

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Katedra evropského práva a mezinárodního práva veřejného

Akademický rok 2009/2010

**EVROPSKÝ PARLAMENT A NÁRODNÍ PARLAMENTY – OTÁZKY
SPOLUPRÁCE**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.

Zpracovala: Veronika Myšáková

OLOMOUC 2010

Já níže podepsaná Veronika Myšáková, autorka diplomové práce na téma **Evropský parlament a národní parlamenty – otázky spolupráce**, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, správci:

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

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

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb. Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

Dovoluji si tímto poděkovat panu JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D. za odborné vedení a podnětné názory při psaní diplomové práce.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci *Evropský parlament a národní parlamenty – otázky spolupráce* vypracovala samostatně pod vedením JUDr. Václava Stehlíka, LL.M., Ph.D., a uvedla v seznamu literatury všechny použité literární a odborné zdroje.

V Olomouci, dne 31.8 2010

Veronika Myšáková

OBSAH:

ÚVOD	7
1. OBECNÉ SOUVISLOSTI	9
1.1 Parlamentarismus a parlament v obecných i evropských souvislostech	9
1.2 Vznik a vývoj Evropského parlamentu	11
1.3 Právní status Evropského parlamentu	13
1.3.1 Název	13
1.3.2 Sídlo	13
1.3.3 Zřízení	14
1.3.4 Ustanovení	14
1.3.5 Mandát poslance	14
1.3.6 Struktura parlamentu	15
1.3.7 Pravomoci	16
1.4 Bikameralismus v materiálním smyslu	17
1.5 Demokratický deficit	19
2. SPOLUPRÁCE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ	22
2.1 Vývoj a vznik	24
2.2 Vybrané aktuální formy spolupráce Evropského parlamentu a národních parlamentů	27
2.2.1 Konference předsedů parlamentů Unie	28
2.2.2 Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů EU	30
2.2.3 Meziparlamentní setkání organizovaná národními parlamenty a Evropským parlamentem	31
2.2.4 Politická diplomacie	32

3. NÁRODNÍ PARLAMENTY A JEJICH ZAPOJENÍ DO POLITICKÉHO PROCESU EVROPSKÉ UNIE	33
3.1 Subsidiarita	34
3.1.1 Pojem a vývoj do konání Konventu o budoucnosti Evropy	34
3.1.2 Konvent o budoucnosti Evropy	36
3.1.3 Dělbba kompetencí	38
3.1.4 Protokol o aplikaci principu subsidiarity a proporcionality	39
3.2 Protokol o úloze národních parlamentů	42
3.3 Passarelle	43
4. PARLAMENTNÍ KONTROLA EVROPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ	46
5. VZTAH VLÁDY A PARLAMENTU VE VĚCECH EVROPSKÉ INTEGRACE V ČR	50
5.1 Parlamentní výbor pro evropské záležitosti v Poslanecké sněmovně ČR	50
5.2 Parlamentní výbor pro evropské záležitosti v Senátu ČR	52
5.3 Shrnutí „Lisabonské novely“ jednacích řádů komor Parlamentu ČR	55
ZÁVĚR	58
CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ	61
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	63

ÚVOD

Práce „*Evropský parlament a národní parlamenty – otázky spolupráce*“ nabízí zamyšlení jak nad meziparlamentní spoluprací v Unii, tak i nad mnoha souvislostmi spojenými s vývojem Evropského parlamentu a posilováním role národních parlamentů v integračním procesu. Hlavním cílem této práce má být zejména poukázat na meziparlamentní spolupráci ve světle principu subsidiarity v evropsko-americkém pojetí a v roli národních parlamentů v Evropské unii.

První kapitola proto pojednává o pojmech parlamentarismus a parlament, a to nejprve v obecné rovině a později v návaznosti na politický systém Unie. Dále o vývoji Evropského parlamentu a o právním statusu Evropského parlamentu, s cílem navázat na teorii o jistém bikameralismu v materiálním smyslu, který by mohl sloužit jako vodítko pro další budoucí vývoj meziparlamentní spolupráce. První kapitola je zakončena podkapitolou, která se věnuje demokratickému deficitu s cílem zdůvodnit ingerenci národních parlamentů do politického cyklu Evropské unie. I když problém demokratického deficitu je spíše ve středu zájmů politologů, mám za to, že je potřeba se jím alespoň okrajově zabývat i v právním rozboru.

Druhá kapitola se již věnuje zkoumané problematice, tedy vymezení konkrétní podoby spolupráce mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty. Formy a prostředky jejich spolupráce jsou rozmanité, proto je potřeba zejména popsat ty nejdůležitější a zdůraznit jejich cíle. Pro jasné vymezení s ohledem na dynamiku jejich vztahů se držím aktuálních dokumentů.

Velkou část své práce věnuji i samotnému postavení národních parlamentů v evropském rozhodovacím procesu, které přináší Lisabonská smlouva, což je obecné označení pro revizi Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o Evropských společenstvích. Tato evropeizace národních parlament se totiž odráží i v nových legislativních a institucionálních možnostech zkoumané spolupráce. Navíc témata, která probíhají v současné době v rámci nejrůznějších forem této spolupráce, budou z velké části souviset právě s úlohou národních parlamentů v Unii.

Posledním tématem, na které jsem se v rámci mé diplomové práce zaměřila, je parlamentní kontrola evropských záležitostí, která navazuje na předchozí dvě kapitoly. V úplném závěru se věnuji Parlamentu ČR v záležitostech evropské agendy. Touto částí

diplomové práce chci zejména ukázat na „hmotné výsledky“ konkrétní meziparlamentní spolupráce.

V této diplomové práci jsem využívala především metodu deskriptivně-analytickou a komparativní a historickou. Jako prameny mi posloužily zejména česky psané monografie, odborné články především v českém a anglickém jazyce.

Co se týče zhodnocení literatury, tak málo odborných knih pojednávajících o Evropské unii a Evropských společenství věnuje kapitulu, která by se uceleně týkala národních parlamentů. To ale neznamená, že by šlo o téma okrajové, naopak je mu věnována pozornost jak ze strany významných profesorů a odborníků na evropské právo, ze zahraničních autorů je možno zmínit Tapio Rupia, Juliet Lodge, Danielu Kietz, Simona Hixe či Andream Maurera. Z českých autorů jde zejména o Jindřišku Syllovou, Markétu Pitrovou či Jiří Georgieva aj.

1. OBECNÉ SOUVISLOSTI

1.1 Parlamentarismus a parlament v obecných i evropských souvislostech

Na úvod se zmíním o základních pojmech, které se k mé práci vztahují – parlamentu a parlamentarismu.

Parlamentarismus je systém vlády, který existuje ve všech členských státech Evropské unie. Jeho hlavním předpokladem je, že v daném státě existuje parlament - zastupitelský orgán - hrající klíčovou roli v systému státních orgánů. Všechny znaky tohoto pojmu není vhodné v této práci rozebírat, pro nás je důležité zmínit, že parlament má v tomto systému dva hlavní úkoly, a to schvalovat zákony a kontrolovat vládu.

Parlamentarismus hraje zásadní roli i v Evropské unii, neboť tento pojem je v zásadě synonymem zastupitelské demokracie, a právě na zásadě zastupitelské demokracie Evropská unie funguje. Evropská unie tak naplňuje tuto zásadu nejen tím, že posiluje úlohu Evropského parlamentu, nýbrž i tím, že zapojuje národní parlamenty do procesu kontroly evropské agendy, aby garantovali, že evropský rozhodovací proces bude mít demokratickou povahu. Východiskem pro evropeizaci národních parlamentů je právě skutečnost, že parlamenty členských států mohou kontrolovat svou příslušnou vládu, jejíž zástupci jednají v Radě EU. Navíc se parlamenty díky své kontrolní pravomoci vůči vládě podílejí určitou měrou i na formulování národního postoje v orgánech Evropské unie ke konkrétnímu právnímu aktu nebo dokumentu (viz Parlamentní kontrola evropských záležitostí). Vzdálenou podobnost v definování rolí můžeme vysledovat u soudů členských států, jež jsou rovněž soudy unijními.¹

Zásadu zastupitelské demokracie dále doplňuje zásada dvojí legitimacy Unie jako unie nejen států, ale také občanů, když podle čl. 10 SEU jsou občané na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu a členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě a v Radě svými vládami, které jsou odpovědné vnitrostátním parlamentům, voleným jejich občany.

¹ KYSELA, J. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR (2010), str. 43.

Národní parlamenty by se tak měly na základě této zásady stát rovnocenným partnerem Rady.² Ohledně mechanismů spojujících národní parlamenty s unijními orgány viz Národní parlamenty a jejich zapojení do politického procesu evropské unie.

Parlament je samostatný státní orgán zakotvený přímo v ústavě, a to na prvním místě před exekutivou a soudnictvím³, i když z důvodu dělby moci jim není funkcionálně ani organizačně nadřazen. Výstižnou definici podává Blackwellova encyklopedie politických institucí, která “uvádí, že jde o politickou instituci, jejíž členové jsou si formálně rovni, jejich autorita je odvozena z nároku jejich členů být reprezentanty politického společenství, a jejichž rozhodnutí jsou přijímány kolektivně podle komplexních procedur zajišťujících určitou míru autonomie, akceschopnosti a ochrany menšin a jednotlivců.”⁴ Tato definice, i když velmi výstižná a často citovaná, je spíše politologicky laděná, pro mou práci použiji později definici, kterou používá státopěda. Ta parlament charakterizuje pomocí tzv. právního statusu parlamentu, mezi jehož hlavní znaky patří zejména jeho sídlo, název, zřízení, ustavení, složení, pravomoci a orgány.

Sám Evropský parlament není klasickým parlamentem. V období před přijetím Lisabonské smlouvy bylo za největší nedostatky Evropskému parlamentu vytýkáno to, že nemá prostředky, jak kontrolovat exekutivu, a že proceduru spolurozhodování nebylo možné využívat ve všech oblastech působnosti Evropské unie. Ovšem vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva nově zavádí pro přijímání legislativních aktů tzv. řádný legislativní postup, posiluje se významně postavení Evropského parlamentu v legislativní oblasti. Navíc Evropský parlament bude volit i předsedu Komise a má možnost odepřít souhlas se jmenováním Komise jakožto kolegia. Kromě toho Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku bude odpovědný jak Radě, tak jako člen Komise i Evropskému parlamentu. Tyto změny přinesou nepochybně přehodnocení role Evropského Parlamentu, ale i přesto mám za to, že ho zatím ještě nebudou politici ani odborníci přirovnávat k národním parlamentům. Ve skutečnosti se totiž Evropský parlament stále v mnohém od národních parlamentů odlišuje a jeho přirovnání k národním parlamentům zůstává spíše pouze představou částí evropských politiků a teoretiků integrace⁵.

² ZBÍRAL, R. (2007), str. 199.

³ Nejinak je tomu v Lisabonské smlouvě, která v čl. 13, který definuje institucionální rámec Unie, dává Evropský parlament na první místo.

⁴ SYLLOVÁ, J. (2008), str. 17.

⁵ FIALA, P., PITROVÁ, M. (2009), str. 308.

Evropský parlament není na druhé straně ani klasickou zastupitelskou institucí mezinárodních organizací, jako je např. Parlamentní shromáždění Rady Evropy či Parlamentní shromáždění Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Největší rozdíl mezi nimi a Evropským parlamentem je, že Evropský parlament je přímo volen občany Unie, takže jeho poslanci jsou přímo zástupci lidu členských států, nikoli jen zástupci samotných členských států jako je tomu u těchto dvou zmíněných institucí.

1.2 Vznik a vývoj Evropského parlamentu

V evropské integraci pro svůj aktivistický přístup představuje Evropský parlament určitý fenomén. Evropský parlament totiž vznikl původně jako orgán mezinárodní organizace a v průběhu celé integrace si dokázal vybojovat postavení, které se čím dál tím blíží postavení první (dolní) komory parlamentů národních států.

Předchůdcem Evropského parlamentu bylo Společné shromáždění založené Pařížskou smlouvou, která byla podepsána v roce 1951. Společné shromáždění bylo ze začátku bez možnosti vydávat závazná rozhodnutí a nemělo tak žádné faktické nástroje, jak prosadit svoji vůli. Jeho nejdůležitější pravomocí bylo, že mohl za určitých okolností odvolat ze své funkce Vysoký úřad (obdobu dnešní Komise). Tato pravomoc byla doplněna pravomoci projednávat a schvalovat výroční zprávu Vysokého úřadu a možnost klást Vysokému úřadu otázky. Členové Shromáždění byli delegováni z poslanců národních parlamentů.

Když byla uzavřena Smlouva o EHS a Smlouva o EUROATOM v roce 1957, začaly vedle sebe existovat tři samostatné organizace: ESUO, EHS a EUROATOM, které se souhrnně označovaly jako Evropská společenství (ES). Úmluvou o některých orgánech společných Evropským společenstvím z téhož roku bylo stanoveno, že Shromáždění a Soudní dvůr, které do této doby působily v institucionální struktuře ESUO, budou plnit své úkoly také pro nově založená Společenství. Rozšíření působnosti tak na všechny tři Společenství znamenalo pro Shromáždění velký nárůst agendy. Tento nárůst pro Evropský parlament znamenal konkrétně zavedení tzv. konzultační procedury a možnosti navrhnout Radě rozpočtové změny ve vztahu ke dvěma novým Společenstvím. Během prvních let po zavedení

měly ovšem tyto výdobytky neuspokojivé výsledky. „Rada ministrů totiž konzultační proceduru často ignorovala a rozpočtová opatření byla příliš malá“.⁶

V 60. a 70. letech procházejí evropské instituce krizí, jejíž příčinou bylo chování některých francouzských ústavních činitelů. Krize znamenala pro integrační proces stagnaci a vyústila v přijetí tzv. Lucemburského kompromisu (1966), který ukončil francouzskou politiku známou jako tzv. politiku prázdné židle, což byl protest proti použití hlasování kvalifikovanou většinou, zavedeného smlouvou EHS, v případech, kdy jde o zásadní zájmy některého členského státu.⁷ V období této „eurosklerózy“ byly přijaty dvě rozpočtové smlouvy. První z nich byla tzv. První rozpočtová smlouva (tzv. Lucemburská smlouva) z roku 1970, která Evropskému parlamentu umožnila navrhopvat změny v neobligatorních výdajích⁸, pokud by tím nedošlo k navýšení výdajů rozpočtu. Poté následovala tzv. Druhá rozpočtová smlouva (též Bruselská smlouva) z roku 1975, která přiznala Parlamentu tzv. souhlasnou proceduru v rozpočtových záležitostech a pravomoc vrátit rozpočet jako celek.

V roce 1979 se konaly první přímé a všeobecné volby do Shromáždění na základě Aktu o volbě zastupitelů, který byl přijat na základě rozhodnutí Rady z 20. 9. 1976. Tento Akt sice nepřinesl Evropskému parlamentu větší pravomoci, ale pomohl mu zvýšit jeho demokratickou legitimitu a cílenou prestiž, což podnítilo jeho aktivistické chování se snahou o maximální využití svých kompetencí.

Osmdesátá léta tak bylo obdobím velkých změn. Zahájením tohoto procesu bylo přijetí politického prohlášení s označením Slavnostní prohlášení o Evropské unii, které bylo schváleno v roce 1983 na summitu Evropské rady ve Stuttgartu.⁹ Největším přínosem byl v tomto období ovšem Jednotný evropský akt, kterým byla uskutečněna revize primárního práva. Jmenovitě zavedl pro některé oblasti rozhodování proceduru spolupráce (kooperační procedura) a druhé čtení. Postavení Parlamentu bylo upevněno rovněž v otázce přijímání nových členů a v rozhodování o mezinárodních závazcích Společenství.¹⁰

V 90. letech 20. století byl trend posilování role EP v politickém systému výrazně akcelerován. Maastrichtská smlouva zavedla proceduru spolurozhodování, která je někdy označovaná za parlamentní veto, neboť Parlament a Rada zde mají rovnocenné postavení. Zároveň získal Parlament konzultační právo při volbě předsedy Komise a právo hlasovat o složení Komise.

⁶ DOČKAL, V. a kol. (2007), str. 21.

⁷ SVOBODA, P. (2007), str. 6.

⁸ Neobligatorní výdaje tvořily méně než 10 % z celkového rozpočtu.

⁹ FIALA, P., PITROVÁ, M. (2009), str. 314.

¹⁰ FIALA, P., PITROVÁ, M. (2009), str. 317.

Amsterdamská smlouva přinesla rozšíření procedury spolurozhodování na širší okruh otázek a de facto vytlačila proceduru spolupráce. V politické oblasti Smlouva nahradila konzultaci Parlamentu v procesu schvalování Komise přímým schvalováním. Parlament se tak postupně stal rovnocenným partnerem pro Radu a Komisi.

Lisabonská smlouva plně zrovnoprávnila Parlament s Radou a ukončila tak jeho vývoj od poradního orgánu k plnohodnotnému zastupitelskému sboru.¹¹

1.3 Právní status Evropského parlamentu

Než se dostaneme k meziparlamentní spolupráci, je vhodné v návaznosti na předchozí dvě podkapitoly popsat základní rysy právního statusu Evropského parlamentu jakožto svébytné instituce, kterou nelze srovnávat s národním parlamentem už jen ze skutečnosti, že institucionální systém Unie funguje na principu institucionální rovnováhy, nikoli principu dělby moci jak je běžné v politických systémech členských států. V Unii je tak oddělena pouze soudní moc, kterou vykonává Soudní dvůr Evropské unie. Legislativní funkci plní Komise, Parlament a Rada, exekutivu mezi sebou sdílí Komise, Rada a Evropská rada.¹²

1.3.1 Název

Příznačným pro transformaci a přerod Evropského parlamentu byl i vývoj jeho názvu.¹³ Společné shromáždění v roce 1958 schválilo rezoluci, kterou přijímá název Evropské parlamentní shromáždění (*Assemblée parlementaire européenne*). O čtyři roky později na základě rezoluce č. 1045/1962 tento orgán usoudil, že pro něho bude optimální název Evropský parlament. Příslušná rezoluce nebyla závazná, jednalo se tak pouze o pracovní název a nikoli o legální termín. Do primárního práva byl pojem „Evropský parlament“ formálně zakotven až Jednotným evropským aktem v roce 1986.

1.3.2 Sídlo

Evropský parlament sídlí ve Štrasburku, zde se také konají jeho plenární zasedání. Další jeho pracoviště jsou v Bruselu a Lucemburku. V Lucemburku sídlí administrativní složky. Schůze parlamentních výborů se konají v Bruselu a ve Štrasburku.

¹¹ ZBÍRAL, R. (2007), str. 23.

¹² Tamtéž str. 20.

¹³ ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK V. (2007), str. 49.

1.3.3 Zřízení

Evropský parlament je orgánem Unie, z čehož mimo jiné vyplývá, že je zřízen přímo Smlouvou o Evropské unii. Základní právní ustanovení týkající se Evropského parlamentu se v primárním právu nacházejí v čl. 14 SEU. Kromě tohoto článku dává Lisabonská smlouva Evropskému parlamentu další důležité kompetence zejména v těchto člancích:

- a) čl. 17 odst. 7 SEU, který uvádí, že Evropský parlament bude volit předsedu Komise na základě návrhu Evropské rady, který zohlední volby do Evropského parlamentu,
- b) čl. 17 odst. 8 SEU stanovuje, že Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu, který ji může vyslovit nedůvěru,
- c) čl. 48 SEU opravňuje Evropský parlament předkládat návrhy na změnu Smluv atd.

Značný dopad pro fungování Evropského parlamentu mají i další právní předpisy, jmenovitě Akt o volbě zastupitelů do Shromáždění z roku 1976, statut poslanců Evropského parlamentu z roku 2005 a nařízení 2004/2003 o evropských politických stranách. Kromě nich i jednací řád Evropského parlamentu, který přijímá většinou svých hlasů.¹⁴

1.3.4 Ustanovení

Do Evropského parlamentu se volí na základě všeobecných přímých voleb. Jednotný volební řád pro všechny členské státy se prozatím nepodařilo schválit a státy tak aplikují pro tyto volby své vlastní volební řády. V roce 1976 se alespoň podařilo přijmout Akt o zavedení všeobecných přímých voleb do Evropského parlamentu zavádějící určité prvky volebního práva¹⁵. Těmito prvky jsou zejména, že možnost být zvolen má osoba starší 18 let, uzavírací klauzule, která stanoví minimální počet hlasů, které musí kandidující subjekt získat, aby mohl vstoupit do Evropského parlamentu, nesmí překročit 5% a zákaz diskriminace kvůli státní příslušnosti vyplývající z institutu evropského občanství. Konání voleb je dále omezeno tím, že se musí uskutečnit v rozmezí čtyř dnů (čtvrtek – neděle) a sčítání hlasů může proběhnout až po uzavření volebních místností tam, kde se hlasovalo nejpozději.

1.3.5 Mandát poslance

Poslanecký mandát tvoří soubor práv a povinností, které člen parlamentu nabude okamžikem zvolení. Mandát člena Evropského parlamentu má charakter volného mandátu, čímž se rozumí, že je poslanec při výkonu své funkce zcela nezávislý. Jeho mandát trvá 5

¹⁴ ZBÍRAL, R. (2007), str. 23.

¹⁵ Tento Akt prošel v roce 2002 velkou novelou.

let. Akt z roku 1976 v novelizovaném znění stanovuje, že s funkcí poslance Evropského parlamentu je neslučitelný výkon funkce poslance národního parlamentu, člena vlády členského státu a člena jakéhokoli orgánu EU. Až teprve v roce 2005 po dlouhém jednání v Radě byl přijat jednotný statut poslanců, kterým se zavádí jednotné odměňování europoslanců z rozpočtu Unie. Předtím totiž byli jednotliví poslanci hodnoceni podle vnitřních právních předpisů.

1.3.6 Struktura parlamentu

Struktura orgánů Evropského parlamentu vychází z primárního práva a jeho Jednacího řádu. Počet poslanců nesmí přesáhnout číslo 754.¹⁶ Dnes má Parlament 736 poslanců, od roku 2014 by jich měl mít 751. Evropský parlament volí svého předsedu a 14 místopředsedů na dobu dva a půl roku s možností opětovného jmenování. Návrhy na kandidáty na předsedu a místopředsedy je oprávněna podávat jen politická skupina nebo nejméně dvacet devět poslanců. Předseda má zejména řídicí pravomoci a zastupuje Evropský parlament navenek. Dále je tu pak Konference předsedů, která je tvořena Předsedou parlamentu a předsedy politických frakcí. Tento orgán přijímá rozhodnutí o organizaci činnosti Parlamentu, stanovuje agendu jednání Parlamentu a složení výborů a je odpovědný za otázky, co se týče vztahů s jinými institucemi Unie a s národními parlamenty členských států.¹⁷ O činnost Parlamentu se stará i administrativní aparát, kterým je Generální sekretariát.

Poslanci nejsou organizováni podle národních hledisek, ale podle supranacionálního principu do skupin podle svého ideového a politického zaměření. Pro vytvoření frakce existují přísná pravidla. Velikost frakce má klíčový význam i pro obsazení míst funkcionářů a výborů. Výbory jsou základními jednotkami a jejich postavení odpovídá běžnému standardu, s nímž se setkáváme ve většině parlamentních komor. Výbor má kolem 40-60 členů. V současnosti existuje dvacet stálých výborů.

Politické frakce Evropského parlamentu nelze zaměňovat s politickými stranami, tak jak je známe z národních parlamentů, ale i přesto jistou formu spolupráce politických frakcí Evropského parlamentu a národních parlamentů můžeme pozorovat. Zejména pokud jsou Poslanci Evropského parlamentu reprezentanty národních politických stran. V této souvislosti se hovoří i o vytváření neformálních kontaktů mezi poslanci Evropského parlamentu a poslanci národních parlamentů.

¹⁶ V textu Lisabonské smlouvy je číslo 751.

¹⁷ ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK V. (2007), str. 54.

1. 3. 7 Pravomoci

Evropský parlament se podílí - legislativním řádným nebo zvláštním postupem - na přijímání všech legislativních aktů spolu s Radou. Dominantní postavení má legislativní postup řádný. Spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají většinou na návrh Komise nařízení, směrnici nebo rozhodnutí. Zvláštní legislativním postupem je přijímaná legislativa:

- a) Evropským parlamentem za účasti Rady, např. podle čl. 223 odst. 2 SFEU tak přijme formou nařízení úpravu a obecné podmínky výkonu funkce svých členů, nebo
- b) Radou za účasti Evropského parlamentu, když účast Parlamentu má formu souhlasu¹⁸ či konzultace.¹⁹

Kontrolní funkce má Evropský parlament již od doby svého vzniku. Tuto kompetenci vykonává jak ve vztahu k Radě a Komisi, tak v oblasti petičního práva a oblasti jmenování Evropského ombudsmana, který je jmenován po každých volbách do Evropského parlamentu. V prvním případě mluvíme o tzv. politické kontrole, kde má Evropský parlament vůči Komisi pravomoc především při jejím uvedení do funkce. Kromě toho je Komise povinna předkládat Parlamentu výroční zprávu a řadu dalších zpráv o specifických otázkách. Sankční kontrola vůči Komisi má formu vyslovení nedůvěry. Oproti tomu kontrola vůči Radě je minimální. Evropský parlament může podat proti Radě i Komisi žalobu u Evropského soudního dvora (čl. 263, 265 SFEU). Rozpočtová pravomoc Evropského parlamentu Lisabonská smlouva změnila tak, že se ruší rozdělení výdajů na povinné a nepovinné a Evropský parlament se podílí na schvalování všech výdajů i víceletého finančního rámce. K posílení došlo dokonce tak daleko, že v jednom případě může být rozpočet přijat proti vůli Rady.²⁰ Podle čl. 325 SFEU má Parlament společně s Radou přijímat opatření na ochranu proti finančním podvodům proti rozpočtu EU.

¹⁸ Zejm. čl. 19, 86, 223 SFEU aj.

¹⁹ Zejm. čl. 21, 23, 64, 77, 81 SFEU aj.

²⁰ SVOBODA, P. (2010), str. 50.

1.4 Bikameralismus v materiálním smyslu

Při obecných úvahách o vývoji evropského parlamentarismu si je zajímavé položit otázku, zda lze mluvit v souvislosti se spoluprací Evropského parlamentu a národních parlamentů o jisté formě bikameralismu. Pokusme se o určitou sumarizaci: začněme nejdříve Konventem o budoucnosti Evropy, mezi jehož úkoly patřilo i nalezení způsobu jak navázat vazby mezi evropskými občany a Unií. Prosadila se koncepce posílit současně jak roli národních parlamentů, tak i roli Evropského parlamentu. V této souvislosti se objevil návrh na vytvoření bikameralismu na úrovni Unie. Jednalo by se o to, že by národní parlamenty byly přímo zapojeny do rozhodování formou jakési druhé komory Evropského parlamentu.²¹ Hlavními argumenty pro vznik druhé komory bylo, že by tyto komory reprezentovaly členské státy Evropské unie a že by se evropská demokracie přiblížila demokracii na úrovni národních států. Taková koncepce by podle mě mohla splývat s názorem Petra Fialy, který tvrdí, že předpokladem pro úvahy o jakékoli „nové formě“ demokracie je pohled na to, jak nyní funguje demokracie v Evropě tam, kde s ní máme opravdovou zkušenost: v politických systémech národních států.²²

Jak ale víme, tato koncepce nezískala na Konventu potřebnou podporu z důvodů organizační složitosti, problematické reprezentativnosti²³ a jako už tradičně díky mocenským bojům. Vyhrála koncepce, že se Evropský parlament stane opravdovým aktérem legislativní činnosti v Unii a národní parlamenty se stanou strážci bdící na dodržování principu subsidiarity. Nelze ale říci, že by vyhrála koncepce naprosto odlišná. Mám za to, že v podstatě také vyhrála koncepce bikameralismu, ale v materiálním smyslu. K tomuto závěru mě vede skutečnost, že důvodem vzniku druhé komory bývá v mnoha zemích možnost územních jednotek podílet se na centrální moci a současně se chránit před její expanzí, což v podstatě odpovídá principu kontroly dodržování principu subsidiarity v dnešní evropské podobě (viz Subsidiarita).

Jako vzor pro vyjádření tzv. koncepce bikameralismu v materiálním smyslu by nám mohly posloužit Spojené státy americké, které jsou federativní unií a rovněž představují klasický příklad subsidiarity. Samozřejmě Evropská unie, i když již disponuje vnitrostátní a

²¹ GEORGIEV, J. (2003) *Národní parlamenty v návrhu ústavní smlouvy EU*. Dostupné na: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=49806&id_var=42202.

²² FIALA, P. (2007), s. 66.

²³ KUTA, M. (2009) *Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce*. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>.

mezinárodněprávní subjektivitou, stále není státem v pravém slova smyslu, neboť stále jde o unii národních států. V této práci ani nepovažuji za důležité, a vzhledem k rozsahu a její povaze za vhodné, rozebírat rozdíly mezi Spojenými státy a Evropskou unií. Pozornost chci věnovat americké institucionální struktuře, neboť mám za to, že americké pojetí nejvyšších legislativních orgánů má jistou podobnost se současným politickým systémem v Unii a mohlo by posloužit jako koncept dalšího vývoje Evropského parlamentu a národních parlamentů.

V USA v čele struktury nejvyšších federálních orgánů stojí zákonodárny sbor, složený ze Sněmovny reprezentantů a ze Senátu, který podle Ústavy z roku 1787 představuje do té doby nový typ druhé komory, neboť neplní pouze úkoly v horizontální dělbě moci, nýbrž také v dělbě moci vertikální, když reprezentuje dílčí státy federace.²⁴

Tento model podle mě v podstatě zapadá do nového politického systému Evropské unie v tom smyslu, že Sněmovna reprezentantů představuje jako, by Evropský parlament a národní parlamenty reprezentují jako, by senát. Každý členský stát má přeci stejně jako americký senát podle federativního principu stejný „počet hlasů“ při kontrole subsidiarity (viz. Subsidiarita) bez ohledu na počet obyvatel jednotlivých států a reprezentuje pouze svůj členský stát. U Evropského parlamentu i přesto, že rozdělení křesel znevýhodňuje velké státy, je počet poslanců přiměřený počtu obyvatel jednotlivých členských států, což odpovídá občanskému principu, na kterém fungují volby do Sněmovny reprezentantů.

Tento koncept odpovídá i tomu, že se Evropský parlament přibližuje národnímu parlamentu, i když musíme vzít v úvahu i skutečnost, že všechny členské státy nemají stejný národní parlament, neboť se u nich setkáváme zejména s ústavním systémem parlamentním či poloprezidentským spolu s jejich modifikacemi na historickém pozadí toho či onoho státu. Ovšem bez nějakých hlubších analýz na toto téma, mám za to, že tím, že Evropský parlament nabývá postupně ve všech směrech podoby „jakéhosi“ národního parlamentu, dochází rovněž k přibližování se k modelu, který funguje v případě USA, kde je struktura nejvyšších orgánů jednotlivých amerických států obdobná jako struktura federálních orgánů.²⁵

Na druhé straně proces evropeizace národních parlamentů, o kterém bude řeč v dalších částech této práce, dává národním parlamentům možnost zapojit se do procesu tvorby práva v Unii. Sice zatím jenom v tom, že mohou vyjádřit svůj názor k navrhované legislativě z hlediska subsidiarity a proporcionality, tedy zatím neporovnatelně menší pravomocí než má americký senát, když vezmeme v úvahu, že americký senát a Sněmovna reprezentantů mají v

²⁴ SYLLOVÁ, J. (2007), str. 38.

²⁵ SHELLE K., a kol (2005) str. 410.

legislativním procesu při schvalování zákonů rovnocenné postavení. V budoucnu se to ovšem může změnit. Podle mého názoru je právě spolupráce národních parlamentů s Evropským parlamentem hnacím motorem tohoto možného postupu.

Tato koncepce, která je samozřejmě čistě materiální, neboť formálně žádná druhá komora v Evropské unii neexistuje, s sebou nese dva trendy. Prvním a starším trendem je aktivní přístup Evropského parlamentu k tomu, aby jeho pravomoci rostly a tím druhým a o hodně mladším trendem je aktivní přístup (některých) národních parlamentů k tomu, aby měly pravomoci zabránit vládě hlasovat v Radě bez jejich kontroly.

Mám za to, že na základě těchto trendů se můžeme pokusit odhadnout celkový budoucí vývoj meziparlamentní spolupráce (viz Závěr), neboť se nedá očekávat, že by vývoj v Unii začal spočívat na jiném základě než na postupném vytváření federativní Evropy.

1.4 Demokratický deficit

Unijní institucionální systém, který není srovnatelný se systémy ostatních mezinárodních organizací ani systémy národních států, má za úkol vytvářet podmínky pro uskutečňování demokracie v rámci Evropské Unie. Tento systém je ovšem mnohými kritizován pro demokratický deficit.

Demokratický deficit je ovšem různě chápán a bývá zkoumán z mnoha hledisek. V podstatě lze říci, že co jiný autor, to jiný názor. Paul Craig a Gráinne de Búrca uvádějí, že v centru kritiky se nejvíce ocitá systém, v jakém jsou v Unii přijímána rozhodnutí (decision-making). Problém tkví zejména v tom, že ze třech legislativních orgánů je přímo volen jen Evropský parlament, Komise a Rada jsou obměňovány nepřímo.²⁶

Problém demokratického deficitu se objevuje nejprve, ve spojitosti s nárůstem pravomocí Evropského parlamentu po přijetí Jednotného evropského aktu. Důvodem bylo v první řadě, to že Evropský parlament odůvodňoval celá léta svoje požadavky na posílení svých pravomocí právě argumentem, že silný Evropský parlament demokracii v Unii posílí, což se však zvláště při klesající voličské účasti ve volbách do Evropského parlamentu a vzrůstající kritice, že unijní orgány nepodléhají žádné dostatečné demokratické kontrole, ukazovalo jako argument sporný a dosti problematický.

²⁶ CRAIG, P., DE BÚRCA, G. (2007), str. 133.

Na druhé straně vlivem evropské integrace docházelo rovněž k tomu, že národní parlamenty začaly přicházet o svou moc, a to zejména díky postavení národních vlád v Radě EU. Národní parlamenty tak začaly cítit, že jsou oběťmi evropské integrace. Lze rozeznat dvě kategorie, které objasňují vznik tohoto pocitu. První kategorie příčin je do značné míry způsobena parlamenty samými, jejich neschopností sledovat a využívat svých pravomocí na evropském poli. Druhá kategorie příčin je dána z hlediska jedinečného charakteru Unie. Konkrétně se má na mysli komplexnější institucionální struktura než mají jiné mezinárodní instituce, dále skutečnost, že se EU zabývá komplexní politikou v určitém oboru (vnější obchod, zemědělství, politika v hospodářské soutěži) a cílené posilování nadnárodních prvků.²⁷

Evropské unii, hlásící se k základním hodnotám a společným principům demokratických států, tak nezbyvalo nic jiného než „nahradit zpětnou vazbu evropských rozhodnutí na „evropský lid“ primárně demokratickou legitimací národních parlamentů a legitimací prostřednictvím Evropského parlamentu označit za subsidiární.“²⁸

„Tuto situaci hodnotil ve svém rozsudku z 2. 10 1993 Spolkový ústavní soud SRN, když prohlásil: „Princip demokracie nebrání Spolkové republice Německo v členství v mezistátním společenství organizovaném mezinárodně. Předpokladem v členství je však, že legitimace a vliv vycházející z lidu, je zabezpečen též mimo spolek států. Uskutečňuje-li spolek demokratických států výsostné úkoly a vykonává-li k tomu výsostné pravomoci, pak je to na předním místě lid ve členských státech, jemuž přísluší to prostřednictvím národních parlamentů demokraticky legitimovat.“²⁹

Je tedy víceméně zřejmé, že Evropský parlament viděl, že jeho pravomoci vzrostou za situace, že se posílí i vliv národních parlamentů na politickém procesu EU, a proto tedy začal podporovat koncept společného působení Evropského parlamentu a parlamentů národních jako nástroj potřebný k zajištění demokratické legitimace rozhodování evropských institucí, kterou přináší Lisabonská smlouva resp. původní evropský ústavní dokument – Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu, jehož byl dlouhou dobu Evropský parlament iniciátorem. Dokonce sám již v roce 1984 přijal velkou většinou návrh Smlouvy zakládající Evropskou unii, kterou připravila skupina europoslanců pod vedením Altiera Spinelliho³⁰.

²⁷ SYLLOVÁ, J. Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace (1999), str. 98-99.

²⁸ KLOKOČKA, V. (2006), str. 404.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ ZBÍRAL, R. (2007), str. 199.

V souvislosti s demokratickým deficitem můžeme za nejdůležitější pravidlo zakotvené v Lisabonské smlouvě označit čl. 10 SEU, konstituující postavení občanů a členských států vůči institucím Evropské unie. Tento článek totiž vystihuje skutečnost, „že Evropská unie je nejen unií občanů, ale i států, čímž se chce vyjádřit, že toto společenství států má dvojitou legitimitu, a to jak v pojetí zákonodárné pravomoci Evropského parlamentu, tak všech forem spolurozhodování Parlamentu a Rady.³¹

Je ovšem nutné dodat, že tím debata o demokratickém deficitu nezmizí. „Stále budou mnozí autoři oprávněně poukazovat na to, že Evropský parlament v podstatě není demokraticky legitimním reprezentantem suverenity lidu, když žádný evropský lid není a když neexistují ani klíčové zprostředkující struktury, např. funkční evropské politické strany, nejsou zde obecně srozumitelné evropské komunikační kanály a nevytváří se evropská veřejnost.“³²

³¹ ADAMEOVÁ, K. (2007), str. 54.

³² FIALA, P. (2007), str. 109.

2. SPOLUPRÁCE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ

Základním dokumentem pro evropskou meziparlamentární spolupráci jsou v současnosti tzv. Lisabonská pravidla, která byla přijata na zasedání Konference předsedů parlamentů členských států, které se konalo ve dnech 20. – 21. června 2008 v Lisabonu. Tento dokument navazuje na tzv. Haagská pravidla, která byla rovněž přijata Konferencí výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC) konanou ve dnech 2. a 3. července 2004. V tomto dokumentu je vymezen institucionální rámec pro tuto spolupráci, kterou tvoří Konference předsedů parlamentů, Konference výborů, Společné parlamentní setkání (JPM – *Joint Parliamentary Meeting*) a Společná setkání výborů (*Joint Committee meeting*).

Spolupráci mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty můžeme definovat i pomocí několika principů, které jsou při jejím fungování uplatňovány. Jedná se jmenovitě zejména o vyměňování si informací mezi sebou, institucionalizování spolupráce, stanovování si vzájemných cílů, mnohostrannost spolupráce, pravidelnost vzájemných setkání aj.

Ze strany Evropského parlamentu má odpovědnost za rozvoj vztahů mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty Ředitelství pro vztahy s národními parlamenty, které řídí předseda a tři místopředsedové Evropského Parlamentu. Ředitelství vydává dvakrát ročně zpravodaj týkající se nejdůležitějších záležitostí týkajících se spolupráce Evropského parlamentu s národními parlamenty³³, který rovněž přehledně pojednává o meziparlamentních akcích, o událostech konaných pod záštitou Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů Evropské unie COSAC, výzkumného střediska ECPRD a informačního systému IPEX aj.

Od 1. ledna 2008 je toto Ředitelství integrální součástí Generálního ředitelství předsednictví, které je odpovědné za organizování plenárních zasedání Evropského parlamentu.

Otázky související se vztahy s národními parlamenty členských států řeší podle Jednacího řádu Evropského parlamentu rovněž Konference předsedů. Zakotvení této pravomoci nalezneme v čl. 24 Jednacího řádu, ve kterém je stanoveno, že Konference předsedů je odpovědná za záležitosti týkající se vztahů s ostatními orgány a institucemi Evropské unie a s

³³ Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribot/public/Newsletter/>.

národními parlamenty členských států. Konference předsedů se skládá z předsedy parlamentu a předsedů politických skupin.

Ze strany národního parlamentu, který je tradičně ústavní institucí spolupodílející se s vládou a prezidentem na zahraniční a evropské agendě, jsou to výbory pro evropské záležitosti, které hrály ve spolupráci Evropského parlamentu s národními parlamenty již od začátku integračního procesu důležitou roli. Jejich působení je rámcově zakotveno v ústavách a upraveno vnitrostátními předpisy jednotlivých členských států (viz Parlamentní kontrola evropských záležitostí).

Mezi důvody spolupráce patří posílení demokratické kontroly evropských záležitostí, neboť bezesporu vzájemnou kooperací se prohlubuje víceúrovňová zastupitelská demokracie a Unie se přibližuje občanům. Druhým důvodem je zajištění odpovědnosti v rozhodovacích postupech vztahující se k Unii, v této souvislosti zavedly národní parlamenty jisté kontrolní procedury, aby mohly kontrolovat zástupce členských států v Radě. O modelech parlamentní kontroly evropské agendy viz Parlamentní kontrola evropských záležitostí.

Třetím důvodem je i efektivní využití všech možností jak monitorovat dodržování principu subsidiarity a jiné úkoly, které národním parlamentům přináší Lisabonská smlouva, protože důležitou roli v těchto možnostech hraje i vzájemné informování a sdílení zkušeností s jinými parlamenty.

Konec konců důvodem je i to, aby ty aktivnější parlamenty přesvědčovaly ty méně aktivní o důležitosti meziparlamentní spolupráce s možností dalšího posilování jejich pozice v Unii.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009³⁴ o vývoji vztahů mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty jako hlavní důvod spolupráce konstatuje zvyšování podílu zastupitelských orgánů na legislativním rozhodovacím procesu Unie a na kontrole politických rozhodnutí. Jinými slovy tedy prohlubovat účinnost parlamentní demokratizace.

³⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 o vývoji vztahů mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty v rámci Lisabonské smlouvy (2008/2120(INI)).

2.1 Vývoj a vznik

Meziparlamentní spolupráce v rámci Evropského společenství/Evropské unie vznikla v podstatě již v roce 1957. V letech 1957-1979, tedy do zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu, kdy byli poslanci národních parlamentů současně i poslanci Evropského parlamentu, probíhala mezi nimi spolupráce méně institucionalizovaným způsobem. Od roku 1979 ovšem začaly být postupně budovány různé platformy a fóra.

Pro vznik evropské meziparlamentní spolupráce tak bylo ze začátku významné vznikání různých institucionálních struktur, a to jednak výborů pro evropské záležitosti jako organizačních součástí národních parlamentů (viz. Parlamentní kontrola evropských záležitostí) a na druhé straně také pořádání různých konferencí předsedů Shromáždění (ESUO, EHS, EUROATOM) s předsedy národních parlamentů.

Co se týče druhé jmenované struktury - konferencí - dochází během jejich vývoje k výraznému prohlubování institucionalizovanosti jejich forem. Pravděpodobně nejstarší formou takto formalizovaných kontaktů byla Konference předsedy Evropského parlamentu s předsedy národních parlamentů (*Conference of the Speakers*), zkráceně Konference předsedů parlamentů. Její první dvě zasedání byla svolána v průběhu deseti let, konkrétně v letech 1963 a 1973. V roce 1981, dva roky potom co byly zavedeny přímé volby do Evropského parlamentu, došlo k dohodě, že se tyto konference budou konat pravidelně jednou ročně.

Na konci 80. let byla ustanovena na základě iniciativy Konference předsedů parlamentů Konference výborů pro evropské záležitosti (CEAC, *Conference of European Affairs Committees*, častěji se používá francouzská zkratka COSAC, *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union*). Od prvního ustanovujícího zasedání COSAC, které se konalo roku 1989 v listopadu v Paříži, se schází dvakrát ročně v členské zemi, jež předsedá EU. Tohoto zasedání se účastní zástupci Evropského parlamentu a zástupci jednotlivých národních parlamentů. Označení COSAC jako své formální označení získala Konference až v roce 1991 během svého čtvrtého zasedání v Lucemburku³⁵.

Další významnou formou ve vývoji meziparlamentní spolupráce představuje Konference parlamentů (jindy také „*European Assises*“ nebo jen neformální označení „*assise*“). Propagátorem této mezinárodní konference byl francouzský prezident F. Mitterrand. Konference se konala na základě Deklarace připojené ke Smlouvě o EU, která

³⁵ PITROVÁ, M. FIALA. P. (2009), str. 336.

vyzývala k vytvoření konference parlamentů jako pracovního orgánu spolupráce mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty, která by se měla radit o to jak posílit omezenou kontrolní a monitorující úlohu národních parlamentů. Poprvé a naposledy se konalo toto setkání parlamentářů všech členských států EU v roce 1990 v souběhu s maastrichtskou mezivládní konferencí. Konference o budoucnosti Společenství se tehdy účastnilo 258 poslanců – z toho 85 členů Evropského parlamentu. Jistou obdobou této konference byl Konvent o budoucnosti Evropské unie v letech 2002 až 2004, kterého se kromě parlamentářů účastnili také reprezentanti moci výkonné členských států Unie³⁶.

Formálními orgány se tak nakonec místo *European Assises* staly jiné orgány – zejména tedy již zmíněná Konference předsedů výborů parlamentů (COSAC) a Konference předsedů parlamentů (*Conference of the Speakers*).

Na deklaraci o užší kooperaci národních parlamentů a Evropského parlamentu následně navázal Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojený k Amsterodamské smlouvě. Podle tohoto Protokolu může COSAC zkoumat kterýkoli návrh nebo podnět týkající se vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, který by mohl mít přímý vliv na práva a svobody jednotlivců. Dále může přijímat příspěvky týkající se normotvorné činnosti Unie, které považuje za vhodné, zejména pokud jde o použití zásady subsidiarity, o prostor svobody, bezpečnosti a práva a otázky týkající se základních práv. V posledním odstavci je stanoveno, že podněty COSAC nezavazují vnitrostátní parlamenty ani nepředjímají jejich postoje.

Lisabonská smlouva ukázala další posun v meziparlamentární spolupráci, a to zejména připojením nového Protokolu o úloze národních parlamentů, který se zmiňuje opět jak o spolupráci mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem, tak i o Konferenci výborů pro evropské záležitosti (COSAC).

COSAC získává podle nového Protokolu postavení instituce pro výměnu informací. Jejím cílem má být usnadnit meziparlamentní výměnu informací zejména ohledně osvědčených postupů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem. Může rovněž pořádat meziparlamentní přednášky na zvláštní témata, jmenovitě o otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně společné bezpečnostní a obranné politiky. Při srovnání Protokolu Amsterodamské smlouvy a Protokolu Lisabonské smlouvy, můžeme pozorovat, že COSAC nově získává všeobecnou působnost a už „se nemusí“ specializovat na

³⁶ DOČKAL, V., KANIOK, P., ZÁVĚŠICKÝ, J. (2007), str. 74.

používání zásady subsidiarity, na prostor svobody, bezpečnosti a práva a na otázky týkající se základních práv, tak jak stanovovala Amsterodamská smlouva.

Co se týče spolupráce mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty, Lisabonská smlouva jim jim dává prostor, aby společně vymezili organizaci a podporu účinné a pravidelné meziparlamentní spolupráce v Evropské unii. Lisabonská smlouva tak pouze velmi obecně formuluje určité standardy – kvalitní a systematizovanou formu meziparlamentní spolupráce. Je zřejmé, že obsah tohoto ustanovení naplní tedy až společná iniciativa a vůle národních parlamentů a Evropského parlamentu.

Evropský parlament nejnověji přijal v tomto směru Usnesení ze dne 7. května 2009 o vývoji vztahů mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty, ve kterém uvádí mnoho zajímavých nápadů jak posílit meziparlamentní spolupráci, např. aby poslanci Evropského parlamentu získaly právo jednou ročně na základě pozvání vystoupit na plenárních zasedáních národních parlamentů nebo se účastnit v poradní roli zasedání výborů pro evropské záležitosti či věcně specializovaných výborů. Dále vedle těchto relativně silných oprávnění poslanců Evropského parlamentu je navrhována perspektiva, že by COSAC mohl být pověřen sestavením a koordinováním programu schůzí evropských a specializovaných výborů národních parlamentů a Evropského parlamentu. Navíc Evropský parlament v tomto dokumentu navrhuje i systematictější sledování předlegislativního dialogu mezi vnitrostátními parlamenty a Komisí. Konkrétně v tomto bodu navazuje na tzv. Barrosovu iniciativu z roku 2005, která vyzývala národní parlamenty, aby zasílaly Komisi své názory na dokumenty, které jim Komise předkládá. Cílem této iniciativy bylo pro Komisi:³⁷

- a) Upevnit svůj závazek vyplývající tehdy ještě z ústavní smlouvy, že bude posílat přímo národním parlamentům všechny legislativní návrhy a konzultační dokumenty,
- b) zřídit širokou škálu nástrojů umožňující národním parlamentům formulovat své závěry, zejména pro monitorování dodržování principu subsidiarity a
- c) získávat názory k návrhům aktů od národních parlamentů z nejrůznějších hledisek

Na tomto základě Komise začala posílat od 1. září 2006 všechny návrhy směrnic a nařízení, dále konzultační dokumenty (bílé a zelené knihy) a svoje výroční zprávy. Tato iniciativa dopadla úspěšně, neboť národní parlamenty obratem zaslaly Komisi více než 200 dotazů ohledně zhruba jednoho sta návrhů, což nepochybně přispívá k efektivnějšímu provádění evropské politiky v různorodých podmínkách, které ve všech 27 členských státech panují.

³⁷ ACCOYER B., Zpráva předsedy francouzského národního shromáždění ze dne 27. února 2009. Dostupné na http://www.assemblee-nationale.fr/europe/conf_presidents/rapport/report_accoyer_en.pdf

Mezi neaktivnější parlamentní komory patří britská Sněmovna lordů a francouzský a český Senát.³⁸

Závěrem lze shrnout, že ve vývoji meziparlamentární spolupráce má významné místo Konference výborů - COSAC, která byla zatím jako jediná Amsterodamskou smlouvou formálně začleněna do struktur EU, což vazby mezi národními a evropskými poslanci posílilo nejvíce od doby, co byla mezi nimi přerušena pouta zavedením přímých voleb do Evropského parlamentu. Lisabonská smlouva se této perspektivy drží, ovšem mám za to, že by nebylo od věci začlenit do primárního práva i další formy spolupráce. Navíc i samotné ustanovení vztahující se k meziparlamentární spolupráci konkrétněji mohlo být formulováno přesněji. Už jen proto jak výrazně byla posílena role národních parlamentů v Unii.

Reflexe evropské praxe průběžně vyhodnocuje stav meziparlamentní spolupráce. Všechny formy, které se během vývoje spolupráce vytvořily, vyjmenovává např. zpráva věnující se vývoji Konference evropských výborů³⁹, ve které je celkově hodnoceno 20 let meziparlamentní spolupráce, jmenovitě:

- a) Konference předsedů parlamentů EU,
- b) COSAC,
- c) Parlamentní shromáždění Západoevropské Unie (Unie byla postupně integrována do EU a stala se základem pro budoucí Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku),
- d) Společná setkání výborů a Společná parlamentní setkání
- e) Zasedání výborů Evropského parlamentu, která jsou přístupná národním parlamentům
- f) Politická diplomacie

2.2 Vybrané aktuální formy spolupráce Evropského parlamentu a národních parlamentů

V této části práce se zaměřím na ty nejdůležitější formy, kde se zkoumaná spolupráce uskutečňuje.

Můžeme pozorovat, že stupeň formalizace spolupráce je různý – od neformálních setkávání poslanců z jednotlivých parlamentů až po plně institucionalizovaná setkání, která

³⁸ KYSELA, J. implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR.

³⁹ HAENEL H., DE CROO H. Vývoj COSAC za posledních 20 let. Dostupné na www.cosac.eu/en/meetings/stockholm/ordinary/20years.pdf.

jsou právně zakotvena s oporou v SEU případně ústavách jednotlivých členských států.⁴⁰ Tato podkapitola se věnuje 4 nejdůležitějším formám, zejména jejich procedurální stránce a částečně i perspektivě jejich vývoje.

2.2.1 Konference předsedů parlamentů

Významnou platformou ve vývoji zkoumané spolupráce představuje Konference předsedů parlamentů, která sice nezískala tak významné postavení jako Konference výborů, nicméně její dokumenty, zprávy a doporučení mají pro meziparlamentní spolupráci velkou váhu. Konference předsedů parlamentů se konají každoročně z iniciativy jednoho z předsedů parlamentu členského státu. Konference se skládá z předsedů národních parlamentů a předsedy Evropského parlamentu. Všichni zúčastnění mají rovné postavení. Na druhé straně se ovšem liší jejich mandát, neboť předsedové parlamentů mají rozdílné pravomoci podle jednotlivých ústav členských států a v případě Evropského parlamentu podle primárního práva. A to je právě největším úskalím tohoto fóra, neboť závěry přijaté v rámci tohoto fóra nemají ve všech členských státech stejnou závaznost.⁴¹

Co je předmětem těchto konferencí, definují tzv. Stockholmská pravidla⁴² přijatá na konferenci ve Stockholmu v květnu 2010. Ta ve svém článku 2 definuje cíle této Konference, kterými jsou:

- a) chránit a podporovat roli všech evropských parlamentů v Unii a vykonávat běžnou činnost ve prospěch meziparlamentní činnosti,
- b) sloužit jako fórum pro výměnu názorů, informací a zkušeností mezi předsedy evropských parlamentů,
- c) respektovat ostatní formy a nástroje meziparlamentní spolupráce.

Naposledy Konference konaná ve Stockholmu v květnu 2010 zřídila tzv. řídicí skupinu (*steering group*) pro kooperaci předsedů, aby si mohli vyměňovat názory ohledně implementace Lisabonské smlouvy.

Konference dala vzniknout významnému dokumentačnímu nástroji - tzv. Evropskému středisku pro parlamentní výzkum a dokumentaci (ECPRD) – na konferenci ve Vídni v červnu roku 1977, na kterém se projednávala témata jak využít pro zkoumanou spolupráci i masivní rozvoj informační technologie. ECPRD představuje platformu, díky které si národní

⁴⁰ KUTA M. (2009) Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>.

⁴¹ Dostupné z www: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/8>.

⁴² Dostupné z www: <http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/Speakers/The%20Stockholm%20Guidelines.pdf>.

parlamenty navzájem předávají vědomosti a vyměňují informace ohledně své výzkumné činnosti. Odpovědnost za administrativu tohoto střediska má Generální ředitelství, které schvaluje rovněž Zprávu o činnosti ECPRD během zasedání Konference. Exekutivním orgánem je tzv. Výkonný výbor. Mezi její aktivity patří pořádání seminářů či průzkumu mezi jednotlivými parlamenty na konkrétní téma, spravování svých webových stránek (tj. www.ecprd.org nebo www.ecprd.europarl.europa.eu), vyřizování žádostí, publikační činnost aj. Členy střediska jsou Evropský parlament, Parlamentní shromáždění Rady Evropy, Parlamentní shromáždění Organizace pro bezpečnost a spolupráci, Shromáždění západoevropské unie a všechny parlamenty členských států. Což znamená, že tato forma spolupráce překračuje hranice Evropské unie.

Středisko má i významný podíl na vybudování informačního střediska IPEX (*Interparliamentary EU Information Exchange*). IPEX totiž původně vznikl původně vně struktury ECPRD na základě doporučení dokumentů ze dvou Konferencí předsedů – z roku 2000 v Římě a 2004 z Haagu.

Jeho osamostatnění se datuje až k roku 2007. Do IPEX jsou zapojeny národní parlamenty členských a kandidátských států a Evropský parlament. Každý parlament nebo jeho komora je zde zastoupena svým vlastním zpravodajem. Nejdůležitějším cílem Meziparlamentní výměny spolupráce je vytvořit diskusní fórum pro výměnu informací, jehož cílem je posílit kontrolní aktivity všech parlamentních orgánů v souladu s jejich vlastními procedurami a pravomocemi⁴³, a to zejména ve vztahu ke kontrole subsidiarity a podávat přehled o všech významných meziparlamentních setkání.

Organizační strukturu tvoří předsedové parlamentů Unie, správní rada, orgán celostátní podpory a síť korespondentů. Rada odpovídá za řízení. Přidruženými členy rady jsou Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci (ECPRD) a Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC). Orgán centrální podpory má na starost údržbu webových stránek IPEX.

Hlavními nástroji IPEX jsou zejména databáze dokumentů z unijních orgánů a národních parlamentů zveřejňované na celoevropských webových stránkách a Kalendář meziparlamentárních akcí, který podává uceleně informace ohledně všech parlamentních setkání. Kalendář je podle tzv. Lisabonských pravidel přístupný na webových stránkách www.ipex.eu.

⁴³ IPEX Leaflet. Dostupné na http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribo/public/IPEX_leaflet_CS.pdf.

2.2.2 Konference výborů pro záležitosti Společenství a evropské záležitosti parlamentů EU (COSAC)

Úkolem jednání těchto konferencí je zejména systematické vyměňování informací a pravidelná setkávání představitelů výborů národních parlamentů projednávající evropskou agendu. Předmětem jednání je postavení národních parlamentů ve struktuře Unie, projednávání procedur předběžné kontroly dodržování principu subsidiarity, projednávání vybraných témat Společné a zahraniční politiky aj.

Organizace fungování COSAC má úzkou vazbu na předsednictví Rady, neboť běžné jednání je svoláno jednou v průběhu každého předsednictví Rady EU do hostitelského státu, který právě Radě předsedá. V naléhavém případě může svolat absolutní většina předsedů výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU a příslušného orgánu Evropského parlamentu mimořádné zasedání COSAC, dosud k tomu však nedošlo.⁴⁴

Před zasedáními COSAC se uskuteční přípravné zasedání předsedů výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU a zástupce Evropského parlamentu se souhlasem tzv. Trojky (stávající, předešlé a příští předsednictví a ze zástupců Evropského parlamentu).

Sekretariát předsednického parlamentu poskytuje svůj sekretariát pro činnost COSAC a připravuje veškeré podklady pro zasedání. Předseda výboru pro evropské záležitosti hostitelského parlamentu otevírá diskusi a organizuje zasedání, stejně tak předkládá závěry diskuse sestavené předsednictvím Trojky.

Každý národní parlament je zastoupen maximálně šesti členy ze svého výboru pro evropské záležitosti. Evropský parlament je zastoupen šesti členy. Zasedání COSAC jsou veřejná, pokud není stanoveno jinak.⁴⁵

Zatím poslední setkání předsedů výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU (COSAC) se konalo ve dnech 4. - 5. července 2010 v Bruselu v Belgii.

Ohledně budoucího vývoje této formy spolupráce má Evropský parlament jinou představu než mnoho národních parlamentů. Evropský parlament chce docílit toho, aby se Konference výborů stala reprezentantem veřejnosti v podmínkách evropské politiky. Národní parlamenty tento model nepreferují.⁴⁶

⁴⁴ ČÁSTEK, Michal, MEDKOVÁ, Eva. *Činnost parlamentů v průběhu výkonu předsednictví v Radě EU* [online].

⁴⁵ Jednací řád COSAC.

⁴⁶ KUTA, M. (2009) Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>.

2.2.3 Meziparlamentní setkání organizovaná národními parlamenty a Evropským parlamentem

Spolupráce na úrovni výborů organizovaná národními parlamenty a Evropského parlamentu má formalizovanou podobu ve formě tzv. Setkání společného výboru (*Joint committee meeting* - JCM) a tzv. Společného parlamentního setkání (*Joint parliamentary meeting* - JPM).

Společná parlamentní setkání (JPM) jsou setkání, na kterých bývají diskutována obecná politická témata. Jsou organizována a řízena společně parlamentem země, která předsedá Unii a Evropským parlamentem. V minulém roce se pro ilustraci konalo za českého předsednictví Setkání mezi poslanci Evropského parlamentu a poslanci národních parlamentů, na kterém se probírala současná ekonomická krize. Místem setkání je vždy Brusel.

Setkání společného výboru (JCM) jsou setkání, která se orientují na přípravu a implementaci legislativy. Jejich předmětem jsou témata ve srovnání s JPM více věcně specifická a ve srovnání s COSAC a Konferencí předsedů parlamentů více praktická. Jsou organizovány a řízeny společně příslušnými sektorovými výbory parlamentu předsednické země a příslušným výborem popř. výbory Evropského parlamentu. Tato setkání jsou jednou z nejstarších forem spolupráce a slouží zejména k programování a systematizaci budoucí spolupráce. Specifické otázky týkající se národních postojů, které se objevují při diskuzích během společných zasedání, by měly být dále projednávány na dvoustranná jednání s výbory národních parlamentů⁴⁷. V minulém roce se konala tato JCM:

- a) V listopadu 2009 se konalo Setkání výborů ohledně vývoje v evropském prostoru svobody, bezpečnosti a práva (*area of freedom, security and justice*) během českého předsednictví. Cílem Setkání bylo zhodnotit implementaci Haagského Programu a připravit další program v této oblasti.
- b) V říjnu 2009 se konalo Setkání ústavně právních výborů a výborů pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA), které mělo za cíl projednat Sdělení Komise týkající se nového programu v evropském prostoru svobody, bezpečnosti a práva (*area of freedom, security and justice*) – tzv. Stockholmský program.

⁴⁷ KUTA, M. (2009) Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>.

Obě tyto formy spolupráce se liší od jiných meziparlamentních setkání, které pořádají výbory parlamentu v zemi předsedající Unii a setkání, které organizuje Evropský parlament, na které bývají příležitostně zváni i poslanci národních parlamentů členských států.⁴⁸

V budoucnu by mělo v rámci této spolupráce dojít ke změně jejich organizace. Jako velmi pravděpodobné se jeví, že Evropský parlament přijme standardizovaná pravidla pro konání těchto setkání a zruší se vázanost setkání na předsednictví Unie.⁴⁹

2.2.4 Politická diplomacie

Politická diplomacie spočívá v posílání vlastních poslanců nebo senátorů do zahraničí a přijímání cizích parlamentářů. Cílem této diplomacie je předcházet možným problémům ve spolupráci. Od ostatních forem se liší svou nenápadností.

Politická diplomacie je v Unii zejména potřebná pro vytvoření víceúrovňových kontaktů – od národních parlamentů až k institucím EU.⁵⁰ Několik parlamentů v této souvislosti, jmenovitě i Senát ČR, výslovně zakotvují ve svých jednacích řádech, že europoslanci se mohou účastnit schůzí výborů pověřených projednáváním evropské agendy. V této formě spolupráce se zdá být nejefektivnější spolupráce zpravodajů návrhů z výborů národních parlamentů se zpravodaji Evropského parlamentu. To povede zejména k tomu, že si zpravodajové budou moci vytvořit vlastní stanovisko nezávisle na postoji vlády.⁵¹

⁴⁸ Srov. Zprávu pracovní skupiny Konference předsedů parlamentů na zlepšení meziparlamentní spolupráce. Dostupné na www.ipex.eu/ipex/.../IPC%20-%20WG%20IPC%20Final%20Report.pdf.

⁴⁹ Tamtéž.

⁵⁰ KUTA, M. (2009) Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>.

⁵¹ Tamtéž.

3. NÁRODNÍ PARLAMENTY A JEJICH ZAPOJENÍ DO POLITICKÉHO PROCESU EVROPSKÉ UNIE

Jak již bylo řečeno v úvodu úlohou národních parlamentů v Evropské unii je kontrolovat evropskou agendu. Aby taková kontrola byla i efektivní, získaly národní parlamenty mnoho možností jak se do procesu další integrace aktivně zapojit.

Cílem této kapitoly je nejen popsat současný stav národních parlamentů v Evropské unii, ale také zaměřit se na klíčový prvek parlamentní kontroly - kontroly dodržování principu subsidiarity, a to konkrétně jak v historii evropské integrace samotná koncepce subsidiarity vzniká a rozvíjí až do současné podoby a dále jak souvisí s dělbou kompetencí mezi Unií a členskými státy.

Tato kapitola se rovněž věnuje Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a obecné *passarelle*.

Klíčová oprávnění národních parlamentů (*parliament-friendly treaty provisions*) jsou taxativně vyčtena v čl. 12 SEU. Jejich legislativní zkratka zní „způsoby, jimiž vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie“. Podle uvedeného článku sem patří:

- 1) Národní parlamenty jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.
- 2) Národní parlamenty zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který zavádí systém „včasného varování“.
- 3) Národní parlamenty se budou prostřednictvím svých zástupců účastnit konventu k revizi Smluv, který svolá předseda Evropské rady, budou-li splněny podmínky podle čl. 48 SEU.
- 4) Evropská rada má povinnost oznámit národním parlamentům šest měsíců dopředu, že se chystá použít tzv. „obecnou *passarelle*“.
- 5) V rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva se podílejí národní parlamenty na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 SFEU a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 uvedené smlouvy.

- 6) Národním parlamentům jsou oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 této smlouvy.
- 7) Národní parlamenty se podílejí na meziparlamentní spolupráci mezi ostatními národními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

Záměrem tohoto taxativního výčtu je na úvod sdělit, že zapojení národních parlamentů do předběžné kontroly subsidiarity představuje sice nejdůležitější možnost jejich účasti v Unii, ale ne jedinou. Text předpokládá rovněž posílení principu včasné a úplné informovanosti národních parlamentů o činnosti unijních orgánů a připravované legislativě (Protokol o úloze národních parlamentů), zapojení národních parlamentů do kontroly využití klauzule flexibility, povinnost informovat národní parlamenty o realizaci politiky v oblasti svobody, bezpečnosti a práva aj.

3.1 Subsidiarita

3.1.2 Pojem a vývoj do konání Konventu o budoucnosti Evropy

Název je odvozen z latinského slova *subsidium* znamenající podporu. Obecně ve veřejném právu znamená, že pravomoci mají být udrženy na co nejnižší správní jednotce, tedy co nejbližše občanům, pokud má schopnost danou pravomoc efektivně vykonávat. Vyšší správní jednotka si pro sebe pravomoc abstrahuje až v okamžiku, kdy nižší jednotka selhává s plněním úkolů v dané pravomoci nebo když se ukáže, že úkoly vyřeší vyšší správní jednotka efektivněji. Pokud jde o politický systém Evropské unie, základní jednotku představuje právě členský stát a Unie je pak pochopitelně tou jednotkou vyšší.

Princip subsidiarity, který patří v současné době k nejdůležitějším principům evropské integrace a rozhodně není žádnou novinkou. Tento pojem se prosazuje a podporuje ze strany členských států už od poloviny 80. let minulého století, kdy orgány tehdejšího Evropského společenství začaly získávat takové pravomoci, kterými mohly ovlivňovat každodenní život lidí a zároveň, kdy dochází k postupné transformaci původně jen ekonomicky orientovaného společenství do společenství směřující už i k politickému sjednocení, což se sebou přináší i zásah do citlivých otázek státní suverenity.

Do primárního práva byl tento princip zakotven a stal se tak právně závaznou součástí práva Evropského společenství v roce 1992 spolu s přijetím Maastrichtské smlouvy. Další konkretizaci a zejména procedurální pravidla jak tento princip aplikovat v praxi přinesla v roce 1997 Amsterdamská smlouva, v Protokolu o aplikaci principu subsidiarity a proporcionality. Jednalo se ovšem ne o moc přesné vymezení.

Princip subsidiarity ve Smlouvě o EU omezoval pravomoci ES, pokud byly splněny dvě podmínky. První podmínkou bylo, že se nejednalo o výlučnou pravomoc a dále bylo potřeba dokázat, že „cíle zamýšlené činnosti“ může být dosaženo „uspokojivě“ na úrovni členských států a že, „nemůže být lépe dosaženo z důvodu jejich rozsahu či účinků“ na evropské úrovni. Tyto výrazy jsou samy o sobě velice vágní a navíc cíle Společenství byly ve smlouvě formulovány velmi obecně, což v praxi přinášelo velké obtíže. Ani vymezení výlučných pravomocí nebylo jasnou záležitostí, neboť primární právo žádný katalog těchto pravomocí neobsahovalo. Výkladem popř. judikaturou Evropského soudního dvora se dovozovalo, že mělo jít o takové pravomoci, které mají pro Společenství zvláštní postavení, jež jej odlišuje od tzv. sdílených pravomocí. Mnozí autoři zmiňovali zejména celní unii a společnou obchodní politiku, ochranu hospodářské soutěže na vnitřním trhu, měnovou politiku (pouze pro členy měnové unie) aj.⁵² Pomoc s aplikací nabízel rovněž Protokol obsahující jistá pomocná vodítka, podle kterých se zásada subsidiarity neuplatní, jde-li o činnost nadnárodního charakteru, dále v případě, že evropské činnosti přinese zřejmé výhody anebo, že by činnost na národní úrovni byla v rozporu s požadavky Smlouvy ES.

Pokud jde o procedurální pravidla, bylo svěřeno rozhodování o tom, zda má v konkrétní věci být vykonávána pravomoc na evropské úrovni či nikoli, Komisi. Komise měla rovněž povinnost odůvodňovat prospěšnost svých návrhů právě s ohledem na zásadu subsidiarity. Dále Komise, používající místo pojmu princip subsidiarity pojem „lepší legislativa“, podávala ve svých ročních zprávách systematické informace o uplatňování tohoto principu a jako důkaz, že bere své procedurální závazky vážně, uvádí např. ve zprávě z roku 2005, že se snížil počet nařízení a směrnic aj.⁵³ Objevovaly se však i kritické hlasy, přicházející zejména od členských států, poukazující na nedostatečné odůvodňování návrhů, s tím, že Komise používá obecné formulace místo hlubší analýzy. Nato Komise reaguje poněkud ironicky, když sama upozorňuje členský stát, že samy zkoumají subsidiaritu

⁵² Týč V. (2006), str. 28.

⁵³ SCHEU H. C. (Pojem a geneze principu subsidiarity), str. 21.

příliš povrchně tam, kde mají samy právo legislativní iniciativy, tzn. především v oblasti justiční spolupráce.⁵⁴

Dalším orgánem, který měl přezkoumávat legislativní opatření z hlediska zásady subsidiarity, byl Evropský soudní dvůr (popř. v případě přímých žalob soukromých osob Soudu prvního stupně). Tento orgán, který je znám svým velmi proaktivistickým přístupem k prohlubující integraci, se ovšem v případech, kdy se strana žalující dovolávala porušení principu subsidiarity přijetím napadeného aktu, přikláněl na stranu Komise popř. Rady EU. Navíc rozsudky vztahující se přímo k principu subsidiarity se v judikatuře ESD vyskytují jen sporadicky.

Zajímavý příklad přináší např. věc *Tobacco Advertising Case (C-376/98)*⁵⁵, ve kterém Německo podalo žalobu k Evropskému soudnímu dvoru pro zrušení směrnice, na základě které byl nařízen všeobecný zákaz reklamy nebo sponzorování tabákových výrobků v Evropské unii. Německo svoji žalobu odůvodnila mimo jiné i porušením principu subsidiarity. ESD vynesl rozsudek prohlašující směrnici za neplatnou a směrnici zrušil. Nečinil to však proto, že byl porušen princip subsidiarity, ale protože instituce EU zvolily pro směrnici chybný právní základ. V tomto rozsudku bylo dále zdůrazněno, že Společenství nemá výlučnou pravomoc v oblasti veřejného zdraví a musí tedy respektovat zásadu omezených pravomocí (čl. 5 SES).

Lze shrnout, že do přijetí Lisabonské smlouvy, měly pravomoc aplikovat i kontrolovat dodržování principu subsidiarity v rukou vyjma Rady jen orgány hájící zájmy Společenství, proto byl význam tohoto principu v mnoha směrech nulový. Problémem je ovšem i skutečnost, že jeho samotná kritéria byla příliš neurčitá, i když lze namítat, že Evropský soudní dvůr měl možnost pokusit se vymezit pojmy jako „cíle zamýšlené činnosti“ apod..

3.1.2 Konvent o budoucnosti Evropy

Velkým tématem se subsidiarita stává znovu během zasedání Konventu o budoucnosti Evropy, na kterém byly řešeny zejména sjednocení primárního práva do jednoho dokumentu, institucionální reformy Evropské unie a přepracování systematiky kompetencí Evropské unie a národních států. Připomeňme, že nedostatečně konkrétní vymezení mezi výlučnými a

⁵⁴ SCHEU H. C. (Pojem a geneze principu subsidiarity), str. 22.

⁵⁵ Rozsudek ze dne 5. října 2000, *Germany v European Parliament and Council, C - 376 /98*, Sb.rozh. s. I-8419, bod 83.

sdílenými a mezi konkurujícími a paralelními pravomocemi ztěžovalo mimo jiné i aplikování principu subsidiarity v praxi.

Vyřešení problému týkajícího se posílení respektování principu subsidiarity orgány Evropské unie v rámci legislativního procesu, bylo dáno za úkol vypracovat dvěma pracovními skupinám – skupině pro úlohu národních parlamentů a skupině pro kontrolu subsidiarity. V diskusích, zda má Evropský soudní dvůr zůstat výlučným orgánem kontrolující dodržování principu subsidiarity, se začaly prosazovat myšlenky o politické kontrole národních parlamentů.

Evropský parlament se nicméně klonil k názoru, že kontrola principu subsidiarity má zůstat v rukou soudního orgánu. Ve své zprávě z 23. ledna 2002 o vztazích mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty v procesu evropské integrace vyjadřuje názor, že úloha národních parlamentů nemá být posílena přiznáním jim role strážce principu subsidiarity. Další zpráva Evropského parlamentu z 24. dubna 2002 o dělbě kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy navrhuje přiřknout Evropskému soudnímu dvoru roli ústavního soudu, který by na základě iniciativy Evropské komise nebo určitého počtu členů Evropského parlamentu či Rady rozhodoval v jednoměsíční lhůtě o rozporu legislativního aktu s principem subsidiarity.⁵⁶ Jinými slovy tedy Evropský parlament chtěl omezit kontrolu dodržování principu subsidiarity jen na úroveň rozhodování evropskými orgány.

Výsledkem tohoto Konventu bylo předložení návrhu ústavní smlouvy označené jako ústava pro Evropu. K tomuto návrhu byly přiloženy také dva nově formulované protokoly – Protokol o úloze národních parlamentů a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality – zavádějící postup pro kontrolu dodržování subsidiarity, ve kterém vyhrává koncepce symbiózy politické a právní kontroly subsidiarity (viz dále).

Proces ratifikace ústavní smlouvy ovšem nedopadl dobře, po neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemí, bylo nutné se vrátit k jednacímu stolu a jednat znovu o budoucnosti Evropské unie. Výsledkem se stala Lisabonská smlouva, založená na metodě novelizace stávajících smluv, která vypustila některé prvky ústavy a vznikla opět na základě tradičních mezivládních konferencí. K jejímu podepsání nejvyššími představiteli členských států došlo dne 13. prosince 2007 a byla ratifikována v listopadu roku 2009.

⁵⁶GEORGIEV, J. Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu. Dostupné na <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=642>.

Hned na úvod je potřeba dodat, že ustanovení týkající se aplikace principu subsidiarity, Lisabonská smlouva začlenila do textu SEU a SFEU v podstatě v nezměněné podobě, tak jak byly formulovány v textu ústavní smlouvy.

3.1.3 Dělbá kompetencí

Pokud jde o oblast kompetencí, je v čl. 5 SEU stanoveno, že kompetence Unie by měly být realizovány v souladu s principy proporcionality a subsidiarity. Samotné vymezení těchto kompetencí se řídí zásadou svěřeni pravomocí, což je zásada mezinárodního práva, vystihující skutečnost, že mezinárodní organizace mají jen částečnou mezinárodněprávní subjektivitu, a to podle toho, v jakém rozsahu jim ji svěřily členské státy jako subjekty s originární⁵⁷ subjektivitou. V samotné Smlouvě je tato zásada formulována tak, že *podle této zásady jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.*

Druhy a oblasti svěřených pravomocí Unie nalezneme v úvodních ustanoveních SFEU. Výlučné pravomoci jsou poprvé taxativně vymezeny v čl. 3 a patří sem jmenovitě oblast celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, za jistých podmínek i oblast uzavírání mezinárodních smluv atd. Nevýlučných pravomocí, legálně tzv. sdílené pravomoci, zahrnují oblasti, kde mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy, ty ovšem jen v rozsahu, v jakém je nevykonává Unie. To tedy znamená, že v těchto oblastech Unie může rozšířit věcně svoje pravomoci svým aktivním jednáním, zejména cestou přijímání unijních legislativních opatření⁵⁸.

Formulování principu subsidiarity je oproti předcházející úpravě formulováno přesněji: *Podle principu subsidiarity v oblastech, které nespádají do její výlučné kompetence, smí Unie jednat jen tehdy a do té míry, pokud cíl zamýšlené činnosti nemůže být dostatečně dosažen členskými státy, a to buď na ústřední, regionální nebo místní úrovni, ale může být lépe, z důvodu rozsahu nebo dopadů navrhované činnosti, dosažen na úrovni Unie.* Orgány Unie dodržují tuto zásadu v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality a národní parlamenty toto dodržování kontrolují. Jde tedy o konkrétní výraz pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy, v tomto případě konkrétně s národními parlamenty. Předpokladem efektivní realizace této kontroly jsou procedurální pravidla, která

⁵⁷ DAVID, V. a kol. (2008), str. 118.

⁵⁸ PITROVÁ, L. a kol. (2008), str. 21.

stanovuje Protokol o úloze národních parlamentů a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality (viz níže).

Pro dělbu pravomocí mezi Unii a členskými státy má velký význam i zásada **oboustranné flexibility**. Jejím cílem je umožnit, aby pravomoci mohly být přenášeny nejen z členských států ve prospěch Unie, ale také zpět na členské státy, pokud se jejich výkon na úrovni Unie ukáže jako neefektivní. Jeho samotné vymezení je upraveno v Prohlášení o vymezení pravomocí (č. 18) připojeném k Lisabonské smlouvě. Samotným výrazem této zásady je doložka oboustranné flexibility ve smyslu čl. 48 SES, podle kterého *návrhy na změnu Smluv mohou mimo jiné směřovat k rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách. Tyto návrhy předá Rada Evropské radě a oznámí se národním parlamentům.* To je o sobě velká změna pro dosavadní vývoj celé evropské integrace. Dosavadní koncepce evropské integrace totiž vycházela z koncepce „stále těsnější Unie“ mezi státy, což se teď mění. „Díky této zásadě se Unie má stát subsidiární, flexibilní a méně centralistickou“.⁵⁹

Otázky ohledně pravomocí Unie jsou dále upraveny dalším institutem, který Lisabonská smlouva přináší v čl. 352 SFEU. Jedná se o tzv. **doložku flexibility**, podle které mohou unijní orgány přijmout nezbytná opatření, pokud je to nutné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami, i v případě že jim k tomu Smlouva neposkytuje nezbytné pravomoci. Tento postup, který bylo možno dříve použít jen k dosažení cílů vnitřního trhu, je nyní rozšířen i na oblasti ostatních politik, vyjma společné a zahraniční politiky.⁶⁰ Jako brzda tohoto postupu slouží především nutné jednomyslné rozhodování v Radě a kontrolní mechanismus, zapojující národní parlamenty, které mají možnost vyslovit se předem, zda je navržené opatření prokazatelně nezbytné postupem upraveným pro aplikaci principů subsidiarity a proporcionality. Navíc Lisabonská smlouva obsahuje k čl. 352 SFEU dvě prohlášení (41. a 42. Prohlášení). První prohlášení stanovuje, že nemůže jít pouze o obecné cíle Unie a druhé prohlášení zdůrazňuje, že doložka flexibility nemá sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezeny ustanoveními Smluv jako celku.

3.1.4 Protokol o aplikaci principu subsidiarity a proporcionality

Tento Protokol, který navazuje na Protokol o aplikaci principu subsidiarity a proporcionality připojený k Amsterodamské smlouvě, vychází poprvé z pojetí subsidiarity jako politicko-právního konceptu. Podle politického konceptu mají být strážcem principu subsidiarity

⁵⁹ PITROVÁ, L. a kol. (2008), str. 20.

⁶⁰ Tamtéž str. 23.

politické orgány – konkrétně národní parlamenty. Zároveň v této politické koncepci můžeme rozlišovat formální složku podle Lisabonské smlouvy a složku neformální, kterou v očekávání Lisabonské smlouvy iniciovala Barrosova Komise a spočívá v přímé komunikaci mezi Komisí a parlamenty.⁶¹ Druhou koncepcí je právní koncepce, podle které by měl být kontrolním orgánem principu subsidiarity Evropský soudní dvůr jakožto nezávislá soudní instance. Ovšem jak již bylo naznačeno výše, tato samotná právní koncepce, působící před platností Lisabonské smlouvy, se ukázala být v praxi značně problematickou.

Druhým cílem Protokolu je rovněž požadavek, aby kontrola dodržování principu subsidiarity nebyla omezena jen na kontrolu *ex post*, ale aby probíhala ve všech fázích přípravy právních aktů Evropské unie a jejich aplikace. Protokolem tak dochází k tomu, že národní parlamenty mohou vykonávat politickou kontrolu subsidiarity *ex ante*, tedy před přijetím aktu.

Protokol zakotvuje opět povinnost odůvodnit předložené legislativní návrhy z hlediska principu subsidiarity a proporcionality. „Legislativní návrhy aktů“, což je legální zkratka pro návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu aj., musí obsahovat podrobné informace o finančním dopadu a v případě směrnice i posouzení dopadu na národní a regionální legislativu.

Předpokládá se, že každý vnitrostátní parlament nebo kterákoli komora vnitrostátního parlamentu může ve lhůtě osmi týdnů⁶² ode dne postoupení návrhu legislativního aktu zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč mají za to, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. Každý vnitrostátní parlament má dva hlasy rozdělené na základě vnitrostátního parlamentního systému, takže za současného stavu, kdy má EU 27 členů, to dělá celkem 54 hlasů.

V případě, že proti návrhu Komise z důvodu nedodržení zásady subsidiarity podá odůvodněné stanovisko jedna třetina ze všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům (tj. nejméně 18 hlasů), musí být takový návrh přezkoumán. Komise se následně může rozhodnout, zda svůj návrh ponechá nezměněný, pozmění ho, či zda ho vezme zpět. Své rozhodnutí Komise musí odůvodnit. Zvláštní postavení mají návrhy předložené na základě čl. 76 SFEU týkající se oblasti soudní spolupráce v trestních věcech a oblasti policejní spolupráce. Zde postačí, že námitku vznese jedna čtvrtina hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům (tj. nejméně 14 hlasů). V tomto ustanovení se tak projevuje požadavek, aby se

⁶¹ KYSELA, J. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR, str. 43.

⁶² Stejnomený protokol k ústavní smlouvě stanovoval šestitýdenní lhůtu.

národní parlamenty zaměřily zejména na integraci v záležitostech, které dříve patřily do II. a III. pilíře.

V odborné literatuře se tento postup označuje jako předběžné varování (fr. *l'alerte précoce*, angl. *early warning mechanism*) nebo jako **mechanismus „žluté karty“**, kterou mohou národní parlamenty udělovat.⁶³

Tento mechanismus je dále posílen o **mechanismus „oranžové karty“**. Pokud totiž námitku nedodržení zásady subsidiarity vznesla prostá většina národních parlamentů (tj. nejméně 28 hlasů) a současně Komise trvá po přezkoumání na zachování svého návrhu, má Komise povinnost vypracovat odůvodněné stanovisko, které spolu s odůvodněnými stanovisky vnitrostátních parlamentů předloží před dokončením prvního čtení „zákonodárcům“ Unie, aby přezkoumaly soulad legislativního návrhu se zásadou subsidiarity. Pokud „zákonodárce“ 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.

V případě, že bude i přesto schválen legislativní návrh, na který kvalifikovaný počet národních parlamentů „vytáhl žlutou nebo oranžovou kartu“, může členský stát „prostřednictvím“ své vlády z podnětu národního parlamentu vznést před Evropským soudním dvorem žalobu týkající se porušení zásady subsidiarity podle článku 263 SFEU.

V průběhu projednávání tohoto protokolu během Konventu byla podána řada pozměňovacích návrhů na zavedení postupu označovaného jako „červená karta“, podle kterého by Komise byla povinna vzít svůj návrh zpět v případě, že by dvě třetiny národních parlamentů zaujaly záporné stanovisko. Takové zapojení národních parlamentů by však mohlo vést ke zkomplikování popř. i zablokování celého legislativního procesu. Tyto návrhy tak nebyly nakonec přijaty z důvodů komplikovanosti a s argumentem, že existuje řada jiných způsobů, jak národní parlamenty do legislativního procesu zapojit. Tento požadavek se objevil i během jednání Lisabonské smlouvy - v rámci summitu Evropské rady v Bruselu 22. a 23. června 2007 na závěr německého předsednictví. O zavedení této karty se zde poměrně intenzivně zasazovala česká, polská a nizozemská delegace. Nakonec ale byla jak ze strany německého předsednictví, tak i Ústavního výboru Evropského parlamentu odmítnuta s poukazem na fakt, že zavedení „červené karty“ by de facto znamenalo vznik třetí komory

⁶³ PÍTROVÁ, L. a kol. (2008) str. 15.

v rámci politického systému EU a výrazně by tak byla narušena rovnováha mezi unijními institucemi.⁶⁴

V Lisabonské smlouvě se nakonec mechanismus červené karty prosadil pouze v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem podle čl. 81 odst. 3 SFEU. Podle tohoto článku mohou národní parlamenty zablokovat změnu legislativního postupu (od jednomyslného k řádnému legislativnímu postupu). Jedná se o tzv. případ zvláštní passarelly a stejnou možnost mají národní parlamenty také v případě tzv. obecné passarelly, která je zakotvena v čl. 48 odst. 7 SEU (viz Passarelle).

3.4 Protokol o úloze národních parlamentů

Protokol o úloze národních parlamentů (č. 9) připojený k Lisabonské smlouvě je rovněž přepracováním protokolu, který vstoupil v platnost spolu s Amsterodamskou smlouvou v roce 1999.

Tento protokol založil poprvé v praxi nejdůležitější zapojení národních parlamentů do legislativního procesu EU. V jeho rámci bylo stanoveno, že všechny konzultační dokumenty Komise (zelené a bílé knihy) a sdělení se neprodleně zasílají parlamentům členských států a návrhy právních předpisů („legislativních návrhů“) mají být v přiměřené době sděleny vládám členských států, které mají zajistit, že je národní parlamenty řádně obdržely. „Navíc je v tomto Protokolu poměrně detailně a přesně stanoven postup a šestitýdenní časový limit, kdy mají být v rámci prvního pilíře národním parlamentům v předstihu překládány legislativní návrhy Evropské komise.“⁶⁵

Protokol k Lisabonské smlouvě nově stanovuje, že Komise je povinna postoupit své návrhy legislativních aktů národním parlamentům současně s jejich postoupením Radě a Evropskému parlamentu. Národní parlamenty tak získávají pravomoc seznámit se s návrhy legislativních aktů a zaslat k nim odůvodněná stanoviska, dříve než o nich rozhoduje Rada. Navíc jim nejsou už předávány prostřednictvím vlád členských států, tak jak to stanovovala dřívější úprava, ale jak zakotvuje čl. 2, jde-li o návrhy legislativních aktů pocházející od Komise, postoupí je Komise přímo vnitrostátním parlamentům ve stejný moment jako Radě a Evropskému Parlamentu a jde-li o návrhy legislativních aktů pocházející od Evropského parlamentu, postoupí je Evropský parlament přímo vnitrostátním parlamentům. Pouze jde-li o

⁶⁴ DOČKAL, V., KANIOK, P., ZÁVĚŠICKÝ, J. (2007), str. 109.

⁶⁵ Tamtéž str. 99.

návrhy legislativních aktů pocházející od skupiny členských států, Soudního dvora, Evropské centrální banky nebo Evropské investiční banky, postoupí je vnitrostátním parlamentům Rada. V protokolu se předpokládá, že národním parlamentům bude zasílán také roční legislativní plán Komise a všechny programové materiály týkající se legislativy nebo politické strategie.

Protokol dále stanoví povinnost vztahující se k tomu, aby mohl národní parlament zaujmout stanovisko k dodržování principu subsidiarity a proporcionality, že mezi okamžikem, kdy je návrh legislativního aktu zpřístupněn vnitrostátním parlamentům v úředních jazycích Unie, a okamžikem, kdy je zařazen na předběžný pořad jednání Rady ke svému přijetí nebo k přijetí postoje v rámci legislativního postupu, musí uplynout lhůta osmi týdnů. Tím se tedy prodlužuje doba, kdy mezi se sebou jedná vláda a národní parlament, aby si upřesnily svoje postoje a stanoviska. Obtíže pak nastávají v případě, kdy ministři dosáhnou politické shody neformální cestou dříve, než tato lhůta uplyne⁶⁶. Uvedená informační povinnost vyžaduje velmi aktivní přístup národních parlamentů a rovněž znamená mnohem větší možnost národních parlamentů ovlivňovat vlády vlastního státu.

3.5 Passarelle

Institut „obecné passarelle“ (tzv. přechodová klauzule) představuje v Lisabonské smlouvě jistý typ klauzule flexibility, protože umožňuje flexibilitu textu zakládajících smluv hlasováním v Radě popř. Evropské radě bez mezivládní konference a na ni navazující ratifikace jejich výsledků. Jinými slovy bez souhlasu národních parlamentů popř. bez hlasování v celostátním referendu.

S institutem přechodné klauzule se můžeme setkat v evropském právu již od Smlouvy z Nice, ve které se omezoval jen na konkrétní oblasti, např. politiku životního prostředí. Nicméně Lisabonská smlouva rozšířila významně možnost jeho využití zakotvením čl. 48, který představuje právě možnost zjednodušené revize Smluv. Tento postup může být aplikován, pokud Evropská rada jedná jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu. Zjednodušením můžeme mít na mysli dvě formy:

⁶⁶ PITROVÁ, L. a kol. (2008), str. 23.

- a) Může představovat posun od jednomyslnosti stanovenou v SFEU nebo Hlavě V SEU (s názvem Obecná ustanovení o vnější činnost unie a zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice) ke kvalifikované většině, nebo
- b) může představovat posun od zvláštní legislativní procedury k řádnému legislativnímu postupu.

Lisabonská smlouva po vzoru ústavní smlouvy zavedla i mechanismus jeho demokratické kontroly na národní úrovni. Konkrétně je v čl. 6 Protokolu o úloze národních parlamentů stanoveno, že: „Hodlá-li Evropská rada využít čl. 48 odst. 7 první nebo druhý pododstavec SEU, musí být vnitrostátní parlamenty informovány o iniciativě Evropské rady nejméně šest měsíců před přijetím rozhodnutí.“ Dále v čl. 48 odst. 7 pododstavci třetím SEU se předpokládá, že „Vysloví-li některý vnitrostátní parlament ve lhůtě do šesti měsíců od tohoto oznámení svůj nesouhlas, rozhodnutí uvedené v prvním nebo druhém pododstavci se nepřijme.“ Taková ochrana např. před prosazováním většinového názoru bez respektování názoru menšiny se zdá být docela důmyslná.

Demokratická kontrola tohoto ustanovení vykonávaná národními parlamenty ovšem spočívá na jiných principech než kontrola principu subsidiarity a proporcionality. Prvním principem je tedy právo být informován o návrhu zjednodušené revize a druhým je právo veta vyslovené některým národním parlamentem ve lhůtě šesti měsíců od tohoto oznámení. Je možná trochu nešťastné, že právo být informován o návrhu zjednodušené revize nalezneme právě v Protokolu o úloze národních parlamentů, neboť by se dalo očekávat, že se má interpretovat v kontextu celého tohoto Protokolu, zejména jeho čl. 3, který odkazuje na Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Kritici Lisabonské smlouvy, jakými jsou např. prezident ČR Václav Klaus, považují, popř. považovali obecnou *passarellu* (čl. 48. odst. 7 SEU) a zjednodušený postup pro přijímání změn (čl. 48 odst. 6 SEU)⁶⁷ za možnost změny primárního unijního práva prostřednictvím exekutivního aktu, aniž by byly tyto změny doprovázeny ratifikací mezinárodní smlouvy či aktivním souhlasem národních parlamentů. Takovýto argument spolu s jinými použila i skupina senátorů Senátu ČR, která podala návrh, aby Ústavní soud rozhodl

⁶⁷ Z tohoto článku plyne, že Evropská rada může jednomyslně přijmout rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí SFEU. Toto rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Rozhodnutí podle druhého pododstavce nesmi rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami.

o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky. Ústavní soud návrh obdržel 30. dubna 2008 a rozhodl 26. listopadu 2008 nálezem sp. Zn. Pl. ÚS 19/08.

Toto rozhodnutí je významné zejména díky dvěma skutečnostem. První skutečností bylo, že to bylo poprvé, co byl Ústavní soud konfrontován s návrhem na přezkum mezinárodní smlouvy a druhá skutečnost spočívala v tom, že se Soud znovu přihlásil k principu eurokonformního výkladu českého ústavního práva s dodatkem, že v případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou, zejména jejím materiálním jádrem (čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy) a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít přednost ústavní pořádek České republiky.⁶⁸

Pokud jde o čl. 48 odst. 7 a odst. 6 SEU, Ústavní soud konstatoval, že o změnách rozšiřujících unijní pravomoci nelze pojmově ani uvažovat, neboť možná změna se zjevně týká pouze hlasování. Primární smlouvy si nad takto přijímanými akty podrží vyšší právní sílu, neboť je vyloučeno, že by aplikací těchto článků mohlo dojít ke změně ustanovení v samotných zakládacích smlouvách. Navíc je zakotvena i možnost národních parlamentů takové akty blokovat.⁶⁹

Ústavní soud k těmto námitkám dále poznamenal, že Lisabonská smlouva navíc umožňuje několika způsoby zapojení vnitrostátních parlamentů. Z toho Ústavní soud dovodil, že Lisabonská smlouva vyhrazuje vnitrostátním parlamentům důležitou úlohu, která ve svém důsledku posiluje roli jednotlivých členských států.⁷⁰

Návrh Senátu upozorňoval i nato, že aplikace obou těchto ustanovení fakticky znamená změnu zakládacích smluv, které jsou smlouvami podle článku 10a Ústavy, a proto by k jejich změně měl být nezbytný souhlas ústavní většiny poslanců a senátorů. I když Ústavní soud konstatoval, že to není potřeba, Senát svůj požadavek částečně zakotvil do svého jednacího řádu (viz Parlamentní výbor pro evropské záležitosti v Senátu ČR).

Kromě obecné přechodové klauzule, existuje kolem dalších deseti zvláštních přechodových klauzulí, které se vztahují ke konkrétní oblasti, např. v čl. 31 odst. 3 SEU v rámci zvláštních ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice, v čl. 81 odst. 3, druhého pododstavce, v čl. 153 odst. 2, čtvrtého pododstavce, v čl. 192 odst. 2, druhého pododstavce, v čl. 312 odst. 2, druhého pododstavce aj.

Zakotvení obecné přechodové klauzule směřuje k vytvoření efektivnějšího způsobu rozhodování. Zájmy členských států, které by se snad bály možného zneužití tohoto institutu,

⁶⁸ GÜTTLER, V. (2008), str. 22.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, uveřejněný pod č. sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 172.

⁷⁰ Tamtéž bod 173.

jsou chráněny přísnými procesními požadavky. Je ovšem také vzít v úvahu, zda obecná passerelle bude vůbec používána, uvědomíme-li si, že zvláštní přechodové klauzule zakotvené Amsterdamskou smlouvou, dosud nikdy nebyly v praxi aplikovány.

4. PARLAMENTNÍ KONTROLA EVROPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ

„Kontrolní působení národních parlamentů v evropské agendě vyplývající z přenesení výkonu některých vnitrostátních pravomocí na evropskou úroveň bezpochybně náleží k nejvýraznějším složkám zahraničně-politického angažmá zákonodárných sborů členských států EU.“⁷¹

Každý z národních parlamentů si zavedl, s ohledem na zvláštnosti své politické a parlamentní struktury či historické tradice pro projednávání evropské agendy odlišná pravidla.

Východiska kontroly jsou ovšem víceméně ve všech členských státech stejná. Jsou to především systematičnost, informovanost, spolupráce s vládou a důsledné uplatňování parlamentní výhrady, komunikace s Evropským parlamentem a ostatními národními parlamenty členských států a v neposlední řadě i komunikace s Komisí. Pokud jde o nástroje této parlamentní kontroly, můžeme o nich mluvit v těchto třech dimenzích⁷²:

- a) Pravomoci výborů pro evropské záležitosti
- b) Povinnost ministrů jednat v Radě v souladu s pokyny od parlamentářů
- c) Přístup k informacím v rámci časového prostoru pro komunikaci vlád a parlamentů

Klíčovou roli zde sehrávají právě výbory pro evropské záležitosti. Můžeme konstatovat, že ve vztahu národní vláda- národní parlament má národní parlament postavení silnější, čím má evropský výbor aktivnější a vybavenější pravomocemi k posílení kontroly exekutivy. Vidět je to např. na „modelových případech“ v Dánsku, Finsku a Velké Británii.⁷³ Pokud budeme klasifikovat jejich činnosti, zjistíme, že tyto parlamentní výbory se zabývají především těmito aktivitami:

- a) projednávání směřování evropské integrace v klíčových okamžicích politického rozhodování,

⁷¹ SYLLOVÁ, J. a kol.(2008), str. 327.

⁷² GOETZ K.H., MEYER SAHLING J.H. *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*[online].

⁷³ KYSELA, J. (2006), str. 147.

- b) projednávání návrhů evropské legislativy,
- c) procedurální stránce dodržování zásady subsidiarity,
- d) koordinace stanovisek věcných výborů v rámci tzv. kontroly ex-ante i ex-post (tj. při transpozici směrnic),
- e) interpelovat příslušné ministry - resp. členy vlády – odpovědné za jednotlivé oblasti v EU, aby doplnili informace či podali vysvětlení k návrhům aktů nebo jiných dokumentů Evropské unie
- f) projednávání kandidatury na obsazení postů evropského komisaře a soudce Evropského soudního dvora či nominace do orgánů Evropské investiční banky ještě před tím, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí a
- g) bezpodmínečné a stálé podržení pravomoci týkajících se úpravy zásad demokratického uspořádání státu, celistvosti státu a základních lidských a občanských práv⁷⁴

Při projednávání návrhů evropské legislativy a dalších dokumentů popř. personálních nominací, mají výbory ve většině členských států možnost přijmout pouze doporučující stanovisko. V této souvislosti hovoříme o systému parlamentní kontroly, ve kterém se výbor soustředí zejména na práci s dokumenty Unie - tzv. *security system*. Pro tento systém je dále charakteristické uplatňování tzv. parlamentní výhrady, která zajišťuje, že ministři jednající v Radě nemohou odsouhlasit návrh legislativního opatření předtím než je dokončené posouzení dopadu takového návrhu národními parlamenty. Parlamentey fungující na tomto systému se tak do rozhodovacího procesu konaného na půdě Rady zapojují pouze sporadicky. Mezi ně patří jmenovitě parlament z Velké Británie, České republiky, Kypru, Francie, Německa, Irska, Portugalska, Belgie, Nizozemí (Eerste kamer), Lucemburska a Bulharska⁷⁵.

Ve zbývajících národních parlamentech mají výbory pravomoc přijmout závazné stanovisko, které vláda musí při svých jednání a rozhodování v Radě respektovat. V tomto případě hovoříme o tzv. mandátním systému, neboť příslušní ministři mají k jednání v Radě mandát od parlamentu.

I když se na první pohled asi zdá, že parlamentní kontrola je v tomto mandátním systému silná, je potřeba upozornit na dvě skutečnosti. Za prvé v Radě se rozhoduje kvalifikovanou většinou, takže ministr, který je zavázán postojem příslušného parlamentu, může být lehce přehlasován. Za druhé ve většině států má vláda v parlamentech většinu, popř.

⁷⁴ SYLLOVÁ, J (1999), str. 105.

⁷⁵ JANS T., PIEDRAFITA S. *The Role of National Parliaments in European Decision-Making* [online].

je sestavena z koaličních partnerů, takže je nepravděpodobné, že by postoj vlády a národního parlamentu byl rozdílný⁷⁶. Tento model je používán v Dánsku, Estonsku, Finsku, Litvě, Lotyšsku, Polsku, Slovensku, Slovinsku a Švédsku.

Ostatní parlamenty kombinují prvky obou modelů, mluvíme tak o smíšeném modelu, který se používá v Nizozemí (*Tweede Kamer*), Maďarsku a Estonsku.

Co se týče procedurální stránky dodržování principu subsidiarity, všechny členské státy reflektovaly nová ustanovení Lisabonské smlouvy do svých parlamentních jednacích řádů. Zejména byly zavedeny postupy jak přijmout včas odůvodněné stanovisko uvádějící, že návrh aktu Evropské unie porušuje zásadu subsidiarity a jak písemně navrhnout plénu, aby se usnesla na podání žaloby ve věci porušení zásady subsidiarity aktem Evropské unie.

Možnosti této nové role národních parlamentů však nestojí pouze na nových ustanoveních jednacího řádu, zásadní roli s využitím zejména tzv. žluté a oranžové karty bude hrát zásadní roli meziparlamentní spolupráce.

V praxi tak už proběhly pokusy ověřující reálné fungování těchto postupů. Konkrétně se jedná o tzv. pilotní pokusy subsidiarity iniciované evropskými výbory národních parlamentů a Konferencí výborů pro evropské záležitosti (COSAC). K testům, které proběhly jako první a jichž se účastnila většina parlamentů členských zemí včetně obou komor Parlamentu ČR, patří např. tzv. „třetí železniční balíček“, „uznávání rozhodnutí ve věcech manželských“ a „liberalizační poštovní směrnici“⁷⁷. Z výsledků těchto pilotních testů zejména vyplynulo, že klíčovým faktorem je čas, neboť neustále se zrychlující tempo jakým se přijímá politická a legislativní rozhodnutí na unijní úrovni odůvodňovaná „zdárným průběhem integračního procesu“ zužuje prostor demokratické parlamentní kontroly.

Na základě těchto výsledků tak došlo ke změně spočívající v rozšíření lhůty vyhrazené národním parlamentům pro tuto kontrolu ze šesti na osm týdnů (viz. Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v EU). „Od listopadu 2007 národní parlamenty začaly testovat osmitýdenní lhůtu a test byl od té doby vykonán v průměru dvakrát ročně. Tyto testy potvrdily odhodlání národních parlamentů aktivně se kontroly subsidiarity účastnit, stejně jako odkryly některé problémy při parlamentní kontrole. Evropská komise, která tyto testy se zájmem sledovala, prokázala vůči národním parlamentům při dalších jednáních vstřícnost. Například když testování během letních prázdnin přineslo zjištění, že se s osmitýdenní lhůtou

⁷⁶ JANS T., PIEDRAFITA S. *The Role of National Parliaments in European Decision-Making* [online] http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616_Art3_Eipascope2009_01.pdf.

⁷⁷ PITROVÁ, M (Princip subsidiarity v EU – od virtuální reality k efektivní parlamentní kontrole), str. 113.

parlamenty během jejich letních prázdnin vypořádávaly s obtížemi, Komise reagovala tak, že přislíbila nezapočítávat čtyři srpnové týdny do osmitýdenní lhůty.“⁷⁸

Kromě časového faktoru existují i další limity, které omezují parlamentní kontrolu. L. Pitrová uvádí zejména změny návrhů během projednávání legislativního aktu a rostoucí význam neformálních postupů ministrů obcházející pracovní orgány Rady⁷⁹.

Z těchto důvodů tak lze konstatovat, že k efektivní parlamentní kontrole nepomůže jen perfektní znalost evropských legislativních postupů, správné načasování kontrolních mechanismů a odborné zázemí. Pokud mají národní parlamenty skutečně snižovat demokratický deficit, měla by se možná ještě snížit rychlost rozhodování v Unii, ne-li změnit celý rozhodovací postup na evropské úrovni. V tomto směru je tedy stále co zlepšovat.

Proces kontroly nekončí přijetím evropské legislativy. Plénum Poslanecké sněmovny následně schvaluje evropské sekundární právo, prováděcí národní předpisy, pokud ovšem nebyla delegována transpozice evropských aktů na vládu. Příprava těchto předpisů dále není většinou v kompetenci výborů pro evropské záležitosti, ale výborů věcných. Zde je ovšem třeba zmínit ztrátu kompetencí národních orgánů prostřednictvím rozhodování Evropského soudního dvora, který judikoval nadřazenost evropského práva nad právem vnitrostátním a přímý účinek primární i sekundární legislativy na právní vztahy v členských státech. Tím pádem kontrola po přijetí evropské legislativy je prakticky už jen v rukou Evropského soudního dvora.

⁷⁸ ČAKRT, F: Národní parlamenty si už společný test subsidiarity vyzkoušely (online).

⁷⁹ PITROVÁ, M (Princip subsidiarity v EU – od virtuální reality k efektivní parlamentní kontrole), str. 114.

5. VZTAH VLÁDY A PARLAMENTU VE VĚCECH EVROPSKÉ INTEGRACE V ČR

Základem pro zapojení Parlamentu ČR do věcí evropské integrace se stal čl. 10b Ústavy České republiky přijatý v rámci ústavního zákona zvaného tzv. euronovela v roce 2001. Toto ustanovení bylo evidentně inspirované Protokolem o úloze národních parlamentů připojeném k Amsterodamské smlouvě, který zakládá mechanismus parlamentní kontroly a ponechává konkretizaci mechanismu parlamentní kontroly jednacím řádům.⁸⁰

Jeho základním smyslem nebylo pouze zapojení Parlamentu ČR do kontroly tvorby evropské legislativy, ale i posílení postavení Senátu vůči Poslanecké sněmovně. Podobná opatření nejsou v ostatních státech Evropské unie nijak výjimečná, jedná se o společný trend.⁸¹

Podle čl. 10b Ústavy vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedených v čl. 10a. Takovouto mezinárodní organizací ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR je i Evropská unie. Kromě toho se v odstavci druhém čl. 10b konstatuje, že komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády. Poslední ustanovení čl. 10b závěrem stanoví, že zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odstavce 2 společnému orgánu komor. Vzhledem k tomu, že k přijetí tohoto tzv. stykového zákona chybí vůle, je odstavec třetí v podstatně (dočasně) mrtvé ustanovení.

Jednací řády, na které Ústava odkazuje, upravují zejména postup, jak obě komory Parlamentu vypracovávají stanovisko, které zasílají vládě. Co se týče závaznosti a obsahu, každá z obou komor tak činí svébytným způsobem.

5.1 Parlamentní výbor pro evropské záležitosti v Poslanecké sněmovně ČR

Pokud se jedná o Poslaneckou sněmovnu, byly jeho pravomoci posíleny dvěma novelami jednacího řádu Poslanecké sněmovny, které vstoupily v účinnost k 7. 5 2004 a k 1. 12 2009.

⁸⁰ PITROVÁ, M (Princip subsidiarity v EU – od virtuální reality k efektivní parlamentní kontrole), str. 109.

⁸¹ KUDRNA, J (Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice), str. 73.

První novela přináší do jednacího řádu procesní postup projednávání evropských záležitostí, ve kterém hraje klíčovou roli výbor pro evropské záležitosti, a to konkrétně v části patnácté A nazvané „Projednávání záležitostí Evropské unie“ (§§ 109a - 109k).

Výbor pro evropské záležitosti Sněmovny přijímá usnesení, které je považováno za vyjádření Sněmovny, pokud tedy není usnesení zařazeno na pořad nejbližší sněmovní schůze. Vláda je potom povinna vyjádření Sněmovny ke k návrhům aktů zohlednit. Z formulace „vláda zohlední“ vyplývá, že stanovisko pléna Poslanecké sněmovny je pouze doporučující a poradní, proto se také, jak již bylo řečeno výše, kontrola evropské legislativy Poslanecké sněmovny zařazuje do tzv. dokumentárního systému (*scrutiny system*).

L.Pitrová charakterizuje tento postup jako středně silnou kontrolní funkci parlamentu vůči vládě⁸², zvláště když v rámci tohoto postupu existuje i tzv. časově neomezená parlamentní výhrada, podle které vláda nezaujme s výjimkou aktů nebo jiných dokumentů značné naléhavosti konečné stanovisko při svém jednání v Radě, dokud nebude dokončen postup parlamentního přezkumu.

Co se týče praktického uplatnění tohoto postupu, tak zatím ve 4. a 5. volebním období výbor pro evropské záležitosti projedná a přijme usnesení asi k 20 % dokumentů, které mu dojdou.⁸³

Druhou novelou jednacího řádu přibyl v § 109a jeden odstavec (odst. 6) vztahující se ke kontrole subsidiarity. V tomto odstavci je konstatováno, že pokud včas přijaté a odůvodněné stanovisko pléna uvádí, že návrh aktu Evropské unie porušuje zásadu subsidiarity, postoupí předseda Sněmovny toto stanovisko neprodleně vládě, předsedovi Senátu, předsedovi Evropského parlamentu, předsedovi Rady a předsedovi Evropské komise. Nově byly vloženy rovněž § 109d až 109l.

Podle § 109d se specifickou součástí projednávání evropské agendy nově stává žaloba ve věci porušení zásady subsidiarity aktem Evropské unie navazující na čl. 8 Protokolu o používání principů subsidiarity a proporcionality (viz výše).

Postup vypadá tak, že evropský výbor nebo skupina nejméně 41 poslanců Sněmovně písemně navrhne, aby se Sněmovna usnesla na podání této žaloby, a to nejpozději patnáctý den před uplynutím dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, kterou stanoví právo Evropské unie. Předseda Sněmovny následně zařadí návrh žaloby na pořad nejbližší schůze Sněmovny. Schválí-li Sněmovna návrh žaloby, pověří poslance, popřípadě jinou vhodnou osobu svým

⁸² SYLLOVÁ, J. (2007) str. 328.

⁸³ Tamtéž str. 329.

zastupováním v řízení před Evropským soudním dvorem. Tento pověřený zástupce je vázán zněním žaloby a nemůže vzít žalobu zpět. Předseda Sněmovny má povinnost neprodleně postoupit usnesení obsahující návrh žaloby vládě a informovat o něm předsedu Senátu. Vláda pak předloží žalobu bez zbytečného odkladu Evropskému soudnímu dvoru.

Podle § 109i nemůže vláda ČR bez předchozího souhlasu Sněmovny vyslovit souhlas v některých případech před jednáním Evropské rady, resp. Rady EU. Jedná se o případ tzv. obecné passarelly, taxativně vyjmenovaných tzv. zvláštních passarell, o případ změny ustanovení třetí části SFEU přijaté zjednodušeným postupem (čl. 48 odst. 6 SEU) a doložku flexibility. V těchto případech bude stačit nadpoloviční většina přítomných poslanců, za účasti alespoň jedné třetiny ze všech poslanců. V případě obecné passarelly a tzv. mechanismu červené karty rozhodne Sněmovna o návrhu vlády ve lhůtě 6 měsíců ode dne oznámení návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie parlamentům členských států postupem předepsaným právem Evropské unie. Zamítnutí návrhu znamená v těchto dvou případech nesouhlas s takovým návrhem rozhodnutí orgánu Evropské unie.

Pro evropský výbor Poslanecké sněmovny zpracovává informace, analýzy a komplexní studie o politických dokumentech, právních předpisech a politikách Evropské unie Oddělení pro záležitosti EU, které spadá pod Parlamentní institut.

5.2 Parlamentní výbor pro evropské záležitosti v Senátu ČR

K první velké novelizaci stávajícího jednacího řádu Senátu došlo v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. Tato novela byla přijata s účinností stanovenou k 1. květnu 2004. Druhou novelu přinesl zákon č. 162/2009 Sb., kterým se, jak již bylo zmíněno, mění rovněž zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Na základě obou novel se Senát nově zaměřuje zejména na zprávy o vývoji Evropské unie v uplynulém období a jejím dalším rozvoji, dále na předběžné informace vlády o pořadu jednání Evropské rady a následné informace o jeho výsledcích a rovněž i na návrhy legislativních aktů Evropské unie spolu s předběžnými stanovisky, která k nim vláda předkládá. Nově v souvislosti s Lisabonskou smlouvou - novelou jednacího řádu z. č. 162/2009 Sb. - bylo přidáno, že Senát jedná též o dokumentech postoupených Senátu přímo orgány Evropské unie.

Zatímco Poslanecká sněmovna ponechává formálně celou agendu na výboru pro evropské záležitosti, tedy kromě zahraničního výboru, který projednává vybraná témata

Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, Senát předvídá funkční specializaci výborů zaměřených na evropskou agendu.⁸⁴ Konkrétně mají v Senátu klíčové postavení při projednávání evropské agendy tzv. pověřené výbory. Takovými pověřenými výbory jsou výbor pro záležitosti EU a výbor pro zahraniční věci a bezpečnost. Výbor pro zahraniční věci a bezpečnost se zabývá převážně společnou zahraniční a bezpečnostní politikou a spoluprací v trestních věcech. Nejnověji se výbor vyjadřoval např. k návrhu rozhodnutí Rady o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost nebo ke směrnici Evropského parlamentu nebo Rady o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení. Evropský výbor se zabývá ostatními evropskými legislativními akty a dokumenty a vysílá své reprezentanty na různá společná parlamentní setkání, meziparlamentní debaty, setkání předsedů výborů (COSAC) apod.

Proces přijímání stanoviska vypadá následovně. Podle jednacího řádu tyto pověřené výbory rozhodnou do 5 pracovních dnů od doručení návrhu unijního aktu o tom, zda bude tento návrh vzat pouze bez projednání na vědomí. V odlišném případě bude zahájeno projednání tohoto návrhu, při kterém se neuplatní mechanismus časově neomezené parlamentní výhrady jako u Poslanecké sněmovny, ale jak je výslovně uvedeno v jednacím řádu, je zahájení projednávání návrhu legislativního aktu považováno za překážku účasti člena vlády na rozhodování unijního orgánu o tomto návrhu. To ovšem neplatí, neukončí-li Senát jednání o tomto návrhu ve lhůtě osmi týdnů, tedy lhůtě podle Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Pokud jde o návrhy závazného opatření orgánů Evropské unie přijímaného v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, pro které se používá legislativní zkratka „*návrh rozhodnutí*“, existuje, zde podobný postup. Odlišností je, že toto projednávání není omezeno žádnými lhůtami.

Jednání o návrhu *legislativního aktu* nebo o *návrhu rozhodnutí* se účastní zástupce vlády, zpravodajové orgánů Senátu, které návrh unijního aktu projednávaly, a další osoby, které mohou podat informace o projednávané otázce a jsou pověřeným výborem pozvány. Na začátku jednání nejdříve vystoupí zpravodaj výboru a následně je otevřena rozprava, v níž je možné podávat návrhy na vzetí dokumentu na vědomí nebo na přijetí doporučení k vyjádření pléna Senátu.

Kromě doporučení podaného pověřeným výborem může plénum Senátu jednat o těchto dokumentech na základě žádosti nejméně 17 senátorů, pokud to navrhnou písemně

⁸⁴ SYLLOVÁ, J. (2007), str. 330.

předsedovi Senátu před přijetím závěrečného usnesení pověřeného výboru. Senát pak v zásadě může rozhodnout, že návrh dokumentu bere na vědomí, nebo se k němu může vyjádřit. Vyjádření se zpravidla opírá o doporučení pověřeného výboru. Předseda Senátu informuje o výsledku jednání Senátu bezodkladně vládu.

Jednací řád Senátu zná ještě jeden postup jak projednávat unijní dokumenty v Senátu. Jedná se o tzv. zkrácené jednání o návrzích legislativních aktů, které se aplikuje v případech, kdy je návrh legislativního aktu označen za naléhavý a vláda o to při předložení takového návrhu požádá. Součástí vládní žádosti je předběžné stanovisko.

Pro rozsáhlost ustanovení části dvanácté – Projednávání záležitostí evropské unie - jednacího řádu Senátu se ve zbylé části pojednání omezím jen na stručný popis §§ 119k – 199s.

- V § 119k jsou zmíněna rozhodování Evropské rady a Rady, se kterými bez předchozího souhlasu Senátu nelze za Českou republiku vyslovit při hlasování souhlas, jmenovitě o změnu ustanovení třetí části SFEU přijatých zjednodušeným postupem, vyjmenované případy zvláštních *passarell* a doložku flexibility.
- V § 119l je stanoven postup vlády a Senátu v případě návrhu rozhodnutí podle § 119k.
- V § 119m jsou stanoveny další případy, kdy bez předchozího souhlasu Senátu nelze rovněž za Českou republiku vyslovit při hlasování souhlas. Jedná se o tzv. obecnou *pasarrelu* a o případ tzv. mechanismu červené karty v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem.
- § 119n navazuje na předchozí ustanovení a stanovuje pro dané případy procedurální postup, do kterého je rovněž zapojena vláda.
- § 119o nese název Jednání Senátu o změnách ustanovení třetí části SFEU přijatých zjednodušeným postupem, kde je zde výslovně stanoveno, že Senát projednává tyto rozhodnutí Evropské rady jako mezinárodní smlouvu.
- § 119p - §199s stanovuje procesní stránkou žaloby týkající se porušení zásady subsidiarity legislativním aktem Evropské unie.

V praxi je evropský výbor aktivnější než výbor zahraniční. Zabývá se v průměru o čtyřikrát více dokumentů než zahraniční výbor. Pokud jde o plénum Senátu, to v roce 2007 využilo svého oprávnění vyjádřit se k legislativním návrhům předkládaným Evropskou komisí

v celkem 34 případech.⁸⁵ Co se týče závaznosti stanoviska, vláda ČR stanovisko obsažené ve vyjádření Senátu zohlední pro informaci při přípravě pozic pro následující jednání o předmětném návrhu v institucích EU.

5.3 Shrnutí „Lisabonské novely“ jednacího řádu komor Parlamentu ČR

Pokud jde o pravomoci sloužící k ochraně principu subsidiarity, tak rozdíl v jednacích řádech je minimální a spočívá snad jen v tom, že Poslanecká sněmovna do svého jednacího řádu vnesla zmínku o zasílání včas přijatých usnesení odůvodněně vytykajících porušení zásady subsidiarity evropským a vnitřním činitelům. V Senátu se bude postupovat podle obecného ustanovení určeného ke komunikaci s orgány Evropské unie.⁸⁶ Druhým rozdílem je stanovení postupu pro případné podání žaloby k Evropskému soudnímu dvoru ve věci porušení zásady subsidiarity evropským aktem. Sněmovní jednací řád umožňuje zastupováním pověřit také ne-poslance a výslovně se zmiňuje o tom, že postavení Poslanecké sněmovny jako účastníka řízení není dotčeno uplynutím volebního období nebo rozpuštěním Poslanecké sněmovny, zatímco jednací řád Senátu vyžaduje vždy pověření senátora, jemuž může po boku stát jiná vhodná osoba, co se týče uplynutí volebního období nebo rozpuštění Senátu, k tomu nemůže dojít.⁸⁷

Druhá oblast se vztahuje na vyslovení souhlasu se změnou ustanovení třetí části SFEU, kdy prováděná úprava se nachází v čl. 48 odst. 6 SEU. Obě komory musí s touto změnou souhlasit a dokonce je zařazeno mezi rozhodnutí, k nimž nesní vláda přivolit bez předchozího souhlasu obou komor Parlamentu. Podle jednacího řádu Senátu je toto rozhodnutí projednáváno jako mezinárodní smlouva, což s sebou mj. nese možnost iniciace předběžného přezkumu ústavnosti. Podle § 109l jednacího řádu Poslanecké sněmovny vyplývá, že má stačit stejná většina, jakou jsou schvalovány mezinárodní smlouvy. Pro srovnání jednací řád Poslanecké sněmovny konstruuje pouze analogii, což znamená, že případný přezkum ústavním soudem je třeba doplnit interpretací.⁸⁸

Třetí oblast se dotýká práva veta ve věci některých procedurálních záležitostí Unie. Konkrétně se jedná o čl. 48 odst. 7 (tj. obecná passarela) a čl. 81 odst. 3 SFEU. V těchto

⁸⁵ Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů v roce 2008, dostupná z [www: http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr08.php?ke_dni=11.07.2010&O=7](http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr08.php?ke_dni=11.07.2010&O=7).

⁸⁶ KYSELA, J. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR, str. 47.

⁸⁷ Tamtéž.

⁸⁸ Tamtéž.

případech nesmí žádný z národních parlamentů vyslovit ve lhůtě šesti měsíců od doručení s návrhem nesouhlas. Lisabonská smlouva tak přináší tendenci posilovat postavení národních parlamentů v evropské agendě obecně a nedělá rozdíly v tom, jaké postavení mají mezi sebou komory bikamerálních parlamentů členských států. I když na druhou stranu je nutné říci, že také záleží na tom, jaké postavení mají komory podle ústavních zákonů v ratifikačním procesu, tj. jestli se národní parlament považuje jako za celek (model francouzský) nebo je ctěna zásada rovnosti komor v ratifikačním principu (model německý). V ČR převážil názor, že „národním parlamentem“ jsou obě jeho komory⁸⁹. To se projevovalo v České republice tím, že Senát získává samostatné právo veta ve věci některých procedurálních otázek jako má Poslanecká sněmovna.⁹⁰ Nutno dodat, že z hlediska dosavadní koncepce jde o průlomovou změnu a Poslanecká sněmovna získává na poli kontrolních funkcí vůči exekutivní moci nového konkurenta.

Diskuzi v těchto dvou případech vyvolává úvaha, zda jde o případy smluv čl. 10a Ústavy, zde se obrátím na výše citovaný náleží Ústavního soudu, který nepovažuje čl. 48. odst. 6 ani odst. 7 SFEU za způsob výkonu přenesených pravomocí.

Nad rámec řečeného můžeme pozorovat v jednacích řádech ještě tyto rozdíly. V jednacím řádu Poslanecké sněmovny je mírně pozměněn časový režim jednání o nominacích do evropských orgánů za Českou republiku. V jednacím řádu Senátu o obecné ustanovení o přímé komunikaci Senátu s evropskými orgány, které kryje i tzv. Barossovu iniciativu.⁹¹

Pokud se jedná o formu a důsledky vyjádření obou komor Parlamentu k projednávaným otázkám, Ústava žádné pravidlo nestanoví. Vzhledem k dělbě moci v České republice, lze očekávat, že by se v případě odlišného postoje parlamentních komor, vláda přiklonila k názoru Poslanecké sněmovny. Neboť zatímco v Poslanecké sněmovně může za určitých okolností být vyjádření výboru pro evropské záležitosti považováno za vyjádření celé komory, v Senátu nikoli. Kromě toho je vyjádření Poslanecké sněmovny odlišné od vyjádření Senátu a jeho orgánu ve vztahu k vládě. Stanovisko Poslanecké sněmovny totiž musí být vládou při vytváření vlastního stanoviska zohledněno, kdežto stanovisko Senátu je vládě

⁸⁹ KYSELA, J. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR, str. 47.

⁹⁰ KUDRNA, J. (Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice), str. 81.

⁹¹ KYSELA, J. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR, str. 48.

podáváno pro informaci.⁹² Možnost vzniku schizofrenní situace by samozřejmě mohlo eliminovat vytvoření společného výboru obou komor, jež připouští Ústava.⁹³

Konečně lze při srovnání jednacích řádů obou komor Parlamentu pozorovat, že každá komora pracuje na odlišné koncepci. „Zatímco tak Poslanecká sněmovna vykonává v souladu s étosem komory kontrolující řádný chod výkonné moci spíše plošnou parlamentní kontrolu evropské agendy a poskytuje tak potřebný kompas exekutivě, Senát se soustřeďuje na dlouhodobou strategii sledování vybraných oblastí.“⁹⁴ Senát se nepochybně hodně inspiruje zahraničními vzory.⁹⁵ Za stávající situace, se od obou komor v tomto směru očekává, že rozdílná metoda práce povede k efektivnějšímu výkonu parlamentní kontroly.

Pokud bych se měla pokusit zhodnotit „Lisabonskou novelu“ jednacích řádů. Senát poprvé získává pravomoc ve vztahu k vládě. Senát má samostatné pravomoci k ochraně principu subsidiarity a má i vlastní právo veta ve věci některých procedurálních záležitostí. Pro vládu to může znamenat docela problém, když si uvědomíme, že v Senátu na rozdíl od Poslanecké sněmovny většinou sedí zástupci opozičních stran. Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu se nijak výrazně nemění, neboť obě komory byly posíleny stejně. Možné je pozorovat jen, jak již bylo řečeno výše, materiální posílení Senátu v tom, že Poslanecká sněmovna získává určitého konkurenta.⁹⁶

Závěrem lze konstatovat, že Lisabonská smlouva významně zasáhla alespoň teoreticky do dělby moci v České republice. Praktické uplatňování bude hodně záležet na politice, tedy v obratnosti ve vyjednávání, jak vlády, tak obou komor Parlamentu České republiky.

⁹² KUDRNA, J. (Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice), str. 76.

⁹³ SYLLOVÁ, J. (2007), str. 334.

⁹⁴ Tamtéž.

⁹⁵ GERLOCH A., KYSELA J. (2006) str. 182.

⁹⁶ KUDRNA, J. (Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice), str. 82.

ZÁVĚR

Vývoj meziparlamentní spolupráce zahrnuje několik etap od pouhého vytváření diskusních platforem až po její kodifikování v protokolech připojených k primárnímu právu. Nově je zhmotněna přímo do legislativního procesu Unie díky evropeizaci národních parlamentů.

Pokud bych měla odhadnout budoucí vývoj forem meziparlamentní spolupráce, mám za to, že budou stále snažit zdůrazňovat národní parlamenty jako klíčové nositele legitimacy evropské integrace a jejich roli ve snižování demokratického deficitu a přibližování unie občanům. Je velká pravděpodobnost, že do jednacích řádů národních parlamentů a Evropského parlamentu přibude řada usnesení zakotvující procedurální stánku nejdůležitějších forem zkoumané spolupráce. Možná se i dočkáme, že kromě COSAC, bude do primárního práva zakotvena i společná setkání výborů (JCM). Lze očekávat i významnější rozvoj vzájemné výměny informací přes zefektivňování forem spolupráce.

Jak je dále z výše uvedeného patrné, dimenze národních parlamentů v evropské politice v podobě, kterou přináší Lisabonská smlouva, spočívá v tom, že se už národní parlamenty nemají angažovat na evropské agendě pouze skrz své vlády, nýbrž se nově dostávají do přímého spojení s orgány Evropské unie. Meziparlamentní spolupráce představuje na jedné straně významného iniciátora a na druhé straně organizátora této dimenze.

Samotné zapojení národních parlamentů do legislativního procesu Unie povede také nepochybně k větší provázanosti legislativního procesu na národní a evropské úrovni. Mám za to, že klíčovým nástrojem tohoto zapojení bude zejména mechanismus včasného varování, který vyžaduje z velké části evropské řešení. Zároveň s touto novou evropskou rolí národních parlamentů půjdou v ruku v ruce i povinnosti národních parlamentů věnovat evropskému legislativnímu procesu velkou pozornost a znát přesně postup, jak mohou tento proces ovlivňovat, tyto otázky jsou naopak určovány především vnitrostátním vztahem národní vlády s národním parlamentem. Přinejmenším v České republice se rozšířilo postavení Parlamentu a naopak zhoršilo postavení vlády, která bude přesvědčovat nikoli jeden, ale dva kontrolní orgány. To lze brát jako výraznou změnu, když si uvědomíme, že v průběhu celého procesu evropské integrace docházelo jednosměrně ke ztrátě kompetencí moci zákonodárné vůči moci výkonné.

Tento výrazný pozitivní přínos na postavení národních parlamentů se sebou přináší i několik negativ, zejména v tom, že evropská agenda je ve všech členských státech kontrolována jiným způsobem a je na ní brán různý ohled. Navíc nebyla opět vyřešena otázka

znevýhodnění velkých států, kdy např. parlament Malty, jehož reprezentanti zastupují počet obyvatel několikrát menší než např. ve Francii, může zablokovat např. přijetí přechodové klauzule. Na národní parlamenty by podle mě měly být v tomto směru kladeny tři požadavky. Za prvé zvolit si pozitivní přístup k evropské byrokracii, zejména Komisi. Za druhé být i aktivní ve vytváření názorů a stanovisek pro své vlády, které je budou respektovat při jednáních v Radě. Za třetí si mezi sebou vyměňovat informace ohledně jednotlivých návrhů evropské legislativy a vytvářet mezi sebou konzistentní postupy pro kontrolu evropské agendy.

Pokud jde o další vývoj meziparlamentní spolupráce, mám za to, že se můžeme, jak jsem již nastínila na začátku, pokusit odhadnout meziparlamentní spolupráci skrz americký federální model. Nejdříve si položíme otázku je zapojení národních parlamentů do evropského legislativního procesu skrz kontrolu subsidiarity hodno národních parlamentů jako orgánu reprezentujícího lid jednotlivých členských států? Podle mě zatím ne, ale není důvod být skeptický, neboť je Unie v tomto ohledu na dobré cestě.

Unie se správně rozhodla nebudovat novou druhou komoru, ale využila možností, které v současné době mají všechny národní parlamenty členských zemí, tedy zřídit si evropský výbor, který bude mít silné slovo jak v národním parlamentu, tak i vůči vládě. V tom já spatřuji vytváření materiální druhé komory a současně i pokládání základů pro možný formální bikameralismus.

Navíc vytvoření jakési druhé komory na „zelené louce“ by nepřineslo tížený efekt, neboť evropeizace národních parlamentů má za cíl nejen přinést národním parlamentům silnější pravomoci, ale rovněž zlepšit nahlížení lidí na celý tento politický systém, když budou vidět, že „jejich“ parlamenty mají v Unii velké slovo a zároveň že budou vidět, kdo jim vládne a jak se případně těchto politiků zbavit, a právě vytvoření další byrokratické instituce, by jistě ještě více znepráhlednilo už tak komplikovaný unijní systém.

Není důvod, aby národní parlamenty měly v evropském legislativním procesu stejné postavení, jako má americký senát v tom americkém. Stejně jako není důvod, aby měl Evropský parlament stejné postavení v nejvyšší evropské institucionální struktuře, jako mají národní parlamenty ve svých členských státech. Jde pouze jen o směřování budoucího vývoje k prohlubování federace. Americký senát je podle mě pro národní parlamenty nejideálnější, protože zahrnuje dvě pojistky. První je fragmentace legislativní moci a druhou je pojistka proti nadvládě exekutivy. Způsobem, jakým se z národních parlamentů stal (zatím slabý) hráč při tvorbě evropského práva, je vidět, že se uplatňuje zejména pojistka druhá, ale mám za to,

že pokud národní parlamenty zvolí velmi aktivní přístup, mohly by jednou být nositeli silnějších pravomocí i vůči evropským legislativním institucím.

Jako model by si mohly národní parlamenty zvolit právě Evropský parlament, na jehož vývoji lze pozorovat, že růst jeho pravomocí byl z velké části způsoben jeho aktivitou.

Co se týče samotného Evropského parlamentu, kdyby rostly pravomoci národních parlamentů výše navrhovaným směrem, mohlo by jednou dojít k tomu, že by se do Evropského parlamentu volilo čistě na občanském principu, tedy zhruba stejný počet voličů na jednoho poslance a mohly by se třeba i realizovat možnosti volit do Evropského parlamentu v celoevropských volbách, kdyby volební obvody byly tvořeny čistě podle počtu obyvatel, tedy bez ohledu na hranice členských států. Šlo by jistě zároveň o jeden ze způsobů jak vytvořit evropský démos. To je ovšem dost vzdálená budoucnost.

Touto prací jsem měla za cíl popsat na jedné straně současné postavení národních parlamentů v Evropské unii a aktuální formy meziparlamentní spolupráce. Na druhé straně se ovšem i zamyslet nad celkovou vizí, které přináší nová role národních parlamentů v Unii a s tím související meziparlamentní spolupráce. Výsledek bych shrnula do těchto tří slov: demokracie, federace („vytváření stále užší unie mezi evropskými státy“) a subsidiarita a na těchto třech „pilířích“ rodící se bikameralismus.

Závěrem lze tedy konstatovat, že kooperace Evropského parlamentu a národních parlamentů je pro budoucí vývoj Evropské unie velmi důležitá. V současnosti jde už o základní pilíř, na kterém stojí evropský legislativní proces.

CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ

The thesis called *European Parliament and national parliaments - questions concerning the cooperation* - is focused on various measures of cooperation between the European Parliament and national parliament, strengthening the role of national parliaments in the integration process and the relationship between Czech government and Czech Parliament.

The first part is devoted to the term of parliamentarism and parliament, to clarifying the development of the European parliament, the legal status of the European parliament and some issues about bicameralism in material way. The last part belongs to the democratic deficit in the European Union.

The second part of the thesis explains the evolution and the contemporary forms of inter-parliamentary cooperation within the Union. There are now the Conference of the Speakers of the Parliaments of the European Union), the Conference of the Community and European Affairs Committees of the Parliaments of the European Union (COSAC), Joint Parliamentary Meetings and Joint Committee Meetings or other instruments of cooperation. There are also many interesting documents concerning this matter of subject, I would like point out Guidelines for Interparliamentary Cooperation in the European Union (June 2008).

The third part studies mainly the principle of subsidiarity and the Treaty of Lisbon. The principle of subsidiarity involved questions concerning the history of this principle in the European integration and the division of competences between the European Union and member states. However the whole point of this analysis is to show that parliaments are now guardians of subsidiarity through the „yellow card“ and „orange card“ (the Early Warning System), have to be notified six months in advance of the intent to use the so-called passarelle („bridge“) clauses. They also play important role in overseeing, monitoring and influencing European Union legislation, just enhancing democratic control of European legislation at all levels. So they help European Parliament to develop their potential to become the „voice of the European people“.

Upon the entry into force of the Treaty of Lisbon, the legislative and institutional inter parliamentary cooperation has developed. Nowadays there are more ways for national parliaments to participate. They will require a change in the methods and forms of work of specialised parliamentary bodies and the establishment of new mechanisms of information flow.

The last part of this thesis is focused on The Parliament of the Czech Republic, mainly how they can influence EU legislation via “subsidiary monitoring” and the much richer flow of information that is now becoming obligatory from various EU institutions.

We can summarize that the European Parliament and national parliaments together enhancing democratic accountability and responsibility. That is important because many European citizens are currently suffering from euroskepticism and apathy.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY**I) Monografie**

- 1) ADAMEOVÁ, K. Úsvit moderního konstitucionalismu: příspěvek k aplikaci "Principů" E. F. Smidaka. Praha: Havlíček Brain Team, 2007. 128 s. ISBN: 978-80-903609-8-3
- 2) BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. Srovnávací ústavní právo. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003. 478 s. ISBN: 80-86395.89-8.
- 3) CRAIG, P., DE BÚRCA, G. EU Law: Text, Cases and Materials, Fourth Edition. New York: Oxford University Press, 2007. 1148 s. ISBN 978-0-19-927389-8.
- 4) DAVID, V., SLADKÝ P., ZBOŘIL, F.: Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou. Praha, Leges, 2008, 432 s.
- 5) DOČKAL, V., KANIOK, P., ZÁVĚŠICKÝ, J. Evropský parlament. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 174 s. ISBN 978-80-210-4329-9.
- 6) FIALA, P. Evropský mezičas: Nové otázky evropské integrace. Brno: Barrister & Principal, 2007. 176 s. ISBN 80-87029-04-6.
- 7) FIALA, P., PITROVÁ, M. Evropská unie. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.
- 8) GERLOCH, A., KYSELA J. Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Praha: ASPI, a.s., 2007, str. 388. ISBN 978-80-7357-287-7.
- 9) GÜTTLER, V. K otázkám souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR se zaměřením na proceduru, uvažované varianty a zvolené základní východisko obsahového přezkumu smlouvy. In GERLOCH, A., WINTR, J. (eds). Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. 1. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 19-29 ISBN 978-80-7380-192-2.

- 10) HEYWOOD, A. Politologie. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 482 s. ISBN: 80-86432-95-5.
- 11) KUDRNA, J. Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice. In GERLOCH, A., WINTR, J. (eds). Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. 1. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 73-87.
- 12) KLOKOČKA, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vydání. Praha: Linde, 2006. 423 s. ISBN 80-7201-606-7.
- 13) KYSELA, J. Zákonodárství bez parlamentů. Delegation a substituce zákonodárné pravomoci. Praha: Právnická fakulta UK, 2006. 170 s. ISBN 80-85889-78-1.
- 14) PÍTROVÁ, L. a kol.: Lisabonská smlouva – co nového by měla přinést?. 1. Vyd. Praha: Kancelář poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2008. 111 s.
- 15) PÍTROVÁ, L. Princip subsidiarity v EU – od virtuální reality k efektivní parlamentní kontrole. In GEORGIEV, Jiří (ed) Princip subsidiarity v právní teorii a praxi. 1.Vyd. Praha: CEVRO Institut, 2007. 150 s. ISBN 978-80-87125-01-4
- 16) SCHEU, H.C. Pojem a geneze principu subsidiarity. In GEORGIEV, Jiří (ed) Princip subsidiarity v právní teorii a praxi. 1.Vyd. Praha: CEVRO Institut, 2007. 150 s. ISBN 978-80-87125-01-4
- 17) SCHELLE K. a kol. Právní dějiny. 2. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2005. 816 s. ISBN: 80-86432-10-4.
- 18) SVOBODA, P. Úvod do evropského práva. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007. 296 s. ISBN: 978-80-7179-621-3
- 19) SVOBODA, P. Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. 328 s. ISBN: 978-80-7400-313-4.

- 20) SYLLOVÁ, J. a kol. Parlament České republiky. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 477 s. ISBN 978-80-7201- 689-4.
- 21) SYLLOVÁ, J.. Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace. In PAVLÍČEK, Václav (ed), *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské Unie*. Praha: Vodnář, 1999, s. 97-113.
- 22) ZBÍRAL, R. Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled. Praha: Linde, 2007. 239 s. ISBN 978-80-7201-682-2.
- 23) ŠIŠKOVÁ, N., STEHLÍK V. Evropské právo 1: Ústavní základy Evropské unie. Praha: Linde, 2007. 310 s. ISBN: 978-80-7201-680-8.

II) Články

- 1) ACCOYER B., Zpráva předsedy francouzského národního shromáždění ze dne 27. února 2009. (online) [cit 23. 7. 2010]. Dostupné: http://www.assembleenationale.fr/europe/conf_presidents/rapport/report_accoyer_en.pdf.
- 2) ČAKRT, F: Národní parlamenty si už společný test subsidiarity vyzkoušely.(online). [cit. 7. 7.2010] Dostupné z www: <http://www.euractiv.cz/evropske-institute/interview/frantisek-cakrt-narodni-parlamenty-si-uz-spolecny-test-subsidiarity-vyzkousely-007149>.
- 3) ČÁSTEK, Michal, MEDKOVÁ, Eva. Činnost parlamentů v průběhu výkonu předsednictví v Radě EU (online). [cit. 22. února 2010]. Dostupné na www.psp.cz/kps/pi/PRACE/pi-1-173.pdf.
- 4) GEORGIEV, J. (2003) *Národní parlamenty v návrhu ústavní smlouvy EU*. (online) [cit 18. 7. 2010]. Dostupné z www:: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=49806&id_var=42202.

- 5) GOETZ K.H., MEYER SAHLING J.H. *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives* [online]. Living Reviews in European Governance, 2008 [cit. 1. září 2010]. Dostupné z www.: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-2/download/lreg-2008-2BW.pdf>
- 6) JANS Theo., PIEDRAFITA Sonia. The Role of National Parliaments in European Decision-Making [online]. EIPASCOPE, 2009 [cit. 29. prosince 2009]. Dostupné z www. http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf
- 7) KYSELA, J. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 1, str. 40-51.
- 8) KUTA, M. (2009) Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce. (online) [cit 21. 7. 2010]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>

III) Judikatura - Soudní dvůr Evropské unie

- 1) Rozsudek ze dne 5. října 2000, Germany v European Parliament and Council, C - 376 /98, Sb.rozh. s. I-8419, bod 83.

IV) Judikatura - Ústavní soud ČR

- 1) Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, uveřejněný pod. č. sp. zn. Pl. ÚS 19/08, body 125 – 175.

V) Právní předpisy, pravidla

- 1) Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2009 o vývoji vztahů mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty v rámci Lisabonské smlouvy (2008/2120(INI))
- 2) Amsterodamská smlouva (Úřední věstník C 340 ze dne 10. listopadu 1997)

- 3) Lisabonská smlouva (Úřední věstník C 83 ze dne 30. 3. 2010)
- 4) Ústava České republiky (z. č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992)
- 5) Zákon o jednacím řádu poslanecké sněmovny (č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995)
- 6) Zákon o jednacím řádu Senátu (č. 107/1999 Sb. ze dne 11. května 1999)
- 7) Zpráva pracovní skupiny Konference předsedů parlamentu na zlepšení meziparlamentní spolupráce. (online) [cit 21. 7. 2010]. Dostupné z [www: www.ipex.eu/ipex/.../IPC%20-%20WG%20IPC%20Final%20Report.pdf](http://www.ipex.eu/ipex/.../IPC%20-%20WG%20IPC%20Final%20Report.pdf).

VI) Internetové zdroje

- 1) Guidelines for Interparliamentary Cooperation in the European Union. www.ipex.eu/.../Guidelines%20for%20interparliamentary%20cooperation.pdf
- 2) Jednací řád COSAC www.senat.cz/evropa/cosac.php
- 3) European parliament fact sheet http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_3_5_en.htm
- 4) Evropský parlament <http://www.europarl.europa.eu/>
- 5) Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the EU www.cosac.eu/en
- 6) The Conference of the Speakers of European Union Parliaments www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/8
- 7) IPEX Leaflet http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribof/public/IPEX_leaflet_CS.pdf

- 8) Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky www.psp.cz
- 9) Senát Parlamentu České republiky www.senat.cz *Vážená paní, vážený pane*