

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Mgr. Petra Zámečnicková

**Evropský parlament a národní parlamenty – otázky
spolupráce**

Diplomová práce

Olomouc 2013

Já, níže podepsaná Petra Zámečnicková, 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 svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona 101/2000 Sb., správci:

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

ke zpracování údajů v rozsahu: jméno, příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu.

Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizaci zpřístupnění zajišťuje ke dni podání tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá knihovna UP.

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

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Evropské občanství vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 29. března 2013

**.....
Mgr. Petra Zámečnicková**

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D. za odborné vedení, poskytnuté rady, připomínky a podněty při zpracování této diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD	6
1. Vývoj postavení Evropského parlamentu	8
1.1. Zakládající smlouvy	8
1.2. Slučovací smlouva	10
1.3. První přímé volby	11
1.4. Osmdesátá léta a první velká revize Římských smluv	12
1.5. Evropský parlament od Smlouvy o EU k revizi primárního práva z Nice	13
1.6. Konvent a Ústavní smlouva	14
1.7. Lisabonská smlouva	14
2. Základní charakteristika Evropského parlamentu	15
2.1. Právní zakotvení	15
2.2. Sídlo	16
2.3. Vnitřní organizace	16
2.4. Status poslanců EP.....	17
3. Komparace EP a národních parlamentů z hlediska zakotvení v tripartitě moci	17
3.1. Srovnání legislativních pravomocí EP a národních parlamentů	19
3.2. Srovnání kontrolních pravomocí EP a národních parlamentů (vztah vláda – parlament)	23
3.3. Srovnání rozpočtových pravomocí EP a národních parlamentů	25
3.4. Demokratický deficit	26
4. Vývoj spolupráce Evropského parlamentu a národních parlamentů	28
4.1. Od ESUO k Maastrichtu	28
4.2. Protokol č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii	30
4.3. Zakotvení postavení vnitrostátních parlamentů v Lisabonské smlouvě	31
4.3.1. Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality	32
4.3.2. Mechanismus „žluté karty“	34
4.3.3. Mechanismus „oranžové karty“	35
4.3.4. Mechanismus „červené karty“	37

4.3.5. Krátké zhodnocení posílení postavení národních parlamentů po Lisabonské smlouvě	38
5. Formy institucionalizované spolupráce mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem	39
5.1. Konference předsedů parlamentů EU	39
5.2. Konference parlamentů společenství	40
5.3. Konference výborů pro evropské záležitosti	41
5.4. Společná parlamentní setkání	43
5.5. Spolupráce parlamentních výborů	44
5.6. Meziparlamentní výměna informací	44
5.7. Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci	45
5.8. Politická spolupráce	46
5.9. Informační kanceláře Evropského parlamentu	47
6. Zapojení národních parlamentů do evropské agendy	48
6.1. Parlament České republiky a evropská agenda	51
6.1.1. Kontrola evropské agendy v Poslanecké sněmovně	54
6.1.2. Kontrola evropské agendy v Senátu	55
6.1.3. Změny v postavení komor parlamentu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost	56
ZÁVĚR	59
Seznam použitých zkratk	62
Seznam použitých zdrojů	63
Resumé	70
Klíčová slova	71

ÚVOD

Otázka spolupráce národních parlamentů s Evropským parlamentem je problematika poměrně komplikovaná, na kterou lze nazírat hned z několika různých úhlů pohledu, nehledě na skutečnost, že jejich vzájemná interakce probíhá v mnoha různých rovinách. I přes poměrně složitou uchopitelnost, nelze však toto významné téma opomíjet. Pro fungování Evropského parlamentu, potažmo celého politického systému EU je vzájemný vztah EP a národních parlamentů členských států důležitý, a to i přes skutečnost, že úloha vnitrostátních parlamentů je poměrně omezená. Zajímavé je také sledovat, jakou měrou mohou národní zastupitelské sbory ovlivňovat legislativní proces na půdě Evropské unie a naopak jak se deklarovaný nárůst jejich moci promítá do vnitrostátních struktur. Cílem této práce je tedy podat ucelenou analýzu, která se bude zabývat zejména vývojem vzájemné interakce v kontextu postupující integrace s důrazem na změny zakotvené v Lisabonské smlouvě a charakteristikou jednotlivých institucionalizovaných forem této spolupráce. Pozornost bude rovněž věnována zejména otázce, zda proklamovaný nárůst pravomocí vnitrostátních parlamentů v rámci Evropské unie je z velké části spíše symbolickým gestem či se skutečně jedná o reálný nástroj efektivní kontroly.

První část předkládané práce se věnuje obecně vývoji Evropského parlamentu, neboť tato instituce prošla v průběhu své existence velmi dynamickými změnami. Postupem času se však stala vlivnou součástí mechanismu společného rozhodování v Evropské unii, což se přirozeně také odrazilo v potřebě spolupráce s vnitrostátními parlamenty. Příkladem je zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1979. Do té doby byl Parlament tvořen z delegovaných zástupců parlamentů jednotlivých členských států. Mezi národními a Evropským parlamentem existovala tedy přímá vazba, která byla přerušena přímými volbami do Evropského parlamentu. Následující období je poté provázeno snahou národních parlamentů o opětovné zapojení do evropského legislativního procesu.

Obsahem následující kapitoly je stručná základní charakteristika Evropského parlamentu z hlediska jeho právního zakotvení, vnitřní organizace, sídla a mandátu europoslanců.

Třetí kapitola se snaží komparativní metodou přiblížit zakotvení národních parlamentů s parlamentní formou vlády a Evropského parlamentu v klasické tripartici moci. Analýza se přitom s ohledem na rozsah práce soustředí pouze na základní pravomoci, tj. pravomoci legislativní, kontrolní a rozpočtové. V této souvislosti je věnován také prostor otázce

demokratického deficitu, což je pojem, který bývá často definován právě nerovnoměrným rozvržením moci výkonné na úkor moci zákonodárné.

Vzájemná spolupráce mezi Evropským parlamentem a parlamenty národními prošla, stejně tak jako samotný EP, jistým rozvojem. V zásadě chronologický popis tohoto postupného vývoje je předmětem čtvrté kapitoly, přičemž se budu podrobněji zabývat významnými milníky a dokumenty, které vymezují zásady vzájemné kooperace. Mezi ně patří zejména zavedení přímé volby na konci 70. let minulého století, Deklarace č. 13 o roli národních parlamentů v Evropské unii a Deklarace č. 14 o konferenci parlamentů, připojených k Maastrichtské smlouvě a dále již lépe propracovaný Protokol č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Zvláštní prostor je věnován Lisabonské smlouvě, která opět posílila pomocí specifických mechanismů úlohu parlamentů členských zemí. Podrobně se zde budu zabývat rovněž obecně základními zásadami subsidiarity a proporcionality a Protokolem č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Pátá kapitola pojednává o různých formách institucionalizované meziparlamentní spolupráce, která probíhá na několika úrovních. Mezi nimi lze vyzdvihnout např. činnost COSAC jako významné diskuzní platformy pro delegáty parlamentů EU nebo společná parlamentní či výborová setkání.

V závěrečné kapitole jsem považovala za vhodné nastínit způsob zapojení národních parlamentů do evropské agendy. Zvláštní část se blíže zaměřuje konkrétně na míru a druh zapojení Poslanecké sněmovny a Senátu PČR.

V rámci své diplomové práce vycházím z domácí i zahraniční literatury, časopiseckých a internetových zdrojů. Je však nutno konstatovat, že toto téma není především v českých odborných publikacích dostatečně komplexně rozpracováno a mnoho publikací věnujících se Evropskému parlamentu se mu často věnuje pouze okrajově nebo vůbec. Z českých autorů zabývajících se touto problematikou je možné uvést Markétu Pitrovou, Lenku Pítrovou, Jiřího Georgieva a Jindřišku Sylovou. Ze zahraničních autorů pak nelze opomenout např. Andrease Maurera, Wolfganga Wesselse, Juliet Lodge, Davora Jancice a Tapia Raunia. V neposlední řadě jsem také využívala příslušnou judikaturu Evropského soudního dvora, která rovněž zásadním způsobem ovlivňovala spolupráci Evropského parlamentu a parlamentů národních.

1. Vývoj postavení Evropského parlamentu

Evropský parlament je instituce, která za dobu svého působení prošla snad největším vývojem, a to jak z hlediska svého složení, tak i v rámci svého postavení v institucionálním rámci. V průběhu let se krok za krokem zbavoval svého podružného významu a postupně se vymezoval vůči Komisi a Radě EU. Dnes tvoří Evropský parlament neodmyslitelnou a skutečně vlivnou součást mechanismu společného rozhodování v Evropské unii. Přerodil se tak z původně pouze kontrolního orgánu ESUO (Evropské společenství uhlí a oceli) do instituce, bez které není možné v Evropské unii učinit žádné zásadní rozhodnutí.¹

1.1. Zakládající smlouvy

Jako první právní předchůdce Evropského parlamentu je často uváděno Společné shromáždění, ustanovené Smlouvou o Montánní unii (podepsána 18. 4. 1951, s platností od 27. července 1952).²

Toto parlamentní shromáždění mělo v institucionální architektuře evropské integrace však pouze okrajovou roli a jeho pravomoci byly velmi omezené.³ Jean Monnet, otec ESUO a první prezident Vysokého úřadu, k činnosti Shromáždění kdysi prohlásil:

„S kontrolou vysokého úřadu parlamentním shromážděním se vůbec nepočítalo. Podle demokratického pojetí nelze však pracovat bez kontrolního parlamentního orgánu. Tento parlament nebude však mít - kromě odvolání vysokého úřadu – žádné rozhodovací právo. Taktéž nedostane žádné exekutivní funkce.“⁴

Zjednodušeně řečeno, Shromáždění zpočátku rozhodně nijak velké pravomoci nemělo a především nedisponovalo právem tvořit legislativu. Hlavní pravomocí byla tehdy především pravomoc kontrolní, v jejímž rámci mohl EP při projednávání výroční zprávy vyslovit nedůvěru Vysokému úřadu (předchůdce současné Komise) – ovšem pouze absolutní většinou. Součástí této pravomoci byla také pravomoc interpelační, tj. možnost klást zastupitelům Vysokého úřadu otázky, přičemž ti byli povinni na ně odpovídat.⁵ Některé publikace rozvíjí význam Společného shromáždění i o pravomoc reprezentační. V rámci této funkce je nutné

¹ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 13.

Kořeny evropského parlamentního zastoupení sahají ještě hlouběji. Vzpomeňme na projekty výstavby „Evropské federace“, „Spojených států evropských“ nebo „Evropské republiky“ (srov. DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 13-15.)

³ VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy od antických počátků do současnosti*. Praha, 2004. s. 504

⁴ PATEJDL, Stanislav. *Evropský parlament a proces politické integrace západní Evropy*. Praha, 1985. s. 29. Studie ČSAV; Čís. 5/1985.

⁵ Tamtéž. s. 504.

chápat tuto instituci jako nepřímého zástupce občanů členských států ESUO.⁶

Od samého počátku své existence usilovalo Společné shromáždění o posílení svých pravomocí. K výraznějšímu nárůstu pravomocí a především působnosti došlo uzavřením Smlouvy o EHS a Smlouvy o EURATOM v roce 1957 (obě vstoupily v platnost 1. ledna 1958). Římské smlouvy tak vytvořily ze Společného shromáždění orgán, který působil pro všechna tehdejší evropská společenství.⁷ Z hlediska pravomocí byla nejdůležitější změnou míra podílu na legislativním procesu zavedením tzv. procedury konzultace. Právo být konzultováno ve vybraných bodech získalo Společné shromáždění na základě článku 137 Smlouvy o EHS a EURATOM.

Nově získané pravomoci však nelze přeceňovat. Zmiňovaná povinnost Rady konzultovat určité otázky se Shromážděním ale zatím nijak neovlivňovala její výsledné rozhodnutí, vliv Shromáždění na rozhodovací proces byl tedy pouze nepřímý. Shromáždění mělo také právo na základě článku 203 Smlouvy o EHS navrhnout Radě změny v rozpočtu, vliv však na něj zatím nemělo.⁸

Je důležité zmínit, že pravomoci Shromáždění se v rámci jednotlivých smluv významně lišily. Nové pravomoci se vztahovaly pouze na oblasti EHS a EURATOM. V rámci ESUO disponovalo Shromáždění původními pravomocemi. Dále ve vztahu k EHS a EURATOM mohlo využívat novou metodu nátlaku, pravomoc odvolat Evropskou komisi kdykoliv během funkčního období a nikoliv pouze při předkládání výročních zpráv.⁹

Rozšíření kompetencí Shromáždění nijak neovlivnilo dosud platný princip zastoupení, který byl i nadále založen na tom, že poslance tvořili delegáti vyslaní parlamenty členských zemí. Otázka přímé volby a vhodného volebního systému, která byla jednou ze zásadních již od samého počátku, zůstávala nadále otevřená.

Šedesátá léta byla pak obecně dobou stagnace. Jistým způsobem měla na tuto stagnaci vliv právě francouzská zahraniční politika.¹⁰ Určitým ústupkem bylo povolení změny názvu, od roku 1962 se Společné shromáždění mohlo označovat Evropský parlament.¹¹ K přejmenování došlo na návrh jeho německých a nizozemských poslanců. Teprve od přijetí Jednotného evropského aktu (JEA) v roce 1986 však toto „politické“ pojmenování přešlo i do

⁶ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 17.

⁷ VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy od antických počátků do současnosti*. Praha, 2004. s. 504.

⁸ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2003. s. 269. ISBN 80-7325-015-2.

⁹ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 21

¹⁰ VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy ...*, s. 504.

¹¹ Již dne 20. 3. 1958 schválilo Shromáždění rezoluci, kterou přijalo název Evropské parlamentní shromáždění. Toto označení bylo možné na základě čl. 114 Smlouvy o založení EHS.

právních norem Evropských společenství.¹² Tento vývoj odrážel i názor mnoha poslanců, že charakteristika instituce ovlivňuje jistým způsobem následně i její pravomoci.

„Shromáždění zjišťující, že jeho označení není totožné ve čtyřech oficiálních jazycích Společenství, se rozhodlo přijmout jméno „Evropský parlament“.“¹³

V rezoluci uvedený důvod přejmenování, tj. sladění označení instituce, byl spíše okrajový. Změnou názvu potvrdili poslanci opět svůj záměr usilovat do budoucna o rozšíření svých legislativních, rozpočtových a kontrolních pravomocí, tak aby došlo k vytvoření skutečného parlamentu v tradičním pojetí dělby moci.¹⁴

1.2. Slučovací smlouva

Šedesátá léta se zapsala do historie evropské integrace jako období tzv. „eurosklerózy“. Toto období poznamenalo negativně stejně jako jiné instituce i Shromáždění, které tradičně obhájí nadnárodní zájmy a tak se dostalo do přímého rozporu se zastánci mezivládní koncepce Společenství. Jejich postoj lze doložit i vyjádřením francouzského prezidenta Charlese de Gaulla, který ho označil jako „*shromáždění cizinců*“. Přirozeným výsledkem institucionální krize bylo pak pozastavení diskuze o přímé volbě reprezentantů členských států a také ústup od dalších kroků vedoucích k posílení vlivu Shromáždění.¹⁵

Důležitou výjimkou v tomto období, bylo úspěšné přijetí Slučovací smlouvy, která byla podepsána 8. dubna 1965 a vstoupila v platnost 1. července 1967. I když se tato smlouva dotýkala primárně Rady, resp. Komise měla zásadní dopad i pro Evropský parlament, přestože ten byl společný pro všechna Společenství již dříve. Pro EP přinesla tato smluvní revize posun v působnostech i pravomocích. EP nyní mohl uplatňovat pravomoc časově a tematicky neomezeného odvolání Komise v rámci všech tří smluv.¹⁶

Zásadní posun v tomto období přinesl ale až Haagský summit v prosinci 1969. Nejenže formuloval nové cíle integračního procesu, znamenal i překonání tzv. institucionální krize. Po uvolnění krize nastala pravá chvíle na otázky týkající se rozpočtu. Parlament již dříve poukazoval na dopad sloučení, tj. rostoucí agendu institucí Společenství a na potřebu

¹² FAJMON, H., ZAHRADIL, J. *Informační publikace k volbám do Evropského parlamentu ČR.. Co byste měli vědět o Evropském parlamentu.* 2004. s. 6.

¹³ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament.* Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 22.

¹⁴ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: Ústavní základy Evropské unie.* Praha: Linde Praha a.s., 2007. s. 49.

¹⁵ FIALA, Petr. PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie.* Brno: CDK, 2003. s. 270.

¹⁶ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament.* Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 23-4.

vlastních finančních zdrojů. Na základě První rozpočtové smlouvy – tzv. Lucemburské smlouvy ze dne 22. 4. 1970 byly následně ustanoveny vlastní příjmy Společenství a EP byly přiznány nové rozpočtové pravomoci. Parlament mohl:

- navrhopvat změny v tzv. nezávazných výdajích,
- vrátit rozpočet jako celek a
- vynutit si dokonce zavedení rozpočtového provizoria, což lze považovat jak nástroj nátlaku na Komisi i Radu.¹⁷

Z praxe První rozpočtové smlouvy vyplynulo, že pravomoci EP jsou bezpředmětné bez toho, aby měl Parlament podíl jak na tvorbě rozpočtu, tak souvisejících právních aktech. Parlament tímto dokumentem získal v rozpočtové oblasti nové pravomoci, včetně možnosti vrátit rozpočet jako celek. Jednalo se o důležitý signál, díky kterému mohla vize rovnocenného Evropského parlamentu získat reálnější obrysy.¹⁸ Ještě dále zašla poté další rozpočtová smlouva, Bruselská nebo taky tzv. Druhá rozpočtová smlouva.

1.3. První přímé volby

Dnem prvních přímých voleb (7-10. června 1979), se alespoň částečně uzavřela důležitá kapitola tak charakteristická pro první období parlamentní historie. K souhlasu s konáním přímých voleb bylo ale zapotřebí několika kompromisů. Jako jeden ze dvou důležitých ústupků si některé státy vyžádaly závazek, že uspořádání přímých voleb nebude automaticky znamenat zvýšení pravomocí Evropského parlamentu. Hlavní překážkou pro uspořádání voleb nicméně zůstávala neschopnost vypracovat jednotný volební mechanismus. Evropský parlament reagoval 14. ledna 1975 na tuto skutečnost vydáním tzv. Patijnovy zprávy, kde byla otázka přímé volby do EP oddělena od vytvoření jednotného volebního systému.¹⁹ Na toto reagovala Rada na svém zasedání v červnu roku 1976 a přislíbila uspořádat první přímé volby do EP v roce 1978²⁰, nebo co nejdříve po tomto datu.

Přímé volby zbavily Evropský parlament závislosti na národních parlamentech a přispěly k vytvoření přímé vazby na občany Společenství. Byla posílena také legitimita Evropského parlamentu, což mohlo do budoucnosti přispět také k posílení jeho postavení

¹⁷ VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy ...*, s. 505.

¹⁸ FIALA, Petr. PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2003. s. 270.

¹⁹ Tato otázka není ostatně vyřešena ani dnes.

²⁰ Tento termín musel být později o jeden rok posunut. Důvodem bylo to, že se akt o přímých volbách nepodařilo ratifikovat včas.

v institucionální struktuře ES.²¹

1.4. Osmdesátá léta a první velká revize Římských smluv

Osmdesátá léta byla pro Evropský parlament ve znamení velkých změn. Parlament, jenž získal s přímými volbami i nové sebevědomí, se snažil v první řadě důrazněji uplatňovat své pravomoci, a to jak kompetence v oblasti rozpočtové, tak svá práva zajištěná konzultační procedurou. Kromě těchto aktivit, vzešly z EP v počátcích 80. let také návrhy, které sice nebyly realizovány, ale pro Parlament znamenaly důležité vyjádření jeho potenciálních požadavků. Jedním z takových projektů bylo například vypracování Návrhu smlouvy o Evropské unii,²² dokumentu představujícího již komplexní projekt politické unie. Celý projekt sice získal poměrně širokou podporu, realizace se ale nakonec nedočkal.²³

Další z významných pokroků v oblasti pravomocí pro Evropský parlament bylo přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986 (JEA, v platnost 1. července 1987). Parlament se stal poprvé účastníkem rozhodovacího procesu zavedením tzv. procedury spolupráce (kooperační procedury, čl. 7 JEA). Nedošlo sice ke splnění představ Evropského parlamentu o možnosti zablokování legislativního znění, nebo případně o prosazení parlamentního stanoviska vůči Radě, přesto to byl oproti konzultační proceduře posun. Tato nová legislativní procedura rozšířila původní pravomoc oddálení přijetí rozhodnutí o možnost přímého předkládání pozměňujících návrhů Radě. Procedura kooperace byla také nepřímě svázána s opětovným používáním kvalifikované většiny v Radě.

Parlament zaujal v institucionálním trojúhelníku aktivnější pozici. Rada byla nucena sledovat pozměňující návrhy Evropského parlamentu a Komise pak rozhodovala o jejich závažnosti.²⁴

Jednotný evropský akt přinesl kromě nové procedury, také upevnění pozice Evropského parlamentu v oblasti přijímání nových členských států a v rozhodování o mezinárodních závazcích Společenství. Evropský parlament získal v těchto otázkách rovnocenné postavení jako Rada.

²¹ FIALA, Petr. PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2003. s. 271.

²² Vypracováním tohoto návrhu se zabývala skupina, která nesla označení tzv. Krokodýlí klub. Toto označení bylo odvozeno od názvu restaurace Krokodýl, kde se její členové setkávali. Jejím předsedou byl tehdejší poslanec EP Altiero Spinelli.

²³ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 27-28.

²⁴ PITROVÁ, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno, 1999. s. 28.

1.5. Evropský parlament od Smlouvy o EU k revizi primárního práva z Nice

Maastrichtská smlouva (podepsána 7. 2. 1992, v platnost vstoupila 1. 11. 1993) přinesla pro Evropský parlament posun hned v několika oblastech. V legislativní oblasti byl zvýšen jeho vliv v procesu přijímání rozhodnutí zavedením nového postupu, tzv. procedury spolurozhodování, která bývá někdy známá jako procedura parlamentního veta. Základem nové procedury je to, že EP může nejen ovlivnit podobu legislativy, ale může jejímu schválení zabránit. Dále Smlouva o EU rozšířila oblasti, v nichž lze aplikovat proceduru spolupráce, což ve spojení s tzv. parlamentním vetem učinilo z Parlamentu významného aktéra v procesu přijímání legislativy v I. pilíři tzv. Maastrichtského chrámu. V neposlední řadě Smlouva o EU umožnila EP vytvářet vyšetřovací výbory a jejich prostřednictvím pak zkoumat realizaci práva. Dalším přínosem oproti Smlouvě o EHS bylo zakotvení práva Evropského parlamentu být konzultován při nominaci předsedy Komise, a hlavně právo hlasovat o konečném personálním složení tohoto orgánu.²⁵

O několik let později, v roce 1996, po přijetí Smlouvy o EU, začaly přípravy na další mezivládní konferenci, která měla EU připravit na další plánované rozšíření o postkomunistické země střední a východní Evropy. Výstupem této konference byla pak tzv. Amsterodamská smlouva, která vstoupila v platnost 1. května 1999. Tato revize Smlouvy o EU i Smlouvy o ES, představovala v té době vyvrcholení tendence posilování role EP v rámci legislativního trojúhelníku Komise, Rady a Parlamentu.

Nebyla zavedena žádná nová procedura, ale již dříve platná procedura spolurozhodování byla zjednodušena a její uplatňování rozšířeno na více oblastí tak, že de facto téměř nahradila starší proceduru spolupráce. Amsterodamskou smlouvou byla také posilněna politická práva EP. Při schvalování legislativy bylo konzultační právo nahrazeno procesem přímého schvalování a Parlament k tomu získal účast na možnosti uvalit sankce proti členskému státu v případě porušení pravidel nebo hodnot Evropské unie.

Jestliže lze Amsterodamskou smlouvu z hlediska kompetencí považovat za vrchol parlamentního úsilí o zlepšení jeho postavení, tak revize primárního práva v Nice (Niceská smlouva byla podepsána 26. 2. 2001, platnost od 1. 2. 2003) byla pro EP již méně významná a získané kompetence spíše jen precizovala. Přinesla změny týkající se jeho složení a také

²⁵ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2003. s. 275-6.

částečně i pravomocí. V rámci příprav na plánované rozšíření byla horní hranice europoslanců stanovena na 732. Smlouva dále změnila mechanismus schvalování statutu EP Radou EU z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu.²⁶ Nepřímo se na vliv EP odrazilo také rozšíření položek, které podle Smlouvy z Nice spadaly pod hlasování kvalifikovanou většinou.

Evropský parlament Smlouvou z Nice nově také získal pravomoc podávat žaloby dle článku 230 Smlouvy o ES revidované smlouvou z Nice za právo žádat o posudek slučitelnosti mezinárodních dohod.²⁷

1.6. Konvent a Ústavní smlouva

V únoru roku 2002 byl ustaven a zahájil svou činnost Konvent, který měl ve smyslu Niceské smlouvy připravit základy institucionální reformy Evropské unie. Konvent se skládal ze 102 členů, z nichž většinu (72) představovali členové Evropského parlamentu, zbytek byl tvořen zástupci členských a přidružených států. Předsedal mu bývalý francouzský prezident Giscard d'Estaing a předložením návrhu Ústavy pro Evropu ukončil svoji práci v polovině roku 2003.²⁸

Z hlediska Parlamentu přinášela evropská ústava několik novinek.²⁹ První bylo navázání výběru předsedy EK na výsledky evropských parlamentních voleb, další pak zvýšení rozpočtových pravomocí, a to možností měnit celou strukturu rozpočtu. Třetí změnou mělo být zrušení procedury spolupráce a její nahrazení procedurou spolurozhodování. Dále ústava upravovala počet europoslanců, a to na maximální hranici 750.³⁰

I přes neúspěšnou ratifikaci návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu v referendech konaných ve Francii a Nizozemí, naznačil nicméně tento dokument další potencionální vývoj úprav parlamentních pravomocí.³¹

1.7. Lisabonská smlouva

Poslední úpravou z hlediska kompetencí prošel Evropský parlament schválením

²⁶ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 32-33.

²⁷ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2003. s. 320.

²⁸ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 62.

²⁹ Autoři publikace *Evropské právo* Tichý a kol. se podivují nad skutečností, že si zástupci Evropského parlamentu nevymohli v rámci Konventu další pravomocí. Vysvětlení pak nachází v tom, že EP byl nucen si nejdříve osvojit značný nárůst odpovědnosti v nedávné době, spojené především se zavedením tzv. řádného legislativního postupu, nehledě na skutečnost, že by se touto snahou mohl zdiskreditovat.

³⁰ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 334.

³¹ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 135.

Lisabonské smlouvy (podepsána 13. prosince 2007, platnost od 1. prosince 2009). Opět byl rozšířen počet oblastí podléhajících proceduře spolurozhodování. Jednou z nejvýznamnějších oblastí, kde Parlament nově spolurozhoduje s Radou je pravděpodobně oblast justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce (s výjimkou operativní spolupráce). Dále byl EP zapojen pomocí spolurozhodovací procedury (nyní přejmenované na řádný legislativní postup) např. do zemědělské politiky, do některých otázek týkajících se volného pohybu osob, do oblasti vízové a přistěhovalecké politiky, do opatření v oblasti dopravy apod. Parlament se tak společně s Radou podílí na 95 % evropské legislativy. Dále se rozšířily jeho rozpočtové pravomoci a získal také oprávnění volit předsedu Komise.

I přes neustálé zvyšování kompetencí v oblasti zákonodárství má stále Evropský parlament oproti národním parlamentům členských zemí pouze omezené legislativní pravomoci. O tomto problému bude však pojednáno v následujících kapitolách diplomové práce.

2. Základní charakteristika Evropského parlamentu

2.1. Právní zakotvení

Platným právním základem Evropského parlamentu je vedle ustanovení čl. 10 SEU o demokratických zásadách Unie³², čl. 14 SEU (funkce, složení, funkční období) a čl. 223-234 SFEU (pravidla pro volby, status poslanců, politické strany, vztah ke Komisi, ombudsman, zasedání a usnášení se, přijetí vnitřních pravidel), které platí na základě odkazu v čl. 106a SESA i pro EURATOM. Dále jde o Protokol č. 6 o umístění sídel orgánů a některých institucí, subjektů a útvarů Evropské unie a Akt Rady o všeobecných a přímých volbách poslanců Shromáždění (Úř. věst. 0976 L278). A konečně lze uvést Jednací řád EP (Úř. Věst. 2005 L 44), který přijímá sám EP, rozhodnutí EP (2005/684) o statutu poslanců a Prohlášení č. 5 o politické dohodě Evropské rady týkající se návrhu o složení Evropského parlamentu.³³

2.2. Sídlo

Evropský parlament sídlí jednak ve Štrasburku, kde se pravidelně konají řádné plenární

³² Dle ustanovení čl. 10 SEU je fungování Unie jako svazku států a občanů založeno na zásadě zastupitelské demokracie, která legitimizuje její jednání dvěma způsoby, tj. přímo (prostřednictvím zástupců výkonné moci členských států) a nepřímou (prostřednictvím zástupců občanů v EP. Teprve na pozadí vzájemně se doplňujícího působení těchto dvou složek, lze určit místo, jaké zastává EP. Každý občan má právo se podílet na demokratickém životě Unie, jejíž rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům.

³³ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 62.

schůze. Dílčí plenární schůze však probíhají v Bruselu, přičemž zde zasedají také výbory Evropského parlamentu. Generální sekretariát EP a jeho útvary sídlí naopak v Lucemburku. Toto řešení sice odpovídá požadavkům politické korektnosti, je však především ze strany členů Evropského parlamentu podrobováno ostré kritice. Ustavení jednoho sídla by zabránilo neustálému stěhování a ušetřilo by podle některých propočtů částku až 250 miliónů eur ročně. V současné chvíli lze však předpokládat, že tato jednání budou během na dlouhou trať, neboť příslušné státy nechtějí ustoupit ze svých pozic (Lucembursko a Francie toto jasně deklarovaly podáním žaloby k Soudnímu dvoru na Evropský parlament právě v souvislosti s jeho rozhodnutím snížit počet plenárních zasedání ve Štrasburku).³⁴

2.3. Vnitřní organizace

Zasedání EP, které je veřejné, začíná vždy druhé úterý v březnu a končí o rok později. Tvoří ho 12 řádných týdenních schůzí, případně schůze mimořádné. Dva týdny v měsíci jsou věnovány jednáním výborů a jeden týden jednání politických klubů.

Parlament je usnášeníschopný při účasti alespoň 1/3 všech poslanců. Usnesení jsou poté přijímána nadpoloviční většinou hlasujících poslanců, v určitých případech většinou absolutní a k vyslovení nedůvěry Komisi je nutné získat 2/3 všech členů.

EP volí ze svého středu na dva a půl roku svého předsedu a 14 místopředsedů. Ti společně vytvářejí předsednictvo, jehož složení odráží politickou a národní rozmanitost. Předseda řídí práci EP a jeho orgánů, navrhuje program schůzí pléna apod.

Předsednictvo jmenuje generální sekretariát, který má přibližně 4000 zaměstnanců ve služebním poměru. Ten vykonává správní a organizační činnosti spojené s chodem EP (např. zajišťování tlumočnické a překladatelské služby).

Parlament má podle Jednacího řádu 20 stálých výborů, které zasedají neveřejně, a jejichž složení odráží politické spektrum EP.

Politické kluby nejsou v EP vytvářeny v rámci státní příslušnosti poslanců, ale na základě jejich politické příslušnosti. V současném EP je sedm politických frakcí, které tvoří: Evropská lidová strana, Progresivní aliance socialistů a demokratů, Aliance liberálů a demokratů, Zelení/Evropská svobodná aliance, Evropská konzervativní a reformní skupina, Konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice a Svoboda a demokracie. Je tu také skupina nezařazených, kteří nesplňují pravidla pro utvoření vlastního klubu. Frakce

³⁴ VLASÁK, Oldřich. *Europoslanci si přejí jedno sídlo*[online]. ODS.cz, 25. 4. 2012 [cit. 12. 3. 2013]. Dostupné na: <www.ods.cz/region.moravskoslezsky/clanek/1329-europoslanci-si-preji-jedno-sidlo-parlamentu>.

v EP jsou volnými sdruženími národních politických stran, přičemž stranická disciplína se týká cca 60-70% případů hlasování. V Parlamentu není stabilní koalice frakcí, ty jsou vytvářeny aktuálně podle jednotlivých návrhů, o kterých je hlasováno.³⁵ Každá z frakcí disponuje sekretariátem, technickými, personálními a rozpočtovými prostředky. Kluby nominují své zástupce do výborů, vystupují jménem svých členů v rozpravách na plénu EP apod.³⁶

2.4. Status poslanců EP

Obecné podmínky pro výkon funkce poslance stanovuje EP z vlastního podnětu, a to formou nařízení zvláštním legislativním postupem po vyžádání stanoviska Komise a současně se souhlasem Rady. Toto se aplikuje od funkčního období pro roky 2009-2014.

Mandát trvá pět let, je zastupitelský: *poslanci hlasují individuálně a osobně*. Nemohou být vázáni jakýmkoliv příkazy, a to ani vlastními politickými skupinami.

Poslanci se těší výsadám a imunitám (čl 8-10 Protokolu o privilegiích a imunitách), ve smyslu vynětí z trestní věci a jiné jurisdikce členských států v rozsahu odpovídajícím takovým výhodám poslanců vnitrostátních parlamentů, které mají funkční povahu (jsou spojeny jen s názory a hlasováním při výkonu mandátu) a mohou být poslanci odejmuty.

Postavení poslance EP je neslučitelné se členstvím ve vládě jednotlivých členských států, neboť to souvisí s možností zasedat v Radě, se členstvím v Komisi, Účetním dvoru, s postavením soudce nebo generálního advokáta u ESD či Tribunálu a s postavením úředníka EU. Každý členský může pak tento seznam neslučitelnosti funkce na národní úrovni rozšířit.

Poslanci jsou dále povinni dbát zásad transparentnosti svých příjmů, v případě neodůvodněných absencí na jednáních EP jsou pokutováni. Statut dále upravuje zdravotní a důchodové pojištění poslanců, sjednocuje odměny, stanoví cestovní a pobytové náklady apod.³⁷

3. Komparace EP a národních parlamentů z hlediska zakotvení v tripartitě moci

Jak je patrné z toho, co bylo uvedeno výše, vliv Evropského parlamentu dlouhodobě

³⁵ BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. s. 479.

³⁶ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 162-163.

³⁷ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha, 2010. s. 48.

roste. Jeho postavení však není dosud srovnatelné s postavením národních parlamentů. Analýza EP z hlediska zakotvení v tripartitě moci ve srovnání s národními parlamenty v zemích, kde je uplatňována parlamentní forma vlády, je poněkud problematickou otázkou. Souvisí to především s originální povahou evropských integračních organizací, jakož i s velkou dynamikou změn ve způsobu a přesném vymezení dělby pravomocí.

Institucionální systém Unie stojí někde na pomezí mezi ostatními mezinárodními organizacemi a systémem národních států. V Evropské unii nelze hovořit o klasické dělbě moci³⁸, na které tradičně stojí fungování demokratického státu. Uplatňování doktríny dělby moci dokonce výslovně vyloučil i Soudní dvůr (*188-190/80 France, Italy and UK v. Commission [1982] ECR 2545*). V EU je oddělena pouze moc soudní. Legislativní funkci plní pak Komise, Parlament i Rada, exekutivu sdílí Komise, Rada i Evropská rada. Tento přístup bývá často pro svou nelegitimitu a nedemokratičnost podrobován kritice.³⁹

Před samotnou komparací je nejprve důležité charakterizovat alespoň ve stručnosti pojem parlament a parlamentarismus jako takový. Pokud bychom vycházeli z definice politologa H. Kelsena, je parlament kolegiálním orgánem, volený lidem na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, reprezentujícím lid, resp. národ, a tvořícím směřodatnou státní vůli. Obecně pak bývá s parlamenty spojována především zákonodárná a kontrolní pravomocí.⁴⁰

Pod pojmem parlamentarismus se skrývá fakt existence parlamentu jako orgánu reprezentujícího lid, respektive národ, obdařeného primárně mocí zákonodárnou. Představuje v podstatě prolomení dělby moci, a to jako systému vycházejícím z dominance jedné složky moci, tj. parlamentu. Na tomto je poté založen rozsah působnosti parlamentu, přičemž lze hovořit o kreační, kontrolní ústavodárné, zákonodárné a informační funkci parlamentu. Parlamentní forma vlády vychází pouze z dělení výkonu státní moci, která ze své podstaty nedělitelná. V parlamentní vládní formě se tedy „teorie dělby mocí“ neprojevuje oddělením a vzájemnou nezávislostí moci zákonodárné a výkonné. Naopak, je charakterizována odpovědností vlády vůči parlamentu, závislostí délky jejího funkčního mandátu, možností vyslovit vládě nedůvěru, slučitelností poslaneckého mandátu s členstvím ve vládě.⁴¹

³⁸ Současně ani doktrína dělby moci není konstantní teorií a v historii vzniklo několik jejích modifikací. Všechny tyto teorie mají jeden společný znak – jejich cílem je nastolit systém efektivní limitace a kontroly státní moci. Srov. HODÁS, Milan. *Národní Parlament a Lisabonská smlouva*. In ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 125.

³⁹ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 20.

⁴⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. s. 15-16.

⁴¹ HODÁS, Milan. *Národní Parlament a Lisabonská smlouva*. In ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská*

3.1. Srovnání legislativních pravomocí EP a národních parlamentů

V rámci své moci zákonodárné projednává národní parlament návrhy zákonů, které předkládá vláda, ale i návrhy předložené poslanci samotnými. Zákon vstupuje v platnost za předpokladu, že je parlamentem přijat a vyhlášen ve Sbírce zákonů. Nesouhlas vlády se zákonem, který přijal parlament z vlastní iniciativy, nemůže bránit tedy jeho platnosti, ovšem za předpokladu, že vláda nespojí vyhlášení takového zákona s vyjádřením nedůvěry ze strany parlamentu a nepodá rezignaci.⁴²

Pokud vezmeme jako příklad situaci v České republice, tak vláda ani ministerstva nebo jiné ústřední úřady zde nemají právo vydávat primární právní předpisy, podobnou pravomoc nemá ani prezident republiky. Jediným zákonodárcem je v současnosti Parlament České republiky.⁴³

Evropský parlament má i přes neustálé zvyšování pravomocí v oblasti zákonodárství (viz. např. poslední rozšíření oblastí podléhajících proceduře spolurozhodování) oproti národním parlamentům členských zemí pouze omezené legislativní pravomoci. Na rozdíl od národních parlamentů jednotlivých členských států nedisponuje legislativní iniciativou, může ale na legislativní podněty reagovat. U všech legislativních postupů se uplatní iniciační monopol Komise (čl. 17/2 SEU, s výjimkami vymezenými v čl. 289/4 SFEU, tj. např. ve prospěch členských států pro oblast SZBP). Komise předkládá návrh a stanovuje právní základ, který určuje legislativní proceduru, a tedy i míru zapojení Parlamentu.⁴⁴ Parlament tak musí částečně spoléhat na to, že si Komise buď všimne aktuální problematiky a připraví návrh legislativního aktu nebo vyslechne žádost EP, což však není samozřejmé.

Evropská Unie vydává každý rok velké množství legislativních aktů, na jejichž tvorbě a přijímání se podílejí Rada, Komise a Parlament. Legislativní proces je dosti komplikovaný, celkem existuje 22 procedur (pokud počítáme i různé možnosti hlasování v Radě), jak lze přijmout legislativní akt.⁴⁵

smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států. Praha: Leges, 2012. s. 128-129.

⁴² ŠREIN, Zdeněk. *Evropská unie pro bakaláře* [online]. s. 4. Vysoká škola regionálního rozvoje [cit. 10.9.201] Dostupné na <<http://www.vsr.cz/kestazeni/predmety/mn-02-04-3.pdf>>.

⁴³ V souvislosti s přizpůsobováním zákonodárství ČR požadavkům EU se vláda pokusila o ústavní zakotvení alespoň dočasné možnosti vydávat za určitých podmínek nařízení s mocí zákona. Snahou bylo operativnější přijímání předpisů potřebných pro přístup k EU ve formě vládních nařízení. Tento návrh byl však v Poslanecké sněmovně zamítnut.

⁴⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha a.s., 2007. s. 56.

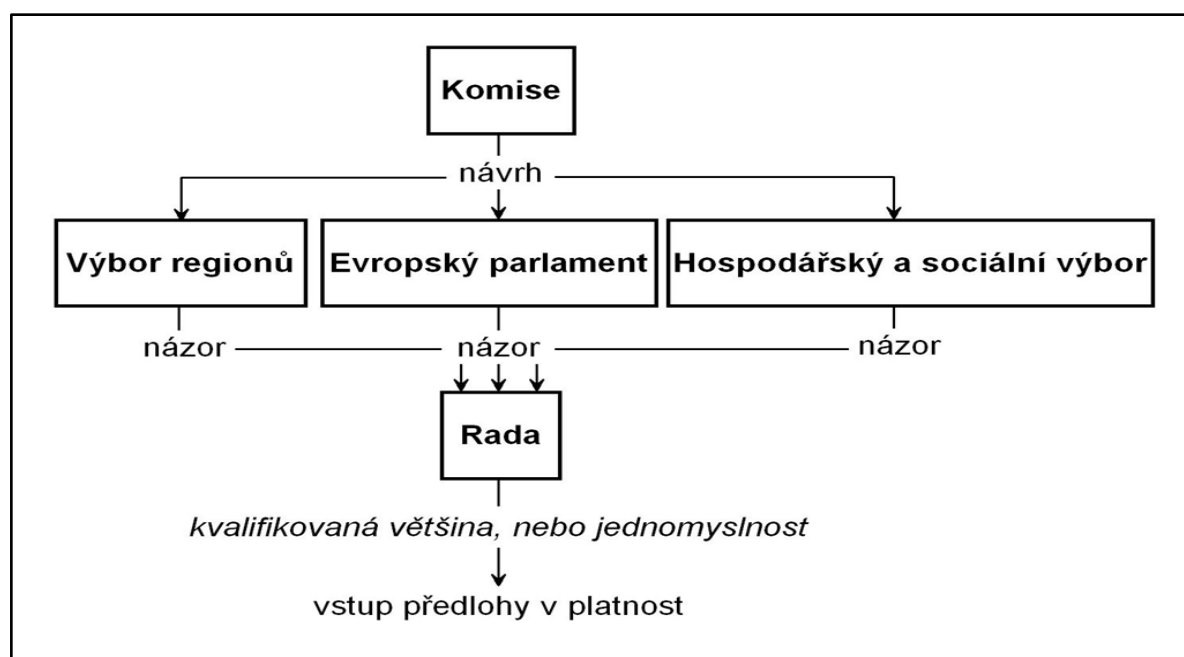
⁴⁵ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 39-40.

V současnosti se může EP podílet na tvorbě právních předpisů třemi způsoby:

1) Konzultační procedura:

Jedná se nejstarší proceduru a je to v podstatě nezávazné vyjádření názoru Parlamentu. Ten je vyžadován předtím, než Rada schválí návrh Komise. Tato procedura je využívána pouze v případech, které nejsou ve výslovné kompetenci procedury spolupráce a rozhodování.⁴⁶

Obrázek č. 1: Schéma konzultační procedury



Zdroj: Euroskop. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8468/2305/clanek/memo-schemata-rozhodovacich-procedur/>>.

Poznámky:

1. Komise může svůj návrh z projednávání kdykoli stáhnout.
2. Standardní lhůta pro jednotlivé kroky není stanovena.
3. Uvedené schéma je jen orientační.

2) Procedura spolurozhodování

Tuto proceduru poprvé zavedla Maastrichtská smlouva, později byla upravena Amsterodamskou a Niceskou smlouvou. Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost k 1. prosinci 2009, rozšířila proceduru spolurozhodování na drtivou většinu oblastí (95%) a přejmenovává ji na řádný legislativní postup. Oproti dřívější úpravě se používání této

⁴⁶ *Evropský parlament* [online]. Euroskop.cz [cit. 11. 9. 2011]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/93/sekce/pravomoci/>>.

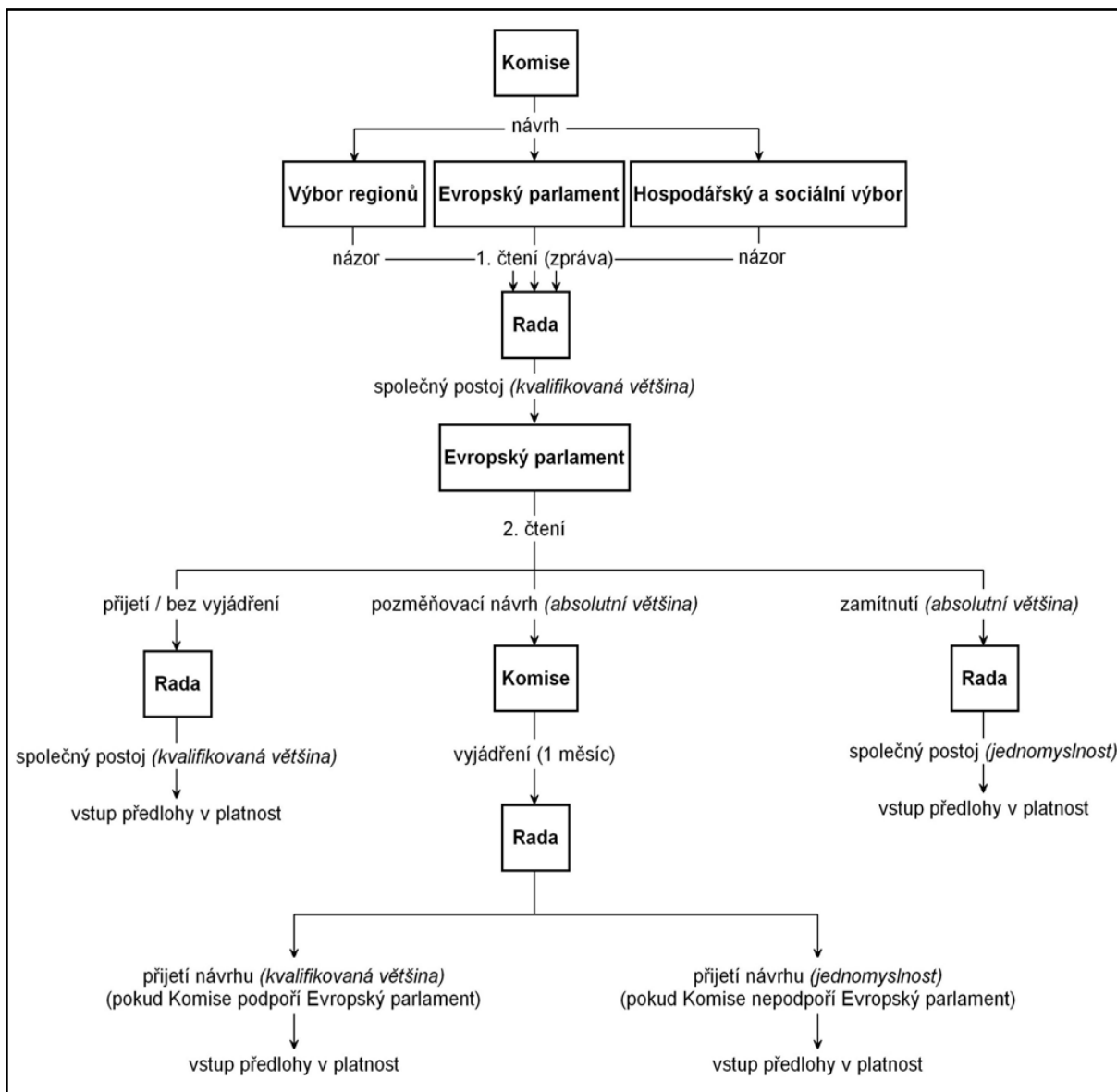
procedury používá v přibližně 40 dalších právních základech, včetně oblastí jako je hospodářská, sociální a územní soudržnost, justice, kultura, společná obchodní politika, vnitřní záležitosti nebo zemědělství.⁴⁷

Při spolurozhodování se Evropský parlament podílí na přijímání legislativy rovným dílem s Radou, obě dvě instituce pak mají právo veta. Postup spolurozhodování je velmi složitý, mohou proběhnout celkem tři fáze čtení. Při prvním čtení může Parlament přijmout pozměňující návrhy k návrhu Komise, v druhém čtení pak k následné pozici Rady. V případě, že Rada v druhém čtení nepodpoří návrh Parlamentu, schází se ve třetím čtení tzv. dohodovací výbor složený ze stejného počtu členů Rady a Parlamentu, kde lze ovlivnit ještě předmětný návrh legislativního aktu. Pokud by ani v rámci dohodovacího výboru nedošly k oboustranně přijatelnému kompromisu, návrh schválen není. Je důležité také zmínit, že Parlament může v druhém čtení pozici Rady (a s ní i celý návrh) vetovat.⁴⁸

⁴⁷ PÍTROVÁ, Lenka et al. *Když se řekne Lisabonská smlouva...Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Vyd. 1. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. s. 40.

⁴⁸ *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování EU* [online]. Euroactiv. cz, 12. 12. 2009 [cit. 11. 9. 2012] Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/link-dossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064>>.

Obrázek č. 2: Procedura spolurozhodování



Zdroj: Euroskop. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8468/2305/clanek/memo-schemata-rozhodovacich-procedur/>>

Poznámky:

1. V případě nesplnění požadovaných podmínek legislativního procesu (a v případě neexistence alternativního postupu) projednávání návrhu končí.
2. Komise může svůj návrh z projednávání kdykoli stáhnout.
3. Standardní lhůta pro jednotlivé kroky činí tři měsíce (není-li uvedeno jinak). Po dohodě Rady a Evropského parlamentu ji lze prodloužit o třetinu.
4. Procedura se vyznačuje intenzivní komunikací mezi jednotlivými zainteresovanými aktéry. Uvedené schéma

je jen orientační.⁴⁹

3) Procedura souhlasu

Tato procedura, poprvé zavedena Jednotným evropským aktem, se využívá pro důležité mezinárodní smlouvy, rozšíření EU a pro další významná rozhodnutí v rámci Společenství. Podle této procedury vejde legislativní akt v platnost pouze tehdy, pokud Parlament vysloví s jejím přijetím souhlas, má tedy právo veta. V tomto ohledu je procedura souhlasu podobná spolurozhodování, s tím rozdílem, že v návrhu není možné činit žádné změny.⁵⁰

3.2. Srovnání kontrolních pravomocí EP a národních parlamentů (vztah vláda - parlament)

Pravomoc kontrolovat exekutivu patří mezi základní funkce každého parlamentu. Ve většině ústavních ráďů spočívá podstata kontroly v tom, „že parlament má právo bdíti nad mocí vládní a výkonnou a činnost této moci také posuzovat.“⁵¹

Přestože, je tato funkce parlamentu historicky nejstarší, lze říci, že dnes ustupuje do pozadí a více je naopak zdůrazňována pravomoc legislativní. I přesto je však tato pravomoc, vykonávána prostřednictvím kreačních a kontrolních mechanismů, klíčová, a to zejména pro státy s parlamentní formou vlády.⁵²

Mezi základní faktory výkonu parlamentní kontroly exekutivy v klasické parlamentní formě vlády patří:

- možnost vyslovení důvěry či nedůvěry vládě
- interpelační právo a právo poslanců na informace od vlády
- možnost zřízení parlamentní vyšetřovací komise
- povinnost vlády účastnit se jednání Poslanecké sněmovny a jejich orgánů
- doporučení vládě a zprávy vlády
- schvalování státního rozpočtu

⁴⁹Evropský parlament. [online]. Euroskop.cz, [cit. 11. 9. 2011] Dostupné na<<http://www.euroskop.cz/93/sekce/pravomoci/>>.

⁵⁰ ZBÍRAL, Robert. Institucionální rámeček Evropské unie: Právně – politologický pohled. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 43.

⁵¹ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. s. 271.

⁵² SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České ...*, s. 272.

- volba prezidenta republiky
- pravomoci parlamentu vůči prezidentu republiky⁵³

Na rozdíl od klasického národního modelu kontroly vlády parlamentem, kdy je vláda na parlamentu závislá a je mu odpovědná, má Evropský parlament pouze omezené možnosti kontroly.⁵⁴ Nejvýznamnější výkonnou pravomoc ve věcech Unie mají národní vlády, vůči nim je však kontrola Parlamentu velmi slabá a omezuje se jen na vyšetřování a doporučení. Obdobně je to i s kontrolou Rady a Evropské rady.

Jak již bylo uvedeno, Parlament má pouze omezené možnosti kontroly **Rady**, protože její členové jako zástupci vlád členských států jsou odpovědní především svým národním parlamentům. Jedním z dalších důvodů, který zabraňuje účinné kontrole, je samotný charakter Rady a její stále se měnící složení. Z tohoto důvodu je pak obtížné určit, vůči komu se má vlastně tato kontrola vykonávat.

Parlament si však za svoji existenci prosadil alespoň minimální míru kontroly. Už od sedmdesátých let má potvrzeno právo interpelovat Radu. Rada pak také musí předložit na začátku každého předsednictví svůj program, kde definuje své hlavní priority. Na konci předsednictví je pak předsednictví zhodnoceno. V obou případech mohou klást poslanci dotazy a je vedena diskuze.⁵⁵ V tomto směru nepřinesla ani Lisabonská smlouva zásadní obrat.

Jestliže zde bylo uvedeno, že vůči Radě má Parlament pouze minimální kontrolní pravomoci, tím spíše to platí logicky o kontrole Evropské rady, kterou lze považovat za instituci nejvíce mezivládním charakterem. Kromě několika výjimečných v zakládacích smlouvách zmíněných situací, kdy musí být Parlament konzultován o rozhodnutí Evropské rady, jsou další vztahy obou těchto evropských institucí založeny především na politických dohodách.⁵⁶

Evropský parlament může uplatňovat své kontrolní pravomoci v největší míře ze všech institucí vůči Komisi. Ve vztahu ke Komisi má Parlament pravomoc schvalovat jmenovaného předsedu. Parlament také vyslovuje důvěru nové Komisi jako celku a má právo Komisi odvolat. EP tuto pravomoc zatím nikdy nevyužil.⁵⁷ Nejblíže k vyslovení nedůvěry měla zatím Santerova Komise v lednu 1999 poté, co byli někteří její členové obviněni

⁵³ Prezident republiky je při výkonu svých pravomocí neodpovědný, ale ne absolutně. V České republice např. čl. 65 Ústavy ČR stanoví, že „prezident republiky může být stíhán pro velezradu, a to před Ústavním soudem na základě žaloby Senátem.“

⁵⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. s. 271- 312.

⁵⁵ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 47.

⁵⁶ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie...*, s. 48

⁵⁷ *Evropský parlament*. [online]. Euroskop.cz [cit. 11. 9. 2011] Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/93/sekce/pravomoci/>>.

z podvodu. Celá Komise podala raději před hlasováním o důvěře demisi v březnu 1999. Tím byla posílena pozice Evropského parlamentu v institucionální struktuře. Stejně tak jako vůči Radě i vůči Komisi má Parlament interpelační právo. To znamená, že Parlament jako celek i jednotliví poslanci mohou pokládat Komisi ústně či písemně otázky, na které Komise musí Komise odpovědět. Dále Komise předkládá Parlamentu každý rok souhrnnou výroční zprávu, kterou pak Parlament projednává na veřejném zasedání.

Od Maastrichtské smlouvy Parlament může v rámci svých kontrolních pravomocí na žádost jedné čtvrtiny svých členů zřídit dočasný vyšetřovací výbor (čl. 226 = ex. 193 SES), který zkoumá obvinění z porušení práva nebo nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování.⁵⁸

Ke kontrolní pravomoci je zapotřebí také počítat žalobní oprávnění Parlamentu podle čl. 263 SFEU = ex 230 SES k přezkumu legality legislativních aktů Rady, Komise a ECB a také aktů Evropské rady, které mají účinky vůči třetím osobám, Evropským soudním dvorem.⁵⁹ Svoji roli při kontrolní činnosti Parlamentu mají i veřejné debaty, tzv. public hearings, které jsou volně přístupné.

3. 3. Srovnání rozpočtových pravomocí EP a národních parlamentů

Pravomoci v oblasti rozpočtu tvoří jednu ze základních činností každého parlamentu. Vzhledem ke specifickému charakteru Evropské unie je role EP a národních parlamentů těžko srovnatelná. Obdobně jako u ostatních aktivit Unie i zde se pravomoci Parlamentu prolínají s pravomocemi ostatních institucí. Parlament musí při schvalování rozpočtu spolupracovat s Komisí i Radou.

Stejně jako ostatní pravomoci se i pravomoc nad finančními prostředky Unie postupně vyvíjela. V rámci Římských smluv měl Evropský parlament pouze možnost ze závažných důvodů odmítnout rozpočet jako celek.⁶⁰ Dnes vyžaduje schválení rozpočtu souhlas EP, kterého je dosahováno podle zvláštní procedury. Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost měla u povinných výdajů⁶¹ konečné slovo Rada, zatímco Evropský parlament měl poslední slovo u nepovinných výdajů. Lisabonská smlouva toto rozdělení zrušila a postavila Parlament

⁵⁸ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 44 -48.

⁵⁹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 159.

⁶⁰ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 36.

⁶¹ Za tzv. povinné výdaje bývaly označovány ty, které vyplývaly povinně ze SES nebo z aktů přijatých na jejím základě. Povinné výdaje se pak podílely na rozpočtu zhruba 50%. Nepovinné výdaje pak představují druhou polovinu výdajů a jsou zastoupeny především strukturálními fondy a výzkumem.

při schvalování na roveň Radě.⁶²

Lze tedy konstatovat, že Evropský parlament se v ohledu rozpočtové pravomoci vyvinul natolik, že je možné nalézt srovnatelné znaky s pravomocemi parlamentů národních. Např. v rámci typologie rozpočtových výborů národních parlamentů lze nalézt určitou analogii ve fungování rozpočtového výboru EP. Srovnatelná s národním parlamentem je i jeho pozice vůči Komisi (vládě) vzhledem ke schvalovacímu procesu rozpočtu EU.

Rozpočtové pravomoci národních parlamentů se ale neomezují pouze na rozhodování o výdajích, neboť jednou z klíčových pravomocí národních parlamentů je rozhodování o příjmech. V tomto směru se pravomoci Evropského parlamentu zatím velmi nevyvíjely. V institucionální struktuře EU se do rozhodování o příjmech zapojuje jen Rada a Komise. Funkce Evropského parlamentu je v tomto případě minimální, protože Parlament poskytuje pouze nezávazná doporučení a na samotných rozhodnutích se nepodílí. O příjmech rozpočtu rozhodují členské státy, což je faktor, který činí EU závislou na členských státech.⁶³

3.4. Demokratický deficit

Přestože Evropský parlament v poslední době značně posílil své postavení, často bývá v souvislosti s ním skloňován pojem „demokratický deficit“. Tento výraz původně použil britský politik David Marquand, který tím poukázal na slabiny demokratických komponentů institucí Evropského společenství.⁶⁴

Tento pojem lze chápat jako nedostatečnou míru demokracie v politických systémech, kde je nerovnoměrně rozvržena moc výkonná na úkor moci zákonodárné.⁶⁵ Tento názor se objevil převážně v souvislosti se srovnáváním Evropského parlamentu s parlamenty národními, kdy např. EP chybí oproti parlamentům národním právo na legislativní iniciativu, dále je omezen vliv EP u rozpočtu a v oblasti příjmů chybí úplně. Nepřehlédnutelné je také v rámci tripartice moci dominantní postavení Evropské rady, kdy Parlament vůči ní téměř nedisponuje kontrolními mechanismy. Zvláštní postavení Parlamentu je dáno i tím, že na něm

⁶² *Evropský parlament*. [online]. Euroskop. cz [cit. 11. 9. 2011] Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/93/sekce/pravomoci/>>.

⁶³ FIGLÁR, Karel. *Rozpočtové pravomoci Evropského parlamentu ve srovnání s pravomocemi parlamentů národních*. Bakalářská práce. Brno, 2007. s. 49-50.

⁶⁴ HODÁS, Milan. *Národní Parlament a Lisabonská smlouva*. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 125.

⁶⁵ *Politika EU. Demokratický deficit a Lisabonská smlouva*. [online]. Politika.eu.cz [cit. 11. 10. 2011]. Dostupné na <<http://www.politika.eu.estranky.cz/clanky/lisabonska-smlouva/demokraticky-deficit-a-lisabonska-smlouva.html>>

není závislá žádná exekutiva. Komise potřebuje sice pro své jmenování podporu Evropského parlamentu, ale následně již může provádět do jisté míry nezávislou politiku. Odvolání Komise je velmi výjimečným nástrojem, který je vyhrazen pouze pro nejzávažnější porušení práva ze strany Komise.⁶⁶

V Evropské unii probíhá demokratická legitimace na dvou úrovních. První linii představuje Evropský parlament jako zastupitelský orgán EU a druhou linii tvoří národy členských států, které pak zprostředkovaně, prostřednictvím národních parlamentů legitimizují nadnárodní moc. Obdobně ke dvoukolejně demokratické legitimaci vyjádřil rovněž německý ústavní soud.⁶⁷

Často se v souvislosti s nedostatečným demokratickým EP mluví také o jeho legitimitě a o tom, zda skutečně reprezentuje vůli občanů Unie. Na jedné straně lze sledovat velký nárůst kompetencí Parlamentu a na straně druhé je nepřehlédnutelný neustálý pokles zájmu voličů o volby do EP.⁶⁸ Volby do Parlamentu jsou vedeny národními stranami v členských státech a občané nehlasují pro celoevropské strany. Evropské volby jsou také nazývány „druhořadými národními soutěžemi“, což odráží i národní témata těchto voleb.

Diskuze o demokratickém deficitu ve světle „odcizování“ EU občanům má tedy velmi důležitý význam především proto, že EP v uplynulých desetiletích opakovaně požadoval zvýšení svých pravomocí právě s odkazem na jeho odstranění. Tato představa však nebyla zatím praxí potvrzena.

Z toho co zde bylo uvedeno, je patrné, že demokratický deficit je dán samotnou strukturou Evropské unie. Evropská unie je nadnárodní organizací *sui generis* a Evropský parlament se přirozeně výrazně liší od těch národních.

Problematika demokratického deficitu a míry demokracie v rámci Evropské unie se stala také velmi diskutovanou při ratifikaci Lisabonské smlouvy. Nově přijatá Lisabonská smlouva se snažila tento problém omezit. Ve smlouvě je např. nově vymezena a posílena role národních parlamentů, což má posílit zásady subsidiarity a proporcionality. Národní parlamenty mohou hodnotit provádění určitých politik a podílet se na postupech pro přijímání změn smluv. Dále je například důležitá Hlava II Ustanovení o demokratických zásadách Lisabonské smlouvy. Nově se také zavádí možnost lidové iniciativy, kdy nejméně milion

⁶⁶ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 55-56.

⁶⁷ HODÁS, Milan. Národní Parlament a Lisabonská smlouva. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 125-126.

⁶⁸ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 136.

občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států může vyzvat Komisi, aby předložila návrh k otázkám, k nimž je podle občanů nezbytné přijetí právního aktu.⁶⁹ Toto opatření by mělo přiblížit Evropskou unii občanům.

4. Vývoj spolupráce Evropského parlamentu a národních parlamentů

Přesvědčení o nutnosti zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu na půdě Společenství lze spatřovat již v začátcích evropské integrace. Během doby lze sledovat spolu s postupným procesem prohlubování integrace stále se obnovující diskuzi spojenou se snahou promítnout do unijního rozhodování principy parlamentní demokracie. Tuto snahu o posílení spolupráce mezi parlamenty a prohloubení parlamentní kontroly dokumentovala poté celá řada právně závazných i deklaratorních aktů. Platformu vzájemných vztahů mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem tvoří v současnosti Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality vložených do samotného textu SEU.

4.1. Od ESUO k Maastrichtu

Jistá forma spolupráce Evropského parlamentu s parlamenty národními vznikla v podstatě již v roce 1957. Tato spolupráce byla prvně institucionalizovaná konferencí předsedů shromáždění (ESUO, EHS, EURATOM) a předsedů národních parlamentů. První taková setkání se konala v roce 1963 a následně pak v roce 1973. Další konference se od roku 1981 konají pravidelně dvakrát ročně. Až do zavedení prvních přímých voleb v roce 1979 byl EP s národními parlamenty úzce propojen, protože europoslanci se v té době rekrutovali přímo z řad národních zákonodárců. Přímými volbami toto úzké propojení utrpělo a až do konce 80. let zůstala situace v podstatě nezměněna.⁷⁰ Znovu bylo potřeba hledat cesty k jejich organickému spojení. Národním parlamentům nezbylo než ovlivňovat Radu prostřednictvím jejich národních představitelů v Radě, tento způsob se tak na určitou dobu stal modelem zapojení národních parlamentů do evropského rozhodovacího procesu. Další posun přinesly až deklarace č. 13 a 14 připojené mezivládní konferencí k Smlouvě o EU

⁶⁹ Politika EU. *Demokratický deficit a Lisabonská smlouva*. [online]. Politika.eu.cz [cit. 11. 10. 2011]. Dostupné na <<http://www.politika.eu.cz/clanky/lisabonska-smlouva/demokraticky-deficit-a-lisabonska-smlouva.html>>

⁷⁰ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 98.

z Maastrichtu.⁷¹

Výše zmíněná **Deklarace č. 13 o roli národních parlamentů v Evropské unii** znovu akcentovala důležitost zapojení národních parlamentů do činností EU. Podle této deklarace, jejíž návrh byl připraven Velkou Británií a Francií, měly vlády jednotlivých členských států zajistit, aby včasně předkládaly legislativní návrhy Evropské komise národním parlamentům, a to s cílem umožnit jejich prozkoumání a projednání.⁷² Za tímto účelem měla být zahájena vzájemná výměna informací. Zajištění větší informovanosti národních parlamentů mělo umožnit nejen jejich větší účast při fungování Společenství, ale možnost zesílení demokratické kontroly nad samotným společenstvím.⁷³ Přestože deklarace nebyla právně závazná, měla do jisté míry politické konsekvence, a to zejména v tom smyslu, že se zintenzivnila debata mezi EP a vnitrostátními parlamenty.⁷⁴

V **Deklaraci č. 14 o konferenci parlamentů** vyzývá mezivládní konference EP národní parlamenty ke schůzím jejich předsedů v rámci konferencí, kde budou řešeny důležité aspekty týkající se evropské integrace. Předseda EK spolu s předsedou Evropské rady měli této konferenci podávat zprávy.

Těmito dokumenty byl dle Jiřího Georgieva nastartován proces tzv. reparlamentarizace evropské politiky. Obě tyto deklarace se však brzy ukázaly jako nedostatečné.⁷⁵ Nicméně podnítily širší diskusi na mezivládní konferenci 1996/1997 o vhodné pozici národních parlamentů v Evropské unii. Diskuze se soustředily na dva hlavní okruhy. Prvním byl potencionální společný evropský základ pro jednostranný kontrolní mechanismus každého parlamentu (rozsah, načasování a management parlamentního přezkumu). Druhé téma se týkalo formy meziparlamentní spolupráce v rámci Konference výborů pro evropské záležitosti (COSAC).⁷⁶

Objevovaly se také úvahy o zřízení druhé komory Evropského parlamentu, která by měla být složena ze zástupců národních parlamentů. Tyto návrhy však nezískaly podporu, a to

⁷¹ JANCIC, Davor. *National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability Beyond Borders*. [online]. Utrecht, 2011. s. 4. [cit. 18. 1. 2013]. Dostupné na <<http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2011-1004-200607/Jancic.pdf>>.

⁷² MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, 2001. s. 477.

⁷³ *Národní parlamenty* [online]. [cit. 20. 10. 2011]. Dostupné na: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/n/narodni-parlamenty/1000707/5314/>>.

⁷⁴ MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, 2001. s. 477.

⁷⁵ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010 s. 3.

⁷⁶ MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, 2001. s. 478.

ani mezi samotnými zástupci vnitrostátních parlamentů.⁷⁷

4.2. Protokol č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii

Naopak jiným návrhům na posílení role národních parlamentů se dostalo příznivého ohlasu a v rámci další smluvní revize byl mezivládní konferencí přijat **Protokol č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii**. Tento protokol, který byl připojen k Amsterodamské smlouvě, a který dále precizoval předešlé deklarace, se zabýval jak problematikou meziparlamentní spolupráce, tak otázkou rozsahu parlamentní kontroly působení vlád.

Uvedeným protokolem byl poměrně do detailu a přesně vymezen postup a šestitýdenní časový limit, ve kterém mají být v rámci prvního pilíře národním parlamentům v dostatečném předstihu předkládány legislativní návrhy Komise.⁷⁸ Během této lhůty mají národní parlamenty s ohledem na vnitrostátní úpravu v každém členském státě příležitost předmětný návrh evropského aktu projednat. Dle preambule je tedy rozsah projednávání legislativních návrhů a jiných aktů evropského práva, záležitostí ústavního uspořádání a praxe každého členského státu.⁷⁹

Za účelem udržování vztahů s národními parlamenty jmenuje předsednictvo EP v souladu s jeho Jednacím řádem dva místopředsedy. Místopředsedové pak informují konferenci předsedů o svých činnostech v této oblasti. Protokol č. 9 v podstatě založil v praxi fungující velmi významný kanál zapojení národních parlamentů do legislativního procesu a činností Evropské unie.⁸⁰

Význam role národních parlamentů byl dále potvrzen deklarací ke smlouvě z Nice 2000 a deklarací rady v Leakenu o rok později. Na Konventu o budoucnosti Evropy bylo posílení role vnitrostátních parlamentů předmětem zdoluhavých debat. Některé z myšlenek, které byly předloženy, nebyly přijaty (jako např. idea druhé komory EP – Komory národních parlamentů), mnoho důležitých změn bylo však naopak vtěleno do návrhu Ústavní smlouvy

⁷⁷ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010 s. 3.

⁷⁸ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 98- 99.

⁷⁹ *Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii* [online].[cit. 20. 2. 2013]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/12007L/htm/C2007306CS.01014802.htm>>.

⁸⁰ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 98- 99.

EU a následně pak ještě zesíleny v Lisabonské smlouvě.⁸¹

4.3. Zakotvení postavení vnitrostátních parlamentů v Lisabonské smlouvě

S ohledem na neschválení návrhu Evropské ústavní smlouvy ve Francii a Nizozemsku v roce 2005 ještě více zesílilo volání po výraznější roli národních parlamentů ve vztahu k rozhodovacímu procesu v EU. V tomto směru pak představuje další posun **Lisabonská smlouva**, která jako odpověď na požadavky národních parlamentů na větší demokratickou legitimitu opět posiluje jejich roli řadou nových pravomocí.⁸² Z hlediska zakotvení postavení národních parlamentů v primárním právu EU představuje novinku ustanovení čl. 12 Smlouvy o EU, podle kterého národní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Evropské unie, a to zejména tím, že:

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

⁸¹ JACOBS, Francis. *Evolving relations between the European Parliament and the national parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty* [online]. Dublin, 2011. s. 2. [cit. 20. 12. 2012]. Dostupné na <http://euce.org/eusa/2011/papers/7k_jacobs.pdf>.

⁸² MAYORAL, Juan. *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU* [online]. Italy: European University Institut, 2011. s. 3. [cit. 20. 2. 2013]. Dostupné na <<http://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/EUDOREport922011.pdf#page=9&zoom=auto,0,520>>.

v *Evropské unii*.⁸³

Lisabonská smlouva klade důraz na přímou komunikaci s národními parlamenty a v podstatě zakotvuje smluvně již fungující praxi. Již Amsterodamská smlouva ve svém protokolu č. 9 o úloze národních parlamentů stanoví, že národní parlamenty mají být o legislativním procesu informovány. Protokol tedy předpokládal předávání legislativních návrhů národním parlamentům, samotnou realizaci však již přenechává na vládách členských států. Ohledně dalších dokumentů, měly národní parlamenty neprodleně obdržet veškeré konzultační materiály Komise, kdo je povinen jim je poskytnout však již nestanovuje. Tuto situaci reflektovala již tzv. Barrosova iniciativa, dle které Komise od roku 2006 předává národním parlamentům jak legislativní, tak nelegislativní dokumenty. Důležitou novinkou v Lisabonské smlouvě je skutečnost, že obdobnou povinnost zavádí i pro Radu, pokud se jedná o výsledky zasedání, na kterých Rada projednává návrhy legislativních aktů.⁸⁴

Výše uvedený článek 48 přináší další významnější posun, dle odst. 1 tohoto článku mohou totiž návrhy na změnu zakládacích smluv „*směřovat k rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách*“ (**tzv. princip obousměrné flexibility**). Pokud to bude rozsah navrhovaných změn odůvodňovat, měl by být svolán k jejich projednání svolán konvent složený ze zástupců vnitrostátních parlamentů, hlav států nebo předsedů vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise.⁸⁵

Vymezení role vnitrostátních parlamentů je následně rozvedeno dílčích ustanoveních, ale především v Protokole č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokole č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, které lze považovat za základ současných vztahů.⁸⁶

4. 3. 1. Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality

Zásada subsidiarity patří mezi základní principy evropského legislativního procesu, proto se této problematice budu věnovat poněkud podrobněji. Samotnou myšlenku principu subsidiarity nalézáme již u antických myslitelů a u jejich pokračovatelů. Explicitně byla tato zásada uvedena až v sociální encyklice Pia XI. Quadragesimo anno z roku 1931. Dle

⁸³ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010. s. 9-10.

⁸⁴ ČÁKRT, František. *Lisabonská smlouva a národní parlamenty* [online]. Poslanecká sněmovna PČR, 2010 [cit. 12. 2. 2013]. Dostupné na <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=63069>.

⁸⁵ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010. s. 10.

⁸⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 133.

odst. 79 tohoto díla se to, *co mohou jednotlivci provést z vlastní iniciativy a vlastním přičiněním, jim nemá brát z rukou a přenášet na společnost. Stejně tak je proti spravedlnosti, když se převádí na větší a vyšší společenství to, co mohou vykonat a dobře provést společenství menší a nižší. To má pak za následek těžké poškození a rozvrat sociálního řádu.*“ Výhody tohoto principu spočívají pak v tom, že přenecháním méně důležitých starostí nižším společenstvím se ušetří energie tak, aby mohly být řešeny s větší účinností úkoly státní moci. O to důležitější je úloha a kontrola subsidiarity v supranacionálním subjektu, jakým je Evropská unie.⁸⁷ Princip subsidiarity se do systému evropského práva dostal poměrně brzo, již ve **Smlouvě o založení Evropského společenství uhlí a oceli** z roku 1951 byla stanovena pravomoc subsidiární intervence v koncepci tzv. omezeného zasahování orgánů Společenství.

Explicitně byla však zásada subsidiarity zakotvena až s přijetím tzv. **Jednotného evropského aktu** v roce 1986, a to pouze v oblasti životního prostředí. Ke skutečnému začlenění do evropského práva došlo v roce 1992 v rámci schválení **Smlouvy o Evropské unii**. Ustanovení čl. 5 této smlouvy znělo: „*V oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost jen tehdy a pokud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím.*“ Toto pojetí bylo však kritizováno z důvodu neurčitosti a chybějících kontrolních mechanismů.

Obdobně pronikal do evropského práva také princip proporcionality, poprvé byl zakotven v ustanovení čl. 5 Smlouvy o založení ES. Zde je uvedeno, že *činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této Smlouvy*“. Z toho vyplývá, že ES může jednat v oblasti jeho kompetencí pouze v případě, že sledovaného cíle nelze dosáhnout účinněji legislativní činností členských států a kýženého výsledku se dosáhne na úrovni Společenství.⁸⁸

Detailněji rozpracoval obě výše uvedené zásady **Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality**, který byl přijat v roce 1997. Z protokolu čítajícího třináct bodů, vyplývala mj. povinnost všech orgánů zajistit dodržování obou zásad při respektování rovnováhy mezi institucemi, a to zejména tím, že budou přijímána v nezbytné míře nejjednodušší opatření. Všechny legislativní návrhy musely být také opatřeny kvalitativním či kvantitativním údajem, který zdůvodňoval potřebu unijního předpisu. Cílem mělo být respektování zavedených národních mechanismů a fungování právních systémů členských

⁸⁷ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 127.

⁸⁸ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010. s. 5-6.

států a tedy ponechání co největšího prostoru vnitrostátnímu rozhodování. Vodítkem na jaké úrovni neefektivněji rozhodovat měly být následující kritéria:

- posuzovaná problematika má národní aspekty, které nelze uspokojivě regulovat aktivitou členských států,
- činnost pouze členských států nebo nečinnost ES by byla v rozporu požadavky Smlouvy,
- činnost ES vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přináší jasné výhody oproti činnosti států.⁸⁹

Protokol obsahuje i určité pojistky, tak aby nedocházelo s odvoláním na princip subsidiarity ke zpochybňování pravomoci Společenství a odmítání aplikační přednosti evropského práva. Praktikování principů subsidiarity a proporcionality se tak nedotýká zásad formulovaných Evropským soudním dvorem ve vztahu mezi národním právem a právem ES.

S dalšími podněty k diskusi o otázce subsidiarity přišel **Konvent o budoucnosti Evropy**, z něhož se zrodil návrh evropské ústavní smlouvy. Její součástí se měl stát Protokol o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality, který měl zavést dvoufázovou kontrolu dodržování zásad subsidiarity. První fáze měla zahrnovat tzv. systém včasného varování (early warning system). Ve chvíli, kdy Komise (současně jsou povinny zasílat legislativní usnesení a společné pozice národním parlamentům také Evropský parlament a Rada) zašle návrh legislativního aktu vnitrostátním parlamentům, mohou tyto komunikovat s vládou, jejíž zástupci budou o tomto aktu rozhodovat na půdě Rady EU. V případě, že dojdou k názoru, že tento návrh by mohl být v rozporu s principem subsidiarity, mohou ve lhůtě šesti týdnů od zaslání návrhu legislativního aktu podat Evropské komisi, Radě a Evropskému parlamentu námítku na porušení této zásady. Zatímco hledisko procesní náleželo k poměrně silným stránkám Protokolu, chyběla zde ve srovnání s dřívější úpravou z roku 1997 příslušná hmotněprávní kritéria pro posouzení souladu s principem subsidiarity.⁹⁰

Tuto úpravu navrženou Konventem využila částečně i **Lisabonská smlouva** v již citovaném Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Lisabonská smlouva využívá s obměnami tzv. systém včasného varování (*early warning system*). Od úpravy navržené Konventem se však liší tím, že zahrnuje nejen tzv. žlutou, ale i oranžovou kartu.

Podle zmiňované úpravy se národní parlamenty mohou vyjádřit k legislativním návrhům již ve velmi raném stádiu tvorby právních norem, a to již ve fázi vypracování textu

⁸⁹ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy ...*, s. 6.

⁹⁰ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy ...*, s. 7-9.

a předložení návrhu Radě EU a Evropskému parlamentu. Použití tohoto principu má umožnit národním parlamentům, aby vykonávaly kontrolu subsidiarity *ex ante*, tedy ještě před přijetím samotného aktu. Každý legislativní návrh musí být ze strany Komise opatřen podrobným vyjádřením umožňující posoudit, zda byly principy subsidiarity a proporcionality dodrženy. Toto vyjádření musí obsahovat i zprávu o finančním dopadu návrhu a v případě směrnic i posouzení dopadu na národní a regionální legislativu.⁹¹ Na zaujetí postoje mají národní parlamenty lhůtu osmi týdnů (oproti úpravě obsažené v návrhu SÚ byla tato doba prodloužena o dva týdny), což klade velké nároky na jejich komunikaci a koordinaci.⁹² Národní parlamenty pak disponují různými kontrolními mechanismy. Tyto nástroje jsou označovány jako žlutá, oranžová a červená karta.⁹³

4.3.2. Mechanismus „žluté karty“

Každý národní parlament má možnost ve zmiňované lhůtě osmi týdnů do postoupení návrhu příslušného legislativního aktu zaslat předsedům EP, Rady a Komise odůvodněné stanovisko, které obsahuje informaci o tom, v čem je projednávaný návrh v rozporu se zásadou subsidiarity. Každá země má pak pro své parlamenty dva hlasy, přičemž ve státech se dvěma komorami parlamentu má každá komora jeden hlas a ve státech s jednokomorovým systémem má komora hlasy dva.

Orgány EU jsou povinny k nesouhlasným stanoviskům přihlížet. Jestliže národní parlamenty představující alespoň jednu třetinu z celkového počtu hlasů (v případě, kdy se jedná o otázku svobody, bezpečnosti a práva – tedy v oblasti justice a vnitra – postačí pouze čtvrtina hlasů, kterými disponují vnitrostátní parlamenty) předloží svá odůvodněná stanoviska, musí být tento návrh přezkoumán. Tento mechanismus je označován jako mechanismus „žluté karty“ či „předběžného varování“ a vyjadřuje nesouhlas či odlišnou pozici národních parlamentů již v počáteční fázi legislativní procedury. Navrhovatel poté může rozhodnout, jestli svůj návrh ponechá, změní či stáhne.⁹⁴

⁹¹ PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?* [online]. Praha: Parlamentní institut, 2008. s. 12-13. [cit. 11. 2. 2013]. Dostupné na: <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20553>.

⁹² Podle tvůrců knihy *Učebnice evropské integrace* Lubora Laciny a kol. lze očekávat vznik mechanismu, který by tuto komunikaci mezi parlamenty zjednodušoval. Již v rámci tzv. Visegrádské čtyřky proběhla diskuze o šéfu parlamentů o vzniku obdobného mechanismu.

⁹³ LACINA, Lubor a kol. *Učebnice evropské integrace*. 3., přeprac. a rozš. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2011. s. 144.

⁹⁴ Prvním případem použití mechanismu žluté karty je nařízení Monti II (Návrh směrnice COM(2012) 131CS) z oblasti pracovně právní legislativy ze září předešlého roku. Návrh Monti II měl regulovat právo na stávku, konkrétně snaha o vyjasnění rovnováhy mezi kolektivním vyjednáváním a právem firem poskytovat své na celém území EU. Mezi zeměmi, které předložily odůvodněné stanovisko, bylo především Finsko, Švédsko a Dánsko, kterých se přímo dotkly rozsudky Evropského soudního dvora (ESD) týkající se stávek místních

4.3.3. Mechanismus „oranžové karty“

Mechanismus tzv. „oranžové karty“ nastupuje ve chvíli, kdy v rámci řádného legislativního postupu představují odůvodněná stanoviska parlamentů k legislativnímu návrhu Komise nadpoloviční většinu hlasů. V takovém případě musí být návrh opět přezkoumán a Evropská komise musí zdůvodnit svůj postoj. Toto stanovisko Komise spolu s postoji parlamentů členských států je předloženo EP a Radě k posouzení, aby se vyslovily k souladu návrhu se zásadou subsidiarity. Pokud EP rozhodne většinou odevzdaných hlasů nebo Rada 55 % svých členů, že návrh se neslučuje s principem subsidiarity, není tento návrh dále zvažován.⁹⁵

V této souvislosti se vzhledem k relativně vysokým nárokům na koordinaci národních parlamentů a také omezený časový interval objevily pochybnosti, zda tento mechanismus bude vůbec někdy využit. Již např. při dokončování jednotlivých ustanoveních Lisabonské smlouvy probíhalo tzv. testování subsidiarity. V této fázi se již objevily některé problémy. Zjistilo se, že během letních měsíců se parlamenty s osmitýdenní lhůtou vypořádávaly jen s obtížemi. V tento okamžik Komise reagovala směrem k národním parlamentům vstřícným gestem a přislíbila nezapočítávat čtyři srpnové týdny do osmitýdenní lhůty.⁹⁶

Na rozdíl od původního Protokolu zakotveného v Amsterodamské smlouvě také lisabonská úprava neobsahuje vodítka pro přezkum dodržení zásady subsidiarity. Tato skutečnost má význam zvláště ve vztahu k řízení o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem Unie, které podal dle článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) členský stát nebo, které členský stát předal v souladu se svým právním řádem jménem svého vnitrostátního parlamentu či některé komory.⁹⁷ Z toho

dělníků proti firmám, které zaměstnávaly levnější pracovní sílu. K těmto zemím se dále připojily parlamenty Portugalska, Litvy, Lucemburska, Spojeného království, Malty, Polska, Francie, Belgie a Nizozemí. Česká republika se vyjádřila se zpožděním. Komise se nakonec rozhodla upustit od přípravy této legislativy. (Srov. CABRNOCH, Milan. *Evropští konzervativci a reformisté přivítali první použití „žluté karty“* [online]. 13. 12. 2012 [cit. 29. 12. 2012]. Dostupné na <<http://www.cabrnoc.cz/index.php/zluta-karta-evropske-komisi>>.)

⁹⁵ *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. s. 20. 2010 [cit. 29-10-2011] Dostupné na : <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

⁹⁶ ČÁKRT, František. *Lisabonská smlouva a národní parlamenty* [online]. Poslanecká sněmovna PČR, 2010 [cit. 12. 2. 2013]. Dostupné na <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=63069>.

⁹⁷ Judikatura ESD pracovala s principem subsidiarity ve vztahu k interpretaci a aplikaci komunitárního práva již před přijetím Maastrichtské smlouvy. Vliv zásady subsidiarity se nejvíce projevil při formulování doktríny vzájemného uznávání, kdy ESD uvedl, že není nezbytně nutné za účelem harmonizace vždy přijímat legislativní opatření na evropské úrovni. Přijetí principu subsidiarity a proporcionality by mělo sloužit k zabránění nadměrné byrokratické rozhodovacího procesu na evropské úrovni ve sféře volného pohybu i služeb. Prvním rozsudkem formulující doktrínu vzájemného uznávání byl případ **Cassis de Dijon, C-120/78**, dalšími rozsudky, kde se promítl princip subsidiarity, byl např. **Keck et Mithouard, C-267/91 a C-268/91, Komise v. Francie, C-154/89, Komise v. Itálie, C-180/89, Komise v. Řecko, C-198/89** – případy

vyplývá, že Soudní dvůr Evropské unie má poskytnout vodítko k určení, jaká hodnotící kritéria jsou k posouzení subsidiarity nezbytná, eventuálně zda je hodnocení proporcionality určitého ustanovení přípustné pro určení souladu se zásadou subsidiarity.⁹⁸

Na druhou stranu nutno podotknout, že z řad zastánců pojetí principu subsidiarity jako politického konceptu zaznívají názory v tom smyslu, že garantem dodržování této zásady byl orgán nikoliv soudní, nýbrž politický. Přičemž jejich argumentace se opírá o samostatnou povahu tohoto principu, který je stále vnímán především jako koncept politický. Zpochybňována je dále nestrannost Evropského soudního dvora, a to z důvodů toho, že se jedná o tradičně prointegračně orientovanou instituci, která má tedy tendenci judikovat ve prospěch prohlubování integrace, tj. v duchu zásady *in dubio pro comunitate*.⁹⁹ Z tohoto důvodu se již dříve v akademickém prostředí a v okruhu německého Spolkového ústavního soudu objevily úvahy o možnosti vzniku speciálního kompetenčního tribunálu, který by rozhodoval nezávisle.¹⁰⁰

4.3.4. Mechanismus „červené karty“

Podle Lisabonské smlouvy získají národní parlamenty vedle žluté a oranžové karty nástroj označovaný jako „červená karta“.¹⁰¹ Fakticky se jedná o právo „veta“, tedy možnost jediného parlamentu zablokovat návrh rozhodnutí založeného na tzv. **zvláštní přechodové klauzuli – passerelle**, tedy ustanovení o přechodu od jednomyslnosti k řádnému legislativnímu postupu. Oproti použití žluté a oranžové karty, které je možno označit jako obecné, je využití červené karty vázáno pouze na jedinou oblast rozhodování v EU. Touto oblastí je rodinné právo s mezinárodním prvkem, tzn. ta část rodinného práva, která má

zvané „Turističtí průvodci“, dále pak např. v případě **Bosman, C-415/93**, kde ESD řešil vztah národní legislativy v oblasti sportu a evropské legislativy vnitřního trhu. Žalobce v podobě německé vlády s odkazem na princip subsidiarity argumentoval, že s ohledem na autonomních sportovních asociací a citlivost národní kultury by měla být činnost Společenství omezena na nezbytnou míru.

(srov. HORSLEY, Thomas. *Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?* [online]. In: *Journal of Common Market Studies* 2011. s. 6-7. [cit. 12. 3. 2013]. Dostupné na: <http://www.law.ed.ac.uk/file_download/communities/385_thorsleysubsidiarityandthecourtofjustice%282011%29jcms1.pdf>)

⁹⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka a spol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 1013.

⁹⁹ TLAMYCHA, Jan. *Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In: Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007. s. 91-93.

¹⁰⁰ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010 s. 4-5.

¹⁰¹ O možnosti zavedení „červené karty“ se jednalo již dříve při vzniku ÚS. O její zavedení se zasazovaly především česká, polská a nizozemská delegace. Naopak odmítána byla ze strany německého předsednictví, tak i ze strany Ústavního výboru Evropského parlamentu s poukazem na to, že zavedení tohoto nástroje v podstatě znamenalo vznik třetí komory v rámci politického systému EU, což by narušilo rovnováhu mezi unijními institucemi.

přeshraniční dopady (např. manželé jsou z různých států).¹⁰²

Lisabonská smlouva obsahuje obdobně jako návrh SÚ možnost veta i pro případ tzv. **obecné „passerelly“**. Podle čl. 48 odst. 7 SEU zavádí LS zjednodušený postup pro přijímání změn základních smluv. Toto ustanovení bývá také někdy označováno jako „sebenovelizační“ (self-amending), umožňuje na základě jednomyslného rozhodnutí Evropské rady a se souhlasem EP revizi Smluv bez národních ratifikačních procedur ve smyslu přechodu od jednomyslného rozhodování k rozhodování kvalifikovanou většinou nebo přechodu od zvláštního k řádnému legislativnímu postupu. Lisabonská smlouva dále stanoví, že tento návrh se oznámí národním parlamentům, které mají šestiměsíční lhůtu ode dne tohoto oznámení k případnému vyslovení nesouhlasu. Vysloví-li se tedy některý z vnitrostátních parlamentů proti, nemůže být rozhodnutí Evropskou radou přijato.¹⁰³

4.3.5. Krátké zhodnocení posílení postavení národních parlamentů po Lisabonské smlouvě

Je pravdou, že na jedné straně národní parlamenty získali výraznější pozici v rámci evropského legislativního procesu, a to zejména aplikací a kontrolou dodržování principu subsidiarity. Na druhé straně však dalším přenosem některých výsostných práv do Evropské unie ztrácejí dle soudce ústavního soudu Uda di Fabia možnost politického rozhodování.¹⁰⁴ V některých citlivých oblastech z hlediska národní suverenity, jako např. trestní právo, národní parlamenty dostali záchrannou brzdu. Dříve však této záchranné brzdy nebylo třeba, neboť bez jeho souhlasu by vůbec nebylo možné rozhodnout.¹⁰⁵

Dalším problematickým faktorem je samotná efektivnost kontroly subsidiarity. Jednou z překážek účinné kontroly je velký objem přijímaných norem a často personální poddimenzování podpůrného aparátu parlamentů v porovnání s rozsahem podpůrných kapacit vlády. S tím souvisí i časový faktor v podobě osmitýdenní lhůty k zaslání odůvodněného

¹⁰² LACINA, Lubor a kol. *Učebnice evropské integrace*. 3., přeprac. a rozš. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2011. s. 146.

¹⁰³ PÍTROVÁ, Lenka et al. *Když se řekne Lisabonská smlouva...: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Vyd. 1. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. s. 25-6.

¹⁰⁴ Přenos kompetencí posiluje výkonnou moc státu a ovlivňuje tedy vnitřní dělbu moci, a tedy i pozici národních parlamentů. V praxi pak může nastat situace, že když se vládě nepodaří prosadit nějakou normu v národním parlamentu, může se pokusit prosadit přijetí této normy na úrovni Evropské unie. Srov. HODÁS, Milan. *Národní Parlament a Lisabonská smlouva*. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 131-132.

¹⁰⁵ DI FABIO, UDO. *Po Lisabonu jsme už na hranici federace* [online]. Euroskop.cz, 21. 12. 2009 [cit. 25. 2. 2013]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8801/14887/clanek/po-lisabonu-jsme-uz-na-hranici-federace/>>.

stanoviska, která se vzhledem k nezbytnosti tvorby rozsáhlých analýz a potřebě rozsáhlé spolupráce a komunikace s parlamenty ostatních členských zemí zdá nedostatečná. Dále pak skutečnost, že vláda, jejíž je předpokladem získání většiny v parlamentu, tuto podporu parlamentu obvykle neztratí, ani pokud se jedná o záležitosti Evropské unie. Kontrola v parlamentu proto může v podstatě znamenat pouze kontrolu ze strany opozice a veřejnosti, přičemž je rozhodující rovněž důležitost kontrolovaného legislativního aktu pro voliče.¹⁰⁶

5. Formy institucionalizované spolupráce mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem

Tato kapitola nastiňuje vybrané formy meziparlamentní spolupráce, včetně těch projektů, které se nesetkaly s úspěchem. Meziparlamentní spolupráce probíhá na několika úrovních. Mezi nimi lze vyzdvihnout především COSAC jako zásadní diskuzní platformu pro delegáty parlamentů EU.

5.1. Konference předsedů parlamentů EU

Jak již bylo nastíněno výše, je Konference předsedy EP a předsedů národních parlamentů pravděpodobně nejstarší formou institucionalizovaných vztahů mezi EP a národními parlamenty. Její první zasedání lze datovat již od roku 1963, další pak proběhla až v roce 1973.¹⁰⁷ V současné době se setkání konají každoročně, a to na pozvání jednoho z členských států, který je současně odpovědný za organizaci setkání. Předseda pořadajícího parlamentu zastává funkci předsednictví konference. K přípravě jednání a agendy Konference předsedů parlamentů EU se setkávají již několik týdnů před zahájením konference kancléři či generální tajemníci parlamentů.¹⁰⁸

Předsedové jednotlivých parlamentů mají však odlišné mandáty v souladu s ústavními zvyklostmi daného členského státu. Tato skutečnost stěžuje práci konference, neboť někteří předsedové parlamentů nemají např. oprávnění hovořit jménem svých parlamentů nebo za ně přijímat rozhodnutí. Z důvodu odlišných pravomocí jednotlivých předsedů se tato forma spolupráce ukázala jako problematická. Další problém představují i rozdílné zájmy a dále

¹⁰⁶ HODÁS, Milan. Národní Parlament a Lisabonská smlouva. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 134.

¹⁰⁷ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. s. 336-7.

¹⁰⁸ *The Conference of Speakers of the Parliaments of the EU* [online]. European parliament.eu [cit. 18-1-2013]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/8>>.

rovněž preference jednotlivých předsedů, které představují překážku při prosazování společných zájmů parlamentů členských států a Evropského parlamentu.¹⁰⁹

Cílem konference je vytvoření platformy k výměně názorů, informací a zkušeností týkajících se působení parlamentů a meziparlamentní spolupráce. Podporuje také tvorbu nových studií a společných akcí předsedů zabývajících se postavením parlamentů a organizací parlamentních funkcí. Dohlíží dále na koordinaci meziparlamentních aktivit a určuje priority meziparlamentní spolupráce pro další rok.

Zatím poslední konference předsedů parlamentů EU proběhla ve Varšavě ve dnech 19. - 21. dubna 2012. Účastnili se jí zástupci 37 komor z 24 členských zemí Unie, místopředseda EP a zástupci parlamentů šesti kandidátských zemí. Konference se zabývala tématy jako např. krize evropské jednoty, dále projednávala otázku svolání Meziparlamentní konference pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a to především za účelem dohody o početním zastoupení jednotlivých delegací. Dalším bodem jednání byla diskuze o Smlouvě o stabilitě, koordinaci a řízení Hospodářské a měnové unie, přičemž se debata zaměřila nejen na vlastní obsah smlouvy, ale také na důvody vzniklé krize. Posledním bodem jednání konference bylo téma Parlament, veřejné mínění a média, v rámci kterého se předsedové parlamentů shodli na tom, že média základním garantem demokratických svobod a usnesli se na vypracování studie zabývající se zveřejňováním parlamentních témat v jednotlivých zemích.¹¹⁰

5. 2. Konference parlamentů společenství

Mezi nepovedené pokusy o vytvoření dalšího nástroje meziparlamentní spolupráce lze zařadit tzv. Konferenci parlamentů společenství, též nazývanou „European Assizes“ nebo jen Assises“. Iniciátorem tohoto setkání byl francouzský prezident Francois Mitterand, když ve svém projevu k Evropskému parlamentu v říjnu roku 1989 představil návrh organizovat pravidelně konference, kterých by se účastnili zástupci Evropského a národních parlamentů, delegáti Komise a národních vlád.

Poprvé a naposledy se sešli parlamentáři všech členských zemí EU v Římě v roce 1990 v souběhu s maastrichtskou mezivládní konferencí. Poměr účastníků konference, měl

¹⁰⁹ KUTA, Martin. *Lisabonská smlouva: nové možnosti spolupráce a trendy meziparlamentní spolupráce (výťah ze studie)* [online]. Parlamentní institut, 2009. s. 11. [cit. 18-11-2011]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>>.

¹¹⁰ *Konference předsedů parlamentů EU ve Varšavě* [online]. Miroslava Němcová. cz, 2. 5. 2012 [cit. 18-1-2013]. Dostupné na <<http://www.miroslavanemcova.cz/reportaze/konference-predsedu-parlamentu-eu-ve-varsave>>.

být podle dohody přibližně 1:2¹¹¹, tj. jednu třetinu (85 poslanců) zaujímal evropští poslanci a zbytek (173 poslanců) byl tvořen zástupci národních parlamentů. Setkání se zabývalo projednáváním představ o budoucím vývoji integračního procesu, zejména pak v souvislosti s připravovanou smlouvou o EU. Celkově se zdál však její účel poměrně nejasný. Již na počátku jednání bylo rozhodnuto, že účastníci budou rozděleni podle jejich politické, nikoliv národní příslušnosti. Assizes se vyznačovaly dominantním postavením poslanců EP.¹¹² Závěrečné usnesení se v podstatě shodovalo s již navrhovanými pozměňovacími návrhy EP. Později se na základě těchto zkušeností ukázalo, že většina zástupců národních parlamentů považovala za vhodnější národní roviny zapojení parlamentů. To bylo také příčinou, proč se dlouhodobě významnější platformou meziparlamentní spolupráce stal COSAC.¹¹³

5.3. Konference výborů pro evropské záležitosti

Zatímco dochází k pravidelným výměnám názorů mezi parlamenty prostřednictvím konferencí předsedů parlamentů EU, koncem 80. let vzniká myšlenka setkávání se zástupců výborů všech parlamentů členských zemí, jež se zabývají otázkami spojenými s Unií a Společenstvím.¹¹⁴ Hnací silou této myšlenky byla především nespokojenost s podružnou rolí národních parlamentů v procesu evropské integrace a absencí parlamentní kontroly nad četnými rozhodnutími prováděnými na evropské úrovni.¹¹⁵

K ustanovení platformy COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne) došlo z iniciativy předsedy francouzského Národního shromáždění v Madridu v květnu roku 1989. Cílem měla být institucionalizace dialogu a spolupráce mezi parlamenty a snaha o posílení jejich pozice v normotvorbě ES/EU pomocí společného jednání.

První ustanovující zasedání COSACu proběhlo v listopadu 1989 v Paříži. Od této doby se vždy v půlročních intervalech na území předsedajícího členského státu setkávají

¹¹¹ Byl to kompromis mezi těmi, kteří mysleli, že by číslo poslanců z EU a z národních parlamentů mělo být stejné a mezi těmi, kteří požadovali, aby zastoupení Evropského parlamentu odpovídalo delegacím velkých národních parlamentů.

¹¹² JANCIC, Davor. *National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability Beyond Borders* [online]. Utrecht, 2011. s. 69. [cit. 18-1-2013]. Dostupné na <<http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2011-1004-200607/Jancic.pdf>>.

¹¹³ KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha: Karolinum, 2011. s. 38-39.

¹¹⁴ HANAEL, H. - CROO, H. *Evolution of COSAC over the last 20 years* [online]. s. 1. [cit. 1. 11. 2011]. Dostupné na <http://www.senat.fr/europe/20years_COSAC.pdf>.

¹¹⁵ ČÁSTEK, M. - MEDKOVÁ, E. *Národní parlamenty hrají ve směřování Evropské unie stále aktivnější roli* [online]. Euroactiv.cz, 20. 9. 2006. [cit. 5.11.2011]. Dostupné na <<http://www.euroactiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/nrodn-parlamenty-hraj-ve-smovn-evropsk-unie-stle-aktivnj-rol>>

zástupci národních parlamentů a reprezentanti EP. S postupem doby získával COSAC stále významnější roli a v roce 1997 byl Amsterodamskou smlouvou formálně začleněn do struktur Evropské unie. Přičlenění proběhlo již dříve zmiňovaným Protokolem o úloze národních parlamentů v EU. Zde je uvedeno, že Konference:

4. „...může dávat podněty, které považuje za účelné, orgánům Evropské unie, zejména k návrhům aktů, které jí, s ohledem na povahu věcí, mohou předložit zástupci vlád členských států na základě vzájemné dohody.

5. COSAC může zkoumat kterýkoliv nebo podnět týkající se vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, který by mohl mít přímý vliv na práva a svobody jednotlivců. EP, Rada a Komise jsou informovány o všech podnětech COSACu podle tohoto odstavce.

6. COSAC může evropskému parlamentu, Radě a Komisi předložit jakýkoliv podnět týkající se normotvorné činnosti Unie, který považuje za vhodný, zejména pokud jde o použití zásady subsidiarity, o prostor svobody, bezpečnosti a práva a otázky týkající se základních práv.

7. Podněty COSACu nezavazují vnitrostátní parlamenty ani nepředjímají jejich postoje.¹¹⁶

Na jaře 1999 po přijetí Amsterodamské smlouvy byla v souvislosti s novým Protokolem o úloze národních parlamentů a za účelem přípravy nového jednacího řádu vytvořena pracovní skupina. V rámci jednání došlo k diskuzi mezi některými delegacemi a delegací EP v otázce hlasování týkajících se evropských institucí. Některé státy odmítaly účast Evropského parlamentu při hlasování v takovýchto záležitostech. Evropský parlament argumentoval principem rovnosti zastoupení na půdě COSAC a přijal jednostrannou deklaraci, podle které se sám v COSAC zdrží hlasování o evropských institucích. Nový jednací řád byl poté přijat na zasedání COSAC v roce 2000 v Helsinkách.¹¹⁷

Jednání COSAC reprezentují za každý členský stát nejvýše šest poslanců národních parlamentů, přičemž složení této delegace je plně v kompetenci národních parlamentů, a šesti členů Evropského parlamentu. Dále jsou také přizváni na setkání tři pozorovatelé za každou členskou zemi.¹¹⁸ Často je tématem konference diskuze o závěrech zasedání Evropské rady, případně nové návrhy Komise, proto jsou také přítomní úřadující předsedové Rady a Komise.

¹¹⁶ Amsterodamská smlouva. Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii: II. Konfederace výborů pro Evropské záležitosti [online]. Ec.Europa.eu [cit. 5. 11. 2011]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/amsterodamska_smlouva_cs.pdf>

¹¹⁷ KUTA, Martin. Lisabonská smlouva: nové možnosti spolupráce a trendy meziparlamentní spolupráce (výťah ze studie) [online]. Parlamentní institut, 2009. s. 13. [cit. 18. 11. 2011]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>>.

¹¹⁸ HANAEL, H. - CROO, H. Evolution of COSAC over the last 20 years [online]. s.1. [cit. 1. 11. 2011]. Dostupné na <http://www.senat.fr/europe/20years_COSAC.pdf>.

Jednání COSACu jsou veřejná, pokud není rozhodnuto jinak.¹¹⁹

Na setkání v Kodani v roce 2002 přijal COSAC program své reformy. Na jejím základě bylo zavedeno většinové hlasování o závěrečných usneseních, vytvoření sekretariátu a užší spolupráce s unijními institucemi. Byla také vytvořena pracovní skupina, která měla zkoumat další možné směry budoucí reformy. Mezi projednávané otázky pak patřilo mj. větší zapojení členů stálých výborů parlamentů do práce COSACu, protože omezená míra jejich interakce je jednou z výrazných překážek meziparlamentní spolupráce. V roce 2003 COSAC také vymezil minimální standardy pro národní pravidla kontroly.

Protokol o roli národních parlamentů připojený k Evropské ústavní smlouvě a později k Lisabonské smlouvě působení COSACu dále upravuje. COSAC má podle Protokolu podporovat výměnu informací mezi vnitrostátními parlamenty a EP, a to včetně jejich zvláštních výborů. Současně získal oprávnění organizovat meziparlamentní konference k vybraným tématům.¹²⁰

COSAC nemá žádnou rozhodovací pravomoc. Výstupy jeho práce nijak nezavazují ani instituce Evropské unie, ani členské státy. Konference však přispívají výraznou měrou k mezinárodní komunikaci mezi parlamenty a také pomáhají k šíření evropské problematiky na půdě národních parlamentů.¹²¹

Přestože se setkání nekonají tak často, jako je tomu u jiných orgánů EU, umožňuje COSAC europoslancům a zástupcům výborů pro evropské záležitosti jednotlivých národních parlamentů debatovat o obecném vývoji v Evropské unii. Důraz činností COSAC je zaměřen pak spíše na obecná politická témata, na roli národních parlamentů v systému Unie. V blízké době však pravděpodobně nelze očekávat větší institucionalizaci COSAC, a to z důvodů zamítavého postoje některých členských států.¹²²

5.4. Společná parlamentní setkání

Obecnějším tématům společného zájmu a důležitým politickým otázkám evropské

¹¹⁹ FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. s. 336-7.

¹²⁰ RUIZ DE GARIBAY, Daniel. *Relations between national parliaments and the European Parliament: oportunities an challenges* [online]. Real instituto elcano. org, 22. 11. 2011 [cit. 13-12-2012]. Dostupné na <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTENT_EXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari153-2011>.

¹²¹ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 102.

¹²² KUTA, Martin. *Lisabonská smlouva: nové možnosti spolupráce a trendy meziparlamentní spolupráce (výťah ze studie)*[online]. Parlamentní institut, 2009 [cit. 18-11-2011]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=57474>>.

integrace se věnují společná parlamentní setkání (Joint Parliamentary Meeting, JPM). Tato setkání se konají od roku 2005, kdy byla iniciována rakouským předsednictvím s cílem přenést diskuzi o budoucnosti Evropské unie také na parlamentní úroveň. V současné době se konají dvakrát ročně, a to vždy na jaře a na podzim. Organizaci zajišťují Evropský parlament a parlament právě předsedající země v Radě EU. Zvláštní důraz je přitom kladen na oblasti politiky, kde EU netvoří legislativní akty, ale přesto zde činí důležitá rozhodnutí.

Tématem je tedy problematika týkající se zahraniční politiky a bezpečnostní politiky, měnové a makroekonomické koordinace a oblastí svobody, práva a klimatických změn.¹²³ Cílem těchto parlamentních setkání není přitom dosažení společné pozice mezi vnitrostátními parlamenty a EP, ale ustanovení vyšší parlamentní kontroly nad mezivládními a nelegislativními rozhodnutími na půdě EU.¹²⁴

5.5. Spolupráce parlamentních výborů

Výše zmíněné formy spolupráce řešily specifické otázky evropských politik pouze do určité míry. Další možností spolupráce prostřednictvím, které jsou posilovány vazby Evropského a národních parlamentů, jsou společná zasedání specializovaných výborů. Společná setkání výborů organizuje Evropský parlament spolu s parlamentem předsedající země Rady EU. Ze společného jednání pořizují výbory Evropského parlamentu zápis, především pak ze zasedání výboru pro zahraniční záležitosti, bezpečnost a obranu. Tato společná jednání byla již od roku 1992 vnímána jako příležitost pro ovlivňování pozice EP v průběhu vytváření legislativy. Zpravodajové Evropského parlamentu byly předem informovány o problémech, ke kterým by mohlo docházet při projednávání a následné implementaci legislativy v jednotlivých členských státech, a byly jim předkládány podklady určené k zapracování do návrhů legislativy. Naopak zástupci národních parlamentů zpětně obdrželi předpokládané vyjednávací strategie a informace o postojích vlád členských států v projednávaných legislativních oblastech.

5.6. Meziparlamentní výměna informací

¹²³ První společné parlamentní setkání proběhlo na téma Lisabonská strategie, dále se JPM zabývalo tématy jako např. Budoucnost Evropy, Lisabonská smlouva – nový základ pro budoucnost EU, Evropa a integrace, Klimatické změny: rostoucí výzva, Západní Balkán: směrem k integrovanější Evropě a Sociální soudržnost a demografický rozvoj v udržitelné Evropě.

¹²⁴ *Joint Parliamentary Meeting* [online]. European parliament.eu [cit. 18. 11. 2011]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/10>>.

Meziparlamentní spolupráce zahrnuje i sdílení informací. Děje se tak nejčastěji v elektronické podobě, prostřednictvím systému IPEX (Interparliamentary EU – Information Exchange). Ten vznikl původně jako projekt meziparlamentní výměny informací na základě doporučení Konference předsedů parlamentů Evropské unie, která se konala v roce 2000 v Římě. IPEX tvoří jakousi mezinárodní platformu pro meziparlamentní výměnu informací týkajících se EU, umožňující národním parlamentům zveřejňovat každý relevantní dokument na celoevropských webových stránkách.¹²⁵ Vznikl za účelem posílení kontrolní aktivity všech parlamentních orgánů v souladu s jejich vlastními procedurami a pravomocemi. IPEX by měl dále zvyšovat transparentnost a vůbec poprvé umožňuje národním parlamentům zveřejňovat své dokumenty na celoevropských webových stránkách.¹²⁶

Konkrétně by měl IPEX přispívat k:

- usnadnění meziparlamentní výměny všech informací týkajících se Evropské unie,
- poskytnutí fóra pro výměnu názorů ohledně parlamentní kontroly evropského legislativního procesu včetně různých aspektů principu subsidiarity
- zajištění správy harmonogramu meziparlamentních akcí.

Organizační struktura projektu je tvořena předsedy parlamentů, kancléři, Výkonnou radou, korespondenty a konečně technickou podporou.

Hlavní cíle IPEXu jsou určovány předsedy parlamentů EU, zatímco kancléři dohlíží na chod projektu a jmenují členy správní rady IPEXu na dobu jednoho roku. Rada odpovídá za řízení celé databáze a dohlíží na činnost orgánu centrální podpory.

Základem webových stránek jsou jednotlivé složky dokumentů. V každé z nich lze najít všechny relevantní dokumenty orgánů EU související s určitou procedurou, podobně jako informace týkající se projednávání těchto dokumentů v jednotlivých parlamentech členských států. Od roku 2006 jsou součástí internetových stránek IPEXu také dokumenty Komise a legislativní návrhy členských států, a to v anglickém a francouzském jazyce. Složky IPEXu jsou průběžně aktualizovány, a národní parlamenty mají díky tomu přístup k dokumentům přímo ze stránek IPEXu.¹²⁷

¹²⁵ RUIZ DE GARIBAY, Daniel. *Relations between national parliaments and the European Parliament: opportunities and challenges* [online]. 22. 11. 2011. Real instituto elcano.org, [cit. 13-12-2012]. s. 5. Dostupné na <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTENT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari153-2011>.

¹²⁶ IPEX. *Interparliamentary EU-Information Exchange* [online]. European parliament.eu [cit. 1. 7. 2012]. Dostupné na <http://http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jriobot/public/IPEX_leaflet_CS.pdf>

¹²⁷ IPEX. *Interparliamentary EU-Information Exchange* [online]. European parliament.eu [cit. 1. 7. 2012]. Dostupné na <http://http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jriobot/public/IPEX_

5.7. Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci

Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci (ECPRD – European Centre for Parliamentary Research and Documentation) je dalším užitečným nástrojem pro meziparlamentní spolupráci a vzájemnou výměnu informací. Má původ ve společné iniciativě Evropského parlamentu a Parlamentního shromáždění Rady Evropy. Bylo ustanoveno v červnu roku 1977 na žádost Konference předsedů parlamentního shromáždění ES, konaného ve Vídni.¹²⁸

Cílem ECPRD je iniciovat výměnu informací, ideí a zkušeností v oblastech společného zájmu. Snahou je také posilovat úzkou spolupráci ve všech oblastech parlamentní správy, legislativy, informací, koordinaci výzkumu, shromažďování, výměnu a publikaci dokumentů, tak aby nedocházelo ke zdvojování činností. ECPRD by současně v rámci výměny informací mělo podporovat také rozvoj informačních a komunikačních technologií a mělo by kooperovat s ostatními sítěmi, které operují na poli výměny informací mezi jednotlivými parlamenty v Evropě.¹²⁹

Centrum rovněž vytvořilo webové strany, které usnadňují kontakt mezi výzkumnými odděleními členských parlamentů. Správu centra pak zajišťuje Evropský parlament ve spolupráci s Parlamentním Shromážděním Rady Evropy.¹³⁰

5.8. Politická spolupráce

Poslanci Evropského parlamentu nejsou organizováni podle země svého původu, ale v duchu principu supranacionality se sjednocují do skupin podle své politické příslušnosti, což má podpořit charakter Evropského parlamentu jako nadnárodního orgánu. Pravidla pro utváření frakcí jsou z tohoto důvodu konstruovány proti tendenci vytvářet frakce složené z poslanců jedné nebo dvou zemí a současně tak, aby podporovaly vznik seskupení s mnohonárodnostním složením. V současnosti musí být frakce tvořena poslanci zvolenými nejméně v jedné pětině členských států, přičemž nejnižší počet poslanců k jejímu vzniku je

leaflet_CS.pdf >

¹²⁸ *Evropský parlament. Vnitrostátní parlamenty členských států* [online]. European parliament.eu [cit. 23. 1. 2012]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/006d1cec56/Member-States%27-national-parliaments.html>>.

¹²⁹ *European Centre for Parliamentary Research and Documentation. Statuto del CERDP* [online]. European parliament.eu [cit. 23. 12. 2012]. Dostupné na <<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=9C287105174D749CE69ABEB5862DF2BA>>.

¹³⁰ *Evropský parlament: vztahy s vnitrostátními parlamenty*. [cit. 23. 1. 2013]. Dostupné na <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/institutions/article_7154_cs.htm>

dvacet. Tyto politické skupiny Evropského parlamentu se obecně vyznačují vysokou mírou vnitřní spolupráce a vzájemné komunikace.

Navzdory postupnému rozvolňování vazeb poslanců EP na národní parlamenty, což je pravděpodobně zapříčiněno také neslučitelností funkcí poslance národního a Evropského parlamentů, udržují obě skupiny kontakty na různých úrovních.¹³¹ Jak již bylo uvedeno, jejich vazby jsou posilovány prostřednictvím kontaktů specializovaných výborů Evropského parlamentu a národními parlamentními výbory a dále také díky permanentnímu spojení jednotlivých národních částí politických frakcí s národními centrály politických stran. Tyto vazby poslanců EP na vedení vlastní politické strany se však liší a závisí na charakteru příslušného politického subjektu. Vliv evropských poslanců na vnitrostátní politickou scénu může mít proto pouze charakter formálního vystoupení na celostátních konferencích, jinde naopak je běžnou praxí volba členů Evropského parlamentu do výkonných orgánů mateřských stran.¹³²

5.9. Informační kanceláře Evropského parlamentu

Informační kanceláře Evropského parlamentu se nacházejí v každé členské zemi a přispívají k lepší informovanosti veřejnosti o politice Evropské unie (za tímto účelem vydávají také informační materiály). Poskytují dále zprávy vedení Evropského parlamentu a jeho orgánům o významných událostech a aktuální situaci v členském státě. Monitorují tak trendy ve veřejném mínění a postoje veřejnosti k Parlamentu. Kanceláře mají možnost každý rok uspořádat jednu nebo dvě recepce pro místní instituce s cílem informovat o práci kanceláře. Informační kanceláře mají za úkol prezentovat své aktivity v ročním programu. Na konci roku předkládají zprávu řediteli generálního ředitelství pro komunikaci. Zprostředkovávají rovněž kontakty na jednotlivé složky Evropského parlamentu a organizuje návštěvy představitelů Evropského parlamentu. Informační kanceláře jsou v kontaktu s novináři a zástupci politického a společenského života včetně europoslanců dané země, stejně jako s vládními institucemi a státní správou. Zajišťují odpovědi na dotazy týkající se Evropského parlamentu, eventuálně na tyto dotazy odpovídají samy kanceláře v rámci svých

¹³¹ Ve čtyřech (Německo, Belgie, Řecko a Irsko) členských státech jsou europoslanci plně členy Výborů pro evropské záležitosti. V ostatních parlamentech jsou europoslanci oprávněni účastnit se schůzí Výboru pro evropské záležitosti a někdy dokonce plenárních rozprav týkajících se záležitostí EU. (Srov. MIKLIN, Eric, CRUM, Ben. *Inter-Parliamentary Contacts of Members of the European Parliament. Report of a Survey*. Oslo, Centre of European Studies, 2011. s. 5.)

¹³² FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2009. s. 336-339.

personálních a technických možností.¹³³

Schéma č. 3: Typologie meziparlamentní spolupráce

Povaha spolupráce	Úroveň spolupráce	Aktéři	
		Individuální	Kolektivní
Formální	Individuální	Setkání politických stran, kde se účastní poslanci čl. států a europoslanci Setkání pro poslance a europoslance organizované národními reprezentanty	Výměna informací prostřednictvím IPEX
	Výborová	Poslanci EP se účastní výborových zasedání vnitrostátních parlamentů	COSAC Meziparlamentní výborová setkání
	Institucionální	Konference předsedů parlamentů EU Poslanci EP se účastní plenárních setkání národních parlamentů Výměna informací prostřednictvím zastupitelských kanceláří v Bruselu	Společná parlamentní setkání Výměna informací prostřednictvím ECPRD
Neformální	Individuální	Neformální setkání mezi poslanci národních a Evropského parlamentu Neformální kontakty s poslanci z jiných parlamentů	
		Neformální setkání mezi poslanci národních a Evropského parlamentu	
	Výborová	Informace zaslané výbory národních parlamentů individuálním poslancům Evropského parlamentu	Informace zaslané výbory národních parlamentů výborům EP

¹³³ Informační kancelář Evropského parlamentu v České republice [online]. Evropský-parlament.cz [cit. 20. 2. 2013]. Dostupné na <<http://www.evropsky-parlament.cz/view/cs/IKEP/introductoryIKEP.html>>.

	Institucionální	Výměna informací prostřednictvím zastupitelských kanceláří v Bruselu
--	------------------------	--

Zdroj: RUIZ DE GARIBAY, Daniel. *Relations between national parliaments and the European Parliament: opportunities an challenges* [online]. Realinstitutoelcano.org., 22. 11. 2011[cit. 13-12-2012]. Dostupné na <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari153-2011>.

6. Zapojení národních parlamentů do evropské agendy

Jak již bylo uvedeno výše, v počáteční fázi integračního procesu vnitrostátní parlamenty národní integrační politiku nijak zásadním způsobem v podstatě nekontrolovaly. V převážné většině se integrací zabývaly pouze výbory pro zahraniční politiku, protože evropské záležitosti byly tehdy chápány jako součást zahraniční politiky, kde měla dominantní postavení exekutiva. Z počátku tedy převládala ex post kontrola výstupů rozhodovacího procesu nad současnou ex ante kontrolou jeho vstupů. Tato situace se začala výraznějším způsobem proměňovat v 80. letech. Ve všech národních parlamentech postupně vznikají tzv. Výbory pro evropské záležitosti (VEZ). Kontrola se také postupně přesune k principu ex ante, tj. místo projednávání zpráv z jednání v institucích EU se klade důraz na posuzování připravovaných návrhů legislativních aktů EU a vyjednávání s ministry před zasedáním Rady EU.¹³⁴

I v současnosti jsou však velké rozdíly v síle jednotlivých národních kontrolních systémů. Odlišuje se míra, ve které jednotlivé parlamenty projednávají unijní dokumenty a národní vyjednávací pozice. Forma zapojení národních parlamentů do rozhodovacích mechanismů se odvíjí od ústavních či zákonných norem, případně zvyklostí jednotlivých států. Historicky lze rozlišit dvě základní formy zapojení národních parlamentů:

- bezprostřední tvorba unijního práva
- podíl na utváření sekundárního unijního prostřednictvím kontroly postojů vlády na zasedáních Rady ministrů.

Do první kategorie spadá přímá účast na schvalování norem primárního práva. V této oblasti je role vnitrostátních parlamentů nenahraditelná. Jedná se o smlouvy mezinárodního práva veřejného, které národní parlamenty schvalují z pozice reprezentanta „pánů smluv“,¹³⁵ tedy politické reprezentace lidu suverénních členských států. V souvislosti s uplatňováním

¹³⁴ KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha: Karolinum, 2011. s. 9-10.

¹³⁵ Čl. 48 a 49 SEU.

mezivládní (tato metoda je však na ústupu) a komunitární metody se národní parlamenty podílejí také na přijímání některých aktů sekundárního práva. Přestože tvorba legislativy bývá v komunitarizované sféře zpravidla omezena na orgány Unie, v některých otázkách týkajících citlivých záležitostí (náleží sem například formování společné obrany) zakládací smlouvy přímou účast institucí členských států připouštějí. Ještě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost byla část smluvního *acquis* transformována do jiných nástrojů, které nepředpokládají schválení v národních parlamentech.

Druhá kategorie představující běžnou účast na rozhodovacím procesu v EU se odvíjí od vztahu odpovědnosti mezi vládou a parlamentem. Přesněji řečeno pro vztah mezi zákonodárnou a výkonnou mocí v záležitostech EU je důležitá skutečnost, do jaké míry je příslušný ministr rozhodující na zasedání Rady ministrů za členský stát vázán názorem parlamentu dané země. Kontrola vlády ze strany vnitrostátních parlamentů ve vztahu k EU závisí do značné míry na ústavněprávních limitech a procedurálních ustanoveních, což se v jednotlivých státech podstatnou měrou liší. V této souvislosti je běžné oprávnění parlamentu či jeho specializovaných výborů vyžádat si konzultace se členy vlády k příslušnému návrhu legislativního aktu, nebo se alespoň k takovému návrhu vyjádřit ještě před zasedáním Rady. Toto vyjádření může mít poté nezávaznou podobu jako např. v Belgii, Francii, Španělsku a Velké Británii, nebo je naopak závazného charakteru, jako v některých skandinávských zemích. Zvláštním případem je dánský institut negociačního mandátu, který zaručuje parlamentu skutečně významné postavení. Vláda je zde povinna v předstihu informovat Výbor pro evropské záležitosti o takových legislativních aktech, jež by byly po jejich schválení závazné či jejich naplnění vyžaduje souhlas parlamentu. V případě, že se projednává „rozhodnutí širšího rámce“ vláda žádá parlament o negociační mandát před jednáním v Radě. O této věci neprobíhá v rámci Výboru pro evropské záležitosti žádné formální hlasování, a pokud se nevyskytnou zásadní výhrady, je tento mandát udělen.¹³⁶

Tendence posilování postavení parlamentu vůči vládě lze sledovat i ve Spolkové republice Německo, kdy došlo v návaznosti na přijetí Maastrichtské smlouvy také ke zvýšení parlamentní kontroly vlády v souvislosti s jednáním Rady. Představitel vlády byl již před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost povinen zohlednit postoj Spolkového sněmu a v záležitostech dotýkajících se spolkových zemích dokonce „významně zohlednit“ také postoje Spolkové rady.

Dalším nástrojem posilující pozici parlamentu vůči vládě je institut parlamentní

¹³⁶ GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010 s. 4-5.

výhrady. Ten v podstatě znemožňuje členu vlády na zasedání Rady ministrů zaujmout stanovisko k projednávanému návrhu, chybí-li vyjádření parlamentu.

I přes nesporné úspěchy při posilování role vnitrostátních parlamentů v evropském rozhodovacím procesu, si lze všimnout v praxi určitých nedostatků. Jedná se zejména o příliš krátkou lhůtu určenou k přezkoumání předpisů příslušným výborem, nedostatečnou informovanost vnitrostátních parlamentů o aktivitách orgánů EU, absenci dostatečného odborného a technického zázemí, kdy se parlamenty do značné míry musí spoléhat na vládní analýzy a posudky a problémy v komunikaci s ostatními orgány a nutnost zabývat se na jednom zasedání balíčky vzájemně nesouvisejících návrhů. Z tohoto důvodu dochází v některých členských státech často k přetěžování parlamentů.¹³⁷ Od národních parlamentů nelze přirozeně očekávat, že pokryjí všechny oblasti evropské legislativy. Jejich specializované výbory by byly rychle přetíženy. Jako minimálně problematická se jeví dále skutečnost nepřímého vlivu parlamentu na orgány EU prostřednictvím tlaku na vlastní vládu a neexistence sankcí, v případě, že by se vláda nedržela závazných pokynů.¹³⁸

6.1. Parlament České republiky a evropská agenda

Při hodnocení zapojení českého parlamentu do evropských záležitostí je nutné zohlednit několik hledisek. Zapojení parlamentu lze rozlišovat z hlediska věcného, které určuje, jakým způsobem příslušný orgán přistupuje k projednávání projednávání dokumentu. V této souvislosti je pak nejvíce pozornosti věnováno novelám zřizovacích smluv a smlouvám o přistoupení, tj. z oblasti primárního práva, se kterými parlament vyjadřuje souhlas. Pokud jde o akty sekundárního práva, pak lze, zvláště pak po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, rozlišovat mezi normami legislativními a nelegislativními. Mezi další hlediska patří např. hledisko časové, které je charakterizováno několika významnými faktory či mezníky. Z nich lze uvést okamžik vstupu do EU, aktuální politické složení každé komory, aktuální priority ČR a české předsednictví v Radě.¹³⁹

Parlament České republiky se otázkami spojenými s předpokládaným členstvím zabýval přirozeně již v době předvstupních negociací, tehdy se však pozornost soustředovala

¹³⁷ ČÁSTEK, M., MEDKOVÁ, E. *Národní parlamenty hrají ve směřování Evropské unie stále aktivnější roli* [online]. Euroactiv.cz, 20. 9. 2006. [cit. 5. 3. 2013]. Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/nrodn-parlamenty-hraj-ve-smovn-evropsk-unie-stle-aktivnj-rol.>>.

¹³⁸ LODGE, Juliet. *Eu Governance: Is there a useful for National Parliaments* [online]. German Law Journal, 2001/2. s. 1. [cit. 5. 3. 2013]. Dostupné na <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=107>>.

¹³⁹ KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, s. 9.

především na přezkum transpozice a implementace již existujících právních norem evropského práva do vnitrostátních právních předpisů. V této souvislosti si obě komory parlamentu po vzoru jiných členských států vytvořily příslušné výbory, jejichž cílem je zpracovávat evropskou agendu. Kvalitativní posun přišel po vstupu ČR do Evropské unie, kdy parlament získal možnost ovlivnit podobu evropských nařízení, směrnic a dalších legislativních aktů.

Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, je povaha parlamentní kontroly evropských záležitostí odlišná v různých členských státech. Tato skutečnost je dána tím, že národní parlamenty jsou do legislativního procesu v EU vtaženy pouze nepřímo, skrze národní vlády, jejichž ministři rozhodují o legislativních aktech na půdě Rady ministrů, přičemž míra vázanosti exekutivy postojem národního parlamentu se různí.

Ústavní vymezení role parlamentu ve vztahu k EU bylo v Ústavě ČR zakotveno tzv. euronovelou, přijatou v roce 2002. Ustanovení čl. 10a zákona č. 1/1993, Ústava České republiky (dále jen „Ústava ČR“), jímž se zakládá oprávnění přenést některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci a instituci takovou mezinárodní smlouvou, kterou schvaluje parlament, pokud ústavní zákon nestanoví, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného občany v referendu.

Charakter parlamentní kontroly evropské agendy se odvíjí z obecné úpravy vztahu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Vychází z ustanovení čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně, a dále též z ustanovení čl. 10b Ústavy ČR, které upravuje vztah parlamentu a vlády v evropských otázkách stejně jako vztahy mezi oběma komorami.¹⁴⁰ Podle odst. 1 čl. 10b *vláda pravidelně předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a.* Odst. 2 téhož ustanovení zároveň konstatuje, že *komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich řády.* Z uvedeného plyne, že své postoje k vládním stanoviskům ohledně evropské agendy mohou vyjadřovat obě komory, není již však specifikována nijak míra jejich závaznosti.¹⁴¹ Zmiňovaná ustanovení upravují pouze nezbytné minimum, další úpravu zajišťují navazující předpisy (zejména jednací řády obou komor) a vnitřní směrnice vlády.¹⁴²

¹⁴⁰ PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii*. Právník č. 10/2002, s. 1013-1014.

¹⁴¹ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. s. 329.

¹⁴² Směrnice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise PS PČR a Senátu PČR, ze 7. 6. 2006, č. 680.

Parlamentní kontrola evropské agendy se soustřeďuje na několik oblastí. První se týká parlamentního projednávání a předběžné kontroly legislativního procesu, tj. projednávání legislativních návrhů a dalších dokumentů Evropské komise. Druhou oblastí je kontrola vládních aktivit na půdě EU, a to především stanovisek vlády pro jednání Evropské rady či jednotlivých sektorových rad. Třetí oblastí je provádění kontroly principu subsidiarity. Parlament také, jak již bylo uvedeno, dává souhlas se změnami smluvního rámce EU.¹⁴³ Dle Lisabonské smlouvy však toto nově zahrnuje také i tzv. evolutivní doložky,¹⁴⁴ což bude dle Davida Krále v budoucnosti možná častější model než klasické projednávání smluvních novel. Důležité je také zmínit, že národní parlament ovlivňuje vládní nominaci na evropské posty.

Jak již bylo naznačeno, právní rámec kontroly evropského legislativního procesu ze strany Poslanecké sněmovny a Senátu je definován zejména v jednacích řádech obou komor. V obou případech tyto řády zavazují vládu potom, co sama obdrží návrhy evropských legislativních aktů od evropských institucí, aby je bez zbytečného prodlení postoupila parlamentu. Tyto dokumenty jsou postupovány relevantním výborům obou komor, což jsou v drtivé většině výbory evropské.¹⁴⁵ V Poslanecké sněmovně (PSP) se jedná o Výbor pro evropské záležitosti (VEZ) v případě Senátu se jedná o Výbor pro záležitosti EU (VZEU).¹⁴⁶

Oba evropské výbory poskytují týdenní přehledy legislativních návrhů a jiných dokumentů EU, které slouží členům obou výborů pro lepší orientaci a jako návod při výběru dokumentů, které budou obě komory projednávat. Oba výbory v podstatě tedy rozhodují o tom, do jaké dokumenty EU se budou v parlamentu projednávat.

Kontrolu vládních aktivit v Evropské unii je rovněž vymezen jednacím řádem obou komor, stejně jako usnesením vlády č. 680 ze 7. Června 2006. Výčet povinností vlády je přitom šířeji definován v jednacím řádu Senátu: vláda musí např. informovat Senát alespoň jednou ročně o stavu Evropské unie a jejím dalším možném vývoji, o stavu transpozice

¹⁴³ Parlament má kromě toho také právo požádat Ústavní soud o přezkoumání slučitelnosti evropských smluv s ústavním pořádkem. I přes relativně krátké členství ČR v EU využila horní komora parlamentu v souvislosti s Lisabonskou smlouvou této pravomoci hned dvakrát. Obě kauzy vešly v známost pod označeními **Lisabon I** (řešila slučitelnost v šesti konkrétních bodech) a **Lisabon II** (v tomto případě požadovali senátoři ODS pod vedením Jiřího Oberfalzera přezkoumání LS jako celku).

¹⁴⁴ Tzv. evolutivní klauzule (včetně přechodových) představují možnost budoucí změny základních Smluv ve stanovených případech bez formální ratifikace parlamenty a dalšími orgány členských zemí. Tím se stává princip svěřením pravomocí Unii prostřednictvím základních smluv méně předvídatelným. V této souvislosti se jedná především o čl. 48(6) SEU, přechodná ustanovení: obecné – čl. 48(7) SEU a specifické a doložku flexibility (čl. 352 SFEU).

¹⁴⁵ V případě senátu jsou dokumenty týkající se SZBP nejprve postupovány zahraničnímu, obrannému a bezpečnostnímu výboru.

¹⁴⁶ Oba výbory vznikly původně z podvýborů v rámci zahraničních výborů obou komor. V PSP vznikl zvláštní výbor pro evropskou integraci v roce 1998, což odráželo zahájení přístupových rozhovorů, které byly spojeny s velkým kvantem evropské agendy. Stejně tak v Senátu vznikl na podzim téhož roku výbor pro evropskou integraci. Po vstupu do EU došlo k jejich přejmenování, což reflektovalo mimo jiné také skutečnost, že se výrazně změnil i charakter jejich práce.

evropské legislativy, o programu každé Evropské rady a jejích závěrech, o rozhodnutích provádět změny ve smluvním základu EU a o všech navrhovaných legislativních aktech a o vládním postoji k nim. V případě Poslanecké sněmovny pouze zavazuje vládu předložit všechny návrhy legislativních aktů.

Český politický systém nemá vázaný mandát pro rozhodnutí vlády v EU, jako je např. u některých skandinávských zemí. Vázaný mandát se objevil až v souvislosti s poslední novelou jednacích řádů, ale i přesto se týká pouze velmi specifických oblastí rozhodování v Radě, přestože skupina požadovala, aby Ústavní soud stanovil nutnost podřízení jakéhokoliv vládního rozhodnutí parlamentnímu schválení.¹⁴⁷

Za předpokladu, že komory zaujmou odlišné postoje k návrhu určitého legislativního aktu, se vláda přikloní k názoru Poslanecké sněmovny, není to však automatické. Tuto situaci by mohlo eliminovat vytvoření společného výboru obou komor, jež připouští i Ústava ČR.¹⁴⁸

6.1.1. Kontrola evropské agendy v Poslanecké sněmovně

V návaznosti na ústavní zakotvení parlamentní kontroly evropských záležitostí byla přijata novela jednacích řádů Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), která vstoupila v platnost k 7. květnu 2004. Dle této novely je přisouzena klíčová role při projednávání záležitostí EU výboru pro evropské záležitosti, který byl ustaven dne 12. května 2004.

Stěžejní činnost výboru je zaměřena na tři základní okruhy:

- projednávání návrhů aktů a dalších dokumentů EU, které vláda prostřednictvím VEZ předkládá Sněmovně
- kontrola vlády před jednáním v Radě
- projednávání důležitých personálních nominací za ČR do stanovených evropských institucí¹⁴⁹

Vláda předkládá návrhy aktů EU společně se svým předběžným stanoviskem k nim. Výbor projedná na základě tohoto předběžného stanoviska unijní akty, přičemž je může postoupit i jinému, věcně příslušnému výboru. Předseda dotyčného výboru poté postoupí

¹⁴⁷ KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, s. 20-24.

¹⁴⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008, s. 332.

¹⁴⁹ *Výbor pro evropské záležitosti: O výboru* [online]. Poslanecká sněmovna PČR, [cit. 15. 3. 2013]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=509>>.

usnesení přijaté k návrhu aktu nebo jiným dokumentům předsedovy Sněmovny.¹⁵⁰

V rozhodování Sněmovny o dokumentech existuje na rozdíl o Senátu určitý procedurální rozdíl. Dle ustanovení § 109 a odst. 4 Jednacího řádu je stanovisko VEZ považováno, za vyjádření Sněmovny, pokud není jednání o dokumentu zařazeno na program schůze Sněmovny.¹⁵¹ Na základě odst. 5 je vláda usnesení Sněmovny povinna „*zohlednit při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropských společenství a Evropské unie*“.¹⁵² Na základě časově neomezené parlamentní výhrady vyplývající z § 109b. Odst. 3, nezaujme vláda stanovisko do ukončení procedury parlamentního přezkumu ve Sněmovně s výjimkou případů značné naléhavosti konečné stanovisko při svém jednání v Radě. V kontextu jiných členských států hodnotí Lenka Pítrová pozici Sněmovny vůči vládě jako středně silnou.¹⁵³

Zmíněná činnost klade největší nároky na práci členů VEZ. Veškeré dokumenty EU jsou výborem pro evropské záležitosti shromažďovány a zpřístupňovány prostřednictvím databáze dokumentů EU. Od vstupu ČR do EU bylo k 1. 4. 2012 výborem projednáno 4 238 dokumentů.

Specifickou součástí projednávání evropské agendy na půdě Poslanecké sněmovny představují personální nominace na obsazení postů evropského komisaře a soudce Evropského soudního dvora či do jiných institucí EU. Projednávání kandidatur do těchto institucí probíhá ve VEZ ještě před tím, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí.

Vedle zmíněných aktivit zabezpečuje VEZ komunikaci a informační dostupnost problematiky vztahující se k EU, pořádá různé konference a semináře, zapojuje se intenzivně do meziparlamentní spolupráce a účastní se jednání COSAC.¹⁵⁴

6.1.2. Kontrola evropské agendy v Senátu

Po vstupu ČR do Evropské unie proběhla také novela jednacího řádu Senátu, která vedla k začlenění poměrně obsáhlých pasáží věnovaných projednávání evropské agendy. Novela zákona č. 107/1999 Sb. O jednacím řádu Senátu, byla přijata v podobě zákona

¹⁵⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. s. 328.

¹⁵¹ Z důvodu velkého počtu návrhů, které Komise předkládá (návrhů je ročně kolem 400), dochází podobně jako v ostatních členských státech jen zřídka k zařazení jednání o návrhu na pořad schůze Sněmovny. (Srov. PÍTRVÁ, L., COXOVÁ, M. *Parlamentní kontrola agendy EU v poslanecké sněmovně Parlamentu ČR*. Praha, 2005. s. 5.

¹⁵² Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵³ PÍTRVÁ, L., COXOVÁ, M. *Parlamentní kontrola agendy EU v poslanecké sněmovně Parlamentu ČR*. Praha, 2005. s. 5.

¹⁵⁴ *Výbor pro evropské záležitosti: O výboru* [online]. Poslanecká sněmovna PČR [cit. 15. 3. 2013]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=509>>.

č. 172/2004 Sb. s účinností k 1. květnu 2004 a definovala také působnost Výboru pro záležitosti EU (VZEU). Novelou byla připojena hlava 12, která se týká projednávání záležitostí EU. Na základě tohoto ustanovení Senát projednává, jak již bylo výše uvedeno, návrhy legislativních aktů Evropské unie, předběžná stanoviska, která k nim vláda předkládá, informace vlády o zahájení a průběhu jednání o změně smluv, na nichž je založena Evropská unie, a informace o pořadu jednání a výsledcích zasedání Evropské rady. Senát dále projednává každoroční zprávy o vývoji EU a přejímání závazků vyplývajících z členství v EU do vnitrostátních právních řádů.

Na rozdíl od Poslanecké Sněmovny je v případě Senátu nutno, aby bylo usnesení evropského výboru schváleno plénem, jen tak je možné jej považovat za stanovisko Senátu jako komory.

Jednací řád přisuzuje klíčovou roli tzv. pověřeným výborům, tedy VZEU a výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Dle § 119 zákona č. 107/1999Sb. pověřený výbor rozhodne do 5 pracovních dnů od doručení na návrh svého předsedy, zda návrh legislativního aktu vezme bez projednání na vědomí. V opačném případě, tj. když výbor nevezl návrh legislativního aktu bez jeho projednání na vědomí, určí předseda pověřeného výboru zpravodaje z řad členů výboru, čímž je fakticky zahájeno projednávání. O této skutečnosti vyrozumí předseda výboru předsedu Senátu a ten informuje vládu.¹⁵⁵ Zahájení projednávání legislativního aktu v pověřeném výboru je překážkou účasti člena vlády na rozhodování o tomto návrhu v orgánech Unie. Toto se však neuplatní v situaci, kdy uplynula od doručení návrhu Senátu marně lhůta 35 dnů. Jasně vymezena je také povinnost vlády poskytnout pověřenému výboru na základě dožádání informaci k projednávanému aktu. Činí jí lhůta 14 dní od doručení žádosti ze strany pověřeného výboru.¹⁵⁶

Jednání pověřených výborů probíhá za účasti zástupců vlády (stejně tak se mohou jednání účastnit i osoby pozvané výborem), kteří odůvodní předložení aktu a vládní pozici k němu, po čemž následuje vystoupení zpravodaje výboru. Následuje rozprava, během které může být podán návrh na vzetí dokumentu na vědomí nebo návrh doporučení k vyjádření pléna Senátu. V posledně zmiňovaném případě zařadí předseda Senátu návrh na pořad nejbližší schůze.

6.1.3. Změny v postavení komor parlamentu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost

¹⁵⁵ Zákon č. 107/1999 Sb., O jednacím řádu Senátu [online]. Senát PČR.cz [cit. 15. 3. 2013]. Dostupné na <http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php?ke_dni=16.3.2013&O=9>.

¹⁵⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. s. 332.

Schvalování Lisabonské smlouvy (LS), jejíž ratifikace měla v českém parlamentu poměrně dramatický průběh, bylo souběžně doprovázeno změnou jednacích řádů obou komor. Tzv. lisabonská novela jednacích řádů (zákon č. 162/2009 Sb.) vtělila do vnitrostátního řádu doprovodná ustanovení k novinkám, které přináší Lisabonská smlouva. Jedná se o přímou komunikaci mezi parlamentní komorou a unijními institucemi,¹⁵⁷ nové osmítýdenní lhůty určené k zasílání usnesení komory orgánům EU i úpravu podání žaloby na porušení principu subsidiarity k Evropskému soudnímu dvoru.

Možnost podat žalobu mají dva okruhy subjektů, které mohou vyvolat projednání textu žaloby a usnesení o takové žalobě. Jedním z nich je příslušný výbor, dalším je pak skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů.¹⁵⁸ Jde pouze o nutné kvórum, tak aby se příslušná komora mohla vůbec návrhem na podání žaloby zabývat, samotné schválení usnesení o textu žaloby musí pak dotyčná komora schválit prostou většinou.¹⁵⁹

Novely jednacích řádů obou komor zavádějí parlamentní skrutinium (vázaný mandát) ve věcech evolutivních článků Lisabonské smlouvy (tzv. doložka flexibility, přechodové klauzule - tzv. passerelly, zjednodušený postup smluvní změny), které zavazuje vládu k získání parlamentního souhlasu předtím, než může o použití těchto článků rozhodovat na evropské úrovni.

Na základě doložky flexibility¹⁶⁰ může Unie přijmout určitá opatření i v oblastech, pro které nemá podle zřizovacích smluv explicitní pravomoc, přičemž Lisabonská smlouva podstatně rozšiřuje tuto aplikovatelnost tohoto ustanovení nad oblast vnitřního trhu (předchozí úprava), tj. na všechny cíle Unie tak, jak jsou definovány ve smlouvě. Vázaný mandát v této oblasti je koncipován jako předběžný souhlas parlamentu předtím, než vláda může vyslovit souhlas s použitím doložky flexibility v Radě. Právo veta má každá komora zvlášť. Současně

¹⁵⁷ Ve skutečnosti, jak již bylo naznačeno výše, národní parlamenty přijímaly dokumenty přímo z evropské úrovně již před přijetím Lisabonské smlouvy. Dne 10. 5. 2006 Komise přijala zprávu s názvem „Program pro občany - přinášející výsledky pro Evropu“ (COM (2006) 211 final), o tom, že by se od 1. září 2006 měly všechny nové legislativní návrhy a další dokumenty zasílat přímo národním parlamentům, přičemž je Komise vyzvala k odpovědi a přípravě návrhů, a to nejen pokud jde o otázky týkající se subsidiarity, ale i ohledně materiálních aspektů těchto návrhů. Podle údajů, které obdržela Komise do konce roku 2007 167 stanovisek od 17 parlamentů, s názory týkajícími se 82 odlišných dokumentů Komise. K nejaktivnějším patřil vedle francouzského, německého, britského i český senát. Celkově se zdá, že Komise již před přijetím Lisabonské smlouvy byla mnohem více ochotná vstupovat do dialogu s národními parlamenty a oceňovala jejich návrhy již během přípravné fáze tvorby legislativních návrhů. Více: RAUNIO Tapio, *National Parliaments and European Integration*. Oslo: Centre for European Studies, 2009. s. 12.

¹⁵⁸ Potřebný počet byl napaden skupinou senátorů u ústavního soudu pro porušení principu ochrany menšin, protože zaručuje možnost podání návrhu pouze nejsilnějším stranám a jako takové by mělo být zrušeno. Ústavní soud tuto argumentaci odmítl s tím, že v této záležitosti není menšina podstatně omezena ve svých právech.

¹⁵⁹ KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, s. 36.

¹⁶⁰ Čl. 352 SFEU

je důležité uvést, že tento vázaný mandát se týká pouze na použití doložky mimo dosah vnitřního trhu.

Obdobná procedura byla zavedena ve spojitosti *passerellami* jak obecnými, tak specifickými. Ty umožňují Evropské radě změnit rozhodování v Radě z jednomyslného na většinové, nebo změnit zvláštní legislativní proceduru (kde EP nemá právo veta) na řádnou legislativní proceduru (kde EP toto právo má). Ve skutečnosti pak může odpadat nutnost standardní smluvní revize, která předpokládá následnou ratifikaci v národních parlamentech. Jednací řády obou komor počítají s předběžným vázaným mandátem pro vládu, zatímco zachovávají šestiměsíční lhůtu, stanovenou článkem 48 (7) SEU, během které mohou použití přechodové klauzule zablokovat (viz. výše popsany mechanismus červené karty). Pro český parlament existuje tedy hned dvojí pojistka, a to na jedné straně použití červené karty a zároveň nutnost aktivně schválit mandát vlády pro použití *passerelly*.

Další ustanovení LS vztahující se k zjednodušené revizi části III SFEU v článku 48 (6) umožňující Evropské radě přijmout příslušné změny bez mezivládní konference nebo Konventu. Toto rozhodnutí Evropské rady musí být však současně podmíněno souhlasem členských států v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy. Zde může nastat nepatrný rozdíl mezi jednacími řády obou komor. Zatímco jednací řád PSP nazírá na zjednodušenou smluvní revizi stejně jako na ostatní evolutivní prvky LS a pokládá tedy vázaná mandát za dostatečný, jednací řád Senátu stanoví, že takové změny musí podléhat režimu mezinárodních smluv.¹⁶¹

Obecná reflexe parlamentu na změny přinesené Lisabonskou smlouvou je taková, že na jedné straně sice došlo k posílení role v určitých oblastech, ovšem na straně druhé dochází také k jeho oslabení. Toto oslabení částečně pramení z rozšíření většinového hlasování, což logicky oslabuje parlamentní skrutinium vůči vládě, protože to snižuje vyjednávací pozici české vlády ve srovnání s otázkami, kde má právo veta, a tudíž je nepravděpodobné, že by brala ohled na parlamentní výhody. Dále v souvislosti s bývalým třetím pilířem, kde bylo potřeba parlamentního souhlasu, zbavila komunitariace parlamentům právo veta. A konečně došlo k oslabení materiálním rozšířením pravomocí EU, a tedy mnoho smluv, které byly původně smíšenými dohodami, přešly do výlučné kompetence EU.

V reakci na tuto situaci lze tedy očekávat, že legislativní návrhy z oblasti bývalého třetího pilíře budou podrobeny větší pozornosti českého parlamentu, a to jako kompenzací

¹⁶¹ KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, s. 30-32.

ztráty vlivu v uvedených oblastech.¹⁶²

ZÁVĚR

Snahou předkládané práce bylo nastínit, do jaké míry existuje a je významná vazba mezi Evropským parlamentem a parlamenty národními. Přesvědčení o nutnosti lépe fungující meziparlamentní spolupráce je záležitostí, s kterou se Evropská unie potýká již několik desetiletí. Při podepsání Římských smluv této problematice nevěnoval nikdo značnou pozornost. Tento přístup se však změnil se stále narůstajícím přesunem národních pravomocí směrem k Evropské Unii. Zejména pak v souvislosti s prvními přímými volbami do Evropského parlamentu, kdy došlo k přerušení některých existujících vazeb mezi národními parlamenty a Evropským parlamentem, se znovu oživila tato potřeba. Dalším důvodem byl vzrůstající rozsah aktivit Společenství/EU, což čím dál více ovlivňovalo a do jisté míry také oslabovalo tradiční legislativní funkci národních parlamentů. Postupně tak vyvstala potřeba týkající se posílení role národních parlamentů v záležitostech Evropské Unie a také otázka, jak dalece může být např. kompenzována částečná ztráta původních legislativních pravomocí na poli EU kontrolní pravomocí v evropském rozhodovacím procesu.

Posun v tomto směru přinesla Maastrichtská smlouva, lépe řečeno k ní připojená Deklarace č. 13 o roli národních parlamentů v Evropské unii a Deklarace č. 14 o konferenci parlamentů.

Na základě těchto dokumentů mělo být vnitrostátním parlamentům zajištěno včasné předkládání legislativních návrhů, tak aby mohly být dostatečně přezkoumány a rovněž mělo být zajištěno setkávání předsedů parlamentů, s cílem posílit kolektivní roli národních parlamentů na evropské úrovni. Zmíněné dokumenty precizoval později Protokol č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, který byl připojen k Amsterodamské smlouvě a v podstatě již založil velmi významný základ pro zapojení národních parlamentů do legislativního procesu a činností Evropské unie. Význam meziparlamentní spolupráce byl později potvrzen dalšími smluvními revizemi a dále Konventem o budoucnosti Evropy, avšak

¹⁶² Tamtéž. s. 29.

významným okamžikem se stalo přijetí Lisabonské smlouvy.

Opět došlo k posílení úlohy národních parlamentů, a to především v souvislosti s kontrolou dodržování zásady subsidiarity prostřednictvím specifických mechanismů. V tomto směru je rovněž průlomem aktivní legitimace vnitrostátních parlamentů k podání žaloby na neplatnost aktů z důvodu porušení principu subsidiarity.

Předkládaná práce na druhé straně však ukázala, že samotná otázka efektivity výkonu kontroly národními parlamenty na dodržování zásad subsidiarity je přinejmenším sporná. Příčin nedostatečné efektivity lze nalézt hned několik. Zde bylo poukázáno především na problém personálního poddimenzování podpůrného aparátu parlamentu, nedostatečnou osmítýdenní lhůtu k vypracování odůvodněného stanoviska (zatím byl pouze jednou mechanismus žluté karty), politicko-právní poměry na národní úrovni a konečně rovněž otázka nestrannosti Evropského soudního dvora. Na základě výše uvedeného lze dojít k závěru, že snaha vtáhnout vnitrostátní parlamenty členských zemí je rozhodně krokem správným směrem, o reálné efektivitě dosud získaných nástrojů kontroly je však možné polemizovat.

Míra zapojení do Evropského rozhodovacího procesu záleží také přirozeně na jednotlivých parlamentech členských zemí. Zkušenosti z Poslanecké sněmovny PČR ukázaly, že do minimálně do roku 2010 Výbor pro evropské záležitosti byl považován za volbu druhého řádu v porovnání s členstvím v jiných specializovaných výborech. To posílilo představu, která byla sdílená v Senátu i vládě, že evropská agenda je v práci Sněmovny nepříteliš relevantní.¹⁶³

Současně vzniklo na různých úrovních několik různých forem institucionalizované spolupráce Evropského parlamentu a parlamentů národních. Mezi těmito iniciativami patří mezi neúspěšnější např. COSAC, IPEX, Společná parlamentní setkání apod.

Význam meziparlamentní spolupráce stojí tedy v podstatě na pragmatických základech vzájemného prospěchu. Evropský parlament vidí v kooperaci s vnitrostátními parlamenty jednotlivých členských států cestu k posílení jeho vlastní role v legislativním procesu, zatímco národní parlamenty pohlízejí na vzájemnou spolupráci jako na možnost dohledu nad Evropským parlamentem. Současně je vzájemná interakce chápána jako optimální prostředek, díky kterému národní parlamenty získávají přístup do Evropské unie. Národní parlamenty si sice mohou do jisté míry s Evropským parlamentem konkurovat, na straně druhé mají však podobné cíle a pracují podobným způsobem.

¹⁶³ KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, s. 20.

Mnozí v posílení role národních parlamentů na poli Evropské unie spatřují silný nástroj k zvýšení legitimacy rozhodování evropských institucí a také cestu ke snížení demokratického deficitu. Společné působení Evropského parlamentu a parlamentů národních by mělo tak umožňovat přiblížení rozhodování na evropské úrovni občanům více, než by zajistilo „osamocené“ působení Evropského parlamentu. Na druhou stranu jsou mnozí, kteří tvrdí, že Lisabonská smlouva demokratický deficit v zásadě nezmírnila a dokonce, že tento naopak stále vzrůstá. Dle mého názoru se v mnohých ohledech situace v tomto směru vyvíjí pozitivním směrem, deficit však nemůže být pravděpodobně zcela odstraněn, a to již z důvodu samotné povahy Evropské unie. Realita se však pravděpodobně ukáže až postupem času.

Přes všechny výše uvedené vývoj v oblasti posilování role národních parlamentů v rámci evropské integrace, je však důležité uvést, že klíčovými hráči v evropském rozhodovacím procesu jsou nadále právě vlády členských států. Národní zastupitelské sbory, jejichž úkolem je kontrola činnosti příslušné vlády, jsou spíše nepřímými aktéry, zasahující do rozhodování zprostředkovaně. V této souvislosti se lze domnívat, že vliv vnitrostátních parlamentů na politický proces EU bude mít i nadále mírně stoupající tendenci.

Tomuto vývoji nasvědčuje mimo jiné rovněž výroční projev o stavu Unie předsedy Evropské komise José Manuela Durãa Barrosa ze dne 12. 9. 2012, kde navrhl, aby EU směřovala k vytvoření federace národních států. Tato cesta směrem k větší evropské integritě by měla pomoci překonat krizi a zachovat suverenitu v globalizovaném světě. Za tímto účelem zdůraznil mj. potřebu podpory spolupráce a vzájemného doplňování mezi národními a Evropským parlamentem. Toto se však neobejde bez posílení úlohy evropských politických stran.¹⁶⁴

¹⁶⁴ BARROSO, Jose Manuel. *State of the Union 2012 Address* [online]. Europa.eu , 12. 9. 2012 [cit. 25. 2. 2013]. Dostupné na < http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm >.

Seznam použitých zkratk:

- **COSAC** - Konference výborů pro evropské záležitosti (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne),
- **ČR** – Česká republika
- **EHS** – Evropské hospodářské společenství
- **EP** – Evropský parlament
- **EPCRD** – Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci
- **ESD** – Evropský soudní dvůr
- **ESUO** – Evropské společenství uhlí a oceli
- **EU** – Evropská unie
- **EURATOM** – Evropské společenství pro atomovou energii
- **IPEX** - Meziparlamentní výměna informací
- **JEA** – Jednotný evropský akt
- **JMP** - Joint Parliamentary Meeting (Společná parlamentní setkání)
- **LS** – Lisabonská smlouva
- **PS PČR** – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

- SEU – Smlouva o Evropské unii
- SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie
- ÚS – Ústavní smlouva
- SZBP – Společná zahraniční a bezpečnostní politika
- VEZ – Výbor pro evropské záležitosti
- VZEU – Výbor pro záležitosti EU

Seznam použitých zdrojů:

Primární zdroje:

- Amsterodamská smlouva. Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii: II. Konfederace výborů pro Evropské záležitosti. [cit. 5. 11. 2011]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/amsterodamska_smlouva_cs.pdf>
- Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. *Úřední věstník Evropské unie* 50, č. C 306, 1-230. Brussels: European Union. Dostupné na <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0001:0010:CS:PDF>>.
- *Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii*. [cit. 20. 2. 2013]. Dostupné na <<http://eurlex.europa.eu/cs/treaties/dat/12007L/htm/C2007306CS.01014802.htm>>.
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Odborná literatura:

- BOHÁČ, Radim et al. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011. s. 547. ISBN 978-80-7312-074-0.
- DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 174 s. ISBN 978-80-210-4329-9.

- FAJMON, H. ZAHRADIL, J. *Informační publikace k volbám do Evropského parlamentu ČR. Co byste měli vědět o Evropském parlamentu.* 2004. s. 50.
- FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie.* 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. s. 803 . ISBN 978-80-7325-180-2.
- FIGLÁR, Karel. *Rozpočtové pravomoci Evropského parlamentu ve srovnání s pravomocemi parlamentů národních.* Bakalářská práce. Brno, 2007. s. 51.
- GERORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v senátu.* 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Parlament České republiky, Senát, Výbor pro záležitosti EU, 2010. s. 44. ISBN 978-80-254-9844-6.
- HODÁS, Milan. Národní Parlament a Lisabonská smlouva. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států.* Praha: Leges, 2012. 123-138 s. ISBN 978-80-87576-17-5.
- KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza.* Praha: Karolinum, 2011. s. 218. ISBN 978-80-246-1886-9.
- KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě.* Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, s. 72. ISBN 80-86993-10-8.
- LACINA, Lubor a kol. *Učebnice evropské integrace.* 3., přeprac. a rozš. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2011. 468 s. ISBN 978-80-87474-31-0.
- MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, 2001. s. 521. ISBN 978-3789076268.
- PATEJDL, Stanislav. *Evropský parlament a proces politické integrace západní Evropy.* Praha, 1985. 176 s. Studie ČSAV; Čís. 5/1985.
- PITROVÁ, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie.* Brno, 1999. s. 111. ISBN 80-210-2237-X.
- PÍTROVÁ, Lenka et al. *Když se řekne Lisabonská smlouva...Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce.* Vyd. 1. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. s. 156. Dostupné též na <<http://www.euroskop.cz>>. ISBN 978-80-87041-48-2.

- PÍTROVÁ, Lenka. *Lisabonská smlouva: co nového by měla přinést?: Parlament a EU*. Praha: Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2008. s. 111. ISBN 978-80-254-5174-8.
- PÍTROVÁ, L., COXOVÁ, M. *Parlamentní kontrola agendy EU v poslanecké sněmovně Parlamentu ČR*. Praha, 2005. s. 46. ISBN 80-239-5603-5.
- ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha a.s., 2007. s. 310. ISBN 978-80-7201-680-8.
- ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol., *Lisabonská smlouva a její dopady na mezinárodní, evropské a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. s. 284. ISBN 978-80-87576-17-5.
- SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha, 2010. s. 304. ISBN 978-80-7400-313-4.
- SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka a spol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 1299. ISBN 978-80-7400-339-4.
- SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. s. 477. ISBN 978-80-7201-689-4.
- TLAMYCHA, Jan. *Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU*. In: *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007. s. 150. ISBN 978-80-87125-01-4.
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 953. ISBN 978-80-7400-333-2.
- VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy od antických počátků do současnosti*. Praha, 2004. s. 504. ISBN 80-7106-663-X.
- ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde Praha, 2007. s. 239. ISBN 978-80-7201-682-2.

Odborné články:

- MIKLIN, Eric, CRUM, Ben. *Inter-Parliamentary Contacts of Members of the European Parliament. Report of a Surevey*. Oslo, Centre of European Studies, 2011. s. 18. ISSN 1504-6904.
- PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské*

unii. Právník č. 10/2002, s. 1013-1070.

- RAUNIO Tapio, *National Parliaments and European Integration*. Oslo: Centre for European Studies, 2009. s. 22. ISSN 1890-7741.

Internetové zdroje:

- *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vláda.cz, 2010 [cit. 29. 10. 2011]. s. 60. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.
- BARROSO, Jose Manuel. *State of the Union 2012 Address* [online]. Europa.eu , 12. 9. 2012 [cit. 25. 2. 2013]. Dostupné na < http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm >.
- CABRNOCH, Milan. *Evropští konzervativci a reformisté přivítali první použití „žluté karty“*[online]. Cabrnoc.cz, 13. 12. 2012 [cit. 29. 12. 2012]. Dostupné na <<http://www.cabrnoc.cz/index.php/zluta-karta-evropske-komisi>>.
- ČAKRT, František. *Lisabonská smlouva a národní parlamenty* [online]. Poslanecká sněmovna PČR, 2010 [cit. 12. 2. 2013]. Dostupné na <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=63069>.
- ČÁSTEK, M., MEDKOVÁ, E. *Národní parlamenty hrají ve směřování Evropské unie stále aktivnější roli* [online]. Euroactiv. eu, 20.9.2006. [cit. 5.11.2011]. Dostupné na <<http://www.euroactiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/nrodn-parlamenty-hraj-ve-smovn-evrope-sk-unie-stle-aktivnj-rol>>.
- DI FABIO, Udo. *Po Lisabonu jsme už na hranici federace* [online]. Euroskop.cz , 21. 12. 2009 [cit. 25. 2. 2013]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/8801/14887/clanek/po-lisabonu-jsme-uz-na-hranici-federace/> >.
- *Evropský parlament* [online]. Euroskop.cz [cit. 11. 9. 2011] Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/93/sekce/pravomoci/>>.
- *Evropský parlament. Vnitrostátní parlamenty členských států* [online]. Evropský parlament.eu [cit. 23. 1. 2012]. Dostupné na <www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/006d1cec56/Member-States%27-national-parliaments.html>.
- *Evropský parlament: vztahy s vnitrostátními parlamenty* [online]. Europa.eu [cit. 23. 1. 2013]. Dostupné na <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/institutions>

/article_7154_cs.htm>.

- *European Centre for Parliamentary Research and Documentation. Statuto del CERDP* [online]. European parliament.eu [cit. 23. 1. 2012]. Dostupné na <<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=9C287105174D749CE69ABEB5862DF2BA>>.
- HANAEL, H. - CROO, H. *Evolution of COSAC over the last 20 years*[online]. Senat.fr [cit. 1.11.2011]. s. 8. Dostupné na <http://www.senat.fr/europe/20years_COSAC.pdf>.
- HORSLEY, Thomas. *Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw*[online]? In: Journal of Common Market Studies 2011. [cit. 12. 3. 2013]. Dostupné na <http://www.law.ed.ac.uk/file_download/communities/385_thorsley-subsidiarityandthecourtofjustice%282011%29jcms1.pdf>.
- IPEX. Interparliamentary EU-Information Exchange [online]. European parliament.eu [cit. 1. 7. 2012]. Dostupné na <http://http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/mjyahiasite/users/jriobot/public/IPEX_leaflet_CS.pdf>.
- JACOBS, Francis. *Evolving relations between the European Parliament and the national parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty*[online]. Euce.org, 2011. [cit. 20. 12. 2012]. Dostupné na <http://euce.org/eusa/2011/papers/7k_jacobs.pdf>.
- Joint Parliamentary Meetings, European parliament.eu [cit. 18. 11. 2011]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/10>>.
- JANCIC, Davor. *National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability Beyond Borders* [online]. Utrecht, 2011. [cit. 18. 1. 2013]. s. 506. Dostupné na <<http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2011-1004-200607/Jancic.pdf>>.
- *Konference předsedů parlamentů EU ve Varšavě* [online]. Miroslava Němcová. cz, 2. 5. 2012 [cit. 18. 1. 2013]. Dostupné na <<http://www.miroslavanemcova.cz/reportaze/konference-predsedu-parlamentu-eu-ve-varsave>>.
- KUTA, Martin. *Lisabonská smlouva: nové možnosti spolupráce a trendy meziparlamentní spolupráce (výťah ze studie)*[online]. Parlamentní institut, 2009 [cit. 18. 11. 2011]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqwidd=57474>>.
- LODGE, Juliet. *Eu Governance: Is there a useful for National Parliaments* [online]. German Law Journal, 2001/2 [cit. 5. 3. 2013]. Dostupné na <<http://www.germanlawjournal>

.com/index.php?pageID=11&artID=107>

- MAYORAL, Juan. *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding democratic government in the EU* [online]. Italy: European University Institut, 2011 [cit. 20. 2. 2013]. Dostupné na <<http://www.eui.eu/Projects/EUDOInstitutions/Documents/EUDOREport922011.pdf#page=9&zoom=auto,0,520>>.
- *Národní parlamenty* [online]. [cit. 20.10.2011] Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/n/narodni-parlamenty/1000707/5314/>>.
- RUIZ DE GARIBAY, Daniel. *Relations between national parliaments and the European Parliament: oportunities an challenges* [online]. Real instituto elcano, 22.11.2011[cit.13.12.2012]. Dostupné na <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri-elcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari153-2011>.
- ŠREIN, Zdeněk. *Evropská unie pro bakaláře* [online]. Vysoká škola regionálního rozvoje [cit. 10. 9. 2011] Dostupné na <<http://www.vsrr.cz/kestazeni/predmety/mn-02-04-3.pdf>>.
- Politika EU. *Demokratický deficit a Lisabonská smlouva* [online]. Politika.eu [cit. 11. 10. 201] Dostupné na <<http://www.politika.eu.estranky.cz/clanky/lisabonska-smlouva/demokraticky-deficit-a-lisabonska-smlouva.html>>.
- URBANOVÁ, Klára. *Revize jednacích řádů národních parlamentů EU v souvislosti s Lisabonskou smlouvou* [online]. Parlamentní institut, 2012. [cit. 15. 3. 2013] Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67507> >.
- *The Conference of Speakers of the Parliaments of the EU* [online]. European parliament.eu [cit. 18. 1. 2013]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/8>>.
- VLASÁK, Oldřich. *Europoslanci si přejí jedno sídlo*[online]. ODS.cz, 25.4.2012. [cit. 12. 3. 2013] Dostupné na <www.ods.cz/region.moravskoslezsky/clanek/1329-europoslanci-si-preji-jedno-sidlo-parlamentu>.
- *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování EU* [online]. Euroaktiv.cz, [cit. 11.9.2012] Dostupné na <<http://www.euroaktiv.cz/evropske-institute/link-dossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064>>.
- *Výbor pro evropské záležitosti: O výboru*. Poslanecká sněmovna PČR [cit. 15. 3.2013].

Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=509>>.

Judikatura:

- Rozsudek ze dne 20. února 1979 - (120/78), *Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78, Sb. rozh. 1979. s. 649.
- Rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, *Trestní řízení proti Bernardu Keckovi a Danielu Mithouardovi*, C-267/91, Sb. rozh. 1993, s. I-06097.
- Rozsudek ze dne 26. února 1991, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-154/89, Sb. rozh. 1991 s. I-00659.
- Rozsudek ze dne 26. února 1991, *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, C-180/89, Sb. rozh. 1991. s. I-00709.
- Rozsudek ze dne 26. února 1991, *Komise Evropských společenství proti Řecké republice*, C-198/89, Sb. rozh. 199. s. I-00727.
- Rozsudek ze dne 15. prosince 1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL proti Jean-Marcu Bosmanovi, Royal club liégeois SA proti Jean-Marcu Bosmanovi a dalším a Union des associations européennes de football (UEFA) proti Jean-Marcu Bosmanovi*, C-415/93. Sb. rozh. 1995. s. I-04921.
- Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. *Lisabonská smlouva I.* publ. pod č. 446/2008 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09. *Lisabonská smlouva II.* publikovaný pod č. 387/2009 sb.

Resumé

Cílem této diplomové práce je poskytnout ucelenou analýzu vzájemné spolupráce Evropského parlamentu a národních parlamentů. V této souvislosti je zohledněn vývoj Evropského parlamentu v oblasti jeho působnosti a pravomocí v kontextu postupující evropské integrace a základní charakteristika této instituce. V rámci zmíněné problematiky se práce rovněž věnuje základní komparaci Evropského parlamentu a národních parlamentů z hlediska jejich zakotvení v tripartici moci. Dále se práce soustřeďuje již na vývoj samotné meziparlamentní interakce s důrazem na změny vycházející z Lisabonské smlouvy, hodnotí perspektivy budoucího vývoje a popisuje jednotlivé nástroje spolupráce mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty. V poslední kapitola se dotýká míry zapojení národních parlamentů do evropské agendy, přičemž zvláštní pozornost je věnována Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

The purpose of this diploma thesis is to analyze cooperation and relations between European parliament and national parliaments. The thesis involves description of historical development of European parliament in context of european integrations and describes its main characteristic. Another part of thesis content also comparison of European parliament and national parliaments regarding theirs positions in separation of powers system. Specific attention is devoted to historical development of interparliamentary cooperations focusing on changes in this issue brought by Lisbon Treaty. Also judge actual situation of interparliamentary cooperations and possible perspectives of its future development. Following chapter deals with role of national parliaments within European decision-making process, especially focuses on the rule of Chamber of deputies and Senat of the Parliament Czech Republic.

Klíčová slova

Evropský parlament, národní parlamenty, meziparlamentní spolupráce, zásady subsidiarity a proporcionality, demokratický deficit, legitimita, Lisabonská smlouva, tripartita moci, kontrolní pravomoc, legislativní pravomoc, rozpočtová pravomoc, Parlament ČR, Konference výborů pro evropské záležitosti, Evropský soudní dvůr, Meziparlamentní výměna informací, Evropské centrum pro parlamentní výzkum a dokumentaci, mechanismus „žluté karty“, mechanismus „oranžové karty“, mechanismus „červené karty“

Key words

European Parliament, national parliaments, interparliamentary cooperations, principle of

subsidiarity and proportionality, democratic deficit, legitimacy, Lisbon treaty, separation of powers system, control power, legislative power, budgetary power, Parliament of Czech Republic, European court of justice, The Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Interparliamentary EU Information Exchange, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, yellow card mechanism, orange card mechanism, red card mechanism