

Národní parlamenty a evropská integrace:

kolektivní aktér
politického systému EU?

International Institute of Political Science
of Masaryk University



Mezinárodní politologický
ústav Masarykovy
univerzity

Petr Kaniok

MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV

—

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE
SVAZEK Č. 64

muni
PRESS

NÁRODNÍ PARLAMENTY A EVROPSKÁ INTEGRACE: KOLEKTIVNÍ AKTÉR POLITICKÉHO SYSTÉMU EU?

PETR KANIOK



MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV
BRNO 2016



Konrad
Adenauer
Stiftung

Publikace vychází s finanční podporou
Konrad-Adenauer-Stiftung, zastoupení v Praze

Vědecká redakce Masarykovy univerzity:

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D. (předseda)

Mgr. Iva Zlatušková (místopředsedkyně)

Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.

Mgr. Michaela Hanousková

doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.

doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.

prof. PhDr. Petr Macek, CSc.

doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.

doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.

Mgr. David Povolný

Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.

prof. RNDr. David Trunec, CSc.

prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.

doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

PhDr. Alena Mizerová (tajemnice)

Recenzenti:

prof. PhDr. Vít Hloušek, Ph.D.

doc. Daniel Marek, Ph.D., M.A.

doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

© 2016 Masarykova univerzita

© 2016 Petr Kaniok

ISBN 978-80-210-8355-4 (online : pdf)

ISBN 978-80-210-8341-7 (brož. vaz.)

OBSAH

PŘEDMLUVA.....	9
ÚVOD.....	11
1. CÍLE A POSTUP TEXTU	15
1.1 Cíle studie.....	15
1.2 Vymezení pojmů	17
1.2.1 Subsidiarita	18
1.2.2 Proporcionalita.....	23
1.2.3 Kontrola.....	24
1.3 Teoretické zakotvení	26
1.3.1 Institucionalismus racionální volby.....	27
1.3.2 Historický institucionalismus	30
1.3.3 Sociologický institucionalismus.....	33
1.3.4 Diskurzivní institucionalismus	35
2. REFLEXE VÝZKUMU	38
2.1 Hypotézy.....	46
2.2 Použité metody a zkoumaná data	50
3. MEZIPARLAMENTNÍ SPOLUPRÁCE A KOLEKTIVNÍ KONTROLA: FORMÁLNÍ NASTAVENÍ A VÝVOJ DO PŘIJETÍ LISABONSKÉ SMLOUVY	53
3.1 Období do přijetí Smlouvy o EU	54
3.2 Období do přijetí Amsterodamské smlouvy	57
3.3 Období do přijetí Smlouvy z Nice	59
3.4 Období do vzniku Smlouvy o ústavě pro Evropu	60
3.5 Období do vzniku Lisabonské smlouvy	63

3.6 Lisabonská smlouva a nové mechanismy kolektivní kontroly evropské integrace národními parlamenty.....	72
3.7 Post-lisabonská etapa	76
3.8 Shrnutí vývoje kolektivní spolupráce	83
4. NASTAVENÍ MECHANISMŮ KONTROLY A KOMUNIKACE V ČLENSKÝCH STÁTECH EU	87
4.1 Deliberace kolektivní kontroly v členských státech EU	87
4.2 Individuální případové studie	96
4.2.1 Velká Británie	97
4.2.2 SRN	102
4.2.3 Francie	106
4.2.4 Česká republika	108
4.2.5 Švédsko	113
4.2.6 Shrnutí individuálních případů	116
5. PRAXE KOLEKTIVNÍ KONTROLY EVROPSKÉ INTEGRACE NÁRODNÍMI PARLAMENTY	118
5.1 Individuální případy	118
5.1.1 Nařízení Rady o právu na kolektivní akce (Monti II)	118
5.1.2 Nařízení EPPO	122
5.2 Odůvodněná stanoviska 2010–2014	125
5.2.1 Rok 2010	130
5.2.2 Rok 2011	133
5.2.3 Rok 2012	138
5.2.4 Rok 2013	142
5.2.5 Rok 2014	146
5.2.6 Shrnutí analýzy obsahu odůvodněných stanovisek	148
5.3 Analýza kolektivní kooperace národních parlamentů	149
5.3.1 Dataset a proměnné	150
5.3.2 Pravděpodobnost využití databáze IPEX	165
5.3.3 Shrnutí analýz pravděpodobnosti využití kolektivní kontroly	174
5.3.4 Míra využívání kolektivní spolupráce	177
5.3.5 Shrnutí analýzy míry využití kolektivní kontroly	187

ZÁVĚR	189
Vyhodnocení hypotéz a shrnutí výzkumné otázky.....	189
Vyhodnocení kolektivní parlamentní kontroly v letech 2010 až 2014: příliš mnoho karet, příliš mnoho barev?	198
POUŽITÉ ZDROJE A LITERATURA.....	202
SHRNUTÍ	232
SUMMARY	236
PŘÍLOHY	246
Příloha A: Zkratky zemí.....	246
Příloha B: Euroskeptické strany v zemích EU	247
REJSTŘÍK.....	249

PŘEDMLUVA

Předkládaná publikace, byť je individuálním dílem jednoho autora, by nejspíše nikdy nevznikla nebýt řady důležitých lidí a okolností, které do jejího osudu buď konstatně, či alespoň v některých fázích jejího vzniku, vstupovali. Rád bych jim na tomto místě srdečně a adresně poděkoval či zmínil jejich přínos.

Výzkum, který za publikací stojí, jsem zčásti prováděl v rámci plnění grantu „bEUcitizen – All Rights Reserved? Barriers towards EUropean CITIZENship (320294)“, který prostřednictvím 7. Rámcového programu financuje Evropská unie. Projekt „bEUcitizen“ představoval nejen pobídku a možnost pro výzkum národních parlamentů v kontextu evropské integrace, ale také velkou inspiraci plynoucí například z výročních setkání konsorcia projektu. Kritické reflexe zahraničních kolegů byly nesmírně cenné a bohaté, za což jim patří velký dík.

Druhé institucionální poděkování patří Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity a Mezinárodnímu politologickému ústavu stejné fakulty. Obě pracoviště mně vytvořila vynikající a stimulující podmínky pro prezentovaný výzkum, za což bych vedení obou institucí rád poděkoval.

V individuální rovině zaslouží velký dík Vít Hloušek, kromě jiného ředitel Mezinárodního politologického ústavu. Kromě institucionální podpory mě podporoval také lidsky a kolegiálně, ať už radou či reflexí textu v různých fázích jeho vzniku. Oceněnihodnými komentáři k rukopisu přispěla také Markéta Pitrová z Masarykovy univerzity. Děkuji rovněž Robertu Zbiralovi z Právnické fakulty Univerzity Palackého, který rukopis prošel a vybavil mě velmi kritickou a užitečnou reflexí. Rád bych poděkoval všem ochotným pracovníkům administrativních složek národních parlamentů, kteří se mně věnovali jak osobně, tak korespondenčně. Jmenovitě bych rád ocenil ochotu a zájem Jana Grince a Jiřího Kautského ze Senátu

Parlamentu České republiky a Filipa Ficnera a Kláry Urbanové z Poslanecké sněmovny České republiky. Kláře Šubrtové a Martinu Hrabálkovi bych rád poděkoval za doporučení či zprostředkování vhodných kontaktů. Lucii Kolářové bych rád poděkoval za precizní a milou korekturu jedné z verzí rukopisu. Neadresně a přesto vděčně bych rád poděkoval studentům, kteří pod mým vedením psali bakalářské či magisterské práce, jež se problematice národních parlamentů a EU věnovaly. Jejich výzkumy a diskuze nad nimi do značné míry stimulovaly a rozvíjely také můj zájem o toto téma. Totéž platí pro studenty mnou vyučovaných kurzů a seminářů o evropské integraci, které se věnují tématice institucí v kontextu integračního procesu.

V neposlední řadě patří dík recenzentům knihy, a to Lence Pítrové z Univerzity Karlovy, Danu Markovi z Univerzity Palackého a Vítu Hlouškovi z Masarykovy univerzity. Jejich cenné a konkrétní připomínky přispěly ke kvalitě textu. Případné nedostatky či nepřesnosti samozřejmě padají na můj vrub.

ÚVOD

Evropská integrace se téměř celou dobu existence potýká s otázkou demokratické legitimacy a odpovědnosti. V její institucionální a rozhodovací struktuře se tyto debaty nejvíce odrazily v podobě přímých voleb do Evropského parlamentu (EP), jejichž zavedení bylo důležitým stimulem demokratizačních a legitimizačních tendencí. Zejména v posledních letech, kdy vliv Evropské unie (EU) zasahuje do velkého množství oblastí politického, společenského či ekonomického života (a kdy souběžně dochází k oslabování podpory evropské integrace ze strany občanů), se EU a její členské státy snaží předložit a realizovat nové inovativní metody a nástroje, jež by EU občanům pomyslně přiblížily. Příkladem může být koncept evropského občanství, institut tzv. evropského ombudsmana, ale také zapojení národních parlamentů a jejich komor do rozhodovacího procesu v EU. Právě posledně zmíněnou institucionální inovaci, kterou do primárního práva EU zavedla Lisabonská smlouva, předložená práce analyzuje. Následující analýza se zaměřuje na vývoj kolektivní spolupráce národních parlamentů a jejich komor a evaluaci dosavadních výsledků. Jedná se tak o první komplexní zpracování tohoto fenoménu nejen v českém, ale také v evropském kontextu.

V nejširší rovině plní zastupitelské sbory demokratických zemí tři základní funkce. V prvé řadě se jedná o legislativní funkci, znamenající, že parlamenty se podílí na vzniku a přijímání závazných předpisů, jež upravují běžný chod politického systému. Za druhé se jedná o funkci reprezentativní, kdy parlamenty utváří spojnici mezi zájmy občanů-voličů a rozhodovacími institucemi. Konečně za třetí, parlamenty tradičně plní deliberační funkci, jež spočívá v roli parlamentu jako fóra pro politickou debatu, kde by měly být zvažovány alternativy řešení (Cooper 2012: 442). K plnění těchto tří funkcí docházelo dlouhou dobu výlučně na národní úrovni a podle míry jejich přítomnosti byly zastupitelské sbory

posuzovány vzhledem k míře jejich skutečného parlamentního charakteru (Judge, Earnshaw 2008).

Evropská integrace, zvláště její moderní podoba související s proměnou převážně ekonomicky laděných Evropských společenství do EU, jejíž cíle a ambice ekonomickou integraci přesahují, posunula národní parlamenty do specifické a dvojznačné role. Z optimistického pohledu lze evropskou integraci vnímat jako novou příležitost pro národní parlamenty, které jejím prostřednictvím mohou lépe reprezentovat a prosazovat zájmy občanů. Tuto argumentaci často používá také samotná EU, která jejím prostřednictvím obhazuje nutnost většího zapojení národních zastupitelských sborů. Dlužno nicméně dodat, že tento pohled není příliš častý. Naopak, tvrzení, že národní parlamenty členských zemí EU jsou hlavní institucionální obětí evropské integrace, se v posledních letech stalo dominantním názorem, který se v souvislosti s národními parlamenty a EU objevuje. Zmíněná formulace, nacházející se na hranici mezi akademickým závěrem a bonmotem¹, je do značné míry výsledkem zájmu, který politická věda v posledních letech o roli národních parlamentů a parlamentarismu obecně v kontextu evropské integrace vyvinula. Tento zájem je pak logickou reflexí politické reality – kvalitativní proměna evropské integrace, která získala obrovskou dynamiku zejména od začátku 90. let 20. století, národním parlamentům zvýšenou roli v EU přisoudila, byť zárodky parlamentní kontroly lze pozorovat již v 70. letech 20. století. Dosud nejexplicitněji a nejpodrobněji tak učinila Lisabonská smlouva, účinná verze primárního práva EU od prosince 2009. Téma parlamentarismu v EU pak souvisí s často skloňovaným demokratickým či legitimizačním deficitem evropské integrace, problémem, který se ve výzkumu integračního procesu objevuje zejména od konce 80. let 20. století.

Vnímání národních parlamentů jako obětí evropské integrace je výsledek průniku řady publikací, analyzujících především partikulární aspekty vztahu národní parlamenty versus EU. Příkladem mohou být texty zaměřené na sílu a efektivitu kontrolních mechanismů, jež mají parlamenty ve vztahu ke svým exekutivám, či publikace analyzující koordinační mechanismy, případně formální

¹ Oba žánry se nemusí zákonitě vylučovat.

možnosti, které primární právo EU národním parlamentům dává. V této rovině je zmíněný pesimismus nejspíše na místě – ať jako kompaktní parlamenty, či jako jejich komory, zastupitelské sbory jsou jako individuální aktéři v procesu evropské integrace v nevýhodě. Příčin tohoto stavu je celá řada – za příklady lze uvést omezenou kapacitu parlamentů, nedostatečnou expertízu, primární zájem poslanců o vnitrostátní politická témata a v neposlední řadě neexistenci efektivních přímých kanálů² k ovlivňování politického systému EU. Otázkou je, jaké možnosti a jaké perspektivy mají národní parlamenty a jejich komory jako kolektivní aktéři. Této rovině aktérství dosud bylo věnováno mnohem méně pozornosti, přičemž spolupráce národních parlamentů na evropské úrovni se intenzifikuje od začátku 90. let 20. století a v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy získala také konkrétní instrumenty. Zjevnou příčinou nižšího zájmu může být fakt, že Lisabonská smlouva platí od konce roku 2009 a mechanismy, které utvořila, nepracují tak dlouho, aby bylo k dispozici dostatečné množství dat, která by posloužila jako základ robustní analýze. Na druhou stranu, v roce 2014 lze konstatovat, že určité elementární údaje již existují a že mechanismy kolektivní kontroly, s patřičným zasazením do historického kontextu, analyzovat lze. Cílem předloženého textu je takovouto analýzu provést, a to prostřednictvím popisu a analýzy vývoje kolektivní spolupráce národních parlamentů v EU a analýzy fungování mechanismů kolektivní kontroly v rozmezí let 2009–2014. Druhým cílem studie pak je zmapovat vývoj kolektivní spolupráce národních parlamentů v kontextu evropské integrace – v této rovině se tedy text nezaměřuje pouze na kontrolu, ale bere v úvahu také spolupráci ve smyslu komunikace, koordinace a tvorby kolektivních institucí.

Studie je rozdělena do několika kapitol. První z nich vysvětluje postup a cíle textu. Součástí této kapitoly je rovněž vysvětlení teoretického zakotvení studie, které spočívá ve čtveřici neoinstitucionálních teorií. Následuje kapitola reflektující výzkum role národních parlamentů v evropské integraci s důrazem na výzkum kolektivních

² Myšlena je existence instituce, která by zájmy národních parlamentů zastupovala stejně, jako například Rada EU reprezentuje zájmy exekutiv či Výbor regionů zájmy regionálních a lokálních samosprávných orgánů.

aktivit národních parlamentů, případně vnímání národních parlamentů jako kolektivního aktéra působícího v politickém systému EU. Tato část předchází deskriptivní kapitole z toho důvodu, že přehledný a ucelený popis kolektivní spolupráce neexistuje a dosavadní výzkum tento cíl nerefletoval – proto reflexe výzkumu předchází faktografický úsek, byť zvykem bývá spíše opačné řazení kapitol. Součástí této kapitoly jsou také metody a hypotézy. Následující část studie popisuje a vysvětluje vývoj kontrolních pravomocí národních parlamentů s důrazem na vývoj jejich kolektivní spolupráce od začátků evropské integrace do přijetí Lisabonské smlouvy. V této kapitole jsou vysvětleny rovněž mechanismy kolektivní kontroly, které zavádí Lisabonská smlouva. Čtvrtá kapitola studie stručně popisuje způsoby a mechanismy, které v jednotlivých členských státech EU pro kolektivní spolupráci existují. Na základě identifikovaných parametrů jsou jednotlivé komory vyhodnoceny podle vymezené míry deliberace kolektivní kontroly. Vzhledem k tomu, že mezi komorami a parlamenty členských zemí EU jsou identifikovány velké rozdíly, je pro představení různých mechanismů této kontroly podrobně analyzováno pět modelových případů ilustrujících různou podobu výkonu kolektivní kontroly³. Pátá část textu je věnována analýze fungování kontrolních a komunikačních mechanismů od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (1. 1. 2010) do konce roku 2014 (31. 12. 2014). Nejprve se text věnuje analýze obsahu odůvodněných stanovisek, u kterých je zkoumána argumentace komor a parlamentů. Následuje kvantitativní část, která je postavena na autorem sestaveném datasetu. Ten pracuje s legislativními položkami EU, které byly ve zkoumaném období zaslány národním parlamentům a jejich komorám k vyjádření. Poslední úsek je věnován závěrečnému shrnutí dosažených poznatků a jejich diskuzi ve světle předchozího stavu poznání. Součástí závěru je také podkapitola mající rozměr *policy advising*. Jejím cílem je poskytnout doporučení pro budoucí roli národních parlamentů jako kolektivního aktéra evropské integrace.

³ Modelové případy byly vybrány s ohledem na kritéria, která jsou představena v úvodu kapitoly 5, kde jsou případy analyzovány.

1.

CÍLE A POSTUP TEXTU

Cílem této kapitoly je v první řadě představit cíle a ambice celé studie. Následně budou konceptualizovány pojmy, které jsou pro studii klíčové – jedná se především o parlamentní kontrolu evropské integrace, kolektivní kontrolu evropské integrace, subsidiaritu atd. Třetí podkapitola představuje teoretické zakotvení studie, které spočívá v teoriích nového institucionalismu. Konečně čtvrtá podkapitola představí výzkumný design studie a vysvětlí použité metody. Celkově tak kapitola aspiruje na uvedení do problematiky a detailní vymezení rámce a postupu, který bude pro vlastní výzkum tématu použit.

1.1 Cíle studie

Cíle studie lze ve stručnosti rozdělit na popisné a vysvětlující. Vzhledem k faktu, že vývoji a podobě kolektivní parlamentní kontroly a meziparlamentní spolupráce evropské integrace dosud nebyla věnována dostatečná pozornost, je prvním cílem studie popsat vývoj meziparlamentní spolupráce a kolektivní parlamentní kontroly, a to zejména s důrazem na institucionální vývoj meziparlamentní spolupráce v EU a vývoj této formy kontroly v právu EU. V této rovině má studie především sumarizační a popisné cíle, její ambicí není testovat teorie či prověřovat platnost kauzálních vztahů. Cílem studie je tedy odpovědět na empirickou výzkumnou otázku: „Jak se vyvíjela institucionalizace spolupráce a kolektivní kontroly národních parlamentů v EU?“

Druhým (a z pohledu hierarchie záměrů významnějším) obecným cílem studie je analyzovat, jak je meziparlamentní spolupráce

a kolektivní kontrola skutečně prováděna v politické realitě. Studie se v této souvislosti zaměřuje na stručný popis a vysvětlení mechanismu kolektivní kontroly ve všech členských státech EU a posléze detailně popisuje průběh této kontroly – z hlediska použitých mechanismů a zapojených aktérů – na pěti případových studiích vybraných členských států EU. Ve vysvětlující části se analýza zaměřuje na databázi IPEX, která národním parlamentům členských zemí EU slouží ke vzájemné komunikaci a k monitoringu sekundární legislativy EU. Kromě jiného ji národní parlamenty také používají pro komunikaci v souvislosti se systémem tzv. včasného varování, pomocí něhož mohou národní parlamenty upozorňovat evropské instituce na porušení principu subsidiarity. V této rovině bude evaluována vysvětlující schopnost dosavadních známých teoretických explanací parlamentní kontroly. Zjišťováno bude, jak a zda se proměnné, které se týkají individuální kontroly, přenášejí také na kontrolu kolektivní. Kromě toho bude testována také vypovídací hodnota proměnných, které vytvořil dosavadní výzkum kolektivní parlamentní kontroly. V této rovině tak studie usiluje o vysvětlení toho, co ovlivňuje uskutečněnou kolektivní parlamentní kontrolu. Studie se tedy zaměří na analýzu politické reality a její vysvětlení.

Předložená studie chápe kontrolu v co nejširším pojetí a propojuje ji s konceptem komunikace. Komunikace, která je v případě této studie chápána jako využívání příslušné databáze, je totiž nutnou podmínkou pro úspěšný výkon kolektivní kontroly – zjednodušeně řečeno, pokud národní parlamenty nespolupracují a nenahrávají do společné platformy své vstupy, spolupráce nemůže fungovat, protože partnerům schází nezbytné informace. Ochota a vůle parlamentů používat IPEX do značné míry také indikuje, jak svých kontrolních pravomocí využívají – je totiž iluzorní domnívat se, že pouze a jen vydáním odůvodněného stanoviska mohou parlamenty vykonávat svou kontrolní funkci. Jak je zmíněno v kapitole 1.2.3, parlamentní kontrolu je třeba pro komplexní analýzu chápat širěji než jen jako vydání negativního či kritického stanoviska.

Na tomto místě je korektní uvést, co vše studie záměrně opomíjí. V prvé řadě se práce podrobně nevěnuje individuální kontrole národních parlamentů, která byla zmíněna v předchozím odstavci

jako zdroj možných vysvětlujících proměnných. Agenda individuální kontroly je sice zmíněna v části reflektující stav výzkumu, protože individuální a kolektivní kontrolu zcela oddělit nelze, podrobně se jí ale text nezabývá. Důvodem je kromě jiného fakt, že téma individuální kontroly je v odborné literatuře extenzivně a aktuálně pokryto – příkladem je komplexní monografie Karlase (2011b), která analyzuje nastavení individuální kontroly ve všech členských státech EU, či řada kolektivních monografií a časopiseckých studií zaměřených na individuální případy či na srovnání skupiny zemí. Proto nejsou podrobně analyzovány všechny dostupné nástroje a možnosti, které Lisabonská smlouva dává parlamentům a komorám v individuální rovině – konkrétně se jedná například o zapojení do činnosti EU v oblasti prostoru spravedlnosti a práva, zapojení do politické kontroly Europolu a Eurojustu či možnost žalovat prostřednictvím národních vlád EU za porušení principu subsidiarity. Jedná se totiž o aktivity, pro které parlamenty a komory nepotřebují spolupracovat a nevystupují v nich jako kolektivní aktér. Studie se dále nezaměřuje na kontrolní roli Evropského parlamentu (EP), který představuje relevantního parlamentního aktéra uvnitř politického systému EU. Studie také nevěnuje větší pozornost problematice demokratického deficitu a legitimacy v EU, což jsou témata, která s výzkumem role a fungování národních parlamentů v EU úzce souvisí. Problematika demokratického deficitu je tak krátce zmíněna pouze v části, která se věnuje reflexi stavu poznání, a to v kontextu fenoménu tzv. deparlamentarizace.

1.2 Vymezení pojmů

Vzhledem k tomu, že se studií prolíná několik nejednoznačných a přitom často se opakujících pojmů, jeví se jako důležité hned v jejím začátku vysvětlit a vymežit, jak jsou klíčové koncepty, jež se textem prolínají – subsidiarita a proporcionalita, kontrola a kooperace – v textu chápány a používány. Touto nejednoznačností je myšlena například skutečnost, že termíny jako subsidiarita či proporcionalita mají v právníkové vědě odlišný význam než v politologii. Cílem podkapitoly 1.2 také není podat o daných konceptech

vyčerpávající výklad či celistvě shrnout akademickou reflexi jejich obsahu. Největší míra pozornosti je věnována konceptu subsidiarity, protože se jedná o pojem, který pro výkon kolektivní parlamentní kontroly sehrává nejdůležitější roli. Definovány jsou dále termíny porporcionalita a kontrola.

1.2.1 Subsidiarita

Termín subsidiarita^{4,5}, na jehož aplikaci je postavena kolektivní kontrola národních parlamentů a jejich komor, se v evropské integraci začal objevovat již v závěru 70. let 20. století – paradoxně jako argument pro rozšíření pravomocí EK, přičemž hlavními promotéry subsidiarity byli křesťansko-demokratičtí poslanci EP. Subsidiarita byla v této době chápána jako přesun části suverenity od členských států tehdejších Evropských společenství směrem k EK a případně k EP (Van Keersberg – Veerbek 1994: 217–218). V různém pojetí

⁴ Koncepce subsidiarity není objevem evropské integrace, jedná se o jeden z tradičních pojmů klasické politické filosofie. K jeho teoretickému uchopení přispěly už úvahy Tomáše Akvinského, Immanuela Kanta či Wilhelma von Humboldta. Pojem samotný nabývá zřetelných obrysů až v 19. století, především zásluhou protestantského teologa Abrahama Kuypera, který ve svém díle rozděluje společnost do několika hierarchicky uspořádaných vrstev či stupňů. V případě vzniku společenských konfliktů přísluší role arbitra státu. Kuyper ale jinak instituci státu od společnosti jako takové zásadně odděluje. Výraznou proměnu tohoto pohledu přináší křesťanská sociální nauka katolické církve, která Kuyperovo oddělení státu od společnosti překonává. Tato koncepce subsidiarity počítá se vzájemnými vazbami jednotlivce, společenství (společnosti) a státu. Jejím inspiračním zdrojem byly úvahy dvou jezuitských sociologů a teologů Gustava Gundlacha a Oswalda von Nell-Breuninga. V katolické sociální nauce vychází logika principu subsidiarity z přesvědčení, že stát plní veřejné úkoly až tehdy, pokud je není schopno zajistit určité společenství a je-li zároveň plnění takového úkolu společensky žádoucí. Daná společenská struktura tak plní veřejné úkoly v případě, není-li toho schopný jednotlivec sám. Svého vrcholu dosáhla tato koncepce v encyklice *Quadragesimo anno* z roku 1931, která reagovala na potřebu zajistit sociální smír v době, kdy se Evropou šířily radikální kolektivistické tendence (Druláková 2010: 17–33).

⁵ Je korektní zmínit, že koncept subsidiarity není nekriticky přijímaný a některé členské země EU (či jejich političtí představitelé) s jeho definováním a použitím měly velké problémy. Typickým příkladem je Velká Británie.

pak byla subsidiarita řešena také v řadě reformních zpráv a návrhů 70. a první poloviny 80. let 20. století – příkladem může být Tin-demansova zpráva z roku 1976 či Návrh Smlouvy o Evropské unii z roku 1984 (Druláková 2010: 40–46).

Přijetí Jednotného evropského aktu (JEA) a navazující aktivity zejména německých spolkových zemí a federativních členských států⁶ toto pojetí zvrátily a subsidiarita získala v kontextu evropské integrace opačný význam, a to ve smyslu principu, který má ochraňovat složky evropské integrace (ať už v podobě národních států či regionů) před mocí centra. V takovém uchopení se princip subsidiarity stal také součástí Smlouvy o EU (SEU), která jej jako první dokument závazně a plošně definuje⁷. SEU hovoří o principu subsidiarity jednak v textu preambule smlouvy a jednak v člancích 1 a 2. Zásada byla dále začleněna do textu Smlouvy o založení ES, přesněji řečeno do jejího článku 5 definicí, že „v oblastech, které nespadají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím“. Článek tedy obsahuje negativní vymezení subsidiarity, které samo o sobě nezakládá povinnost centra konat. Pozitivní vymezení subsidiarity ve smlouvě obsaženo nebylo.

Podrobnosti praktického použití principu subsidiarity posléze definoval Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality. Protokol byl přijat v roce 1997 Amsterodamskou smlouvou, a to v návaznosti na závěry zasedání Evropské rady v Birminghamu z října 1992 a Evropské rady v Edinburghu v prosinci téhož roku.

⁶ K velkým proponentům začlenění principu subsidiarity do primárního práva patřila také (vzhledem k předchozí poznámce paradoxně) Velká Británie. Její motivací ale byla myšlenka, že subsidiarita bude brzdit další prohlubování integračního procesu (Cygan 2013: 123–124).

⁷ Poprvé se subsidiarita objevila v JEA, a to v článku 130r(4), kde se ale vztahovala jen na oblast politiky ochrany životního prostředí a nebyla explicitně označována za subsidiaritu. Soud prvního stupně Evropských společenství ve svém rozsudku ze dne 21. února 1995 (T-29/92) rozhodl, že zásada subsidiarity před vstupem Smlouvy o EU v platnost nebyla obecnou právní zásadou, na jejímž základě by měla být posuzována legalita činnosti Společenství.

Mimo jiné z něj vyplývá, že všechny odpovědné orgány EU měly povinnost zajistit dodržování obou zásad a respektovat rovnováhu mezi jednotlivými institucemi tak, aby byla v nezbytné míře přijímána pouze nejjednodušší opatření. Každý návrh sekundární legislativy proto musel obsahovat kvalitativní nebo kvantitativní odůvodnění, dokládající slučitelnost s oběma zásadami. Podle Protokolu mělo být ponecháno co nejvíc prostoru pro rozhodování o zajištění cílů ES národní úrovni, tj. členskými státy. Zavedené národní mechanismy, organizace a fungování právních systémů členských států musely být respektovány. K posouzení, zda se jedná o oprávněný zásah Společenství, se měla podle Protokolu použít tři kritéria. Za prvé, posuzovaná záležitost musela vykazovat nadnárodní aspekty, jež nelze uspokojivě regulovat na úrovni členských států. Za druhé, výlučná činnost členských států nebo nečinnost ES by byla v rozporu s požadavky Smlouvy (například posílení hospodářské a sociální soudržnosti, potřeba napravit porušení pravidel hospodářské soutěže). A konečně za třetí, činnost ES vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přinášela zřetelné výhody oproti činnosti členských států.

Lisabonská smlouva zařadila ustanovení o zásadě subsidiarity do článku 5 odstavce 3 SEU a zrušila příslušné ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství. Díkce zrušeného ustanovení nicméně byla plně převzata. Zároveň byla jako novinka doplněna výslovná zmínka o regionálním a místním rozměru zásady subsidiarity. Lisabonská smlouva dále nahradila protokol z roku 1997 o používání zásad subsidiarity a proporcionality novým protokolem se stejným názvem, přičemž hlavní změna se týká úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole dodržování zásady subsidiarity.

V nynější praxi pracuje zásada subsidiarity s předpokladem, že jejím cílem je zajistit určitý stupeň nezávislosti orgánů, které jsou podřízené vyššímu orgánu, a to zejména pokud jde o místní orgány podřízené ústředním orgánům. Pravomoci jsou tedy rozděleny mezi různé úrovně orgánů, což je princip, na němž se zakládá institucionální struktura federálních států. Explicitní přítomnost principu subsidiarity v primárním právu EU tak pro některé teoretiky představuje argument, že EU lze označit z hlediska *polity* za federativní útvar.

V rámci EU je zásada subsidiarity kritériem pro výkon nevylučných pravomocí EU. Vylučuje zásah EU, pokud nějakou záležitost mohou účinně upravit členské státy na celostátní, regionální nebo místní úrovni, a opravňuje výkon pravomoci EU, pokud členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti. Článek 5 odstavce 3 SEU stanoví, že orgány EU mohou v souladu se zásadou subsidiarity jednat, jsou-li splněny tři podmínky. Za prvé, nesmí se jednat o oblast, která spadá pod výlučnou pravomoc EU. Za druhé, cílů zamýšlené činnosti nelze uspokojivě dosáhnout na úrovni členských států. A konečně za třetí, cílů zamýšlené činnosti lze z důvodu jejího rozsahu nebo účinků lépe dosáhnout na úrovni EU.

Dodržení zásady subsidiarity může být přezkoumáno také dodatečně (po přijetí legislativního aktu⁸), a to podáním žaloby k Soudnímu dvoru Evropské unie (SD), jak rovněž uvádí zmíněný protokol. Nicméně pokud jde o způsob uplatňování této zásady, disponují orgány EU širokou pravomocí. Ve svých některých rozsudcích⁹ SD rozhodl, že dodržení zásady subsidiarity je jedním z předpokladů, které musí být prokázány v odůvodnění aktů podle článku 296 Smlouvy o fungování EU (SFEU). Ke splnění tohoto požadavku stačí, aby dodržení zásady celkově vyplývalo z bodů odůvodnění a aby bylo bráno v potaz při přezkumu aktu. Žalobu může podat nebo předat členský stát v souladu se svým právním řádem a může tak případně učinit jménem svého vnitrostátního parlamentu nebo jeho komory. Výbor regionů má rovněž právo na podání žaloby, a to proti legislativním aktům, pro jejichž přijetí stanoví SFEU povinnost konzultovat s ním.

Z hlediska akademické reflexe nepředstavuje subsidiarita nekonfliktní a jednoznačné téma, zvláště pokud se jedná o její praktickou aplikaci. V této souvislosti lze s jistou dávkou zjednodušení

⁸ Princip subsidiarity je aplikován pouze na návrhy sekundární legislativy, a nikoliv například na delegované akty. Jak upozorňuje Craig (2010: 185), lze si představit situaci, že delegovaný akt může být v rozporu s principem subsidiarity. Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality nicméně neobsahuje mechanismus, který by takovou situaci vyřešil.

⁹ Konkrétně se jednalo o rozsudky ze dne 12. listopadu 1996 (C-84/94, Recueil, s. I-5755) a ze dne 13. května 1997 (C-233/94, Recueil, s. I-2405).

poukázat na rigidní a flexibilní chápání subsidiarity. První přístup ji vymezuje striktní dikcí primárního práva a v této souvislosti identifikuje možnost její materiální a procedurální kontroly (Fabbrini – Granat 2013). Analýza dodržení subsidiarity by se tak měla zaměřit jen na posouzení toho, zda národní státy nemohou výsledku dosáhnout místo EU a zda existují jiné způsoby k dosažení zamýšleného cíle než aktivita EU. Analýza procedurálního aspektu by se pak měla zaměřit na to, zda EK svůj návrh zdůvodnila ve vztahu k subsidiaritě. Druhý přístup připouští výklad subsidiarity pracující například s konceptem legality návrhu a celkově chápe subsidiaritu v politickém rozměru (například Cooper 2006, Goldoni 2014). Cygan (2013: 133–142) uvádí tři kritéria pro posuzování subsidiarity. Jednak jde o kritérium odpovědnosti, podle něhož by navrhovaná legislativa měla vycházet ze sdílených kompetencí. Za druhé jde o kritérium nezbytnosti, podle něž musí návrh prokázat, že zamýšleného cíle nelze dostatečně dosáhnout na úrovni národních států (a nikoliv tedy na úrovni EU). Za třetí se jedná o kritérium účinnosti, kdy má zamýšlená akce EU zřetelnou přídavnou hodnotu.

Různě je princip subsidiarity aplikován také národními parlamenty a jejich komorami. Zatímco obě komory britského parlamentu se opakovaně hlásí k jeho striktní a úzké definici primárním právem, například aktéři německého parlamentarismu chápou subsidiaritu tak, že definuje vztah mezi institucemi EU a členskými státy jako ústavní nástroj zajišťující demokracii v EU, případně že zajišťuje, aby kompetence spolkových zemí, jež jsou garantovány německým Základním zákonem, nebyly zcizeny EU (Cygan 2013: 130).

Předložená studie pracuje ve své části, kde vysvětluje, jak národní parlamenty a jejich komory vnímají svou roli při výkonu kontroly subsidiarity, jak s rigidním, tak s flexibilním konceptem subsidiarity. Jako rigidní vnímání je chápáno používání subsidiarity ve znění, které nepřekračuje primární právo a nepracuje s jinými argumenty. Naopak, použití extenzivní argumentace odkazuje k politické konceptualizaci principu subsidiarity, jdoucí za rámec primárního práva.

1.2.2 Proporcionalita

Druhý princip, který se zásadou subsidiarity úzce souvisí, představuje princip proporcionality¹⁰. Jeho podstatou je myšlenka, že činnost dané úrovně je legitimní pouze v případě, že její aktivita je úměrná zamýšlenému cíli. Jinak řečeno, použitá akce musí být přiměřena požadovanému účelu.

Princip proporcionality je součástí evropské integrace déle než princip subsidiarity, byť jeho působení bylo dlouhou dobu implicitní a odvozovalo se od činnosti SD a jeho rozsudků. Jako obecný princip evropského práva se proporcionalita poprvé objevila v roce 1970 v rozsudku SD *Internationale Handelsgesellschaft (C-11/70)*. Součástí primárního práva se proporcionalita stala přijetím Smlouvy o EU, konkrétně články 3 SES, její osud pak byl podobný jako v případě subsidiarity – revizní Amsterodamská smlouva výše zmíněným Protokolem o používání zásad proporcionality a subsidiarity upravila jeho používání. Lisabonská smlouva pak zakotvuje zásadu proporcionality v článku 5 SEU, kritéria pro její aplikaci vymezuje – opět stejně jako v případě subsidiarity – Protokol číslo 2 o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality.

Ačkoliv jsou principy subsidiarity a proporcionality mnohdy pojednávány jako jedno související téma¹¹, z praktického hlediska sehrávají kvalitativně odlišnou roli. První diference spočívá v šíři působení obou principů. Zatímco proporcionalita se vztahuje na všechny druhy kompetencí a platí také pro aktivity členských států, pro princip subsidiarity platí omezení. Za druhé, oba principy působí odlišně také z pohledu činnosti národních parlamentů a jejich komor – na porušení principu subsidiarity se národní parlamenty mohou odvolávat při vydávání odůvodněných stanovisek (a tudíž při výkonu kolektivní kontroly), případné porušení principu proporcionality jako argument sloužit nemá.

¹⁰ Princip proporcionality je obecnou právní zásadou, jejíž počátky lze nalézt již v antice. V moderním právu jej rozpracovala především německá a britská právní tradice (Engle 2012).

¹¹ O propojení a blízké logice obou principů pojednává například Cooper (2006).

Proporcionalita se pro předloženou studii jeví jako důležitý motiv z toho důvodu, že může představovat (a v realitě skutečně představuje), byť by neměla, zdroj argumentace pro národní parlamenty a její použití indikuje extenzivní a kreativní výklad kontroly subsidiarity. Za druhé, řada autorů a také konkrétních aktérů kontroly subsidiarity považuje za žádoucí, aby se proporcionalita explicitně stala důvodem pro kontrolu a aby nebyla od agendy subsidiarity oddělována (Blockmans et al 2014: 11, rozhovor s Janem Grincem ze dne 13. 3. 2015).

1.2.3 Kontrola

V nejobecnější rovině lze kontrolu definovat jako ověření souladu mezi deklarovaným a skutečným stavem. Kontrola přitom tradičně patří mezi hlavní úkoly zastupitelských sborů. Z hlediska parlamentní kontroly evropské integrace se standardně rozlišuje mezi její individuální a kolektivní kontrolou. Ačkoliv je předmětem této studie vývoj a výkon kolektivní podoby kontroly, nelze obě podoby kontroly zcela oddělit, a to již jen proto, že je vykonávají stejné instituce.

Individuální parlamentní kontrolu lze ve stručnosti definovat jako moc, kterou má ve vztahu k evropské integraci nad svou vládou národní parlament členské země či jeho individuální komora. Individuální kontrola se skládá ze své procedurálně založené a stranické roviny (Karlás 2011b: 31–32), kdy první složka odkazuje k samotnému parlamentu (či komorám) a jeho orgánům, zatímco druhá úroveň sestává z jednotlivých členů zastupitelského sboru a stranických klubů. Jako taková je upravována především předpisy jednotlivých členských států, její unijní regulace či vymezení strictu senso neexistuje – primární právo, jak ilustruje kapitola 3, národní parlamenty pouze nominálně zmiňuje jako aktéra evropské integrace, ale nijak neupravuje jejich postavení v této agendě na národní úrovni. Sekundární legislativa, jež by činnost parlamentů a komor v souvislosti s individuální kontrolou vymezovala, pak neexistuje vůbec.

Vzhledem k těžišti vymezení individuální kontroly v rámci národních předpisů není nijak překvapivým zjištěním, že při jejím