fázi legislativního procesu. Dále vítala podané zprávy od dánského, britského a nizozemského parlamentu. Především by uvítala možnost doporučit nové přijetí právní úpravy. Velice pozitivně vnímá zpětvzetí návrhu Evropskou komisí v důsledku na zasláná odůvodněná stanoviska. (Usnesení VEZ PS, 2015)

Senát ČR:

Český Senát vydal v roce 2014 celkem 41 stanovisek. Z toho postoupil Evropské komisi 38 usnesení, a to v důsledku využití tzv. balíčkové metody. Ta umožňuje postoupit usnesení k více dokumentům najednou. Senát vydal jedno odůvodněné stanovisko. Jednalo se o 4. odůvodněné stanovisko od platnosti Lisabonské smlouvy. Výbor pro záležitosti EU projednal 53 dokumentů. Podle výboru se projednalo přibližně o polovinu méně dokumentů než v předešlém roce. Podle výboru výbor projednal v roce 2014 více komunikačních dokumentů než legislativních aktů a v předešlém roce byl poměr prakticky totožný. Přitom celkově parlamenty reagují spíše na legislativní akty. V plenárním zasedání bylo projednáno 50 dokumentů. I v tomto případě byl počet projednaných dokumentů poloviční, nicméně ve vztahu k počtu projednaných dokumentů ve výboru a poté v Senátu počet vzrostl. V roce 2014 bylo projednáno v Senátu téměř

100 % dokumentů¹² (Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2015). Výbor dne 7. 10. 2015 vydal usnesení v němž vzal na vědomí obě výroční zprávy Evropské komise pro rok 2014. (Usnesení VEU Senátu, 2015)

Vláda ČR:

Vláda ČR se vyjádřila, že vnímá pozitivně zapojení národních parlamentů do legislativního procesu v rámci kontroly subsidiarity. V této oblasti ocenila práci českých parlamentních komor. Vláda považovala za žádoucí posilování úlohy národních parlamentů spíše v rámci primární legislativy EU. Za vhodný nástroj považovala interinstitucionální dohodu o lepší právní úpravě. Do tohoto návrhu by podle vlády bylo dobré ustanovit závazek pro Evropskou komisi, aby stanovila lhůtu a způsob, jak bude odpovídat na odůvodněná stanoviska. V rámci politického dialogu ocenila práci obou parlamentních komor ČR a přislíbila svoji účast na schůzích výborů a zohledňování jejich usnesení v dalším roce (Usnesení VEZ PS, 2015).

7.3.2. Rok 2015

Rok 2015 byl prvním celým rokem Junckerovy Komise, která se zavázala, že bude „větší a ambicióznější ve významných záležitostech, a naopak menší a skromnější u témat méně významných.“ Tedy, že bude blíže k občanům. Zavázala se také v rámci subsidiarity. Ta by se měla stát hlavním bodem evropského demokratického procesu. To se odrazilo na menším počtu klíčových iniciativ a vyšších úrovní přímých setkání a osobních kontaktů s vnitrostátními normotvůrci (Evropská komise, 2016b).

Jedním z prvních opatření pro splnění závazku Komise, přijala v květnu nový program zlepšování právní úpravy. Tento program měl zajistit větší transparentnost při vypracování návrhů. Dále by měl také pomoci docílit zásad subsidiarity a proporcionality komplexnějším a integrovanějším způsobem. Komise také zavedla nový mechanismus pro zpětnou vazbu a konzultace k novým politickým iniciativám. Díky tomu se rozšířily možnosti, jak se vyjadřovat k novým návrhům od počáteční fáze. Vyjádřit se ke zpracování návrhu a k otázkám subsidiarity a proporcionality můžou zveřejněné strany i veřejnost. V roce 2015 byly spuštěny Komisí nové internetové stránky „Snižme zátěž - vyjádřete svůj názor“¹³ a také nový program REFIT. Jednalo se o nové nástroje

¹² V roce 2013 bylo v Senátu projednáno cca 90 % dokumentů

¹³ Mandát programu REFIT skončil dnem 31. 10. 2019 (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load>)

komunikace. V souvislosti s těmito novými nástroji se nově zavedla analýza subsidiarity, proporcionality a hodnocení a kontrola účelnosti. Cílem analýzy subsidiarity je posouzení nutnosti provádět opatření na evropské úrovni a také zjistit, zda opatření má přidanou hodnotu. V rámci posuzování dopadů Komise v roce 2015 posoudila 30 případů a u 7 z nich (23 %) se zjistilo, že je zapotřebí vylepšení návrhu s ohledem na subsidiaritu a proporcionalitu. Nově se do posuzování zapojil Výbor pro posuzování dopadů, kdy do té doby to bylo řešeno pouze v rámci Výboru pro kontrolu regulace. Došlo ke zlepšení analýzy a výbory poskytly zásadní informace pro legislativní proces (Evropská komise, 2016b).

Národní parlamenty vystavily v roce 2015 8 odůvodněných stanovisek, což znamenalo pokles o 62 %. Jednalo se o nejnižší počet podaných odůvodněných stanovisek od zavedení tohoto mechanismu. Žádná parlamentní komora nevydala více než jedno odůvodněné stanovisko. Což znamená, že odůvodněné stanovisko vydalo 8 komor z 41 komor. Konkrétně se jednalo o tyto parlamentní komory: česká Poslanecká sněmovna, český Senát, maďarský parlament, nizozemská Sněmovna zástupců, rumunský Senát, slovenská Národní rada, španělský a švédský parlament. Odůvodněná stanoviska byla zaslána pouze v rámci tří návrhů (Evropská komise, 2016b). Dále jsou uvedeny návrhy s vydanými odůvodněnými stanovisky.

Návrh nařízení, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus (COM(2015) 450)¹⁴:

Návrh vznikl jako reakce na vývoj uprchlické krize a v souladu s Evropským programem pro migraci. Šlo o relokační mechanismus, který měl zavést strukturalizovaný mechanismus, který by byl založen na solidaritě. Návrh obdržel největší počet odůvodněných stanovisek v tomto roce. Jednalo se o 5 odůvodněných stanovisek, které čítaly 7 hlasů. Odůvodněná stanoviska vydaly parlamentní komory: česká Poslanecká sněmovna, český Senát, maďarský parlament, rumunský parlament a slovenská Národní rada (Evropská komise, 2016b).

¹⁴ Návrh nařízení, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států

Návrh na změnu nařízení (ES) č. 1829/2003, pokud jde o možnost členských států omezit nebo zakázat používání geneticky modifikovaných potravin a krmiv na svém území (COM(2015) 177):

Tento návrh dostal dvě odůvodněná stanoviska, která představovala tři hlasy. Odůvodněná stanoviska zaslala nizozemská Sněmovna zástupců a španělský parlament (Evropská komise, 2016b).

Návrh na změnu směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní (COM(2015) 135):

K tomuto návrhu bylo zasláno pouze jedno odůvodněné stanovisko, a to od švédského parlamentu, které čítalo dva hlasy (Evropská komise, 2016b).

Celkový počet stanovisek v rámci politického dialogu byl 350. Počet stanovisek se oproti předešlému roku snížil o více než 30 %. V roce 2015 odůvodněná stanoviska představovala pouze 2 % z celkového počtu stanovisek. V tomto roce se stanoviska ve větší míře vztahovala k nelegislativním návrhům (sdělení a zelené knihy). Deset nejaktivnějších komor zaslalo cca 70 % stanovisek. Největší počet stanovisek opět předložil portugalský parlament, který měl nejvyšší počet stanovisek i v předešlých letech, nicméně zaslal o poznání méně stanovisek (55) a zaznamenal cca osmiprocentní pokles. I v tomto roce patřil český Senát mezi nejaktivnější parlamentní komory (Evropská komise, 2016c). V následující tabulce č. 10 jsou uvedeny nejaktivnější parlamentní komory za rok 2015.

Tabulka č. 10: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2015

NEJAKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY ZA ROK 2015	
Portugalský parlament	55 stanovisek
Rumunská Poslanecká sněmovna	47 stanovisek
Český Senát	25 stanovisek
Italský Senát	25 stanovisek
Francouzské Národní shromáždění	23 stanovisek
Sněmovna lordů Velké Británie	22 stanovisek
Německá Federální rada	20 stanovisek
Rumunský Senát	14 stanovisek
Španělský parlament	11 stanovisek
Česká Poslanecká sněmovna	10 stanovisek
Švédský parlament	10 stanovisek

(zdroj: Evropská komise, 2016d; zpracování: vlastní)

I v roce 2015 se parlamentní komory snažily vyjednat lepší pozici a více posílit své pravomoci. Během zasedání se hovořilo o zlepšení postupů při vydávání „žluté karty“ a také se začalo řešit téma tzv. „zelené karty.“ Zelená karta by měla vést k posílené formě politického dialogu. Znamenalo by to, že skupina národních parlamentů by mohla iniciovat nové či pozměněné návrhy Komisi. Tato myšlenka se poprvé objevila ve zprávě Sněmovny lordů Velké Británie. Evropská komise byla národními parlamenty vyzvána k uvážení, zda nevyločit z 8týdenní lhůty vánoční/novoroční přestávku. Na COSACu první místopředseda Timmermans vyzdvihl snahu národních parlamentů a hledání jejich aktivnější, ale také pozitivnější role. Ovšem upozornil, že Komise má výlučné právo k podávání návrhů, ale také podotkl, že Komise posoudí všechny návrhy, které by měly širokou podporu. Reakce některých národních parlamentů nenechala dlouhé čekání. Po zasedání se sešlo 16 parlamentních komor kvůli „zelené kartě.“ Vyzvaly Komisi, aby v rámci balíčku oběhového hospodářství přijala „*strategický přístup k omezení plýtvání potravinami v Evropské unii.*“ K výzvě se přidaly další dva parlamenty a jedna komora. Výzvy se účastnily i české komory. Parlamenty tím ukázaly, že jsou opravdu připravené hrát pozitivní a aktivní roli. Evropská komise to ocenila a některé body následně zahrnula do balíčku (Evropská komise, 2016c).

V tomto roce Výbor regionů uspořádal 7. konferenci o subsidiaritě, kterou spolupořádal s vlámským parlamentem. Konference se účastnilo více než 200 osob, které byly z národních a evropských institucí. Na konferenci byly zastoupeny všechny úrovně správy. Konference byla prostředkem skutečné výměny názorů a předávání praktických zkušeností z konkrétních procesů. Dále se jednalo o balíčku pro zlepšování právní úpravy (Evropská komise, 2016b).

Členové Komise uskutečnili s národními parlamenty více než 200 setkání. Sešli se téměř se všemi národními parlamenty a s některými i vícekrát. Tato setkání jsou velice důležitá převážně pro lepší pochopení a podporu politik Unie. Během konferencí se nejvíce řešila témata jako jsou energetika, obchodní politika, investiční plán pro Evropu, program migrace, digitální trh a hospodářská a měnová Unie (Evropská komise, 2016c).

Poslanecká sněmovna ČR:

Poslanecká sněmovna během roku 2015 vydala 10 stanovisek, kdy jako jedna z mála komor zvýšila počet vydaných stanovisek oproti předešlému roku. Vydala také jedno odůvodněné stanovisko. VEZ projednal obě výroční zprávy 3. 11. 2016 a dospěl

především k závěrům, že podporuje vyloučení vánoční a novoroční přestávky z výpočtu 8týdenní lhůty a dále podporuje posílení v rámci tzv. „zelené karty.“ Dále Sněmovna poznamenala, že reakce v rámci politického dialogu ze strany Evropské komise jsou příliš formální a nedostatečné. Tím žádala pro příště větší důraz na konkretizaci. V neposlední řadě vyzvala Evropskou komisi, aby se věnovala především svému původnímu poslání a nevystupovala jako politický orgán a v poslední řadě, aby se věnovala spíše návrhům, které naleznou širokou shodu, a ne na ty, které budou členské státy rozdělovat. (Usnesení VEZ PS, 2016)

Senát ČR:

Český Senát vystavil Evropské komisi v roce 2015 25 stanovisek a tím se zařadil mezi nejméně aktivní parlamentní komory. Senát podal i letos jedno odůvodněné stanovisko a několikrát využil tzv. balíčkovou metodu (Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2016). Výbor pro záležitosti EU přijal usnesení ke dni 23. 11. 2016, kterým přijal obě výroční zprávy a vydal k nim svá doporučení k vyjádření Senátu. Toto usnesení Senát schválil dne 30. 11. 2016. Senát považoval za nezbytné, aby se národní parlamenty zapojovaly do legislativního procesu a informovaly o něm veřejnost. Byl přesvědčen, že se dá posílit role národních parlamentů i bez změny Smlouvy (Usnesení Senátu, 2016).

Ocenil včasné a více obsáhlé odpovědi v rámci politického dialogu, nicméně by uvítal podrobnější argumenty bez opakování důvodových zpráv z návrhů. Poznamenal, že nesouhlasí s výkladem Evropské komise o zásadě subsidiarity, který je formalistický a technický a tím nezohledňuje negativní politické a společenské dopady. Podpořil vyloučení dvou týdnů v období Vánoc a Nového roku z 8týdenní lhůty, a to i vzhledem k tomu, že Evropská komise na konci kalendářního roku obvykle vydává vyšší počet návrhů. Tím Senát považoval za vhodné toto období vyloučit, a to z důvodu, že v tomto období má většina parlamentních komor přestávku. Obdobně se tak učinilo v minulosti i s měsícem srpnem. Dále podpořil také tzv. „zelenou kartu“ (Usnesení Senátu, 2016).

Senát by uvítal, kdyby Evropská komise se zabývala převážně návrhy s přínosem občanů, které by měly širokou podporu členských států. Byl také názoru, že COSAC by mohla fungovat lépe, pokud by v ní ubylo některých témat a více se konference zaměřila na diskuzi, při které si účastníci budou sdílet své názory a zkušenosti, které by přispěly v praktickém zlepšení v rámci rolí národních parlamentů. *„Uvítal by, kdyby vláda zajistila odpovídající politickou úroveň zastoupení gestorů při projednávání evropských*

záležitostí v orgánech Senátu, zejména pokud jde o institucionální záležitosti a agendu Evropské rady“ (Usnesení Senát, 2016).

Vláda ČR:

Vláda ČR pozitivně ohodnotila práci obou komor jako aktivních aktérů. Vyjádřila znepokojení v klesajícím trendu odůvodněných stanovisek i stanovisek obecně. Kritizovala Evropskou komisi za malou míru zohledňování postojů národních parlamentů a v souvislosti s tím zmínila směrnici o vysílání pracovníků. Vítrala posilování a zefektivňování role národních parlamentů a především vyzdvihla „zelenou kartu.“ Vláda vyjádřila podporu svým komorám i v rámci politického dialogu a přislíbila další podporu a účast v nadcházející spolupráci (Usnesení VEZ PS, 2016).

7.3.3. Rok 2016

V roce 2016 se pokračovalo v zavádění programu zlepšování právní úpravy do praxe a podporování a navazování vztahů Evropské komise s národními parlamenty. Častá setkání, užší vztahy a zapojení národních parlamentů měla být budoucností Unie. Již zmíněné zásady a nástroje, které se využívají v programu zlepšování právní úpravy se uplatňují v různých fázích rozhodovacího procesu. Z pohledu subsidiarity je důležitá především fáze během procesu tvorby, kdy se posuzují dopady a provádějí se analýzy. Poté je také velmi důležitá konečná část, kdy je subsidiaritě věnována důvodová zpráva. V dubnu 2016 byla podepsána dohoda o zavedení programu o zlepšování právní úpravy. V průběhu roku proběhlo 60 posouzení dopadů, kdy u 9 z nich bylo rozhodnuto, že musí dojít ke zlepšení s ohledem na subsidiaritu a/nebo proporcionalitu. U hodnocení a kontroly účelnosti bylo provedeno 43 kontrol a hodnocení (Evropská komise, 2017a).

Národní parlamenty vystavily Evropské komisi 65 odůvodněných stanovisek. Došlo k velmi výraznému nárůstu a tento počet byl 3. nejvyšší v celé historii od jejich zavedení. Odůvodněná stanoviska byla vydána k 26 návrhům. 38 odůvodněných stanovisek se týkalo pouze čtyř návrhů. Největší počet odůvodněných stanovisek bylo 14 a v tomto případě to vedlo k aktivaci žluté karty. V tomto roce byl výrazný nárůst i v počtu zúčastněných parlamentních komor, které vydaly odůvodněná stanoviska. Odůvodněná stanoviska vydalo 26 parlamentních komor (Evropská komise, 2017a). V následující tabulce č. 11 jsou uvedeny neaktivnější parlamentní komory, které vydaly minimálně 3 odůvodněná stanoviska. Pod tabulkou jsou uvedeny nejvýznamnější návrhy s vydanými odůvodněnými stanovisky.

Tabulka č. 11: Neaktivnější parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky za rok 2016

NEJAKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY S VYDANÝMI ODŮVODNĚNÝMI STANOVISKY ZA ROK 2016	
Švédský parlament	12 odůvodněných stanovisek
Maltský parlament	5 odůvodněných stanovisek
Poslanecká sněmovna ČR	4 odůvodněná stanoviska
Rakouská Federální rada	4 odůvodněná stanoviska
Bulharský parlament	3 odůvodněná stanoviska
Český Senát	3 odůvodněná stanoviska
Francouzský Senát	3 odůvodněná stanoviska
Italský Senát	3 odůvodněná stanoviska
Holandský Sněmovna zástupců	3 odůvodněná stanoviska

(zdroj: Evropská komise, 2017b; zpracování: vlastní)

Návrh na revizi směrnice o vysílání pracovníků (COM(2016) 128)¹⁵:

Jednalo se o návrh, který získal největší počet odůvodněných stanovisek. 14 odůvodněných stanovisek čítalo 22 hlasů. Tímto byla spuštěna historicky 3. žlutá karta. Více je návrh popsán v samostatné podkapitole 7.2. Karetní mechanismus a jeho využití (Evropská komise, 2017a).

Návrh na vytvoření společného konsolidovaného základu daně z příjmu právnických osob (COM(2016) 683):

Jednalo se o dva návrhy, kdy každý návrh dostal 8 odůvodněných stanovisek, které představovaly 12 hlasů. Tyto stanoviska vydaly: dánský, irský (za obě komory), lucemburský a maltský parlament, nizozemská Sněmovna zástupců, nizozemský Senát a švédský parlament. Dále Dolní sněmovna Spojeného království zaslala odůvodněné stanovisko po ukončení lhůty. V rámci politického dialogu Evropská komise obdržela 4 stanoviska (Evropská komise, 2017a).

Návrh na přezkum dublinského nařízení (COM(2016) 270)¹⁶:

Národní parlamenty vydaly k tomuto návrhu 8 odůvodněných stanovisek, které představovaly 10 hlasů. Tyto stanoviska vydaly: česká Poslanecká sněmovna, český

¹⁵ Návrh směrnice, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb

¹⁶ Návrh nařízení, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění)

Senát, italský Senát, maďarský parlament, polský Sejm, polský Senát, rumunská Poslanecká sněmovna a slovenská Národní rada (Evropská komise, 2017a).

Došlo i k výraznému navýšení celkového počtu stanovisek, který byl v roce 2016 620 stanovisek. Z toho vyplývá, že byl i vyšší podíl odůvodněných stanovisek k celkovému počtu (10,5 %). Nárůst celkového počtu stanovisek byl více než 70 %. Deset nejaktivnějších parlamentních komor zaslalo více než 70 % stanovisek. Nejaktivnější parlamentní komorou byl italský Senát, který zaslal 81 stanovisek. Český Senát opět patřil mezi nejaktivnější parlamentní komory (Evropská komise, 2017c). V následující tabulce č. 12 jsou uvedeny nejaktivnější parlamentní komory za rok 2016.

Tabulka č. 12: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2016

NEJAKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY ZA ROK 2016	
Italský Senát	81 stanovisek
Rumunská Poslanecká sněmovna	70 stanovisek
Portugalský parlament	57 stanovisek
Německá Federální rada	47 stanovisek
Český Senát	46 stanovisek
Rumunský Senát	43 stanovisek
Francouzské Národní shromáždění	33 stanovisek
Italská Poslanecká sněmovna	27 stanovisek
Francouzský Senát	25 stanovisek
Švédský parlament	23 stanovisek

(zdroj: Evropská komise, 2017d; zpracování: vlastní)

V rámci politického dialogu se řešily dva návrhy, které se později v tomto roce přijaly. Významné je to, že byly výrazně komentovány ze strany národních parlamentů. Do legislativního procesu bylo zapojeno více účastníků, tak nelze s jistotou říct do jaké míry národní parlamenty ovlivnily výsledek návrhů, avšak lze konstatovat, že stanoviska ze strany národních parlamentů byla neocenitelným zdrojem a národní parlamenty nesou určitou zásluhu. Jednalo se o „*Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní strážní a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES*“ a „*Návrh směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které přímo ovlivňují fungování vnitřního trhu*“ (Evropská komise, 2017c).

V červenci 8 parlamentních komor opět vyzvalo Evropskou komisi k předložení návrhu, který by zavedl „*zásady sociální odpovědnosti podniků na evropské úrovni*

vztahující se na všechny podniky se sídlem v Evropské unii, včetně konkrétních povinností a sankcí.“ Později se k těmto komorám přidala ještě jedna komora. Evropská komise poděkovala za aktivitu a upozornila na kroky, které v této oblasti provedla. Poté v listopadu ve svém sdělení zveřejnila další své kroky pro budoucí a udržitelnou Evropu, kde *„zdůraznila, že zintenzivní svoji práci související s odpovědným obchodním jednáním, přičemž se zaměří na konkrétní opatření reagující na stávající a budoucí výzvy v sociální, environmentální a správní oblasti, a že bude vycházet z hlavních zásad a z přístupu stanoveného v její strategii sociální odpovědnosti podniků v Evropské unii z roku 2011“* (Evropská komise, 2017c).

Evropský parlament uspořádal akci, která byla za účelem sdílení názorů k odůvodněným stanoviskům k návrhu směrnice o vysílání pracovníků, u které byla následně spuštěna kontrola subsidiarity. Tato směrnice byla konzultována s odborníky i ve Výboru regionů (Evropská komise, 2017a).

Rok 2016 se nesl v duchu rozvoje vztahů mezi národními parlamenty a Evropskou komisí. Během konferencí národní parlamenty vedly diskuze o jejich rolích, vyměňovaly si osvědčené postupy, ale také debatovaly o tématu migrace, prohlášení EU s Tureckem, o činnosti Europolu a sociální politice. Evropská komise konferenci využila a zareagovala na určité obavy ze strany národních parlamentů o směrnici o vysílání pracovníků. V roce 2016 členové Evropské komise navštívili téměř všechny státy a provedli téměř 180 návštěv. Na setkání prezentovali projev „*Stav Unie*“, který přednesl předseda Evropské komise. V projevu předseda zdůraznil, že národní parlamenty budou úzce zapojeny do debaty o budoucnosti Evropy (Evropská komise, 2017c).

Poslanecká sněmovna ČR:

Poslanecká sněmovna během roku vydala 19 stanovisek. Tento počet byl opět vyšší než v předešlém roce, ovšem vzhledem k velkému nárůstu ostatních stanovisek se Sněmovna neřadila k nejvíce aktivním komorám. V tomto roce vydala Poslanecká sněmovna čtyři odůvodněná stanoviska. Jedním z odůvodněných stanovisek bylo stanovisko, které spolu s ostatními aktivovaly žlutou kartu. Zpráva za rok 2016 nebyla VEZ projednána, a to z důvodu konce volebního období.

Senát ČR:

Český Senát vystavil Evropské komisi v roce 2016 46 stanovisek. Z toho 3 byla odůvodněná stanoviska. Senát byl jedním z nejaktivnějších jak v celkových stanoviscích,

tak i v odůvodněných stanoviscích. VEU projednal 72 dokumentů, kdy většinou byly legislativní návrhy. Senátu postoupil 70 dokumentů (Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2017). VEU dne 19. 9. 2017 vzal usnesením na vědomí obě výroční zprávy Evropské komise za rok 2016 (Usnesení VEU Senátu, 2017).

7.3.4. Rok 2017

Podle Evropské komise byly vztahy národních parlamentů a Evropské komise v roce 2017 intenzivní a plodné. Parlamenti hojně využívaly kontrolních mechanismů a počet stanovisek byl také přívětivý. Jádrem diskuzí se stala zásada subsidiarity a proporcionality, kdy v tomto roce předseda Evropské komise zřídil pracovní skupinu pro subsidiaritu (Evropská komise, 2018a).

Během roku se pracovalo na vylepšování právní úpravy. REFIT poskytl Evropské komisi 46 stanovisek a doporučení. Evropská komise na ně zareagovala v programu na další rok. V červenci se upravil program zlepšování právní úpravy, kdy se nástroje aktualizovaly s ohledem na praktické zkušenosti. V září předseda Evropské komise oznámil, že zřídí pracovní skupinu pro subsidiaritu a proporcionalitu a s tím scénář „*Méně, zato efektivněji.*“ Pracovní skupina byla zřízena v listopadu s účinností k 1. 1. 2018. V roce 2017 proběhlo 53 posouzení dopadů, kdy 12 z nich vyžadovalo zlepšení s ohledem na subsidiaritu a přidanou hodnotu. Evropská komise zveřejnila 72 hodnocení a kontrol účelnosti. Výbor pro kontrolu regulace prošetřil 17 hodnocení pro zlepšení v kategorii „*relevance a přidaná hodnota EU.*“ (Evropská komise, 2018a)

Národní parlamenty vystavily Evropské komisi 52 odůvodněných stanovisek. Odůvodněná stanoviska byla vystavena k 23 návrhům. 24 stanovisek bylo vydáno ke čtyřem návrhům a největší počet k jednomu návrhu byl 11 odůvodněných stanovisek. Odůvodněná stanoviska vydalo 19 komor (Evropská komise, 2018a). V následující tabulce č. 13 jsou uvedeny nejaktivnější parlamentní komory, které vydaly nejméně tři odůvodněná stanoviska. Pod tabulkou jsou uvedeny nejvýznamnější návrhy s vydanými odůvodněnými stanovisky.

Tabulka č. 13: Nejaktivnější parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky za rok 2017

NEJAKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY S VYDANÝMI ODŮVODNĚNÝMI STANOVISKY ZA ROK 2017	
Francouzský Senát	7 odůvodněných stanovisek
Německá Spolková rada	6 odůvodněných stanovisek
Rakouská Federální rada	6 odůvodněných stanovisek
Polský Senát	4 odůvodněná stanoviska
Švédský parlament	4 odůvodněná stanoviska
Irský parlament	3 odůvodněná stanoviska
Německá Federální rada	3 odůvodněná stanoviska

(zdroj: Evropská komise, 2018b; zpracování: vlastní)

Návrh o vnitřním trhu s elektřinou (COM(2016) 861):

Tento návrh vyvolal nejvíce odůvodněných stanovisek, a to 11. Ty představovaly 13 hlasů. Tyto stanoviska vydaly: česká Poslanecká sněmovna, francouzský Senát, maďarský parlament, německá Federální rada, německá Spolková rada, polský Sejm, polský Senát, rumunská Poslanecká sněmovna, rumunský Senát a španělský parlament (obě komory). Stanoviska v rámci politického dialogu zaslaly parlamentní komory: český Senát, dánský a portugalský parlament (Evropská komise, 2018a).

Návrhy z balíčku týkajícího se služeb:

Šlo o dva návrhy, které byly součástí tzv. „balíčku služeb.“ Dohromady tyto dva návrhy dostaly 9 odůvodněných stanovisek. První návrh (COM(2016) 822) dostal 5 odůvodněných stanovisek, což činilo 5 hlasů (francouzské Národní shromáždění, francouzský Senát, německá Federální rada, německá Spolková rada a rakouská Federální rada). Druhý návrh (COM(2016) 821) dostal 4 odůvodněná stanoviska, což byly 4 hlasy (francouzské Národní shromáždění, francouzský Senát, německá Spolková rada a německá Federální rada) (Evropská komise, 2018a).

Návrh o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob (COM(2017) 253):

Tento návrh dostal 4 odůvodněná stanoviska, která představovala 4 hlasy. Odůvodněná stanoviska vydaly obě komory Nizozemska a Polska (Evropská komise, 2018a).

Celkem národní parlamenty zaslaly v rámci politického dialogu 576 stanovisek. Podíl odůvodněných stanovisek na stanoviska celkem byl cca 9 %. Deset nejaktivnějších komor vydalo cca 74 % stanovisek. Nejaktivnější parlamentní komorou byl portugalský

parlament s 64 stanovisky (Evropská komise, 2018c). V následující tabulce č. 14 jsou uvedeny nejaktivnější parlamentní komory za rok 2017.

Tabulka č. 14: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2017

NEJAKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY ZA ROK 2017	
Portugalský parlament	64 stanovisek
Italský Senát	56 stanovisek
Český Senát	53 stanovisek
Italská Poslanecká sněmovna	45 stanovisek
Německá Federální rada	43 stanovisek
Rumunská Poslanecká sněmovna	41 stanovisek
Španělský parlament	38 stanovisek
Rumunský Senát	33 stanovisek
Francouzský Senát	29 stanovisek
Sněmovna lordů Velké Británie	22 stanovisek

(zdroj: Evropská komise, 2018d; zpracování: vlastní)

V tomto roce byl poprvé přijat návrh, proti kterému byla aktivována žlutá karta. Jednalo se o návrh zřízení Úřadu evropského žalobce. Po kontrole Evropská komise dospěla k závěru, že návrh zachová. Rada návrh na podzim v roce 2017 přijala. Od původního návrhu se přijatý návrh Radou v řadě důležitých bodů lišil. Ke změnám vedly obavy vyjádřené národními parlamenty (Evropská komise, 2018a).

Národní parlamenty zaslaly během roku čtyři společná stanoviska z vlastní iniciativy. První stanovisko bylo zasláno od 26 parlamentních komor a týkalo se transparentnosti politických rozhodnutí v EU. Později Evropská komise vyjádřila podporu k uvedeným opatřením. Dále zaslalo 6 parlamentních komor dvě stanoviska týkající se budoucnosti Evropy, brexitu, posílení úlohy národních parlamentů v EU a dvojí kvality potravin. Poslední stanovisko se jednalo budoucnosti společného zemědělství pro rok 2020. Do tohoto prohlášení se zapojily čtyři parlamentní komory (Evropská komise, 2018c).

V roce 2017 se pokračovalo v debatě o roli národních parlamentů, o zvýšení transparentnosti v EU a novým velkým tématem bylo zapojení národních parlamentů do pracovní skupiny pro subsidiaritu. Další debaty byly zaměřeny např. na růst start-upů, brexit, budoucnost Unie či digitální trh (Evropská komise, 2018c).

Poslanecká sněmovna ČR:

Poslanecká sněmovna vydala v roce 2017 17 stanovisek, z nichž bylo jedno stanovisko odůvodněným stanoviskem. Poslanecká sněmovna dne 12. 12. 2018 vzala na vědomí obě výroční zprávy Evropské komise za rok 2017. (Usnesení VEZ PS, 2018)

Senát ČR:

Český Senát vystavil Evropské komisi v roce 2017 53 stanovisek, kdy opět využil i tzv. balíčkovou metodu. Zajímavostí je, že v tomto roce nevydal žádné odůvodněné stanovisko. V lednu 2019 Senát přijal usnesením výroční zprávy Evropské komise za rok 2017. (Usnesení Senátu, 2019)

Vláda ČR:

Vláda pozitivně ohodnotila spolupráci národních parlamentů při vystavování společných stanovisek z vlastní iniciativy a dále se pozitivně zmínila o parlamentních komorách ČR a jejich aktivitě. (Usnesení VEZ PS, 2018)

7.3.5. Rok 2018

Rok 2018 byl brán jako intenzivní a celkem plodný, i když šlo o stanoviska ze širokého spektra. V posledních letech byl mnohem větší důraz na posilování úlohy národních parlamentů. Nejvýznamnějším pokrokem v roce 2018 byla pracovní skupina pro subsidiaritu a proporcionalitu a její scénář „*Méně, zato efektivněji*“ (dále jen „pracovní skupina“). V jejím čele byl ustaven první místopředseda Timmermans. Pracovní skupina má předsedu a 6 členů z řad národních parlamentů a výborů regionů. Tři členové z národních parlamentů - představitelé za rakouský, bulharský a estonský parlament a tři členové z výborů regionů - představitelé za belgický, německý a francouzský výbor. Pracovní skupina se scházela od ledna do července 2018. Během těchto měsíců se sešli sedmkrát. Na svých zasedání projednávali tyto úkoly a otázky:

- *„Jak lépe používat zásady subsidiarity a proporcionality v činnosti orgánů Unie, zejména při tvorbě právních předpisů.*
- *Jak identifikovat veškeré oblasti politiky, kde by rozhodování a/nebo provádění mohlo být postupně zcela, částečně nebo s konečnou platností svěřeno zpět členským státům.*
- *Jak do přípravy politik Unie a následných opatření lépe zapojit regionální a místní orgány.“* (Evropská komise, 2019a)

Po svých jednání a veřejných slyšení vypracovala pracovní skupina 9 doporučení. Doporučení předložila předsedovi Evropské komise ve zprávě dne 10. 7. 2018. Doporučení se dají shrnout do pěti oblastí:

1. Podpora společného chápání subsidiarity a proporcionality

Evropská komise bude využívat tzv. tabulkový dotazník k posuzování subsidiarity a proporcionality. Přínosy se budou moci využít i v jiných institucích. Poté Evropská komise vyzvala Radu, Evropský parlament a národní parlamenty ať využívají stejný postup.

2. Účinnější kontrola ze strany národních parlamentů

Po dohodě s Evropským parlamentem se vyloučí období kolem Vánoc a Nového roku z 8týdenní lhůty. Evropská komise by měla vystavit tzv. souhrnnou odpověď v případě, kdy se sice neaktivuje žlutá karta nicméně alespoň čtyři národní parlamenty předloží odůvodněná stanoviska. Dále by měl být brán větší důraz na regionální parlamenty. Tedy v případě, že by stanovisko zaslal i legislativně pravomocný regionální parlament, tak by se jeho stanovisko také zohlednilo.

3. Aktivnější zapojení místních a regionálních orgánů

Je třeba mít více „*aktivní subsidiaritu*“, která zaručí místním a regionálním orgánům a národním parlamentům silnější hlas a zvýšenou akceptaci činnosti EU.

4. Zlepšení v oblasti posuzování a prezentace příslušných dopadů

Je třeba změnit „*pokyny ke zlepšování právní úpravy s cílem zdůraznit význam detekce a posouzení územních dopadů, protože právní předpisy Unie mohou mít obzvláště významné účinky na místní a regionální úrovni a pro veřejné orgány. Základním předpokladem kvalitního posouzení těchto územních dopadů je však aktivnější zapojení místních a regionálních orgánů do procesu veřejných konzultací.*“ (Evropská komise, 2019a)

5. Hodnocení stávajících právních předpisů z hlediska subsidiarity

Podrobněji se zaměřit na stávající právní předpisy, včetně aktů v přenesené pravomoci a prováděcích předpisů. (Evropská komise, 2019a)

Evropská komise odpověděla pracovní skupině v rozsáhlém sdělení: „*Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU.*“ V listopadu předseda

pracovní skupiny představil nový přístup Evropské komise „*Subsidiarita jako stavební kámen EU*.“ Dále se posiloval program zlepšování právní úpravy. Program REFIT vystavil 20 stanovisek se svými doporučeními. Výbor pro kontrolu regulace provedl 75 posouzení dopadů. U 16 z nich doporučil vylepšit návrh s ohledem na subsidiaritu a přidanou hodnotu a u 47 přidal připomínky v rámci proporcionality. Bylo provedeno 10 zásadních hodnocení a kontroly účelnosti a v 7 případech se doporučilo zlepšení v kategorii „*relevance a evropská kontrola/subsidiarita*.“ (Evropská komise, 2019a)

Národní parlamenty vystavily Evropské komisi 37 odůvodněných stanovisek, které se týkaly 22 návrhů. Žádný návrh nedostal více než 4 odůvodněná stanoviska. Odůvodněná stanoviska vydalo pouze 14 parlamentních komor (Evropská komise, 2019a). V následující tabulce č. 15 jsou uvedeny parlamentní komory, které zaslaly alespoň dvě odůvodněná stanoviska. Pod tabulkou jsou uvedeny nejvýznamnější návrhy s vydanými odůvodněnými stanovisky.

Tabulka č. 15: Nejaktivnější parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky za rok 2018

NEJAKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY S VYDANÝMI ODŮVODNĚNÝMI STANOVISKY ZA ROK 2018	
Švédský parlament	12 odůvodněných stanovisek
Česká Poslanecká sněmovna	4 odůvodněná stanoviska
Irský parlament	4 odůvodněná stanoviska
Rakouská Federální rada	3 odůvodněná stanoviska
Dánský parlament	2 odůvodněná stanoviska
Dolní sněmovna Spojeného království	2 odůvodněná stanoviska
Francouzský Senát	2 odůvodněná stanoviska
Německá Spolková rada	2 odůvodněná stanoviska

(zdroj: Evropská komise, 2019b; zpracování: vlastní)

Návrh na revizi o pitné vodě (COM(2017) 753)¹⁷:

Tento návrh dostal čtyři odůvodněná stanoviska, která představovala 5 hlasů. Odůvodněná stanoviska byla vydána od: české Poslanecké sněmovny, Dolní sněmovny Spojeného království, irského parlamentu, (obě komory), a rakouské Federální rady. Návrh obdržel další čtyři stanoviska v rámci politického dialogu, kterého se účastnil i český Senát (Evropská komise, 2019a).

¹⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o jakosti vody určené k lidské spotřebě (přepřacované znění)

Návrh směrnice o zdanění digitálních činností v Unii (COM(2018) 147) a COM(2018) 148)¹⁸:

Šlo o dva návrhy, které byly součástí balíčku ke zdanění ekonomiky. Návrhy dostaly čtyři odůvodněná stanoviska se 7 hlasy. Odůvodněná stanoviska byla vydána: dánským, irským a maltským parlamentem a nizozemskou Sněmovnou zástupců. V rámci politického dialogu Evropská komise obdržela 5 stanovisek včetně stanoviska od českého Senátu (Evropská komise, 2019a).

Návrh nařízení o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (COM(2018) 277):

Návrh dostal čtyři odůvodněná stanoviska, která představovala 6 hlasů. Odůvodněná stanoviska byla zaslána od: českého Senátu, irského parlamentu, německé Spolkové rady a švédského parlamentu. Dále byla zaslána v rámci politického dialogu tři stanoviska (Evropská komise, 2019a).

Celkem národní parlamenty vystavily v rámci politického dialogu 569 stanovisek. Celkově stanoviska odpovídala předešlému roku, ale odůvodněná stanoviska tím zaznamenala značný pokles. Jejich podíl byl cca 6,5 %. Deset nejaktivnějších komor zaslalo cca 83 % stanovisek. Zde byl zaznamenán značný růst, což znamenalo, že se dialogu účastnilo převážně jenom pár parlamentních komor. Nejaktivnější parlamentní komorou byl portugalský parlament s 99 stanovisky (Evropská komise, 2019a). V následující tabulce č. 16 jsou uvedeny nejaktivnější parlamentní komory za rok 2018.

¹⁸ Návrh směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla týkající se zdanění právnických osob v případě významné digitální přítomnosti; návrh směrnice Rady o společném systému daně z digitálních služeb jako daně z příjmu z poskytování určitých digitálních služeb

Tabulka č. 16: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2018

NEJAKTIVNĚJŠÍ PARLAMENTNÍ KOMORY ZA ROK 2018	
Portugalský parlament	99 stanovisek
Český Senát	81 stanovisek
Španělský parlament	53 stanovisek
Německá Federální rada	52 stanovisek
Rumunská Poslanecká sněmovna	48 stanovisek
Rumunský Senát	45 stanovisek
Česká Poslanecká sněmovna	37 stanovisek
Francouzský Senát	24 stanovisek
Italský Senát	18 stanovisek
Švédský parlament	15 stanovisek

(zdroj: Evropská komise, 2019b; zpracování: vlastní)

V roce 2018 zaslaly národní parlamenty dvě společná stanoviska z vlastní iniciativy. V obou případech se jednalo o 6 parlamentů/komor ze zemí Visegrádské čtyřky (dále jen „V4“). Iniciativy se týkaly „*parlamentní spolupráce zemí V4*“ a „*budoucnosti zásady subsidiarity a energetické unie a politiky v oblasti klimatu.*“ (Evropská komise, 2019a)

Výbor regionů v roce 2018 zastával významnou roli, protože část členů z pracovní skupiny byla z řad některých výborů. Podle Výboru zřízení pracovní skupiny výrazně napomohlo ke změně vnímání zásad v celé Unii. I po skončení mandátu Výbor přiznal, že se chce řídit přístupem „*aktivní subsidiarity.*“ Na doporučení pracovní skupiny vznikl „*pilotní projekt sítě regionálních center pro hodnocení provádění právních předpisů Evropské unie.*“ Účelem projektu bylo zprostředkovat zkušenosti na místní a regionální úrovni s prováděním na unijní úrovni a zvýšit tím přidanou hodnotu unijních legislativních aktů (Evropská komise, 2019a).

Na konferencích byla řešena témata o: stabilitě, hospodářství, ekonomických záležitostech, společných politikách, budoucnosti EU, energetické Unii, klimatu, brexitu či transparentnosti. Rok 2018 byl opět bohatý na komisařské návštěvy. Členové Evropské komise navštívili všechny členské státy a téměř všechny parlamentní komory. Proběhlo cca 140 návštěv (Evropská komise, 2019a).

Poslanecká sněmovna ČR:

Poslanecká sněmovna vydala v roce 2018 37 stanovisek v rámci politického dialogu a z těchto stanovisek byly čtyři odůvodněná stanoviska. V rámci odůvodněných

stanovisek byla Poslanecká sněmovna druhou neaktivnější komorou spolu s irským parlamentem, ale i v rámci politického dialogu patřila mezi aktivnější komory. Poslanecká sněmovna byla hodně navštěvovaná komisaři. Členové komise jí navštívili devětkrát (Parlamentní institut, 2020). Výroční zprávu za rok 2018 VEZ vzal na vědomí a přidal své stanovisko dne 5. 2. 2020. VEZ ocenil vyloučení období od 20. 12. do 10. 1. z 8týdenní lhůty. Nepovažoval jako Evropská komise pokles odůvodněných stanovisek jako důsledek programu zlepšování právní úpravy, nýbrž se domníval, že by to mohlo být z důvodu ztráty ambic ze stran národních parlamentů. Což považoval jako varovný signál. Proto apeloval na důkladnost politického dialogu Evropské komise s národními parlamenty, aby se tato procedura nepodcenila pro další období. Podporoval by důraz na zohledňování stanovisek, aktivní zapojování a podpoře účasti parlamentních komor, a to nejen v legislativním procesu Unie, ale i v dalších debatách jako je budoucnost Unie a Evropy (Usnesení VEZ PS, 2020).

Senát ČR:

Český Senát vystavil Evropské komisi 81 stanovisek v rámci politického dialogu, čímž se zasloužil o druhou příčku. Na rozdíl od Poslanecké sněmovny nevydal tolik odůvodněných stanovisek. Odůvodněné stanovisko vydal pouze jedno (Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2019). VEU přijal Výroční zprávu za rok 2018 dne 15. 10. 2019 a vydal ke svému usnesení doporučení, které následně předal Senátu, který usnesení přijal dne 30. 10. 2019. Senát uvítal vyloučení období Vánoc a Nového roku z 8týdenní lhůty. Evropskou komisi vyzval, aby pokračovala v práci, kterou se snaží plnit své závazky, které uvedla ve sdělení a následně o tom předložila zprávu. Je názoru, že transparentnější průběh legislativního procesu by zaručil větší důvěru v EU, ale i větší srozumitelnost evropských politik. Toho by se dalo docílit podle Senátu například následovně:

- *„zveřejňování včasných a konkrétních informací o tzv. neformálních trialozích a o jejich výsledcích*
- *širší přístup veřejnosti k dokumentům týkajícím se legislativního procesu EU*
- *„dodržování pravidel legislativního postupu zakotvených v čl. 294 Smlouvy o fungování Evropské unie namísto přijímání téměř všech návrhů legislativních aktů již v prvním čtení na základě neformálních a neveřejných jednání“ (Usnesení Senátu, 2019)*

Nadále byl „přesvědčen, že rychlost a schopnost dosáhnout shody nelze absolutizovat a upřednostňovat před transparentností a kontrolovatelností legislativního procesu ze strany veřejnosti a vnitrostátních parlamentů.“ A tím apeloval na vládu ČR, aby při meziinstitucionálních jednání obhajovala iniciativy k zvýšení transparentnosti legislativních evropských aktů a tvorby politik. (Usnesení Senátu, 2019)

Vláda ČR:

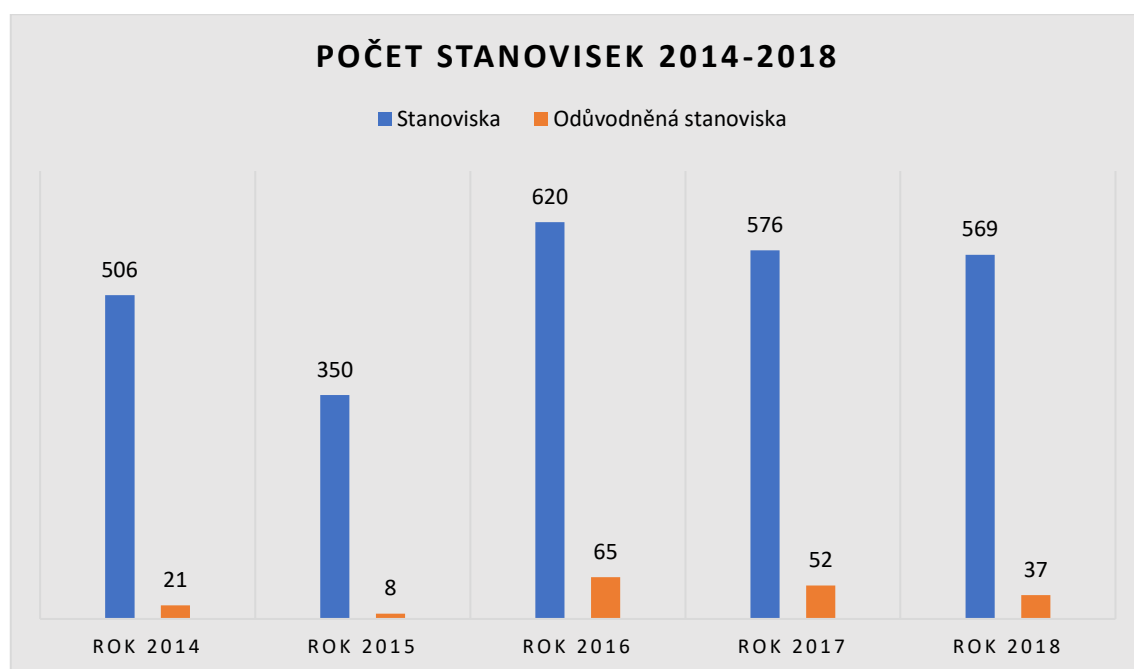
Vláda ČR ve své rámcové pozici ze dne 5. 8. 2019 k Výroční zprávě za rok 2018 uvedla, že uvítala větší důraz na uplatňování zásad a zřízení pracovní skupiny. Ocenila, že v této skupině byly zainteresovány národní parlamenty. Konstatovala, že český Senát se této debatě zúčastnil prostřednictvím dopisu předsedovi pracovní skupiny. V únoru 2018 zaslal podrobné materiály a doporučení k úkolům a otázkám, které pracovní skupina řešila. Tento podnět podpořilo dalších 20 parlamentních komor. Vláda hodnotila velmi pozitivně tento podnět i z důvodu, že se zaslání doporučení odrazila ve výsledné zprávě pracovní skupiny. Vláda uvítala vyloučení období Vánoc a Nového roku z 8týdenní lhůty a brala to jako vyslyšení dlouhodobého požadavku většiny parlamentních komor. Dále ocenila lepší komunikaci mezi Evropskou komisí a národními parlamenty, která se stala více systematickou. Zaznamenala i nedostatky a podle ní nežádoucí opatření. Větší zapojení dalších aktérů do legislativního procesu vnímala jako nepřijatelné. Také využití tabulkového dotazníku v průběhu celého legislativního procesu při využití všemi aktéry vnímala jako nerealizovatelné. Pozitivně ohodnotila aktivitu národních parlamentů nejen v rámci kontroly subsidiarity, ale především v rámci politického dialogu, což považovala za cennou zpětnou vazbu. Tím velice ocenila činnost Parlamentu ČR, protože obě komory patří pravidelně mezi velice aktivní komory. Na závěr vyjádřila znepokojení z poklesu odůvodněných stanovisek a na rozdíl od Evropské komise to nepovažovala za důsledek důslednějšího uplatňování zásad. Respektive byla názoru, že to nelze konstatovat pouze podle počtu odůvodněných stanovisek. Vláda připomněla, že v následujících letech proto bude politický dialog velice důležitý, a to především v souvislosti s nástupem nové Evropské komise (Evropské záležitosti Úřad vlády, 2019).

7.4. Shrnutí výsledků a diskuze

7.4.1. Shrnutí výsledků

Po provedení souhrnné analýzy zapojení a aktivity národních parlamentů za sledované období 2014-2018 zjistíme následující výsledky. Ve sledovaném období bylo zasláno celkem 183 odůvodněných stanovisek a 2621 stanovisek v rámci politického dialogu. V následujícím grafu č. 1 jsou uvedeny stanoviska za sledované období.

Graf č. 1: Počet stanovisek 2014-2018



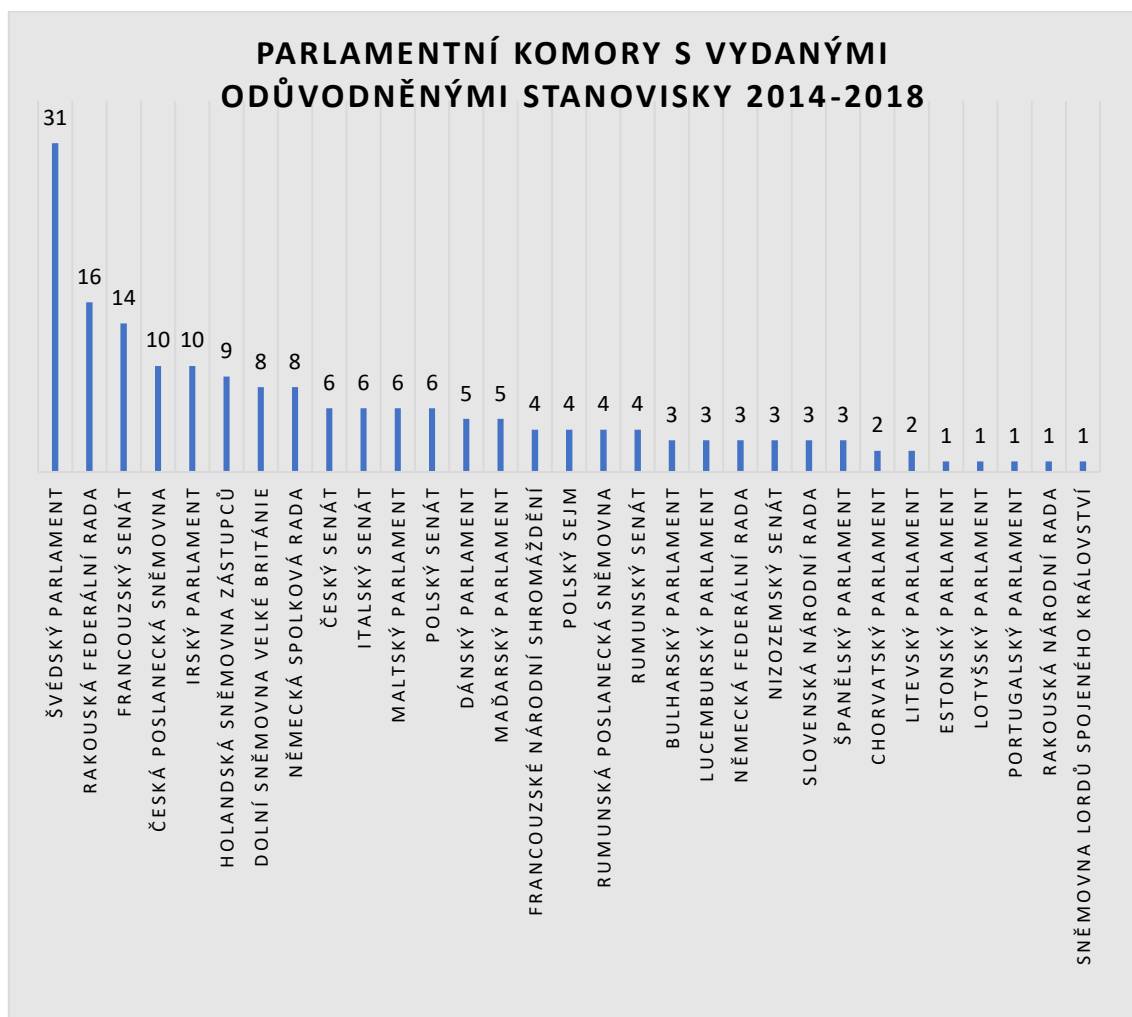
(Vlastní zpracování dle výročních zpráv Evropské komise za období 2014-2018, 2020)

V prvním sledovaném roce došlo k výraznému snížení stanovisek, a to zejména odůvodněných stanovisek. Ještě v roce 2013 bylo evidováno 592 stanovisek a 84 odůvodněných stanovisek. Určitý vliv na to mělo velké snížení podaných návrhů, ovšem tak výrazný pokles odůvodněných stanovisek nesouvisel jenom s tímto krokem. V dalším roce došlo k dalšímu velkému poklesu a v tomto roce byl pokles velice znatelný v rámci všech stanovisek. Odůvodněná stanoviska zaznamenala nejmenší počet od doby vzniku. V dalším roce došlo k velkému oživení a jednou z příčin byl návrh, proti kterému byla aktivována 3. kontrola subsidiarity. Což vedlo doposud k třetímu nejvyššímu počtu odůvodněných stanovisek. V dalších letech počet stanovisek sice klesal, ale komunikace a kontrola byla stále intenzivní. Častý pokles odůvodněných stanovisek začal koncem sledovaného období vyvolávat diskusi o budoucím vývoji spolupráce. Evropská komise argumentuje snížení stanovisek jako důsledek uplatnění programu pro zlepšení právní

úpravy, ale některé komory včetně Parlamentu ČR a Vlády ČR si tím jisty nejsou. V jejich stanoviscích uvádějí obavy, že parlamentní komory ztrácí zájem o tento mechanismus. V posledním sledovaném roce zdůraznily důležitost politického dialogu, který bude důležitý hlavně v následujících letech pro aktivní roli národních parlamentů.

V dalším grafu č. 2 jsou znázorněny parlamentní komory podle celkového počtu vydaných odůvodněných stanovisek ve sledovaném období.

Graf č. 2: Pořadí parlamentních komor podle počtu vydaných odůvodněných stanovisek 2014-2018



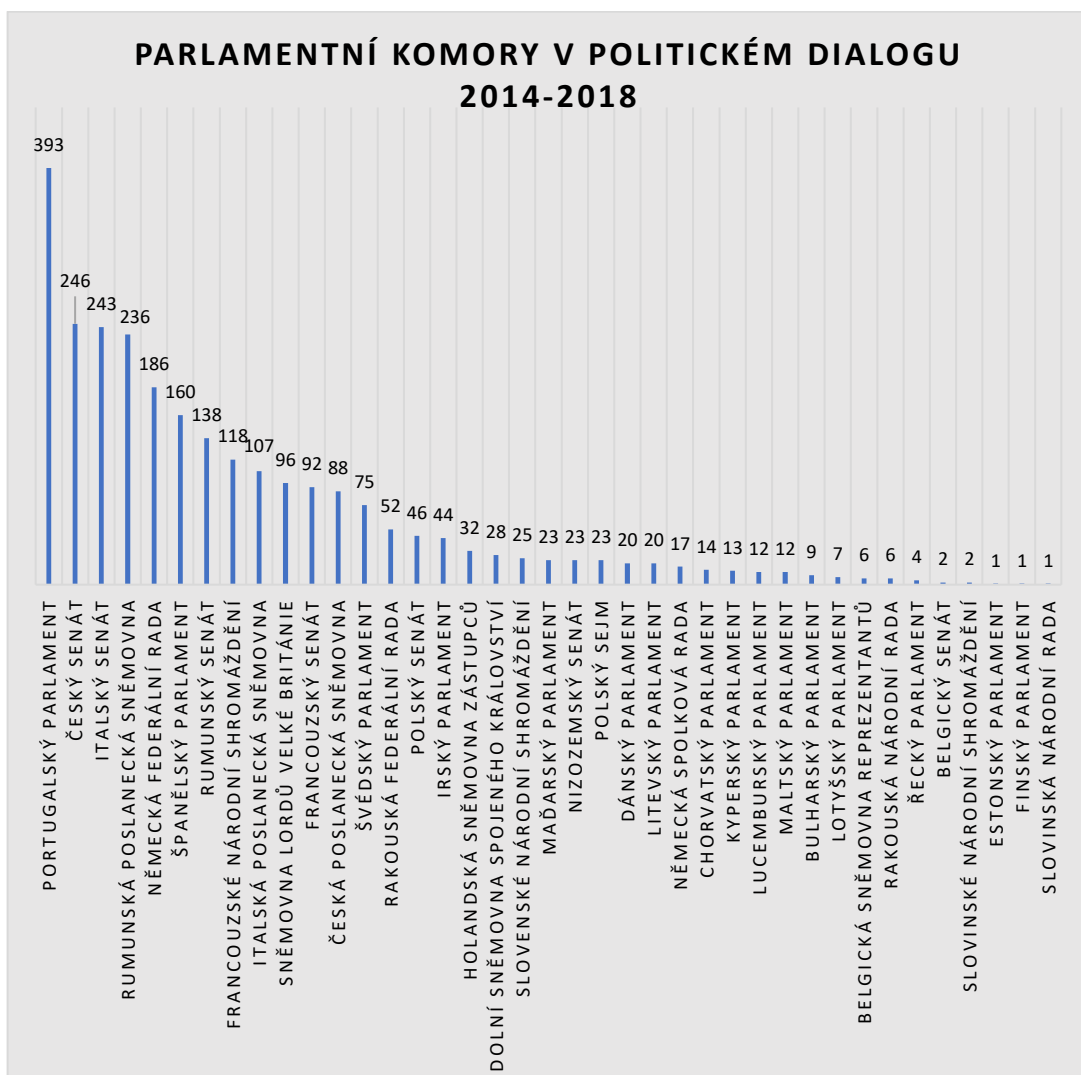
(Vlastní zpracování dle výročních zpráv Evropské komise za období 2014-2018, 2020)

Aktivita jednotlivých parlamentních komor se značně liší. Nejvíce aktivních je málo komor a tyto komory zaznamenávají téměř každoročně přední příčky v odůvodněných stanoviscích. V přepočtu na jednu parlamentní komoru vydá každá komora ročně v průměru jedno odůvodněné stanovisko. Nejvíce odůvodněných stanovisek ve sledovaném období vystavil tradičně švédský parlament (31). Další parlamentní komory v pořadí vystavily výrazně menší počet odůvodněných stanovisek.

Poslanecká sněmovna ČR se řadí mezi 5 neaktivnějších komor a Senát ČR se řadí do první desítky. Jediná holandská Sněmovna zástupců se svými 9 odůvodněnými stanovisky zaslala každý rok alespoň jedno odůvodněné stanovisko. Naopak některé komory nevystavily ani jedno odůvodněné stanovisko. Mezi takové komory patří parlamenty Belgie, Finska, Kypru, Řecka Slovinska a italská Poslanecká sněmovna.

V dalším grafu č. 3 jsou znázorněny parlamentní komory podle celkového počtu vydaných stanovisek v rámci politického dialogu ve sledovaném období.

Graf č. 3: Pořadí parlamentních komor podle počtu vydaných stanovisek v rámci politického dialogu 2014-2018



(Vlastní zpracování dle výročních zpráv Evropské komise za období 2014-2018, 2020)

Politický dialog je pro parlamentní komory zajímavým nástrojem a ideální v rámci pozitivně aktivní role komor. Na jednu parlamentní komoru připadá na rok za sledované období přibližně 13,5 stanoviska. Ovšem parlamentní komory, které jsou

v popředí, podávají velkou část všech stanovisek a prakticky až na malé výjimky jsou to každý rok ty samé komory. Každoročně deset nejaktivnějších komor vydá drtivou většinu stanovisek. V průběhu sledovaného období byl jejich podíl kolem 70 % a v posledním roce se dokonce zvýšil na 83 %. Nejvíce stanovisek zaslal parlament Portugalska, který zaslal o téměř 150 stanovisek více než druhá komora v pořadí. Druhou nejaktivnější komorou je Senát ČR. Pokud bychom hodnotili aktivitu parlamentních komor podle pořadí v odůvodněných stanoviscích a stanoviscích v rámci politického dialogu, byl by nejaktivnější parlamentní komorou právě Senát ČR, který je na 2. příčce v politickém dialogu a na dělené 9.-12. příčce v odůvodněných stanoviscích. Poslanecká sněmovna ČR patří také spíše mezi aktivní komory v politickém dialogu. Každá parlamentní komora zaslala během sledovaného období alespoň jedno stanovisko.

Při pohledu na grafy č. 2 a 3 si lze všimnout, že některé parlamentní komory se spíše zaměřují na politický dialog. Takových komor není málo. Na první pohled je vidět, že mezi takové komory rozhodně patří parlament Portugalska, který má v politickém dialogu obrovský a také největší počet stanovisek, ale odůvodněné stanovisko zaslal pouze jedno. Ovšem dalo by se říct, že nejvíce zaměřená komora na politický dialog v porovnání s odůvodněnými stanovisky je italská Poslanecká sněmovna. Poslanecká sněmovna Itálie za sledované období nevydala ani jedno odůvodněné stanovisko, ale v rámci politického dialogu byla 3. nejaktivnější komorou s 243 stanovisky.

7.4.2. Diskuze

Úloha a role národních parlamentů v EU se v průběhu integrace vyvíjela, prošla mnoho podobami a stále se vyvíjí. Od Lisabonské smlouvy je snaha o posilování a zlepšení celkové pozice národních parlamentů. Národní parlamenty spolupracují s Evropskou komisí dvěma hlavními způsoby. Tyto mechanismy byly zkoumány v analýze národních parlamentů.

První zkoumaný způsob byl mechanismus včasného varování. Ten byl od svého vzniku využit pouze třikrát. Dosavadní praxe ukázala, že systém má své problematické faktory. Některé problematické faktory mohou být důsledkem poměrně malého využívání tohoto systému. Už při zavádění tohoto mechanismu byl mechanismus zpochybňován a někteří nevěřili, že by byl vůbec někdy použit (Cooper, 2015). Někteří poslanci byly toho názoru, že je kvórum pro spuštění mechanismu žlutých a oranžových karet příliš vysoké. Ovšem nezbylo nic jiného než pracovat na zlepšení spolupráce, jelikož jiný

podobný nástroj pro národní parlamenty nebyl. Před první aktivací byly určité pokusy o zahájení kontroly pro subsidiaritu, ovšem v těchto případech se nepodařilo sehnat dostatečný počet hlasů. Důvodů bylo několik např. nemohly hlasovat státy, které měly vyjednané výjimky nebo neměly vytvořený mechanismus pro rozhodování o subsidiaritě (Zenkner, & Bydžovská, 2011). Proto je 8týdenní lhůta považována za velmi problematický faktor. I když tato lhůta byla Lisabonskou smlouvou prodloužena, stále je považována za velmi krátkou. Zpravidla v rámci lhůty nelze adekvátně identifikovat problémové otázky a následně daný problém prodiskutovat ve výborech, případně v dalších orgánech a v poslední řadě vydat a zaslat odůvodněné stanovisko (Šlosarčík, 2015). Příklad prvního aktivování kontrolního mechanismu (Monti II) byl dobře načasován a národní parlamenty byly schopny tohoto dobře využít, ale i v tomto případě se kvórum splnilo až pár hodin před vypršením lhůty. Dokonce některé parlamentní komory nestihly své stanovisko zaslat. Mezi takovými komorami byl i Senát ČR. V druhém případě bylo kvórum splněno i díky určitému kompromisu a vstřícnosti Komise, která prodloužila lhůtu, resp. nezapočítávala do ní měsíc srpen, kdy řada komor nezasedá. Určité problémy nastaly i v posledním případě, kde také poslední potřebné hlasy byly připojeny během posledního možného dne. Z praxe se ukazuje lhůta jako hraniční a přitom prodloužení např. na 12 týdnů by nebylo pro legislativní proces v EU znatelné (Dvořáková, 2013). Prodloužení lhůty na 12 týdnů navrhovala i pracovní skupina pro subsidiaritu, ovšem tento nápad nebyl vyslyšen (Delhomme, 2019). Dalším problémem je, že odůvodněná stanoviska se mohou formálně opírat pouze o podezření z porušení subsidiarity. Nelze se odvolávat ani na porušení proporcionality, což se může zdát zvláštní, jelikož protokol, kterým se řídí tento mechanismus pojednává o uplatňování zásad subsidiarity i proporcionality. Což v praxi bývá problematické, protože ve většině případů se parlamenty opírají o další podezřelé aspekty, které byly uvedené např. ve 2. případě žluté karty.

Druhá zkoumaná část byla celková analýza národních parlamentů za sledované období 2014-2018. Toto období je charakteristické příchodem nové Junckerovy Komise. Ta přišla s novou vizí, v které národní parlamenty sehrály podstatnou roli. Cílem Evropské komise byla větší spolupráce mezi národními parlamenty a Evropskou komisí a větší důraz na subsidiaritu. To spočívalo v rozvoji vztahů mezi komisaři a národními parlamenty prostřednictvím častějších návštěv. Došlo k výraznému omezení počtu iniciativ a počtu podaných návrhů. Aplikoval se nový program pro zlepšení právní

úpravy, který měl docílit lepší uplatňování zásad. Dále vznikaly další platformy např. v podobě internetových stránek či programů na podporu uplatňování zásad. V roce 2017 byl poprvé přijat Radou návrh, proti kterému byla spuštěna žlutá karta. Finální návrh se výrazně lišil od toho prvotního. V tomto období se vedly rozsáhlé debaty o úloze národních parlamentů a o hlubším angažování se do legislativního procesu. Sama Evropská komise vyvolala debatu o postavení národních parlamentů a vyzvala je ke spolupráci. Postavení národních parlamentů se řešilo během řady konferencí a zasedání. V roce 2015 národní parlamenty přišly s myšlenkou tzv. „zelené karty“, která by umožnila národním parlamentům hrát v legislativním procesu aktivní a pozitivní roli. Tento mechanismus by umožnil navrhnout návrh prostřednictvím společného stanoviska z vlastní iniciativy. V roce 2016 se dokonce uskutečnila konference, která byla o subsidiaritě, politickém dialogu a zlepšení právní úpravy. V průběhu období se řešila další budoucnost Evropy. Do této debaty byly začleněny i národní parlamenty. V roce 2017 došlo k zřízení pracovní skupiny pro subsidiaritu a proporcionalitu se scénářem „*Méně, zato efektivněji.*“ Součástí pracovní skupiny byli zástupci z národních parlamentů a výborů regionů. Pracovní skupina se scházela od ledna do července 2018, kdy řešila úkoly a otázky, které měly pomoci začlenit zásady hlouběji do pracovních postupů všech aktérů legislativního procesu. Nakonec pracovní skupina vydala závěrečnou zprávu, ve které uvedla svá doporučení.

Z vypracované praktické části lze zodpovědět stanovené výzkumné otázky, které zní následovně:

- 1) Proč je systém kontrolního mechanismu subsidiarity málo využívaný?
- 2) Je Parlament ČR v rámci svých pravomocí dostatečně aktivní a lze jeho aktivitu zlepšit?

S první otázkou souvisí již zmiňované omezující a problematické faktory. Na celý systém je někdy pohlíženo jako na negativní, a to také především z důvodu jeho blokačního charakteru. Dalším negativem by mohla být určitá nejasnost a nepředvídatelnost výsledku po spuštění např. žluté karty. Toto negativum uvedl i Šlosarčík (2015) a příkladem jsou tři známé případy. V prvním případě byl návrh stáhnut a v dalších dvou případech byl zachován. Národní parlamenty nemají jasnou představu o tom, jak bude nadále s návrhem naloženo. Dalším odrazujícím důvodem může být to, že podle Evropské komise ani v jednom případě nebyla porušena zásada subsidiarity. V prvním případě byl návrh sice stáhnut, ovšem důvodem nebylo porušení

zásady, ale pravděpodobně nedostatečná budoucí politická podpora. Samotné chápání subsidiarity národními parlamenty je většinou odlišné od chápání Evropské komise. Národní parlamenty uvádějí ve svých odůvodněných stanoviscích ve velké míře aspekty, které Evropská komise nepovažuje za subsidiaritu, tudíž jen těžko lze dojít po přezkumu k závěru, že byla zásada porušena. Senát ČR se ve své reakci na výroční zprávu z roku 2015 negativně vyjádřil k výkladu zásady subsidiarity Evropskou komisí a poznamenal, že výklad je příliš formalistický a technický, a proto dochází k nezohledňování negativních politických a společenských dopadů. Tyto faktory mohou způsobovat nepopularitu tohoto systému. V rámci závěrečné práce na tuto otázku odpověděl i poslanec a člen výboru pro evropské záležitosti Jan Farský. Pan poslanec Farský (2020) odpověděl toto: „*Dle mého je tento institut nevyužívaný, jelikož je dost náročné, aby se komunikačně spojily jednotlivé Parlamenty a také je ten státní princip reprezentace již zastoupen v Radě ministrů, kde hlasují premiéři či příslušní členové vlády. Proto bych řekl, že se k zamezení legislativního procesu používá spíše hlasování v Radě než tento poměrně komplikovaný institut.*“ Na závěr poznamenal, že Parlamenty jsou velmi často zahlceny činností spojenou se svými státy a tím se zvyšuje omezenost sledovat aktuální dění v evropské legislativě (Farský, 2020).

Druhá otázka je zaměřená na aktivitu Parlamentu ČR. Senát je v tomto ohledu lepší a tradičně se řadí mezi nejaktivnější komory. Jak již bylo v úvodní kapitole zmíněno, tak v praxi postavení národních parlamentů záleží také na možnosti ovlivnit rozhodování o evropských záležitostech. Důvodem lepšího postavení Senátu může být i to, že Senát má pro tuto činnost větší předpoklad. Případné ovlivnění vlády je pravděpodobnější. Poslanecká sněmovna je úzce spojena s vládou, jelikož jí vyslovuje důvěru. Pokud se nejedná např. o menšinovou vládu, tak ovlivnění je méně pravděpodobné. Pokud se v současné době podíváme na složení výborů pro evropské záležitosti Parlamentu ČR, tak z nich lze vyčíst, že většina členů výboru Poslanecké sněmovny je součástí vládní koalice a pověřené výbory Senátu to mají naopak.¹⁹ Senát je velice aktivní v politickém dialogu, kde se řadí na druhé místo. V odůvodněných stanoviscích zastává přívětivě aktivní roli. Možné zlepšení by bylo spíše v kvalitativní stránce zasílaných stanovisek než ve zvyšování jejich počtu. I přes zmiňované důvody na tom není Poslanecká sněmovna vůbec špatně. Je velmi aktivní v rámci kontroly subsidiarity. V politickém dialogu se řadí

¹⁹ Jedná se o složení ke dni 21. 4. 2020

spíše mezi aktivní komory, ovšem zde by určité zvýšení aktivity bylo vítáno. Dále je možné zlepšení také po kvalitativní stránce zasílaných stanovisek.

S touto otázkou úzce souvisí budoucí postavení a vývoj národních parlamentů. Některé zmiňované problematické faktory by bylo možné změnit pouze změnou Smluv. Příkladem je 8týdenní lhůta. Proto je větší snaha zlepšovat pozici národních parlamentů jinou cestou bez úpravy primárního práva EU. V tomto směru se zdá být velice důležitý rozvoj politického dialogu a také zlepšování spolupráce v rámci COSAC. Lepší koordinace a výběr témat by mohl přispět k lepšímu fungování COSACu, což poznamenal i Senát ČR v reakci na výroční zprávu. Určitou verzí budoucnosti by mohla být aktivnější a pozitivnější role národních parlamentů např. ve využití nástrojů jako je zelená karta. Aktivnější a pozitivnější role v politickém dialogu se zdá být více účelná a mohla by být základem spolupráce. Kontrolní mechanismu by plnil úlohu jisté pojistky, kterou by národní parlamenty mohly využít.

8. Závěr

Hlavním cílem předkládané diplomové práce byla analýza rolí národních parlamentů v legislativním procesu Evropské unie a posouzení do jakých oblastí a jakými způsoby mohou národní parlamenty ovlivnit obsah a podobu sekundárního práva.

V závěrečné práci byla provedena analýza zapojení a aktivity národních parlamentů v EU. První část analýzy je věnována českým parlamentním komorám, a to především jejich úpravě pro zapojení do unijního legislativního procesu, která je zakotvena v jednacích řádech parlamentních komor. Dále je analýza věnována dvěma mechanismům, které mají národní parlamenty k dispozici.

Druhou částí analýzy byl zkoumán kontrolní mechanismus pro subsidiaritu. Zde byly rozebrány tři případy, u kterých doposud došlo k aktivování kontroly subsidiarity. Bylo zjištěno, že v žádném případě nedošla Evropská komise po přezkumu subsidiarity k závěru, že by byla zásada subsidiarity porušena. V prvním případě byl sice návrh stáhnut, ale důvodem byla pravděpodobně malá politická podpora.

Poslední část analýzy zkoumala celkové zapojení národních parlamentů do legislativního procesu za sledované období 2014-2018. Tato část analyzovala spolupráci národních parlamentů s Evropskou komisí pomocí výročních zpráv vydaných Evropskou komisí a dalších dokumentů včetně reakcí Parlamentu ČR na dané dění a výroční zprávy.

Souhrnnou analýzou bylo zjištěno, že celkový počet vydaných odůvodněných stanovisek byl 183. Nejvyšší počet (65) byl v roce 2016, kdy byla vystavena prozatím poslední žlutá karta. Nejnižší počet odůvodněných stanovisek (8) byl v roce 2015 a tento počet byl historicky nejnižší. Celkový počet stanovisek v politickém dialogu byl 2621. Nejvyšší počet (620) byl v roce 2016 a nejnižší počet (350) byl v roce 2015. To ukazuje na určitou podobnost vývoje mezi odůvodněnými stanovisky a stanovisky v politickém dialogu. Jelikož se převážně dlouhodobě prosazuje klesající trend ve vydaných stanoviscích, tak vznikla debata o budoucím vývoji spolupráce. Evropská komise obhajovala klesající trend jako důsledek svých zavedených programů, ale některé parlamentní komory včetně českých tento názor zcela nesdílejí. Bylo také zjištěno, že jsou velké rozdíly v počtu vydaných stanovisek mezi nejvíce aktivními komorami a dalšími v pořadí. Politického dialogu se každoročně účastní ve velkém malá část komor.

V rámci závěrečné práce byly stanoveny dvě výzkumné otázky. První otázka byla stanovena následovně: Proč je systém kontrolního mechanismu subsidiarity málo využívaný? Praxí se ukázalo, že mechanismus pro subsidiaritu má mnoho omezujících a problematických faktorů. Některé z nich by šlo vyřešit pouze úpravou primárního práva, ale jsou zde i možnosti změny bez tohoto zásahu. Významným problémovým prvkem je v 8týdenní lhůtě, která se zdá být velmi krátká. Výrazným problémem může být určitá nepředvídatelnost průběhu po spuštění mechanismu a již zmíněný přezkum, který prozatím nikdy neprokázal porušení zásady. V tomto ohledu je jistý rozpor mezi výkladem subsidiarity Evropské komise a národních parlamentů a fakt, že lze odůvodněné stanovisko podat pouze pro porušení této zásady. Součástí práce byla snaha o komunikaci s českými zástupci parlamentních komor. V rámci této spolupráce se vyjádřil na tuto otázku poslanec Jan Farský, který uvedl, že tento mechanismus je náročný, a to především v komunikaci mezi Parlamenty. Proto se spíše k zamezování legislativního procesu využívá hlasování v Radě.

Druhá výzkumná otázka byla stanovena následovně: Je Parlament ČR v rámci svých pravomocí dostatečně aktivní a lze jeho aktivitu zlepšit? České parlamentní komory patří mezi velmi aktivní. Dokonce Parlament ČR jako celek patří mezi absolutní špičku v zasílání stanovisek. Senát ČR je na tom lépe a již tradičně se řadí mezi zcela neaktivnější komory. V politickém dialogu mu za sledované období patří druhé místo. V odůvodněných stanoviscích patří k aktivním komorám. Proto by bylo vítáno zlepšení především ve zvýšené kvalitě zasílaných stanovisek. Poslanecká sněmovna je velmi aktivní v kontrole subsidiarity, kde jí patří čtvrtá pozice. V politickém dialogu patří mezi aktivnější část parlamentních komor. Nicméně zvýšení aktivity v politickém dialogu by bylo na místě, a to i především v souvislosti s budoucím postavením národních parlamentů. Dá se předpokládat spíše větší zaměření na politický dialog, jelikož tato forma spolupráce je aktivní a pozitivní a zdá se být více vítaná a účinná.

Věřím, že tato závěrečná práce pomůže čtenářům k pochopení úlohy národních parlamentů, a především k pochopení daných mechanismů. Provedená analýza by mohla být přínosem pro další průzkum následujícího období a mohla by sloužit jako inspirace ke zkoumání dalších dílčích nástrojů spolupráce, na které nebyl takový prostor či jsou v současné době v rané fázi své existence.

I. Summary and keywords

The aim of this thesis was to analyze roles of national parliaments in legislative process of European union and consider to which section and how can national parliaments influent the content and form of secondary law.

In the theoretical part is described historical process of the state of national parliaments in European union and defined their todays roles. In the practical part was analyzed involvement and activity of national parliaments in EU.

The first part of analysis is about czech parliamentary chambers and their adjustment for involvement in the union legislative process. The second part of analysis was examined the control mechanism for subsidiarity. So far were recognized three cases where they activated control of subsidiarity. It was found that in any cases there was no violation of principle of subsidiarity. Last part of analysis examined the whole activity involvement and actvity of national parliaments in the legislative process in reporting period in years 2014-2018. This part analyzed cooperation between national parliaments and European commission with help of yearly reports released by European commission and other documents including reactions of czech parliament about these exact situations and yearly reports.

Keywords: national parliaments, subsidiarity, European union, control mechanism, czech parliamentary

II. Seznam pramenů a literatury

Knižní zdroje

- Baldwin, R. E., & Wyplosz, C. (2008). *Ekonomie evropské integrace* (2. vyd.). Praha: Grada.
- Cuyvers, A. (2017). *The Institutional Framework of the EU*. In Ugirashebuja, E., Ruhangisa, J., Ottervanger, T., & Cuyvers, A. *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*. (Eds., pp. 79-102). Leiden;Boston: Brill.
- Fiala, P., Krutílek, O., & Pitrová, M. (2018). *Evropská unie* (3., aktualizované, rozšířené a doplněné vydání). Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).
- Hrubý, R., & Krásnická, M. (2012). *Introduction to the EU law*. Praha: Alfa Nakladatelství.
- Kujal, J. (2005). *Parlament, politika a těsnopis*. Praha: Městská část Praha 11.
- Moravcová, Š. (2011). *Posilování role parlamentu v evropských záležitostech jako český zájem*. In Střítecký, V. *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. (pp. 144-157). Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- O'Brennan, J., & Raunio, T. (2007). *Národní parlamenty v rozšířené Evropské unii od „obětí“ integrace po konkurenční aktéry?*. Londýn/New York: Routledge.
- Pitrová, L. (2014). *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges.
- Šrein, Z. (2009). *Lisabonská smlouva - další krok rozvoje integrace i téma velkých sporů*. In Peltrám, A. *Evropská integrace a Česká republika*. Praha: Grada.
- Tomášek, M., Týč, V., Malenovský, J., Pelikánová, I., Petrлік, D., Křepelka, F., & Vondráčková, A. (2017). *Právo Evropské unie*. (2. aktualizované vydání). Praha: Leges.
- Týč, V. (2006). *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. (5., aktualiz. vyd). Praha: Linde.

- Vláda ČR. (2009). *Co potřebujete vědět o Lisabonské smlouvě*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR.

Internetové zdroje

- Cooper, I. (2015). *The story of the first 'yellow card' shows that national parliaments can act together to influence EU policy*. In: *EUROPP*. Retrieved from: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/04/23/the-story-of-the-first-yellow-card-shows-that-national-parliaments-can-act-together-to-influence-eu-policy/>
- ČTK. (2016). *Evropská komise znovu přezkoumá návrh pravidel pro práci v zahraničí. Dostal od států "žlutou kartu"*. In: *ECONOMIA, A.S.. Aktuálně.cz*. Retrieved from: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/parlamenty-eu-daly-zlutou-kartu-navrhu-k-vysilani-pracovniku/r~037fc5c816dc11e69d46002590604f2e/>
- Delhomme, V. (2019). *How to turn subsidiarity into an effective tool ? – Reflections on the Communication of the European Commission on the principles of subsidiarity and proportionality*. In: *European Law Blog*. Retrieved from: <https://europeanlawblog.eu/2019/03/19/how-to-turn-subsidiarity-into-an-effective-tool-reflections-on-the-communication-of-the-european-commission-on-the-principles-of-subsidiarity-and-proportionality/>
- Drbalová, V. (2016). *Žlutá karta pro revizi směrnice o vysílání pracovníků*. In: *Svaz průmyslu a dopravy České republiky*. Praha. Retrieved from: <https://www.spcr.cz/aktivity/evropske-a-mezinarodni-vztahy/eu-infoservis/evropska-komise/9740-zluta-karta-pro-revizi-smernice-o-vysilani-pracovniku>
- Dvořáková, L. (2013). *Evropský žalobce dostal žlutou kartu*. In: *Euroskop.cz*. Retrieved from: <https://www.euroskop.cz/46/23187/clanek/evropsky-zalobce-dostal-zlutou-kartu/>
- Evropská komise. (2020b). *Mechanismus kontroly subsidiarity*. In: *Evropská komise*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_cs

- Evropská komise. (2020a). *Vztahy s vnitrostátními parlamenty*. In: Evropská komise. Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_cs
- Evropská unie. (2020). *Česko*. In: EVROPSKÁ UNIE. Europa.eu. Retrieved from: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/czechia_cs
- Evropská unie. (2019). *Smlouvy EU*. In: EVROPSKÁ UNIE. Europa.eu. Retrieved from: https://europa.eu/european-union/law/treaties_cs
- Evropský parlament. (2020a). *Evropský parlament: vztahy s vnitrostátními parlamenty*. In Evropský parlament: Fakta a čísla o Evropské unii (Česká republika). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/22/evropsky-parlament-vztahy-s-vnitrostátními-parlamenty>
- Evropský parlament. (2020b). *Lisabonská smlouva*. In Evropský parlament: Fakta a čísla o Evropské unii. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/5/lisabonska-smlouva>
- Evropský parlament. (2019). *Niceská smlouva a Konvent o budoucnosti Evropy*. In: Evropský parlament: Fakta a čísla o Evropské unii. Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/4/niceska-smlouva-a-konvent-o-budoucnosti-evropy>
- IPEX. (2013). *COM / 2013/0534*. In: IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange. Retrieved from: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do>
- IPEX. (2020a). *Czech Chamber of Deputies*. In IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/czpos.do>
- IPEX. (2019). *Czech Senate*. In: IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange. Retrieved from: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/czsen.do>
- IPEX. (2020b). *National Parliaments*. In IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/neparliaments.do>

- Kancelář Senátu Parlamentu ČR. (2019, March 5). *Výroční zpráva o Evropské agendě v Senátu za rok 2018 a 11. funkční období*. In: Senát Parlamentu České republiky. Senát Parlamentu České republiky. Praha. Retrieved from: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/90969/76238>
- Kancelář Senátu Parlamentu ČR. (2015, March 11). *Výroční zpráva o Evropské agendě v Senátu za rok 2014 a 9. funkční období*. In: Senát Parlamentu České republiky. Praha. Retrieved from: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/75459/63431>
- Kancelář Senátu Parlamentu ČR. (2016, January 15). *Výroční zpráva o Evropské agendě v Senátu za rok 2015*. In: Senát Parlamentu České republiky. Praha. Retrieved from: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/78633/66120>
- Kancelář Senátu Parlamentu ČR. (2017, February, 15). *Výroční zpráva o Evropské agendě v Senátu za rok 2016 a 10. funkční období*. In: Senát Parlamentu České republiky. Praha. Retrieved from: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/83395/69998>
- Kerse, C. (2000). *Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar*. European Public Law, 6(1).
- Lindseth, P. L. (2010). *Power and Legitimacy.Reconciling Europe and the Nation-State*. European Constitutional Law Review, 8(1), 153-164. <https://doi.org/10.1017/S1574019612000107>
- Maurer, A. (2012). *Parlamenty v EU*. Wien: Wien: Facultas.wuv.
- Oddělení pro Evropskou unii., & Zenkner, P. (2020). *Senát a EU: Meziparlamentní spolupráce*. In: Euroskop.cz. Praha. Retrieved from: <https://www.euroskop.cz/8967/sekce/senat-a-eu/>
- Písařová, T. (2016). *Stručný týdenní výběr událostí v EU: Mimořádné O čem se mluví*. In: Senát Parlamentu České republiky. Praha. Retrieved from: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/79980/67193>
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. (2020c). *O výboru*. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Praha. Retrieved from: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=509>

- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. (2020b). *Výbor pro evropské záležitosti*. In Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=501>
- Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. (2020a). *Výbor pro evropské záležitosti: Podvýbory Výboru pro evropské záležitosti*. In Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=508>
- Senát PČR. (2020a). *Senát a EU*. In Senát Parlamentu České republiky. https://www.senat.cz/senat/evropa/index.php?ke_dni=19.4.2020&O=12&lng=cz
- Senát PČR. (2020d). *Práce ve výborech a jednání pléna*. In: Senát Parlamentu České republiky. Praha. Retrieved from: https://www.senat.cz/senat/evropa/vybory_a_plenum/index.php?ke_dni=19.4.2020&O=12
- Senát PČR. (2020b). *Výbor pro záležitosti Evropské unie*. In Senát Parlamentu České republiky. https://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke_dni=19.4.2020&O=12&par_2=414
- Senát PČR. (2020c). *Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost*. In Senát Parlamentu České republiky. https://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke_dni=19.4.2020&O=12&par_2=413
- Šlosarčík, I. (2015). *Karetní hry a triky národních parlamentů v Evropské unii*. In: Institut pro evropskou politiku Europeum. Praha. Retrieved from: [slosarcik-hry-a-triky.pdf](#)
- *The European Convention*. (n.d.). Retrieved from: <http://european-convention.europa.eu/>
- Vláda ČR. (2010). *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy*. In: Vláda České republiky. Praha. Retrieved from: <https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>
- Vláda ČR. (2015). *Jakou roli hraje Parlament v české evropské politice?* In Vláda České republiky. <https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/komentar/jakou-rolu-hraje-parlament-v-ceske-evropske-politice--133026/>

- Zenkner, P., & Bydžovská, M. (2011). *Luděk Sefzig: Nesmíme se v EU zbavovat odpovědnosti*. In: Euroskop.cz. Retrieved from: <https://www.euroskop.cz/8801/18586/clanek/ludek-sefzig-nesmime-se-v-eu-zbavovat-odpovednosti/>
- Zenkner, P. (2020). *Poslanecká sněmovna a EU*. In: Vláda České republiky. Euroskop.cz. Retrieved from: <https://www.euroskop.cz/8968/sekce/poslanecka-snemovna-a-eu/?ulozit=1>

Legislativa

- EUR-Lex. (1997). *Amsterodamská smlouva*. In EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>
- EUR-Lex. (1992). *Smlouva o Evropské unii*. In EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>
- EUR-Lex. (2016). *Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění 2016)*. In EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>
- EUR-Lex. (2016). *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění 2016)*. In EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>
- EUR-Lex. (2020). *Smlouvy v platnosti*. In: EUR-Lex. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=cs>
- Evropská komise. (2015b, July 2). *Příloha ke Zprávě Komise Výroční zpráva za rok 2014 o subsidiaritě a proporcionalitě*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fe49fbf2-20bc-11e5-a342-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF
- Evropská komise. (2015d, July 2). *Přílohy ke Zprávě Komise Výroční zpráva za rok 2014 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:967e4243-20be-11e5-a342-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF

- Evropská komise. (2016d, July 15). *Přílohy Zprávy Komise Výroční zpráva za rok 2015 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dae725ce-4d07-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_2&format=PDF
- Evropská komise. (2017b, June 30). *Příloha Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:31af944c-5d70-11e7-954d-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_2&format=PDF
- Evropská komise. (2017d, June 30). *Přílohy Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2016 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:186cfcb2-5d72-11e7-954d-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_2&format=PDF
- Evropská komise. (2018b, October 23). *Příloha Zprávy Komise Výroční zpráva za rok 2017 o používání zásad subsidiarity a proporcionality*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:94148329-d6ca-11e8-9424-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF
- Evropská komise. (2018d, October 23). *Přílohy Zprávy Komise za rok 2017 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:33b699ea-d6cb-11e8-9424-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_2&format=PDF
- Evropská komise. (2019b, July 11). *Přílohy Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2018 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0ebd0076-a3bb-11e9-9d01-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_2&format=PDF
- Evropská komise. (2013b, November 27). *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2*. In: EUR-Lex. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0851&from=EN>

- Evropská komise. (2016a, July 20). *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2.* In: EUR-Lex. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0505:FIN:CS:PDF>
- Evropská komise. (2013a, July 30). *Zpráva Komise Výroční zpráva o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012.* In EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0566:FIN:CS:PDF>
- Evropská komise. (2014, August 5). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2013 o subsidiaritě a proporcionalitě.* In: EUR-Lex. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0506:FIN:CS:PDF>
- Evropská komise. (2015a, July 2). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2014 o subsidiaritě a proporcionalitě.* In: EUR-Lex. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fe49fbf2-20bc-11e5-a342-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF
- Evropská komise. (2015c, July 2). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2014 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty.* In: EUR-Lex. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:967e4243-20be-11e5-a342-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
- Evropská komise. (2016b, July 15). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2015 o subsidiaritě a proporcionalitě.* In: EUR-Lex. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:941754bf-4d09-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Evropská komise. (2016c, July 15). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2015 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty.* In: EUR-Lex. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dae725ce-4d07-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF
- Evropská komise. (2017a, June 30). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě.* In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:31af944c-5d70-11e7-954d-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

- Evropská komise. (2017c, June 30). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2016 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty*. In: EUR-Lex. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:186cfc2-5d72-11e7-954d-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF
- Evropská komise. (2018a, October 23). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2017 o používání zásad subsidiarity a proporcionality*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:94148329-d6ca-11e8-9424-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- Evropská komise. (2018c, October 23). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2017 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty*. In: EUR-Lex. Retrieved from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:33b699ea-d6cb-11e8-9424-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF
- Evropská komise. (2019a, July 16). *Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2018 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty*. In EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0ebd0076-a3bb-11e9-9d01-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF
- Usnesení Senátu ČR č. 26 ze dne 30. 11. 2016
- Usnesení Senátu ČR č. 95 ze dne 31. 1. 2019
- Usnesení Senátu ČR č. 239 ze dne 30. 10. 2019
- Usnesení výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny ČR č. 170 ze dne 12. 12. 2018
- Usnesení výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny ČR č. 178 ze dne 24. 9. 2015
- Usnesení výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny ČR č. 286 ze dne 5. 2. 2020
- Usnesení výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny ČR č. 322 ze dne 3. 11. 2016
- Usnesení výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu ČR č. 108 ze dne 7. 10. 2015
- Usnesení výboru pro záležitosti Evropské unie Senátu ČR č. 117 ze dne 19. 9. 2017
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

- Zákon č. 90/1995 Sb., Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Zákon č. č. 107/1999 Sb., Zákon o jednacím řádu Senátu

Ostatní zdroje

- Farský, J. (2020). *Osobní e-mailová korespondence ze dne 13. 2. 2020*
- Francová, J., & Benešík, O. (2020). *Stanovisko Parlamentního institutu ke Zprávě Komise*. Parlamentní institut.
- Linková, J., & Votavová, K. (2019). *Rámcová pozice vlády ke Zprávě Komise*. Evropské záležitosti Úřad vlády.
- Parlamentní institut. (2019). *Projednávání evropských záležitostí ve vnitrostátních parlamentech*. Poslanecká sněmovna: Parlamentní institut.

III. Seznam grafů a tabulek

Grafy:

Graf č. 1: Počet stanovisek 2014-2018	72
Graf č. 2: Pořadí parlamentních komor podle počtu vydaných odůvodněných stanovisek 2014-2018	73
Graf č. 3: Pořadí parlamentních komor podle počtu vydaných stanovisek v rámci politického dialogu 2014-2018	74

Tabulky:

Tabulka č.1: Členové výboru pro evropské záležitosti (Poslanecká sněmovna).....	32
Tabulka č. 2: Členové výboru pro záležitosti EU (Senát)	35
Tabulka č. 3: Členové výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (Senát).....	36
Tabulka č. 4: Národní parlamenty EU	41
Tabulka č. 5: Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky pro první případ žluté karty	43
Tabulka č. 6: Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky pro druhý případ žluté karty	45
Tabulka č. 7: Parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky pro případ třetí žluté karty	48
Tabulka č. 8: Nejaktivnější parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky za rok 2014.....	50
Tabulka č. 9: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2014.....	51
Tabulka č. 10: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2015.....	55
Tabulka č. 11: Nejaktivnější parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky za rok 2016.....	59
Tabulka č. 12: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2016.....	60
Tabulka č. 13: Nejaktivnější parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky za rok 2017.....	63

Tabulka č. 14: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2017	64
Tabulka č. 15: Nejaktivnější parlamentní komory s vydanými odůvodněnými stanovisky za rok 2018.....	67
Tabulka č. 16: Nejaktivnější parlamentní komory za rok 2018.....	69