

K úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a fungování mechanismu předběžného varování

MAGDALÉNA SVOBODOVÁ
PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY, PRAHA

On the Role of National Parliaments and the Early Warning Mechanism

Summary: *The article deals with the role of national parliaments after entry into force of the Treaty of Lisbon, particularly with the early warning mechanism or so called yellow card. The author analyzes relevant provisions in primary law of the EU, especially Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, where she points out disputable aspects of the legal regulation. Subsequently, the author summarizes experience with this institute and deals with two cases of „yellow card“ triggered by national parliaments regarding draft legislative acts of the European Commission. Finally, de lege ferenda, amendments are introduced that might improve efficiency of the early warning mechanism.*

Key words: *national parliaments, early warning mechanism, „yellow card“, principle of subsidiarity, legislative acts*

Evropská unie se dlouhodobě potýká s problémem tzv. demokratického deficitu (nebo také „deparlamentarizace“), tedy dominance exekutivních orgánů v rozhodovacích procesech EU nad orgány demokraticky volenými.¹ V dosa- vadním vývoji evropské integrace je patrná sna- ha odstraňovat tento demokratický deficit („reparlamentarizace“). Ten ale navzdory veš- kerému úsilí přetrvává a je otázkou, zda může být vůbec beze zbytku odstraněn v rámci stá- vajícího uspořádání Evropské unie jakožto nad- státní organizace.²

Demokratický deficit je odstraňován přede- vším dvěma hlavními způsoby. V první řadě se jedná o zřetelné soustavné posilování pravomocí Evropského parlamentu a jeho emancipaci ve vztahu k Radě EU. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost³ došlo ve většině oblastí k zavedení tzv. řádného legislativního postupu⁴ (dříve spolurozhodovací postup), v němž má Evropský parlament rovné postavení s Radou. V některých případech však orgány EU přijíma- jí legislativní akty tzv. zvláštním legislativním postupem.⁵ Tento pojem ve skutečnosti zahrnu- je různé legislativní postupy, přičemž nejčastěji se jedná o dříve nazývaný „konzultační po- stup“, kdy legislativní akt schvaluje Rada a Ev- ropský parlament je pouze konzultován.⁶ Evropský parlament také dosud nedisponuje právem legislativní iniciativy.⁷

Dalším způsobem je zapojování vnitrostát- ních parlamentů do rozhodování na úrovni EU.⁸ Parlamenty členských států se snaží ovliv- ňovat unijní legislativu tím, že vydávají stano- viska pro členy vlády před jednáním Rady. Lisabonská smlouva dále zavedla některé nové instituty, a to účast vnitrostátních parlamentů při přijímání změn Smluv⁹ zjednodušeným po- stupem podle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii (SEU), nazývaná také jako tzv. mecha- nismus červené karty. Jediný vnitrostátní parla- ment může vetovat rozhodnutí Evropské rady o změně rozhodování v Radě z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu nebo o změně zvláš- tního legislativního postupu na řádný legislativ-

¹ Přehled literatury k tomuto tématu: viz CRAIG, P. – BÚRCA, G. de. *EU Law. Text, Cases, and Materials*. 5. vydání. Oxford, New York, 2011, s. 149.

² K tomu srov. např. BELLING, V. Federální model a evropská realita. Krize legitimacy a její překonání. *Mezinárodní vztahy*, 2006, č. 3, s. 5–18.

³ Dne 1. 12. 2009.

⁴ Čl. 289 odst. 1 a čl. 294 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

⁵ Čl. 289 odst. 2 SFEU.

⁶ Blíže viz SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha, 2010, s. 876.

⁷ Výjimky tvoří ustanovení čl. 223 odst. 2 SFEU, čl. 226 třetí pododst. SFEU a čl. 228 odst. 4 SFEU (jde o případy, které se Evropského parlamentu institucionálně dotýkají).

⁸ Přehled literatury k tomuto tématu je uveden např. v publikaci PÍTROVÁ, L. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha, 2014, s. 221.

⁹ Uvedeným pojmem se v tomto článku rozumí Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

ní postup¹⁰ (tento zjednodušený postup změny Smluv však dosud nebyl uplatněn). V tomto příspěvku se chci zaměřit na další novou pravomoc vnitrostátních parlamentů, a to posuzování návrhů legislativních aktů z hlediska dodržování principu subsidiarity podle Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality (mechanismus předběžného varování či tzv. žluté karty). Teorie i praxe obvykle kritizuje novou pravomoc vnitrostátních parlamentů jako málo účinnou. V příspěvku se chci proto zabývat mimo jiné dosavadními zkušenostmi s tímto institutem a úvahami *de lege ferenda* o možnostech zvýšení jeho efektivity.

Právní úprava v primárním právu EU

Úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii je v současném primárním právu věnován zvláštní článek 12 Smlouvy o Evropské unii, na který navazují další ustanovení Smluv¹¹ a Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, které jsou připojené ke Smlouvám. Hlubší zapojení vnitrostátních parlamentů do rozhodování na úrovni EU však není novinkou zavedenou Lisabonskou smlouvou, tento proces byl odstartován již Maastrichtskou smlouvou, k níž byla připojena Deklarace č. 13 o úloze národních parlamentů v Evropské unii.¹²

Článek 12 SEU v zásadě jen shrnuje činnost parlamentů členských států v evropských záležitostech, přičemž podrobnosti stanoví buď další ustanovení Smluv, nebo výše zmiňované protokoly. Citované ustanovení uvádí, že parlamenty zajišťují, že zásada subsidiarity je dodržována, a to v souladu s postupy stanovenými v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality [písm. b)].

Princip subsidiarity¹³ funguje v Evropské unii od Maastrichtské smlouvy jako určitý korektiv výkonu pravomocí EU. Uplatňuje se v oblastech, které nejsou ve výlučné pravomoci EU. V těchto případech může Unie jednat „pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“.¹⁴ Jinak řečeno, Evropská unie nemůže přijímat libovolná opatření, pokud nemá v dané oblasti výlučnou pravomoc, ale je vázána podmínkami v citovaném ustanovení.

„Strážcem“ uvedené zásady byly ustanoveny vnitrostátní parlamenty. Tato koncepce je logická v tom smyslu, že na dodržování principu

subsidiarity ze strany Evropské unie dohlíží nejen unijní orgány, ale i vnitrostátní parlamenty jakožto orgány členských států. Před přijetím Lisabonské smlouvy posuzovaly soulad unijních aktů s touto zásadou zejména Evropská komise (ve fázi vytváření návrhu aktu, tedy na začátku legislativního procesu) a *ex post* (po skončení legislativního procesu) Soudní dvůr EU, který mohl unijní akt zrušit. Evropská komise pochopitelně vždy dochází k závěru, že návrh unijního aktu je v souladu s principem subsidiarity, když ho předkládá ke schválení. Pokud jde o Soudní dvůr EU, zkušenost ukazuje, že unijní akty pro rozpor s principem subsidiarity neruší.¹⁵ Vnitrostátní parlamenty jako zákonodárné orgány členských států nadané demokratickou legitimitou mohou tento systém vhodně vyvážit. Výhodou je, že kontrola ze strany vnitrostátních parlamentů navíc probíhá již na začátku legislativního procesu v rámci mechanismu tzv. žluté či oranžové karty.¹⁶

Jak již bylo řečeno, těžiště právní úpravy kontroly subsidiarity je obsaženo v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úprava se zaměřuje na návrhy legislativních aktů, tedy právních aktů přijatých legislativním postupem, ať řádným či zvláštním, což je v jednotlivých ustanoveních Smluv výslovně uvedeno.¹⁷ Na akty v přenesené pravomoci¹⁸ a prováděcí akty přijímané Komisí¹⁹ se tato úprava nevztahuje. Tyto akty nicméně jen doplňují či mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné, resp. je provádějí. Základem je tak právní úprava v legislativních aktech a na ně je třeba se zaměřit v rámci legislativní činnosti Unie. S ohledem na velké množství těchto aktů ani není reálné, aby se všemi zabývaly vnitrostátní parlamenty. Zcela mimo rámec kontroly stojí také akty přijímané v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky

¹⁰ Dále též čl. 81 odst. 3 SFEU.

¹¹ Jedná se především o články 48 a 49 SEU a články 70, 85 a 88 SFEU.

¹² K vývoji úlohy vnitrostátních parlamentů viz PÍTROVÁ, *op. cit.*, s. 222 a násl.

¹³ Princip subsidiarity je častým tématem odborné literatury. Z poslední doby viz např. BICKENBACH, Ch. Das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 EUV und seine Kontrolle. *Europarecht*, 2013, Nr. 3, s. 523–548, BERTRAND, B. Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne. *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, n. 2, s. 329–354 či SCHEU, H. Ch. Princip subsidiarity v právu EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2011, č. 1, s. 47–58.

¹⁴ Čl. 5 odst. 3 SEU.

¹⁵ Autorce článku není znám ani jeden takový případ.

¹⁶ Kromě toho mají vnitrostátní parlamenty také pravomoc podat žalobu na neplatnost aktu, pokud se domnívají, že došlo k porušení zásady subsidiarity ve smyslu čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

¹⁷ Čl. 289 odst. 3 SFEU.

¹⁸ Čl. 290 SFEU.

¹⁹ Čl. 291 SFEU.

ky (obecné směry a rozhodnutí)²⁰ či nařízení Evropské centrální banky.²¹

Zvláštní kategorií aktů, u kterých se dále neuplatňuje kontrolní pravomoc vnitrostátních parlamentů, jsou právní akty (směrnice, nařízení atp.) přijímané postupy, které jsou sice de facto totožné jako zvláštní legislativní postupy (typicky případ, kdy Rada rozhoduje na návrh Komise po konzultaci s Evropským parlamentem, neboli dříve nazývaný „konzultační postup“), ale nejsou v textu Smlouvy explicitně označeny jako „legislativní postup“. Podle unijních orgánů pak v důsledku toho nejsou takto přijímané akty považovány za legislativní akty.²² Jinak řečeno, unijní orgány vykládají pojem „legislativní akt“ čistě formálně v návaznosti na to, zda příslušné ustanovení Smlouvy (právní základ) zmiňuje zvláštní legislativní postup jako rozhodovací proces vedoucí k jeho přijetí či nikoli. Jiné akty za „legislativní“ nepovažují, pokud tato formální podmínka není splněna, a to bez ohledu na jejich obsah.

Takových případů je ve Smlouvě o fungování Evropské unie celá řada (např. čl. 78 odst. 3, čl. 95 odst. 3, čl. 103, čl. 109 – ve všech případech rozhoduje Rada na návrh Komise po konzultaci s Evropským parlamentem).²³ Nejen že jsou tyto akty přijímány stejným postupem jako je zvláštní legislativní postup (výše zmíněný „konzultační postup“), ale mohou mít normativní obsah a dokonce i přímo ukládat povinnosti vnitrostátním subjektům. Například na základě čl. 103 odst. 1 SFEU přijímá Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem nařízení nebo směrnice potřebné k provedení zásad uvedených v člincích 101 a 102 SFEU (tj. v oblasti soutěžní politiky). Cílem těchto předpisů je kromě jiného zajistit dodržování zákazů uvedených v čl. 101 a 102 stanovením pokut a penále [odstavec 2 písm. a) téhož článku]. Na základě takových nařízení²⁴ mohou být např. ukládány pokuty podnikům porušujícím pravidla hospodářské soutěže, které jsou, jak známo z praxe, v některých případech velmi vysoké.

Je poněkud zarážející, že akty, které přímo ukládají povinnosti fyzickým a právnickým osobám a jsou fakticky přijímány konzultačním postupem, nejsou v EU chápány jako legislativní akty.²⁵ Podle jakého kritéria došlo ve Smlouvách k takovému rozdělení aktů přijímaných orgány Unie? Jednalo se o politické důvody, nebo členské státy v některých případech „zapomněly“ označit daný rozhodovací postup jako legislativní? Stávající stav je v každém případě nevyhovující a *de lege ferenda* by bylo namísto tuto právní úpravu změnit. Rozlišování aktů na legislativní a „jiné“ má totiž důsledky nejen pro

kontrolní pravomoc vnitrostátních parlamentů, ale například i pro veřejnost projednávání v Radě.²⁶

Podle Protokolu je Komise (případně jiný unijní orgán či členské státy předkládající návrh) povinna odůvodnit návrh legislativního aktu s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality (čl. 5). Tato povinnost je pro vnitrostátní parlamenty významná. Aby měly reálnou možnost návrhy posuzovat z hlediska dodržení principu subsidiarity, musí mít k dispozici informace. Zde je třeba dodat, že vnitrostátní parlamenty budou zřejmě vždy do jisté míry závislé na informacích poskytnutých orgány EU, příp. vládou, protože možnost obstarat si vlastní informace je limitována s ohledem na relativně malé odborné zázemí (ve srovnání s odborným zázemím Komise či vlády členského státu).

Všechny návrhy legislativních aktů se na začátku legislativního procesu postupují vnitro-

²⁰ Čl. 25 SEU.

²¹ Čl. 132 SFEU.

²² Evropská komise uvádí ve své zprávě za rok 2010 o vztazích mezi Evropskou komisí a národními parlamenty z 10. 6. 2011, KOM(2011) 345 v konečném znění, že mechanismus předběžného varování se vztahuje jen na návrhy legislativních aktů coby aktů přijímaných řádným či zvláštním legislativním postupem. Dále konstatuje, že tento výklad sdílí Evropský parlament a Rada. K ostatním návrhům se mohou vnitrostátní parlamenty také vyjadřovat, ale jen v rámci politického dialogu (viz dále). Zdá se, že vnitrostátní parlamenty tento výklad přijaly. Např. v souvislosti s návrhem rozhodnutí Rady, kterým se stanoví prozatímní opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, KOM(2015) 286 v konečném znění, Senát ve svém nesouhlasném usnesení č. 161 z 9. schůze, konané dne 18. června 2015, poukazuje na rozpor se zásadou subsidiarity. Jeho stanovisko však nemá charakter „odůvodněného stanoviska“ ve smyslu mechanismu předběžného varování – srov. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2015&number=0286>, [26. 8. 2015]. Citovaný návrh rozhodnutí Rady je přijímán na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, kdy rozhoduje Rada na návrh Komise po konzultaci s Evropským parlamentem, nikoli však výslovně „zvláštním legislativním postupem“.

²³ Úplný výčet všech ustanovení je uveden v publikaci BIONDI, A. – EECKHOUT, P. – RIPLEY, S. (eds.). *EU Law after Lisbon*. New York, 2012, s. 70.

²⁴ V současnosti je jím nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člincích 81 a 82 Smlouvy. Citované nařízení bylo přijato na základě čl. 83 Smlouvy o založení Evropského společenství, tedy dnešní čl. 103 SFEU (bylo samozřejmě vydáno před přijetím Lisabonské smlouvy). K uvedenému příkladu je třeba pro úplnost poznamenat, že v daném případě by vnitrostátní parlamenty nemohly posuzovat návrhy těchto aktů z hlediska dodržení principu subsidiarity, protože hospodářská soutěž je ve výlučné pravomoci EU a zásada subsidiarity se uplatňuje jen v oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci Unie.

²⁵ Blíže k této problematice viz též BIONDI – EECKHOUT – RIPLEY, *op. cit.*, s. 70 a násl.

²⁶ Podle čl. 16 odst. 8 SEU Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm. Z toho vychází rozhodnutí Rady 2009/937/EU ze dne 1. 12. 2009, kterým se přijímá její jednací řád. Podle čl. 7 „Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm. Za tím účelem obsahuje její pořad jednání část „projednávání legislativních návrhů“. V případě „jiných“ návrhů unijních aktů jsou „první jednání Rady o významných nových návrzích veřejná. Předsednictví stanoví, které nové návrhy jsou významné, přičemž Rada nebo Výbor stálých zástupců mohou v případě potřeby rozhodnout jinak. Předsednictví může v jednotlivých případech rozhodnout, že následná jednání Rady o některém z návrhů uvedených v prvním pododstavci budou veřejná, pokud Rada nebo Výbor stálých zástupců nerozhodnou jinak“ (čl. 8 odst. 1).

státním parlamentům,²⁷ které mají lhůtu osmi týdnů na to, aby se k návrhu případně vyjádřily. Uvedená lhůta přitom hraje významnou roli. Podle Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii ve znění platném před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost měly vnitrostátní parlamenty pro projednání návrhů právních předpisů nebo návrhů na opatření podle hlavy VI SEU lhůtu šesti týdnů.²⁸ Lhůta sloužila parlamentům především k tomu, aby mohly formulovat své stanovisko pro člena vlády pro účely jeho jednání v Radě. Protokol novelizovaný Lisabonskou smlouvou lhůtu prodloužil a stanovil vnitrostátním parlamentům další pravomoc. Dále bude zkoumáno, zda je tato lhůta dostatečná, či zda by bylo vhodné její další prodloužení. Parlamenty totiž potřebují dostatečný čas pro projednání jednotlivých záležitostí, a to i za situace, kdy je toto projednání koncentrováno do parlamentního výboru, tedy užšího sboru zákonodárců.²⁹

Ve stanovené lhůtě mohou vnitrostátní parlamenty (nebo jednotlivé komory v případě dvoukomorových parlamentů) zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč je podle jejich názoru návrh v rozporu s principem subsidiarity.³⁰ Každý vnitrostátní parlament disponuje dvěma hlasy. Je-li dvoukomorový, náleží každé komoře jeden hlas, jednokomorovým parlamentům přísluší oba dva hlasy. Další postup záleží na tom, kolik se shromáždí odůvodněných stanovisek parlamentů, resp. jejich komor k návrhu legislativního aktu. Představují-li tato stanoviska méně než jednu třetinu, resp. v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva jednu čtvrtinu všech hlasů, potom k nim Evropský parlament, Rada a Komise či jiný navrhovatel pouze „přihlížejí“.³¹ To znamená, že např. mohou návrh legislativního aktu změnit,³² Komise ho může stáhnout apod. Stejně tak ale může zůstat návrh zachován, aniž by unijní orgány musely své stanovisko odůvodňovat ve vztahu k vnitrostátním parlamentům.

Představují-li odůvodněná stanoviska parlamentů nejméně jednu třetinu (tj. v současnosti alespoň 19 hlasů), resp. v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva jednu čtvrtinu všech hlasů (tj. v současnosti alespoň 14 hlasů), rozhodne Komise (nebo jiný navrhovatel), zda návrh zachová, změní nebo stáhne. Toto rozhodnutí přitom musí být odůvodněno.³³ Tomuto postupu se říká mechanismus předběžného varování nebo také „žlutá karta“,³⁴ kdy reprezentativní část vnitrostátních parlamentů vyjadřuje názor, že je návrh v rozporu s principem subsidiarity. Jak vyplývá z Protokolu, je nicméně na Komisi (resp. příslušném navrhovateli), jak se k názoru

parlamentů postaví. Z právního hlediska je možná varianta, že Komise návrh zachová a „pouze“ toto rozhodnutí odůvodní. Bude tedy nadále prosazovat svůj návrh a dále bude záležet na postoji Evropského parlamentu a Rady jako normotvůrců. Z právního pohledu je tedy tato pravomoc vnitrostátních parlamentů velmi slabá, protože nemohou svými stanovisky návrh „shodit“ a konečné rozhodnutí leží na Komisi jako unijním orgánu.³⁵

Zvláštní postup se uplatní v situaci, kdy se sejdou odůvodněná stanoviska představující nejméně prostou většinu hlasů (v současnosti alespoň 29 hlasů). Toto však platí jen v rámci řádného legislativního postupu, nikoli zvláštního.³⁶ V takovém případě Komise návrh přezkoumá a rozhodne, zda návrh zachová, změní nebo jej stáhne. Pokud ho Komise zachová, musí odůvodnit své rozhodnutí. Toto stanovisko a stanoviska parlamentů se dále předloží Evropskému parlamentu a Radě, které posoudí a rozhodnou, zda je návrh legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity. Pokud 55 % členů Rady nebo poslanci Evropského parlamentu většinou odevzdaných hlasů zaujmou stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, je legislativní proces ukončen. Tento komplikovaný postup bývá označován jako „oranžová karta“. Co je ale klíčové, konečné rozhodnutí o návrhu daného legislativního aktu opět spočívá na unijních orgánech, v tomto případě na Evropském parlamentu a Radě.

²⁷ Čl. 4 Protokolu.

²⁸ Bod 3 tohoto protokolu.

²⁹ Svěřit těžší rozhodování o evropských záležitostech do rukou výboru parlamentu je na jedné straně praktické, protože se vyznačuje flexibilitou. Při tomto modelu však hrozí i opačný extrém, a sice že rozhodnutí, která mají reprezentovat celý vnitrostátní parlament, bude přijímat příliš nízký, a tedy nereprezentativní počet zákonodárců. Podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění (dále také „JRPS“), projednává návrhy legislativních aktů Výbor pro evropské záležitosti (dále také „VEZ“). Podle § 109a odst. 4 tohoto zákona se uplatní právní fikce, že usnesení VEZ se považují za vyjádření Poslanecké sněmovny, není-li usnesení v souladu s odstavcem 3 nebo § 46 odst. 4 písm. c) zařazeno na pořad nejbližší schůze, nebo jestliže o tomto zařazení nerozhodla Sněmovna v souladu s § 54 odst. 4 až 6, což se děje výjimečně. VEZ má 19 členů, přičemž usnášení je schopen při počtu sedmi poslanců (musí být přítomna alespoň třetina všech jeho členů). K platnosti usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů výboru, pokud zákon nestanoví jinak (§ 38 odst. 1 JRPS). Přijetí usnesení je proto možné se souhlasem pouhých čtyř poslanců, přičemž toto usnesení se může považovat za vyjádření celé Poslanecké sněmovny.

³⁰ Čl. 6 Protokolu.

³¹ Čl. 7 odst. 1 Protokolu.

³² Čl. 293 odst. 2 a čl. 294 SFEU.

³³ Čl. 7 odst. 2 Protokolu.

³⁴ Milovníci fotbalu ovšem namítají, že toto označení je zavádějící, protože např. na rozdíl od fotbalu Komisi v těchto případech nehrozí červená karta.

³⁵ Komise je v naprosté většině případů předkladatelem návrhů legislativních aktů.

³⁶ Čl. 7 odst. 3 Protokolu.

Shrnutí dosavadního uplatňování mechanismu předběžného varování v praxi

Od roku 2006 zahájila Evropská komise pod vedením předsedy J. M. Barrosa tzv. politický dialog s vnitrostátními parlamenty, v rámci něhož mohou vnitrostátní parlamenty zasílat svá stanoviska týkající se návrhů aktů předložených Evropskou komisí.³⁷ Jedná se o neformální postup a Komise není stanovisky parlamentů nijak vázána.

Lisabonskou smlouvou byla následně vnitrostátním parlamentům svěřena pravomoc přijímat tzv. odůvodněná stanoviska v případě, kdy mají za to, že návrh legislativního aktu není v souladu se zásadou subsidiarity. Od počátku vzbuzovala tato pravomoc rozpaky z hlediska své efektivity. V odborné literatuře lze v zásadě nalézt shodu, pokud jde o kritiku nové právní úpravy: pravomoc vnitrostátních parlamentů je slabá, protože jejich stanoviska nejsou závazná, podmínky pro dosažení tzv. žluté (či oranžové) karty poměrně přísné, zejména pokud jde o počet požadovaných hlasů a stanovenou lhůtu k projednání, není zcela jasné, co přesně mohou parlamenty s poukazem na rozpor s principem subsidiarity namítat, není logické, že vnitrostátní parlamenty nemohou namítat rozpor s principem proporcionality apod. Některé skeptické názory dokonce usuzovaly, že tzv. žluté karty nebude nikdy dosaženo.³⁸

Z pravidelných zpráv Evropské komise vyplývá, že v roce 2010 předložily parlamenty Komisi celkem 387 stanovisek (odůvodněných stanovisek i stanovisek předložených v rámci politického dialogu), v roce 2013 jich bylo již 621.³⁹ Podobně došlo i k nárůstu počtu odůvodněných stanovisek – v roce 2010 jich bylo 34, v roce 2013 již 88.⁴⁰ Zdá se tedy, že aktivita vnitrostátních parlamentů ve vztahu k předkládaným návrhům legislativních aktů roste. Dalo se očekávat, že se vnitrostátní parlamenty budou po určitou dobu adaptovat na nový mechanismus předběžného varování. Je také patrné, že se vnitrostátní parlamenty zdaleka neomezují při posuzování návrhů jen na otázku subsidiarity.

V květnu 2012 poprvé shromáždily vnitrostátní parlamenty dostatečný počet hlasů pro dosažení tzv. žluté karty (19, přičemž zapotřebí bylo alespoň 18 hlasů, neboť Chorvatsko v té době ještě nebylo členem EU), a to ve věci návrhu nařízení o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb, KOM(2012) 130 (dále jen „nařízení Monti II“). Přestože se podařilo dosáhnout tzv. žluté karty, potvrzuje tento případ názor, že lhůta osmi týdnů je pro parlamenty krátká. Stanovisko

představující rozhodující 18. hlas totiž odevzdala belgická parlamentní komora *Chambre des Représentants* až v poslední den lhůty odpoledne.⁴¹ Přijetí tzv. žluté karty napomohlo také zasedání COSAC⁴² v Kodani v dubnu 2012, kde dánská delegace povzbuzovala zástupce z jiných parlamentů k přijetí odůvodněného stanoviska (odůvodněné stanovisko dánského parlamentu bylo přeloženo do angličtiny a rozdáno účastníkům zasedání) a poslanci měli možnost tuto věc osobně prodiskutovat.⁴³

Námítky vnitrostátních parlamentů obsažené v odůvodněných stanoviscích byly různorodé. Většina z nich zpochybňovala použití článku 352 SFEU jako právního základu předloženého návrhu. Podle většiny parlamentů nebylo použití právního základu dostatečně odůvodněné. Výhrady parlamentů se týkaly zejména práva na stávkou, jehož harmonizace je výslovně vyloučena podle čl. 153 SFEU. (S uvedenou výhradou parlamentů se lze ztotožnit. Pokud je harmonizace práva na stávkou explicitně vyloučena ustanovením Smlouvy, nemůže být regulována na základě čl. 352 SFEU). Některé parlamenty vyjádřily pochybnosti o přidané hodnotě návrhu a jeho potřebnosti.⁴⁴

Evropská komise návrh nařízení nakonec stáhla. Důvodem však podle jejích slov nebylo po-

³⁷ K tomu blíže viz BUZOGÁNY, A. – STUHLIK, A. Subsidiarität und Mitsprache. Nationale Parlamente nach Lissabon. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2012, Heft 2, s. 349.

³⁸ Srov. KIVVER, P. The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe. *European Law Review*, 2011, No. 36, s. 100 či ZALEWSKA, M. – GSTREIN, O. J. National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity. *Bruges Political Research Paper*, 2013, No. 28, s. 14 [31. 8. 2015]. Dostupné na <https://www.coleurope.eu/website/study/european-political-and-administrative-studies/research-activities/bruges-political>.

³⁹ V roce 2014 sice došlo k poklesu počtu stanovisek (celkem již Komise obdržela 506), bylo tomu tak nicméně v důsledku poklesu počtu návrhů legislativních aktů (v souvislosti s ustanovením nové Komise po volbách do Evropského parlamentu) – viz Zpráva Komise za rok 2014 o vztazích mezi Evropskou komisí a vnitrostátními parlamenty z 2. 7. 2015, KOM(2015) 316 v konečném znění.

⁴⁰ Srov. Zpráva Komise za rok 2010 o vztazích mezi Evropskou komisí a vnitrostátními parlamenty z 10. 6. 2011, KOM(2011) 345 v konečném znění a Zpráva Komise za rok 2013 o vztazích mezi Evropskou komisí a vnitrostátními parlamenty z 5. 8. 2014, KOM(2014) 507 v konečném znění.

⁴¹ Viz COOPER, I. The story of the first „yellow card“ shows that national parliaments can act together to influence EU policy. In: *European Politics and Policy* [online] 23. 4. 2015 [27. 8. 2015]. Dostupné na <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/04/23/the-story-of-the-first-yellow-card-shows-that-national-parliaments-can-act-together-to-influence-eu-policy/>.

⁴² Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti, <http://www.cosac.eu/fr/>. Viz též čl. 10 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

⁴³ Srov. PINTZ, A. National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPP. *LUISS School of Government, Working Paper Series SOG-WP22/2014*, s. 12–13 [27. 8. 2015]. Dostupné na <http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP22-2014%20Pintz.pdf>. Článek uvádí další podrobnosti ohledně nařízení Monti II.

⁴⁴ Další výhrady parlamentů k předloženému návrhu nařízení uvádí Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012 ze dne 30. 7. 2013, KOM(2013) 566 v konečném znění.

rušení zásady subsidiarity – Komise dospěla k názoru, že zásada subsidiarity nebyla porušena, ale názor, že by její návrh patrně nezískal politickou podporu v Evropském parlamentu a Radě.⁴⁵

V roce 2013 dosáhly vnitrostátní parlamenty podruhé tzv. žluté karty, a to ve věci návrhu nařízení na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, KOM(2013) 534 v konečném znění (dále také „nařízení EPPO“), který předložila Evropská komise. Vnitrostátní parlamenty vydaly třináct odůvodněných stanovisek (včetně Senátu Parlamentu ČR), představujících 18 hlasů, přičemž v daném případě stačilo 14 hlasů.⁴⁶ Další parlamenty zaslaly svá stanoviska v rámci politického dialogu (nenamítaly porušení zásady subsidiarity, ale uváděly jiné připomínky k ustanovením návrhu).⁴⁷

V tomto případě měly vnitrostátní parlamenty fakticky více času na projednání návrhu, protože návrh byl publikován již 18. 7. 2013, vnitrostátním parlamentům byl zaslán 21. 8., přičemž letní období od 1. do 31. srpna se do osmitýdenní lhůty nezapočítává. Poslední den lhůty proto připadl až na 28. 10. 2013.⁴⁸

Pokud jde o obsah odůvodněných stanovisek, podle řady vnitrostátních parlamentů Komise náležitě neobjasnila soulad návrhu s principem subsidiarity, parlamenty považovaly odůvodnění za nevyhovující. Další námitkou bylo, že činnost v oblasti vyšetřování a stíhání trestných činů na úrovni členských států je dostatečná a koordinace ze strany stávajících institucí jako Eurojust, Europol či OLAF postačuje. Některé parlamentní komory zpochybňovaly přidanou hodnotu návrhu, některé tvrdily, že Komise neprokázala, že opatření přijímaná na úrovni EU může požadovaných výsledků dosáhnout lépe než opatření na úrovni členských států.⁴⁹

Evropská komise i v tomto případě dospěla k závěru, že návrh je v souladu se zásadou subsidiarity, ale na rozdíl od případu nařízení Monti II se rozhodla jej zachovat.⁵⁰ Na případu nařízení EPPO je povzbuzující skutečnost, že vnitrostátní parlamenty podruhé dokázaly nalézt shodu ve věci kontroly subsidiarity, takže případ nařízení Monti II nezůstal ojedinělou výjimkou. Na druhou stranu je patrné, že ani dostatečně reprezentativní počet hlasů vnitrostátních parlamentů není s to přesvědčit Komisi, že je daný návrh v rozporu se zásadou subsidiarity a přimět ji ke stažení návrhu. Pro úplnost je třeba dodat, že kritické hlasy ohledně nařízení EPPO byly slyšet i ze strany odborné veřejnosti.⁵¹

Za dobu více než pěti let od vstupu Lisabonské smlouvy tak udělily vnitrostátní parlamenty Evropské komisi tzv. žlutou kartu ve dvou

případech, tzv. oranžová karta nebyla dosažena ani jednou. Nedošlo sice k naplnění skeptických názorů, že tzv. žlutá karta patrně nebude nikdy dosažena. Na druhou stranu je zjevné, že se zatím jedná o sporadické využití tohoto institutu, a lze usuzovat, že případů tzv. žlutých karet nebude při stávající právní úpravě výrazně přibývat ani v budoucnu.

Výše uvedené potvrzuje, že lhůta osmi týdnů je pro projednání návrhů na půdě vnitrostátních parlamentů příliš krátká. V případě nařízení Monti II bylo dosaženo potřebného počtu hlasů poslední den lhůty. V případě návrhu nařízení EPPO bylo dosaženo potřebného počtu hlasů 22. 10. 2013, tedy necelý týden před posledním dnem lhůty (28. 10.). Lhůta pro projednání návrhu však byla fakticky delší o 10 dnů v důsledku letních prázdnin.

Je dále zřejmé, že požadovaný počet hlasů pro udělení tzv. žluté či dokonce oranžové karty je v konfrontaci s realitou přísný. Ze všech požadovaných počtů hlasů uváděných v souvislosti s kontrolou zásady subsidiarity v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality se zdá být přiměřený jen požadavek jedné čtvrtiny hlasů pro mechanismus předběžného varování v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva.⁵² Vzhledem k relativně krátké lhůtě pro projednání návrhů legislativních aktů je nepřiměřené stanovit požadavky vyššího počtu hlasů.

Případ nařízení Monti II ukázal, že COSAC může hrát pozitivní roli v koordinaci vnitrostátních parlamentů.⁵³ V současnosti existuje 28 parlamentů členských států, z nichž osm je navíc dvoukomorových. Při takto vysokém počtu parlamentů, resp. parlamentních komor je vzájemná koordinace a spolupráce nezbytná. COSAC, který umožňuje dvakrát ročně osobní setkávání zástupců vnitrostátních parlamentů,⁵⁴ může v tomto ohledu sehrát do budoucna

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Jedná se o návrh v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

⁴⁷ Viz Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2013 ze dne 5. 8. 2014, KOM(2014) 506 v konečném znění.

⁴⁸ Srov. PINTZ, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁹ Viz Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2013 ze dne 5. 8. 2014, KOM(2014) 506 v konečném znění.

⁵⁰ Viz Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2013 ze dne 5. 8. 2014, KOM(2014) 506 v konečném znění.

⁵¹ Srov. ZBÍRAL, R. Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad evropského veřejného žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva? *Státní zastupitelství*, 2013, č. 6, s. 11–12.

⁵² Čl. 7 odst. 2 Protokolu.

⁵³ Ondřej Benešík, předseda Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, vyzdvihl úlohu tohoto fóra při příležitosti jednání Národního konventu o EU konaného dne 12. 6. 2015 v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. COSAC má podle jeho slov obrovský informační význam. Jeho velkou předností je, že umožňuje díky osobnímu kontaktu přímou výměnu názorů mezi členy parlamentů členských států.

⁵⁴ Kromě toho se dvakrát ročně scházejí předsedové evropských výborů vnitrostátních parlamentů.

ještě významnější úlohu v případě, že se jeho zasedání budou konat častěji.

Přestože vnitrostátní parlamenty ve dvou případech dosáhly tzv. žluté karty a poukazovaly na rozpor s principem subsidiarity, Evropská komise ani v jednom případě tento rozpor neuznala. Návrh nařízení EEPO zachovala a návrh nařízení Monti II sice stáhla, ale z jiného důvodu než pro porušení zásady subsidiarity. Dokud se „žlutá“ karta nezmění v „červenou“ kartu a návrhovatel nebude mít jednoznačnou povinnost stáhnout svůj návrh, zůstanou pravomoci vnitrostátních parlamentů v oblasti kontroly subsidiarity skutečně jen „symbolickým gestem vůči vnitrostátním zákonodárcům“.⁵⁵

Závěr

Aby mechanismus předběžného varování nezůstal jen „symbolickým gestem vůči vnitrostátním zákonodárcům“, je *de lege ferenda* nezbytné jeho posílení. Tyto úvahy se nevedou jen v odborné literatuře, ale především v členských státech.⁵⁶ Většina navrhovaných změn je ovšem možná jen cestou změny primárního práva.

Odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů by – při splnění všech podmínek – měla být pro návrhatele závazná. Jinými slovy, pokud parlamenty shromáždí dostatečný počet hlasů vyjadřujících názor, že překládaný návrh je v rozporu s principem subsidiarity, bude mít návrhovatel (obvykle Komise) povinnost svůj návrh stáhnout. To nevylučuje, aby předložil jiný – přepracovaný – návrh, který opět projde kontrolou ze strany vnitrostátních parlamentů (v této souvislosti se používá výraz „červená karta“). Právní úprava „žluté karty“ by se takto změnila v „červenou kartu“ a komplikovaná právní úprava „oranžové karty“ by mohla být z Protokolu zcela odstraněna.

Současná osmitýdenní lhůta by měla být prodloužena na deset týdnů. Lhůta k projednání návrhů unijních aktů byla již jednou prodloužena o dva týdny (její původní délka byla šest týdnů, viz výše). Nevýhodou delší lhůty je samozřejmě prodloužení celého legislativního procesu na unijní úrovni. Na druhou stranu by jeho cílem nemělo být rychlé přijímání velkého množství unijní legislativy, ale přijetí kvalitních právních aktů při nalezení co největší shody aktérů legislativního procesu na unijní i vnitrostátní úrovni. V mimořádných odůvodněných případech potřeby rychlého přijetí určitého návrhu by mohla být učiněna výjimka z kontrolní pravomoci vnitrostátních parlamentů.

Stávající počet hlasů pro dosažení tzv. žluté (či oranžové) karty podle platné právní úpravy je příliš vysoký. Bylo by vhodné snížit tento po-

žadavek na přiměřenější jednu čtvrtinu hlasů vnitrostátních parlamentů, jak je tomu zatím jen u tzv. žluté karty v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Platné právo EU považuje za dostatečně reprezentativní jednu čtvrtinu členských států již v několika svých ustanoveních. Například podle čl. 76 písm. b) SFEU stačí k přijetí aktů v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva podnět jedné čtvrtiny členských států. Občané EU podporující evropskou občanskou iniciativu mají pocházet „z podstatného počtu členských států“ (čl. 11 odst. 4 SEU), kterým se podle sekundárního práva rozumí (nejméně) jedna čtvrtina členských států.⁵⁷

Kontrola subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů by se měla týkat nejen návrhů legislativních aktů, jak je tomu nyní, ale měla by být rozšířena i na jiné akty, které jsou právně závazné a mají normativní obsah, zejména ukládají-li povinnosti vnitrostátním subjektům. Není důvodu, proč by tyto akty měly být z pravomoci vnitrostátních parlamentů vyňaty.

Kromě výše uvedeného lze uvažovat i o dalších opatřeních, např. doplnění Protokolu o demonstrativní výčet upřesňující, co konkrétně mohou parlamenty v rámci kontroly subsidiarity ve svých stanoviscích namítat, rozšíření pravomoci parlamentů i na kontrolu principu proporcionality, zintenzivnění kontaktů vnitrostátních parlamentů na půdě COSAC atp.

Pravomoc vnitrostátních parlamentů, týkající se kontroly dodržování zásady subsidiarity považují za významnou v tom smyslu, že Evropská unie vykonává v současné době širokou škálu pravomocí a je žádoucí, aby existoval určitý korektiv výkonu těchto pravomocí nejen na půdě unijních orgánů, ale také na vnitrostátní úrovni. Není třeba se obávat, že by v případě změny právní úpravy a posílení současného mechanismu předběžného varování začaly vnitrostátní parlamenty výrazněji či dokonce systematicky blokovat přijímání unijní legislativy. Koordinace názorů vysokého počtu parlamentů (resp. parlamentních komor) bude vždy náročná a je pravděpodobné, že veto vnitrostátních parlamentů bude spíše řídkým jevem.

⁵⁵ ZALEWSKA – GSTREIN, *op. cit.*, s. 15.

⁵⁶ Viz PÍTROVÁ, *op. cit.*, s. 273–274 či stanovisko Úřadu vlády ČR, Sekce pro evropské záležitosti, k otázce role národních parlamentů ze dne 12. 6. 2015 (podklad k jednání Národního konventu o EU, uspořádaného dne 12. 6. 2015 v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR).

⁵⁷ Čl. 7 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.