



KARETNÍ HRY A TRIKY NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ V EVROPSKÉ UNII

Ivo Šlosarčík

- Parlamenty států EU zároveň nevyužívají potenciálu unijního systému žlutých karet a překračují jeho hranice stanovené Lisabonskou smlouvou.
- Otevírá se proto prostor pro reformu směřující k odstranění rozporu mezi unijními smlouvami a politickou praxí národních parlamentů v EU.

Abstrakt:

Zavedení systému žluté, oranžové a červené karty, kterými mohou vnitrostátní parlamenty přímo vstoupit do rozhodovacího procesu na úrovni EU, jsou reakcí post-lisabonské Evropské unie na dřívější oslabení národních parlamentů členských států způsobené evropskou integrací. Národní parlamenty potenciál post-lisabonské žluté karty v praxi nevyužívají (kvůli potížím s koordinací aktivace decentralizované procedury) a zároveň překračují limity kartového mechanismu (kvůli záběru svých námitek). Reforma kartového mechanismu tak může v budoucnosti zahrnovat zlepšení meziparlamentních koordinačních procedur, rozšíření a zpřesnění záběru kontrolovaných unijních dokumentů a důvodů jejich přezkumu, či dokonce zavedení mechanismu „zelené karty“, který by národním parlamentům umožnila přimět Evropskou komisi k legislativní aktivitě.

Hledání role národních parlamentů v Evropské unii

Z perspektivy parlamentu členské země vypadá často evropská integrace jako hra exekutiv členských států s Evropskou komisí a Evropským parlamentem. Vlády členských států opravdu tradičně kontrolovaly klíčové rozhodovací i komunikační kanály spojené s Evropskou unií, od zastupování v Evropské radě a Radě EU, přes přípravu změn unijních smluv na mezivládních konferencích až po personální rozhodování o obsazení klíčových pozic v unijních institucích. V neposlední řadě to jsou také národní exekutivy, které řídí národní diplomatická zastoupení v Bruselu a jednání COREPERu coby nepřliš viditelného, ale o to vlivnějšího sboru velvyslanců unijních zemí při EU připravujícího podklady pro jednání premiérů a ministrů v Evropské radě a Radě EU.

Dominance exekutiv v unijní politice nemohla zůstat bez odezvy v politice vnitrostátní, kde se projevila zejména posílením výkonné moci



na úkor parlamentu. Ministři a jejich aparát obvykle neodolali pokušení nevyužít posílení své unijní expertízy a kontaktů k oslabení kontrolní role a rozhodovací autonomie národních parlamentů. Asi nejviditelněji se posun ve vztazích mezi exekutivou a parlamentem projevil de facto omezením parlamentní autonomie při přijímání zákonů, protože minimálně část domácích legislativních aktivit začala být v důsledku evropské integrace pouhým následkem legislativních aktivit na unijní úrovni.

Parlamentské zareagovaly dvěma způsoby. Prvním byly faktické rebelie vůči evropské integraci projevené časovými prodlevami při provádění unijních norem do domácí legislativy nebo „vylepšování“ unijních pravidel v rozporu s limity unijního práva. Větší ledabylost národních parlamentů vůči unijním pravidlům ostatně podporovala i skutečnost, že politická kritika nebo dokonce soudní spor způsobený porušením unijních závazků směřovaly nikoliv vůči národním parlamentům, ale vůči exekutivě příslušného státu.

Druhou formou parlamentní reakce byla snaha vytvořit nové mechanismy, které by dominanci exekutivy nad parlamentem v evropské agendě oslabily a obnovily tradiční respekt k vůli zákonodárců. V některých státech si proto parlamentské vyhradily právo spolurozhodovat o mandátech ministrů pro jednání v Radě EU nebo se vyjadřovat k personálním rozhodnutím spojeným s evropskou integrací.¹ Všechny národní parlamentské také vytvořily nějakou formu parlamentního výboru pro evropské záležitosti s cílem alespoň částečně kompenzovat informační převahu exekutivy. Výsledkem těchto změn byl značně heterogenní systém různě europeizovaných národních parlamentů, jejichž vliv na evropskou integraci závisel primárně na domácím politickém vývoji.

Oslabení národních parlamentů mělo důsledky také na úrovni Evropské unie, která se jej pokusila kompenzovat nejdříve posílením role Evropského

parlamentu. Každá reforma smluvního rámce evropské integrace přidávala Evropskému parlamentu nové pravomoci a parlament samotný prokázal vysokou míru politické asertivity při jejich uplatňování. Nicméně kvůli nízké volební účasti i omezené pozornosti národních politických elit zůstaly volby do Evropského parlamentu volbami druhého řádu. Evropský parlament proto nebyl schopen nahradit výpadek legitimacy evropské integrace, který způsobilo nedostatečné zapojení národních parlamentů. Otázka role parlamentů členských států se proto následně na úrovni EU začala řešit přímo.

První kroky k přímému zapojení národních parlamentů do rozhodovacích procesů v EU učinila již Maastrichtská a Amsterodamská smlouva. K nejdůležitější reformě ale došlo až v první dekádě tohoto století. Zástupci národních parlamentů byli přizváni na Konvent o budoucnosti EU, kde se poprvé mohli přímo podílet na vyjednávání nového smluvního rámce EU. Smlouva o Ústavě pro Evropu (která nakonec nevstoupila v platnost) a z ní vycházející Lisabonská smlouva následně národním parlamentům poskytly několik nových nástrojů, jak agendu EU ovlivnit. Byla posílena povinnost Evropské komise a ostatních unijních institucí informovat národní parlamentské. Od Lisabonské smlouvy se tak začaly návrhy nových unijních pravidel zasílat národním parlamentům přímo, a ne skrze domácí exekutivy, jak tomu bylo v před-lisabonském režimu. Navíc získaly národní parlamentské právo napadnout před Soudním dvorem EU pro porušení principu subsidiarity platnost již přijatých unijních právních norem, byť pouze skrze žalobu podanou členským státem jako celkem.² Podle Lisabonské smlouvy měly být také národní parlamentské zapojeny do kontrolních mechanismů Europolu, Eurojustu a unijních politik v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.³ Především ale Lisabonská smlouva ustavila „systém včasného varování“, označovaný také jako systém žluté

¹ Průkopníkem tohoto trendu byl dánský parlament, jehož výbor pro evropské záležitosti začal již od 70. let kontrolovat vyjednávací pozice dánské vlády předtím než je příslušní ministři prezentovali na jednáních Rady.

² Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojený k Lisabonské smlouvě, čl. 8.
³ Lisabonská smlouva nestanovila přesná pravidla pro zapojení národních parlamentů; pouze ve čl. 70 SFEU (obecná kontrola unijních aktivit v oblasti vnitřní bezpečnosti), čl. 85 odst. 1 SFEU (Eurojust) a čl. 88 odst. 2 SFEU (Europol) poskytla právní základ pro přijetí prováděcích předpisů.



a oranžové karty, kterým mohou národní parlamenty vyjádřit svůj nesouhlas s novými unijními iniciativami již v průběhu unijního legislativního procesu. Při zjednodušených změnách primárního práva pak Lisabonská smlouva zavedla i omezený systém červené karty.⁴

Současný karetní systém

Podle Lisabonské smlouvy mají národní parlamenty nárok obdržet přímo od Evropské komise, Evropského parlamentu nebo Rady EU (v závislosti na druhu dokumentu) návrhy legislativních aktů, které mají být na úrovni EU projednávány.⁵ Nepostačuje přitom pouhá informace o obsahu navrhovaného legislativního aktu. K návrhu by měla být přiložena analýza umožňující národním parlamentům posoudit, zda je unijní iniciativa slučitelná s principy proporcionality a subsidiarity.

Následně má každý národní parlament, resp. každá jeho komora, osm týdnů na posouzení, zda zasláné návrhy respektují unijní princip subsidiarity. Pokud parlamentní komora dospěje k názoru, že nikoliv, může poslat unijním institucím odůvodněné stanovisko deklarující svůj nesouhlas s navrhovaným legislativním aktem. Paradoxně ale tuto možnost parlamenty nemají, pokud shledají, že unijní návrh koliduje „pouze“ s principem proporcionality.

Unijní instituce by pak měly přihlížet ke všem odůvodněným stanoviskům národních parlamentů. Pokud ale vůči legislativnímu návrhu odůvodněné protestní stanovisko zašle více než jedna třetina národních parlamentů resp. parlamentních komor⁶, spouští se navíc mechanismus tzv. „žluté kar-

ty.“ Ten vyžaduje, aby byl legislativní návrh unijními institucemi znovu posouzen a následně bylo explicitně rozhodnuto, zda bude návrh zachován, pozměněn nebo vzat zpět. Zvláštní režim mají kvůli tradičně vyšší politické citlivosti návrhy legislativních aktů v oblasti trestního práva, kde k aktivaci žluté karty stačí protest jedné čtvrtiny všech národních parlamentů či jejich komor.

Národní parlamenty tedy ani po Lisabonské smlouvě nezískaly obecnou pravomoc zablokovat přijetí unijní legislativy, i když se o této možnosti debatovalo, např. pro případy, kdyby legislativnímu návrhu oponovaly 2/3 národních parlamentů. V Evropské unii tedy nevznikl obecným mechanismus „červené karty.“ Nizozemsko nicméně na mezivládní konferenci v roce 2007 navrhlo a prosadilo alespoň mechanismus tzv. „oranžové karty“, který se aktivuje, když vůči návrhu legislativního aktu zaslala odmítavé stanovisko alespoň polovina národních parlamentů nebo parlamentních komor. Když se i v takovém případě rozhodne Evropská komise pro pokračování legislativního procesu a jde o normu přijímanou společně Evropským parlamentem a Radou EU, musí každá z těchto institucí návrh znovu posoudit z hlediska respektování principu subsidiarity a každá z nich může legislativní proces zastavit.

I když byla myšlenka obecné „červené karty“ v Lisabonské smlouvě odmítnuta, přesto ve výjimečných případech národní parlamenty přece jen disponují pravomocí přímo zablokovat rozhodnutí unijních institucí. Tato speciální „červená karta“ se může uplatnit v případě aktivace tzv. unijní přemostovací klauzule neboli pasarely, umožňující přejít od jednomyslného rozhodování v Radě EU k rozhodování kvalifikovanou většinou. Aktivaci pasarely musí jednomyslně odsouhlasit Evropská rada, ale jak v případě obecné pasarely⁷ tak speci-

4 Genezi zapojování národních parlamentů do evropské integrace obsahuje Jean-Claude Piris. *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis.* Cambridge University Press 2010, s. 122-127.

5 Za návrh legislativního aktu je považována relativně široká kategorie dokumentů zahrnující „návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu.“ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojený k Lisabonské smlouvě, čl. 3.

6 Pokud ve členském státě existuje dvoukomorový parlament, každá z jeho komor může zformulovat a zaslat

své vlastní odůvodněné stanovisko, které se počítá pro účely „žluté karty“ jako jeden hlas. Pokud ve členském státě působí jednokomorový parlament, má jeho odůvodněné stanovisko váhu dvou hlasů. V roce 2015 existují v Evropské unii jednokomorové parlamenty v Bulharsku, Dánsku, Estonsku, Finsku, Chorvatsku, Kypru, Litvě, Lotyšsku, Lucembursku, Maďarsku, Maltě, Portugalsku, Řecku, Slovensku a Švédsku.

7 SEU, čl. 48 odst. 7.



ální pasarely pro rozhodování o rodinném právu s mezinárodním prvkem⁸ má každý jednotlivý národní parlament možnost ve lhůtě šesti měsíců aktivaci pasarely zablokovat.

Lisabonská smlouva ustavením systému žluté, oranžové a červené karty vybavila národní parlamenty nástroji umožňujícími jim přímo vstoupit do rozhodovacích procesů unijních institucí. Reforma unijního práva ale nemohla odpovědět na otázku, jak se národní parlamenty i unijní instituce postaví k praktické aplikaci nového kartového systému, tedy jak bude systém „včasného varování“ ze strany národních parlamentů brán vážně.

Praxe žluté karty v současné EU

Osmítýdenní lhůta pro podání odůvodněného stanoviska se v praxi ukázala jako významný faktor omezující vliv kartového mechanismu. Z perspektivy národních parlamentních procedur se dva měsíce ukázaly jako příliš krátká doba, aby se do ní vměstnala identifikace problémových otázek, debata uvnitř příslušných parlamentních výborů i formální rozhodnutí o zaslání odůvodněného stanoviska. V dané lhůtě se do poloviny roku 2015 podařilo dosáhnout kritické masy odůvodněných stanovisek jen ve dvou případech. V roce 2012 byla žlutá karta aktivována vůči návrhu nařízení částečně harmonizujícího národní pravidla o právu na stávkou (označované také jako nařízení Monti II) a v roce 2013 vůči návrhu nařízení ustavujícího evropského veřejného žalobce a jeho úřad. Zejména v prvním případě se přitom podařilo dosáhnout požadované třetiny stanovisek národních parlamentů doslova jen hodiny před uplynutím osmítýdenní lhůty.⁹

Druhým problémovým prvkem mechanismu včasného varování se stal obsah argumentace ze strany národních parlamentů. Formálně mohou

národní parlamenty opřít své odmítavé odůvodněné stanovisko pouze o nerespektování principu subsidiarity v návrhu legislativního aktu. V praxi ale parlamentní stanoviska zohledňují širší politickou agendu zákonodárců a neomezují se na problémy se subsidiaritou, ale kritizují i jiné údajné defekty zkoumaného právního aktu, jako je porušení principu proporcionality, nerespektování lidskoprávních standardů nebo riziko kolize se zásadami státní suverenity.¹⁰ Například český Senát ve svém odůvodněném stanovisku k záměru ustavit unijního veřejného žalobce namítal, že návrh Evropské komise může ohrozit procesní práva stíhaných osob.¹¹

Další nejasností post-lisabonského karetního systému byla míra citlivost unijních institucí vůči kritice ze strany národních parlamentů. Protože procesní pravidla v Lisabonské smlouvě umožňovala zareagovat na žlutou kartu několika způsoby – stažením návrhu, jeho modifikací nebo pokračováním vyjednávání o původním legislativním návrhu v podstatě beze změn – nebylo jasné, která z procesních cest bude využívána nejčastěji. Na tuto otázku ale post-lisabonská praxe dosud odpověď neposkytla. Zatímco na „žlutou kartu“ vůči návrhu nařízení o právu na stávkou zareagovala Evropská komise zpětvzetím svého legislativního návrhu, po „žluté kartě“ reagující na návrh ustavit evropského veřejného žalobce Evropská komise prohlásila, že bude v iniciativě pokračovat v nezměněné podobě.¹²

8 SFEU, čl. 81 odst. 3.

9 Postup shromažďování potřebných stanovisek vůči nařízení Monti II podává Ian Cooper. The story of the first 'yellow card' shows that national parliaments can act together to influence EU policy. K dispozici na <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/04/23/the-story-of-the-first-yellow-card-shows-that-national-parliaments-can-act-together-to-influence-eu-policy/> (navštíveno 23. 6. 2015).

10 Kritický přehled argumentace parlamentů nad rámcem otázek subsidiarity při přezkumu unijního nařízení o právu na stávkou podává Federico Fabbrini, Katarzyna Granat, "Yellow card, but no foul": The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike' (2013) 50 *Common Market Law Review*, Issue 1, pp. 115-143.

11 National Parliaments Issue Yellow Card Against the European Public Prosecutor's Office. <http://europeanlawblog.eu/?p=2025> (navštíveno 23. 6. 2015).

12 Reakce EK z listopadu 2013 obsahovala následující formulaci: "...the Commission concludes that its proposal complies with the principle of subsidiarity enshrined in Article 5(3) TEU and that a withdrawal or an amendment of that proposal is not required. The Commission therefore maintains it. During the legislative process the Commission will, however, take due account of the reasoned opinions of



Možná reforma kartového systému

Systém včasného varování ze strany národních parlamentů není v současnosti usazen a mezi formálními pravidly obsaženými v unijním právu a jejich praktickou aplikací existuje mezera. Otevírá se zde proto prostor pro reformu, která by zvýšila předvídatelnost i efektivitu využívání zejména žlutých karet národními parlamenty. O nejvhodnějších formátu zapojení národních parlamentů debatuje také v souvislosti s budoucností britského členství v Evropské unii, protože efektivnější kontrola evropské integrace ze strany britského parlamentu se stala jednou z podmínek pro setrvání Spojeného království v Evropské unii. Úloha národních parlamentů v EU se ale stala také jedním z témat českého Národního konventu o EU.

Prvou z možných reforem je úprava současných kartových pravidel tak, aby mohly národní parlamenty častěji dosáhnout požadované kritické masy odůvodněných stanovisek, nutných k aktivaci „žluté karty.“ Praxe pět let po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ukázala, že osm týdnů poskytnutých národním parlamentům k zaslání odůvodněného stanoviska je prostě ve většině případů příliš krátká doba.

Řešením by mohlo být jak prodloužení lhůty, např. na tři měsíce, ale také zlepšení komunikace mezi jednotlivými národními parlamenty (např. dánský Folketing v kauze nařízení o právu na stávkou z vlastní iniciativy přeložil své vlastní odůvodněné stanovisko do angličtiny a rozeslal jej do všech unijních států) a posílení analytického aparátu jednotlivých národních parlamentů.

Druhý prvek reformy kartového systému by se mohl týkat záběru vlastního kontrolního mechanismu. V současnosti se systém žluté a oranžové karty aplikuje pouze vůči návrhům unijních legislativních aktů, byť chápaných velice široce. Zejména během krize eurozóny ale aktivity

the national Parliaments'. Communication From the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2. Brussels, 27.11.2013 COM(2013) 851.

Evropské unie expandovaly do oblasti koordinace hospodářských politik unijních států. Zde však unijní instituce využívají nástrojů nespádajících pod systém předběžného varování ze strany národních parlamentů, jako jsou individualizovaná doporučení pro hospodářskou politiku země EU, vydávaná v rámci evropského semestru. Obsah těchto doporučení má přitom silný potenciál pro kolizi s principem subsidiarity i s autonomií členských států přijímat klíčová socio-ekonomická rozhodnutí. Proto, i když si národní parlamenty již nyní často stěžují na množství unijních dokumentů zasílaných unijními institucemi, význam těchto nových forem unijního vlivu by mohl odůvodnit i rozšíření parlamentní kontroly o nové formy unijních dokumentů v oblasti ekonomického vládnutí v EU.

Vzhledem k tomu, že se stejně národní parlamenty ve svých stanoviscích neomezují na argumentaci principem subsidiarity, reforma by se rovněž mohla pokusit odstranit rozpor mezi textem smluv a praxí kartového systému. K tomu by mohlo dojít např. tím, že se katalog důvodů pro aktivaci varovné procedury rozšíří např. o porušení principu proporcionality nebo o kolizi s lidskoprávními standardy členských států.

Společným rysem všech tří v současnosti platných „parlamentních karet“ je blokační charakter intervence národních parlamentů, jejímž cílem je zkomplikovat či zastavit rozhodovací proces na unijní úrovni. Objevují se ale i návrhy na reformu kartového systému, který by jej rozšířil o „pozitivní“ dimenzi, kde by intervence národních parlamentů naopak vedla k nové legislativní aktivitě na unijní úrovni. Tento nový mechanismus „zelené karty“ by měl od unijních institucí, typicky od Evropské komise, požadovat zahájení legislativního procesu směřujícího k přijetí nové unijní právní normy, pokud by o to požádala dostatečná, např. třetinová, skupina národních parlamentů. Iniciovat proceduru by přitom měla mít každá jednotlivá parlamentní komora; lhůta pro dosažení dostatečného počtu parlamentních hlasů by mohla být nastavena např. na šest měsíců. Mechanismus zelené karty by se tak mohl podobat již existující



unijní občanské iniciativě¹³ nebo právu Evropského parlamentu požádat Evropskou komisi, aby „předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má (Evropský parlament) za to, že je k provedení (zřizovacích) smluv potřeba aktu Unie.“¹⁴

Většina zmíněných prvků reformy systému včasného varování ze strany národních parlamentů by si však vyžádala reformu primárního práva EU; a tedy i jednomyslné rozhodnutí všech členských států následované ratifikací ve všech členských státech. Menšinu z nich, jako lepší koordinaci mezi národními parlamenty nebo větší citlivost Evropské komise na námitky národních parlamentů, lze nicméně provést i bez nutnosti formálních změn zřizovacích smluv. Ve světle problémů, se kterými se v současnosti Evropská unie potýká, se sice na první pohled může zdát debata o nuancích parlamentních procedur jako zbytečný luxus, může ale přispět ke snížení demokratického deficitu EU i deficitu při provádění unijních pravidel tím, že uvnitř členských států otupí (inherentní) euroskepticismus národních parlamentů a na národní úrovni pomůže unijním institucím včas identifikovat ty iniciativy, které nejsou považovány parlamenty členských zemí za přínosné.

Ivo Šlosarčík je profesorem evropských integračních studií na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a výzkumným pracovníkem Institutu pro evropskou politiku Europeum. Příprava tohoto policy briefu byla podpořena z Programu celoživotního učení Evropské unie.

Ivo Šlosarčík is professor of European integration studies at Charles University in Prague and senior research fellow at Institute for European Policy Europeum. Preparation of this policy brief was supported by the Lifelong Learning Programme of the European Union.



European Commission with the support of the European Union:

Support for organisations active at European level in the field of active European Citizenship

¹³ SEU, čl. 11, ve spojení se SFEU, čl. 24.

¹⁴ SFEU, čl. 225.