

**MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ**

Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií

**Národní parlamenty a evropská integrace:
kolektivní aktér politického systému EU?**

Autor práce: PhDr. Petr Kaniok, Ph.D.

Úvod	3
1 Cíle a postup textu.....	6
1.1 Cíle studie	6
1.2 Vymezení pojmů.....	7
1.2.1 Subsidiarita	8
1.2.2 Proporcionalita	11
1.2.3 Kontrola	12
1.3 Teoretické zakotvení	13
1.3.1 Institucionalismus racionální volby	15
1.3.2 Historický institucionalismus	17
1.3.3 Sociologický institucionalismus	19
1.3.4 Diskurzivní institucionalismus	21
2 Reflexe výzkumu.....	23
2.1 Hypotézy.....	28
2.2 Použité metody a zkoumaná data	31
3 Meziparlamentní spolupráce a kolektivní kontrola: formální nastavení a vývoj do přijetí Lisabonské smlouvy	34
3.1 Období do přijetí Smlouvy o EU	35
3.2 Období do přijetí Amsterodamské smlouvy.....	37
3.3 Období do přijetí Smlouvy z Nice	38
3.4 Období do vzniku Smlouvy o ústavě pro Evropu.....	39
3.5 Období do vzniku Lisabonské smlouvy.....	41
3.6 Lisabonská smlouva a nové mechanismy kolektivní kontroly evropské integrace národními parlamenty	49
3.7 Post-lisabonská etapa.....	51
3.8 Shrnutí vývoje kolektivní spolupráce.....	57
4 Nastavení mechanismů kontroly a komunikace v členských státech EU	61
4.1 Deliberace kolektivní kontroly v členských státech EU	61
4.2 Individuální případové studie	68
4.2.1 Velká Británie	69
4.2.2 SRN	72
4.2.3 Francie	76
4.2.4 Česká republika	77
4.2.5 Švédsko.....	80
4.2.6 Shrnutí individuálních případů	82

5 Praxe kolektivní kontroly evropské integrace národními parlamenty	85
5.1 Individuální případy	85
5.1.1 Nařízení Rady o právu na kolektivní akce (Monti II).....	85
5.1.2 Nařízení EPPO	88
5.2 Odůvodněná stanoviska 2010–2014	90
5.2.1 Rok 2010	93
5.2.2 Rok 2011	96
5.2.3 Rok 2012	99
5.2.4 Rok 2013	103
5.2.5 Rok 2014	105
5.2.6 Shrnutí analýzy obsahu odůvodněných stanovisek.....	106
5.3 Analýza kolektivní kooperace národních parlamentů.....	108
5.3.1 Dataset a proměnné	108
5.3.2 Pravděpodobnost využití databáze IPEX	120
5.3.3 Shrnutí analýz pravděpodobnosti využití kolektivní kontroly	127
5.3.4 Míra využívání kolektivní spolupráce	129
5.3.5 Shrnutí analýzy míry využití kolektivní kontroly.....	137
Závěr	139
Vyhodnocení hypotéz a shrnutí výzkumné otázky	139
Vyhodnocení kolektivní parlamentní kontroly v letech 2010–2014: příliš mnoho karet, příliš mnoho barev?.....	146
Použité zdroje a literatura	149
Shrnutí	183
Summary	186
Přílohy.....	189
Příloha A: Zkratky zemí.....	189
Příloha B: Euroskeptické strany v zemích EU	190

Úvod

Evropská integrace se více než polovinu své 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, 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 první 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 dvojnásobné 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 obhajuje 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, platná 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 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 expertizu, 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, tedy nedávají k dispozici dostatečné množství dat, která by posloužila jako základ robustní analýze. Na druhou stranu, v roce 2014 již 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

¹ Oba žánry se nemusí zákonitě vylučovat.

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.

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 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 nereflekoval – 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 jejím 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 nespolutpracují 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 šířeji 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 právní 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 proporcionalita a kontrola.

1.2.1 Subsidiarita

Termín subsidiarita⁴⁵, 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 pak byla subsidiarita řešena také v řadě reformních zpráv a návrhů 70. a první poloviny 80. let 20. století – příkladem může být Tindemansova 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

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.

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

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 nespádají 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. 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. Dílce 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

Smlouvy o EU v platnost nebyla obecnou právní zásadou, na jejímž základě by měla být posuzována legalita činnosti Společenství.

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 nevýlučných pravomocí EU. Vylučuje zásah EU, pokud nějakou záležitost mohou účinně upravit členské státy na celostátní, regionální nebo místní úrovni, a opravňuje výkon pravomocí 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 první, 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 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

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).

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 přidanou 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.

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).

Ačkoliv jsou principy subsidiarity a proporcionality mnohdy pojednávány jako jedno související téma¹¹, z praktického hlediska sehraávají kvalitativně odlišnou roli. První diference spočívá v širší 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.

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 (Karlas 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 sensu 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.

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

Vzhledem k těžišti vymezení individuální kontroly v rámci národních předpisů není nijak překvapivým zjištěním, že při jejím definování a výkonu existují mezi parlamenty a komorami značné rozdíly. Vzájemné diference přitom vznikají především z odlišného nastavení politických systémů členských zemí EU¹², opomenout ale nelze ani socio-kulturní faktory a tradice. První rozdíly spočívají v míře pozornosti, které parlamenty věnují dvojici hlavních funkcí individuální kontroly, jimiž jsou posuzování legislativních návrhů a dokumentů EU a dohled nad postoji, které chce vláda dané země prosazovat v Radě EU. V této rovině existují parlamenty a komory upřednostňující buď jednu z obou funkcí, či jejich vyváženou kombinaci. Další diference pak vycházejí z institucionálního a strukturálního nastavení kontroly, kterou může vykonávat buď specializovaný výbor, sektorové výbory či kombinace obou složek. Do mechanismu individuální kontroly může být zapojeno také plénum. Odlišnosti v neposlední řadě spočívají také v síle kontroly či ve způsobu jejího faktického výkonu (Karlas 2011b: 37–38).

Kolektivní kontrola národních parlamentů je oproti individuální kontrole namířena na úroveň EU, konkrétně na její legislativní aktivity. Její podoba je nicméně hybridní, protože ač souvisí s činností EU, její realizace je upravena kombinací národních předpisů a vymezením primárním právem EU. Úroveň EU v této souvislosti upravuje celkový mechanismus synergie parlamentů a komor a způsob, jak tato synergie dopadá na legislativní činnost EU. Konkrétní prvky této synergie, tj. činnost jednotlivých komor a parlamentů při její realizaci, jsou nicméně ponechány na vymezení národní úrovně a ve své podstatě se neliší od nastavení individuální legislativní kontroly v jednotlivých zemích. Oproti výsostně individuální kontrole se kolektivní kontrola omezuje na rovinu ex ante, má přesně vymezené parametry působnosti a týká se – ve své závazné podobě – pouze legislativních návrhů EU. Parlamenty členských států tedy nespolupracují například při kontrole či instruktáži svých vlád při jednání Rady EU.

V souladu s předchozím odstavcem chápe tato studie kolektivní kontrolu parlamentů a komor členských států EU jako aktivitu, kterou národní parlamenty a jejich komory vyvíjejí při uplatňování pravomocí, jež jim byly poskytnuty Lisabonskou smlouvou.

1.3 Teoretické zakotvení

Předložená studie vychází z vnímání národních parlamentů a jejich komor jako institucionálního aktéra evropské integrace. Z neoinstitucionálních teorií jsou odvozeny také hypotézy, které jsou v pozdějších částech práce testovány. V této části tak budou krátce představy čtyři varianty

¹² Sartori (2011) uvádí tři typy parlamentních režimů, jež se kromě jiného liší právě kontrolní rolí parlamentu vůči vládě. Je zjevné, že obecné nastavení vztahu vláda – parlament se přenáší také do kontroly vlády v agendě EU.

neoinstitucionalismu – historický institucionalismus, institucionalismus racionální volby, sociologický institucionalismus a diskurzivní institucionalismus. Pozornost bude věnována především klíčovým konceptům těchto přístupů, jimiž jsou koncept závislosti na předchozím vývoji (*path-dependency*) pro historický institucionalismus, koncept pána a správce (*principal-agent*) pro institucionalismus racionální volby, koncept logiky vhodnosti (*logic of appropriateness*) pro sociologický institucionalismus a koncept komunikace a diskurzu pro diskurzivní institucionalismus.

Hlavní rozdíly, které lze jednotlivými přístupy nového institucionalismu nalézt (a které z nich vytváří de facto svébytné teorie), spočívají v odlišné konceptualizaci termínu instituce, různém chápání vztahu mezi státem a institucí, jinak vnímaném významu roviny struktura–aktér a v chápání procesu změny (Kratochvíl 2008: 134–136, Schmidt 2010: 4). Odlišným pohledem na tyto prvky jsou různé přístupy nového institucionalismu schopny vysvětlit různé aspekty chování institucí, a byť jsou teoretici jednotlivých směrů často v ostrém rozporu, dílčí přístupy lze vnímat spíše jako komplementární než jako konkurenční východiska pro porozumění institucím a jejich dynamice. Platný je tento postřeh zvláště pro podobnosti a řadu sdílených pohledů mezi historickým a sociologickým (případně diskurzivním) institucionalismem (Aspinwall, Schneider 2000). Z tohoto pohledu jsou užitečné a nosné také pro tuto studii – národní parlamenty a jejich komory reagují na evropskou integraci různými nástroji a různými motivacemi, které lze na různá teoretická očekávání navázat a jež se spíše doplňují, než navzájem vylučují.

V souvislosti s teoretickým vymezením studie je korektní uvést, že zakotvení do neoinstitucionalismu nemusí představovat jedinou užitečnou cestu. Jako nosná a inspirativní by se nabízela například funkcionální analýza, která by se zaměřila na analýzu toho, jak kolektivní spolupráce národních parlamentů na evropské úrovni ustavuje a plní klasické parlamentní funkce legislativce, reprezentanta a deliberačního fóra (Winzen 2010, Cooper 2012). Dalším alternativním přístupem by mohlo být zakotvení studie ve vnímání národních parlamentů jako specifické složky governance v EU a s ním souvisejících konceptů analyzujících governance. Velmi častým teoretickým přístupem, v němž jsou národní parlamenty jako aktéři evropské integrace, je pak koncept evropeizace. Vzhledem k faktu, že předmětem zájmu studie jsou národní parlamenty jako kolektivní instituce, jeví se nicméně volba neoinstitucionálních teorií jako nejvhodnější řešení. Soubor neoinstitucionálních teorií totiž nabízí řadu komplementárních (a konkurenčních) vysvětlení, jež v sobě kupříkladu prvky konceptu evropeizace či sociálního konstruktivismu obsahují. Z pohledu zkoumání institucí pak neoinstitucionální teorie nabízejí nejkomplexnější soubor očekávání, jež lze v souvislosti s tak pestrým souborem institucí, jako představují národní parlamenty a komory 28 členských zemí EU, testovat.

1.3.1 Institucionalismus racionální volby

Výchozím předpokladem institucionalismu racionální volby je teze, že aktéři jednají racionálně, mají pevné preference a jejich strategickým cílem je zájmy maximalizovat. Instituce tak představují pouze struktury, prostřednictvím kterých aktéři minimalizují problémy spojené s kolektivním vyjednáváním, a aktéři tak mohou snadněji prosadit své cíle. Instituce jsou racionálně uvažujícím aktérům prospěšné především ze dvou důvodů. Jednak snižují náklady potřebné pro vyjednávání a zadruhé podporují předvídatelné chování ostatních aktérů (Schmidt 2010: 5–6; Kratochvíl 2008: 137). Instituce tak jsou v chápání racionalistického přístupu nejbližší jejich konvenčnímu pojetí, které je nahlíží jako hmotná a konkrétní tělesa.

Klíčovým prvkem institucionalismu racionální volby je koncept pán versus správce. Definovat jej lze jako „zvláštní druh sociálního vztahu, kterým je delegace, v rámci které jsou zapojeni dva aktéři, vyměňující si zdroje“ (Braun, Guston 2003: 303). Pánem je v tomto vztahu aktér, který vlastní zdroje, ale není schopen je sám použít tak, aby dosáhl požadovaného výsledku – proto potřebuje správce (agenta). Správce je tedy subjekt, na něhož pán převádí své zdroje, a ten následně zajišťuje jejich rozšíření (Braun, Guston 2003: 303). Státy tedy delegují pravomoci na jimi vytvořené instituce, přičemž cílem je maximalizovat užitek. Převodem pravomocí na danou instituci lze omezit spory spojené s kolektivním jednáním států (Braun, Guston 2003: 303; Kratochvíl 2008: 137). Na druhé straně ale delegování pravomocí na správce může vést ke stavu nejistoty. Pán není schopen s jistotou říct, zda bude jím vybraný správce vykonávat přesně to, co mu bylo svěřeno. Jinými slovy, všichni zúčastnění aktéři uvažují racionálně a snaží se maximalizovat svůj vlastní užitek z daného vztahu (pán–správce). Braun a Guston (2003: 303) hovoří o oportunismu, který zahrnuje lhaní, podvádění a okrádání ze strany správce. Delegace pravomocí proto logicky může vést k dilematu výhodnosti. Na jedné straně může pán – vedený obavou, že správce nebude pracovat pouze na maximalizaci užitku pána – omezit delegované pravomoci takovým způsobem, aby problému dostatečné kontroly předešel. Tím ale riskuje nízkou mírou flexibility a menší akceschopností správce, který v případě omezení kompetencí nemusí být schopen splnit svůj úkol. Opakem je druhý scénář, kdy je správci ponechán široký manévrovací prostor, ten se však díky tomu postupně vyhne kontrole pána (Kratochvíl 2008: 137–138).

Navzdory zmíněnému dilematu je vztah principal–agent oboustranně výhodný. Pán z něj profituje tím, že je vykonána práce, kterou obstaral správce, a správce za svou práci získá odměnu. Právě proto, že ve vztahu mezi pánem a správcem figurují prvky sobeckého racionálního chování, ale také vzájemné spolupráce, bývá model označován jako hra se smíšeným motivem (mixed-motive game) (Braun, Guston 2003: 304). Přes rizika, která koncept pán–správce skýtá, jsou teoretikové institucionalismu racionální volby přesvědčeni o tom, že jsou to především pánové, kteří v konečném

důsledku pouze využívají své správce pro maximalizaci vlastního prospěchu (Kratochvíl 2008: 139). Model pán–správce tak dokáže (díky výše zmíněnému dilematu) vysvětlit, jak je možné, že pánové delegují pravomoci na své správce, byť existuje riziko jejich budoucí nezávislosti (Kratochvíl 2008: 138).

V souvislosti s modelem pán–správce je zajímavá úvaha nad motivy vedoucí pány k delegaci kompetencí na správce. Kassim a Menon (2003: 123–124) v této souvislosti zmiňují v kontextu evropské integrace hned několik potenciálních scénářů. Prvním je překonání problematiky kolektivního vyjednávání a minimalizace nákladů. Druhým motivem je případ tzv. neúplné smlouvy, kdy státy v roli pánů formulují pouze obecné cíle a záměry. Konkrétní detaily či konfliktní situace za ně řeší správci neboli instituce. Třetím důvodem delegování pravomocí na správce mohou být jeho expertní znalosti v konkrétní oblasti. Konečně, v neposlední řadě pánové/státy tímto způsobem přesouvají odpovědnost za nepopulární rozhodnutí na jiné aktéry.

Z pohledu racionalistického institucionalismu existují dvě možné varianty vysvětlení institucionální změny. Za prvé, pokud aktéři, jimž má instituce sloužit nebo kterými byla zřízena, usoudí, že instituce již nepodává uspokojivé výsledky, může dojít ke změně. Druhou alternativou je situace, kdy by byla změna vhodná, avšak aktéři jsou s chodem instituce natolik sžití a náklady na změnu tak vysoké, že ke změně nedojde (Harty 2005: 58). Zcela v pozadí jsou normy či ideje. Podle teoretiků racionalistického proudu totiž není možné jasně rozlišovat mezi objektivními a subjektivními zájmy aktérů, což by v konečném důsledku mohlo podkopat jeden ze základních principů celého přístupu, kterým jsou jasně dané preference aktérů (Schmidt 2010: 7).

Racionalistický přístup k institucím není prostý kritiky, která přesahuje debatu v rámci institucionálního směru. Například Green a Shapiro považují teorii racionální volby za „empiricky bezcennou, ale přesto domyšlivou teorii“ (Green, Shapiro 1996). Jádrem kritiky je hodnocení racionalistického institucionalismu jako příliš minimalistického a příliš zaměřeného na individuální aktéry a jejich racionální chování. Již předpoklad, že aktéři racionálně kalkulují zisky a ztráty před každým rozhodnutím, je chybný, neboť rozhodnutí může vést k mnoha výsledkům a jedinec není schopen předpovědět s určitostí, jaké bude mít následky. Teorie racionální volby proto není schopná vysvětlit celou politickou oblast (Kamel 2009: 72, 75). Například Schmidtová (2010: 6) pak kritizuje, že institucionalismus racionální volby je příliš neměnný, což znamená, že pokud instituce určují politiku, a ta určuje politické výstupy, nelze vysvětlit původ institucí nebo to, proč se v průběhu času proměňují.

1.3.2 Historický institucionalismus

Jestliže pro racionalistický institucionalismus je výchozím axiomem racionalita aktérů, pro historický institucionalismus plní podobnou roli předešlý vývoj a s ním související danosti. Historický institucionalismus tak vychází z pohledu na instituce jako na „formální nebo neformální procedury, rutiny, normy a konvence zakořeněné v organizační struktuře politických a ekonomických uskupení“ (Hall, Taylor 1996: 6). Již jen z této definice je patrné, že v rámci tohoto přístupu lze vyzorovat několik typických myšlenek, které historický institucionalismus diferencují od ostatních druhů. Pojetí instituce je v případě historické tradice mnohem širší než v případě racionalistické teorie. Důraz je kladen především na historický kontext idejí, informací a rozhodování aktérů. Historický institucionalismus zdůrazňuje fakt, že současné rozhodování aktérů je závislé na rozhodnutích, která proběhla v minulosti a „státy neoperují v časovém a sociálním vzduchoprázdnu“ (Kratochvíl 2008: 139). Základní charakteristikou přístupu je důraz na historický vývoj. Na instituce je nahlíženo jako na stabilní součást historie, které posouvají historický vývoj kupředu (Hall, Taylor 1996: 9). Institucionalisté se v tomto směru ptají, jakým způsobem instituce strukturují budoucí vývoj a formují reakce státu na nové výzvy.

Pro historický institucionalismus existuje několik klíčových konceptů. Prvním a pravděpodobně nejvýznamnějším axiomem je koncept závislosti na předchozím vývoji (*path-dependency*), který lze stručně vyložit jako předpoklad tvrdící, že pro porozumění současnosti a predikci budoucnosti je potřeba znát minulost, protože minulost formuje jak současnost, tak budoucnost (Ebbinghaus 2005: 5–6). Podle Ebbinghause (2005: 5–6) existují dvě základní pojetí konceptu závislosti na předchozím vývoji. Jednak pojetí tzv. trvale se rozšiřující cesty (*persistent diffusion path*) a dále tzv. rozvětřující se cesty (*branching pathways*). Zatímco první zmíněný typ odkazuje na spontánní vývoj instituce a její následné upevnění, druhý typ pojímá závislost na předchozím vývoji jako sled událostí, které vytvářely alternativní možnosti pro budoucí vývoj. Oba přístupy sdílí předpoklad, že ve sledu událostí je každé budoucí rozhodnutí do jisté míry závislé na rozhodnutích, která byla provedena v minulosti. Závislost na předchozím vývoji tak lze definovat jako nelineární sebeupevňující proces.

V obou pojetích ale existují rozdíly. Pojetí trvale se rozšiřující cesty vychází z předpokladu existence čtveřice navazujících kroků. Prvním je předpoklad, že všechny alternativy vývoje mají na začátku stejnou šanci a záleží pouze na tom, která z nich se ve společnosti ujme jako první. Za druhé, mechanismy ve společnosti dále určují, která z alternativ se prosadí, čili přednostně využívají jednu z několika původních možností. V následující fázi pak dochází k tzv. uzamčení fenoménu, což v praxi neexistence vůle takto zaběhnutý fenomén měnit. Konečně za čtvrté, tímto způsobem zvolené alternativy mohou vést k neefektivnímu vývoji (Artur 1994; Ackermann 2001). Z výše uvedeného tak vyplývá, že instituce jsou poměrně málo flexibilní, neboť připouští vliv náhody pouze na začátku

procesu vývoje, nikoliv v jeho průběhu. Takto uzavřený systém je velmi obtížné měnit, a aby se tak stalo, je zapotřebí vlivu zvenčí. Proto varianta trvale se rozšiřující cesty popisuje spíše ty případy, kde se jedná o velmi stabilní vývoj (Ebbinghaus 2005: 11).

V kontextu historického institucionalismu však bývá koncept závislosti na předchozím vývoji užíván spíše ve smyslu pojetí rozvětřující se cesty. Model vychází ze skutečnosti, že aktéři jsou ve svém rozhodování ovlivněni minulou nebo současnou podobou institucí. Zásadní tedy je, do jaké míry ovlivňují předchozí rozhodnutí budoucí alternativy vývoje instituce. Ve srovnání s prvním modelem jsou zde sledovány institucionální změny, pro které je příznačná nižší úroveň uzamčení těchto změn – tzn. větší flexibilita (Pierson 2004). Zatímco první deterministický model počítá s dlouhodobými následky provedených změn, druhý model sleduje instituce v krátkodobějším kontextu a je více otevřený příležitostným změnám (Ebbinghaus 2005: 16).

Druhým důležitým pojmem historického institucionalismu jsou tzv. kritické křižovatky (critical junctures), které představují významné mezníky (například ekonomická krize, válečné konflikty) způsobující, že historický vývoj se od určitého okamžiku začne ubírat novým směrem (Hall – Taylor 1996: 10). Capoccia a Kelemen (2007: 348) hovoří o kritických křižovatkách jako o „relativně krátké době, během níž je zvýšená pravděpodobnost, že rozhodnutí aktérů bude mít vliv na výsledek zájmů“. Zmíněná pravděpodobnost musí být ve zmíněném období podstatně vyšší, než tomu je za normálního vývoje, tedy před nebo po výskytu takové události. Z pohledu institucí tak kritické křižovatky znamenají významné události v „životě“ instituce, kdy jsou formována nová pravidla; dále je to proces institucionalizace, tedy přijímání těchto pravidel a poslušnost přijímaných rozhodnutí, která formují budoucí alternativy (Ebbinghaus 2005: 15). Model také nabízí tři možné scénáře vývoje instituce v případě, že dochází ke změně pravidel. Prvním je stabilizace – tedy adaptace změn, aniž by došlo ke změně principů, na kterých byla instituce vystavěna. Druhou modalitou je odchýlení – zde dochází k částečné změně, tedy například k funkcionální změně, rozšíření instituce či k postupným změnám. Konečně třetí variantu, jež může nastat, představuje opuštění – může dojít i k zániku stávající a vystavění nové instituce (Ebbinghaus 2005: 17).

Pollack (2008: 4) tvrdí, že jakmile se stát či instituce vydají jednou konkrétní cestou, náklady na změnu jsou velmi vysoké. Spíše než k „cestě“ (path) tak přirovnává model ke „stromu“ a říká, že ačkoli strom nabízí nespočet větví, po kterých se dá šplhat či přeskakovat z jedné na druhou, lezec má vždy tendenci následovat tu větev, kterou si na počátku zvolil.

Ani historický institucionalismus není prostý kritiky. Teorii jsou vyčítány čtyři hlavní nedostatky (Peters, Piore, King 2005). Prvním je její podceňování drobných kontinuálních událostí, jež mohou soustředěně působit stejnou silou jako kritické křižovatky. Za druhé, historický institucionalismus

uměle přizpůsobuje historii svým předpokladům, kdy vítězná rozhodnutí interpretuje jako logická a racionální, aniž by dokázal vzít v úvahu nejistotu, ve které se aktéři při rozhodování pohybují. Za třetí, historický institucionalismus nedokáže vysvětlit politický konflikt, a za čtvrté, jako výsledek předchozích tří námitek, historická tradice nedovede vysvětlit obecný politický vývoj a změnu, protože se příliš koncentruje na případy, kdy lze vzorce historického vývoje snadno identifikovat.

1.3.3 Sociologický institucionalismus

Třetím neoinstitucionálním přístupem je sociologický institucionalismus. Jeho optikou představují instituce „symboly, scénáře a rutiny, které fungují jako filtr, skrze který aktéři interpretují své situace, své pozice a nevhodnější způsoby činnosti, ať už čelí jakémukoli rozhodnutí“ (Harty 2005: 54). Je tedy zřejmé, že sociologický institucionalismus vnímá instituce radikálně odlišně než oba předchozí typy, jeho výchozím pohledem jsou argumenty sociálního konstruktivismu. Z tohoto důvodu se v případě institucí nejedná o produkty rozhodnutí racionálních aktérů či výslednice historických daností, ale instituce naopak představují odraz společenských a kulturních zvyklostí společenství. Zatímco pro institucionalismus racionální volby jsou instituce odvozené od existence státu, v sociologické tradici je tomu naopak. Jsou to právě institucionální struktury, které formují normy a hodnoty, kterými se aktéři následně řídí a jsou jimi ovlivňováni (Kratochvíl 2008: 141). Odlišným způsobem vnímá sociologický institucionalismus také autoritu. Zatímco racionální institucionalismus ji automaticky odvozuje od hierarchie či moci, sociologický institucionalismus hledá její zdroje spíše v legitimitě a důvěře (Niemann; Mak 2009: 10).

Klíčový pojem pro sociologický institucionalismus představuje koncept logiky vhodnosti (*logic of appropriateness*). Chování aktérů podle něj není motivováno ziskem a jeho maximalizací, ale očekáváními a „dobrem“, což znamená, že aktéři se chovají podle toho, co považují za správné, nebo podle toho, co se domnívají, že společnost požaduje (Niemann, Mak 2009: 10). Koncept vychází z předpokladu, že aktéři jsou ochotni dodržovat pravidla a řídit se jimi ve své každodenní činnosti, neboť je považují za „přirozená, správná, očekávaná a legitimní“ (March, Olsen 2009: 3). Jednotlivci proto přizpůsobují své chování, rozhodování a postupy již institucionalizovaným pravidlům, která byla vyhodnocena jako správná, a to často i z taktických důvodů. Ačkoli s sebou chování řídící se logikou vhodnosti nese prvky morálky (tedy toho, co je obecně přijímáno jako správné), může být inspirováno také vzory z historie a případně poučením z nich. Pokud byla pravidla již v minulosti využita a ukázala se být efektivní, mají aktéři tendenci volit je znovu (March, Olsen 2009: 4, 12).

Niemann a Mak (2009: 15–16) poukazují na skutečnost, že normy lépe zakořeněné v instituci, která je méně ovlivňována politickým vlivem. V institucích, které jsou charakteristické svou uzavřeností

a nízkou mírou politizace, vzniká naopak prostředí, kde jsou vztahy založeny na vzájemné důvěře¹³. Pravidla a ideje jsou přenášeny v čase „z generace na generaci“ a přijímány prostřednictvím socializace. Změna pravidel probíhá poměrně složitě a je časově náročná. Podnětem je nejčastěji nová zkušenost, veřejná diskuze nebo konfrontace s jinými, „lepšími“ pravidly. Ačkoli tedy může docházet k proměnám idejí a vnímání toho, co je považováno za vhodné, původní a velmi zakořeněná pravidla se mění jen pomalu (March, Olsen 2009: 13).

Dalším důležitým pojmem pro sociologický institucionalismus je institucionální izomorfismus, což představuje proces, v jehož rámci se instituce nacházející se ve stejném prostředí sblížují a jsou si čím dál více podobné. Instituce tak samy přijímají vzory chování, aby zajistily svou legitimitu. Tímto sblížováním tak probíhá změna institucionálních struktur. DiMaggio a Powell (1983: 150) rozeznávají v kontextu institucionálního izomorfismu tři druhy institucionálních změn, které mohou nastat – změna nátlakem (coercive), změna nápodobou (mimetic) a změna normou (normative).

Uvedené druhy změn se liší v příčině, jež je vyvolává. Změna způsobená nátlakem má většinou původ v politickém tlaku nebo nedostatku legitimacy instituce. Změna může být vyvolána jak formálním, tak neformálním tlakem přicházejícím z nadřazené organizace, na níž je transformovaná instituce závislá nebo podřízená z hlediska očekávání a kulturního prostředí (DiMaggio, Powell 1983: 150).

Příčina změny napodobením spočívá v nejistotě, již mohou způsobit špatně nastavené postupy v instituci či nejasné cíle, což instituci vede ke snaze napodobit jinou, fungující organizaci. Transformující se organizace si často vybírá vzory v podobném odvětví, tedy pokud je považuje za legitimní. Příkladem mohou být administrativní složky nově vznikajících států, které kopírují své, již zkušené sousedy. Podle Johna Meyera (1981 dle DiMaggio, Powell 1983: 152) lze proto podobu takto nově vzniklých institucionálních struktur odhadnout (DiMaggio, Powell 1983: 151–152).

Normativní změny probíhají na základě profesionalizace, a to buď vysokoškolským a odborným vzděláním či prostřednictvím profesních sítí. Takto fungující mechanismy výběru pracovníků mohou způsobit, že v různých institucích pracují ideologicky podobně orientovaní zaměstnanci, čímž je do jisté míry potlačena diverzita a odlišnost jednotlivých organizací (DiMaggio, Powell 1983: 152).

¹³ Uvádí praktický příklad a v souladu s principy logiky vhodnosti tvrdí, že byrokratické subjekty, jako jsou např. pracovní skupiny a výbory, jsou tak lépe schopny absorbovat normy a ponechat si je po dlouhou dobu, ve srovnání s politickými subjekty, jako je např. Rada EU či Evropská rada.

1.3.4 Diskurzivní institucionalismus

Diskurzivní institucionalismus představuje nejmladší a dosud poslední variantu¹⁴ neoinstitucionalistického přístupu. Proniknutí diskurzu do neoinstitucionalismu je podle Schmidtové (2008a, 2008b, 2010) způsobeno neschopností předchozích variant uspokojivě vysvětlit změnu – podle Schmidtové dokáží racionalistický, historický a sociologický institucionalismus vysvětlit kontinuitu, ale nikoliv změnu. Užitím kalkulace závislosti na předchozím vývoji či logice vhodnosti totiž instituce oddělují od aktérů a koncipují je především jako omezení (Schmidt 2010: 2). Změna v institucích a jejich chování je přitom důsledkem trvalého a mnohdy obtížně pozorovatelného kontinuálního vývoje, který ovlivňují ideje a diskurz. Ty jsou institucím vlastní a nelze je od nich oddělit jako exogenní fenomény.

Z hlediska pojetí institucí se diskurzivní institucionalismus zaměřuje na významové struktury a konstrukty (Schmidt 2010: 5). Jinak řečeno, jestliže tradiční institucionalismy charakterizuje tvrzení, že na institucích záleží, diskurzivní institucionalismus jej rozšiřuje o to, že relevantní je diskurz institucí. Klíčovým pojmem pro tento přístup tak představuje komunikace – pro diskurzivní institucionalismus totiž změna institucí neplyne z vnějšího zásahu do kontinuálního vývoje, jak je tomu u racionalistického, historického a sociologického přístupu, ale je procesem, který je vlastní danému prostředí. Ke změně dochází prostřednictvím změn idejí konstruujících diskurz – ideje jsou v tomto ohledu základním obsahem diskurzu, přičemž existují ve třech různých rovinách: politické (ve smyslu policy), programové a filosofické. Zároveň mohou být ideje dvojího typu: kognitivní a normativní. Diskurz pak lze vnímat jako interaktivní proces vyjádření těchto idejí, který se objevuje ve dvou formách: jednak ve formě koordinační jako způsob vytváření těchto idejí a spolupráce mezi politickými aktéry, a za druhé v podobě komunikační mezi politickými aktéry na straně jedné a veřejností na straně druhé – komunikace vytvořených idejí směrem k veřejnosti (Schmidt 2007: 993). V pojetí diskurzivního institucionalismu se tak diskurz neomezuje pouze na izolovanou analýzu slov a vět. Jak uvádí Schmidtová, jednodušší politické systémy mají zpravidla propracovanější komunikační diskurz, přičemž proces vytváření tohoto diskurzu je poměrně jednoduchý. Jinak řečeno, země typu Velké Británie či Francie nekladou tak velký důraz na deliberaci rozhodnutí, ale na jejich následnou legitimizaci. Naopak, složitější a komplexnější politie disponují silnějším koordinačním diskurzem (Schmidt 2008b, Wincott 2004: 355–356) na úkor diskurzu komunikačního – ve státech typu Spolkové republiky Německo (SRN) či Itálie je deliberace mezi aktéry rozhodování mnohem širší a následná legitimizace rozhodnutí nižší.

¹⁴ V odborné debatě se objevuje také termín feministický institucionalismus. Jeho vliv je ale marginální a omezuje se především na studie vydávané časopisy zaměřujícími se na problematiku feminismu a gender studies. Feministický institucionalismus se ve stručnosti zaměřuje na to, jak genderové normy ovlivňují chování institucí a jak instituce mění či utvrzují genderová pravidla a stereotypy (Lowndes 2010: 65).

Vzhledem k předchozím třem verzím neoinstitucionalismu má jeho diskurzivní podoba nejbližší k sociologickému institucionalismu, s nímž sdílí víru ve význam nehmotných pravidel a norem, protože také ony spoluutváří diskurz. Problémem diskurzivního institucionalismu je jeho obtížná testovatelnost – zatímco teoretických prací zejména Vivian Schmidtové existuje celá řada, empirických výzkumů, jež by testovaly jeho postuláty, je k nalezení poměrně málo¹⁵. Samotný klíčový předpoklad diskurzivního institucionalismu, že ideje a diskurz ovlivňují institucionální změnu (Schmidt 2010: 21), je totiž poměrně problematický v tom smyslu, že podstatně záleží na šíři, s níž je idea či diskurz definován.

¹⁵ Diskurzivní institucionalismus dosud slouží spíše jako inspirace pro výzkumný rámec. Příkladem může být studie Herrenzové-Surrallésové (2012), která srovnává koordinační a komunikační diskurz doprovázející debatu kolem rozšiřování EU. Koordinačním diskurzem je myšlen diskurz politiků EU ohledně rozšiřování, komunikačním pak diskurz veřejnosti ke stejnému tématu.

2 Reflexe výzkumu

Jak již bylo zmíněno v úvodu studie, výzkum role národních parlamentů a parlamentarizace politiky EU představuje pro evropská studia aktuální téma. Z tohoto pohledu je tedy možné existující výzkum obou úzce souvisejících témat poměrně přehledně shrnout a kategorizovat do několika proudů, které se v řadě případů prolínají a ovlivňují.

Z nejširšího pohledu je role národních parlamentů a parlamentarizace EU zkoumána v kontextu a) legitimacy evropské integrace a přítomnosti/absenci demokratického deficitu v EU a b) fenoménu evropeizace. Ve své podstatě se jedná o jevy, které se prolínají a lze je jen těžko od sebe oddělit – jak legitimizační-demokratizační, tak evropeizační debata se potýká s transfery politické moci a schopností jednotlivých vrstev politického systému EU s touto mocí adekvátně a přiměřeně pracovat. Demokratizace EU je minimálně od 90. let 20. století považována za žádoucí jev, přičemž role národních parlamentů a parlamentarizace EU patří k důležitým prvkům tzv. standardní verze demokratického deficitu – EU je podle ní kritizována mimo jiné za nedostatky ve fungování EP, evropských voleb a za snižování významu národních zastupitelských sborů v evropské integraci ve prospěch exekutivy (Hix, Høyland 2011: 132–133). Debatovaným fenoménem, do něhož jsou národní parlamenty zasazovány, tak představuje především tzv. deparlamentarizace¹⁶.

Deparlamentarizaci¹⁷ lze ve stručnosti definovat jako tezi tvrdící, že evropská integrace vede k oslabení či ke ztrátě parlamentní kontroly nad exekutivou. Děje se tak jednak konstitucionálními změnami, kdy pravomoci, které byly tradičně v kompetenci národních parlamentů, jsou přesouvány na evropskou úroveň, a za druhé politickou dynamikou procesu evropské integrace. Tou je myšlen proces přijímání evropské legislativy, do něž mají národní parlamenty omezenou možnost zasahovat. Národní parlamenty jsou tak řadou vlivných teorií prezentovány jako oběti evropské integrace – například podle Moravcsika (1998) evropská integrace posiluje národní vlády na úkor parlamentů, protože parlamenty nemají na rozdíl od vlád přístup k relevantním informacím. Stejně tak tradice víceúrovňového vládnutí, jakkoliv nespátřuje pozici exekutivy tak důležitou jako liberální mezivládní přístup, nepovažuje národní parlamenty za aktéry, kteří by z evropeizace profitovali.

K potvrzení teoretických předpokladů dospěla také řada empirických výzkumů, většinou koncipovaných jako srovnávací studie několika členských zemí EU a většinou se pohybujících

¹⁶ Protichůdnou tezí, která debaty o deparlamentarizaci doprovází, je tvrzení, že evropská integrace – zvláště pak ve své moderní podobě – vedla naopak k posílení národních parlamentů a podporuje tak tzv. reparlamentarizaci (Melsaether, Svedrup 2004; Duina, Oliver 2005). Oproti deparlamentarizační tezi se ale nejedná o obecně přijímaný a rozšířený argument, pro který by existovaly empirické důkazy.

¹⁷ Koncept deparlamentarizace používá také komparativní politologie, nejedná se tedy o pojem, který by existoval výlučně v kontextu evropské integrace.

v evropeizačních konceptech. Goetz a Meyer-Sahling (2008) identifikovali ve svém přehledu výzkumu evropeizace politických systémů členských zemí EU tři skupiny trendů. Kromě již zmíněné deparlamentarizace se jedná o trend byrokratizace národní politiky doprovázený protichůdně směřovanou politizací EU a trend centralizace národních evropských politik, který doprovází opačným směrem jdoucí posilování regionálních administrativ v členských zemích. Specifičtěji vzato, Rometsch a Wessels (1996) a Wessels, Maurer a Mittag (2003) identifikovali v souvislosti s vládnutím napříč členskými státy EU posílení pozice předsedy vlády, ústřední roli vlády, vysokou míru koordinace evropské agendy a slabé zapojení parlamentů. Kassim, Peters a Wright dospěli ve své studii analyzující koordinační mechanismy evropské politiky v zemích EU ke stejnému poznatku – role parlamentů v koordinaci je podle nich slabá a schopnost kontrolovat evropskou legislativu nízká. Ačkoliv lze souhlasit s tvrzením O'Brennana a Raunia (2007: 8), že pesimistické teze obviňující evropskou integraci ze zničení zlaté éry parlamentarismu stojí na nerealistických předpokladech, pokles parlamentní moci *vis a vis* ostatní aktéři a instituce rozhodovacího procesu se zdá být nesporný. Vznik, rozvoj a posilování kolektivní kontroly se tak jeví jako logická reakce národních parlamentů na tento vývoj, jakkoliv ji lze v určitých fázích označit za spíše intuitivní než promyšlený krok.

Jakkoliv není role EP předmětem této studie, z hlediska parlamentarizace EU nelze opomenout bohatý výzkum zaměřený na vývoj kompetencí a postavení EP (například Judge, Earnshaw 2008; Hix, Noury, Roland 2007; Rittberger 2005; Dočkal, Kaniok, Závěšický 2007), který k parlamentarizaci EU na evropské úrovni přispívá nejvíce. Jakkoliv je obtížné EP automaticky přirovnávat k národním parlamentům (Judge, Earnshaw 2008: 9–25), v drtivé většině funkcí roli zastupitelského sboru v politickém systému EU plní. Právě dynamický posun EP, který se z nevoleného a v kompetencích velmi omezeného shromáždění delegovaných poslanců národních parlamentů stal vlivnou a mocnou institucí, požívající přímé legitimacy občanů EU, do značné míry otevřel prostor pro roli národních parlamentů jako aktérů evropské integrace. Ačkoliv EP a národní parlamenty plní v evropské integraci řadu odlišných rolí, jejich společným úkolem je posilovat a prohlubovat legitimitu evropské integrace jako celku. Národní parlamenty a EP v neposlední řadě vcelku intenzívně spolupracují, ať už formou bilaterálních sektorových jednání, studijních návštěv či skutečností, že většina národních parlamentů a komor má při EP svého reprezentanta (Mauerer, Wessels 2001: 458–460; Neunreither 2005).

Velmi bohatý výzkum vznikl v souvislosti s analýzou individuální kontroly národních parlamentů, jejíž význam kontinuálně během vývoje evropské integrace roste (Winzen 2012). Existující studie lze s jistou mírou zjednodušení rozdělit na deskriptivní texty, které primárně popisují způsob a výkon kontroly, a texty, které se pokouší nastavení a realizaci kontroly vysvětlit. Zejména v kolektivních

monografiích jsou časté pokusy oba směry propojit, tj. dospět na základě určité sumy dat k jejich teoretičtějšímu a abstraktnějšímu vysvětlení.

Deskriptivní linii výzkumu dominují především studie, které jsou zaměřené na země EU 15 (například Auel 2006; Pollak, Slominski 2003), literatura věnovaná státům východního rozšíření je méně početná a cílí především na formální nastavení kontroly (například O'Brennan, Raunio 2007, Kietz 2006). Komplexní zmapování celé EU přinesla v roce 2011 až studie Karlase (2011b). Teoretické příspěvky individuální kontroly pak toto geografické rozdělení de facto kopírují, přičemž studii, jež vysvětlují odlišnosti v síle kontroly ve starých členských státech (například Raunio 2005, Saalfeld 2005), je mnohem více než těch, jež se o totéž snaží v případě nových členských států (Karlase 2011a, Kietz 2006). Komplexní studie, které by vysvětlovaly individuální kontrolu napříč EU, existují dvě (Hamerlyová 2007, Karlase 2011b).

Ohledně faktorů, které podmiňují sílu individuální kontroly, dospěl stávající výzkum k prokázání několika možných vysvětlení. Za nejsilnější vysvětlující faktor síly kontroly bývá považována délka členství země v EU (například Hamerlyová 2007; Kietz 2006; Saalfeld 2005), širší empirickou platnost pak více studií prokázalo u euroskepticismu veřejnosti (Raunio 2005, Bergman 2000), obecné moci parlamentu (Karlase 2011a; Raunio 2005; Kietz 2006), četnosti menšinových vlád (Bergmann 1997; Saalfeld 2005) a četnosti koaličních vlád (například Saalfeld 2005). Nejkomplexnější studie Karlase (2011b) pak potvrdila, že nutnou podmínkou silné individuální kontroly je buď načasování vstupu (délka členství v EU), nebo silná moc parlamentu. Celkově je podle Karlase síla individuální kontroly spíše závislá na předchozích institucionálních vzorcích než na distribuci zájmu v domácím politickém systému (Karlase 2011b: 190–191).

Zajímavý směr výzkumu se zaměřuje na vzájemné vztahy mezi parlamentarismem EU a vývojem národních parlamentů. Winzen et al (2012) v této souvislosti poukazuje na to, že vývoj pravomocí národních parlamentů a EP probíhá paralelně, přičemž národní parlamenty jsou na přítomnost EP schopny pružně reagovat. V pozdější studii Winzen et al (2014) zjistili, že složení národního parlamentu (vzhledem k pozici k evropské integraci) přímo ovlivňuje vztah parlamentu k pravomocem EP. Národní parlamenty, které se pohybují ve více proevropských politických systémech, pak mají tendenci utvářet méně striktní monitorovací mechanismy pro procesy evropské integrace.

Oproti výše zmíněným tématům je výzkum čistě kolektivních aktivit národních parlamentů (a jejich komor) sporadičtější. Existující studie a analýzy se zaměřují především na dílčí témata – nejvíce

pozornosti v této souvislosti vyvolal mechanismus včasného varování¹⁸, který v první verzi zaváděla tzv. ústavní smlouva a poté provedla Lisabonská smlouva. V této linii výzkumu zatím dominují teoretické práce nad studii, jež by fungování kolektivní kontroly a komunikace analyzovaly. Především v teoretické rovině se také systém včasného varování dočkal komplexní analytické studie (Kiiver 2012).

Než vešel mechanismus včasného varování v platnost, lišily se studie v názorech na jeho potenciální význam. Z čistě empirického hlediska byl včasnému varování předvídán minimální efekt na sekundární legislativu EU, přičemž paleta použitých argumentů byla bohatá. Kiiver (2008) předpokládal, že vzhledem k nastavení politického systému EU se včasné varování stane spíše než signálem pro EK varováním pro jednotlivé státy, že v EU vzniká důležitá legislativa. Raunio (2010) poukazyval na obecně nízký význam subsidiarity pro parlamenty, složitost meziparlamentní komunikace/koordinace a odlišnou logiku vnitrostátní parlamentní práce. Kromě nastavení a reálných implikací systému včasného varování pochybnosti vyvolávala také jeho schopnost působit jako hlídač subsidiarity, tj. přimět EK, aby předkládala skutečně potřebné a nutné legislativní návrhy. Cooper v této souvislosti (2006) poukazyval na absenci principu proporcionality jako důvodu pro vydání odůvodněného stanoviska, což podle něj mělo oslabovat argumentační sílu stanovisek, jež by EK o výhradách parlamentů přesvědčila. Van Kresbergen a Verbeek (2007) pak odkazovali na nejednoznačnost definice subsidiarity a absenci jejího přijetí jako normy v EU.

Dalším fenoménem, který v souvislosti se systémem včasného varování zazněl, je posilování parlamentní administrativy¹⁹ v důsledku zvýšení zátěže. Högenauerová a Neuholdová (2013) v této souvislosti rozlišují mezi čtyřmi typy zapojení administrativy do přezkumu legislativy EU,²⁰ přičemž tvrdí, že zavedení mechanismu včasného varování posílilo roli administrativy jako poradce – důvodem je kromě nárůstu objemu dokumentů, jež musí parlamenty prozkoumat, také nízká míra významnosti, jakou poslanci parlamentů evropské agendě kladou.

Několik očekávání bylo vysloveno v souvislosti s obecnou motivací parlamentů a komor pro vydávání odůvodněných stanovisek. Podle delegační či ústavní perspektivy, jež pracuje s politickou znalostí

¹⁸ Podrobně je mechanismus včasného varování popsán a vysvětlen v kapitole 3.

¹⁹ Myšlena je v této souvislosti administrativa zaměstnávaná parlamentem, nikoliv například asistenti konkrétních poslanců či zaměstnanci frakcí.

²⁰ V nejslabším případě se jedná o administrativně-asistující roli, která předpokládá shromažďování informací a organizaci jednání (a její zapojení do přezkumu je tudíž nízké). Následují dva typy, jejichž míra zapojení do přezkumu variuje mezi nízkou až střední – za prvé, analytická role, jež spočívá v poskytování vyvážené argumentace, tvorbě návrhů po debatě a poskytování procedurálních a právních rad, a za druhé koordinační role, která především koordinuje pozice mezi komorami parlamentu, mezi parlamentem a exekutivou a mezi parlamentem a institucemi EU. Nejsilnější roli má poradce, který přímo vybírá důležité dokumenty, navrhuje konkrétní řešení a předkládá návrhy stanovisek, jež předchází politické debatě (Högenauer, Neuhold 2013: 10).

nástrojů či kapacitou poslanců, je pravděpodobnější, že odůvodněná stanoviska budou vydávat spíše parlamenty či komory, které nerozhodují plénem, případně ty, které evropskou legislativu kontrolují sektorovými výbory. Motivace k vydání odůvodněného stanoviska je pak nižší v případech parlamentů a komor, kde existuje silná mandátová tradice (Christiansen, Högenauer, Neuhold 2014). Naopak, podle kulturní perspektivy (Auel 2005) spočívá ochota vydat odůvodněné stanovisko v parlamentní tradici daného tělesa. Ta je ovlivněna jak orientací poslanců, tak jejich představou o tom, jakou funkci má parlament či komora plnit. V této perspektivě tak hrají roli tradiční vztahy mezi opozicí a koalicí, mezi exekutivou a legislativou a v neposlední řadě mezi postojem veřejnosti k EU (Wessels 2005; Auel, Benz 2005). Negociační perspektiva jako třetí druh očekávání se posouvá od makro-úrovně k mikro-rovině a předpokládá, že pro vydání odůvodněného stanoviska sehrává roli mediální či politická palčivost kontrolované předlohy (Sprungk 2013; De Wilde 2012). Jinak řečeno, podle této perspektivy nemá smysl pohlížet na motivy vydávání odůvodněných stanovisek z obecného pohledu, ale je třeba zkoumat každou položku a její význam odděleně.

V neposlední řadě byl mechanismus včasného varování zkoumán v kontextu legitimizačních debat. Odborná očekávání nebyla v této souvislosti jednoznačná a debata variovala od očekávaného mírně pozitivního efektu (například Barrett 2008; Maurer 2008; Kiiver 2012) ke skepsi (Fraga 2005; Raunio 2007). Knutelská (2013) na základě analýzy tzv. testů subsidiarity, předchůdce systému včasného varování, a používání databáze IPEX dospěla k závěru, že obě platformy posilují kolektivní aktérství národních parlamentů, a mohou tak přispět k větší legitimitě EU na evropské úrovni.

Poměrně řídké jsou empirické analýzy fungování systému včasného varování či testů subsidiarity. Knutelská (2011) poukázala při analýze testů subsidiarity na několik faktorů, které limitují kooperaci parlamentů – jednalo se o dobu vymezenou na provedení kontroly, načasování zahájení kontroly a kvalitu koordinace. Aplikace systému včasného varování se zaměřuje především na výzkum okolností úspěšných včasných varování – v této souvislosti nejvíce pozornosti vzbudilo první včasné varování vydané k nařízení Monti II v říjnu 2012, vzniklé zejména v prostředí právní vědy (Fabbrini, Granat 2012; Goldoni 2014). Jediné dvě empirické studie používání systému včasného varování pracující s velkým počtem případů tak dosud provedly Gattermannová a Heftlerová (2013, 2015). Ve své analýze, pokrývající období od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2013²¹, se zaměřily na faktory, které ovlivňují schopnost parlamentu či jeho komory vydat odůvodněné stanovisko. V této souvislosti jejich studie za klíčové determinanty vydání stanoviska identifikovala konfliktnost evropské politiky v daném státě a palčivost legislativní předlohy – v obou případech platí, že čím vyšší, tím větší je pravděpodobnost,

²¹ V případě textu Gattermannová, Heftlerová (2015) je analyzované období prodlouženo do 31. 12. 2013. Rozšíření datasetu o 7 měsíců nicméně výsledky dosažené analýzou Gattermannová, Heftlerová 2013 nijak nezměnilo.

že parlament či komora vydají odůvodněné stanovisko. Jako aktivnější byly ve vydávání stanovisek identifikovány komory s menšinovou vládou a komory, kde je kontrola evropské legislativy v kompetenci příslušného sektorového výboru. Negativní efekt na vydání stanoviska pak měla ekonomická recese v dané zemi. Ostatní sledované proměnné, které Gattermannová a Heffttlerová shromáždily na základě dosavadního poznání a teoretických očekávání, nebyly ve svém vlivu na vydávání odůvodněného stanoviska významné.

O teoretičtější uchopení systému včasného varování se pokusil Cooper (2012), který ve své studii tvrdí, že systém včasného varování činí z národních parlamentů (a jejich komor) „virtuální komoru“, inovující dosavadní roli²² parlamentů a parlamentarismu v evropské integraci. Tato „virtuální komora“ je podle něj schopna plnit všechny klasické parlamentní funkce – ovlivňovat legislativu, reprezentovat a utvářet prostor pro veřejnou debatu.

K empirické linii výzkumu se hlásí také pokus²³ Kiivera (2012: 135–139) katalogizovat národní parlamenty podle toho, jak používají systém včasného varování. Kiiver navrhuje zavedení typologie obsahující čtyři kategorie. První z nich jsou tzv. doslovní uživatelé (*Literalists*), za které Kiiver označuje parlamenty a komory, které systém včasného varování uplatňují doslova ve vztahu k principu subsidiarity jako argumentu. Druhý typ představují tzv. fiktivní ko-legislativci (*Pseudo-colegislators*), což jsou podle Kiivera parlamenty, které včasné varování chápou jako šanci ovlivnit legislativní předlohu EK – jejich argumentace se tak nevztahuje výlučně na posuzování principu subsidiarity. Třetí typ jsou tzv. uvážliví absentéři (*Pre-empters*), kteří včasné varování nevyužívají záměrně, protože se domnívají, že nemůže nic změnit. Namísto toho se parlamenty a komory spadající do této kategorie zaměřují na kontrolu svých vlád a využívání politického dialogu. Konečně poslední kategorii tvoří tzv. absentéři (*Absentees*), což jsou parlamenty, jež systém včasného varování nepoužívají z důvodu nízkého zájmu o evropskou integraci.

2.1 Hypotézy

Shrnutí dosavadního výzkumu indikuje, že výzkum kolektivního chování národních parlamentů v EU je velmi roztržštěný a spíše než o komplexní zpracování v něm jde o zpracování dílčích témat. Nejednoznačná a obtížná je také volba vhodné²⁴ teoretické perspektivy, do které by bylo možné komplexní výzkum tohoto tématu zasadit.

²² Cooper hovoří o rolích domácího dohledu, parlamentního shromáždění a nadnárodního parlamentu (Cooper 2012: 443-446).

²³ Jako empirický pokus je Kiiverova typologie označena z toho důvodu, že na systematických a kompletních datech pokrývajících použití systému včasného varování nestojí. Jejím podkladem byla Kiiverova percepce tzv. testů subsidiarity.

²⁴ Myšlena je výlučná perspektiva.

Z dosavadního výzkumu lze odvodit hlavní proměnné a očekávání, která ovlivňují prosazování kolektivní spolupráce národních parlamentů. Z hlediska výzkumu dosavadního průběhu kolektivních aktivit se jedná o nastavení mechanismů, které parlamenty mají realizovat (časové lhůty), vnitroparlamentní či vnitrokomorové kapacity na zpracování legislativy (počet personálu), nastavení procesu kontroly (role konkrétních výborů při monitoringu legislativy a vydání odůvodněného stanoviska). Z pohledu výzkumu realizace kontroly a komunikace mohou být ale zajímavé také faktory, které byly jako relevantní shledány na úrovni individuální kontroly. Jedná se v první řadě o délku členství země v EU, relevanci euroskepticismu a vnitropolitické strukturální faktory (síla parlamentu, přítomnost menšinových vlád).

Hypotézy, které studie prověřuje ve své vysvětlující části, berou zjištění a očekávání existující výzkumné tradice v úvahu a pracují s nimi v kontextu institucionalistických teorií. Vzhledem ke komplementaritě dílčích institucionálních přístupů nelze ve všech případech jednoznačně určit jednu výchozí teorii – typická je tato nejednoznačnost zejména u historického a sociologického institucionalismu, jejichž vysvětlení se v řadě případů překrývají či doplňují.

O institucionalismus racionální volby je opřen argument efektivní delegace a dostatečné kapacity. Na základě očekávání existujícího výzkumu a předpokladu vztahu principál–agent lze očekávat, že zájem o kontrolu legislativy EU a použití IPEXu bude vyšší u parlamentů, které disponují větším administrativním zázemím. Důvodů, jež stojí za tímto předpokladem, je několik. Za první, málokterý parlament či komora považuje dění v EU za natolik důležitou agendu, že by se mu jednotliví poslanci intenzívně věnovali. Naopak, pro poslance národních zastupitelských sborů sehrává klíčovou roli národní politika a s ní související problémy. Evropská integrace je tak zpravidla delegována na parlamentní administrativu. Je tedy logické, že čím početnějším personálem specializujícím se na agendu EU parlament či komora disponují, tím vyšší a intenzívnější zapojení daného zastupitelského sboru lze očekávat.

H₁: Parlamenty a komory s vyšším administrativním zázemím více využívají mechanismů kolektivní kontroly.

Sociologická a historická tradice pracují s faktory času a působících norem. Délku členství v EU lze vnímat obojí optikou. V tradici historického institucionalismu předpoklad závislosti na předchozím vývoji snižuje s rostoucí délkou členství potřebu kontrolovat. V případě sociologické explanace vstupuje do úvahy přizpůsobování se členství v EU a evropské legislativě vedoucí k vnímání evropské integrace jako endogenní součásti politického života. Parlamenty států, které navíc do EU vstupovaly v pozdější fázi, se navíc při tvorbě svých kontrolních mechanismů inspirovaly u zkušenějších členských zemí (Karlas 2011: 61).

H₂: Čím delší členství v EU, tím nižší je vůle provádět kolektivní kontrolu evropské legislativy.

Vliv veřejného a stranického euroskepticismu lze vnímat optikou jak racionalistického, tak sociologického institucionalismu. V případě racionalistické explanace vstupuje do hry skutečnost, že se jedná o postojové proměnné, ke kterým má racionalistický institucionalismus nejbližší (Karlás 2011: 61). Podle předpokladů sociologického přístupu naopak může být parlament ovlivněn euroskepticismem jako normou či postojem, jež ať ve stranickém či veřejném uchopení ovlivňuje jeho chování.

H₃: Větší míra veřejného euroskepticismu vede ke zvýšenému zájmu o kolektivní kontrolu evropské legislativy.

H₄: Větší míra stranického euroskepticismu vede ke zvýšenému zájmu o kolektivní kontrolu evropské legislativy.

Vztah veřejného a stranického euroskepticismu je relevantní z pohledu diskurzivního institucionalismu, kdy stranický euroskepticismus lze v jeho tradici koncipovat jako součást koordinačního diskurzu a veřejný euroskepticismus pak jako součást komunikačního diskurzu. Z tohoto pohledu lze očekávat, že oba druhy euroskepticismu by měly mít na nezávislou proměnnou stejný či podobný vliv.

H₅: Stranický a veřejný euroskepticismus mají stejný či podobný vliv na zájem parlamentů a komor o kolektivní kontrolu evropské legislativy.

Z hlediska fungování kolektivní komunikace a kontroly jsou důležitými proměnnými komunikace a koordinace, které jednotlivé komory a parlamenty pro monitoring legislativy používají. V této souvislosti je testován předpoklad diskurzivního institucionalismu o vlivu komunikace a koordinace na fungování institucí – v tomto případě komor a parlamentů. Za hypotézou stojí předpoklad, že čím více aktérů a platforem je do rozhodování zapojeno, tím je pravděpodobnější, že parlament či komora bude v kolektivní kontrole aktivní. Důvodem je fakt, že pokud je například kontrola legislativy EU výlučně v kompetenci jednoho výboru (typicky výboru pro evropské záležitosti), výbor je zpravidla zahlcen a kontrolu nemusí časově zvládat. V této souvislosti je totiž potřeba mít na paměti, že kontrola evropské legislativy je pouze jedním z úkolů parlamentů, který souvisí s EU. Naopak, zapojení například sektorových výborů zvyšuje dělbu práce a zvyšuje sebevědomí parlamentu, protože oproti obecně koncipovanému výboru pro evropské záležitosti disponují sektorové výbory expertízou v politikách, jímž se věnují.

H₆: Čím komplexnější je nastavení deliberace a rozhodování v souvislosti s vydáváním odůvodněného stanoviska, tím vyšší je pravděpodobnost jeho použití ve smyslu vstupu parlamentu či komory do mechanismu kolektivní kontroly.

Jak indikovala debata o konceptu subsidiarity, který je klíčovou oporou pro fungování kolektivní spolupráce národních parlamentů, nejedná se o jednoznačný koncept. Právě jím by ale národní parlamenty a komory měly zdůvodňovat vydaná odůvodněná stanoviska. V souladu s tradicí racionalistického institucionalismu se tak studie bude ptát, zda národní parlamenty chápou svou roli ve vydávání odůvodněných stanovisek jako vymezené agentství, které jim ukládá zaměřovat se pouze na dodržení či porušení principu subsidiarity, či zda svou kompetenci překračují a posuzují návrhy legislativy také z jiných úhlů pohledu. Studie v této rovině předpokládá, že jako většina agentů se také národní parlamenty snaží své kompetence rozšiřovat a uplatňují je kreativně.

H₇: Národní parlamenty si institut odůvodněného stanoviska vykládají extenzivně a odůvodněná stanoviska nezdůvodňují pouze principem subsidiarity.

V neoinstitucionální tradici je zakotvena také výzkumná otázka související s analýzou vývoje kolektivní spolupráce národních parlamentů. V této souvislosti studie nepracuje s konkrétní hypotézou, protože jejím cílem je zjistit, jaký základní koncept či koncepty ovlivňovaly dosavadní vývoj kolektivní spolupráce parlamentů. V úvahu jsou vzaty všechny čtyři varianty nového institucionalismu a jejich klíčové koncepty – model pán–správce pro racionalistický institucionalismus, koncept závislosti na předchozím vývoji a koncept kritických křižovatek pro historický institucionalismus, koncept logiky vhodnosti pro sociologický institucionalismus a koncept komunikace pro diskurzivní institucionalismus.

V₁: Jaký koncept či koncepty dokáží vysvětlit vývoj kolektivní spolupráce národních parlamentů a komor členských zemí EU?

2.2 Použité metody a zkoumaná data

Z hlediska použitých metod je studie zpracována kombinací několika technik a analytických postupů, což vyžaduje povaha a počet řešených problémů. Použité metody jsou přitom jak kvalitativního, tak kvantitativního charakteru. Pluralitní přístup aplikuje studie také vzhledem k použitým datům, jejichž charakter se neomezuje na jeden druh.

Kapitola věnovaná vývoji a ustanovení kolektivní spolupráce a s ní související výzkumná otázka zaměřující se na vývoj této spolupráce je zpracována metodou rozboru procesu (Checkel 2005). Podstatou rozboru procesu je analýza trajektorií změn a souvislostí (Collier 2011), jako takový tedy

spočívá na pečlivém popisu sekvenčních událostí (Mahoney 2010). Rozbor procesu standardně pracuje se závislou proměnnou a vlivem nezávislých proměnných, a proto testuje hypotézy, může ale také posloužit k zodpovězení empirické výzkumné otázky – tou je v případě předložené studie vývoj podoby institucionalizace kolektivní spolupráce národních parlamentů. Rozbor procesu je jako metoda využit v popisné části studie.

Rozbor procesu lze v obecné rovině použít pro tři základní účely (Beach, Pedersen 2013: 11–22). Prvním z nich je testování teorie, kdy je předpokládána existence určitého vybraného kauzálního mechanismu. Cílem analýzy pak je zjištění, zda nalezené poznatky dokládají existenci mechanismu a zda tento mechanismus fungoval v souladu s teoretickým očekáváním. Druhým účelem rozboru procesu pak je budování teorie. Na základě analýzy dat je identifikován kauzální mechanismus, který je poté vztažen na celou populaci. Konečně třetí ambicí rozboru procesu je vysvětlení určité historické události. Cílem tedy není budování teorie či testování již existujících předpokladů, ale vysvětlení výsledku. Předložená studie vychází z poslední zmíněné tradice, protože vysvětluje vývoj kolektivní spolupráce národních parlamentů členských zemí EU.

Z hlediska řazení studie a posloupnosti řešených otázek je druhým tématem studie chápání a používání odůvodněných stanovisek, která pracují s konceptem subsidiarity, národními parlamenty. Tato agenda je z metodologického hlediska zpracována obsahovou analýzou odůvodněných stanovisek, konkrétně kvalitativní řízenou obsahovou analýzou (Hsieh, Shannon 2005). Řízená obsahová analýza pracuje s vyhledáváním předem definovaných konceptů ve vymezeném korpusu textů, a to buď pomocí přesně a úzce definovaných kódů, či prostřednictvím šířeji vymezených konceptů. Předem definované koncepty mohou být odvozeny buď z existující teorie, či například z předchozí empirie. V daném případě je existující teorií (lépe řečeno abstrakcí) koncept subsidiarity tak, jak jej chápe primární právo.

Pro vysvětlení faktorů, které ovlivňují ochotu parlamentů a komor využívat mechanismy kolektivní spolupráce, je využita statistická metoda binární logistické regrese a klasické OLS regrese. Cílem binární logistické regrese je ve stručnosti uvést pravděpodobnost, kterou má pro změnu hodnoty binární závislé proměnné změna hodnoty nezávislé proměnné či nezávislých proměnných (Field 2009: 264–315). Logistická regrese byla jako metoda zvolena z toho důvodu, že povaha jedné ze závislých proměnných pracuje pouze s dvojicí hodnot – buď parlament či komora nástroj kolektivní spolupráce využije, či nikoliv. Logistická regrese je jako metoda využita ve vysvětlující části práce.

Naopak OLS regrese umožňuje analyzovat vliv nezávislých proměnných, které mohou mít podobu škály či podobu binárních proměnných, na lineárně se chovající závislou proměnnou (Field 2009: 197–263). Nástroje kolektivní kontroly lze podle hloubky a intenzity kontroly škálovat na jednoduché

stupnici, kde nejnižší hodnotu představuje nevyužití kontroly a nejvyšší hodnotu ukončení kontroly s dodatečným textovým výstupem. Tímto doprovodným materiálem může být nejen odůvodněné stanovisko, ale také informace komory či parlamentu nebo zahájení dialogu s EK. Také OLS regrese je použita ve vysvětlující části práce.

Stejně jako je studie pluralitní s ohledem na použité metody, vychází rovněž z pestré škály dat. První část zaměřená na vývoj kolektivní spolupráce pracuje především s oficiálními dokumenty institucí meziparlamentní spolupráce, údaji databáze IPEX a s poznatky již existujících analýz a studií. Druhá část, která je zaměřena na popis a shrnutí parametrů kolektivní spolupráce v EU a vybraných členských státech, je založena na oficiálních dokumentech parlamentů a jejich komor, údajích databáze IPEX, rozhovorech s aktéry, kteří jsou v parlamentech zodpovědní za výkon kolektivní kontroly, a dotaznících. Třetí část, která analyzuje praxi vydávání odůvodněných stanovisek a jejich používání národními parlamenty, vychází z dostupných odůvodněných stanovisek parlamentů a jejich komor, databáze IPEX a informací a dokumentů institucí EU. Konečně čtvrtá část, která analyzuje praxi kolektivní kontroly národními parlamenty a jejich komorami, pracuje s datasetem, který by sestaven na bázi údajů dostupných v databázi IPEX.

Studie analyzuje ve své vysvětlovací části celou řadu nezávislých proměnných, jež jsou odvozeny buď z poznatků odborné literatury, či z praxe kolektivní kontroly. Nezávislé proměnné jsou podrobně operacionalizovány v kapitole 5.3.1, která uvádí oddíl vysvětlující zapojení (a míru zapojení) národních parlamentů a komor do kolektivní kontroly. Nezávislé proměnné jsou operacionalizovány pomocí standardních dat typu průzkumy Eurobarometru či způsobem, který má oporu v odborné literatuře.

3 Meziparlamentní spolupráce a kolektivní kontrola: formální nastavení a vývoj do přijetí Lisabonské smlouvy

Kapitola 3 je zaměřena na analýzu vývoje kolektivní spolupráce národních parlamentů. Protože toto téma dosud nebylo adekvátně komplexně zpracováno, jedná se o explorativní deskriptivní výstup, jehož cílem je na základě rozboru procesu identifikovat postup a strategii aktérů, vývoj institucionálního nastavení kolektivní spolupráce a vývoj této spolupráce v primárním právu. Kapitola je řazena chronologicky a rozbor procesu je rozdělen do několika období, která jsou s výjimkou první etapy vymezena revizemi primárního práva. Revize primárního práva jsou v této souvislosti považovány za potenciální kritické křižovatky, jež by teoreticky mohly ovlivnit vývoj kolektivní spolupráce. Pozornost je věnována zejména vzniku a proměnám institucionálních platforem, které umožňovaly kolektivní spolupráci národních parlamentů, zájmům a strategiím aktérů a nástrojům, které pro tuto spolupráci utvářelo primární právo.

Tabulka 1 shrnuje očekávaná vysvětlení, která lze od představených teorií v souvislosti s V_1 odvodit a která budou v analýze sledována. V souladu s tradicí nového institucionalismu neplatí, že by se jednotlivá očekávaná vysvětlení navzájem vylučovala – proto nelze ani předpokládat, že by jedna neoinstitucionální teorie dokázala vývoj kolektivní spolupráce vysvětlit výlučně.

Tabulka 1: Teoretická očekávání institucionálních teorií vzhledem k vysvětlení vývoje spolupráce parlamentů

Teorie	Očekávané vysvětlení
Racionalistický institucionalismus	Vysvětlení logikou modelu pán–správce. V historickém vývoji lze identifikovat pány, kteří kolektivní spolupráci utvářeli jako podřízený servis agenta. Spolupráce vzniká na základě zřetelné racionálně založené delegace kompetencí. Delegace postupuje od pánů směrem ke správcům.
Historický institucionalismus	Vysvětlení logikou konceptů závislosti na předchozím vývoji a kritických křižovatek. Vzorce vývoje spolupráce jsou dlouhodobě stabilní a neměnné, impuls přináší pouze významné historické milníky.
Sociologický institucionalismus	Vysvětlení pomocí konceptu logiky vhodnosti. Spolupráce vzniká a vyvíjí se na základě sdílených norem a očekávání aktérů. Nelze identifikovat jasné pány a správce, historické milníky (například revize primárního práva) nesehrávají zásadní vliv.
Diskurzivní institucionalismus	Vysvětlení pomocí konceptu komunikace. Spolupráce se evolučně vyvíjí na základě souvislých trendů, které konstituují normy, ideje a diskurz,

Zdroj: autor.

3.1 Období do přijetí Smlouvy o EU

Role národních parlamentů, a to jak na individuální, tak kolektivní úrovni, v evropské integraci nepatřila do vzniku a přijetí *Smlouvy o EU* k tématům, která by rezonovala evropským konstitucionalismem. Příčinou tohoto stavu kromě jiného bylo, že evropská integrace dlouhou dobu fungovala bez vlastního přímo voleného parlamentu – EP získal přímou legitimitu až v roce 1979, do té doby byl sestavován na základě delegace z národních parlamentů. V prvních desetiletích integračního procesu tak byly parlamenty jednak saturovány prostřednictvím této delegace a za druhé, nepřímo volený EP nepředstavoval v jejich očích konkurenta. Až do konce 80. let se tak v tématice národních parlamentů neděly žádné zásadní posuny a změny. V primárním právu nebyly národní parlamenty zmíněny vůbec a na rovině kolektivní spolupráce byla jediným fungujícím tělesem Konference předsedů, která vznikla v roce 1975 a scházela se 1x za rok. Před rokem 1975 se uskutečnila pouze dvě setkání předsedů parlamentů členských zemí, a to v letech 1963 v Římě a 1973 ve Štrasburku (Konference předsedů parlamentů EU nd).

V závěru 80. let se nicméně začal nezájem aktérů měnit v aktivitu a role národních parlamentů se stala tématem evropské integrace. V roce 1989 tak lze vysledovat první aktivitu národních parlamentů jako aktéra, spočívající ve vzniku Meziparlamentní konference výborů pro evropské záležitosti²⁵, předchůdce Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC). Meziparlamentní konference vznikla v květnu 1989, iniciátorem platformy, která se poprvé sešla v listopadu 1989 v Paříži, byl francouzský politik Laurent Fabius. Největším motivem pro vznik COSACu byl narůstající pocit řady národních parlamentů tehdejších členských zemí Evropských společenství (ES), že díky přímým volbám do EP ztrácejí kontakt s evropskou legislativou a postupně ztrácejí vliv na chod ES (COSAC 2014: 4). Od počátku své existence bylo hlavním tématem COSACu definování a uznání role národních parlamentů jako politického aktéra evropské integrace, což se projevilo již v závěrech 1. jednání (COSAC 1989a). Na témže setkání zazněl také konkrétní návrh tehdejšího předsedy francouzského senátu Alaina Pohera na to, aby reprezentanti národních parlamentů zformovali evropský senát, druhou komoru EP²⁶. Poherův návrh

²⁵ Přejmenování a zkratku COSAC přijala konference během svého čtvrtého zasedání (COSAC 2014: 4). Akronym je z francouzského originálu, jehož český doslovný překlad zní Konference orgánů specializujících se ve věcech Společenství. Český překlad, použitý výše, vychází z angličtiny.

²⁶ Myšlenka na vznik druhé komory EP se poprvé objevila již v době Evropského hospodářského společenství (ESUO). Již v roce 1953 tehdejší Shromáždění ESUO ve svém návrhu Smlouvy o Evropském politickém společenství předpokládalo vedle existence Komory lidu (přímo volený parlament) také Senát, který by tvořili zástupci národních parlamentů, reprezentující lid členských států (Judge, Earnshaw 2008: 277–278).

se poté ústy dalších francouzských politiků objevil na několika následujících jednáních COSACu²⁷, opakovaně byl ale odmítnutý většinou delegací. Ještě do přijetí *Smlouvy o EU* se COSAC dokázal v základech institucionalizovat. Pařížské setkání pouze vymezilo četnost jednání, která byla nastavena na jedno setkání během půlročního předsednictví Rady. Přesně vymezeno nebylo ani to, kdo a v jakém počtu se měl COSACu účastnit,²⁸ ustaveny nebyly žádné struktury. Na 2. setkání v irském Corku byla upřesněna frekvence zasedání platformy a byla přiznána specifická role předsedům evropských výborů, kteří měli jednání připravovat (COSAC 1990). První jednací řád, který dále upřesnil a formalizoval chod COSACu, byl přijat až na 5. jednání v listopadu 1991 – jednací řád určil, že každou zemi bude zastupovat šest delegátů²⁹, ustavil možnost svolání mimořádného COSACu a jako autora agendy pro každý COSAC určil předsednickou trojku a zástupce EP. Jednací řád nijak nespécifikoval způsob rozhodování COSACu, politická praxe za něj ale určila jednomyslnost (COSAC 2014: 8).

Souběžně se vznikem zárodků COSACu došlo k prvnímu pokusu o svolání konventu diskutujícího budoucnost evropské integrace. Iniciátorem tzv. Assize byl tehdejší francouzský prezident Francois Mitterand. Assize se sešel v závěru listopadu 1990 v Itálii jako Konference parlamentů Evropského společenství a do jeho činnosti byl zapojen také EP. Ačkoliv počet delegátů národních parlamentů byl více než dvojnásobný počtu delegátů EP, evropští poslanci velmi rychle Assize ovládli a udělali z něj de facto vlastní fórum (Bengtson 2007: 48).

Iniciace Assize nebyla jedinou aktivitou některé z tehdejších exekutiv členských států. Ještě před Poherovým nápadem na vznik druhé komory EP přišel s podobnou myšlenkou britský ministr Michael Heseltine. Jeho myšlenka měla dva cíle – jednak sblížit národní a evropské zájmy a za druhé, učinit tak demokraticky. Jako vzor potenciální druhé komory EP viděl Heseltine americký Senát a německou Spolkovou radu (Bengtson 2007: 57).

Výše zmíněné aktivity aktérů a první institucionální pokusy se odrazily také ve Smlouvě o EU. Národní parlamenty se v ní dočkaly první zmínky o svém významu pro evropskou integraci. Stalo se tak *Prohlášením o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii* a *Prohlášením o Konferenci parlamentů Smlouvy o EU*, které zohledňovaly národní parlamenty jak na individuální, tak kolektivní úrovni. Z hlediska první úrovně lze hovořit o zdůraznění kontrolní role – *Prohlášení o úloze národních*

²⁷ Jednalo se například o 2. jednání COSACu či jeho 13. setkání v roce 1995 (COSAC 2014).

²⁸ Ne všechny parlamentní komory byly reprezentovány zástupci výborů pro evropské záležitosti, protože tyto výbory jednoduše neměly. Jednalo se o případ belgického senátu a italské sněmovny, které byly zastoupeny delegáty z výborů pro zahraniční věci, a Lucemburska, které zastupoval předseda sněmovny. Celkově se prvního jednání COSACu účastnilo 62 delegátů z 16 parlamentních těles a EP. Delegace jednotlivých zemí (neúčastnilo se Řecko a Španělsko) obvykle sestávaly jak z poslanců, tak z expertů a administrativy příslušných výborů (COSAC 1989b).

²⁹ Složení národní delegace bylo ponecháno v pravomoci členských zemí.

parlamentů kromě jiného vyzývalo exekutivy, aby zajistily, že národní parlamenty budou dostávat legislativní návrhy Komise k posouzení či k informování včas. Kolektivní rovina byla deklaracemi zmíněna v informačním a diskuzním kontextu: *Prohlášení o Konferenci parlamentů* zmínilo jako důležité, aby došlo k zintenzívnění výměny informací mezi národními parlamenty, a vyzvalo, aby se národní parlamenty a EP scházely podle potřeby jako Konference parlamentů. Konference, která je explicitně zmíněna jako formát Assize, měla sloužit jako konzultační fórum otázek budoucnosti EU. Principy či mechanismy kolektivní parlamentní kontroly prohlášení nezmiňovaly, je třeba také dodat, že jako právní nástroj byla prohlášení pouze nezávazným doplňkem k textu Smlouvy o EU.

3.2 Období do přijetí Amsterodamské smlouvy

V období mezi Smlouvou o EU a přijetím Amsterodamské smlouvy lze nejdůležitější vývoj identifikovat v souvislosti s platformou COSAC. Zástupci národních parlamentů se dominantně věnovali institucionální tematice a roli národních parlamentů v evropské integraci. Byť COSAC neměl žádnou formální možnost, aby ovlivnil připravovanou revizi primárního práva a jí předcházející mezivládní konferenci (IGC), opakovaně se o to snažil. V agendě COSACu se tak znovu objevil francouzský návrh na ustavení druhé komory EP, podporu ale nezískal. Konsensus nevznikl ani ohledně definování COSACu v primárním právu – před přijetím *Amsterodamské smlouvy* se COSAC nebyl schopen dohodnout na tom, zda má být ve smlouvě explicitně zmíněn. Mnohem snadněji se COSAC dokázal shodnout na nutnosti dále posilovat postavení národních parlamentů.

Ambice COSACu začaly v tomto období zřetelně narážet na limity, které vyplývaly ze slabé formalizace platformy. Kromě věcné agendy tak začíná druhé velké téma jednání COSACu tvořit potřeba jeho vnitřní reformy. Vzhledem k přetrvávajícímu konsensuálnímu způsobu rozhodování ale docházelo pouze ke kosmetickým změnám – na 10. jednání COSACu byl jednací řád upraven tak, aby umožnil účast delegací z kandidátských zemí. Nepodařilo se nicméně prosadit žádnou substantiální změnu: například rozšířit jednání COSACu na dva dny či ustanovit sekretariát COSACu, který by umožnil intenzivnější činnost platformy.

Vzhledem k neschopnosti COSACu dospět ke konsensu je sporné, nakolik se jeho debaty odrazily v obsahu *Amsterodamské smlouvy*. Posun vztahu EU – národní parlamenty ale díky ní nastal. Vzájemná relace byla upravena *Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů*, čímž došlo také k podstatnému povýšení formy vztahu – oproti prohlášení jsou protokoly připojené ke smlouvě závazné. Z hlediska individuální kontroly Protokol upravil otázku předběžné kontroly legislativního procesu. Parlamentům měly být zasílány všechny podklady Komise pro konzultace a v agendě sekundární legislativy byla zavedena šest týdnů trvající lhůta – mezidobí, v němž Komise předá svůj

návrh EP a Radě EU a kdy se daný návrh dostane na pořad jednání Rady EU. Národní parlamenty³⁰ tak měly garantovanou dobu k projednání návrhu a tvorbě svého postoje. V případě meziparlamentní spolupráce zmínil Protokol existenci COSACu jako konzultačního fóra, které může orgánům EU podávat libovolný podnět a může zkoumat veškeré návrhy v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Smlouva tak poprvé zaznamenala existenci a možnost kolektivní institucionalizované spolupráce národních parlamentů, v dané době se ale jednalo pouze o konzultační funkci, která z této spolupráce měla vyplývat.

3.3 Období do přijetí Smlouvy z Nice

Institucionální témata dominovala agendě COSACu také v období mezi *Amsterodamskou* a *Niceskou smlouvou*. Před přijetím *Niceské smlouvy* nicméně COSAC nedokázal zformulovat žádné konsensuální požadavky nejen stran role národních parlamentů, ale v souvislosti s budoucností EU obecně. Logicky tak pokračovaly diskuze o vnitřním fungování COSACu. Ani v této době se ale nepodařilo prosadit ustavení sekretariátu či změnu rozhodování z jednomyslnosti na hlasování většinou. Změněný jednací řád, který přijalo 21. jednání COSACu v roce 1999, tak představoval pouze dílčí úpravy bez substanciálních změn.

Konkrétnější a adresnější než zástupci národních parlamentů byli v této době představitelé exekutiv. Například tehdejší německý ministr zahraničních věcí Joschka Fischer ve svém projevu na Humboldtově univerzitě v květnu 2000 či tehdejší britský premiér Tony Blair při vystoupení na polské burze v říjnu téhož roku zopakovali myšlenku na vznik druhé komory EP složené z národních parlamentů (Bengtson 2007: 58). V listopadu 2000 tehdejší německý kancléř Gerhard Schröder pro změnu prosazoval, aby se druhou komorou EP stala Rada EU (Judge, Earnshaw 2008: 278).

Z hlediska formálního vymezení nepřinesla *Smlouva z Nice* žádnou změnu ve vnímání národních parlamentů. V *Prohlášení o budoucnosti Unie*, které bylo ke *Smlouvě z Nice* připojené, byly parlamenty přizvány do diskuze o budoucnosti EU, kterou mělo v roce 2001 zahájit belgické a švédské předsednictví. Stejně prohlášení explicitně zmínilo, že postavení národních parlamentů v architektuře EU bude jedním z témat této debaty (Evropská unie 2001: 83). Vymezení role parlamentů tak zůstalo jedním z hlavních nedodělků revize a mělo být důležitým tématem dalšího reformního procesu (Laursen 2005: 548).

³⁰ Protokol pracoval pouze s parlamenty, nijak neupravoval otázku jejich komorovosti.

3.4 Období do vzniku Smlouvy o ústavě pro Evropu³¹

Jakkoliv bylo období, které uplynulo mezi vznikem *Smlouvy z Nice* a vznikem tzv. *ústavní smlouvy*, velmi krátké, z pohledu kolektivní spolupráce parlamentů se jednalo o pravděpodobně nejdynamičtější etapu dosavadního vývoje. Přestože totiž nebyla tzv. ústavní smlouva nakonec ratifikována, proces její geneze a konečný obsah předurčil pozdější postavení národních parlamentů v Lisabonské smlouvě.

Uskutečnění Konventu o budoucnosti Evropské unie předcházelo vydání *Laekenské deklarace*, která definovala mandát a cíle Konventu. V souvislosti s rolí národních parlamentů deklarace explicitně vznesla tři okruhy problémů. Za prvé, Konvent měl vyřešit otázku, zda by spolupráce národních parlamentů měla ústit ve vznik nové instituce EU. Druhé téma se vztahovalo k působnosti národních parlamentů v oblastech činnosti EU, v nichž EP nedisponoval žádnými kompetencemi. Třetím důležitým tématem pak mělo být vymezení role národních parlamentů ve smyslu jejich zacílení na dělbu kompetencí v EU (Passos 2008: 27).

Z institucionálního hlediska byli zástupci národních parlamentů přizváni do Konventu o budoucnosti Evropské unie a dostali tak přímou možnost ovlivnit revizi primárního práva. Jednalo se přitom o skokový vývoj – zatímco předchozí revize primárního práva národní parlamenty ovlivnit nemohly, na Konventu měly najednou mezi delegáty většinu, protože jejich reprezentanti drželi 56 ze 105 křesel. Pozice národních parlamentů na Konventu byla dvourozměrná – jednak byly přímými účastníky jednání a za druhé představovaly národní parlamenty téma jednání. Pozicí parlamentů se přímo zabývala pracovní skupina IV³² a zčásti také pracovní skupiny I (aplikace principu subsidiarity) a pracovní skupiny X (oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti). Ohledně kolektivní spolupráce závěrečná zpráva pracovní skupiny IV sice vyzdvihla roli COSACu jako fóra pro meziparlamentní výměnu informací a zkušeností, nepožadovala ale jeho další rozvoj směrem k instituci, prostřednictvím které by národní parlamenty kolektivně zkoumaly evropskou legislativu či dohlížely na aplikaci principu subsidiarity (Konvent 2002). Neprosadila se tak představa, kterou prosazoval například prezident Konventu Giscard d'Estaing, který explicitně favorizoval vznik druhé komory EP či nové konzultativní instituce³³ (Judge, Earnshaw 2008: 277; Passos 2008: 28). Kolektivní spolupráce

³¹ Datem vzniku smlouvy je míněno schválení smlouvy na IGC během italského předsednictví v roce 2004. Samotný konvent ukončil svou činnost v červenci 2003.

³² Průběh a agendu skupiny dobře popisuje Brown 2003.

³³ Mělo se jednat o tzv. Evropský kongres, jehož pravomoci ale měly být pouze konzultativního charakteru. Evropský kongres měl sdružovat zástupce národních parlamentů a EP a měl diskutovat zásadní integrační otázky a rozhodnutí – například rozšiřování EU. Návrh nicméně prosazen nebyl, zčásti pro odpor zástupců EP. Prosadit se nepodařily ani návrhy, podle nichž měli zástupci národních parlamentů participovat na jednáních Rady, či pokusy o vznik instituce, která by kolektivně ex ante posuzovala princip subsidiarity u legislativních návrhů EU (Passos 2008: 28).

parlamentů měla být jednou ze tří rolí, které měly národní parlamenty v evropské integraci hrát – dále se jednalo o dohled nad vládami a monitorování dodržování principu subsidiarity (Knutelská 2013: 36). Lze tak konstatovat, že pozice pracovní skupiny, která se vyslovila proti vzniku nových institucí, rezonovala s předchozím postojem COSACu, který dlouhodobě oponoval vzniku druhé unijní parlamentní komory.

Z hlediska obsahu smlouvy byla role národních parlamentů uvedena v kontextu dohledu na dodržování zásad subsidiarity a proporcionality článkem I-11. Roli parlamentů posléze upravily *Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii* a *Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality*. Oba protokoly upravily mechanismus předávání návrhů evropské legislativy národním parlamentům a způsob, jak parlamenty měly vydávat odůvodněná stanoviska. Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů opět zmínil COSAC jako fórum poskytující podněty rozhodovacím institucím EU (Evropská unie 2005: 211–216).

Systém včasného varování, který předpokládala tzv. ústavní smlouva, spočíval v tom, že EK měla povinnost zaslat každou legislativní předlohu nejen Radě EU a EP, ale také všem národním parlamentům. Ty měly posléze k dispozici lhůtu šesti týdnů, ve které mohly – v případě nalezení porušení principu subsidiarity – vydat s odkazem na porušení této zásady odůvodněné stanovisko. V případě, že porušení subsidiarity shledala alespoň 1/3 komor či národních parlamentů, měla EK předlohu analyzovat. Výsledkem analýzy EK mohlo být ponechání návrhu v původním znění, jeho změně či stažení. Role národních parlamentů tak byla podle tzv. ústavní smlouvy pouze poradní, protože jakkoliv se EK musela v případě dosažení třetinové hranice svým návrhem znovu zabývat, národní parlamenty neměly možnost předlohu blokovat. Kromě národních parlamentů byla určitá role přiznána také regionálním parlamentům, které mohly být komorami konzultovány (Evropská unie 2005: 215).

Poměrně umírněná varianta systému včasného varování, která počítala pouze s existencí tzv. žluté karty, nebyla jediným řešením, které se na Konventu zmiňovalo. Někteří jeho delegáti požadovali přísnější systém, spočívající v možnosti úplně legislativu zablokovat či zapojit do posuzování odůvodněných stanovisek také Radu EU a EP. Z obav o přílišné zkomplikování politického systému EU ale nebyly tyto návrhy přijaty (Cooper 2006).

Nelegislativní, ale důležitou roli přisuzovala národním parlamentům tzv. ústavní smlouva v otázce zjednodušeného postupu při revizi smluv. Podle článku IV-444 mohl libovolný národní parlament vetovat rozhodnutí Evropské rady o posunu od hlasování jednomyslností k hlasování kvalifikovanou většinou a rozhodnutí stejné instituce o změně přijímání evropské legislativy místo zvláštního legislativního postupu řádnou procedurou. Pro tento nástroj se vžilo označení tzv. červená karta,

národní parlamenty měly mít na vydání takového veta lhůtu šest měsíců. Nesouhlas musely parlamenty vyjádřit aktivně, tj. mlčení bylo považováno za vyjádření souhlasu.

Zásadní vnitřní reformou prošel v tomto období COSAC. V květnu 2003 byl po dlouhých debatách přijat jeho nový jednací řád. Ten v první řadě kodifikoval činnost COSACu jako platformy pro výměnu informací a sdílení zkušeností s parlamentní kontrolou evropských věcí, ustanovil sekretariát COSACu a změnil hlasovací mechanismus z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu³⁴ (COSAC 2003). Výstupy COSACu nadále zůstaly, stejně jako v dřívější praxi, nezávazné pro rozhodování národních parlamentů.

Poměrně zásadně vstoupila v ústavním období do kolektivní spolupráce také Konference předsedů parlamentů EU. Na svém jednání v červenci 2004 v Haagu přijala tzv. *Haagské pokyny*, první verzi vodítek pro meziparlamentní spolupráci parlamentů EU³⁵. Pokyny byly reakcí na obsah tzv. ústavní smlouvy a za hlavní cíle meziparlamentní spolupráce považovaly zajištění efektivního výkonu parlamentní kontroly v evropských záležitostech (s důrazem na kontrolu subsidiarity) a výměnu informací a posílení kontrolních mechanismů parlamentů ve všech oblastech působení EU. Pokyny dále vymezily osm možností³⁶ pro meziparlamentní spolupráci a stanovily její čtyři relevantní oblasti³⁷ a očekávané fungování Meziparlamentní sítě pro výměnu informací (IPEX)³⁸, která byla spuštěna v roce 2004 (Konference předsedů parlamentů EU 2004).

3.5 Období do vzniku Lisabonské smlouvy

Z pohledu COSACu se v post-ústavním období projevil pozitivní dopad jeho vnitřní reformy. Nový jednací řád – stejně jako potenciál daný tzv. ústavní smlouvou – v následujících letech výrazně ovlivnil činnost COSACu. Diskuze na jednáních strukturovaly pravidelné půlroční zprávy, které podle jednacího řádu připravoval sekretariát, což přispělo k zefektivnění průběhu schůzek. Změna vnitřních pravidel posunula COSAC z pozice neformální a neakceschopné sítě, primárně sloužící pro výměnu názorů, do pozice etablované a respektované instituce, která byla schopna získat postupné uznání od ostatních aktérů politického systému EU – příkladem takového symbolického uznání mohou být vystoupení předsedy EK v roce 2007 a předsedy Evropské rady v roce 2010 na půdě COSACu. COSAC

³⁴ Podoba kvalifikované většiny je nastavena jako 75 % odevzdaných hlasů, které zároveň musí představovat nejméně polovinu všech hlasů. Každá delegace má k dispozici dva hlasy (Evropská unie 2011: 4).

³⁵ Pokyny byly upraveny na jednání konference v roce 2006 v Lisabonu (Knutelská 2013: 38).

³⁶ Jednalo se o Konferenci předsedů parlamentů EU, setkání sektorových výborů, COSAC, debaty parlamentů, setkání generálních sekretariátů, spolupráci prostřednictvím databáze IPEX, spolupráci zástupců národních parlamentů při EU a ECPRD.

³⁷ Jednalo se o oblast parlamentní kontroly, výměnu a sdílení dokumentů, organizaci konferencí a určování politických priorit prostřednictvím Konference předsedů parlamentů EU.

³⁸ Fungování IPEXu je podrobně popsáno v kapitole vysvětlující použitá data pro analýzu fungování kolektivní spolupráce.

také začal produkovat konkrétní a hmatatelné výsledky – v roce 2005 začaly zkušební testy subsidiarity, kdy se národní parlamenty začaly poprvé systematicky věnovat kolektivní kontrole evropské legislativy.

Jednací řád COSACu byl posléze v roce 2007 upraven na 38. jednání platformy a v roce 2011 na 45. schůzce. Předmětem první revize bylo upřesnění role sekretariátu a jeho financování, druhá úprava pak přizpůsobila znění jednacího řádu znění Lisabonské smlouvy (COSAC 2014: 30, 39). Oproti dřívějším revizím tak žádná substanciální změna nenastala, což vypovídá o tom, že jak organizace³⁹, tak způsob práce COSACu se stabilizoval.

V post-ústavním období se také začaly realizovat první hmatatelné výsledky snahy národních parlamentů být vnímány a uznávány evropskou úrovní jako relevantní aktér. Prvním z nich byly tzv. testy subsidiarity, jejichž konání avizoval COSAC v roce 2004 na svém 32. jednání (COSAC 2004). Testy měly tři cíle. Za prvé, samotné vyzkoušení mechanismu dohledu nad subsidiaritou v členských státech. Za druhé, prověřit schopnost parlamentů zvládnout provedení kontroly v požadované časové lhůtě. Za třetí, zjistit, zda jsou národní parlamenty (a jejich komory) schopny dosáhnout požadované hranice pro vystavení varování (Knutelská 2013: 39). První nácvik kontroly subsidiarity a proporcionality se uskutečnil v roce 2005, do konce roku 2009 se celkem uskutečnilo osm testů.

Pilotní projekt, jímž nácviky subsidiarity začaly, se věnoval tzv. třetímu železničnímu balíčku, který ve své podstatě obsahoval čtyři legislativní návrhy⁴⁰. Test byl zahájen 1. 3. 2005 a ukončen 12. 4. téhož roku, z čehož je patrné, že počítal s existencí 6týdenní časové lhůty, kterou pro kontrolu subsidiarity a proporcionality předpokládala tzv. ústavní smlouva. Zúčastnilo se jej 31 z tehdy maximálního počtu

³⁹ V nynější organizační struktuře COSACu lze identifikovat řídicí, pracovní a asistenční tělesa. Z formálního hlediska je řídicím tělesem COSACu výbor pro evropské záležitosti země, která předsedá Radě EU, respektive jeho předseda. Řízení COSACu se tak řídí stejným rotačním principem jako předsednictví Rady. Úkoly předsedy jsou procedurální a organizační a omezují se na období šesti předsednických měsíců. Další řídicí institucí COSACu je trojka předsednictví konference COSAC, kterou tvoří dva zástupci parlamentů aktuálního předsedajícího, předchozího předsedajícího, nastupujícího předsedajícího a EP. Hlavním úkolem trojky je připravit závěry z každé schůze COSAC, které posléze schvaluje konference. Hlavním pracovním orgánem COSACu je konference, na které každý stát zastupuje maximálně šest delegátů. Konference se usnází kvalifikovanou většinou, preferovaným způsobem rozhodování je nicméně konsensus. Kromě konference může COSAC zřídit pracovní skupiny zkoumající zadaný problém (Evropská unie 2011: 2). Před každou schůzí konference se navíc schází přípravná schůze předsedů výborů pro evropské záležitosti, která se může, stejně jako konference, sejít také v mimořádném režimu (Evropská unie 2011: 2). Asistenčním tělesem COSACu je jeho sekretariát, který sídlí v Bruselu. Sestává z jednoho stálého člena, který je volen na období dvou let (s možností jednoho znovuzvolení), a úředníků parlamentů trojky. Jejich mandát je omezen dobou 18 měsíců. Hlavním úkolem sekretariátu je asistence předsedající zemi, sekretariát je financován na základě dobrovolného příspěvku parlamentů (Evropská unie 2011: 5).

⁴⁰ Jednalo se o legislativní návrhy EK COM 2004(139), COM 2004(142), COM 2004(143) a COM 2004(144).

37 komor národních parlamentů⁴¹. Výsledky ve smyslu vydání odůvodněných stanovisek shrnuje tabulka 2.

Tabulka 2: Odůvodněná stanoviska ke třetímu železničnímu balíčku

Položka	Vydaná odůvodněná stanoviska	Hlasy
COM 2004(139)	Poslanecká sněmovna (CZ) Chambre des Députés (LU) Sejm (PL)	4
COM 2004(142)	Poslanecká sněmovna (CZ) Senát (CZ) Riksdag (SE) House of Lords (UK) House of Commons (UK)	6
COM 2004(143)	Poslanecká sněmovna (CZ) Senát (CZ) Sejm (PL) Senat (PL)	4
COM 2004(144)	Poslanecká sněmovna (CZ) Senát (CZ) Sénat (FR) Assemblée Nationale (FR) Bundesrat (DE) Senato della Repubblica (IT) Tweede Kamer Staten Generaal (NL) Eerste Kamer Staten Generaal (NL) Sejm (PL) Senat (PL)	10

Zdroj: autor na základě COSAC 2005.

Pilotní nácvik kontroly subsidiarity poukázal nejen na solidní zájem národních parlamentů (a jejich komor) evropskou legislativu kontrolovat, ale identifikoval velkou diferenciaci mezi jednotlivými členskými státy – vypořádání se s testem se mezi státy lišilo například druhem výboru, který test zpracoval, či konzultací národní exekutivy. Realizace testu zároveň nastínila slabiny systému. Řada komor chápala instrument odůvodněného stanoviska odlišně a v několika případech se objevilo jeho zdůvodnění porušením zásady proporcionality, což ovšem primární právo v dikci tzv. ústavní smlouvy

⁴¹ Testu se neúčastnila dolní komora německého parlamentu (Bundestag), dolní komora italského parlamentu, obě komory španělského parlamentu, maltský parlament a portugalský parlament (COSAC 2005: 3).

jako důvod pro vydání odůvodněného stanoviska neumožňovalo. Některé komory ve své reakci vyslovily pochybnosti nad dodržením zásady subsidiarity, odůvodněné stanovisko ale nevydaly – v některých případech přes doporučení dalšího parlamentního výboru, který byl do testu v dané zemi zapojen. Samotné komory pak indikovaly ve svých zdůvodněních jako potenciální problém časovou lhůtu šesti týdnů, kterou považovaly za příliš krátkou, nedostatečnou schopnost odlišit subsidiaritu od proporcionality a nedostatek prostoru pro vzájemné konzultace (COSAC 2005).

Přehled dalších testů, jež se uskutečnily do konce roku 2009, přináší tabulka 3. Shrnuty v ní jsou legislativní předlohy, které byly předmětem kontroly, termín konání, počet zúčastněných komor, počet případů, kdy národní parlamenty (či jejich komory) identifikovaly porušení subsidiarity, a hlasy, které by tato stanoviska znamenala z pohledu dosaženého kvora kolektivní kontroly.

Tabulka 3: Nácvik kontroly subsidiarity v letech 2006–2009

Legislativa	Termín	Počet komor ⁴²	Porušení subsidiarity ⁴³	Hlasy
COM (2006)399 ⁴⁴	2006 (17. 7. – 27. 9.)	27	Poslanecká sněmovna (CZ) House of Lords (UK) Tweede Kamer Staten Generaal (NL) Sénat* (BE)	4
COM (2006)594 ⁴⁵	2006 (31. 10. – 11. 12.)	26	Chambre des Députés (LU)	1
COM (2007)650 ⁴⁶	2007 (26. 11. 2007 – 21. 1. 2008)	25	House of Commons (UK)	1
COM (2008)426 ⁴⁷	2008 (9. 7. – 4. 9.)	17	Houses of the Oireachtas (IE)	2
COM (2008)818 ⁴⁸	2008 (10. 12. 2008 – 6. 2.	27	Bundesrat (AT)	1

⁴² Myšlen je počet komor, které splnily zadanou časovou lhůtu. Některé komory dodávaly svá stanoviska také po termínu, což je ovšem z pohledu formálního nastavení systému nutno považovat za bezpředmětný vstup.

⁴³ Uvedeny jsou pouze ty komory, které formálně a explicitně uvedly, že shledaly porušení principu subsidiarity. Nejedná se tedy o souhrn vydaných odůvodněných stanovisek, protože ta mohla obsahovat také pozitivní sdělení pro EK.

⁴⁴ Návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 2201/2003 ohledně příslušnosti a pravidel o právních předpisech použitelných v manželských věcech.

⁴⁵ Směrnice EP a Rady, kterou se mění směrnice 97/67/ES, týkající se úplného dosažení vnitřního trhu poštovních služeb Společenství.

⁴⁶ Rámcové rozhodnutí Rady, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

⁴⁷ Směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci.

⁴⁸ Směrnice EP a Rady o jakostních a bezpečnostních normách pro lidské orgány určené k transplantaci.

	2009)			
COM (2009)338 ⁴⁹	2009 (20. 7. – 14. 9.)	21	Bundesrat (AT) Houses of the Oireachtas (IE) Kamra tad-Deputati (MT)	4
COM (2009)154 ⁵⁰	2009 (21. 10. – 17. 12.)	36	Sénat (BE)	1

Zdroj: autor na základě COSAC 2006, 2007, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2010.

Uskutečněné testy potvrdily poznatky o velké diferenciaci mezi jednotlivými národními parlamenty a komorami. Mezi případy v první řadě varioval počet parlamentů a komor, které se jednotlivých testů účastnily – argumenty, jimiž absentující parlamenty a komory zdůvodňovaly svou neúčast, se pohybovaly od překryvu mezi termínem testu a parlamentními volbami k nedostatečné kapacitě provést kontrolu. Celkově se ale ve většině případů počet zapojených komor, jež dodaly vyjádření v požadované lhůtě, dostal přes 50 % maximálního počtu.

Velkou varianci šlo na základě testů identifikovat v souvislosti se šíří parlamentních aktérů, kteří byli při analýzách dodržení principu subsidiarity na národní úrovni zapojeni. Byť většina případů byla zpracovávána příslušnými výbory pro evropskou integraci, nezdá se, že by se vyskytly případy buď suverénního zapojení resortních výborů či několika výborů či jejich asistence příslušnému výboru pro evropskou integraci. Škála parlamentních aktérů tak byla napříč testy mimořádně pestrá.

Národní parlamenty se stejně tak lišily v šíři deliberace, kterou bylo o vydání či nevydání odůvodněného stanoviska rozhodováno. Ačkoliv defaultním způsobem rozhodnutí byla pro většinu parlamentů (komor) rozhodnutí příslušného výboru, například v případě posledního testu subsidiarity v roce 2009 belgická horní komora či obě komory nizozemského parlamentu rozhodovaly hlasováním pléna. V řadě případů nebyly parlamentní výbory jedinými aktéry posuzování dodržení subsidiarity – konzultovány byly národní exekutivy, regionální parlamenty či nevládní organizace.

V období 2006–2009 indikovaly národní parlamenty stejné realizační problémy jako v případě pilotního projektu. Navzdory prodloužení časové lhůty na osm týdnů po prvních třech testech považovaly národní parlamenty dobu na uskutečnění přezkumu za nedostatečnou (COSAC 2009b: 12). Potíže nastávaly zejména v případech, kdy do požadované lhůty zasahovaly buď letní prázdniny, či vánoční svátky (Knutelská 2013: 40). Opětovné problémy vyvstaly ohledně definice subsidiarity (COSAC 2009b: 13).

⁴⁹ Rámcové rozhodnutí Rady o právu na tlumočení a překlad při trestním řízení.

⁵⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a úředních listin ve věcech dědictví a vytvoření evropského dědického osvědčení.

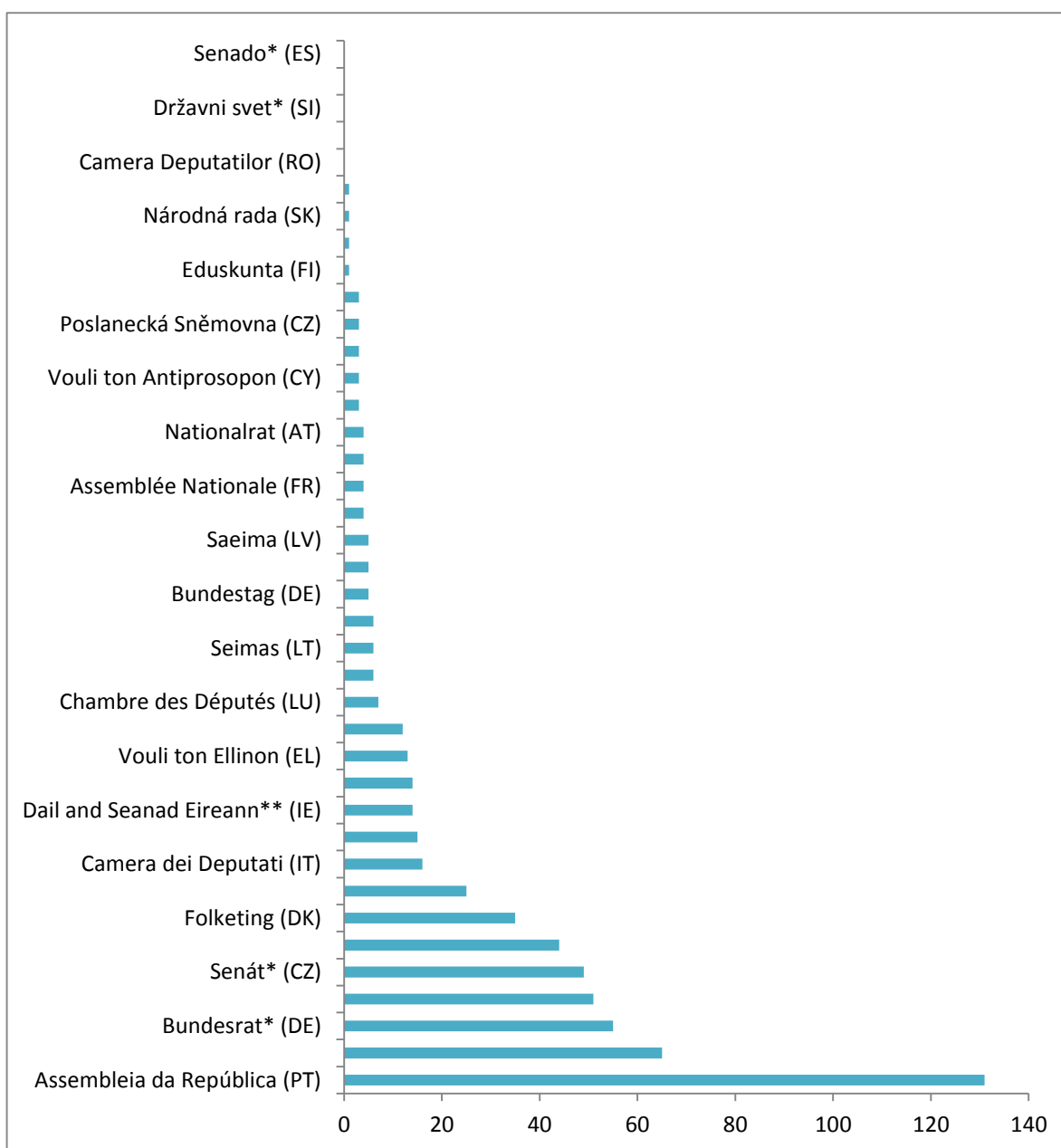
Z hlediska výsledků všech testů lze konstatovat, že testy ukázaly, že pro parlamenty a jejich komory bylo velmi obtížné jednotně konceptualizovat subsidiaritu a formu, kterou by odůvodněné stanovisko mělo mít. Zpětnou reakcí na test totiž v řadě případů byly dokumenty, které název odůvodněné stanovisko nesly, jejich obsah se ale diametrálně lišil od předpokládaného obsahu – stanoviska tak v řadě případů odkazovala například na pouhé pochybnosti příslušné komory či vyslovovala podporu příslušnému návrhu EK. Kontinuálním problémem všech testů byly časové lhůty, které pro národní parlamenty představovaly největší realizační problém. Samotné reakce parlamentů na zpracování testů pak poukázaly na obrovskou diverzifikaci napříč EU prakticky ve všech relevantních aspektech kontrolních mechanismů – zejména pak šíři zapojených aktérů a způsobu projednání dokumentu.

Cvičné testy subsidiarity nebyly jedinou aktivitou národních parlamentů. Iniciátorem dalšího formalizovaného a pravidelného pokusu byl tehdejší předseda EK José Manuel Barroso, který v roce 2006⁵¹ zahájil tzv. politický dialog mezi EK a národními parlamenty s důrazem na přímou komunikaci⁵². Tzv. politický dialog nikdy nevstoupil do primárního práva, jedná se o nástroj, který je opřen o rozhodnutí EK. V praxi se otevřená politika uskutečňovala dvěma způsoby. Prvním z nich bylo zintenzívnění kontaktů mezi EK a zástupci národních parlamentů, ať už ve formě návštěv či konání různých meziparlamentních fór. Druhým nástrojem bylo rozhodnutí EK, že od září 2006 EK – dominantní iniciátor sekundární legislativy EU – začne zasílat všechny své návrhy národním parlamentům přímo, tj. bez prostředníka v podobě exekutiv členských států. Očekávanou reakcí národních parlamentů byla zpětná vazba EK, která nicméně neměla žádnou legislativní oporu a vymahatelnost. Přehled zpětných reakcí národních parlamentů za období září 2006 – prosinec 2009 shrnuje graf 1.

⁵¹ Počátky tzv. politického dialogu sahají do roku 2001, kdy EK zveřejnila Bílou knihu o evropském vládnutí. Jedním z jejích cílů bylo větší zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu v EU (Jančíč 2012: 79).

⁵² Stalo se tak Sdělením EK Evropské radě v květnu 2006 (COM 2006[2011]). Politický dialog s národními parlamenty byl součástí tzv. Plánu D, kterým EK reagovala na neúspěch tzv. ústavní smlouvy.

Graf 1: Využití politického dialogu dle komor národních parlamentů v letech 2006–2009



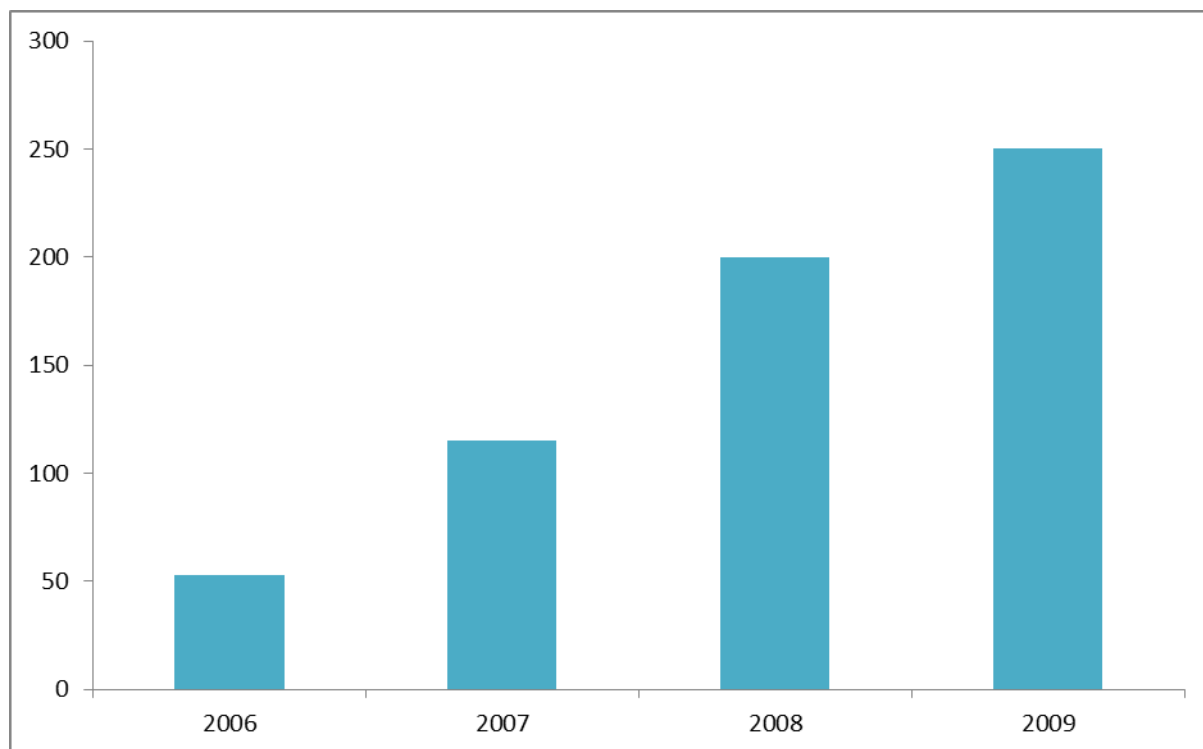
Zdroj: autor na základě Evropská komise 2009 a 2010. Parlamentsy označené * jsou horní komorou, v případě Irsku (**) jsou údaje zasílány za obě komory současně. V případě nizozemských komor byly údaje pro období září 2006 – prosinec 2008 zaslány za obě komory souběžně, v roce 2009 uvádí statistika odlišná čísla pro obě komory.

Z míry angažovanosti jednotlivých parlamentů a komor v politickém dialogu nelze odvozovat žádné zásadní závěry. Vysvětlení aktivity či neaktivity konkrétních aktérů mnohdy spočívá v procedurálním nastavení daného systému – například výrazně aktivní portugalský parlament zasílal EK všechny své výstupy automaticky, bez zřetelné intence sdělit zásadní postoj (Šubrtová 2011: 19). Poukázat lze

pouze na to, že graf 1 indikuje v případě bikamerálních soustav aktivnější roli horních komor v řešení evropských záležitostí. Důvodem může být tradiční chápání horních komor jako „hlídačů“ a také větší kontinuita v jejich personálním obsazení⁵³.

Graf 2 nabízí přehled využívání politického dialogu v první fázi jeho existence (do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost). Patrný je z něj zvýšený zájem národních parlamentů vést s EK komunikaci.

Graf 2: Vývoj používání politického dialogu od září 2006 do prosince 2009



Zdroj: autor na základě Evropská komise 2009 a 2010.

Celkový význam založení tzv. politického dialogu je obtížné posoudit. Minimálně v symbolické rovině se ale jednalo o další impuls, který měl rozšířit portfolio národních parlamentů, dlouhodobě kontrolující pouze své národní exekutivy, o přímou kontrolu „evropské exekutivy“ v podobě EK (Jančíč 2012: 91; Jans, Piedrafita 2009: 22). Ačkoliv EK tvrdila, že ambicí politického dialogu není obcházení národních vlád či Rady EU, snaha o ustavení přímého kontaktu s národními parlamenty a jejich aktivizace je zjevná. Jančíč (2012) v této souvislosti hovoří o překonání dlouhodobé nechuti, kterou EK k národním parlamentům jako aktérům evropské integrace měla.

⁵³ Typickým příkladem tohoto přístupu je horní komora britského parlamentu, která se sama rozhodla, že kontrola evropské integrace bude jednou z činností, na které se bude komora zaměřovat, a etablovala se jako těleso, jehož expertíza v evropských záležitostech je mezinárodně uznávána (Huff, Smith 2015: 313, 327).

3.6 Lisabonská smlouva a nové mechanismy kolektivní kontroly evropské integrace národními parlamenty

Oproti tzv. ústavní smlouvě nepředstavuje *Lisabonská smlouva* zcela nový dokument, ale vrátila se k tradici revize již existujících textů primárního práva – dokument tak novelizoval Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, kterou přejmenoval na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU). EU se také vrátila k tradici dojednávání revizí primárního práva prostřednictvím mezivládních konferencí, což národní parlamenty jako aktéra vyřadilo z možnosti podobu smlouvy aktivně ovlivnit.

Z obsahového hlediska *Lisabonská smlouva* národní parlamenty jako kolektivního aktéra posílila na dosud maximální úroveň. Jejich role v rámci evropské integrace byla článkem 12 SEU poprvé zmíněna v hlavním textu primárního práva, což znamená zřetelný kvalitativní posun. Národní parlamenty jsou navíc v těle smlouvy opakovaně zmíněny jako příjemci informací a také jako jejich poskytovatelé (pro přehled viz Kiiver 2011: 537–538). Z dikce tzv. ústavní smlouvy zůstala zachována logika obsahu *Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů* a *Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality*. Mechanismus dohledu na používání subsidiarity a proporcionality byl navíc zpřesněn zavedením diferenciací mezi institucemi, které mají porušení obou zásad posuzovat.

Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů definuje články 1 a 2 charakter dokumentů, které mají být národním parlamentům zasílány. Jedná se nejen o legislativní akty v celé šíři⁵⁴ (Článek 2 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů), ale také o podklady pro konzultace vydané EK (Článek 1 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů). Každý návrh legislativy musí být přístupný ve všech úředních jazycích EU, národní parlamenty mají pro vypracování svých stanovisek lhůtu osmi týdnů (Článek 4 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů). Výjimku představuje případ, kdy Evropská rada hodlá využít zjednodušený postup pro přijímání změn podle článku 48 Smlouvy o EU – v takovém případě se vyjadřovací lhůta prodlužuje na dobu šesti měsíců (Článek 6 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů). Články 9 a 10 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů jsou věnovány meziparlamentní spolupráci, jejich znění přebírá zvláště ve vztahu ke COSACu obsah předchozího primárního práva.

Druhý dotčený protokol, tj. *Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality*, se zaměřuje na praktickou realizaci kontroly. Ošetřuje tak proces předávání návrhů z úrovně EU (Článek 4 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů), definuje zdůvodnění subsidiarity v legislativních návrzích (Článek

⁵⁴ Návrhem legislativního aktu se myslí také podněty EP, žádosti Soudního dvora, podněty skupiny členských států, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu.

5 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů), a především popisuje pravidla včasného varování. Samotný mechanismus tak funguje na bázi různé síly nesouhlasu národních parlamentů, pro které se vžilo přirovnávání ke kartám udělovaným ve fotbalových zápasech. Udělit lze kartu žlutou a oranžovou, síla nesouhlasu se vztahuje k maximu 56 hlasů, jež jsou v systému k dispozici a které představují dvojnásobek současného počtu 28 členských států. Každý vnitrostátní parlament tak má dva hlasy rozdělené na základě vnitrostátního parlamentního systému, z dikce tzv. ústavní smlouvy zůstala zachována možnost konzultovat regionální parlamenty⁵⁵ (Článek 6 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů). Ve dvoukomorovém parlamentu má každá komora jeden hlas. Udělení žluté karty vyvolá dosažení minimálně 1/3 možných hlasů, tedy 19. Pokud je však návrh legislativního aktu ze sféry bývalého třetího pilíře, práh se snižuje na čtvrtinu, tedy na 14 hlasů. Navrhovatel, kterým je většinou EK, musí po obdržení žluté karty následně návrh přezkoumat a může se rozhodnout ho dál prosazovat, pozměnit nebo stáhnout. Při volbě dalšího prosazování o tom odůvodněně rozhodne. Formulace, která poskytuje EK možnost, a nikoliv povinnost, je považována za problematickou, protože z pohledu parlamentů utváří asymetrický stav, kdy EK nejenže posuzuje vlastní návrh, ale navíc jej nemusí měnit (Článek 7 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů).

Tzv. oranžová karta je udělena v případě, že nesouhlas vyjádří takový počet parlamentů či komor, který v součtu představuje prostou většinu hlasů. EK opět může rozhodnout o tom, zda návrh zachová, pozmění či stáhne. Rozhodne-li se ale pro první možnost, zasílá do EP a do Rady EU vlastní odůvodněné stanovisko. Oba normotvůrci pak na základě odůvodněných stanovisek národních parlamentů a odůvodněného stanoviska EK posuzují, zda došlo k porušení principu subsidiarity. Rada EU rozhoduje většinou 55 % členů a EP většinou odevzdaných hlasů. Shledají-li obě instituce porušení subsidiarity, legislativní návrh je zastaven (Článek 7 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů).

Oranžovou kartu oproti slabší žluté je možné udělit při překonání hranice prosté většiny, tedy minimálně dosažením 28 hlasů. Oproti tzv. ústavní smlouvě se jedná o inovaci. Je-li ze strany EK zájem návrh zachovat v původním znění, rozhodují o porušení principu subsidiarity Rada EU a EP. Snahou EK je ale samozřejmě nevyvolávat konflikty a nenechat věci dojít až k soudním žalobám. I vzhledem ke své poslední dobou čím dál hlasitěji propagované otevřenosti vnímá mechanismus včasného varování již i podle názvu jako preventivní nástroj se záměrem dohodnout se a naslouchat národním parlamentům ještě před vydáváním karet jakékoliv barvy.

⁵⁵ V současné EU existuje osm zemí, jejichž regionální parlamenty disponují legislativními kompetencemi. Jedná se o Rakousko, Belgie, Finsko, Německo, Itálie, Portugalsko, Španělsko a Velkou Británii (Committee of Regions 2013). Zapojení regionálních parlamentů do systému včasného varování je ale dosud spíše slabé (Boronska 2013). K jednomu z mála využití regionálních parlamentů pro vydání odůvodněného stanoviska došlo v květnu 2013 v Belgii (IPEX 2013).

Lisabonská smlouva převzala v otázce kompetencí národních parlamentů také mechanismus tzv. červené karty, při jejímž použití mohou národní parlamenty vetovat zjednodušený postup revize primárního práva ve smyslu změny rozhodování v Radě EU a změny způsobu přijímání legislativy EU⁵⁶.

Poslední možností, kterou *Lisabonská smlouva* *Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality* dala (a která překračuje rámec kolektivní spolupráce), je možnost podat prostřednictvím vlády žalobu k SD za porušení subsidiarity. Daná žaloba je podána ex post, to jest po vstupu legislativy v platnost, a její podání nevyžaduje žádnou formu kolektivní spolupráce (Článek 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality).

Ačkoliv je *Lisabonská smlouva* občas označována jako „smlouva parlamentů“, definování pozice a role národních parlamentů nevyvolalo jen souhlasné přijetí. Například Kiiver (2011) zpochybňuje jednoznačnost nastavení mechanismu včasného varování ve všech podstatných prvcích – absence definice aktérů, kteří jsou způsobilí zasílat odůvodněná stanoviska, nejasnosti v časovém vymezení, zakomponování kontroly subsidiarity doprostřed tvorby legislativy, a především přetrvávající nejasné definici subsidiarity, jež umožňuje parlamentům různý výklad. V souvislosti s nastavením systému včasného varování se objevilo také několik návrhů na jeho reformu (Kiiver 2012: 146–147). Ve své podstatě všechny spočívají v případné revizi stávajícího mechanismu. Prvním jsou podněty na revizi hranice počtu hlasů, která musí být dosažena pro vydání tzv. žluté karty⁵⁷, druhým rozšíření důvodů pro vydání odůvodněného stanoviska o porušení legality a proporcionality, třetím pak prodloužení časové lhůty z aktuálních osmi týdnů a konečně čtvrtým zpřísnění posuzování vydané karty⁵⁸.

3.7 Post-lisabonská etapa

Pro účely této studie je post-lisabonská etapa ohraničena koncem roku 2014, poslední historická kapitola se tak zaměřuje na shrnutí kolektivních aktivit parlamentů a komor za období celých pěti let platnosti smlouvy a dostupnosti nástrojů, které zavádí. Kolektivní kontrola je v této souvislosti popsána pouze kontextuálně jako součást vývoje kolektivní spolupráce. Její podrobné vysvětlení je předmětem kapitoly 5.

Intenzivní a pravidelnou činnost vyvíjel v post-lisabonské éře COSAC. Jeho jednání sledovala pravidelnou a organizovanou strukturu, důležitým tématem řady z nich byla evaluace toho, jak

⁵⁶ Stejně jako u tzv. ústavní smlouvy se jednalo o posun od jednomyslnosti ke kvalifikované většině a o posun od zvláštní legislativní procedury k proceduře standardní.

⁵⁷ Příkladem může být návrh na snížení hranice na 25 % hlasů či změnu mechanismu dosažení hranice hlasů na mechanismus, který se používá při konstrukci blokační menšiny v Radě EU (Kiiver 2012: 145).

⁵⁸ V této rovině se jedná zejména o automatické posuzování porušení subsidiarity EP a Radou EU, nikoliv EK, případně o posuzování kontroverzních položek Evropskou radou.

národní parlamenty a jejich komory využívají možnosti dané Lisabonskou smlouvou. Například 16. půlroční zpráva COSAC hodnotila fungování mechanismu včasného varování po dvou letech činnosti. Za hlavní problémy byly v této souvislosti označeny skutečnosti, že EK nedodrжуje časovou lhůtu pro reakci na odůvodněná stanoviska, problematickou a mnohdy schematickou kvalitu reakce EK a nedostatečnou dobu pro prozkoumání legislativy (COSAC 2011: 26–52). Ve své podstatě se tak potvrdily problémy, které indikovaly již cvičné testy subsidiarity a na které bylo upozorňováno před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Zpráva také hodnotila pokračující politický dialog mezi parlamenty a EK. Rovněž v této souvislosti komory a parlamenty nejčastěji poukazovaly na kolísavou kvalitu a frekvenci reakcí EK a dodržování časové lhůty.

V květnu 2012 byl poprvé použit mechanismus včasného varování, znamenající, že dostatečné množství komor a parlamentů zaslalo ke konkrétnímu návrhu odůvodněné stanovisko vedoucí k vydání tzv. žluté karty. Předmětem žluté karty byl návrh Nařízení Rady o právu na kolektivní akce⁵⁹, známý jako Monti II⁶⁰, který EK předložila v březnu 2012. Odůvodněné stanovisko, poukazující na porušení subsidiarity, vydalo dvanáct parlamentů – jednalo se o sedm jednokomorových parlamentů disponujících čtrnácti hlasy a pět dvoukomorových parlamentů s pěti hlasy. Několik parlamentů a komor zaslalo odůvodněné stanovisko po 8týdenní lhůtě⁶¹. EK vyšla kritice parlamentů vstříc a v září 2012 návrh stáhla z projednávání.

Podruhé byl mechanismus včasného varování použit v listopadu 2013. Předmětem jeho vydání byl návrh Nařízení na ustavení Úřadu evropského veřejného žalobce,⁶² který EK předložila v červenci 2013. V tomto dosud posledním případě⁶³ použití žluté karty vydalo odůvodněné stanovisko třinácti komor z jedenácti členských států – dohromady se tak jednalo o devatenáct hlasů. Obavy pramenící z obsahu navrhované legislativy vyjádřilo několik dalších komor⁶⁴. V tomto případě ale EK na konci listopadu 2013 žlutou kartu odmítla a předlohu předložila k projednání zvláštním legislativním postupem. Do konce roku 2014 ale nebylo nařízení schváleno a jeho budoucnost je sporná.

⁵⁹ Jednalo se o návrh COM 2012/130. Podstatou návrhu bylo zlepšení jednotného trhu EU prostřednictvím posílení jeho sociální dimenze. Jedním ze způsobů mělo být také ukotvení práva na stávku v evropské legislativě. Předpis měl podle navrhovatelů nalézt harmonii mezi hospodářskými svobodami a sociálními právy. Podle kritiků ale právo na stávku omezoval (Goldoni 2014: 93–97).

⁶⁰ Detailní rozbor případu vydané žluté karty je předmětem kapitoly 5.

⁶¹ Mimo jiné se jednalo o český Senát (Goldoni 2014: 97).

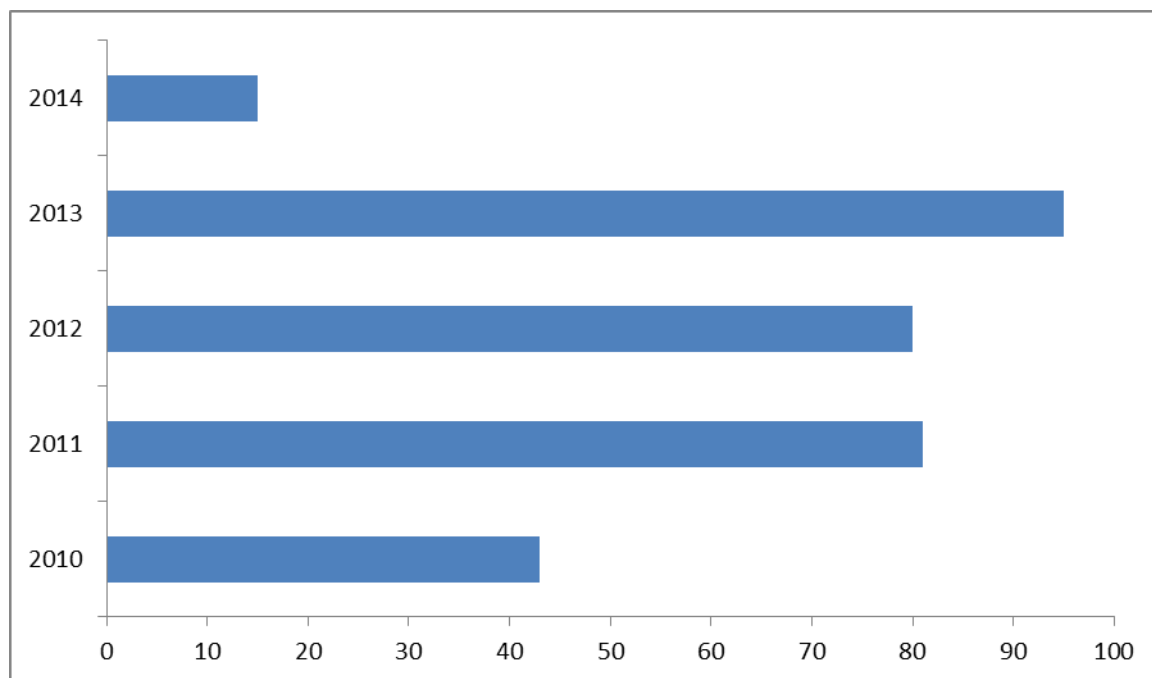
⁶² Jednalo se o návrh COM 2013/534. Podstatou návrhu bylo zřízení instituce, která by vyšetřovala a stíhala trestné činy poškozující rozpočet EU a případně by předváděla pachatele před soudy členských států. Myšlenka zřízení úřadu evropského veřejného žalobce představovala vyvrcholení snah EU účinněji chránit své finanční zájmy, respektive zajistit na celém území EU stejnou úroveň právní ochrany proti podvodům vůči společnému rozpočtu. Souběžně s vytvořením úřadu žalobce EK rovněž navrhovala reformu Agentury Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a předložila sdělení o správě Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).

⁶³ Myšlen je stav do konce roku 2014.

⁶⁴ Detailní rozbor případu je předmětem kapitoly 5.

Jak ilustruje graf 3, absolutní počet vydaných odůvodněných stanovisek je proměnlivý a jen těžko v něm lze nalézt jednoznačný trend. Mění se počet odůvodněných stanovisek není způsoben výkyvy v legislativní aktivitě EU, ale ilustruje spíše celkový zájem parlamentů. Doložit to lze přepočtem odůvodněných stanovisek na počet zaslaných návrhů⁶⁵. V roce 2010 vzniklo 42 odůvodněných stanovisek proti 87 legislativním návrhům (48,3 %), v roce 2011 81 stanovisek proti 155 návrhům (52,2 %), v roce 2012 pak 80 stanovisek oproti 79 předlohám (101,3 %), v roce 2013 zaslaly parlamenty 95 stanovisek proti 133 předlohám (71,4 %) a v roce 2014 vzniklo na základě 44 legislativních návrhů 15 odůvodněných stanovisek (34,1 %). Patrné tedy je, že v prvních letech zájem parlamentů o kontrolu subsidiarity rostl, zatímco v letech 2013 a 2014 dochází k poklesu – zdá se tedy, že mezi parlamenty a komorami nastala určitá deziluze z toho, jak celý mechanismus funguje a jaké může přinést výsledky.

Graf 3: Vývoj vydaných odůvodněných stanovisek v letech 2010–2013

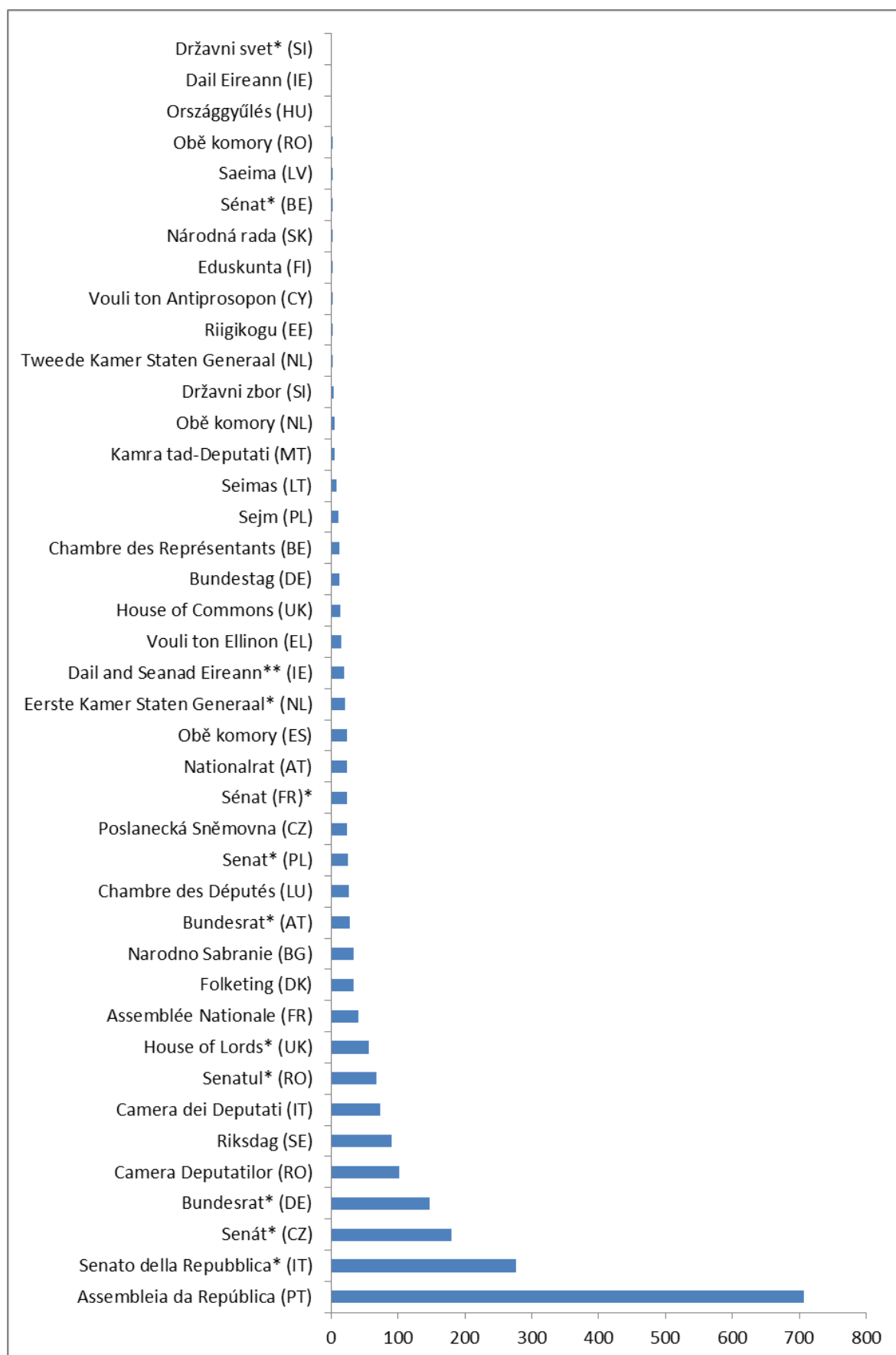


Zdroj: autor.

V post-lisabonském období pokračoval také politický dialog. Graf 4 shrnuje využití tohoto nástroje v letech 2010–2013.

⁶⁵ Uvedené údaje pocházejí z datasetu autora, který vznikl na základě databáze IPEX.

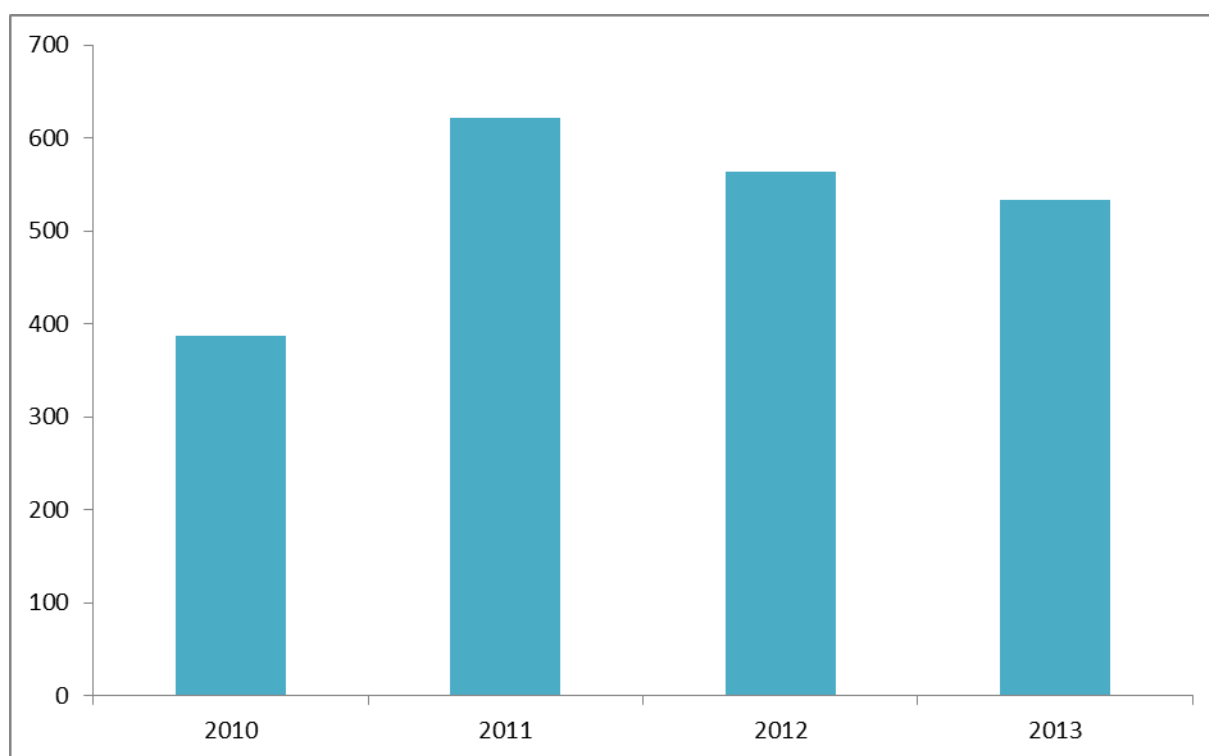
Graf 4: Vývoj používání politického dialogu v letech 2010–2013



*Zdroj: Autor na základě Evropská komise 2011, 2012a, 2013 a 2014. Komory označené * jsou horní komory. V případě irského, nizozemského a rumunského parlamentu mohou být kromě individuálních stanovisek komor zasílána také společná stanoviska obou příslušných komor, což graf ve všech třech případech zohledňuje.*

Jak graf 3 ukazuje, rozdíly mezi používáním politického dialogu napříč komorami, které naznačila již předlisabonská fáze, přetrvaly a jsou značné. S výjimkou portugalského parlamentu, který ovšem reaguje na takřka každou iniciativu EK⁶⁶, a českého Senátu zůstalo používání dialogu poměrně řídké a u většiny komor či parlamentů se počet zaslaných stanovisek počítá na jednotky za kalendářní rok. Řada komor, které patřily k aktivnějším v předlisabonské etapě, navíc začala upřednostňovat nástroj odůvodněného stanoviska – typickým příkladem je švédský Riksdag či dánský Folketing.

Graf 5: Vývoj používání politického dialogu v letech 2010–2013



Zdroj: autor na základě Evropská komise 2011, 2012a, 2013 a 2014.

Z hlediska absolutních čísel používání politického dialogu se zastavila tendence jeho nárůstu, patrná v před-lisabonském období, a počet zaslaných stanovisek začal po roce 2011 klesat. Logickým vysvětlením je v této souvislosti častější používání odůvodněného stanoviska, které se parlamentům a komorám jeví jako efektivnější nástroj (rozhovor s Jiřím Kautským ze dne 13. 3. 2015, rozhovor

⁶⁶ Vstupy portugalského parlamentu tak reprezentují téměř 25 % všech parlamentních podnětů.

s Janem Grincem ze dne 13. 3. 2015). Na druhou stranu nelze konstatovat, že by politický dialog představoval bezzubý a zbytečný nástroj – jednak jde o způsob, pomocí něhož může komora či parlament sdělit svou kritiku ve vztahu k subsidiaritě v případě, že nestihne 8týdenní lhůtu pro dodání odůvodněného stanoviska⁶⁷, a za druhé, pokud politického dialogu využije u stejné předlohy více komor či parlamentů, jedná se o důležitý signál nespokojenosti pro EK (rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015).

Definování role COSACu a jeho budoucnost se nestala důležitým tématem a podle všeho se jeho role a úkoly ustálily do finální podoby. Participující parlamenty a komory jsou s jeho činností a kompetencemi spokojeny, žádný z nich nepožadoval v rámci dotazníku zasláného v roce 2010 posun jeho kompetencí či zakomponování do institucionálního rámce EU (COSAC 2010b: 6–8). Nicméně, v roce 2013 se na 49. jednání COSACu opět otevřela debata ohledně možnosti vzniku Senátu EU⁶⁸, který by sestával ze zástupců národních parlamentů a měl postavení instituce EU (COSAC 2014: 44).

V post-lisabonské etapě také začaly některé komory či národní parlamenty vznášet náměty na reformu systému včasného varování či jeho doplnění. Příkladem takové aktivity byla analýza dolní komory nizozemského parlamentu Tweede Kamer z roku 2013, která navrhovala doplnit systém včasného varování o tzv. zelenou kartu, pomocí které by národní parlamenty mohly navrhopat legislativu EU, o tzv. pozdní kartu, kdy by parlamenty měly možnost vyjádřit se ke schválenému textu legislativy. Parametry žluté karty by pak měly být podle analýzy upraveny ve smyslu prodloužení časové lhůty pro přezkum, rozšíření argumentační způsobilosti pro vydání odůvodněného stanoviska a snížením kvora pro vydání žluté karty. Myšlenka tzv. zelené karty, kterou podpořily také britský a dánský parlament, se v roce 2015 dostala na agendu 52. jednání COSACu (Grinc 2015, COSAC 2015). Podle jeho pracovního materiálu, jehož součástí bylo vyhodnocení dotazníku zasláného národním parlamentům a komorám, podporuje myšlenku tzv. zelené karty nejméně 23 parlamentních komor členských zemí EU. Jejich pozice se ale výrazně liší, a to například v právním zakotvení mechanismu zelené karty, škály jeho použití či v jeho samotném praktickém fungování (COSAC 2015: 31–40).

Byť se k podpoře zelené karty přihlásila také Česká republika⁶⁹, její budoucnost představuje velký otazník. Kromě značně rozdílných názorů mezi samotnými parlamenty totiž v EU vzhledem k turbulentní politické situaci nepanuje vůle revidovat primární právo, případné postavení zelené

⁶⁷ V případě české Poslanecké sněmovny se tak stalo 3–4× (rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015).

⁶⁸ Tento návrh nicméně nevzešel jako požadavek parlamentu či komory, ale zazněl z úst Brendana Halligana, ředitele irského Ústavu pro mezinárodní a evropské vztahy. Do žádného oficiálního dokumentu COSACu se tak nedostal.

⁶⁹ Stalo se tak novou koncepcí působení České republiky v EU, kterou vláda přijala v dubnu 2015 (Vláda ČR 2015: 9).

karty by tak bylo z právního hlediska problematické a těžko srovnatelné s existujícími kartami. Pravděpodobnou variantou je tak posílení postavení politického dialogu, přičemž nelze očekávat, že by došlo ke zpochybnění legislativního monopolu EK (rozhovor s Klárou Urbanovou ze dne 10. 4. 2015).

Druhým příkladem revize či úpravy systému včasného varování je snaha standardizovat podobu politického dialogu a odůvodněných stanovisek. Podle zprávy pro 53. jednání COSAC se parlamenty přiklánějí ke vzniku vodítek či návodů, které by tvorbu obou dokumentů usnadňovaly, zároveň se ale vyslovily proti vzniku standardizovaných formulářů, do kterých by se oba výstupy vyplňovaly (COSAC 2015: 29–31).

3.8 Shrnutí vývoje kolektivní spolupráce

Z pohledu očekávaných teoretických vysvětlení lze konstatovat, že vývoj kolektivní spolupráce parlamentů a komor lze nejlépe vysvětlit předpoklady diskurzivního institucionalismu, doplněnými o koncept závislosti na předchozím vývoji a logikou vhodnosti. Racionalistická explanace, předpokládající jasně identifikovatelný vztah pána a správce, se jako relevantní neukázala.

Pro přiznání největšího explanačního potenciálu diskurzivnímu přístupu lze nalézt několik argumentů. V první řadě, základním kamenem vývoje kolektivní spolupráce byla postupná změna, spočívající v postupném etablování institucionálních základů pro kolektivní spolupráci a postupné akceptaci této institucionalizace všemi relevantními aktéry. Historické milníky evropské integrace, za které lze označit revize primárního práva, plnily roli impulsu pro změny pouze v některých případech a nelze konstatovat, že by šlo o impulsy zcela měnící směr vývoje. Spíše naopak – revize primárního práva shrnovaly a kodifikovaly předchozí graduální vývoj a zcela nové podněty samy o sobě nepřinášely. Nelze tak konstatovat, že by změny základních pravidel integračního procesu plnily roli tzv. *critical junctures*.

Sumarizací konkrétních poznatků plynoucích z dosavadního vývoje kolektivní kontroly lze dospět k několika poznatkům. První z nich nastiňuje tabulka 3, ze které je patrné, že z hlediska primárního práva lze v historii evropské integrace nalézt dvě fáze. První, která končí přijetím Smlouvy o EU, národní parlamenty nezmiňuje ani v rovině individuální kontroly, ani v souvislosti s jejich kolektivní rolí. S přerodem ES do EU byly národní parlamenty uznány jako kolektivní aktér integračního procesu, přičemž postupem času tomuto aktérovi primární právo přiznávalo větší kompetence. Dělo se tak právně významnějšími nástroji.

Tabulka 4: Přítomnost národních parlamentů v primárním právu

Smlouva	Forma	Kolektivní role parlamentů
Smlouva o ESUO	-	-
Smlouva o EHS	-	-
Jednotný evropský akt	-	-
Smlouva o EU	Prohlášení ke smlouvě	Komunikace: zmíněna platforma Assizes
Amsterodamská smlouva	Protokol ke smlouvě	Komunikace: zmíněná platforma COSAC
Niceská smlouva	Prohlášení ke smlouvě	-
Ústavní smlouva	Protokoly ke smlouvě	Kontrola subsidiarity a proporcionality Posílený sankční mechanismus
Lisabonská smlouva	Hlavní text smlouvy Protokoly ke smlouvě	Kontrola subsidiarity a proporcionality Posílený sankční mechanismus

Zdroj: autor.

Hlavní faktické milníky kolektivní role parlamentů do značné míry korespondují s třemi obdobími, na které vývoj role parlamentů v evropské integraci dělí Norton (1996: 177–178). Platí to zejména o prvních dvou fázích, které Norton vymezuje počátky evropské integrace (1. fáze) a polovinou 70. let až 90. léty (2. fáze). Zatímco v prvním období evropské integrace národní parlamenty do jejího vývoje vůbec nevstupovaly, ve druhém období se posiluje individuální zapojení parlamentů a vznikají zárodky kolektivní kontroly. Od konce 90. let se pak jak kolektivní, tak individuální role parlamentů posiluje.

Z hlediska aktérů je patrné, že hlavními aktéry prosazení národních parlamentů jako aktéra evropské integrace byly parlamenty samotné a také členské státy. Evropské instituce, zejména pak EP, sehrávaly v tomto procesu sekundární a mnohdy spíše brzdící roli – důvodem byly jednak obavy EP ze vzniku konkurence a také obavy z komplikací, které by přiznání kolektivní role parlamentů mohlo přinést rozhodovacímu systému EU. Národní parlamenty a členské státy nicméně dlouhou dobu neměly na pozici parlamentů jako kolektivního aktéra jasný a jednotný názor. Jakkoliv nebylo cílem této kapitoly odhalit kauzální vztah mezi institucionalizací COSACu a zvýšeným zapojením národních parlamentů jako kolektivního aktéra kontroly evropské legislativy, mezi těmito jevy je patrná korelace. Zefektivnění fungování COSACu a s ním souvisejícímu produkování konkrétních a standardních výstupů⁷⁰ předcházela poměrně dlouhá debata o jeho institucionalizaci, což platilo

⁷⁰ Myšleny jsou testy subsidiarity a pravidelné půlroční zprávy.

také pro uznání národních parlamentů jako aktéra unijní politiky. Ze souběhu obou jevů zprostředkovaně profitoval také COSAC. Byť nelze konstatovat, že by se v současné době pod vlivem úspěchu COSACu vracely do politické debaty návrhy na další institucionalizaci COSACu a jeho případnou přeměnu ve druhou komoru EP, kvalitativní proměna COSACu je za dobu jeho existence nesporná.

Byť lze COSAC označit za nejviditelnější a nejvlivnější platformu kolektivní spolupráce národních parlamentů, nejedná se o jediné fórum. Historicky starší Konference předsedů parlamentů EU sice dlouhodobě nevyvíjela tak intenzivní činnost jako COSAC, důležitost jejich některých vstupů je ale nesporná. Pro fungování kolektivní role národních parlamentů je dále důležitá neinstitutionalizovaná, ale fungující síť zástupců národních parlamentů při EU, kteří se v Bruselu etablovali zejména od 90. let⁷¹.

V případě vývoje kolektivní spolupráce lze velmi přesvědčivě identifikovat, jak strategie aktérů a postupnou změnu ovlivňovaly či konstruovaly ideje. V dané souvislosti jde zejména o ideje demokratičnosti EU a legitimacy evropské integrace, jež byly v debatě přítomny dlouhodobě, a postupně jim dopřávalo sluchu stále širší spektrum aktérů. Lze uvést, že obě tyto ideje konstruovaly diskurz favorizující posílení kolektivní role národních parlamentů v evropské integraci. Národní parlamenty, jako reprezentanti lidu členských států, jsou v této rovině vnímané jako aktéři, jejichž zapojení posiluje demokratičnost a zvyšuje legitimitu EU. V tomto duchu je logické propojení kolektivní kontroly s principem subsidiarity. Kompetitivní ideou, která plnila a plní brzdící prvek, je z dlouhodobého hlediska idea efektivity. Její působení je přitom dvouúrovňové. V první rovině se staví obecně proti zapojení národních parlamentů do evropské integrace, přičemž argumentem je

⁷¹ V současnosti (myšlen je stav k dubnu 2015) jsou při EU zastoupeny všechny komory národních parlamentů s výjimkou Slovenska. Zástupci fungují buď přímo u EP nebo jiné instituce EU, či mohou působit v rámci stálých zastoupení členských zemí (Knutelská 2013: 37–38). Historicky prvního zástupce ze svých řad vyslal v roce 1991 dánský Folketing. Síť stálých zástupců společně v Bruselu funguje primárně na bázi osobního setkávání. K pravidelným pracovním poradám dochází každé pondělí na tzv. Monday Morning Meetings (MMM), kde se vždy řeší aktuální dokumenty EU z hlediska pracovních informací a postojů jednotlivých NP, otázky subsidiarity, politický vývoj v členských státech, meziparlamentní akce, otázky COSAC a Předsednictví a technické otázky. V souvislosti s kontrolou subsidiarity pravidelné týdenní výměny informací o situacích v komorách mohou značně dopomoci ke koordinaci postupu ve věci vydávání odůvodněných stanovisek, tedy v důsledku aktivního využití systému včasného varování. Komory vzájemně snadno monitorují panující nálady u kolegy pomocí jednoho rozhovoru namísto načítání například stohů dokumentů na IPEX. Nástroj meziparlamentní spolupráce v podobě zástupců NP tak znamená zvláště při existenci 8týdenní lhůty nejrychlejší možnost zisku informací (Šubrtová 2011: 26–32). Kromě role v systému včasného varování uvádí Högenauer a Neuholdová (2013: 16) další dvě funkce zástupců národních parlamentů při EU – jednak jde o „antény“ národních parlamentů umožňující zachycovat signály o dění v EU a poskytovat tyto informace členům parlamentů a za druhé fungují zástupci jako oficiální reprezentanti parlamentů.

komplikovanost rozhodovacího procesu v EU. Ve druhém plánu pak – dosud úspěšně – idea efektivity brání ze stejných důvodů institucionalizaci a formalizaci této spolupráce na evropské úrovni.

Celkově lze konstatovat, že aréna, ve které se národní parlamenty pohybují jako kolektivní aktéři, se zvláště s příchodem nového milénia komplikovala a některé struktury a nástroje se v ní překrývají. Typickým příkladem je tzv. politický dialog, který se sice substanciálně liší od systému včasného varování, nejen EK ale považuje oba instrumenty za dvě strany jedné mince (Jančíč 2012: 83).

4 Nastavení mechanismů kontroly a komunikace v členských státech EU

Cílem této kapitoly je v první řadě popsat mechanismus kolektivní kontroly v jednotlivých parlamentech či komorách. Následně jsou z tohoto popisu identifikovány parametry, které vytvářejí základní rozdíly a podobnosti mezi parlamenty a komorami. Na základě těchto rozdílů a podobností poté kapitola utváří katalog míry deliberace⁷² kontroly v jednotlivých komorách.

Druhou část kapitoly tvoří detailní analýza nastavení praxe kolektivní kontroly v pěti členských státech a jejich parlamentech. Cílem této části je ilustrovat, v čem spočívá rozdílnost mezi jednotlivými zeměmi a jaké má důsledky pro praxi kolektivní kontroly a vzájemné komunikace.

4.1 Deliberace kolektivní kontroly v členských státech EU

Jakkoliv je proces kolektivní kontroly evropské legislativy směřován k jednomu mechanismu, jeho základní fáze, tj. kontrola individuálním parlamentem či komorou nijak upravena není. Každý parlament či komora si daný mechanismus upravuje zpravidla svým jednacím řádem. S ohledem na zasílání odůvodněného stanoviska proto existuje mezi parlamenty a komorami zemí EU pestrá diferenciací, byť základní parametry lze identifikovat pouze tři – procedura přijetí stanoviska, charakter zapojených aktérů a forma odeslání stanoviska. Základní přehled variací mezi komorami a parlamenty členských států přináší tabulka 5. Přehled reflektuje stav, který panoval v závěru listopadu 2014 a nezachycuje pozdější úpravy.

Tabulka 5: Přehled procedury přijetí, zapojených aktérů a formy odeslání odůvodněného stanoviska v parlamentech/komorách členských zemí EU

Parlament/Komora	Procedura rozhodnutí	Aktéři	Forma
Nationalrat (AT)	Rozhodnutí výboru	Podvýbor pro EU	Dopis
Bundesrat (AT)	Rozhodnutí výboru	Výbor pro EU ⁷³	Dopis
Senat* (BE)	Rozhodnutí pléna	Sektorový výbor ⁷⁴ Byrokratický aparát Plénium	Oficiální text a zpráva
Chambres des	Rozhodnutí sektorového	Byrokratický aparát	Zpráva

⁷² Deliberací je v tomto kontextu myšlena složitost a rychlost, se kterou může parlament či komora legislativu zkoumat a případně vydávat odůvodněné stanovisko.

⁷³ Výbor pro EU je pro účely tabulky libovolný výbor, v jehož kompetenci je agenda evropské integrace. Konkrétní názvy těchto výborů se mezi parlamenty liší.

⁷⁴ Sektorovým výborem se rozumí konkrétní resortní výbor, který obecně řeší témata a agendu konkrétní politiky.

Representants (BE)	výboru s možností hlasování pléna	Sektorový výbor Plénium Regionální parlament	
Narodno Sabranie (BG)	Rozhodnutí pléna	Sektorový výbor Výbor pro EU Plénium	Zpráva a průvodní dopis
Vouli ton Antiproposon (CY)	Rozhodnutí výboru	Výbor pro EU	Zpráva
Poslanecká sněmovna (CZ)	Rozhodnutí výboru, na vyžádání předsedy výboru rozhoduje plénium	Výbor pro EU Sektorový výbor Plénium	Rezoluce a doprovodný dopis
Senát* (CZ)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Rezoluce
Folketings (DK)	Společné rozhodnutí Výboru pro EU a sektorového výboru	Sektorový výbor Výbor pro EU	Dopis
Tweede Kamer (NL)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Dopis
Eerste Kamer (NL)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Dopis
Riikogu (EE)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Rezoluce a doprovodný dopis
Eduskunta (FI)	Rozhodnutí pléna	Velký výbor Plénium	Rezoluce, zpráva a doprovodný dopis
Assemblée nationale (FR)	Rozhodnutí sektorového výboru s možností pléna	Výbor pro EU Člen sněmovny Sektorový výbor Plénium	Dopis
Sénat* (FR)	Rozhodnutí sektorového výboru s možností pléna	Výbor pro EU Člen Senátu Sektorový výbor Plénium	Dopis a zpráva
Bundestag (DE)	Rozhodnutí pléna či zmocněného Výboru pro EU	Výbor pro EU Sektorový výbor Plénium	Rezoluce, zpráva a doprovodný dopis
Bundesrat* (DE)	Rozhodnutí pléna či zmocněného Výboru pro EU	Výbor pro EU Sektorový výbor Plénium	Rezoluce a doprovodný dopis

Voulli ton Ellinon (EL)	Společné rozhodnutí Výboru pro EU a sektorového výboru	Sektorový výbor Výbor pro EU	Zpráva
Országgyűlés (HU)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Rezoluce
Dalí (IE)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Zpráva a rezoluce
Senát* (IE)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Zpráva a rezoluce
Camera dei Deputati (IT)	Rozhodnutí výboru s možností rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Zpráva a doprovodný dopis
Senato della Repubblica* (IT)	Rozhodnutí výborů s možností rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Sektorový výbor Plénium	Zpráva a doprovodný dopis
Saeima (LV)	Rozhodnutí Výboru pro EU	Výbor pro EU Sektorový výbor	Zpráva a doprovodný dopis
Seimas (LT)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Člen sněmovny Politická frakce Sektorový výbor Vláda Plénium	Výtah ze zprávy výboru, doprovodný dopis, rezoluce pléna
Chambre des Députés (LU)	Rozhodnutí pléna či předsednictva	Sektorový výbor Předsednictvo Plénium	Rezoluce
Kamra tad-Deputati (MT)	Rozhodnutí předsednictva	Výbor pro EU Předsednictvo Byrokratický aparát	Zpráva a doprovodný dopis
Sejm (PL)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Rezoluce, zpráva a doprovodný dopis
Senát* (PL)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Rezoluce, zpráva a doprovodný dopis
Assembleia da República (PT)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Sektorový výbor Plénium	Rezoluce, zpráva sektorového výboru, doprovodný dopis
Camera Deputatilor (RO)	Rozhodnutí předsednictva či pléna	Výbor pro EU Sektorový výbor Předsednictvo	Dopis

Senatul* (RO)	Rozhodnutí předsednictva	Byrokratický aparát Výbor pro EU Sektorový výbor Předsednictvo	Dopis
Národní rada (SK)	Rozhodnutí Výboru pro EU	Výbor pro EU Sektorový výbor	Rezoluce
Državni sbor (SI)	Rozhodnutí Výboru pro EU s možností pléna	Výbor pro EU Sektorový výbor Plénium	Rezoluce, zpráva výboru a doprovodný dopis
Državni svet* (SI) ⁷⁵	-	.	.
Cortes Generales (ES) ⁷⁶	Rozhodnutí Společného výboru pro EU s možností pléna	Výbor pro EU Politické skupiny Skupina členů Společného výboru pro EU Plénium	Zpráva a doprovodný dopis
Riksdag (SE)	Rozhodnutí pléna	Sektorový výbor Plénium	Zpráva a doprovodný dopis
House of Commons (UK)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Plénium	Zpráva a doprovodný dopis
House of Lords* (UK)	Rozhodnutí pléna	Výbor pro EU Člen sněmovny Plénium	Zpráva a doprovodný dopis
Hrvatski sabor (HR)	Rozhodnutí Výboru pro EU	Výbor pro EU Člen sněmovny Parlamentní výbor Politická skupina Vláda	Zpráva

*Zdroj: autor na základě European Parliament 2013 a jednacích řádů parlamentů a komor. Komory označené * jsou horní parlamentní komory.*

Z hlediska prvního kritéria, kterým je proces vydání rozhodnutí odůvodněného stanoviska, se parlamenty (komory) dominantně dělí na ty, které odůvodněné stanovisko vydávají rozhodnutím výboru (buď sektorového či výboru pro evropskou agendu), či rozhodnutím pléna. Mezi těmito

⁷⁵ Ve slovinském případě má oba dva hlasy k dispozici dolní komora. Horní komora se monitorovacího procesu neúčastní.

⁷⁶ Ačkoliv má Španělsko dvoukomorový parlament, evropskou legislativu monitoruje společný výbor pro EU obou komor.

variantami existují také případy, které připouští použití obou – standardem je rozhodnutí výboru, za specifických okolností⁷⁷ však může být rozhodnutí ponecháno plénu⁷⁸. Třetí používanou modalitou je rozhodnutí předsednictva komory, které se používá například v rumunském parlamentu.

Ještě větší pestrost lze mezi komorami identifikovat ohledně zapojení konkrétních aktérů a na něj navazující podobu rozhodovacího procesu. V této souvislosti lze mezi parlamenty diferenciovat hned několika způsoby. Za prvé, parlamenty a komory se liší v tom, zda procedura monitoringu a rozhodování je jednoznačná, či zda umožňuje výjimky. Typickou odchylkou je možnost ad hoc zapojení aktérů buď do formulování stanoviska, či do jeho vydání. Druhým diferenciačním prvkem je počet aktérů, kteří jsou standardně do formulování stanoviska zapojení – v této rovině lze rozlišovat mezi exkluzivním přístupem, kdy je k přezkumu určeno jedno těleso (buď sektorový výbor či výbor pro EU), které posléze může či nemusí o rozhodnutí hlasovat, a inkluzivním mechanismem, jenž dává možnost vyjádřit se většímu množství aktérů a opět předpokládá existenci rozhodovací instance. V případě exkluzivního mechanismu tak lze v celkovém rozhodovacím mechanismu identifikovat maximálně dva aktéry, zatímco inkluzivní přístup jejich počet teoreticky neomezuje. Proto také v tomto parametru panuje mezi komorami největší diferenciace – jakkoliv lze za nejčastější podobu inkluzivního mechanismu určit přítomnost výboru pro EU, sektorového výboru a pléna, výjimkou není přítomnost dalších aktérů. Například v horní komoře parlamentu Spojeného království mohou vydání odůvodněného stanoviska iniciovat individuální členové sněmovny, v případě španělského parlamentu pak dvě politické frakce či 2/5 členů spojeného výboru pro EU. Praxe belgické dolní komory připouští zapojení regionálních parlamentů, nalézt lze také zapojení administrativních parlamentních struktur. V případě Litvy je při tvorbě stanoviska konzultována také vláda.

Třetí parametr, který lze identifikovat, se vztahuje ke složitosti formátu vydávání odůvodněného stanoviska. V této souvislosti lze rozlišit mezi jednoduchou formou v podobě jednoho kompaktního dokumentu, kterým může být například dopis či rezoluce, a složenou formou, kdy parlament či komora sděluje své stanovisko více dokumenty – typicky se jedná o kombinaci rezoluce či rozhodnutí

⁷⁷ V případě belgické dolní komory se jedná o požadavek 1/3 členů sektorového výboru, který legislativu prověřuje. V české Poslanecké sněmovně a ve francouzské dolní komoře může o rozhodnutí pléna žádat předseda výboru pro EU. Naopak v případě francouzského Senátu žádá o přesun do pléna buď předseda Senátu, či frakce. Několik podmínek existuje v Itálii. V případě italské dolní komory může o hlasování plénem žádat vláda, 1/5 členů výboru pro EU či 1/10 členů komory, v případě Senátu pak rovněž vláda či 1/3 výboru. V Lucembursku se rozhodování přesouvá na předsednictvo, pokud osmitýdenní lhůta neumožňuje svolat plenární jednání. Slovinská dolní komora hlasuje jako celek, pokud tak uzná za vhodné výbor pro EU. Ve Španělsku je návrh přesunut do pléna jedné či obou z komor, pokud jedna či druhá komora plenární rozhodnutí požaduje. U rumunské dolní komory není podmínka, kdy je návrh předložen plénu, specifikována.

⁷⁸ Opačný postup aplikuje německý parlament. Jak Bundestag, tak Bundesrat, kde je pravidlem hlasování pléna, mohou ve výjimečných případech zmocnit k rozhodnutí výbor pro EU.

a doprovodného dopisu. Výjimkou ale nejsou ani případy, kdy komora či parlament sděluje svůj postoj třemi dokumenty.

Na základě identifikovaných parametrů lze jednotlivé parlamenty a komory katalogizovat s ohledem na deliberaci, s níž evropskou legislativu zpracovávají a případně mohou vydávat odůvodněná stanoviska. Při srovnání parlamentů a komor se vychází z předpokladu, že čím větší míra deliberace je realizací průzkumu subsidiarity přítomna, tím vyšší může být motivace národních parlamentů a komor komunikovat s partnery v dalších státech EU. Výhodou plynoucí například ze zapojení širšího spektra aktérů je, že parlament či komora zvládne kvalitně prozkoumat více legislativních předloh, dělba kompetencí mezi více aktérů pak přispívá k efektivitě a rychlosti celého procesu, protože zátěž neleží na bedrech jednoho tělesa. Bodové hodnoty a jejich zdůvodnění představuje tabulka 6.

Tabulka 6: Bodové hodnoty pro hodnocení deliberace při kontrole subsidiarity

Parametr	Popis a vysvětlení	Bodová hodnota
Tvorba rozhodnutí	Jeden aktér	0
	Více aktérů zvyšuje legitimitu rozhodnutí	1
Aktéři zapojení do tvorby stanoviska	Maximálně dva aktéři, jeden tvoří stanovisko, druhý případně rozhoduje	0
	Více než tři aktéři: zvýšení kvality obsahového posouzení	1
Formát rozhodnutí	Jeden ucelený dokument	0
	Složený dokument: zvýšení šíře a bohatosti argumentace	1

Zdroj: autor.

Výstupem bodování deliberace je čtyřstupňová lineární škála 0–3, kde 0 značí maximální míru deliberace a hodnota 3 minimální. Přehled hodnot dosažených jednotlivými komorami přináší tabulka 7.

Tabulka 7: Deliberace parlamentů a jejich komor při kontrole subsidiarity

Parlament/Komora	Procedura rozhodnutí	Aktéři	Forma	Součet
Nationalrat (AT)	0	0	0	0
Bundesrat (AT)	0	0	0	0
Senat* (BE)	0	1	1	2
Chambres des Representants (BE)	1	1	0	2
Narodno Sabranie (BG)	0	1	1	2

Vouli ton Antiproposon (CY)	0	0	0	0
Poslanecká sněmovna (CZ)	1	1	1	3
Senát* (CZ)	0	0	0	0
Folketings (DK)	1	0	0	1
Tweede Kamer (NL)	0	0	0	0
Eerste Kamer (NL)	0	0	0	0
Riikogu (EE)	0	0	1	1
Eduskunta (FI)	0	0	1	1
Assemblée nationale (FR)	1	1	0	2
Sénat* (FR)	1	1	1	3
Bundestag (DE)	1	1	1	3
Bundesrat* (DE)	1	1	1	3
Voulli ton Ellinon (EL)	1	0	0	1
Országgyűlés (HU)	0	0	0	0
Dalí (IE)	0	0	1	1
Senát* (IE)	0	0	1	1
Camera dei Deputati (IT)	1	0	1	2
Senato della Repubblica* (IT)	1	1	1	3
Saeima (LV)	0	0	1	1
Seimas (LT)	0	1	1	2
Chambre des Députés (LU)	1	1	0	2
Kamra tad-Deputati (MT)	0	1	1	2
Sejm (PL)	0	0	1	1
Senát* (PL)	0	0	1	1
Assembleia da República (PT)	0	1	1	2
Camera Deputatilor (RO)	1	1	0	2
Senatul* (RO)	0	1	0	1
Národná rada (SK)	0	0	0	0
Državni sbor (SI)	1	1	1	3
Državni svet* (SI)	-	.	.	-
Cortes Generales (ES)	1	1	1	3
Riksdag (SE)	0	0	1	1
House of Commons (UK)	0	0	1	1
House of Lords* (UK)	0	1	1	2
Hrvatski sabot (HR)	0	1	0	1

Zdroj: autor na základě European Parliament 2013 a jednacích řádů parlamentů a komor. Komory označené * jsou horní parlamentní komory.

Přehled nastavení deliberace kontroly subsidiarity ukazuje, že v rámci parlamentů a komor lze jen obtížně generalizovat. Neplatí například intuitivní předpoklad jednotného nastavení v rámci dvoukomorových parlamentů – příkladem je odlišná pozice české Poslanecké sněmovny a českého Senátu či různé dosažené hodnoty rumunského parlamentu. Jasnou dělicí čáru nelze obecně postavit ani mezi dolními a horními komorami v tom smyslu, že by dolní komory byly flexibilnější než komory horní. V obou druzích komor lze nalézt zástupce jak s vysokou mírou deliberace (u dolních komor Slovinsko a u horních například Francie), tak s její nízkou hodnotou (u dolních komor například Slovensko, u horních Česká republika).

4.2 Individuální případové studie

Individuální případové studie se zaměřují na detailní analýzu pěti vybraných případů. Analyzovaný vzorek vznikl na základě kombinace několika kritérií: délka participace země v evropské integraci (zakládající členové versus státy přistupující během vývoje evropské integrace), typ politického systému (prezidentský versus parlamentní), typ parlamentního systému (jednokomorový parlament versus dvoukomorový parlament), typ státoprávního uspořádání země (centralizované versus decentralizované státy), míra participace v klíčových společných politikách (plně participující státy versus země s různými typy výjimek zejména z projektu společné měny) a v neposlední řadě také kapitolou 4 identifikované nastavení procesuální efektivity (slabé, střední a silné). Cílem výběru bylo dospět k pokrytí maximální pestrosti při udržení rozumné míry deskripce – z tohoto důvodu nebylo vzato v úvahu například geografické kritérium, které by velelo zahrnout například zástupce pobaltského regionu či jihoevropský stát. Zohlednění více kritérií (dále by se nabízela například míra veřejného a stranického euroskepticismu) by totiž vedlo ke zvýšení počtu případů, což by text neúnosně zatížilo.

Tabulka 8: Přehled analyzovaných zemí

Země	Vstup	Politický systém	Parlament	Uspořádání	Participace	Efektivita ⁷⁹
Velká Británie	1973	Parlamentní	Dvoukomorový	Decentralizované	Neúplná	Střední
SRN	Zakládající	Parlamentní	Dvoukomorový	Decentralizované	Plná	Nízká
Francie	Zakládající	Prezidentský	Dvoukomorový	Centralizované	Plná	Nízká
Česká	2004	Parlamentní	Dvoukomorový	Centralizované	Neúplná	Střední

⁷⁹ U dvoukomorových parlamentů byla procesuální efektivita vypočítána jako průměr za obě komory.

republika						
Švédsko	1995	Parlamentní	Jednokomorový	Centralizované	Neúplná	Vysoká

Zdroj: autor.

4.2.1 Velká Británie

Velká Británie představuje stát, který na evropské integraci začal participovat v rámci prvního rozšíření ES v roce 1973. Země se nepodílí na všech společných politikách – neparticipuje například na schengenském systému a má vyjednanou výjimku z povinnosti přijmout společnou měnu. Britský parlamentní systém sestává ze dvou komor. Dolní sněmovna (*House of Commons*) je volena jednokolovým většinovým systémem, naopak Sněmovna lordů (*House of Lords*) jako horní komora vzniká na principu delegace. Uspořádání Velké Británie je decentralizované, přestože formálně bývá země označována za unitární stát. Obecné nastavení deliberace kolektivní kontroly a komunikace bylo v předchozí kapitole identifikováno jako střední (1,5 jako průměrná hodnota), přičemž za silnější lze z obou komor označit systém Sněmovny lordů.

Britský politický systém je charakterizován několika tradičními rysy, z nichž některé podstatně ovlivňují mechanismus nastavení a fungování parlamentní kontroly. V první řadě se jedná o systém se silnou parlamentní tradicí, což způsobuje, že moc parlamentu je v celém politickém systému obecně významná (Huff – Smith 2015: 313). Druhým podstatným rysem britské politiky je její přinejmenším rezervovaný vztah k evropské integraci – odborně a mediálně obecně známý a používaný termín euroskepticismus koneckonců vznikl právě v britském prostředí, kde byl derivován ze vztahu britských médií k evropské integraci (Taggart 1998). Evropská integrace je většinou britské politiky a veřejného života tradičně považována za vnější a do značné míry vnucený fenomén. Obezřetný postoj k evropské integraci tak prostupuje také její parlamentní kontrolu, která je podrobná a detailní⁸⁰. Ve své podstatě se tak britský parlament může zabývat veškerými dokumenty EU. V neposlední řadě je třeba podotknout, že dlouhou dobu stabilní státoprávní uspořádání Velké Británie prošlo a prochází v posledních dekádách dynamickým vývojem, který jednotlivým složkám země přikládá značné pravomoci – své regionální parlamenty získalo Severní Irsko, Wales a Skotsko, přičemž posledně jmenovaná část Velké Británie dokonce v roce 2014 hlasovala v referendu o samostatnosti. Neustálý státoprávní vývoj má přitom přímé důsledky na realizaci kolektivní parlamentní kontroly – jelikož britské regionální parlamenty disponují legislativní pravomocí, jsou zapojeny do systému včasného varování.

⁸⁰ Obě komory tak mohou například během posuzování subsidiarity vznést výhradu přezkumu, která britské vládě zabraňuje formulovat a prosazovat svou rámcovou pozici pro vyjednávání v Radě EU a jejich úrovních (Committee of Regions 2013: 93–94).

Monitoring evropské legislativy a systém kolektivní kontroly se v obou komorách odlišuje, byť obecně může být v obou případech označen za dokumentový (Huff, Smith 2015: 313). Z hlediska vlivu na vládu hraje substanciálnější roli Dolní sněmovna, kde proces kontroly začíná obdržáním návrhů legislativních dokumentů od institucí EU. V rozmezí deseti dnů poté vláda zasílá Dolní sněmovně vysvětlující stanovisko, které obsahuje také vyhodnocení principu subsidiarity. Dolní sněmovna nevytvořila specifickou proceduru pro posuzování subsidiarity⁸¹, používá se postup běžný pro hodnocení evropské legislativy jako takové. Klíčovou roli v této souvislosti vykonává Výbor pro přezkum (*European Scrutiny Committee*). Jeho kompetencí je především rozlišit míru závažnosti doručených dokumentů EU pro Velkou Británii. Výbor pro přezkum doručené dokumenty postupuje třem tzv. evropským výborům⁸². Pro přípravu odůvodněných stanovisek může být vyžádáno také stanovisko sektorových výborů. Jejich role je ale neformální a záleží na míře angažovanosti jednotlivých členů výborů, případně jednotlivých výborů. Výbor pro přezkum tak zpravidla sektorovým výborům zasílá návrhy legislativy, zřídka si ale formálně vyžádá jejich stanovisko. Výbor pro přezkum může k analyzované předloze rozhodnout o svolání debaty buď na půdě Evropského výboru, či na plénu. Plénum pak vždy rozhoduje o vydání odůvodněného stanoviska.

Role administrativy je v případě Dolní sněmovny (stejně tvrzení ale platí také pro Sněmovnu lordů) důležitá již v procesu určování agendy – právě administrativní složky třídí dokumenty podle míry významnosti a nutné úrovně přezkumu (Huff, Smith 2015: 320). Samotné kontrole subsidiarity se pak v Dolní sněmovně věnuje osm zaměstnanců – dva úředníci, čtyři experti na politiky a dva právníci (e-mail Sarah Davies ze dne 10. 5. 2015).

Pro Sněmovnu lordů představuje přezkum evropské legislativy jednu z klíčových aktivit (Urbanová 2011: 8–9). V rámci horní komory sehraje klíčovou roli Výbor pro EU, jehož kompetence jsou v oblasti evropské agendy velmi široké. Z hlediska kolektivní kontroly a spolupráce je jeho úkolem vytvořit doporučení pro vydání odůvodněného stanoviska, o kterém rozhoduje plénum. Výbor pro EU také koordinuje činnost šesti podvýborů, které se zaměřují na kontrolu aktivit EU v konkrétních politických oblastech⁸³. V praxi tak přezkum subsidiarity provádí právě tyto podvýbory – pokud seznají, že k porušení principu došlo, sestaví zprávu zdůvodňující porušení principu subsidiarity, na

⁸¹ V roce 2009 požadovala vznik specifické procedury zpráva Výboru pro přezkum.

⁸² Jedná se o výbor A, který se zaměřuje na otázky energetiky, změny klimatu, životního prostředí, potravin a záležitostí venkova, dopravy, místní správy a lesnictví. Výbor B pracuje s agendou v oblastech zaměstnanosti a penzí, státní pokladny, zahraničních věcí a Commonwealthu. Konečně výbor C se zabývá agendou podnikání, inovací, rozvoje, školství, kultury, mládeže a sportu.

⁸³ Konkrétně se jedná o podvýbor pro ekonomické a finanční záležitosti EU, podvýbor pro vnitřní trh, infrastrukturu a zaměstnanost, podvýbor pro vnější záležitosti, podvýbor pro zemědělství, rybářství, ochranu životního prostředí a energetiku, podvýbor pro justici, instituce a ochranu spotřebitele a podvýbor pro zdravotnictví, vzdělávání a vnitřní věci.

jejíž bázi vzniká návrh odůvodněného stanoviska. Podvýbory konají na základě doporučení předsedy Výboru pro EU, který podle doporučení parlamentní administrativy analyzuje zejména vládní vysvětlující stanoviska a identifikuje potenciálně problematické návrhy.

Činnost zaangažovaných výborů a podvýborů je v případě Sněmovny lordů podporována administrativou čítající 24 zaměstnanců. V případě, že je rozhodnuto o přípravě odůvodněného stanoviska, jeho znění navrhuje v první fázi tři administrativní pracovníci relevantního podvýboru a dva právní poradci. V procesu tvorby stanoviska sehraává hlavní roli právní poradce. Ve druhé fázi, kdy je stanovisko odsouhlaseno Výborem pro EU, jsou zapojeni další dva administrativní pracovníci a zástupce komory při EU. Celkově je tak z hlediska administrativní podpory zapojeno do tvorby jednoho odůvodněného stanoviska osm zaměstnanců (e-mail Luke Hussey ze dne 7. 5. 2015).

Ačkoliv během aktivit usilujících o modernizaci britského parlamentu několikrát zazněly požadavky na vznik společného výboru pro EU⁸⁴, obě komory pracují nezávisle na sobě. Koordinace a komunikace při vydávání odůvodněných stanovisek tak probíhá neformálně a není založena na existenci formálního mechanismu či povinnosti (Huff, Smith 2015: 322).

Možnost zapojit se do kontrolního procesu mají v britském případě také regionální shromáždění jednotlivých částí Velké Británie. V principu je role regionů konzultační. Jejich parlamenty mohou požádat britský parlament o vydání odůvodněného stanoviska, konečné rozhodnutí je ale mimo jejich kompetence. V celém systému absentuje jasný a univerzální koordinační mechanismus, komunikace mezi centrálním parlamentem a regiony je založena na ad hoc principu. Mezi samotnými parlamenty Walesu, Severního Irska a Skotska pak panují v otázce včasného varování poměrně značné rozdíly, a to především v míře jejich mobilizace (Boronska 2013). Ani jeden z regionálních parlamentů dosud neutvořil výbor, jenž by se specificky zaměřoval na přezkum subsidiarity, a v rámci jejich administrativy není pro výkon této činnosti vyčleněn zvláštní personál. Rozdíly panují také v procedurálním nastavení. Zatímco waleský a skotský parlament disponují zvláštní procedurou pro přezkum subsidiarity⁸⁵, shromáždění Severního Irska analyzuje subsidiaritu na ad hoc základě⁸⁶. Ve všech třech parlamentech sehraává značnou roli administrativa, která identifikuje relevantní případy legislativních návrhů (Committee of Regions 2013: 95–97).

⁸⁴ Například v roce 2005 (Committee of Regions 2013: 94).

⁸⁵ V případě Walesu upravují proceduru články 21.9.–21.11. Jednacího pořádku (National Assembly of Wales 2014: 88–89), v případě Skotska jde o kapitolu 10A Jednacího pořádku (The Scottish Parliament 2014: 147–148).

⁸⁶ V případě Severního Irska byl Jednací pořádek naposledy novelizován v listopadu 2014.

Tabulka 9: Aktivita britského parlamentu ve výkonu kontroly subsidiarity

Rok	Komora	Kontroly subsidiarity	Odůvodněná stanoviska
2010	House of Commons	79	1
	House of Lords	50	2
2011	House of Commons	146	3
	House of Lords	127	1
2012	House of Commons	79	3
	House of Lords	69	2
2013	House of Commons	130	6
	House of Lords	26	3
2014	House of Commons	38	1
	House of Lords	4	0

Zdroj: autor.

Tabulka 9 shrnuje aktivitu obou komor britského parlamentu při kolektivní kontrole subsidiarity v letech 2010–2014. Údaje v tabulce vycházejí z databáze IPEX, přičemž kontrolou subsidiarity se rozumí každá zahájená kontrola. Z tabulky je patrné, že v britském případě je jednoznačně aktivnější komorou Dolní sněmovna, a to jak v počtu provedených kontrol, tak v počtu vydaných odůvodněných stanovisek. Naopak Sněmovna lordů patří k méně aktivním komorám také ve srovnání s ostatními komorami členských států EU, pokles zájmu o kontrolu je patrný zejména v posledních analyzovaných letech. Tento poznatek se může jevit jako zpochybňující dosavadní vnímání horní komory britského parlamentu jako experta v evropských záležitostech, je ale třeba mít na vědomí, že kontroly subsidiarity představují pouze výsek evropské agendy. Jak navíc uvádí Huffová a Smithová (2015: 322–323), Sněmovna lordů se mnohem více než na kontrolu subsidiarity zaměřuje na politický dialog s EK.

4.2.2 SRN

Z hlediska zastoupených zemí reprezentuje SRN zakládající stát, který plně participuje na všech klíčových politikách EU. Země má dvoukomorový parlament, v němž přímo volený Spolkový sněm (*Bundestag*) slouží jako dolní sněmovna a delegovaná Spolková rada (*Bundesrat*) pracuje jako horní komora. Ze státoprávního hlediska lze německé uspořádání označit jako decentralizované. Obecné nastavení deliberace při výkonu kontroly bylo v předchozí kapitole identifikované jako slabé. Z čistě formálního hlediska, tj. vymezením kontroly, jsou pravomoci německého parlamentu považovány za silné, byť nepříliš často používané (Sprungk 2010: 2).

Z obecného hlediska je nastavení vztahu klíčových institucionálních aktérů německé politiky dáno kombinací legislativního nastavení a zažitě praxe. První komponentu reprezentuje především Základní zákon SRN, sloužící jako ústava země, Zákon upravující odpovědnost za evropskou integraci (*Integrationsverantwortungsgesetz*) z roku 2009 a dvojice zákonů upravující vztah spolkové vlády a Bundestagu ve věcech EU (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*) z roku 1993⁸⁷ a vztah federace a jejích složek ve vztahu k EU (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*) rovněž z roku 1993⁸⁸. Pro výkon kontroly subsidiarity byly v obou komorách německého parlamentu upraveny jednací řády⁸⁹, které monitoringu legislativy EU dávají explicitní právní základ.

Monitoring evropské legislativy⁹⁰ probíhá v obou komorách podobným, byť ne zcela stejným způsobem. Prvním krokem je informace o nové legislativě EU. Texty legislativních návrhů získávají poslanci jak od EU, tak zároveň od ministerstev spolkové vlády. Dokumenty od spolkové vlády vždy obsahují komentář k principu subsidiarity. Zároveň zaměstnanci parlamentní administrativy samostatně sledují legislativní iniciativy EK a filtrují ty, jež mohou být relevantní ve vztahu k principu subsidiarity. Parlamentní administrativa zároveň sleduje činnost jiných komor parlamentů členských zemí EU s ohledem na jejich potenciální vydání odůvodněného stanoviska. Tato fáze je shodná jak pro *Bundestag*, tak pro *Bundesrat*, další postup se ale liší.

V případě Bundestagu představuje druhou fázi posouzení toho, která předloha vyžaduje podrobnější analýzu principu subsidiarity. Kompetentní je v této úloze tzv. Rada starších (*Ältestenrat*), která zároveň rozhoduje, který sektorový výbor bude předlohu analyzovat jako odpovědný výbor. Sektorový výbor poté rozhodne, zda bude princip subsidiarity analyzován podrobně, či zda připraví doporučení pro plenární schůzi. Podrobnější analýza subsidiarity indikuje podezření na porušení principu a znamená, že se výbor dotazuje na názor dalších aktérů (například parlamentních frakcí či komor v jiných členských státech). Na názor mohou být tázány také další sektorové výbory. Zodpovědný hlavní výbor, pokud se rozhodne o vydání odůvodněného stanoviska, musí v takovém případě konzultovat Výbor pro evropské záležitosti. O vydání odůvodněného stanoviska rozhoduje plénum Bundestagu na základě doporučení odpovědného výboru. Odůvodněné stanovisko je poté administrativou komunikováno relevantním aktérům, přičemž nejdůležitější z nich je spolková vláda.

⁸⁷ Zákon byl naposledy novelizován v roce 2013.

⁸⁸ Zákon byl naposledy novelizován v roce 2010.

⁸⁹ V případě Jednacího řádu Bundestagu se jedná o články 93, 93a a 93b.

⁹⁰ Monitoring legislativy EU má v německém parlamentu dvě části. První z nich se zaměřuje na kontrolu principu subsidiarity, druhá pak na formulaci politické pozice k předložené legislativě (Committee of Regions 2013: 47).

Bundestag totiž očekává, že důvody pro vydání stanoviska bude vláda prosazovat v rámci Rady EU. EK je přímým adresátem jen zřídka (Mastenbroek et al 2014).

Administrativa Bundestagu bývá považována za jednu z nejefektivnějších a nejsilnějších v EU – celkově v ní pracuje kolem 2 800 zaměstnanců (Höing 2015: 199). Samotné kontrole subsidiarity se věnuje nejméně 11 pracovníků, přičemž tento počet může ad hoc narůstat. Do kontroly totiž mohou být zapojeni také pracovníci administrativy dalších výborů či zaměstnanci, jež pracují pro stranické frakce (e-mail Birgit v. Pflug ze dne 12. 5. 2015).

V případě *Bundesratu* je jeho postoj – poté, co Bundesrat obdrží návrh legislativy – vyjednáván flexibilně. Návrhy legislativy jsou distribuovány všem členům *Bundesratu*, analýzy subsidiarity se může účastnit libovolný počet výborů, přičemž roli odpovědného výboru (kterou v *Bundestagu* plní vybraný sektorový výbor) má vždy Výbor pro EU. Jeho stanovisko je proto vždy prezentováno na plénu, které o vydání odůvodněného stanoviska rozhoduje. Plénum rozhoduje váženými hlasy zástupců jednotlivých spolkových zemí, stanovisko je opět zpravidla směřováno na spolkovou vládu, a nikoliv do ústředí EU. Za komunikaci postoje *Bundesratu* relevantním aktérům je odpovědné jeho předsednictvo. Možnost zapojit se do kontrolního procesu mají také zastupitelské sbory jednotlivých spolkových zemí, jejich dosavadní mobilizace je ale velmi slabá, protože v rámci německého politického systému sehrávají dominantní roli na úrovni jednotlivých zemí exekutivy (Boronska 2013).

Ačkoliv kontrola subsidiarity probíhá v případě *Bundesratu* stricto sensu v jednotlivých spolkových zemích, administrativně ji asistuje šest zaměstnanců. Jedná se o tři vysoce postavené úředníky (vedoucí administrativy výboru a dva vedoucí sektorů), jednoho středně postaveného úředníka, který se stará o dokumentaci, a dva úředníky plnící roli asistentů (e-mail Andreas Veit ze dne 15. 5. 2015).

Z hlediska mezikomorové koordinace neexistuje v SRN žádná formální úprava, která by vztah *Bundestagu* a *Bundesratu* upravovala. Mezi oběma komorami nicméně funguje neformální praxe výměny názorů a postojů, zvláště v případech, kdy jedna komora zvažuje vydání odůvodněného stanoviska (Committee of Regions 2013: 49). Vzorce chování obou komor při kontrole subsidiarity jsou jiné, což Höing (2015: 201) vysvětluje zejména existencí odlišných většin v obou komorách.

Praxi německé kontroly lze v zásadě vysvětlit dvojicí faktorů. První z nich spočívá v podstatě německého politického systému, který bývá často charakterizován jako systém vyznačující se vysoce disciplinovanými a loajálními politickými stranami – zejména ve vztahu k vládě. Tento fenomén oslabuje celkovou kontrolní funkci parlamentu, protože vláda obvykle může spoléhat na stabilní a věrnou parlamentní většinu. Parlamentní kontrola a parlamentní ovlivňování evropské agendy tak

není v SRN vnímáno jako ideální nástroj prosazování evropských zájmů německého parlamentu – za efektivnější a účelnější je pokládán přímý vliv na spolkovou vládu a její působení v Radě EU.

Směrování kontroly na domácí instituce není způsobeno jen tradicí a nastavením německého systému, ale také dlouhodobě pozitivním a nekonfliktním vztahem⁹¹ mainstreamových německých politických stran k evropské integraci. Jak na pravé, tak na levé části stranického spektra je evropská integrace považována za dobro, což mimo jiné ústí v obecně přijímané vnímání Německa jako klíčového aktéra, který je zodpovědný za rozvoj EU. Evropské instituce a evropská legislativa tak nejsou vnímány jako vnější ohrožení či přímá hrozba německé státnosti.

Tabulka 10: Aktivita německého parlamentu ve výkonu kontroly subsidiarity

Rok	Komora	Provedené kontroly subsidiarity	Vydaná odůvodněná stanoviska
2010	Bundestag	86	1
	Bundesrat	66	1
2011	Bundestag	86	1
	Bundesrat	136	4
2012	Bundestag	58	1
	Bundesrat	64	2
2013	Bundestag	129	0
	Bundesrat	112	3
2014	Bundestag	41	0
	Bundesrat	33	0

Zdroj: autor.

V případě německého parlamentu, jehož aktivity v kolektivní kontrole shrnuje tabulka 10, nelze určit, která z obou komor je v provedených kontrolách aktivnější. Zatímco v prvních letech byla aktivnější Spolková rada, ve druhé fázi se trend obrátil a za komoru, která se zapojuje více, lze označit Spolkový sněm. Vzhledem k poměru zaslaných předloh jsou obě komory německého parlamentu jedny z neaktivnějších v EU. Velký počet přinejmenším započatých kontrol ale nevede ke stejně velkému počtu odůvodněných stanovisek – důvodem je jednak celkové nasměrování německé parlamentní kontroly EU směrem k vládě (a nikoliv přímo k institucím EU či k dalším parlamentům a komorám členských zemí EU), za druhé, představa německých poslanců, že odůvodněné stanovisko je spíše než politickým nástrojem pouze právním instrumentem (Höing 2015: 202).

⁹¹ Důvody pro tuto percepci jsou především historické, a byť se postoj německé politiky k evropské integraci stává zvláště ve 21. století kritičtější – příkladem může být vznik a poměrně solidní úspěch euroskeptické Aliance pro Německo (AfD) v parlamentních volbách v roce 2014 – zásadní změnu, která by způsobila obrat německého kurzu, v dohledné době očekávat nelze.

4.2.3 Francie

V představovaném vzorku představuje Francie zakládající členský stát EU, podílející se na všech zásadních integračních aktivitách. Francie je spolu se SRN považována za spolu-tahouna a hybatele dalšího prohlubování evropské integrace, její politická reprezentace je tradičně považována za proevropskou. Země má dvoukomorový parlament. Dolní komora v podobě Národního shromáždění (*Assemblée Nationale*) je volena dvoukolovým většinovým systémem. Senát (*Sénat*) jako horní komora je sestavován nepřímo, a to voličskými kolegií v jednotlivých departementech. Francie je tradičně považována za silně centralizovaný unitární stát, regiony nemají v mechanismu kolektivní kontroly žádnou formální roli. Mezi politickými systémy členských zemí EU je Francie jedinečná tím, že nastavení vazeb jednotlivých složek favorizuje exekutivu – zejména pak prezidenta – na úkor parlamentní moci. Není proto překvapivé, že pravomoci francouzského parlamentu jsou v oblasti evropské integrace obecně považovány za slabé (Rizzuto 2004).

Mechanismus kolektivní parlamentní kontroly je součástí francouzské ústavy. Její článek 88(6) ukládá tuto úlohu jak Národnímu shromáždění, tak Senátu. Obě komory jsou o návrzích evropské legislativy informovány vládou. Z hlediska samotné tvorby odůvodněného stanoviska a kontroly evropské legislativy se obě komory řídí podobným mechanismem (Thomas, Tacea 2015: 181), který upravují jednací řády obou komor⁹². Návrh na vydání odůvodněného stanoviska může podat každý člen Národního shromáždění či Senátu, návrh následně přijímá Komise pro evropské záležitosti⁹³ příslušné komory. Pokud přijme odůvodněné stanovisko, je návrh zaslán do sektorového výboru. Nevyjádří-li se sektorový výbor do 30 dnů, je rozhodnutí Komise pro evropské záležitosti považováno za konečné a odůvodněné stanovisko je zasláno předsedovi EP, předsedovi EK, předsednictví Rady EU a v kopii francouzské vládě. Jediný rozdíl mezi komorami spočívá v tom, že v rámci Senátu existuje pracovní skupina posuzující u zaslaných dokumentů výhradně princip subsidiarity. Schází se vždy před zasedáním Komise pro evropské záležitosti a posuzuje výhradně dodržení či porušení tohoto principu. Naopak, v rámci Národního shromáždění provádí předvýběr Komise pro evropské záležitosti, která může analýzu subsidiarity zahájit ze své vlastní iniciativy.

Role administrativy je v obou komorách podobná a za klíčovou ji lze označit především ve fázi výběru dokumentů, jež mají být podrobeny hlubší analýze. Podle Thomasové a Taceaové (2015: 179–180) platí, že administrativa není v tomto výběru vedena vlastní expertízou, která by byla nezávislá na politických preferencích komor. Naopak, administrativa úzce spolupracuje se členy parlamentu a dokáže předvídat, které položky jsou pro poslance/senátory politicky citlivé. V Národním

⁹² V případě Národního shromáždění se jedná o články 151.2.–151.10.

⁹³ Do roku 2008 mohla mít každá komora francouzského parlamentu jen šest výborů, přičemž tělesa věnující se evropské integraci neměla postavení plnoprávného výboru.

shromáždění se kontrole subsidiarity věnuje devět pracovníků (e-mail Marion Muscat ze dne 12. 5. 2015), v případě Senátu pak je do kontroly subsidiarity zapojeno deset pracovníků, přičemž jeden má vždy roli koordinátora (e-mail David Mahe ze dne 18. 5. 2015).

Francouzský parlament obecně považuje odůvodněné stanovisko za brzdu integrace, která neumožňuje konstruktivní participaci (Thomas, Tacea 2015: 183), a spíše než na kolektivní kontrolu návrhů evropské legislativy cílí na kontrolu vlastní vlády. Menší zájem obou komor francouzského parlamentu je patrný také z tabulky 11, která shrnuje jeho dosavadní aktivitu v mechanismu kolektivní kontroly. Aktivnější komorou je ve francouzském případě Senát, který patří také mezi neaktivnější kontroly, pokud jde o vydaná odůvodněná stanoviska. Podle Thomasové a Taceaové (2015: 183) ale vyšší zapojení Senátu neznamena jeho větší zájem o evropskou agendu, ale jedná se spíše o nástroj, kterým se Senát snaží upevnit si svou pozici v rámci francouzského bikameralismu.

Tabulka 11: Aktivita francouzského parlamentu ve výkonu kontroly subsidiarity

Rok	Komora	Provedené kontroly subsidiarity	Vydaná odůvodněná stanoviska
2010	Assemblée nationale	23	0
	Sénat	15	3
2011	Assemblée nationale	9	1
	Sénat	36	6
2012	Assemblée nationale	8	0
	Sénat	17	7
2013	Assemblée nationale	11	2
	Sénat	25	5
2014	Assemblée nationale	5	0
	Sénat	1	1

Zdroj: autor.

4.2.4 Česká republika

V analyzovaných případových studiích představuje Česká republika stát, který do EU přistoupil v rámci nejmasivnější rozšiřovací vlny v roce 2004. Česká republika participuje na všech zásadních politikách EU, jedinou výjimku představuje česká neúčast v eurozóně. Země disponuje dvoukomorovým voleným parlamentem. Poslanecká sněmovna jako dolní komora je volena poměrným volebním systémem, Senát je volený dvoukolovým většinovým systémem v jednomandátových obvodech. Ačkoliv je Česká republika rozdělena na kraje, které disponují vlastními zastupitelstvy, jedná se o unitární stát. Zastupitelstva krajů nemají legislativní pravomoci

a jako taková nejsou účastna kontroly legislativy EU. Efektivita kolektivní kontroly byla předchozí kapitolou identifikována jako střední.

Z hlediska legislativního nastavení ukládá ústava vládě povinnost informovat obě komory parlamentu o evropských věcech. Kompetence a vzájemné vztahy nejsou dále nijak zákonně upraveny, způsob parlamentní kontroly legislativy EU definují jednací řády obou komor, které byly po přijetí Lisabonské smlouvy novelizovány tak, aby dokázaly zpracovat systém včasného varování. Mezi složkami administrativy obou komor, která se věnuje evropské integraci, nicméně existuje intenzivní neformální komunikace⁹⁴.

Systém kontroly evropské agendy se v obou komorách liší. V rámci Poslanecké sněmovny jsou evropské dokumenty postupovány vládou Výboru pro evropské záležitosti. Výbor na základě přehledů vytvářených Parlamentním institutem⁹⁵ vybírá ty předlohy, jimiž se bude obecně zabývat, ostatní bere na vědomí. Je-li předloha vybrána, věnuje se jí konkrétní zpravodaj a pracovník Parlamentního institutu⁹⁶ zpracovává analýzu posuzující porušení subsidiarity. Impulzy na analýzu subsidiarity téměř výlučně pochází od pracovníků Parlamentního institutu, a to buď na základě jejich analýzy či na základě impulsu z jiného parlamentu či komory (rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015). Odůvodněné stanovisko tak vzniká kombinací postoje experta a zpravodaje, do procesu je zakomponována také vláda, jejíž zástupce během projednávání předlohy sděluje postoj vlády. Na základě svého rozhodnutí může Výbor pro evropské záležitosti předlohu také postoupit buď příslušnému sektorovému výboru⁹⁷, či plénu. Pokud není předloha postoupena plénu a rozhoduje pouze Výbor pro evropské záležitosti, je jeho rozhodnutí považováno za rozhodnutí pléna⁹⁸. Dominantním aktérem pro vydání odůvodněného stanoviska tak je Výbor pro evropské záležitosti,

⁹⁴ Pracovníci administrativy jsou v pravidelném kontaktu jak prostřednictvím vládního Výboru pro Evropskou unii na pracovní úrovni, který se schází týdně, tak také prostřednictvím telefonické a e-mailové komunikace. Na sporné případy se upozorňují a snaží se postupovat tak, aby český parlament působil při monitoringu subsidiarity jednotně (rozhovor s Jiřím Kautským ze dne 13. 3. 2015, rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015).

⁹⁵ Parlamentní institut je analytické pracoviště Poslanecké sněmovny.

⁹⁶ Konkrétně se jedná o Oddělení pro záležitosti EU. Jeho činnost zajišťuje sedm zaměstnanců. Kontrole subsidiarity se věnují všichni, protože každý zaměstnanec se zaměřuje na určité politiky. Je-li předloha identifikována jako problematická, věnují se analýze subsidiarity 3–4 zaměstnanci. Posuzování subsidiarity ve sporných případech vždy koordinuje vedoucí Oddělení pro záležitosti Evropské unie (rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015).

⁹⁷ Sektorové výbory se evropskou legislativou zabírají jen řídce (Urbanová 2011: 7). Podle vedoucího Oddělení pro záležitosti Evropské unie se tak za jeho několikaleté působení stalo jednou, jinak nesou sektorové výbory postoupení k projednání od Výboru pro evropské záležitosti nelibě (rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015).

⁹⁸ Výbor pro evropské záležitosti sestává z 15 členů, jejichž složení kopíruje stranické složení Poslanecké sněmovny. Proto jsou případná samostatná rozhodnutí Výboru považována za legitimní rozhodnutí celé Sněmovny.

rozhodovat rovněž může také plénum. Adresátem odůvodněného stanoviska či usnesení je vláda a EK, případně sektorový výbor.

Senát jako horní komora projednává evropské dokumenty ve dvou výborech, a to ve Výboru pro evropské záležitosti a ve Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Proces jako takový začíná u Kanceláře Senátu a jejího Oddělení pro Evropskou unii⁹⁹. Na základě pravidelného týdenního monitoringu jsou předsedou Oddělení pro Evropskou unii, předsedou Výboru pro evropské záležitosti a poradcem Výboru pro evropské záležitosti vybrány relevantní předlohy¹⁰⁰. Role Výboru pro evropské záležitosti tak je obecná, ve vztahu k evropské integraci se zabývá dokumenty, které považuje za důležité. Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost se pak zabývá předlohami, jež souvisí se Společnou zahraniční a bezpečnostní politikou EU. Oba výbory mají podle Jednacího řádu Senátu PČR (Část 12 Jednacího řádu Senátu PČR) možnost požádat o stanovisko sektorové výbory. Posuzování porušení principu subsidiarity provádí pracovníci Oddělení pro Evropskou unii – konkrétně se mu meritorně věnuje poradce Výboru pro Evropskou unii. Jeho role spočívá v sestavení argumentů, které by byly srozumitelné pro politické představitele, ale zároveň by odpovídaly požadavkům EK a respektovaly terminologii, kterou odůvodněné stanovisko vyžaduje (rozhovor s Jiřím Kautským ze 13. 3. 2015). Konečné usnesení obou výborů musí vždy potvrdit plénum Senátu. To také rozhoduje o případném vydání odůvodněného stanoviska. Adresátem odůvodněného stanoviska je vláda a instituce EU.

Obě parlamentní komory mají svého zástupce při EU. Jejich role v monitoringu subsidiarity je podobná – fungují jako sběratelé informací a jejich přenašeči na domácí úroveň, čímž podstatně zvyšují efektivitu procesu. Spoléhání na informace v IPEXu je totiž, s ohledem na parlamentní cyklus a frekvenci, se kterou se scházejí dotčené výbory, často neefektivní a nedokáže zajistit relevantní informace¹⁰¹ (rozhovor s Jiřím Kautským ze 13. 3. 2015, rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015).

⁹⁹ Činnost Oddělení pro Evropskou unii zajišťuje sedm pracovníků, mimo jeho strukturu stojí odborný poradce pro Výbor pro EU.

¹⁰⁰ Prostřednictvím elektronického systému EU Extranet je Senátu doručeno cca 40 000 dokumentů ročně. Pro práci Výboru pro Evropskou unii je jako relevantní vybráno několik set dokumentů – například v roce 2014 to bylo 706. Výbor pro Evropskou unii z nich zpravidla projedná méně než 10 % – v roce 2014 se jednalo o 53 dokumentů, z nichž pouze 23 představovalo návrh legislativních aktů. Výběr konkrétních předloh je tak do značné míry incidentní, nápovědou může být, pokud předloha souvisí s návrhem, který byl již dříve shledán jako problematický.

¹⁰¹ Neefektivitou je myšleno, že do IPEXu jsou vkládány oficiální informace, které se navíc mnohdy překládají do angličtiny. Pro další komory jsou přitom signály o tom, že partnerský parlament uvažuje o vydání odůvodněného stanoviska, velmi důležité – indikují totiž, že předloha je problematická, a mohou tak aktivovat jejich vlastní mechanismy.

Z hlediska praxe českého zastupitelského sboru se v dosavadním vývoji jako aktivnější profilovala horní komora (Hrabálek, Strelkov 2012: 9), což ilustruje také přehledová tabulka 12. Zvláště do roku 2010, kdy v Senátu držela silnou pozici Občanská demokratická strana (ODS), jejíž vztah k evropské integraci byl a je přinejlepším rezervovaný, se druhá komora profilovala podobným způsobem jako britský parlament – na evropskou integraci nahlížela jako na vnější proces, který je potřeba kontrolovat. Oproti tomu Poslanecká sněmovna a její členové tradičně považují evropskou integraci za nevýznamné téma. Například předsednictví Výboru pro evropské záležitosti není politickými stranami považované v porovnání s jinými výbory za důležité¹⁰² a prestižní. Kontrola subsidiarity je v případě českého parlamentu de facto věcí parlamentní administrativy, poslanci a senátoři – pokud ji berou v úvahu – ji považují za brzdu vůči aktivitám EK, a nikoliv za prostředek, který by měl zlepšovat kvalitu legislativních předloh (rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015, rozhovor s Jiřím Kautským ze dne 13. 3. 2015).

Tabulka 12: Aktivita českého parlamentu ve výkonu kontroly subsidiarity

Rok	Komora	Provedené kontroly subsidiarity	Vydaná odůvodněná stanoviska
2010	Poslanecká sněmovna	74	1
	Senát	22	1
2011	Poslanecká sněmovna	40	0
	Senát	59	0
2012	Poslanecká sněmovna	24	2
	Senát	35	0
2013	Poslanecká sněmovna	45	0
	Senát	50	2
2014	Poslanecká sněmovna	34	0
	Senát	14	1

Zdroj: autor.

4.2.5 Švédsko

Švédský případ zastupuje v přehledu analyzovaných zemí stát, jehož zkušenost se členstvím v EU je střednědobá. Země neparticipuje na všech klíčových aktivitách EU – nejpodstatnějšími absencemi

¹⁰² Příkladem může být situace po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013, kdy předsednictví Výboru pro evropské záležitosti připadlo v rámci koaličních vyjednávání Křesťansko-demokratické unii – Československé straně lidové (KDU-ČSL). Ta podle slov předsedy výboru Ondřeje Benešika považovala jako jediná výbor za důležitý a o předsednictví enormně stála (rozhovor s Ondřejem Benešikem ze dne 21. 5. 2014). Podle pracovníků administrativy se ale situace ve volebním období 2013–2017 zlepšila, a to zejména v Poslanecké sněmovně, kde vznikla neformální dohoda politických stran o tom, že výbor musí mít důstojné a kompetentní obsazení (rozhovor s Filipem Ficnerem ze dne 13. 3. 2015).

jsou výjimky ze Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a nepřítomnost země v eurozóně¹⁰³. Švédsko má jednokomorový parlament (*Riksdag*), který je volený poměrným volebním systémem, a lze jej označit za centralizovanou zemi. Ačkoliv je Švédsko rozděleno na 20 krajů, regiony nemají žádnou pravomoc v procesu parlamentní kontroly evropské integrace. Optikou deliberace při realizaci kolektivní kontroly lze švédský systém označit za silný.

Z hlediska vztahu k evropské integraci ji švédská politika tradičně považovala za vnější záležitost – koordinace a řízení evropské agendy byly dlouhou dobu po vstupu v gesci ministerstva zahraničních věcí a pod úřad předsedy vlády, což indikuje domestikaci evropské integrace, se dostala až s postupujícím členstvím země v EU. Za vykonavatele švédské evropské politiky je tak považována vláda, přičemž od parlamentu se očekává pečlivá kontrola. Silná pozice parlamentu je v této souvislosti ošetřena také zákonnou normou a projevuje se v řadě dalších aspektů evropské politiky¹⁰⁴. Formální nastavení role parlamentu pak zdůrazňuje sebe-vnímání jeho členů – systém včasného varování je vnímán jako pojistka proti nežádoucímu posilování nadnárodního charakteru evropské integrace a jako způsob ochrany švédských národních zájmů (Mastenbroek et al 2014: 100).

Švédský systém pro kolektivní parlamentní kontrolu lze označit za velmi komplexní. Angažováni v něm jsou sektorové výbory, výbor pro evropské záležitosti¹⁰⁵, předseda parlamentu, výbor pro ústavní záležitosti a plénum. Důležitou funkci má také administrativa, která například zajišťuje komunikaci mezi parlamentem a jeho reprezentantem v Bruselu. Navzdory této komplexitě je samotný proces kontroly jednoznačný a nepřipouští alternativní aplikaci. V první fázi kontroly (po obdržení legislativy¹⁰⁶) rozhoduje administrativa o příslušném sektorovém výboru, do jehož kompetence předloha spadá a který ji bude analyzovat. Daný výbor posléze na svém prvním jednání rozhodne, zda bude pro svou analýzu vyžadovat stanovisko dalšího sektorového výboru či vlády. Ve druhém kole projednávání příslušný sektorový výbor rozhoduje – již na základě stanovisek konzultovaných výborů či vlády – o doporučení k vydání odůvodněného stanoviska. Podnět k vydání stanoviska musí dát alespoň pět členů výboru, výbor rozhoduje většinou poslanců. Třetí fází pak je rozhodování pléna, kde odpovědný výbor představuje návrh odůvodněného stanoviska a prezentuje

¹⁰³ Zatímco v případě výjimek ze SZBP je má Švédsko smluvně ošetřeno a opírá se o svůj uznávaný statut neutrality, absence v eurozóně je způsobena politickou nechutí země na společné měně participovat – Švédsko oproti například Velké Británii či Dánsku žádnou formální výjimku vyjednání nemá.

¹⁰⁴ Riksdag například od roku 2007 musí analyzovat všechny Zelené či Bílé knihy EK či jiné strategické dokumenty EU (Hageland 2015: 426–432).

¹⁰⁵ Členové výboru pro evropské záležitosti jsou zároveň členy některého sektorového výboru.

¹⁰⁶ S výjimkou delegovaných aktů a legislativy, kde má EK výlučnou pravomoc, analyzuje Riksdag veškerou legislativu s tím, že pouze poslanci mohou rozhodnout o tom, které předlohy mohou porušovat princip subsidiarity, a proto mají být podrobeny důkladnější kontrole (Mastenbroek et al 2014: 95).

argumenty pro jeho vydání. O vydání stanoviska, které je formálně adresováno EK (a pro informaci jej obdrží také vláda), rozhoduje parlament většinou poslanců.

Intenzivnímu zapojení politických aktérů odpovídá také míra angažování administrativy Riksdagenu. Do kontroly subsidiarity může být teoreticky zapojeno celkem 115 zaměstnanců administrativy, protože tak, jako jsou do kontroly zapojeny sektorové výbory, kompetenci v ní mají také jejich administrativy. Jednotlivá položka je nicméně zpravidla v rukou pěti zaměstnanců – jeden pracovník odpovědného výboru, který informuje členy výboru, vedoucí sekretariátu, který je zodpovědný za kvalitu analýzy, a tři pracovníci, věnující se technickým aspektům kontroly, jako jsou příprava podkladů či dokumentace (e-mail Jakob Nyström ze dne 8. 5. 2015). Pozice zaměstnanců jednotlivých výborů tak je identická, zaměstnanci Výboru pro EU se odlišují tím, že kontrolu meritorně neprovádí, ale rozhodují o rozdělení legislativních návrhů mezi jednotlivé výbory (Hageland 2015: 431).

Švédský parlament je v dosavadním výkonu kontroly subsidiarity nejaktivnější komorou/parlamentem v EU. Přehled jeho aktivity shrnuje tabulka 13. Je patrné, že švédský parlament kontroluje veškerou legislativu EU a vzhledem k subsidiaritě je poměrně kritický, protože hned ve třech analyzovaných letech bylo její porušení shledáno ve více než 10 % kontrolovaných případů. Příčin tohoto stavu je více. První z nich je již zmíněný postoj švédské politiky k evropské integraci. Druhou příčinu lze nalézt v intenzivním zapojení sektorových výborů, jež kontrole poskytuje dostatečnou expertízu a rychlost. Související příčinou je výše zmíněná značná administrativní kapacita švédského parlamentu – zapojení sektorových výborů logicky vede k zapojení jejich administrativy, což kontrolu zefektivňuje a zrychluje.

Tabulka 13: Aktivita švédského parlamentu ve výkonu kontroly subsidiarity

Rok	Kontroly subsidiarity	Odůvodněná stanoviska
2010	85	4
2011	150	18
2012	79	13
2013	133	14
2014	44	1

Zdroj: autor.

4.2.6 Shrnutí individuálních případů

Jak ukázala exkurze do pěti vybraných individuálních případů, existují v souvislosti s praxí kolektivní kontroly mezi členskými státy zásadní rozdíly. Ve své podstatě je téměř nemožné najít v analyzovaném vzorku případů alespoň náznak vzorce vhodného postupu. Rozdílů lze identifikovat

mnohem více než podobností – ve stručnosti se dá konstatovat, že každý stát vytváří vlastní unikátní systém, který ovlivňuje parlamentní a politická tradice kombinovaná s aktuálním vývojem. Kromě položek (procedura rozhodnutí, aktéři a forma), které byly zmíněny v kapitole 4.1 a které pro celou EU shrnuje tabulka 5, se parlamenty a komory liší zejména v roli (a velikosti) parlamentní administrativy, obecném nastavení moci parlamentu ve vztahu k vládě a roli, kterou parlament či komora v evropských věcech sehrává – v této rovině je podstatné, zda se parlament či komora soustřeďuje na kontrolu vlastní vlády, či cílí přímo na evropskou úroveň.

Z hlediska zapojení administrativy se jako nejsilnější nástroj jeví určování agendy. Při vědomí velkého množství dokumentů, jež parlamenty a komory z EU dostávají, je důraz na selekci a vybírání relevantních předloh logický. Jedná se také o jeden z mála společných prvků, který lze mezi analyzovanými komorami nalézt. Naopak analyzované parlamenty a komory se zásadně liší ve velikosti parlamentní administrativy, jež je do kolektivní kontroly legislativy EU zapojena, a v míře specializace jednotlivých pracovníků. Z analýzy pěti případů je patrné, že s vyšší kapacitou administrativy a její větší expertízou stoupá zájem komory či parlamentu o kontrolu subsidiarity.

Obecnou moc parlamentů a komor ve vztahu k vládě je velmi obtížné měřit či smysluplně kvantifikovat. Je ale zjevné, že v analyzovaném vzorku lze nalézt parlamenty a komory, jež jsou silnými aktéry, a to ať už vlivem historického vývoje (Velká Británie) či politickou situací (menšinové vlády ve Švédsku), a zároveň parlamenty či komory, jejichž postavení je v daném systému slabší. Opět se jako výsledek analýzy jeví, že čím silnější postavení parlamentu a komory, tím větší je jeho angažmá v kontrole subsidiarity.

Jednoznačný závěr nelze vyslovit v souvislosti se směrem parlamentní kontroly evropské agendy. V analyzovaném vzorku lze totiž nalézt jak případy, kdy se parlament soustřeďuje na kontrolu vlastní vlády a přitom zároveň důsledně kontroluje také evropskou legislativu (typicky Švédsko), tak parlamenty, které sice kontrolují vládu, ale méně pozornosti věnují evropské legislativě (typicky Francie). Nalézt lze ale také model, kdy je sice evropská legislativa důsledně kontrolována, ale adresátem výstupu kontroly není ani tak evropská úroveň (EK), ale příslušná národní vláda (případ *Bundestagu*). Nelze tak jasně říct, že například dokumentové uchopení kontroly nutně vedlo k větší aktivitě v kolektivní kontrole než v případě mandátové kontroly, jakkoliv by se tento závěr mohl jevit jako logický.

Poměrně pozoruhodným zjištěním je, že v rámci dvoukomorových parlamentů nelze mezi komorami nalézt formalizované způsoby spolupráce při kontrole subsidiarity. Jakkoliv je zjevné, že odlišný postoj dvou komor jednoho systému může být (a také je) u partnerů z dalších členských zemí EU

vnímán jako problematický, je vnitroparlamentní koordinace kontroly subsidiarity výlučně věcí neformální spolupráce administrativních složek.

5 Praxe kolektivní kontroly evropské integrace národními parlamenty

Úroveň celé EU tvoří druhou rovinu analýzy praxe kolektivní kontroly a komunikace. V této souvislosti jsou analyzovány všechny parlamenty a jejich komory, přičemž pozornost je zaměřena především na využití kolektivních nástrojů pro kontrolu EU.

5.1 Individuální případy

V dosavadní praxi používání systému včasného varování nastaly dva případy, kdy byla žlutá karta udělena. Jak již bylo krátce uvedeno v kapitole 3, která se věnovala historickému vývoji kolektivní spolupráce, v prvním případě vedla žlutá karta k zastavení návrhu nařízení Monti II, zatímco v případě žluté karty udělené nařízení o vzniku Útvaru evropského veřejného žalobce (EPPO) EK při své evaluaci porušení subsidiarity neshledala. Následující podkapitola se podrobně zaměří na vysvětlení průběhu obou úspěšných případů, argumentaci komor při vydání odůvodněných stanovisek a následnou reakci EK.

5.1.1 Nařízení Rady o právu na kolektivní akce (Monti II)

První dostatečný počet odůvodněných stanovisek, vedoucí k udělení tzv. žluté karty, byl dosažen po dvou letech platnosti Lisabonské smlouvy. Podnětem pro vydání žluté karty byl návrh *Nařízení Rady o právu na kolektivní akce*, které mimo jiné upravovalo právo na stávkou. Návrh nařízení reagoval na předchozí rozsudky Evropského soudního dvora (ESD) z let 2007 a 2008, které se kolektivním akcím v rámci společného trhu věnovaly, a jeho cílem mělo být legislativní upřesnění a vymezení daných práv v prostoru společného trhu. Cílem předlohy mělo být vyhnutí se právní nejistotě ošetřením například přeshraničních případů¹⁰⁷. Návrh EK opírala o článek 352 SFEU obsahující doložku flexibility. Ta umožňuje, aby Rada na návrh EK přijala vhodná ustanovení, která jsou nezbytná pro dosažení cílů EU také v případech, kdy primární právo neposkytuje pro takovou činnost právní oporu. Vzhledem k povaze návrhu vyžadovalo případné přijetí nařízení jednomyslnost Rady EU.

Návrh nařízení vzbuzoval od počátku svého vzniku v roce 2010 kontroverze a kritiku z různých stran. Negativní postoj k jeho obsahu měla řada členských zemí, kriticky se vyjadřoval EP a také sociální partneři. Záporná reakce národních parlamentů a komor tak nebyla překvapivá a neočekávaná, stejně jako jejich vysoká aktivita při přezkumu.

Lhůta pro přezkum principu subsidiarity trvala od 23. 3. do 22. 5. 2012. Během této etapy přezkum započalo či dokončilo 29 parlamentů či komor z možných 38 aktérů¹⁰⁸. Předloha tak mobilizovala přes

¹⁰⁷ Podrobný komentář k obsahu nařízení viz Goldoni 2014: 93–97 či Fabbrini – Granat 2012: 130–135.

¹⁰⁸ Přezkum nerealizovaly parlamenty Bulharska, Kypru, Estonska, Řecka, Maďarska, dolní komora francouzského parlamentu a horní komory italského, nizozemského a slovinského parlamentu. Obě komory

76 % parlamentů či komor, dosažený počet 19 hlasů znamenal hodnotu 35,2 %. Žlutá karta tak byla dosažena poměrně těsně, a to o dva procentní body.

Z hlediska procesu byl hlavním iniciátorem vydání žluté karty dánský Folketing, který sehrál roli hybatele pro ostatní komory¹⁰⁹. Důležitým impulsem bylo také jednání COSACu, které se shodou okolností uskutečnilo během osmitýdenní lhůty pro přezkum v Kodani – zástupci dánského parlamentu využili tohoto jednání ke konzultacím s dalšími parlamenty. Znatelnou koordinační roli sehráli reprezentanti parlamentů v Bruselu. Relativně brzy tak vydaly odůvodněné stanovisko parlamenty a komory, které jsou tradičně považovány za aktivní v kontrole legislativy EU¹¹⁰. Zejména v závěru lhůty pro přezkum je následovaly rovněž komory, jejichž zájem je buď vlašný či malý¹¹¹. Plný počet hlasů, který znamenal dosažení hranice pro vydání žluté karty, byl ale dosažen až v poslední možný den lhůty (Cooper 2013).

Obsah předložených odůvodněných stanovisek potvrdil tendence, které naznačily jak testy subsidiarity, tak předchozí praxe jejich vydávání, která ale k předložení žluté karty nevedla. Ačkoliv parlamenty a komory měly nařízení Monti II posuzovat ve vztahu k principu subsidiarity, jejich argumentace a zdůvodnění zaslaného odůvodněného stanoviska šla za hranice tohoto principu. Parlamenty pak poukazovaly na sporný právní základ návrhu, neoprávněnost EU vydávat v oblasti pracovního práva legislativu, otázku proporcionality, obsah návrhu a jeho soulad s předpisy mezinárodního práva.

Nejvíce odůvodněných stanovisek se totiž vymezovalo proti právnímu základu návrhu, ať už v podobě použití doložky flexibility či aplikace článku 153(5) SFEU. V případě doložky flexibility švédský Riksdag (Riksdag 2012d) a litevský Seimas (Seimas 2012b) uvedly, že v návrhu není zmíněno, který cíl EU má být nařízením dosažen. Belgická dolní komora (Chambre Des Représentants 2012b: 1), lucemburský (Chambre Des Députés 2012a), finský (Eduskunta 2012a) a portugalský (Assembleia da República 2012a: 4) parlament rozporovaly použití doložky flexibility jako důvodu pro vznik nařízení. V souvislosti se článkem 153(5) SFEU pak lucemburská dolní komora (Chambre Des Députés 2012a), francouzská horní komora (Sénat 2012a), parlament Malty (Kamra tad-Deputati 2012a: 1–2)

španělského a irského parlamentu jsou v rámci příslušné statistiky IPEXu vykazovány jako jeden aktér disponující dvěma hlasy.

¹⁰⁹ Podle Coopera (2013) byl Folketing k vydání odůvodněného stanoviska dopředu rozhodnutý, o čemž svědčí, že stanovisko bylo vydáno 23. 3. 2012 (formálně bylo schváleno 3. 5.), tj. dva dny po zaslání návrhu EK. Stejně tak byl dánský parlament rozhodnutý mobilizovat ostatní komory – zástupce Folketingu při EU informoval reprezentanty ostatních parlamentů již 26. 3. o názoru dánského parlamentu.

¹¹⁰ Jednalo se o druhé komory francouzského, britského a polského parlamentu a švédský a lucemburský parlament.

¹¹¹ Jednalo se o finský, portugalský, litevský a maltský parlament a o dolní komoru belgického parlamentu.

a Portugalska (Assembleia da República 2012: 4) poukázaly na nevhodnost jeho použití jako právního základu.

Druhou skupinu námitek proti předloze tvořily výhrady vůči jejímu obsahu. V této rovině byly napadnuty zejména články 2 a 3 navrhovaného nařízení. Konkrétní kritiku k textaci předlohy vnesly maltský (Kamra tad-Deputati 2012a: 4), portugalský (Assembleia da República 2012a) a švédský parlament (Riksdag 2012d), nizozemská dolní komora (Tweede Kamer 2012a: 1) a horní komora polského parlamentu (Sejm 2012: 2–3).

Třetím typem argumentů, který se v odůvodněných stanoviscích objevoval, byla neoprávněnost EU vydávat v oblasti pracovního práva legislativu. Belgická dolní komora (Chambre Des Représentants 2012b) oblast pracovního práva označila za výslovně národní kompetenci, podobnou pozici obsahovalo také stanovisko nizozemské dolní komory (Tweede Kamer 2012a).

Čtvrtou častou námitkou odůvodněných stanovisek byla otázka proporcionality. Finský parlament v této souvislosti rozporoval (Eduskunta 2012: 1), že návrh legislativy může splnit cíle dané Lisabonskou smlouvou, maltský parlament (House of Representatives 2012: 6) a britská Dolní sněmovna pak zpochybňovaly nutnost vzniku legislativy (House of Commons 2012a: 5).

Poslední druh kritických námitek parlamentů se vztahoval k souladu návrhu s ustanoveními některých mezinárodních pracovně-právních předpisů. Belgická dolní komora (Chambre Des Représentants 2012b) poukazovala na nesoulad návrhu s Evropskou sociální chartou, lotyšský (Saeima 2012a: 3) a finský parlament pak upozorňovaly na dokumenty Rady Evropy a v případě Eduskunty také Organizace spojených národů a Mezinárodní unie práce (Eduskunta 2012a: 2).

Reakce EK byla národním parlamentům zaslána v září 2012, jejím hlavním poselstvím bylo stažení návrhu z projednání. Své rozhodnutí přitom EK nezdůvodnila akceptací porušení principu subsidiarity, ale konstatováním, že její návrh nemá dostatečnou politickou podporu EP a Rady. Z meritorního hlediska pak EK odmítla většinu kritiky parlamentů a vysloveně uvedla, že porušení principu proporcionality ve svém návrhu neshledala (Evropská komise 2012b). Oproti zavedené praxi navíc EK neodpovídala jednotlivým parlamentům a komorám individuálně, ale hromadným dopisem (Cooper 2013: 21).

Z vydání historicky první žluté karty lze vyvodit několik závěrů. Praxe sbírání hlasů v první řadě ukázala, že také v případě návrhu, který je dlouhodobě známý, kontroverzní a kde je odpor parlamentů očekávatelný a dlouhodobě známý, je osmitýdenní lhůta – především kvůli procedurálním pravidlům jednotlivých komor – krátká a parlamenty omezuje. Za druhé, vydaná žlutá karta poukázala na elasticitu nástroje včasného varování. V případě aplikace striktního konceptu

subsidiarity neměla valná většina vydaných odůvodněných stanovisek relevanci, protože se k němu nevztahovala – kritické parlamenty a komory argumentovaly v naprosté většině důvody, které se striktním konceptem subsidiarity nekonvenovaly. Tohoto nesouladu si byla vědoma také EK, která ve své reakci na žlutou kartu k principu subsidiarity vůbec neodkázovala a strictu sensu parlamentům a komorám vzkázala, že legislativu stáhla z jiných důvodů. Za třetí, argumentace parlamentů a reakce EK potvrdily, že mechanismus včasného varování má kromě zamýšleného varovného poukazu na porušení konkrétního principu zřetelný politický rozměr.

5.1.2 Nařízení EPPO

Podruhé byl mechanismus včasného varování použit v listopadu 2013. Předmětem jeho vydání byl návrh *Nařízení na ustavení Úřadu evropského veřejného žalobce*, který EK předložila v červenci 2013. Ačkoliv se jedná o relativně nedávnou legislativu, její podstata je v EU diskutována od konce 20. století. Právní základ pro vznik legislativy umožňující ustavení veřejného žalobce EU ale dala až Lisabonská smlouva, a to článkem 86 SFEU. Z věcného hlediska se motivem pro vznik návrhu stalo zneužívání finančních zdrojů EU, kdy EK ve své analýze dopadu uváděla roční částku 3 miliardy euro, což představuje přibližně 2 % ročního rozpočtu EU (Evropská komise 2013b). Cílem nařízení tak mělo být ustavení instituce, která by trestnou činností související s finančními prostředky EU umožnila vyšetřovat. Právní základ nařízení vyžadoval použití zvláštní legislativní procedury, což znamenalo dosažení jednomyslnosti v Radě EU a vyjádření EP.

Návrh nařízení byl parlamentům zaslán 20. 8. 2013, lhůta pro přezkum končila 28. 10. téhož roku. Během této etapy přezkum započalo či dokončilo všech 38 parlamentů či komor. V tomto do konce roku 2014 posledním případě použití žluté karty vydalo odůvodněné stanovisko 13 komor z 11 členských států – dohromady se tak jednalo o 19 hlasů. Vzhledem k tomu, že šlo o legislativu v oblasti spravedlnosti a justice, bylo nutné kvorum na snížené hranici 14 hlasů.

Stejně jako v případě předchozí žluté karty pojaly také v případě Nařízení EPPO parlamenty a komory kontrolu subsidiarity velmi široce a ve vydaných odůvodněných stanoviscích zazněla pestrá škála argumentů. Nezřídka komory či parlamenty argumentaci kombinovaly a pro vydání odůvodněného stanoviska použily hned několik důvodů – typickým reprezentantem takového přístupu byl například český Senát (Senát 2013a).

Největší skupinu kritických argumentů – pomineme-li takřka ve všech odůvodněných stanoviscích ať už explicitní či implicitní přítomný názor, že nařízení překračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení jeho cílů – tvořila zdůvodnění ohledně dostatečnosti existujících mechanismů, a to jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států – v této rovině argumentovaly kyperský (Vouli ton Antiproposon 2013a) a švédský parlament (Riksdag 2013g), obě komory irského (Houses of

Oireachtas 2013b) a nizozemského parlamentu (Tweede Kamer 2013e, Eerste Kamer 2013c), horní komory českého (Senát PČR 2013) a britského parlamentu a dolní komory slovinského (Državni zbor 2013a) a rumunského parlamentu (Camera Depulatitor 2013b).

Druhý nejčastější důvod pro vydání odůvodněného stanoviska se vztahoval k povaze a rozsahu působnosti EPPO. Pět komor či parlamentů – obě komory nizozemského parlamentu (Tweede Kamer 2013e; Eerste Kamer 2013c), rumunská (Camera Depulatitor 2013b) a slovinská dolní komora (Državni zbor 2013a) a maďarský parlament (Országgyűlés 2013a) – nepodporovaly výlučnou působnost EPPO. Obě nizozemské komory (Tweede Kamer 2013e; Eerste Kamer 2013c) a horní komora britského parlamentu upozorňovaly na riziko, že by evropská vyšetřování mohla působit konfliktně ve vztahu k prioritám členských zemí. Kyperský parlament (Vouli ton Antiproposon 2013a) pak poukázal na nejasnost ohledně oblasti působnosti návrhu a česká horní komora (Senát 2013) zastávala názor, že EK neprokázala, že je zapotřebí, aby se působnost EPPO vztahovala také na trestné činy, jež nemají přeshraniční charakter.

Třetím častým sporným bodem byla otázka přidané hodnoty nové instituce, kterou rozporovalo sedm parlamentů či komor. Jednalo se přitom jak o obecné zpochybnění hodnoty – obě komory nizozemského parlamentu (Tweede Kamer 2013e; Eerste Kamer 2013c), dolní komora rumunského parlamentu (Camera Depulatitor 2013b), horní komora českého parlamentu (Senát 2013a) a maďarský parlament (Országgyűlés 2013a) – tak o poukázání na nadměrná očekávání EK související s úřadem EPPO – obě komory britského parlamentu (House of Lords 2013a, House of Commons 2013b).

Zbýlé druhy argumentace rezonovaly v menším počtu odůvodněných stanovisek variujících od čtyř do jednoho dokumentu. Čtyři komory či parlamenty – švédský parlament (Riksdag 2013g), obě komory nizozemského parlamentu (Tweede Kamer 2013e; Eerste Kamer 2013c) a dolní komora slovinského parlamentu (Državni zbor 2013a) – argumentovaly tím, že nařízení zachází příliš daleko a pravomoci přisouzené EPPO by měly zůstat na úrovni národních států. Stejný počet komor – obě komory britského (House of Lords 2013a, House of Commons 2013b) a nizozemského parlamentu (Tweede Kamer 2013e; Eerste Kamer 2013c) – poukázal na to, že nařízení by členským státům znemožňovalo stanovovat priority v činnostech trestních stíhání. Rovněž čtyři pomyslné hlasy vyvěraly z námitek zaměřených na strukturu EPPO – v této rovině návrh kritizovala horní komora francouzského parlamentu (Sénat 2013a), dolní komora rumunského parlamentu (Camera Depulatitor 2013b), maltský (Kamra tad-Deputati 2013b) a maďarský parlament (Országgyűlés 2013a). Tři komory – kyperský (Vouli ton Antiproposon 2013a) a maďarský parlament (Országgyűlés 2013a) a britská horní komora (House of Lords 2013a) – argumentovaly nedostatečným odůvodněním souladu návrhu

s principem subsidiarity. Rovněž tři komory – horní komora českého parlamentu (Senát PČR 2013) a obě komory britského parlamentu (House of Lords 2013a, House of Commons 2013b) – poukázaly na konflikt návrhu s ochranou základních práv. Kyperský parlament pak poukázal na riziko účinné ochrany práv podezřelých osob (Vouli ton Antiproposon 2013a).

Navzdory výše představené široké a pestré kritice ale v tomto případě EK na konci listopadu 2013 žlutou kartu odmítla. EK ve svém vysvětlujícím stanovisku (EK 2013c) diferencovala mezi argumenty, které považovala za relevantní vzhledem k posuzování subsidiarity, a námitkami parlamentů, jež byly odlišné povahy. EK se tak opět přihlásila ke striktně definované koncepci subsidiarity a druhou skupinu námitek ve stanovisku neřešila – národní parlamenty byly v této souvislosti odkázány na nástroj politického dialogu (EK 2013c: 5).

Skupinu pro EK relevantních námitek tvořila pětice problémů, jimž se v odůvodněných stanoviscích dostalo různého prostoru. Za prvé se jednalo o odůvodnění subsidiarity, za druhé o uváděnou dostatečnost stávajících mechanismů, za třetí o přidanou hodnotu návrhu, za čtvrté o otázky související se strukturou EPPO a otázky související s povahou a rozsahem působnosti EPPO (EK 2013c: 4). EK všechny skupiny námitek odmítla a návrh předložila k projednávání do Rady EU. Do konce roku 2014 ale nařízení nebylo schváleno, a jeho budoucnost je tedy nejasná.

Rovněž ve druhém případě vydání žluté karty bylo patrné, že u národních parlamentů a jejich komor převažovalo extenzivní uchopení mechanismu včasného varování. Oproti předchozímu případu Monti II ale EK tentokrát na převážně politicky motivované a se subsidiaritou úzce nesouvisející výtky nereagovala.

5.2 Odůvodněná stanoviska 2010–2014

Úspěšně vydané žluté karty nepředstavují jediné případy zaslanych odůvodněných stanovisek. Jejich celkový počet je nicméně obtížné jednoznačně uvést – statistiky EK, EP a IPEX se v tomto směru liší podle toho, co vše konkrétní instituce považuje za odůvodněné stanovisko, a uvádí tedy ve svém přehledu. Dalším problémem je, že některé statistiky odlišně zpracovávají odůvodněná stanoviska k balíčkům více legislativních návrhů, jež mohou být považována buď za jedno komplexní stanovisko k celému balíčku, nebo soubor více odůvodněných stanovisek k příslušným částem balíčku. Vzhledem k tomu, že tato studie vychází z údajů databáze IPEX, jsou za směrodatné považovány její údaje. Podle databáze IPEX tak ve sledovaném období od začátku ledna 2010 do konce prosince 2014 vydaly parlamenty a jejich komory celkem 313 odůvodněných stanovisek. Jejich přehled po jednotlivých letech zachycuje tabulka 14.

Tabulka 14: Přehled vydaných odůvodněných stanovisek v letech 2010–2014

Rok	Počet zaslaných předloh	Počet stanovisek
2010	87	43
2011	155	81
2012	79	80 ¹¹²
2013	133	95 ¹¹³
2014	44	15

Zdroj: autor.

Z tabulky 14 je patrné, že počet odůvodněných stanovisek vykazuje v časové perspektivě výkyvy a v perspektivě pěti let lze jen stěží identifikovat jednoznačný trend. Oproti tomu na základě tabulky 15, která shrnuje aktivitu jednotlivých parlamentů a komor napříč sledovaným obdobím, určité trendy identifikovat lze.

Tabulka 15: Přehled vydaných odůvodněných stanovisek v letech 2010–2014 podle jednotlivých parlamentů a komor

Parlament/Komora	2010	2011	2012	2013	2014
Nationalrat (AT)	1	0	1	1	1
Bundesrat* (AT)	2	2	2	6	3
Sénat* (BE)	0	1	0	1	0
Chambres des Representants (BE)	0	1	2	1	0
Narodno Sabranie (BG)	0	2	1	0	0
Vouli ton Antiproposon (CY)	0	1	3	1	0
Poslanecká sněmovna (CZ)	1	0	2	0	0
Senát* (CZ)	1	0	0	2	1
Folketings (DK)	3	2	4	0	1
Tweede Kamer (NL)	3	4	5	7	1
Eerste Kamer* (NL)	3	5	4	4	0
Riikogu (EE)	0	0	0	1	0
Eduskunta (FI)	0	0	1	1	0
Assemblée nationale (FR)	0	1	0	2	0
Senát* (FR)	3	6	7	5	1

¹¹² EK uvádí také číslo 70, protože některá odůvodněná stanoviska se vztahovala k balíčkům návrhů. Do přehledu jsou ale započítána všechna jednotlivá stanoviska, protože parlamenty a komory také v případě, že vydaly odůvodněná stanoviska k balíčkům, musely analyzovat každou předlohu zvláště.

¹¹³ EK uvádí také číslo 88, protože některá odůvodněná stanoviska se vztahovala k balíčkům návrhů. Do přehledu jsou ale započítána všechna jednotlivá stanoviska, protože parlamenty a komory také v případě, že vydaly odůvodněná stanoviska k balíčkům, musely analyzovat každou předlohu zvláště.

Bundestag (DE)	1	1	1	0	0
Bundesrat* (DE)	1	4	2	3	0
Voulli ton Ellinon (EL)	0	0	1	2	0
Országgyűlés (HU)	0	0	0	1	0
Houses of the Oireachtas (IE)	0	1	0	3	0
Camera dei Deputati (IT)	0	3	2	1	0
Senato della Repubblica* (IT)	1	3	2	1	2
Saeima (LV)	0	0	1	1	0
Seimas (LT)	2	0	1	6	1
Chambres des Députés (LU)	2	6	5	4	1
Kamra tad-Deputati (MT)	0	2	1	5	0
Sejm (PL)	5	2	4	1	0
Senat* (PL)	7	1	3	1	0
Assembleia da República (PT)	0	1	2	0	0
Camera Deputatilor (RO)	0	2	1	2	0
Senat* (RO)	0	1	0	3	0
Národná rada (SK)	0	3	0	0	0
Državni sabor (SI)	0	0	0	1	0
Državni svet* (SI)	0	0	0	0	0
Cortes Generales (ES)	0	4	4	5	0
Riksdag (SE)	4	18	13	14	1
House of Commons (UK)	1	3	3	6	1
House of Lords* (UK)	2	1	2	3	0
Hrvatski sabor (HR)	-	-	-	0	1

*Zdroj: autor. Komory označené * jsou horní parlamentní komory.*

Postup obsahové analýzy odůvodněných stanovisek je veden rigidním konceptem subsidiarity jako základním teoretickým východiskem. Národní parlamenty a komory by se tímto konceptem měly řídit při tvorbě odůvodněných stanovisek. Tabulka 16 uvádí pozorovatelné důsledky rigidního uchopení subsidiarity. Jejich přítomnost v dokumentu je dokladem uchopení kontroly subsidiarity v duchu primárního práva. Naopak každá další argumentace (například principem proporcionality či věcnou kritikou obsahu legislativního návrhu) je dokladem extenzivního výkladu kontroly a značí, že se parlamenty a komory snaží rozšířit své pravomoci. Jako rigidní koncept subsidiarity překračující byla kódována všechna stanoviska, jež obsahovala argumenty, které rigidní koncept překračovaly.

Tabulka 16: Pozorovatelné důsledky rigidního pojetí subsidiarity

Rigidní pojetí subsidiarity	Podoba odůvodněného stanoviska
Materiální aspekt	
Kompetence EU a složek EU	Argumentace větší schopností a kapacitou národních států dosáhnout zamýšleného výsledku lépe než EU Argumentace poukázáním na alternativní způsoby k dosažení cíle, než je aktivita EU
Procedurální aspekt	
Text legislativního návrhu obsahuje explicitní zdůvodnění ve vztahu ke konceptu subsidiarity	EU je kritizována za nedostatečné/žádné zdůvodnění návrhu legislativy ve vztahu ke konceptu subsidiarity

Zdroj: autor na základě Fabbrini – Granat 2013.

Obsahová analýza pracuje s odůvodněným stanoviskem jako jednotkou analýzy, přičemž „populací“ jsou všechna odůvodněná stanoviska, jež jsou dostupná v databázi IPEX pro zkoumané období. Z jazykových důvodů nepracuje analýza se všemi jednotkami – zvláště parlamenty a komory jižních a frankofonních států EU ne vždy dodávají také překlady odůvodněných stanovisek v angličtině. Několik vstupů zejména francouzského a lucemburského parlamentu tak nebylo z jazykových důvodů analyzováno. Ve zkoumaném vzorku jsou nicméně zastoupeny všechny komory a parlamenty, jež dosud odůvodněné stanovisko vydaly. Celkově bylo analyzováno 281 z 314 odůvodněných stanovisek, což představuje 89,5 % všech odůvodněných stanovisek. Analýza postupu je chronologicky, tedy vždy po kalendářním roce, aby bylo možno určit, zda v chování parlamentů a komor existuje jeden či více trendů. Odůvodněná stanoviska byla analyzována a kódována manuálně – softwarové zpracování se vzhledem k binárnímu charakteru závislé proměnné (porušení či dodržení rigidního pojetí subsidiarity) nejevilo jako nutné.

5.2.1 Rok 2010

V prvním roce fungování kolektivní kontroly zaslaly národní parlamenty a komory celkem 43 odůvodněných stanovisek. Analýza zohledňuje 39 dokumentů, v dostupném znění nebyla k dispozici čtyři odůvodněná stanoviska. Tabulka 17 přináší přehled vydaných odůvodněných stanovisek podle příslušných legislativních návrhů.

Tabulka 17: Odůvodněná stanoviska podle legislativních návrhů v roce 2010

Položka	Počet	Položka	Počet
COM (2010)61	1	COM (2010)486	6
COM (2010)76	1	COM (2010)537	3

COM (2010)82	1	COM (2010)539	3
COM (2010)176	1	COM (2010)728	1
COM (2010)368	4	COM (2010)738	1
COM (2010)371	2	COM (2010)745	1
COM (2010)379	8	COM (2010)748	2
COM (2010)471	1	COM (2010)799	4
COM (2010)475	1		

Zdroj: autor.

Již během prvního roku používání systému včasného varování bylo patrné, že rigidní definování subsidiarity nebude pro národní parlamenty a komory jasným a závazným vodítkem. Hned historicky první odůvodněné stanovisko, které vydal francouzský Senát (Sénat 2010), se odkazovalo k substanci návrhu, kdy kritizovalo malou přidanou hodnotu nové legislativy oproti stávajícímu stavu. Stejně tak rakouská horní komora kritizovala EK za zbytečnou snahu harmonizovat odlišné systémy v případě práva na překlad a tlumočení u kriminálních případů¹¹⁴ a s tím související dodatečnou finanční zátěž. Podobně například během kontroly návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 97/9/ES Evropského parlamentu a Rady o systémech pro odškodnění investorů¹¹⁵, britská dolní komora a švédský parlament argumentovaly ve svých odůvodněných stanoviscích rizikem morálního hazardu (House of Commons 2010; Riksdag 2010b). Podrobně a meritorně pak byl parlamenty a komorami kritizován návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání,¹¹⁶ což byla předloha, která se v roce 2010 nejvíce přiblížila vydání žluté karty (House of Lords 2010a; Senát 2010a; Eerste Kamer 2010a; Tweede Kamer 2010a; Senat PL 2010a). Obsahová kritika, tedy nespokojenost komory či parlamentu s obsahem návrhu, se objevovala prakticky ve všech odůvodněných stanoviscích.

Kromě věcné kritiky legislativy se v odůvodněných stanoviscích objevovaly další prvky, které nekonvenují rigidnímu pojetí subsidiarity. Prvním takovým argumentem byla nedostatečná přidaná hodnota legislativního návrhu a schopnost stávající legislativy řešit situaci (Poslanecká sněmovna 2010a), případně nedostatečná přidaná hodnota vzhledem k mezinárodnímu kontextu (Eerste Kamer 2010c; Tweede Kamer 2010c). V odůvodněných stanoviscích se jako argument pro jejich vydání vyskytla také kritika EK za porušení principu proporcionality (Senato della Repubblica 2010a, Seimas

¹¹⁴ Jednalo se o legislativní návrh COM (2010)82, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení.

¹¹⁵ COM (2010)371.

¹¹⁶ COM (2010)379.

2010a, Eerste Kamer 2010c, Tweede Kamer 2010c). Kritizována byla také nevhodná právní báze (Eerste Kamer 2010b; Tweede Kamer 2010b; Riksdag 2010b; Folketing 2010c).

Opakovaným argumentem pro vydání odůvodněného stanoviska byla kritika EK za nepřijatelné využívání nástrojů, které jsou přípustné pro specifickou politiku (společná agrární politika), kde má EU výlučné kompetence, v politice, jež je v kompetenci členských států. Tento argument zazněl v odůvodněných stanoviscích k návrhu nařízení COM (2010)486¹¹⁷ (Folketing 2010b; Eerste Kamer 2010b; Tweede Kamer 2010b; Riksdag 2010c) a v odůvodněných stanoviscích k souvisejícímu návrhu nařízení COM (2010)799¹¹⁸ (Riksdag 2010d; Folketing 2010a).

Konečně poslední opakovanou věcnou kritiku představoval maskovaný či nepřiměřený nárůst kompetencí EK (Sejm 2010a; Sejm 2010b; Senat PL 2010c), případně jejich nepřiměřený výklad (Senat PL 2010b; Senat PL 2010d; Senat PL 2010e), aniž by ale parlament či komora zdůvodnily, proč a v čem je ponechání kompetencí na národní úrovni vhodnější, případně aby poukázaly na alternativní způsob řešení. Spíše kuriózní pak byl argument polského Senátu k návrhu směrnice COM (2010)379, že předloha neobsahuje žádný nadnárodní argument (Senat PL 2010a).

Jak je patrné, v roce 2010 v textech odůvodněných stanovisek jednoznačně dominovala materiální stránka. Až na výjimky se národní parlamenty a komory nevyjadřovaly k míře a kvalitě zdůvodnění principu subsidiarity v legislativním návrhu. Příklad výjimky představuje již zmíněný návrh směrnice COM (2010)379 o sezónních pracovnících, kdy nedostatečné zdůvodnění principu subsidiarity kritizovala například britská horní komora (House of Lords 2010a) či obě komory nizozemského parlamentu (Eerste Kamer 2010a; Tweede Kamer 2010a). Explicitní kritika absence procedurálního aspektu se objevila v odůvodněném stanovisku dánského parlamentu k návrhu nařízení COM (2010)486 (Folketing 2010b) a v odůvodněném stanovisku britské horní komory ke stejné předloze (House of Lords 2010b). Nedostatečné zdůvodnění principu subsidiarity kritizoval v odůvodněném stanovisku k návrhu nařízení COM (2010)537¹¹⁹ také polský Sejm (Sejm 2010a) a litevský parlament (Seimas 2010a). Stejný argument se u stejných komor objevil také v souvislosti s podobně zaměřeným návrhem nařízení COM (2010)539 (Sejm 2010b; Seimas 2010b).¹²⁰ Polský Sejm byl ze všech komor a parlamentů ve zdůrazňování materiálního aspektu nejdůslednější, protože tento prvek se objevil také u jeho dalších odůvodněných stanovisek (Sejm 2010c; Sejm 2010d; Sejm 2010e).

¹¹⁷ Návrh nařízení o rozdělování potravin nejchudším osobám.

¹¹⁸ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty.

¹¹⁹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova.

¹²⁰ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce.

Jedno odůvodněné stanovisko (Bundesrat AT 2010a) pozitivně hodnotilo detailní zdůvodnění procedurálního aspektu.

V souladu s rigidním konceptem subsidiarity byla zřetelná menšina odůvodněných stanovisek (Bundestag 2010a; Riksdag 2010a), což vypovídajícím způsobem odhaluje způsob, jakým národní parlamenty a komory kontrolu subsidiarity pojaly. Dalším poznatkem, který lze z obsahové analýzy prvního roku odvodit, je určitá schematičnost v chování jednotlivých parlamentů a komor, která ústila v to, že pokud parlament či komora vydaly odůvodněné stanovisko opakovaně, jeho struktura a použitá argumentace se opakovaly. Typickým příkladem tohoto přístupu byly obě komory polského parlamentu, jejichž odůvodněná stanoviska k různě zaměřeným předlohám pracovala s mnohdy zcela totožnou argumentací a vzbuzovala dojem mechanického opakování již vyřčeného.

5.2.2 Rok 2011

Ve druhém roce fungování kolektivní kontroly zaslaly národní parlamenty a komory celkem 81 odůvodněných stanovisek. Analýza zohledňuje 67 dokumentů, v dostupném znění nebylo k dispozici 14 odůvodněných stanovisek. Tabulka 18 přináší přehled vydaných odůvodněných stanovisek podle příslušných legislativních návrhů.

Tabulka 18: Odůvodněná stanoviska podle legislativních návrhů v roce 2011

Položka	Počet	Položka	Počet
COM (2011)121	8	COM (2011)634	5
COM (2011)126	1	COM (2011)635	4
COM (2011)127	4	COM (2011)650	1
COM (2011)169	2	COM (2011)654	1
COM (2011)215	2	COM (2011)747	1
COM (2011)216	2	COM (2011)778	1
COM (2011)353	1	COM (2011)779	3
COM (2011)370	1	COM (2011)793	2
COM (2011)452	3	COM (2011)794	1
COM (2011)453	2	COM (2011)821	2
COM (2011)530	1	COM (2011)824	1
COM (2011)540	1	COM (2011)828	3
COM (2011)560	6	COM (2011)834	1
COM (2011)594	3	COM (2011)873	1
COM (2011)608	4	COM (2011)877	1
COM (2011)609	1	COM (2011)883	1

COM (2011)614	1	COM (2011)895	1
COM (2011)615	1	COM (2011)896	2
COM (2011)625	1	COM (2011)897	3
COM (2011)627	1		

Zdroj: autor.

Ani ve druhém roce fungování systému včasného varování nebyla vydána žlutá karta, přičemž nejbližší byl její hranici návrh směrnice COM (2011)121¹²¹. Alespoň pět odůvodněných stanovisek bylo vydáno k dalším dvěma legislativním návrhům.

Rovněž v roce 2011 se v odůvodněných stanoviscích objevovala řada argumentů, jež překračovaly rigidní definování subsidiarity. Kvantitativně převažovaly tři – věcná kritika návrhu či jeho částí, porušení proporcionality a obecná kompetenční kritika. Zbylé argumenty byly méně časté a vyskytovaly se spíše ojediněle – typicky se jednalo o kritiku EK, že legislativou sleduje jiný než deklarovaný cíl. Příkladem je návrh směrnice COM (2011)594, kdy švédský parlament obvinil EK, že se snaží zvýšit vlastní příjmy EU (Riksdag 2011c). Méně častá byla v porovnání s rokem 2010 argumentace nevhodným právním základem (Vouli ton Antipropon 2011a).

Stejně jako v roce 2010 dominovala ve druhém roce fungování systému včasného varování věcná kritika analyzované předlohy. Příkladem mohou být věcné argumenty zmiňované v souvislosti se směrnicí CCCTB, kdy například irský parlament poukázal na zvýhodnění větších států EU či znevýhodnění malých firem a start-upů na úkor velkých společností (Houses of Oireachtas 2011a). Například odůvodněné stanovisko italského Senátu (Senato della Repubblica 2011a) pak představovalo faktickou instruktáž pro EK, jak má legislativní návrh přepsat a doplnit. Stejně tak bulharské Národní shromáždění argumentovalo v případě návrhu COM (2011)169¹²² výlučně dopadem legislativy na Bulharsko (Narodno Sabranie 2011a), případně italská dolní komora v případě předlohy COM (2011)216¹²³, kdy v souvislosti s patentovou ochranou poukazovala na znevýhodnění zemí, kde se nemluví anglicky, německy či francouzsky (Camera dei Deputati 2011a). Také rumunská dolní komora v souvislosti se směrnicí COM (2011)453 poukázala výlučně na meritum legislativy, v daném případě na dopad legislativy na rumunský bankovní sektor (Camera Deputatilor 2011a). V případě nařízení COM (2011)625 vydal lucemburský parlament odůvodněné stanovisko na základě svého nesouhlasu s ambicí EK definovat „aktivního zemědělce“ (Chambre des Députés 2011b). Častým argumentem byla vyřčená víra, že členské státy představují vhodnějšího či nejlepšího aktéra

¹²¹ Návrh směrnice Rady o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob (CCCTB).

¹²² Jednalo se o návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2003/96/ES, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

¹²³ Návrh nařízení Rady, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany s ohledem na příslušná ujednání o překladu.

pro realizaci zamýšlené aktivity či opatření (například Assemblée nationale 2011a; Národní rada 2011c; Riksdag 2011i), případně, že v daném členském státě existuje lepší či funkčnější úprava dané problematiky (například Eerste Kamer 2011c; 2011d).

Druhým častým argumentem, jenž se v odůvodněných stanoviscích objevoval nad rámec rigidní definice, bylo porušení zásady proporcionality (Tweede Kamer 2011a; Senato della Repubblica 2011b; Camera dei Deputati 2011a; Kamra tad-Deputati 2011a; Bundesrat DE 2011b; Riksdag 2011h). V obecné a vágní rovině pak parlamenty a komory argumentovaly kompetenčním aspektem zamýšlené legislativy – příkladem byl návrh nařízení COM (2011)608¹²⁴ (Riksdag 2011d; Tweede Kamer 2011c; Eerste Kamer 2011b), typicky pak tímto způsobem argumentoval švédský parlament (například Riksdag 2011e; 2011g). Explicitně také bylo zmíněno, že meritum legislativního návrhu je v kompetenci národního parlamentu (Assembleia da República 2011a).

Oproti roku 2010 se nově objevila kontextuální kritika, což znamená, že parlamenty a komory se odvolávaly na případy z minulosti. V této souvislosti byla mezi komorami a parlamenty patrná frustrace z toho, že EK nevzala dříve vyslovenou kritiku porušení subsidiarity vážně a předložila legislativu, která kopírovala již identifikovaná pochybení. Tato situace nastala v souvislosti s návrhem nařízení COM (2011)634, kterým se EK de facto vrátila k legislativním návrhům COM (2010)486 a COM (2010)799. Stejně komory a parlamenty (například švédský parlament či dánský parlament) použily stejné argumenty jako v roce 2010 a explicitně poukázaly na to, že danou kritiku již jednou (či dvakrát) bez odezvy vyslovily (například Riksdag 2011f).

Ve vydaných odůvodněných stanoviscích se také objevilo několik kuriozit. Pozitivní odůvodněné stanovisko vydal lucemburský parlament k návrhu nařízení COM (2011)614¹²⁵, kdy lucemburský parlament jednak ocenil soulad návrhu s principem proporcionality a za druhé zmínil, že předloha není v rozporu se zásadou subsidiarity (Chambre des Députés 2011a). V podobně odlišném chápání významu vydání odůvodněného stanoviska se neslo také odůvodněné stanovisko, které k návrhu nařízení COM (2011)615¹²⁶ vydala italská dolní komora. Kritická část se u dané legislativy týkala především právního základu, naopak pozitivní posouzení subsidiarity komora vztáhla k cílům návrhu (Camera dei Deputati 2011b).

¹²⁴ Návrh nařízení EP a Rady o Evropském fondu pro přizpůsobení se globalizaci (2014–2020).

¹²⁵ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj a cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006.

¹²⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006.

V souladu s rigidním pojetím subsidiarity byla opět menšina vydaných odůvodněných stanovisek, jejich počet ale narostl jak v relativním, tak v absolutním měřítku (Riksdag 2011a; Riksdag 2011b, Národní rada 2011a; Národní rada 2011b; Sejm 2011a; House of Commons 2011a; 2011b). V některých případech dokázala komora pojmenovat, v čem konkrétně a proč nachází kompetenční spor – příkladem jsou odůvodněná stanoviska obou komor nizozemského parlamentu k návrhu nařízení COM (2011)560¹²⁷ (Eerste Kamer 2011; Tweede Kamer 2011b) či odůvodněné stanovisko britské dolní komory k návrhu nařízení COM (2011)896¹²⁸ (House of Commons 2011b).

Z výše uvedeného je patrné, že také v roce 2011 dominovala materiální dimenze nad procedurální rovinou. Vyváženou argumentaci procedurální a meritorní stránkou bylo možné dohledat jen ve dvou případech (House of Commons 2011a; 2011b), výlučně procedurální argumentaci použil pouze jeden parlament (Cortes Generales 2011a). V několika případech bylo nedodržení zdůvodnění subsidiarity zmíněno explicitně (například Národní rada 2011a; Dáil Éireann 2011a; Cortes Generales 2011a; House of Commons 2011b).

Shrnutím druhého roku fungování kontroly subsidiarity lze dospět k závěru, že vzorce přístupu ke kontrolám se nezměnily. U komor, které vydaly více stanovisek, byla stejně jako v roce 2010 patrná určitá argumentační schematičnost a koncentrace na omezenou skupinu argumentů. Například lucemburský parlament opakovaně kritizoval meritum legislativy (Chambre des Députés 2011b, 2011c), švédský Riksdag se dominantně zaměřoval na kompetenční rovnováhu mezi EU a členskými státy. Německá horní komora ve snaze poskytnout komplexní argumentaci kombinovala různé důvody pro vydání odůvodněného stanoviska – typicky se jednalo o kombinaci věcné kritiky a například nevhodného právního základu. Byť se zvýšil počet odůvodněných stanovisek, jež vyhovují rigidnímu pojetí subsidiarity, národní parlamenty a komory ji v naprosté většině případů překračovaly.

5.2.3 Rok 2012

Ve třetím roce fungování kolektivní kontroly zaslaly národní parlamenty a komory celkem 80 odůvodněných stanovisek. Analýza zohledňuje 72 dokumentů, v dostupném znění nebylo k dispozici osm odůvodněných stanovisek. Tabulka 19 přináší přehled vydaných odůvodněných stanovisek podle příslušných legislativních návrhů.

Tabulka 19: *Odůvodněná stanoviska podle legislativních návrhů v roce 2012*

¹²⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích.

¹²⁸ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek.

Položka	Počet	Položka	Počet
COM (2012)10	2	COM (2012)380	5
COM (2012)11	5	COM (2012)381	3
COM (2012)35	1	COM (2012)382	3
COM (2012)48	2	COM (2012)511	1
COM (2012)49	3	COM (2012)552	1
COM (2012)84	3	COM (2012)553	1
COM (2012)130	12	COM (2012)576	3
COM (2012)150	1	COM (2012)614	9
COM (2012)167	2	COM (2012)617	5
COM (2012)280	1	COM (2012)721	1
COM (2012)363	1	COM (2012)724	1
COM (2012)369	1	COM (2012)788	9
COM (2012)372	4		

Zdroj: autor.

Jak již bylo uvedeno, v roce 2012 byla národními parlamenty a komorami poprvé vydaná žlutá karta, na číslo 5 a více vydaných odůvodněných stanovisek se dostalo dalších pět legislativních návrhů. Vzhledem k tomu, že návrh nařízení Monti II byl z hlediska obsahu odůvodněných stanovisek podrobně komentován v kapitole 5.1.1, nebudou již vyřčené argumenty z těchto stanovisek opakovány – budiž pouze připomenuto, že v případě první žluté karty parlamenty a komory překračovaly rigidní výklad principu subsidiarity a pracovaly s jeho širokým chápáním.

Národní parlamenty a komory opět překračovaly rigidní nastavení konceptu subsidiarity. Stejně jako v předchozích letech se jednalo o věcnou kritiku, obecnou kompetenční kritiku a porušení principu proporcionality. Z předchozích let se opakovala také argumentace použití nevhodné právní formy (Riksdag 2012b; Vouli ton Antiproposon 2012a; Vouli ton Antiproposon 2012b; Vouli ton Antiproposon 2012c), nevhodného právního základu (Riksdag 2012f; Sejm 2012b; Narodno Sabranie 2012a) a poukázání na konflikt návrhu s jinými právními úmluvami (Bundesrat DE 2012a; Bundesrat AT 2012a; Senato della Republica 2012a; Camera Deputatilor 2012a).

Nejčastějším věcným překročením byla meritorní kritika předlohy, kdy národní parlamenty a komory vznášely dílčí či komplexnější výhrady k obsahu legislativy a jejím možným důsledkům pro danou problematiku (například Bundesrat DE 2012a; Camera dei Deputati 2012a; Seimas 2012a; Senat PL 2012a; Senat PL 2012b; Bundesrat AT 2012a; Riksdag 2012e; Vouli ton Antiproposon 2012a; Narodno Sabranie 2012a). Typickým příkladem věcné kritiky, na které se shodlo více národních parlamentů

a komor, byl návrh směrnice COM (2012)614 o genderovém složení dozorčích rad.¹²⁹ Například česká dolní komora své odůvodněné stanovisko argumentovala nemožností směrnice reflektovat odlišnou tradici členských států (Poslanecká sněmovna 2012a), švédský parlament pak rozporoval aplikaci pracovního práva na volené orgány společností (Riksdag 2012h), další parlamenty pak zdůrazňovaly existující národní iniciativy, jež EK nereflekovala (House of Lords 2012b, Eerste Kamer 2012a, Tweede Kamer 2012b). Stejně významnou roli sehrála věcná kritika také v odůvodněných stanoviscích k návrhu COM (2012)788¹³⁰, známém jako tzv. tabáková směrnice.

Velmi častý argument odůvodněných stanovisek představovala námitka, že členské státy jsou vhodnějším či nejlepším aktérem pro realizaci zamýšlené aktivity či opatření (Folketing 2012a; Folketing 2012b; Riksdag 2012i), případně, že v daném členském státě existuje lepší či funkčnější úprava dané problematiky, kterou předložený návrh ignoruje (například Chambre des Représentants 2012a; Camera dei Deputati 2012a).

Třetím pomyslným častým „evergreenem“ bylo rovněž v roce 2012 použití zásady proporcionality – například švédský parlament ve svém odůvodněném stanovisku k návrhu nařízení COM (2012)11¹³¹ explicitně uvedl, že otázku posuzování proporcionality považuje za legitimní součást posuzování principu subsidiarity (Riksdag 2012b), což během roku 2012 ještě zopakoval (Riksdag 2012c; Riksdag 2012g). Argument porušení proporcionality ale použily také další komory (například Cortes Generales 2012a; Sejm 2012c).

Další argumenty byly méně časté. Zazněla mezi nimi kritika z důvodu nedostatečné evaluace předchozí legislativy (Riksdag 2012a), argumentace, že návrh vytváří stav právní nejistoty (Bundesrat DE 2012b) či že se návrh dotýká základních ústavních principů členských států (Camera dei Deputati 2012a). Litevský parlament pak vznesl argument, že pokud bude legislativa přijata, povede k nutnosti přijmout v Litvě předpisy, jež nejsou pro jeho právní řád typické (Seimas 2012a).

Jevem, který byl poprvé naznačen v roce 2011, bylo setrvávání parlamentů na svých stanoviscích v případě, že EK předložila pozměněnou legislativu, k níž se národní parlamenty a komory již dříve vyjádřily kriticky. Lucemburský parlament dvakrát použil již jednou vydané odůvodněné stanovisko, a to k položkám COM (2012)552¹³² a COM (2012)553, které představovaly dodatky k legislativním

¹²⁹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady / nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních.

¹³⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků.

¹³¹ Návrh Evropského parlamentu a Rady o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně údajů).

¹³² Změna návrhu Komise COM (2011)625 v konečném znění nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky.

návrhům COM (2011)625 a COM (2011)627. Lucemburský parlament v obou případech použil doslovné znění z roku 2011 (Chambre Des Députés 2012b, Chambre Des Députés 2012c). V roce 2012 EK opět předložila návrh legislativy o vzniku evropského fondu pomoci nejchudším osobám, který již národní parlamenty v letech 2010 a 2011 kritizovaly a k němuž vydaly odůvodněná stanoviska. Návrh nařízení COM (2012)617¹³³ tak opětovně vyvolal kritiku obou komor britského parlamentu (House of Lords 2012a, House of Commons 2012), švédského parlamentu (Riksdag 2012) či dánského parlamentu (Folketing 2012b).

Stejně jako v předchozích letech byla také pro odůvodněná stanoviska vydaná k legislativě z roku 2012 typickým jevem kombinace řady argumentů – příkladem může být odůvodněné stanovisko německé horní komory k návrhu směrnice COM (2012)10,¹³⁴ kdy Bundesrat použil argumentaci nevhodným právním základem, neoprávněností EK vydávat v dané oblasti legislativu, věcnou kritiku substance návrhu a námitku, že předložený návrh může být v rozporu s mezinárodně-právními úmluvami (Bundesrat DE 2012a). Podobně kombinačním způsobem přistoupily ke tvorbě odůvodněných stanovisek ale také další komory a parlamenty v případě dalších návrhů (Chambre des Représentants 2012a; Bundesrat 2012b; Riksdag 2012f; Senato della Repubblica 2012a; Narodno Sabranie 2012a).

Z výše uvedeného vyplývá, že potřetí v řadě dominovala ve vydaných odůvodněných stanoviscích materiální rovina. Procedurální rovina byla explicitně komentována pouze v několika případech (například House of Lords 2012a; Folketing 2012b), přičemž v některých se vztahovala ke kritice nedostatečné kvality zdůvodnění ve smyslu zpochybnění autority, kterou se EK zaštiťovala (Bundesrat DE 2012a; Sejm 2012c; Camera Deputatilor 2012a).

Shrnutím roku 2012 lze konstatovat, že národní parlamenty neustoupily od svého záměru vyjadřovat se především k substanci návrhů. Korektně pojatých odůvodněných stanovisek ubylo, fakticky se nepodařilo nalézt ani jedno, jež by rigidní definici subsidiarity vyhovovalo. Není tím myšleno, že by v žádném odůvodněném stanovisku nerezonovaly argumenty, jež by nebyly v souladu s rigidní definicí. V žádném ale nepředstavovaly výlučnou (a tím pádem z pohledu parlamentu či komory dostatečnou) argumentaci. Pomyslnou kuriozitou roku bylo pozitivní odůvodněné stanovisko, které k návrhu směrnice COM (2012)721¹³⁵ vydal španělský parlament (Cortés Generales 2012b).

¹³³ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám.

¹³⁴ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů a o volném pohybu těchto údajů.

¹³⁵ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupnosti internetových stránek subjektů veřejného sektoru.

Odůvodněné stanovisko obsahovalo pouze konstatování, že návrh legislativy je v souladu s principem subsidiarity.

5.2.4 Rok 2013

Ve čtvrtém roce fungování kolektivní kontroly zaslaly národní parlamenty a komory celkem 95 odůvodněných stanovisek. Analýza zohledňuje 89 dokumentů, v dostupném znění nebylo k dispozici šest odůvodněných stanovisek. Tabulka 20 přináší přehled vydaných odůvodněných stanovisek podle příslušných legislativních návrhů.

Tabulka 20: Odůvodněná stanoviska podle legislativních návrhů v roce 2013

Položka	Počet	Položka	Počet
COM (2013)27	3	COM (2013)296	7
COM (2013)28	6	COM (2013)409	1
COM (2013)29	6	COM (2013)410	1
COM (2013)30	2	COM (2013)472	2
COM (2013)31	3	COM (2013)520	1
COM (2013)48	1	COM (2013)534	13
COM (2013)71	1	COM (2013)535	1
COM (2013)133	9	COM (2013)550	1
COM (2013)147	4	COM (2013)618	2
COM (2013)151	1	COM (2013)619	2
COM (2013)168	3	COM (2013)620	1
COM (2013)173	3	COM (2013)627	4
COM (2013)207	1	COM (2013)721	2
COM (2013)228	1	COM (2013)796	1
COM (2013)246	1	COM (2013)814	1
COM (2013)260	1	COM (2013)821	1
COM (2013)262	2	COM (2013)822	1
COM (2013)265	1	COM (2013)893	1
COM (2013)267	1	COM (2013)894	2

Zdroj: autor.

Také v roce 2013 byla národními parlamenty a komorami vydaná žlutá karta, hranice pěti a více vydaných odůvodněných stanovisek dosáhly další čtyři legislativní návrhy. Vzhledem k tomu, že návrh nařízení EPPO byl z hlediska obsahu odůvodněných stanovisek podrobně komentován v kapitole 5.1.2, nebudou již vyřčené argumenty z těchto stanovisek opakovány – budiž pouze připomenuto, že

rovněž v případě druhé vydané žluté karty parlamenty a komory překračovaly rigidní výklad principu subsidiarity a pracovaly s jeho širokým chápáním.

Mezi argumenty, jež překračovaly rigidní pojetí subsidiarity, převažovaly kritické komentáře k obsahu návrhů. Zřetelně se tento přístup projevil v odůvodněných stanoviscích k tzv. čtvrtému železničnímu balíčku, který obsahoval návrhy nařízení a směrnic COM (2013)27¹³⁶, COM (2013)28¹³⁷, COM (2013)29¹³⁸, COM (2013)30¹³⁹ a COM (2013)31. Národní parlamenty a komory se přitom neomezovaly na věcnou kritiku součástí balíčku (například Seimas 2013a; Seimas 2013d; Senat RO 2013a), ale v řadě případů doporučovaly konkrétní opatření – například švédský parlament doporučoval zavedení jednotného jízdního řádu (Riksdag 2013b). Dalším obsahovým argumentem byla kritika potenciálních následků balíčku pro sektor železniční dopravy (například Tweede Kamer 2013a). Věcná kritika se objevila v odůvodněných stanoviscích k celé řadě dalších návrhů (například Riksdag 2013c; Houses of Oireachtas 2013a; House of Commons 2013a; Tweede Kamer 2013c; Riksdag 2013e; Voulli ton Ellinon 2013a; Bundesrat AT 2013c; Kamra tad-Deputati 2013a; Sénat 2013b). V jednom případě kritika směřovala pouze k jednomu konkrétnímu článku legislativy, jednalo se o návrh nařízení COM (2013)246, kde italská dolní komora kritizovala článek 21, což komora explicitně zdůraznila dodáním pozitivního vyhodnocení principu subsidiarity u zbytku návrhu (Camera dei Deputati 2013a).

Kromě věcné kritiky se mezi další časté argumenty pro vydání odůvodněného stanoviska řadila zejména argumentace důsledky pro situaci, jež by nastala v daném národním státě v případě přijetí návrhu (Tweede Kamer 2013a; Tweede Kamer 2013d; Seimas 2013b; Seimas 2013c; Eerste Kamer 2013a; Senat RO 2013b; Saeima 2013a; Houses of Oireachtas 2013c). Parlamenty a komory opakovaně poukazyvaly na nevhodný právní základ návrhu (Tweede Kamer 2013b; Eerste Kamer 2013b; Seimas 2013e; Nationalrat 2013a; Riigikogu 2013a) či na volbu nevhodného právního nástroje (Tweede Kamer 2013c; Riksdag 2013e; Camera Deputatilor 2013a; Riigikogu 2013a; Senato della Republica 2013a).

Oproti předchozím rokům méně často rezonovala argumentace porušením principu proporcionality (Riksdag 2013a; Riksdag 2013f; Cortes Generales 2013a; Bundesrat AT 2013d). Menší prostor dostala

¹³⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro železnice a o zrušení nařízení (ES) č. 881/2004.

¹³⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici.

¹³⁸ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury.

¹³⁹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o interoperabilitě železničních systémů v EU.

také kritika EK směrem k množství delegovaných aktů, což národní parlamenty a komory napadaly pro nemožnost posoudit dodržení subsidiarity (Bundesrat AT 2013b; Bundesrat AT 2013d; Tweede Kamer 2013d) či znemožnění dostatečné participace členských států (Bundesrat AT 2013c). Ojedinělým důvodem pro vydání odůvodněného stanoviska byl poukaz na nedostatečné vyhodnocení či použití legislativy, kterou zamýšlený návrh nahrazuje (Seimas 2013c; Senát 2013b).

Ačkoliv materiální dimenze v odůvodněných stanoviscích jasně dominovala, zejména britská dolní komora kladla velký důraz na posuzování procedurálního aspektu. Poukaz na jeho nedodržení se tak objevil téměř ve všech vydaných odůvodněných stanoviscích House of Commons (například House of Commons 2013a; House of Commons 2013c; House of Commons 2013d; House of Commons 2013e), použily jej ale také další komory (Nationalrat 2013a; Kamra tad-Deputati 2013a; Senát 2013b). V souvislosti s procedurální dimenzí zazněla také kritika za nedostatečnou veřejnou konzultaci, jež by měla vydání návrhu předcházet (Houses of Oireachtas 2013c) – v tomto případě se ale jedná o zjevné překročení rigidního chápání kontroly procedurální roviny.

Předposlední analyzovaný rok nijak nevybočil z trendu, který nastolilo předchozí období. Byť lze poukázat na případy, kdy národní parlamenty a komory dokázaly vyhovět rigidnímu pojetí kontroly (Bundesrat AT 2013a; Riksdag 2013d; House of Lords 2013b; House of Lords 2013c), jednalo se o výjimečné situace. Naprostá většina odůvodněných stanovisek rigidní koncept překračovala a argumentačně pracovala především s výhradami proti obsahu legislativních návrhů.

5.2.5 Rok 2014

V pátém roce fungování kolektivní kontroly zaslaly národní parlamenty a komory celkem 15 odůvodněných stanovisek. Analýza zohledňuje 14 dokumentů, v dostupném znění nebylo k dispozici jedno odůvodněné stanovisko. Tabulka 21 přináší přehled vydaných odůvodněných stanovisek podle příslušných legislativních návrhů.

Tabulka 21: Odůvodněná stanoviska podle legislativních návrhů v roce 2014

Položka	Počet
COM (2013)884	3
COM (2014)04	1
COM (2014)05	1
COM (2014)167	1
COM (2014)180	2
COM (2014)212	2
COM (2014)221	1

COM (2014)397	3
COM (2014)43	1

Zdroj: autor.

Nízký počet odůvodněných stanovisek a zaslaných předloh byl v roce 2014 dán skutečností, že se jednalo o rok, kdy končil mandát EK a na základě výsledků voleb do EP z téhož roku se sestavovala nová evropská exekutiva. Není proto vcelku překvapivé, že v roce 2014 nebyla vydaná žlutá karta a že se ani jeden z legislativních návrhů nepřiblížil počtu pěti vydaných odůvodněných stanovisek.

Navzdory malému počtu vydaných odůvodněných stanovisek se rovněž v roce 2014 vyskytla pestrá škála argumentace, kterou národní parlamenty a komory použily. Nad rámec rigidního pojetí subsidiarity šla opět hojně používaná obsahová kritika legislativy (Seimas 2014a, Sénat 2014a, Bundesrat AT 2014a; Bundesrat 2014c; Nationalrat 2014a) či argumentace dopadem na národní stát (Senatto della Republica 2014a; Senatto della Republica 2014b; Hrvatski sabor 2014a) či předmětný sektor (Sénat 2014a). Frekventovaná byla znovu motivace odůvodněného stanoviska nadměrným použitím delegovaných aktů (Senatto della Republica 2014a; Senatto della Republica 2014b; Sénat 2014a; Bundesrat AT 2014a; Bundestag 2014c). Méně často pak národní parlamenty a komory použily jako argument nevhodný právní základ (Riksdag 2014a; Seimas 2014a; Nationalrat 2014a), nepřiměřenou volbu právního nástroje (Senatto della Republica 2014a; Senatto della Republica 2014b; Bundesrat 2014b), obecnou a nevysvětlenou kompetenční kritiku (Folketing 2014a, Tweede Kamer 2014a) a proporcionalitu (Bundesrat AT 2014b). Materiální dimenze kontroly opět převažovala nad procedurální rovinou, kterou bylo možno identifikovat jen ve dvou případech (Senatto della Republica 2014a; Senatto della Republica 2014b).

Je zjevné, že z pouhých 14 analyzovaných odůvodněných stanovisek nelze učinit zásadní závěr například směrem k větší rovnováze v proporci použitých argumentů – oproti předchozím rokům se zdá, že obsahové kritice se přibližují jiné důvody. Malý počet případů a počet druhů použité argumentace ale dokládá, že přístup národních parlamentů a jejich komor k používání subsidiarity byl nadále velmi rozmanitý a vždy jdoucí za rigidní pojetí subsidiarity. Zřetelná byla snaha parlamentů a komor nalézt co nejvíce argumentů a dodat tak vydanému stanovisku váhu. Celkově lze konstatovat, že poslední analyzovaný rok potvrdil trend, jež nastolily předchozí roky – důraz národních parlamentů a komor na extenzivní výklad principu subsidiarity je v odůvodněných stanoviscích z roku 2014 patrný.

5.2.6 Shrnutí analýzy obsahu odůvodněných stanovisek

Cílem analýzy obsahu vydaných odůvodněných stanovisek bylo zjistit, zda se národní parlamenty a jejich komory při jejich tvorbě řídí rigidním konceptem subsidiarity, který předpokládá velmi

omezenou argumentaci pro vydání stanoviska a koncentraci kontrolujících na přesně vymezené dimenze předloženého návrhu. Již analýza dvou případů, kdy počet vydaných stanovisek vedl k vydání žluté karty, naznačila, že národní parlamenty a komory se s takto definovaným úkolem nespokojí a budou ve své argumentaci kreativnější.

Náznak dvou případových studií analýza dalších dílčích odůvodněných stanovisek beze zbytku potvrdila. Národní parlamenty a jejich komory v naprosté většině případů překračovaly rigidní pojetí subsidiarity a šly za jeho rámec. Nejčastěji se tak dělo obsahovou kritikou návrhu, která v odůvodněných stanoviscích napříč roky 2010–2014 převažovala. Parlamenty a komory v této souvislosti zpochybňovaly buď části návrhů, či návrhy jako celek, případně poukazyvaly na důsledky, jež by přijetí návrhu mohlo mít pro danou politiku. V některých případech také odůvodněná stanoviska doporučovala směr, kterým by se EK měla při revizi návrhu legislativy vydat.

Další nad rigidní rámec jdoucí argumenty lze identifikovat jako méně časté, leč trvale (zvláště v tradici některých parlamentů a komor) přítomné. Typicky se jednalo o argumentaci buď nevhodným právním základem pro legislativní návrh či nevhodným právním nástrojem, argumentací porušením principu proporcionality či obecnou kompetenční kritikou. Z časového hlediska opakovaně zazněly jako důvody pro vydání odůvodněného stanoviska také obavy z nesouladu návrhu s mezinárodním právem, argumentace specifickou situací v daném členském státě či poukázání na přítomnost jiných vhodnějších norem. Řada dílčích argumentů se pak vyskytla ojediněle či byla reprezentována pouze úzkou skupinou aktérů.

Kreativita národních parlamentů a komor se projevovala také v tendenci kombinovat všechny myslitelné důvody a argumenty, jež podle jejich mínění vytvářely situaci pro vydání odůvodněného stanoviska. Za tímto kompilačním přístupem, který většinou kombinoval obsahovou kritiku a některý další důvod (například nepřiměřené použití delegovaných aktů či porušení principu subsidiarity), zjevně stojí snaha parlamentů a komor dodat stanoviskům patřičnou váhu a legitimitu.

Z hlediska vyváženosti materiální a procedurální dimenze kontroly subsidiarity převažovala v odůvodněných stanoviscích materiální rovina. Případy, kdy se parlament či komora vyjádřily k procedurálním parametrům, byly poměrně řídké a nejčastěji se vyskytly u obou komor britského parlamentu. Procedurální kritika se pak namnoze soustředila na kvalitu vysvětlení potřebnosti a studie dopadu návrhu legislativy.

Z časové perspektivy se zdá, že si některé parlamenty a komory vytvořily určitou argumentační specializaci, na kterou se zaměřují, či že jejich odůvodněná stanoviska získala ustálenou strukturu a podobu. Typickým příkladem jsou obě komory britského parlamentu (snažící se o vyvážené

posouzení jak procedurální, tak materiální dimenze subsidiarity), ale také například rakouská horní komora (poukazující vcelku pravidelně na problematiku delegovaných aktů jako důvodu pro vydání stanoviska) či švédský parlament (soustředující se na meritorní kritiku obsahu).

5.3 Analýza kolektivní kooperace národních parlamentů

Kapitola 5.3 je zaměřena na vysvětlení fungování kolektivní kontroly. Kapitola nejprve podrobně představuje použitá data a reportuje hodnoty zkoumaných proměnných. Vlastním jádrem kapitoly pak jsou dvě analýzy, kdy první z nich se prostřednictvím logistické regrese táže na vliv proměnných, které vyvolávají kolektivní spolupráci národních parlamentů a jejich komor. Druhá analýza je zpracována OLS regresí a jejím cílem je analýza faktorů, které podmiňují kvalitu a hloubku této kontroly.

5.3.1 Dataset a proměnné

Výchozími daty pro statistické analýzy byl vlastní dataset, který byl sestaven autorem na základě dvou podkladů. Prvním a hlavním byly údaje databáze IPEX¹⁴⁰, která kromě jiného podrobně a detailně monitoruje činnost parlamentů a komor v evropské agendě. Databáze IPEX obsahuje informace o tom, zda komora či parlament zahájil kontrolu legislativního aktu, zda ji dokončil a zda ji doprovodil poskytnutím nějaké doplňující informace pro další parlamenty či zda kontrola vedla k nějakému kroku – typicky k zahájení politického dialogu s EK či k vydání odůvodněného stanoviska. V IPEX tak lze dohledat konkrétní kroky všech komor a parlamentů u všech předloh, které byly ke kontrole subsidiarity zaslány. Za období leden 2010 – prosinec 2014 se jednalo o 498 předloh – jejich seznam byl autorem získán od pracovníka EK, který v rámci Generálního sekretariátu EK působí v oddělení, které se komunikací s národními parlamenty zabývá. Seznam EK tak představoval druhý autoritativní podklad pro vznik datasetu.

Statistické analýzy zpracovávaly dvě závislé proměnné. První představovala binární závislá proměnná „Využití kolektivní kontroly“. Její hodnoty byly 1 (komora či parlament indikovaly zahájení, dokončení

¹⁴⁰ Konference předsedů parlamentů EU začala o vzniku databáze, která by umožňovala efektivní a pravidelnou komunikaci mezi parlamenty, uvažovat od roku 2000. První varianta databáze byla spuštěna v roce 2004, v roce 2006 byl IPEX spuštěn plnohodnotně a v roce 2011 došlo k jeho reformě. IPEX je nástrojem, který představuje základní platformu vzájemné komunikace a spolupráce mezi národními parlamenty ve věcech evropské integrace. Databáze IPEX obsahuje parlamentní dokumenty, které do ní samostatně vkládá každý národní parlament, respektive jeho komora. Zde je příznačné upozornit na rizika, jež se s povinností pojí. Vložení spadá do kompetencí konkrétních osob, tudíž dochází k možným zpožděním způsobeným lidským faktorem, což někdy vede k neaktuálnosti databáze. Mnohdy se sice jedná pouze o dny, na druhé straně při daných lhůtách i tato doba hraje významnou roli. Obecně IPEX obsahuje dokumenty národních parlamentů, návrhy EK (od roku 2006) a kalendář parlamentních akcí. Dokumenty týkající se národní kontroly rozhodnutí učiněných na úrovni EU si každá komora tvoří dle vlastních pravidel a odlišné formy. Informace je zásadní, neboť parlamenty se dobrovolně integrují do rámce jednoho komunikačního programu, zároveň však neexistují závazná pravidla, jak se v něm chovat. Národní parlamenty si tedy samy určují, jaký druh informací a materiálů do databáze vloží. IPEX je primárně určen zástupcům parlamentů, kteří se kontrolou záležitostí týkajících se EU zabývají, ať už je tím myšlen úřednický aparát nebo samotní reprezentanti zvolených členů komor.

kontroly legislativního návrhu, případně sdělily libovolnou informaci o svém kroku) a 0 (komora či parlament nezahájily kontrolu předlohy a neposkytnuly žádnou informaci). Druhou závislou proměnnou představoval index míry využití databáze IPEX. Cílem této závislé proměnné bylo sledovat, jak národní parlamenty a komory kolektivní kontrolu vykonávají. Závislá proměnná „Index IPEX“ proto obsahuje čtyři hodnoty a je škálovaná vzestupně. Hodnota 0 znamená, že parlament či komora kontrolu nezahájil a nevykonal. Hodnota 1 indikuje zahájení (a nedokončení kontroly). Hodnota 2 indikuje zahájení a dokončení kontroly. Hodnota 3 pak znamená nejhlubší možnou míru kontroly, protože její dosažení indikuje poskytnutí dodatečné informace, ať už ve formě zahájení politického dialogu, vydání odůvodněného stanoviska či poskytnutí informace dalším parlamentům a komorám.

Index svou hierarchizací vychází z předpokladu, že čím je kontrola důkladnější a kvalitnější, tím více informací by z ní mělo vyplynout. V této souvislosti je potřeba upozornit na dvě skutečnosti. Za prvé, nelze samozřejmě vyloučit fakt, že některé parlamenty a některé komory mohou či mohly k informacím o kontrole a jejich poskytování přistupovat čistě mechanicky a formálně – nelze tak tvrdit, že IPEX a data v něm představují nezpochybnitelný a jednoznačný obraz reality. Stejně tak nelze vyloučit, že některé vstupy nemohou scházet. Za druhé, index záměrně nevyvyšuje odůvodněné stanovisko nad ostatní druhy sdělení (poskytnutá informace ostatním komorám, politický dialog), protože není objektivní důvod domnívat se, že negativní názor komory či parlamentu představuje kvalitativně lepší a hodnotnější výstup kontroly než například zahájení politického dialogu s EK či poskytnutí relevantní informace partnerům.

Analýzy pracují s řadou nezávislých proměnných, které byly odvozeny především z poznatků dosavadního výzkumu, jež přinesla kapitola 2, a které jsou nezávislými proměnnými hypotéz H_1 – H_6 .

Nezávislá proměnná „Veřejný euroskepticismus“ byla operacionalizována daty z měření Eurobarometr, a to pomocí otázky znějící „Důvěřujete Evropské unii?“. Nejedná se o zcela standardní operacionalizaci, protože výzkum euroskepticismu preferuje otázky, které se táží na členství země v EU (Carey 2002, Eichenberg – Dalton 2007, Kuhn 2011 Hakverdian et al 2013), případně evaluují benefity plynoucí ze členství či hodnotící prohlubování evropské integrace (Boomgaarden – Freire 2009). Eurobarometr se ale na otázky hodnotící členství přestal v roce 2012 ptát – v případě použití jedné z těchto otázek by tak nebylo možno zahrnout celé analyzované období. Oproti tomu je otázka hodnotící důvěru v EU přítomna ve všech šetřeních, která jsou potřebná pro zachycení analyzované periody. Jako indikátor míry veřejného euroskepticismu v členských státech je procento respondentů, kteří na otázku reagovali zápornou odpovědí. Hodnoty nezávislé proměnné tak byly změněny vždy po

vydání příslušného šetření, přičemž rozhodující pro změnu bylo datum zaslání předlohy legislativního návrhu národním parlamentům a jejím komorám a datum vydání výsledků šetření Eurobarometru.

Tabulka 16: Přehled hodnot nezávislé proměnné „Veřejný euroskepticismus“ – zachyceny negativní odpovědi (%)

Země	1/10- 6/10	7/10- 5/11	6/11- 11/11	12/11- 5/12	6/12- 11/12	12/12- 5/13	6/13- 11/13	12/13- 5/14	6/14- 11/14	12/14
AT	45	52	50	59	61	55	55	52	61	49
BE	40	40	37	46	49	51	51	49	48	49
BG	16	24	23	23	30	24	28	29	31	34
CZ	35	45	48	55	63	60	60	61	61	48
DK	35	35	42	42	46	46	45	47	48	40
DE	43	54	55	57	61	59	61	59	58	53
EE	21	22	26	39	35	38	43	33	27	18
IE	35	43	39	60	56	57	61	55	54	47
EL	38	56	67	68	79	81	80	77	75	76
ES	35	44	49	62	72	72	75	71	79	61
FR	48	51	50	60	56	56	57	63	56	52
HR	-	-	-	-	-	-	54	57	50	51
IT	32	41	40	49	62	53	61	62	55	54
CY	32	50	42	42	62	64	83	75	67	68
LV	43	51	48	51	51	47	51	45	44	36
LT	27	29	29	36	39	37	38	35	29	25
LU	29	40	39	45	49	53	52	48	52	38
HU	35	30	40	44	55	51	46	46	50	43
MT	30	32	28	36	40	34	29	31	28	29
NL	31	39	40	51	54	50	58	55	48	45
PT	24	47	46	56	63	58	71	68	66	51
PL	29	35	33	41	46	42	51	39	40	29
RO	22	34	27	38	43	40	43	42	34	31
SI	45	48	49	56	57	57	63	58	57	49
SK	23	28	34	45	47	48	50	49	57	42
FI	39	44	43	50	55	48	54	48	42	34
SE	46	49	46	51	59	62	60	55	49	40
UK	62	68	63	73	75	69	68	67	61	61

Zdroj: autor na základě Eurobarometr 72–82.

Nezávislá proměnná „Stranický euroskepticismus“ byla operacionalizována pomocí výpočtu míry euroskepticismu v daném parlamentu či komoře. Na základě sekundární literatury, která se věnuje stranickému euroskepticismu, byly strany zastoupené v parlamentech a komorách rozřazeny na tvrdě euroskeptické (hodnota 2), měkce euroskeptické (hodnota 1) a ostatní (hodnota 0). Euroskepticismus komory pak byl vypočítán jako podíl euroskeptických poslanců ze všech poslanců komory násobený koeficientem daného typu euroskepticismu. Zcela tvrdě euroskeptická komora či parlament tak vykazuje hodnotu 2, zcela eurooptimistická pak hodnotu 0. Proměnná byla pro každou komoru přepočítána vždy po volbách do příslušné komory.

V souvislosti s proměnnou „Stranický euroskepticismus“ je korektní uvést, že zvolená cesta výpočtu je poměrně jednoduchá a může se jevit jako přímočará a zjednodušující. Alternativní cesta, kterou by představovalo například standardně využívané zapojení dat Chapel Hill Survey, se ale nejeví jako vhodná. Za prvé, poslední přístupná verze Chapel Hill Survey operuje s daty z roku 2010, a nezachycuje tak proměny, které ve stranických systémech nastaly v dalších letech – například v případě České republiky se přitom jednalo o poměrně velké změny, kdy stranický systém obohatily zcela nové strany a projekty. Vyhodnocení těchto případů by bylo sporné a neobešlo by se bez subjektivního odhadu – strany typu ANO či Úsvit přímé demokracie ve vlně z roku 2010 nejsou zahrnuty, protože v dané době neexistovaly, což platí pro další stranické subjekty z jiných států. Za druhé, Chapel Hill Survey neobsahuje data ke stranickým systémům některých menších členských zemí EU – typicky se jedná o Lucembursko či o Kypr. Ve své podstatě by tak došlo k vyřazení celých států a komor, což by problematizovalo vyhodnocení vlivu této nezávislé proměnné. Přehled hodnot pro jednotlivé komory pro celé sledované období přináší tabulka 16. Z hlediska zaslaných předloh legislativních návrhů byla pro hodnotu nezávislé proměnné určujícím údajem doba zaslání komorám a parlamentům. Vzhledem k neustálým změnám v horních komorách britského a německého parlamentu byly pro obě komory použity konstantní hodnoty, slovinská horní komora byla z modelu vyřazena, protože její složení není založeno výlučně na politickém klíči, ale vychází ze zastoupení různých profesních a zájmových složek slovinské společnosti¹⁴¹.

Tabulka 17: Míra stranického euroskepticismu podle jednotlivých komor a období¹⁴²

Parlament/Komora	Období	
	RAKOUSKO	1. 1. 2010 – 29. 9. 2013
Nationalrat	0,60	0,56

¹⁴¹ Je pravda, že v horní komoře jsou zastoupení také členové za regiony, jejichž nominace je politická. Přesto ale vzhledem k zastoupení profesních a zájmových skupin nelze stranické složení komory spočítat.

¹⁴² Euroskeptické strany jsou uvedeny v příloze B.

	1. 1. 2010 – 28. 10. 2013		29. 10. 2013 – 31. 12. 2014	
Bundesrat*	0,33		0,35	
BELGIE	1. 1. 2010 – 13. 6. 2010	14. 6. 2010 – 25. 5. 2014	26. 5. 2014 – 31. 12. 2014	
Sénat	0,52	0,37	0,27	
	1. 1. 2010 – 13. 6. 2010	13. 6. 2010 – 25. 5. 2014	25. 5. 2014 – 31. 12. 2014	
Chambres des Representants	0,46	0,29	0,26	
BULHARSKO	1. 1. 2010 – 12. 5. 2013	13. 5. 2013 – 5. 10. 2014	6. 10. 2014 – 31. 12. 2014	
Narodno Sabranie	0,21	0,19	0,23	
KYPR	1. 1. 2010 – 22. 5. 2011		23. 5. 2011 – 31. 12. 2014	
Vouli ton Antiproponon	0,32		0,34	
ČESKÁ REPUBLIKA	1. 1. 2010 – 29. 5. 2010	30. 5. 2010 – 26. 10. 2013	27. 10. 2013 – 31. 12. 2014	
Poslanecká sněmovna	0,66	0,52	0,48	
	1. 1. 2010 – 16. 10. 2010	17. 10. 2010 – 20. 10. 2012	21. 10. 2012 – 11. 10. 2014	12. 10. 2014 – 31. 12. 2014
Senát	0,50	0,36	0,23	0,18
DÁNSKO	1. 1. 2010 – 15. 9. 2011		16. 9. 2011 – 31. 12. 2014	
Folketings	0,34		0,39	
NIZOZEMÍ	1. 1. 2010 – 9. 6. 2010	10. 6. 2010 – 12. 9. 2012	13. 9. 2012 – 31. 12. 2014	
Tweede Kamer	0,35	0,47	0,36	
	1. 1. 2010 – 23. 5. 2011		24. 5. 2011 – 31. 12. 2014	
Eerste Kamer*	0,25		0,43	
ESTONSKO	1. 1. 2010 – 6. 3. 2011		7. 3. 2011 – 31. 12. 2014	
Riikogu (EE)	0		0	
FINSKO	1. 1. 2010 – 7. 4. 2011		8. 4. 2011 – 31. 12. 2014	
Eduskunta (FI)	0,39		0,63	
FRANCIE	1. 1. 2010 – 17. 6. 2012		18. 6. 2012 – 31. 12. 2014	
Assemblée nationale	0,03		0,03	
	1. 1. 2010 – 25. 9. 2011	26. 9. 2011 – 28. 9. 2014	29. 9. 2014 – 31. 12. 2014	
Senát	0,07	0,06	0,08	
NĚMECKO	1. 1. 2010 – 22. 9. 2013		23. 9. 2013 – 31. 12. 2014	

Bundestag	0,19		0,19	
Bundesrat	0,09			
ŘECKO	1. 1. 2010 – 6. 5. 2012	7. 5. 2012 – 17. 6. 2012	18. 6. 2012 – 31. 12. 2014	
Voulli ton Ellinon	0,23	0,59	0,51	
MAĎARSKO	1. 1. 2010 – 25. 4. 2010	26. 4. 2010 – 6. 4. 2014	7. 4. 2014 – 31. 12. 2014	
Országgyűlés	0,43	0,92	0,90	
IRSKO	1. 1. 2010 – 25. 2. 2011		26. 2. 2011 – 31. 12. 2014	
Houses of the Oireachtas	0,04		0,13	
ITÁLIE	1. 1. 2010 – 25. 2. 2013		26. 2. 2013 – 31. 12. 2014	
Camera dei Deputati	0,09		0,20	
	1. 1. 2010 – 25. 2. 2013		26. 2. 2013 – 31. 12. 2014	
Senato della Repubblica	0,08		0,24	
LOTYŠSKO	1. 1. 2010 – 2. 10. 2010	3. 10. 2010 – 17. 9. 2011	18. 9. 2011 – 4. 10. 2014	4. 10. 2014 – 31. 12. 2014
Parlament (LV)	0,08	0,08	0,14	0,17
LITVA	1. 1. 2010 – 28. 10. 2012		28. 10. 2012 – 31. 12. 2014	
Seimas (LT)	0,11		0,08	
LUCEMBURSKO	1. 1. 2010 – 20. 10. 2013		20. 10. 2013 – 31. 12. 2014	
Chambres des Députés	0,07		0,05	
MALTA	1. 1. 2010 – 9. 3. 2013		9. 3. 2013 – 31. 12. 2014	
Kamra tad-Deputati	0		0	
POLSKO	1. 1. 2010 – 9. 10. 2011		10. 10. 2011 – 31. 12. 2014	
Sejm	0,36		0,34	
	1. 1. 2010 – 9. 10. 2011		10. 10. 2011 – 31. 12. 2014	
Senát	0,39		0,31	
PORTUGALSKO	1. 1. 2010 – 5. 11. 2011		5. 11. 2011 – 31. 12. 2014	
Assembleia da República	0,16		0,13	
RUMUNSKO	1. 1. 2010 – 9. 9. 2012		9. 9. 2012 – 31. 12. 2014	
Camera Deputatilor	0		0,23	
	1. 1. 2010 – 9. 9. 2012		9. 9. 2012 – 31. 12. 2014	
Senát	0		0,24	
SLOVENSKO	1. 1. 2010 – 17. 6. 2010	18. 6. 2010 – 10. 3. 2012	10. 3. 2012 – 31. 12. 2014	
Národná rada	0,36	0,37	0,29	

SLOVINSKO	1. 1. 2010 – 4. 12. 2011	5. 12. 2011 – 13. 6. 2014	13. 6. 2014 – 31. 12. 2014
Državni sbor (SI)	0,11	0	0,07
Državni svet*	NA		
ŠPANĚLSKO	1. 1. 2010 – 20. 11. 2011	20. 11. 2011 – 31. 12. 2014	
Cortes Generales	0,01	0,03	
ŠVÉDSKO	1. 1. 2010 – 19. 9. 2010	19. 9. 2010 – 14. 9. 2014	14. 9. 2014 – 31. 12. 2014
Riksdag	0,18	0,29	0,47
VELKÁ BRITÁNIE	1. 1. 2010 – 6. 5. 2010	7. 5. 2010 – 31. 12. 2014	
House of Commons	0,33	0,49	
House of Lords	0,29		
CHORVATSKO	1. 7. 2013 – 31. 12. 2014		
Hrvatski sabor	0		

*Zdroj: autor. Komory označené * jsou horní komory.*

Nezávislá proměnná „Délka členství“ je operacionalizována délkou členství země v EU, přičemž hodnota proměnné se každý rok logicky měnila. Výpočet proměnné je založen na hodnotě 0, která zahrnuje první kalendářní rok členství, nezávisle na měsíci zapojení dané země do integračního procesu. Každý následující rok pak hodnota nezávislé proměnné lineárně stoupá. Z hlediska zaslaných předloh legislativních návrhů byla pro hodnotu nezávislé proměnné určujícím údajem doba zaslání komorám a parlamentům.

Nezávislá proměnná „Index deliberace“ je převzata z analýzy učiněné v kapitole 4. Smyslem této proměnné je zohlednit vliv nastavení rozhodovacího procesu kontroly evropské legislativy v parlamentech a komorách. Proměnná má celkem čtyři hodnoty, které na stupnici 0–3 hodnotí procesní efektivitu kontroly, kdy 0 představuje nejvyšší a 3 nejnižší hodnotu. Tato nezávislá proměnná je konstantní pro celý dataset a nezohledňuje změny, ke kterým mohlo v rozmezí let 2010–2014 v jednotlivých parlamentech a komorách dojít.

Nezávislá proměnná „Kapacita administrativy“ je vypočítána jako poměr pracovníků administrativy komory či parlamentu k celkovému počtu poslanců. Tímto přepočtem je tak využitý údaj standardizovaný a zohledňuje fakt, že komory a parlamenty disponují různě velkými počty poslanců a s nimi souvisejícími různě velkými administrativními kapacitami. Údaje o počtu pracovníků administrativy byly získány buď osobními rozhovory s vedoucími příslušných sekcí, případně odpovědí na přímý e-mailový dotaz, který byl zaslán korespondentům IPEX či reprezentantům komor a parlamentů při EP. Přehled komor a parlamentů přináší tabulka 18.

Tabulka 18: Kapacita komor a parlamentů

Parlament/Komora	Počet poslanců	Počet pracovníků	Přepočet
Nationalrat (AT)	183	4	0,02
Bundesrat* (AT)	61	4	0,07
Sénat* (BE)	60	3	0,05
Chambres des Représentants (BE)	150	6	0,04
Narodno Sabranie (BG)	240	5	0,02
Vouli ton Antiproposon (CY)	59	6	0,10
Poslanecká sněmovna (CZ)	200	7	0,04
Senát* (CZ)	81	1	0,01
Folketings (DK)	177	5	0,03
Tweede Kamer (NL)	150	10	0,07
Eerste Kamer* (NL)	75	13	0,18
Riikogu (EE)	101	4	0,04
Eduskunta (FI)	200	3	0,02
Assemblée nationale (FR)	577	9	0,02
Senát* (FR)	343	11	0,03
Bundestag (DE)	631 ¹⁴³	11	0,02
Bundesrat* (DE)	69	6	0,09
Voulli ton Ellinon (EL)	300	5	0,02
Országgyűlés (HU)	199	3	0,01
Houses of the Oireachtas (IE)	226 ¹⁴⁴	9	0,04
Camera dei Deputati (IT)	630	9	0,01
Senato della Repubblica* (IT)	315 ¹⁴⁵	4	0,01
Parlament (LV)	100	3	0,03
Seimas (LT)	141	15	0,11
Chambres des Députés (LU)	60	2	0,03
Kamra tad-Deputati (MT)	65	6	0,09
Sejm (PL)	460	8	0,02
Senat* (PL)	100	6	0,06
Assembleia da República (PT)	230	4	0,02

¹⁴³ Počet členů Bundestagu kolísá, a to kvůli existenci tzv. vyrovnávacích mandátů. Nejmenší počet členů je 598, po volbách v roce 2013 v Bundestagu zasedlo 631 poslanců – o 9 více než v předchozím volebním období.

¹⁴⁴ Z toho Dáil Éireann (dolní komora) 166 poslanců a Seanad Éireann (horní komora) 60 senátorů.

¹⁴⁵ Bez doživotně jmenovaných senátorů.

Camera Deputatilor (RO)	412	46	0,11
Senát* (RO)	176	9	0,05
Národní rada (SK)	150	7	0,05
Državni sbor (SI)	90	5	0,05
Državni svet* (SI)	40	1	0,02
Parlament (ES)	616 ¹⁴⁶	7	0,01
Riksdag (SE)	349	115	0,33
House of Commons (UK)	646	8	0,01
House of Lords* (UK)	760	24	0,03
Hrvatski sabor (HR)	151	7	0,05

*Zdroj: autor. Komory označené * jsou horní komory.*

Alternativní cestou by bylo pracovat s absolutními počty kompetentních pracovníků, protože návrhy legislativy jsou zasílány všem parlamentům a komorám ve stejném rozsahu. Tento přístup by ale nebral v úvahu, že početně menší komory a parlamenty logicky disponují menší administrativou, při zachování stejného výkonu, protože menší počet pracovníků pracuje pro menší počet poslanců. Druhou alternativní cestou by bylo využití údajů Mezinárodní parlamentní unie (IPU) a zohlednění celkového počtu parlamentní administrativy – opět při její standardizaci. Údaje IPU nicméně pracují s celkovou kapacitou parlamentních administrativ, přičemž nerozlišují využití konkrétních zaměstnanců. Lze tak uvést, že zohlednění zaměstnanců, kteří se věnují kontrole subsidiarity¹⁴⁷, poskytuje přesnější údaj. Z hlediska působení nezávislé proměnné v konstruovaných modelech jsou vypočítané hodnoty promítnuty do celého zkoumaného období, byť nelze vyloučit, že v letech 2010–2014 nedocházelo v rámci komor a parlamentů ke změnám v počtu pracovníků, v jejichž kompetenci kontrola subsidiarity byla. Tyto údaje ale nelze dohledat a nelze rovněž očekávat, že by případné změny vedly k diametrálně jiné kapacitě příslušné komory či parlamentu.

Analýzy pracují také s možným vlivem alternativních vysvětlení, která nejsou reflektována hypotézami. První z těchto kontrolních proměnných reflektuje pořádání jednání COSAC během přezkumní lhůty – jak ukázala analýza Coopera (2013), během vydání první žluté karty sehrála koordinace související s probíhajícím jednáním COSACu roli. Nezávislá proměnná „COSAC“ tak zohledňuje hodnotou 1, že během lhůty přezkumu se uskutečnilo jednání platformy COSAC, hodnota 0 znamená, že během dané lhůty se jednání nekonalo. Za jednání COSACu jsou považována jak

¹⁴⁶ Z toho Congreso de los Diputados (dolní komora) 350 poslanců a Senado (horní komora) 266 senátorů.

¹⁴⁷ Uvedená čísla o počtu pracovníků neznamenají, že daní zaměstnanci se kontrole subsidiarity věnují exkluzivně, tj. že nemají jiné pracovní úkoly a povinnosti. Jedná se o počet zaměstnanců, kteří mohou být (a jsou využíváni) pro přípravu podkladů či expertních stanovisek, jež poté slouží pro rozhodnutí volených členů komory či parlamentu.

plenární jednání, tak jednání předsedů evropských výborů národních parlamentů a komor. Během každého analyzovaného roku se uskutečnila čtyři taková jednání, vždy po dvou za půl roku.

Druhá kontrolní proměnná reflektuje skutečnost, že v členských zemích EU existuje dvojí tradice individuální parlamentní kontroly evropské integrace – jedná se o mandátový a dokumentový přístup. Prvně jmenovaná tradice se soustředí na kontrolu evropské integrace prostřednictvím kontroly národních vlád, kterým jsou udělovány instrukce a mandáty pro jednání v Radě EU. Naopak dokumentový přístup věnuje pozornost zejména kontrole materiálů, které přichází z EU. Rozdíl v obou tradicích odráží nezávislá proměnná „Tradice kontroly“, kde hodnota 1 znamená mandátovou kontrolu a hodnota 0 kontrolu dokumentovou. Národní parlamenty a jejich komory byly v této proměnné klasifikovány podle analýzy Karlase (2012)¹⁴⁸.

Třetí kontrolní proměnná zohledňuje vliv ekonomické situace v členských státech EU. Podle poklesu/nárůstu HDP jsou země kódovány binární proměnou „HDP“, kde hodnota 1 značí pokles HDP (a indikuje tak, že se daná země nacházela v recesi) a hodnota 0 růst HDP. Údaje pro proměnnou HDP pochází z databáze Eurostat a byly změněny vždy s novým kalendářním rokem.

Čtvrtá kontrolní proměnná zohledňuje míru konsensuality politického systému (proměnná „Míra konsensuality“). V této souvislosti práce přebírá index konsensuality, který na základě dat Robertse (2004) vytvořil pro svou studii Karlas (2011). Karlasův index, v němž hodnota 1 znamená nejnižší míru konsensuality a hodnota 10 nejvyšší, bere v úvahu počet efektivních stran, typ vlády, trvání vlády, míru proporcionality volebního systému a míru korporatismu. Oproti Karlasovu textu bylo do indexu dodáno na základě Robertsových údajů Chorvatsko, Kypr a Malta, s nimiž Karlas nepracuje.

Tabulka 19: Konsensualita politických systémů členských zemí EU

Hodnota	Země
10	Finsko
9	Belgie, Dánsko, Nizozemí, Slovinsko
8	Lotyšsko, Německo
7	Česká republika, Estonsko, Itálie, Rumunsko, Slovensko, Švédsko
6	Lucembursko, Maďarsko, Polsko, Portugalsko, Malta
5	Litva, Rakousko, Chorvatsko, Kypr
4	Bulharsko, Irsko
3	-

¹⁴⁸ Na základě analýzy právních předpisů (zákon O spolupráci chorvatského parlamentu a vlády Republiky Chorvatsko v evropských záležitostech NN81/13, zejména článek 8) bylo doplněno Chorvatsko (hodnota 1), které není v Karlasově přehledu obsaženo.

2	Francie, Řecko
1	Španělsko, Velká Británie
0	-

Zdroj: autor na základě Karlas 2011 a Roberts 2004.

Pátou kontrolní proměnnou představuje „Bikamerálnost“, která zachycuje, zda je daná komora horní (hodnota 1) či dolní komorou (0). Smyslem této proměnné je zohlednit, zda je zapojení vyšších komor do kolektivní kontroly a komunikace vyšší než v případě dolních komor. Jednokomorové parlamenty jsou touto nezávislou proměnnou klasifikovány hodnotou 0. Rovněž tato nezávislá proměnná má konstantní hodnoty pro celé sledované období, protože ve zkoumaných letech nedošlo v žádné členské zemi EU k reformě parlamentního systému. Předpokladem je, že horní komory budou v kolektivní kontrole aktivnější než komory dolní.

Šestá kontrolní proměnná „Míra kompetencí“ zohledňuje dělbu kompetencí mezi EU a členské státy. Jejím základem je rozdělení projednávaných předloh na tři kategorie – výlučné kompetence EU jako nejvyšší kategorie kompetencí EU, sdílené kompetence jako střední kategorie a podpůrné a nelegislativní aktivity jako nejnižší míra kompetencí EU. Motivací pro zařazení této proměnné byly poznatky plynoucí z analýzy obsahu odůvodněných stanovisek, podle nichž se národní parlamenty a komory poměrně často vyjadřovaly k otázce kompetencí EU a členských států. Jednotlivé předlohy byly do daných kategorií přiřazeny na základě toho, jaký z výborů EP plnil roli hlavního kompetentního výboru. Sektorové politiky (a tedy také příslušné výbory EP) byly do kompetenčních kategorií rozděleny podle příslušných ustanovení Lisabonské smlouvy. Jejich rozdělení shrnuje tabulka 17.

Tabulka 17: Rozdělení politik podle Lisabonské smlouvy a kompetentních výborů EP

Druh politiky	Kompetentní výbor EP	Hodnota
Výlučné	Hospodářství a měna	2
Výlučné	Mezinárodní obchod	2
Výlučné	Rozpočet	2
Výlučné	Rozpočtová kontrola	2
Sdílené	Vnitřní trh a ochrana spotřebitele	1
Sdílené	Zemědělství a rozvoj venkova	1
Sdílené	Rybolov	1
Sdílené	Občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci	1
Sdílené	Regionální rozvoj	1
Sdílené	Doprava a cestovní ruch	1

Sdílené	Životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin	1
Sdílené	Průmysl a energetika	1
Podpůrné a nelegislativní	Kultura a vzdělávání	0
Podpůrné a nelegislativní	Zahraniční věci	0
Podpůrné a nelegislativní	Právní záležitosti	0
Podpůrné a nelegislativní	Rozvoj	0
Podpůrné a nelegislativní	Práva žen a rovnost pohlaví	0
Podpůrné a nelegislativní	Ústavní záležitosti	0
Podpůrné a nelegislativní	Petice	0
Podpůrné a nelegislativní	Zaměstnanost a sociální věci	0

Zdroj: autor.

Stanovení nezávislé proměnné „Míra kompetence“ není jednoznačné a bez problémů. V první řadě nemusí vždy platit, že příslušné výbory vždy projednávají legislativu odpovídající přiřazenému stupni kompetence. V mnoha případech se navíc k legislativní předloze vyjadřuje více výborů. Řada předloh navíc prochází napříč několika společnými politikami. Alternativní způsob klasifikace, který by zachytil alespoň elementární údaj o povaze a závažnosti předlohy, lze ale zkonstruovat stěží. Identifikace analyzovaného legislativního návrhu například podle databáze CELEX je nemožná, protože CELEX v celé řadě případů přiřazuje návrh k více oblastem, jež navíc referují spíše než ke druhu či obsahu politiky ke konkrétním tématům. Nezávislá proměnná „Míra kompetence“ měla pro celou analýzu stejnou podobu, protože v dané době nedošlo v EU ke změně primárního práva, jež by dělbu kompetencí pozměnila. Předpoklad, který stojí za touto proměnnou, je, že národní parlamenty a komory by mohly či měly více sledovat ty předlohy, kde jsou kompetence EU buď pouze doplňkové a podpůrné, či v těch předlohách, kde je kompetence EU a členských států sdílená.

Jako doplňující sedmá kontrolní proměnná, umožňující zohlednit vliv pravomocí EU, byla zkonstruována binární nezávislá proměnná „Druh legislativy“. Jejími hodnotami byla 1 indikující, že předložený návrh měl podobu směrnice, teoreticky znamenající větší volnost pro členské státy, a 0 značící, že předložený návrh měl podobu nařízení, které je obecně považováno za striktnější a konkrétnější formu evropské legislativy, případně rozhodnutí¹⁴⁹. Předpokladem této proměnné je, že předlohy, které členským státům poskytují více volnosti, budou parlamenty a komory dohlížet s větším zájmem než v případě nařízení či rozhodnutí.

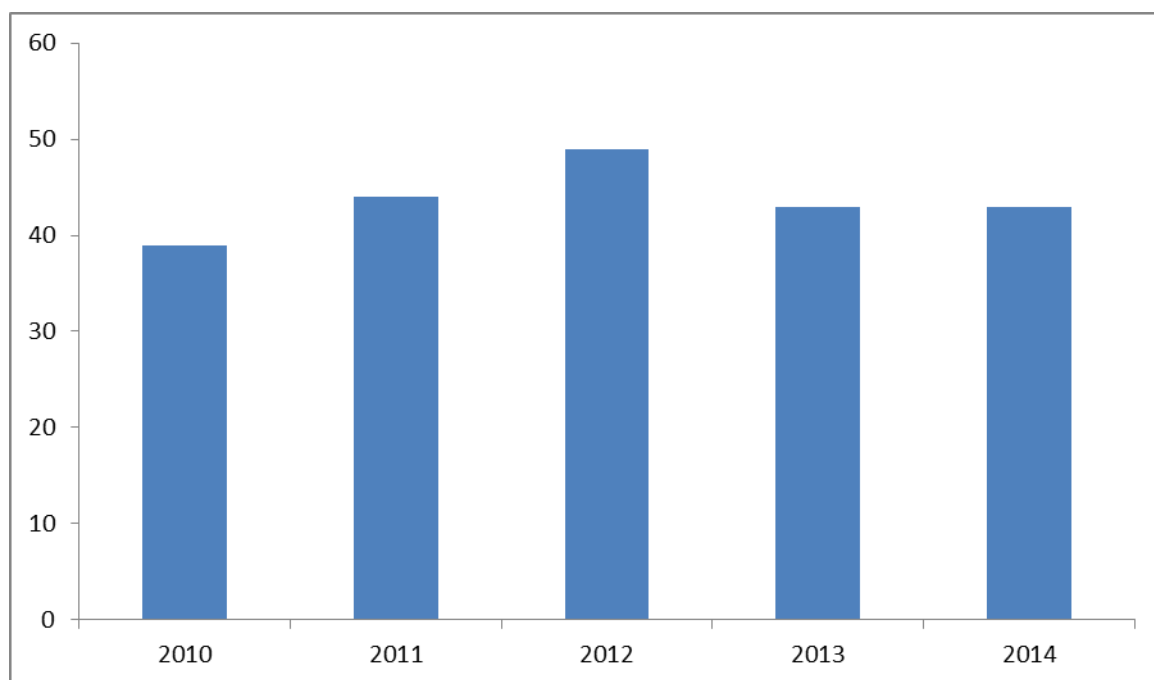
¹⁴⁹ Rozhodnutí má podobný účel jako nařízení, liší se ale v šíři aktérů, pro které je vydáno. Zatímco nařízení platí pro všechny aktéry, rozhodnutí je vydáno přesně vymezené skupině příjemců.

5.3.2 Pravděpodobnost využití databáze IPEX

První statistická analýza se pomocí binární logistické regrese zaměřila na nezávislé proměnné ovlivňující pravděpodobnost použití databáze IPEX, tj. jakéhokoliv pozitivního vstupu národního parlamentu či komory do procesu kolektivní kontroly. Závislá proměnná „Použití IPEX“ nabývá dvou hodnot, a to „nepoužito“ (0) a použito (1). Jednotlivé nezávislé proměnné jsou kontrolovány sedmi alternativními vysvětleními. Konkrétně se jedná o kontrolní proměnné („Míra kompetence“, „Druh legislativy“, „Index konsensuality“, „COSAC“, „Bikamerálnost“, „Tradice kontroly“ a „HDP“). Kontrolní proměnné jsou zahrnuty ve všech modelech. Přehledové tabulky reportují koeficient B a jeho standardní chybu, poměr šancí $\text{Exp}(B)$ a jeho horní a dolní intervaly spolehlivosti, což jsou hodnoty, jež se u binární logistické regrese standardně uvádějí (Field 2009: 294). U jednotlivých modelů je uveden také koeficient Nagelkerke R^2 , který uvádí míru přesnosti modelu – jak velký výsek reality dokáže model vysvětlit. Je ale třeba uvést, že ambicí analýzy není nalézt a vysvětlit všechny vlivy, které mohou vstup parlamentů a komor do kolektivní kontroly ovlivnit – analýza se soustřeďuje na proměnné, které se vztahují k neoinstitucionálnímu vysvětlení, a neusiluje o komplexitu. Dosažení vysoké hodnoty koeficientu Nagelkerke R^2 proto není hlavním cílem analýzy, samotný koeficient pak nestojí v centru jejího zájmu. Uvedení jeho hodnoty má za hlavní smysl postihnout míry, s níž jednotlivé nezávislé proměnné přispívají celkovému vysvětlení modelem. Zápis statistických hodnot a koeficientů je přizpůsoben tradici, která obvykle používá tečku místo desetinné čárky.

Závislá proměnná „Použití IPEX“, která zachycuje použití IPEX, obsahuje celkem 19 025 položek, z nichž 8 321 nabývá hodnoty 1 a 10 704 vykazuje hodnotu 0. Graf 6 přináší přehled rozložení hodnoty 1 napříč analyzovanými roky, vyjádřeny jsou relativní hodnoty (% hodnoty 1 z celkového počtu vstupů za daný rok). Uvedení absolutních čísel by bylo zavádějící, protože EK zasílá parlamentům každý rok odlišné množství legislativních předloh – například v roce 2014 se tak v IPEX objevilo pouze 1 715 vstupů, zatímco v roce 2013 se jednalo o 5 112 záznamů sledujících aktivitu národních parlamentů. Zjevnou příčinou tohoto stavu je politický cyklus EU a jeho různé fáze. Zatímco rok 2014 byl volebním rokem, kdy končil mandát EK (která tak logicky neměla zájem předkládat nové návrhy), poslední rok před volbami do EP (v případě této analýzy jde o rok 2013) se EK zpravidla snaží dotáhnout maximální množství svých záměrů a předložit je jako legislativní návrhy. Svislá osa uvádí hodnoty v %, vodorovná osa pak jednotlivé roky.

Graf 6: Pozitivní vstupy do IPEX 2010–2014



Zdroj: autor.

Tabulka 18 uvádí přehled vstupu do kolektivní kontroly po jednotlivých parlamentech a jejich komorách. Kromě zjevného rozdělení aktérů kolektivní kontroly na aktivnější a pasivnější lze z tabulky vyzorovat, že v bikamerálních státech se přístup horní a dolní komory příliš neliší. Zpravidla jsou buď aktivní obě komory (příklad polského parlamentu či obou komor německého parlamentu), či lze obě komory označit za spíše pasivní (příkladem může být nizozemský parlament). V irském a španělském případě jsou uvedeny hodnoty za obě komory souběžně, protože ve faktickém výkonu kolektivní kontroly jednájí obě komory obou zemí v souladu.

Tabulka 18: Přehled zapojení národních parlamentů a komor do kolektivní kontroly

Parlament/Komora	Nevyužito	Využito
Nationalrat (AT)	388	110
Bundesrat* (AT)	384	104
Senat* (BE)	274	224
Chambres des Representants (BE)	347	151
Narodno Sabranie (BG)	457	41
Vouli ton Antiproposon (CY)	485	13
Poslanecká sněmovna (CZ)	281	217
Senát* (CZ)	318	180

Folketings (DK)	463	25
Tweede Kamer (NL)	423	65
Eerste Kamer (NL)	389	109
Riikogu (EE)	491	7
Eduskunta (FI)	26	472
Assemblée nationale (FR)	442	56
Sénat* (FR)	404	94
Bundestag (DE)	98	400
Bundesrat* (DE)	87	411
Voulli ton Ellinon (EL)	460	28
Országgyűlés (HU)	466	22
Camera dei Deputati (IT)	412	76
Senato della Repubblica* (IT)	126	372
Parlament (LV)	492	6
Seimas (LT)	231	267
Chambre des Députés (LU)	454	44
Kamra tad-Deputati (MT)	253	245
Sejm (PL)	4	494
Senát* (PL)	13	485
Assembleia da República (PT)	64	434
Camera Deputatilor (RO)	240	258
Senatul* (RO)	333	165
Národná rada (SK)	125	373
Državni sabor (SI)	309	189
Državni svet* (SI)	497	1
Cortes Generales (ES)	12	486
Riksdag (SE)	7	491
House of Commons (UK)	26	472
House of Lords* (UK)	222	276
Hrvatski sabor (HR)	38	64
Houses of Oireachtas (IE)	163	335

*Zdroj: autor. Komory označené * jsou horní komory.*

První statistický model, který shrnuje tabulka 19, pracuje s nezávislou proměnnou „Délka členství v EU“. Předpokladem, který má svou oporu v tradici historického institucionalismu, je negativní vliv,

což znamená, že vzrůstající délka členství by se měla projevat nižším zájmem parlamentů a komor kolektivně spolupracovat.

Tabulka 18: Shrnutí modelu 1a

	B	SE	Exp(B)	Lower	Upper
Konstanta	-,17	.06	.85		
Délka členství v EU	.00	.00	1.00	1.00	1.00
COSAC	-.10***	.03	.91	.85	.96
HDP	.02	.04	1.02	.95	1.10
Bikamerálnost	.28***	.03	1.32	1.23	1.41
Tradice kontroly	.44***	.04	1.55	1.44	1.66
Druh legislativy	.12***	.03	1.12	1.05	1.20
Index konsensuality	-.06***	.01	.94	.93	.96
Kompetence EU	.04	.03	1.04	.99	1.09
***p<0.01, Nagelkerke R ² = .02.					

Zdroj: autor.

Dosažený koeficient ovšem tento předpoklad nepotvrdil – jednak není statisticky významný ($p = .82$), za druhé koeficient B nevykazuje žádnou hodnotu. Nulový vliv délky členství potvrzuje také hodnota Waldova testu (.50), který není v tabulce uveden. Naopak vysoce signifikantní je v modelu 1 většina kontrolních proměnných, které zohledňují alternativní vlivy. Nejsilnější působení lze v této souvislosti zaznamenat u tradice kontroly, kde mandátová tradice zvyšuje pravděpodobnost zapojení se do kontroly, a u bikamerálnosti, kde stejným směrem působí fakt, že daná komora funguje jako horní komora parlamentu. Rovněž platí, že pokud je předložený návrh legislativním druhem směrnice, stoupá pravděpodobnost využití kolektivní kontroly. Výjimku představuje pouze statisticky nevýznamný vliv ekonomické recese ($p = .52$) a nárůstu kompetencí EU ($p = .14$). Jinak řečeno, skutečnost, že se země, kde působí daná komora či parlament, nachází v ekonomické recesi, a vzrůstající míra kompetencí EU v zaslané předloze nezvyšují pravděpodobnost, že komora či parlament využijí mechanismů kolektivní kontroly.

Tabulka 19 nabízí shrnutí druhého modelu binární logistické regrese, kde byla k proměnné „Délka členství v EU“ přidána proměnná „Kapacita administrativy“. V této souvislosti je testován předpoklad racionalistického institucionalismu, který spočívá v efektivní delegaci – čím větší kapacita

administrativy, která má meritorní přípravu odůvodněných stanovisek zpravidla na starost, tím větší pravděpodobnost využití kolektivní kontroly by měla nastat.

Tabulka 19: Shrnutí modelu 2a

	B	SE	Exp(B)	Lower	Upper
Konstanta	-.26	.06	.77		
Délka členství v EU	.00	.00	1.00	1.00	1.00
Kapacita administrativy	3.66***	.28	38.99	22.69	67.00
COSAC	-.10***	.03	.90	.85	.96
HDP	.04	.04	1.05	.97	1.12
Bikamerálnost	.24***	.03	1.27	1.19	1.36
Tradice kontroly	.41***	.04	1.50	1.40	1.62
Druh legislativy	.12***	.03	1.12	1.05	1.20
Index konsensuality	-.07***	.01	.93	.92	.94
Kompetence EU	.04	.03	1.04	.99	1.09

***p<0.01, Nagelkerke R²= .03.

Zdroj: autor.

Oproti trvání členství v EU, jehož vliv není signifikantní, je proměnná „Kapacita administrativy“ statisticky vysoce signifikantní a její vliv je v modelu značný. Stejně jako v předchozím modelu se chovají analyzované kontrolní proměnné – pravděpodobnost využití kolektivní kontroly vysoce signifikantně roste v případě horních komor, u mandátové tradice kontroly, a je-li předložený dokument ve formátu směrnice. Opačným směrem (tj. snížení pravděpodobnosti) pak působí konání jednání COSACu během lhůty přezkumu a vzrůstající konsensualita politického systému dané země. Vliv kompetencí EU a ekonomické recese je statisticky nevýznamný.

Třetí model, jehož přehled přináší tabulka 20, přidává k analyzovaným nezávislým proměnným „Index deliberace“, který zohledňuje předpoklad diskurzivního institucionalismu, že komplexnější a propracovanější diskurzy dokáží efektivněji realizovat mechanismus kolektivní kontroly.

Tabulka 20: Shrnutí modelu 3a

	B	SE	Exp(B)	Lower	Upper
Konstanta	-.88	.06	.41		
Délka členství v EU	-.01***	.00	.99	.99	.99

Kapacita administrativy	4.66***	.29	105.42	59.96	185.33
Index deliberace	.45***	.02	1.57	1.52	1.62
COSAC	-.11***	.03	.90	.84	.96
HDP	.08***	.04	1.08	1.00	1.16
Bikamerálnost	.29***	.04	1.34	1.25	1.43
Tradice kontroly	.44***	.04	1.55	1.44	1.67
Druh legislativy	.12***	.03	1.13	1.06	1.21
Index konsensuality	-.06***	.01	.94	.92	.95
Kompetence	.04	.03	1.04	.99	1.10
***p<0.01, Nagelkerke R ² = .09.					

Zdroj: autor.

Analýza provedená na základě modelu 3a tento předpoklad potvrdila. Z koeficientu B je patrné, že zvyšující se kvalita deliberace (tedy komplexnější a složitější přístup) má pozitivní vliv na pravděpodobnost, že komora či parlament kolektivní kontrolu (přínejmenším) zahájí – jedná se přitom o statisticky vysoce signifikantní vliv. V modelu 3 zůstal zachován vliv proměnné „Kapacita administrativy“ a změnila se role proměnné „Délka členství v EU“. Oproti předchozím modelům je tato proměnná statisticky vysoce signifikantní v negativním slova smyslu – zvyšující se délka členství snižuje pravděpodobnost vstupu do mechanismu kontroly.

Přítomnost proměnné „Index deliberace“ ovlivnila také působení kontrolních proměnných. Mezi statisticky vysoce signifikantní se zařadila proměnná „HDP“ – země v recesi tendují ke vstupu do kolektivní kontroly s vyšší pravděpodobností než země, v nichž HDP meziročně neklesá. Vliv a směr (pozitivní či negativní působení) zbylých kontrolních proměnných zůstal zachován, nezměnila se ani relevance proměnné „Kompetence EU“.

Tabulka 21: Shrnutí modelu 4a

	B	SE	Exp(B)	Lower	Upper
Konstanta	-2.46	.10	.09		
Délka členství v EU	-.01***	.00	.99	.98	.99
Kapacita administrativy	4.64***	.30	103.43	57.51	186.00
Index deliberace	.48***	.02	1.61	1.56	1.66
Veřejný euroskepticismus	.03***	.00	1.03	1.03	1.03

COSAC	-.13***	.03	.88	.82	.93
HDP	-.30***	.04	.74	.68	.80
Bikamerálnost	.24***	.04	1.27	1.18	1.36
Tradice kontroly	.35***	.04	1.42	1.32	1.54
Druh legislativy	.12***	.03	1.12	1.05	1.21
Index konsensuality	-.00	.01	.99	.98	1.01
Kompetence EU	.04	.03	1.04	.99	1.10
***p<0.01, Nagelkerke R ² = .12.					

Zdroj: autor.

Čtvrtá analýza zahrnuje do modelu první druh euroskepticismu, a to jeho přítomnost mezi veřejností. V souvislosti s euroskepticismem je možno pracovat jak s jeho racionalistickou, tak sociologickou interpretací – analýza se v této rovině zaměřuje na sociologickou interpretaci, která pracuje s vlivem veřejnosti na chování parlamentů či komor. Z hlediska výsledků, které přináší tabulka 21, se jedná o statisticky signifikantní proměnnou, která působí pozitivně (vyšší míra veřejné euroskepse vede k vyšší pravděpodobnosti vstupu do kolektivní kontroly), přičemž stejně se chovají také další nezávislé proměnné. Jejich signifikance a směr působení se ani v jednom případě nezměnil, nejsilněji nadále působí proměnné „Kapacita administrativy“ a „Index deliberace“.

Kontrolní proměnné v modelu 4a změnilo své působení u HDP, kdy přítomnost ekonomické recese statisticky vysoce signifikantně snižuje pravděpodobnost použití kolektivní kontroly. Zapojení veřejného euroskepticismu vedlo k vymazání vlivu proměnné kontrolující hodnotu konsensuality politického systému – proměnná není nadále statisticky signifikantní (p = .78).

Pátá analýza zahrnuje do modelu, jehož shrnutí přináší tabulka 22, všechny nezávislé proměnné, přičemž v modelu jsou přítomny také všechny kontrolní proměnné. Poslední nezávislou proměnnou pak představuje stranický euroskepticismus, který stejně jako v případě veřejného euroskepticismu testuje předpoklad sociologického institucionalismu.

Tabulka 22: Shrnutí modelu 5a

	B	SE	Exp(B)	Lower	Upper
Konstanta	-2.64	.10	.07		
Délka členství v EU	-.01***	.00	.99	.98	.99
Kapacita administrativy	5.50***	.31	244.90	132.24	453.54
Index deliberace	.62***	.02	1.85	1.78	1.93
Veřejný euroskepticismus	.02***	.00	1.03	1.02	1.03

Stranický euroskepticismus	1.26***	.10	3.53	2.92	4.27
COSAC	-.12***	.03	.88	.83	.94
HDP	-.22***	.04	.80	.74	.88
Bikamerálnost	.26***	.04	1.30	1.21	1.40
Tradice kontroly	.39***	.04	1.48	1.37	1.60
Druh legislativy	.12***	.03	1.13	1.06	1.21
Index konsensuality	-.03***	.01	.97	.96	.99
Kompetence EU	.04	.03	1.04	.99	1.10
***p<0.01, Nagelkerke R ² = .13.					

Zdroj: autor.

V modelu 5a, který je z hlediska počtu proměnných nejkomplexnější, jsou statisticky vysoce signifikantní všechny nezávislé proměnné. Stranický euroskepticismus svým působením (vyšší míra stranického euroskepticismu) zvyšuje pravděpodobnost vstupu komory či parlamentu do procesu kolektivní kontroly – proměnná se tak chová v souladu s očekáváním.

5.3.3 Shrnutí analýz pravděpodobnosti využití kolektivní kontroly

Výše představené a komentované modely pravděpodobnosti využití kolektivní kontroly dokládají, že vysvětlení vůle či ochoty parlamentů a komor zapojit se do kolektivní kontroly vyžaduje komplexní vysvětlení, na které nepostačuje jedna teorie či omezený počet předpokladů. S výjimkou expektace historického institucionalismu, jehož předpoklad o vlivu délky členství v EU se zcela nepotvrdil, se testované neoinstitucionální předpoklady ukázaly jako relevantní a komplementární.

Z hlediska celkového srovnání vlivu jednotlivých nezávislých proměnných se jako nejsilnější jeví proměnná „Kapacita administrativy“, která zohledňuje racionalistický argument efektivní delegace. Její vliv je logický – při poměrně velkém počtu předloh, jež parlamenty a komory od EK dostávají, (a při jejich souběžně značně vysoké tematické rozmanitosti) – je rozsáhlé administrativní zázemí nezbytné, protože samotní poslanci zpravidla nedisponují dostatečnou kapacitou a erudicí, aby si podklady k legislativním návrhům připravovali sami. Zároveň je ale třeba upozornit na fakt, že vliv „Kapacity administrativy“ je třeba interpretovat v jednotkách jejího případného posunu – mezi jednotlivými státy jsou ale (s výjimkou případu Švédska, které lze označit svým značným administrativním zázemím za *outliera*) rozdíly v řádu setin jednotky a v těchto intencích se také chová celá proměnná.

Dalším silným pozitivním prediktorem je proměnná „Index deliberace“. Její vliv je rovněž dobře a racionálně vysvětlitelný – při vysokém počtu různých legislativních předloh je zjevné, že kvalitní

expertízu jsou schopny zajistit ty parlamenty a komory, které například zapojují do procesu kontroly sektorové výbory. Jejich kapacita prozkoumat meritorní stránku věci je vyšší než v případě obecných výborů pro evropské záležitosti. Pozitivní (ve smyslu zvyšující pravděpodobnost zapojení se do kolektivní kontroly) vliv vykazují také obě proměnné zachycující euroskepticismus – obě proměnné se ve všech modelech, do kterých byly zahrnuty, chovaly identicky. Také tento závěr je logický a očekávatelný – národní parlamenty a komory chápou kolektivní kontrolu jako dozor nad nadnárodní autoritou, a proto nepřekvapuje, že větší pravděpodobnost zapojení se do kolektivní kontroly existuje u zemí, kde je vyšší hodnota buď veřejného či stranického euroskepticismu, případně kde jsou vysoké hodnoty obou euroskepticismů současně.

Poměrně slabý příspěvek lze identifikovat u proměnné „Délka členství v EU“. V prvních dvou modelech binární regrese byl její vliv statisticky nevýznamný, teprve po zahrnutí dalších nezávislých proměnných se délka členství stala statisticky významným prediktorem. Celkové přispění této proměnné k vysvětlení závislé proměnné je ale ze všech nezávislých proměnných nejnižší, o čemž kromě nízkých koeficientů Exp(B) svědčí také nízké hodnoty Waldova koeficientu u modelů 3a, 4a a 5a¹⁵⁰, srovnají-li se stejnými koeficienty u dalších nezávislých proměnných.

Optikou kontrolních proměnných zůstala mimo statistickou významnost proměnná „Kompetence EU“. Jednání COSACu a přítomnost ekonomické recese statisticky vysoce signifikantně snižují pravděpodobnost využití kolektivní kontroly, stejně tak vyšší míra konsensuality politického systému. Naopak u horních komor, zemí s tradicí mandátové kontroly a předloh, jež jsou ve formátu směrnice, se tato pravděpodobnost zvyšuje.

Z hlediska kontrolních proměnných se jako nerelevantní ukázala proměnná zachycující rostoucí míru kompetencí, které legislativní návrh přiznává EU. Zdá se tedy, že pro národní zákonodárce není tato informace podstatná a rozdělení kompetencí podle Lisabonské smlouvy nehraje roli. Předpoklad, že parlamenty a komory budou kontrolní aktivity stupňovat podle dělby pravomocí (a více sledovat například ty, kde jsou kompetence EU a členských států sdílené), se nepotvrdil ani v jednom modelu, protože koeficient dané proměnné nebyl ani v jednom případě statisticky signifikantní. S rostoucí komplexitou modelu se pak měnila role proměnné „HDP“. Zatímco u modelů, které nezachycují postojové proměnné (oba druhy euroskepticismu), proměnná buď nebyla statisticky signifikantní (model 1), nebo přítomnost recese zvyšovala pravděpodobnost zapojení se do kolektivní kontroly, po zahrnutí obou druhů euroskepticismu proměnná „HDP“ tuto pravděpodobnost snižovala.

¹⁵⁰ Pro model 3a šlo o hodnotu 49.27, pro model 4a dosáhl Waldův koeficient 198.74 a pro model 5a hodnotu 167.36.

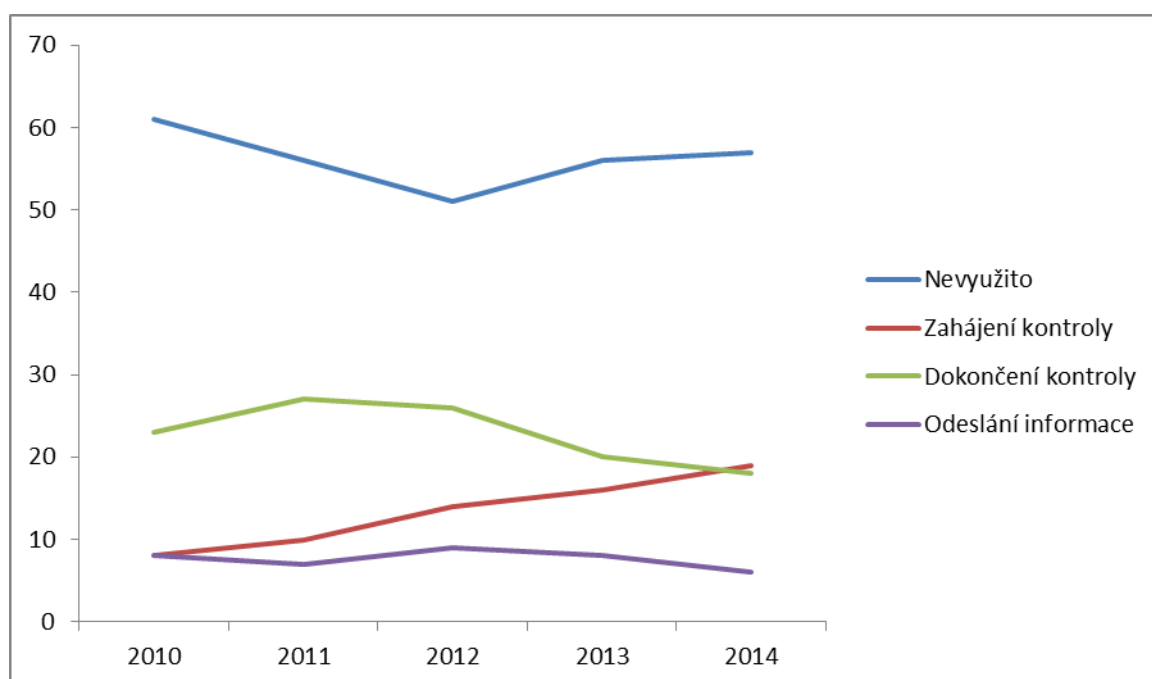
Jako vysoce signifikantní se naopak ukázaly ve všech modelech proměnné sledující druh parlamentní komory, druh legislativy, tradici kontroly, souběžné konání jednání COSAC a konsensualitu politického systému. Lze tak konstatovat, že vůli národního parlamentu či komory zapojit se do mechanismu kolektivní kontroly zvyšuje skutečnost, že se jedná o horní komoru, že v daném systému existuje tradice mandátové kontroly a pokud je zasláná předloha ve formátu směrnice. Stejně konstantně pak pravděpodobnost zapojit se do kontrolního mechanismu klesá, koná-li se ve lhůtě pro kontrolu předlohy jednání COSAC. Totéž platí pro proměnnou „Index konsensuality“, kde lze uvést, že vyšší míra konsensuality vede k nižší pravděpodobnosti, že se parlament či komora zapojí do kolektivní kontroly.

5.3.4 Míra využívání kolektivní spolupráce

Druhá provedená analýza se zaměřuje na míru (tj. na pomyslnou „kvalitu“ či „intenzitu“) využívání kolektivní spolupráce národních parlamentů a komor při kontrole legislativy EU. Analýza v této rovině pracuje s OLS regresí, konkrétně s metodou forced entry, která pracuje se zahrnutím všech prediktorů najednou (Field 2009: 214). Důvodem pro tento postup je, že nezávislé proměnné, které jsou analyzovány jako potenciálně ovlivňující chování závislé proměnné, jsou opřeny o podobné teoretické zázemí – analýza nezkoumá nějaký nový prediktor, jehož pozici by bylo třeba v analýze zohlednit. Metoda forced entry zároveň umožňuje rozdělit nezávislé proměnné do více bloků, tj. konstruovat různé modely a analyzovat jejich vypovídací hodnotu. Komentovány jsou standardizované koeficienty β , reportován je také regresní koeficient R^2 , který sumarizuje vypovídací hodnotu modelu. Stejně jako u analýzy pracující s binární regresí ale platí, že analýza neaspiruje na vysvětlení komplexity toho, co ovlivňuje kvalitu využití nástrojů kolektivní kontroly. Dosažení vysoké hodnoty R^2 proto nepředstavuje cíl analýzy – ta se zaměřuje na zhodnocení vlivu předem vybraných a teoreticky zdůvodněných prediktorů. Pro postižení příspěvku jednotlivých nezávislých proměnných k vypovídací síle modelu (R^2) je v odůvodněných případech uváděna také hodnota změny koeficientu R^2 (ΔR^2).

Závislá proměnná „Použití IPEX“ obsahuje čtyři hodnoty, jejichž rozložení napříč analyzovanými roky ilustruje graf 7. U jednotlivých hodnot a roků jsou uvedeny relativní procentuální hodnoty, protože stejně jako v případě grafu 6, který reportoval pozitivní využití IPEX v období 2010–2014, také v případě kvality či míry využití IPEX platí, že počet zaslaných předloh variuje. Uvedení absolutních čísel by tedy bylo zkreslující. Svislá osa uvádí hodnoty v %, vodorovná osa pak jednotlivé roky.

Graf 7: Pozitivní vstupy do IPEX 2010–2014



Zdroj: autor.

Jak vyplývá z grafu 7, v souvislosti s mírou využití kolektivní kontroly lze jen obtížně identifikovat jednoznačný trend. Zdá se pouze, že narůstá počet případů, kdy parlamenty a komory zahájí kontrolu, naopak klesá počet případů, kdy ji také dokončí. V posledních dvou letech také dochází k poklesu zaslání dodatečné informace, ať už ve formě odůvodněného stanoviska či zahájení politického dialogu. Pokud by tento vývoj pokračoval, potvrdilo by to určitou deziluzi, která po prvních letech fungování systému včasného varování mezi parlamenty zavládla a která již byla naznačena v závěru kapitoly, jež se věnovala historickému vývoji kolektivní spolupráce.

Tabulka 23 přináší přehled míry aktivity jednotlivých parlamentů a komor při výkonu kolektivní spolupráce. Patrné a snadno identifikovatelné v ní jsou jak aktivní parlamenty a komory (například švédský Riksdag či obě komory německého parlamentu), tak komory a parlamenty, které kolektivní kontrole nepřikládají velkou váhu. Typickým příkladem této skupiny je lotyšský, estonský či kyperský parlament.

Tabulka 23: Přehled využití kolektivní kontroly jednotlivými národními parlamenty a komorami

Parlament/Komora	Nevyužito	Zahájení kontroly	Dokončení kontroly	Informace
Nationalrat (AT)	388	2	79	29
Bundesrat* (AT)	384	3	69	42

Senat* (BE)	274	207	12	5
Chambres des Representants (BE)	347	5	116	30
Narodno Sabranie (BG)	457	0	2	39
Vouli ton Antiproposon (CY)	485	1	1	11
Poslanecká sněmovna (CZ)	281	0	206	11
Senát* (CZ)	318	0	37	143
Folketings (DK)	463	15	2	18
Tweede Kamer (NL)	423	29	10	36
Eerste Kamer (NL)	389	7	72	30
Riikogu (EE)	491	0	3	4
Eduskunta (FI)	26	467	0	5
Assemblée nationale (FR)	442	7	29	20
Sénat* (FR)	404	4	1	89
Bundestag (DE)	98	126	243	31
Bundesrat* (DE)	87	23	293	95
Voulli ton Ellinon (EL)	460	22	1	15
Országgyűlés (HU)	466	4	26	2
Camera dei Deputati (IT)	412	16	12	58
Senato della Repubblica* (IT)	126	13	290	69
Parlament (LV)	492	0	0	6
Seimas (LT)	231	6	234	27
Chambre des Députés (LU)	454	2	15	27
Kamra tad-Deputati (MT)	253	88	146	11
Sejm (PL)	4	172	274	48
Senát* (PL)	13	138	301	46
Assembleia da República (PT)	64	1	345	88
Camera Deputatilor (RO)	240	39	144	75
Senatul* (RO)	333	47	99	19
Národná rada (SK)	125	233	131	9
Državni sabor (SI)	309	75	86	28
Državni svet* (SI)	497	1	0	0
Cortes Generales (ES)	12	5	453	28
Riksdag (SE)	7	343	68	80
House of Commons (UK)	26	124	258	90
House of Lords* (UK)	222	165	82	29

Hrvatski sabot (HI)	38	8	51	5
Houses of Oireachtas (IE)	163	29	301	4

*Zdroj: autor. Komory označené * jsou horní komory.*

Sledované nezávislé proměnné byly rozděleny do 5 bloků, kontrolní proměnné („Míra kompetence, „Druh legislativy“, „Index konsensuality“, „COSAC“, „Bikamerálnost“, „Tradice kontroly“ a „HDP“) jsou zahrnuty ve všech modelech. První model testuje vliv veřejného a stranického euroskepticismu („Veřejný euroskepticismus“, „Stranický euroskepticismus“). Druhý model přidává proměnnou „Délka členství“, třetí model „Index deliberace“ a konečně čtvrtý model zahrnuje také proměnnou „Kapacita administrativy“. Tyto proměnné jsou jako potenciální vysvětlení identifikované na základě předchozího výzkumu, nevážou se ale k testovaným neoinstitucionálním hypotézám.

Tabulka 23: Popisná statistika proměnných

	Průměr	SD	N
Použití IPEX	.82	1.03	19 025
Veřejný euroskepticismus	48.55	12.40	19 025
Stranický euroskepticismus	.26	.20	18 526
Druh legislativy	.28	.45	19 025
Tradice kontroly	.50	.50	19 025
Bikamerálnost	.29	.45	19 025
Míra pravomocí EU	1.02	.58	19 025
HDP	.24	.43	19 025
COSAC	.61	.49	19 025
Index konsensuality	6.13	2.48	19 025
Délka členství v EU	26.49	20.04	19 025
Index deliberace	1.46	1.03	18 526
Kapacita administrativy	.05	.06	19 025

Zdroj: autor.

Tabulka 24 přináší shrnutí prvního regresního modelu. Jako sledovaná nezávislá proměnná je v něm zahrnuta délka členství, dalších sedm proměnných sleduje alternativní vysvětlení. Stejně jako u binární regrese testuje také v případě prvního OLS modelu nezávislá proměnná předpoklad historického institucionalismu, podle nějž by vzrůstající délka členství v EU měla snižovat kvalitu využití nástrojů kolektivní kontroly.

Tabulka 24: Shrnutí modelu 1b

	B	SE	B
Konstanta	1.03	.03	
Délka členství v EU	.00	.00	.03***
Druh legislativy	.07	.02	.03***
Tradice kontroly	.1	.02	.05***
Bikamerálnost	.09	.02	.04***
Míra kompetencí EU	-.00	.01	-.00
HDP	-.01	.02	-.00
COSAC	-.05	.02	-.02***
Index konsensuality	-.05	.00	-.12***

***p<0.01, R²= .02.

Zdroj: autor.

První regresní model testovaný předpoklad historického institucionalismu nepotvrdil, protože statisticky vysoce signifikantní koeficient proměnné „Délka členství v EU“ působí opačným směrem – délka členství vede k vyšší míře participace v nástrojích kolektivní kontroly. Kontrolní proměnné jsou s výjimkou proměnných „HDP“ a „Míra kompetencí EU“ rovněž vysoce statisticky signifikantní, přičemž platí, že ke kvalitativně vyšší míře kolektivní kontroly vede tradice mandátové kontroly, předloha v podobě směrnice a zapojení horní komory parlamentu. Naopak, nižší intenzitu kontroly způsobuje konání jednání COSAC a vyšší míra konsensuality politického systému.

Shrnutí druhého modelu obsahuje tabulka 25, která k proměnné „Délka členství v EU“ přidává proměnnou „Administrativní kapacita“, jež testuje předpoklad institucionalismu racionální volby, který je spojený s efektivní delegací kompetencí. V modelu jsou opět zahrnuty všechny kontrolní proměnné.

Tabulka 25: Shrnutí modelu 2b

	Beta	SE	B
Konstanta	.99	.03	
Délka členství v EU	.00	.00	.03***
Administrativní kapacita	1.48	.13	.08***

Druh legislativy	.07	.02	.03***
Tradice kontroly	.09	.02	.05***
Bikamerálnost	.09	.02	.04***
Míra kompetencí EU	-.00	.01	-.00
HDP	.00	.02	.00
COSAC	-.05	.02	-.02***
Index konsensuality	-.06	.03	-.12***
*** $p < 0.01$, $R^2 = .02$, $\Delta R^2 = .00$.			

Zdroj: autor.

Z hlediska působení nezávislých proměnných se předpoklad racionálního institucionalismu potvrdil – vyšší administrativní kapacita skutečně zvyšuje intenzitu použití kolektivní kontroly, přičemž hodnota koeficientu je vysoce signifikantní. Nezměněná zůstala hodnota a směřování proměnné „Délka členství v EU“. Totožné jako v případě prvního regresního modelu je také působení kontrolních proměnných. Hodnota ΔR^2 se rovná nule, což indikuje, že dodání proměnné „Administrativní kapacita“ nevyšlo vypovídací sílu modelu.

Třetí model, jehož přehled shrnuje tabulka 26, přidává k nezávislým proměnným modelů 1b a 2b nezávislou proměnnou „Index deliberace“, která hodnotí míru a intenzitu deliberace při kontrole subsidiarity v příslušné komoře či parlamentu. Testován je tak předpoklad diskurzivního institucionalismu. Zachovány jsou opět kontrolní proměnné z předchozích regresních modelů.

Tabulka 26: Shrnutí modelu 3b

	Beta	SE	B
Konstanta	.70	.03	
Délka členství	-.00	.00	-.03***
Kapacita administrativy	1.97	.13	.11***
Index deliberace	.21	.01	.21***
Druh legislativy	.07	.02	.03***
Tradice kontroly	.09	.02	.04***
Bikamerálnost	.10	.02	.04***
Míra kompetencí EU	-.00	.01	-.00
HDP	.01	.02	.00

COSAC	-.05	.01	-.02***
Index konsensuality	-.05	.00	-.12***
***p<0.01, R ² = .06, ΔR ² = .04.			

Zdroj: autor.

Proměnná „Index deliberace“ svým koeficientem konvenuje teoretickému předpokladu, podle něž by komplexnější a propracovanější nastavení systému uvnitř parlamentu či komory mělo vést k vyšší míře využívání kolektivní kontroly. Zapojení této proměnné do modelu změnilo také působení proměnné „Délka členství v EU“, která poprvé působí v souladu s očekáváním historického institucionalismu – delší členství způsobuje nižší míru intenzity využívání kolektivní kontroly. Působení proměnné „Kapacita administrativy“ zůstalo beze změny, zvýšila se ovšem hodnota koeficientu. Všechny nezávislé proměnné, jež jsou zahrnuty do třetího regresního modelu, jsou vysoce signifikantní.

Z hlediska kontrolních proměnných zahrnutí „Indexu deliberace“ nezměnilo jejich směr (působení na závislou proměnnou) ani signifikanci. Rovněž dosažené koeficienty se příliš neliší od druhého regresního modelu. Zahrnutí „Indexu deliberace“ zvýšilo vypovídací hodnotu modelu vzhledem k datům, koeficient ΔR² dosáhl hodnoty .04.

Čtvrtý model, jehož přehled přináší tabulka 27, přidává k proměnným modelů 1b–3b proměnnou „Veřejný euroskepticismus“, která testuje předpoklad sociologického institucionalismu. Zahrnuty jsou opět všechny kontrolní proměnné.

Tabulka 27: Shrnutí modelu 4b

	B	SE	B
Konstanta	.31	.05	
Délka členství v EU	-.00	.00	-.07***
Kapacita administrativy	1.97	.13	.11***
Index deliberace	.22	.01	.22***
Veřejný euroskepticismus	.00	.00	.09***
Druh legislativy	.07	.02	.03***
Tradice kontroly	.06	.02	.03***
Bikamerálnost	.08	.02	.03***
Míra kompetencí EU	-.00	.01	-.00

HDP	-.08	.02	-.03***
COSAC	-.06	.01	-.03***
Index konsensuality	-.03	.00	-.09***
***p<0.01, R ² = .07, ΔR ² = .01.			

Zdroj: autor.

Ve čtvrtém modelu došlo zapojením proměnné „Veřejný euroskepticismus“ ke zlepšení celkové vypovídací hodnoty (ΔR^2 .01), samotná nezávislá proměnná se chová v souladu s očekáváním – vyšší míra veřejné euroskepse vede k využívání kvalitativně vyšších nástrojů kolektivní kontroly. Působení a signifikance dalších nezávislých proměnných zůstalo zachováno, stejně tak hodnoty jejich koeficientů.

Změna naopak nastala u kontrolních proměnných, kde začlenění proměnné „Veřejný euroskepticismus“ ovlivnilo působení proměnné „HDP“ a její statistickou signifikanci. Oproti předchozím modelům tato proměnná působí negativně (nachází-li se země v ekonomické recesi, parlament či komora méně využívá kolektivní kontrolu). Působení a signifikance zbylých kontrolních proměnných se zahrnutím „Veřejného euroskepticismu“ nezměnila.

Poslední pátý regresní model zahrnuje všechny nezávislé proměnné – přidána je druhá euroskeptická proměnná, kterou je „Stranický euroskepticismus“. Ten opět testuje předpoklad sociologického institucionalismu, podle něž by vyšší míra stranické euroskepse měla vést k intenzivnější kolektivní kontrole.

Tabulka 28: Shrnutí modelu 5b

	B	SE	B
Konstanta	.27	.05	
Délka členství v EU	-.00	.00	-.06***
Administrativní kapacita	2.15	.13	.12***
Index deliberace	.25	.01	.25***
Veřejný euroskepticismus	.01	.00	.07***
Stranický euroskepticismus	.32	.04	.06***
Druh legislativy	.07	.02	.03***
Tradice kontroly	.07	.02	.04***
Bikamerálnost	.09	.02	.04***

Míra kompetencí EU	-.00	.01	-.00
HDP	-.06	.02	-.02***
COSAC	-.06	.01	-.03***
Index konsensuality	-.04	.00	-.10***
***p<0.01, R ² = .07, ΔR ² = .00.			

Zdroj: autor.

Zahrnutí všech nezávislých proměnných do modelu nezvyšuje jeho vypovídací hodnotu ($\Delta R^2 = .00$), lze nicméně konstatovat, že všechny nezávislé proměnné se chovají v souladu s teoretickým očekáváním. Obě euroskeptické proměnné působí na závislou proměnnou pozitivně, tj. jak proměnná „Veřejný euroskepticismus“, tak „Stranický euroskepticismus“ vysoce signifikantně zvyšují využívání kvalitativně vyšších nástrojů kolektivní kontroly. Stejný směr lze vyzorovat u proměnné „Index deliberace“ a u proměnné „Kapacita administrativy“, naopak proměnná „Délka členství v EU“ vede k používání kolektivní kontroly v nižší kvalitě.

Mezi kontrolními proměnnými se jako konzistentně nerelevantní jeví proměnná zachycující míru kompetencí pro EU („Míra kompetencí EU“). K většímu využívání kolektivní kontroly také v komplexním modelu vede statut horní parlamentní komory, mandátová tradice kontroly a je-li předloha ve formátu směrnice. Opačným směrem působí ekonomická recese, konání jednání COSAC (v době lhůty přezkumu), a především vyšší míra konsensuality politického systému.

5.3.5 Shrnutí analýzy míry využití kolektivní kontroly

Celkové shrnutí výsledků druhé analýzy vede k velmi podobným závěrům, které lze generovat na základě analýzy pracující s binární regresí a zkoumající pravděpodobnost využití kolektivní kontroly. V souvislosti s mírou (či kvalitou) využití této kontroly platí, že komplexita a komplementarita nezávislých proměnných je ještě vyšší – vyšší vypovídací hodnotu a větší jednoznačnost lze nalézt také u proměnné „Délka členství v EU“, přičemž všechny zbývající nezávislé proměnné se ve všech modelech chovají konstantě (ve smyslu směru jejich působení) a jsou vysoce signifikantní.

Z hlediska přispění jednotlivých nezávislých proměnných se jako nejsilnější prediktor, který vede k využití kvalitativně závažnějších nástrojů kolektivní kontroly, jeví být proměnná „Index deliberace“. Její největší význam dává smysl – parlamenty a komory, jež mají propracovaný systém deliberace, mohou produkovat komplexnější a ucelenější výstupy. Do procesu kontroly je totiž zapojeno více aktérů, čímž narůstá expertnost a šance, že parlament či komora kontrolu nejen započne, ale také dokončí, případně dospěje k nějakému závěru, který komunikuje partnerům. Podobný vliv (byť s menší silou koeficientů) lze vyzorovat u proměnné „Kapacita administrativy“. Argument efektivní delegace zjevně hraje roli, jelikož parlamenty či komory, jež disponují větším administrativně-

expertním zázemím, mohou zacházet více do detailů a věnovat se kontrole legislativních návrhů podrobněji. Pozitivní vliv na kvalitu kolektivní kontroly mají také oba euroskepticismy – čím vyšší hodnota buď jednoho, či obou euroskepticismů, tím větší stupeň kontroly. Proměnná „Délka členství v EU“ mění své působení z pozitivní na negativní po zahrnutí proměnné „Index deliberace“ v modelu 3b.

Kontrolní proměnné se svým působením na závislou proměnnou blíží vzorci, který bylo možno identifikovat v analýze pracující s binární regresí. Jako vysoce signifikantní se opět ukázaly ve všech modelech proměnné sledující druh parlamentní komory, druh legislativy, tradici kontroly, souběžné konání jednání COSAC a konsensualitu politického systému. Lze tak konstatovat, že vůli národního parlamentu či komory použít v mechanismu kolektivní kontroly intenzivnější nástroje zvyšuje skutečnost, že se jedná o horní komoru, že v daném systému existuje tradice mandátové kontroly a pokud je zaslaná předloha ve formátu směrnice. Stejně konstantně pak pravděpodobnost zapojit se do kontrolního mechanismu klesá, koná-li se ve lhůtě pro kontrolu předlohy jednání COSAC. Totéž platí pro proměnnou „Index konsensuality“, kde lze uvést, že vyšší míra konsensuality vede k nižší pravděpodobnosti, že se parlament či komora zapojí do kolektivní kontroly. Naopak, jako nerelevantní se ukázala proměnná zachycující rostoucí míru kompetencí, které legislativní návrh přiznává EU. S rostoucí komplexitou modelu se opět měnila role proměnné „HDP“. Zatímco u modelů, které nezachycují postojové proměnné (oba druhy euroskepticismu), proměnná buď nebyla statisticky signifikantní (model 1), nebo přítomnost recese zvyšovala kvalitu použití mechanismů kolektivní kontroly, po zahrnutí obou druhů euroskepticismu proměnná „HDP“ tuto intenzitu snižovala.

Závěr

Předmětem poslední kapitoly je především zhodnocení testovaných hypotéz a poznatků, které vyplývají z položené výzkumné otázky. Druhou část závěru pak představuje stručné policy-advising zaměřené na vyhodnocení dosavadního fungování kolektivní parlamentní kontroly evropské integrace. Tato část tedy do jisté míry přesahuje rámec a styl, který je obvyklý pro akademickou analýzu – na druhé straně je ale zjevné, že studie se zaměřovala na politicky a společensky relevantní téma, které je aktuální a nové. Reflexe přesahu akademických závěrů do reálného světa se proto jeví jako žádoucí součást závěrečné kapitoly.

Vyhodnocení hypotéz a shrnutí výzkumné otázky

Studie vyhodnocovala sedm hypotéz a zodpovídala jednu výzkumnou otázku. Pro přehlednost bude vždy zopakováno teoretické ukotvení příslušné hypotézy, její znění a posléze bude hypotéza vyhodnocena. V závěru kapitoly bude teoretický potenciál nového institucionalismu vyhodnocen jako celek.

O institucionalismus racionální volby byl opřen argument efektivní delegace a dostatečné kapacity, který testovala první hypotéza. Na základě očekávání existujícího výzkumu a předpokladu vztahu principál–agent studie očekávala, že zájem o kontrolu legislativy EU a použití IPEXu bude vyšší u parlamentů, které disponují větším administrativním zázemím.

H₁: Parlamentsy a komory s vyšším administrativním zázemím více využívají mechanismů kolektivní kontroly.

Tuto hypotézu lze označit za potvrzenou. Ve všech modelech binární a OLS regrese, do kterých byla proměnná zachycující kapacitu administrativy zahrnuta, se ukázalo, že vyšší kapacita administrativy zvyšuje jak pravděpodobnost zapojení do kolektivní kontroly, tak míru jejího využití. Dosažené koeficienty byly ve všech případech statisticky vysoce signifikantní. Ukázalo se tak, že nepolitická složka má v procesu kolektivní kontroly značnou roli. Statistické analýzy tak potvrdily to, co naznačovaly rozhovory s aktéry, které de facto poukazovaly na to, že skutečnými tvůrci a realizátory kontroly jsou ve většině případů pracovníci parlamentní administrativy.

Druhá hypotéza pracovala s délkou členství v EU a opírala se o tradice sociologického a historického institucionalismu, jež pracují s faktory času a působících norem. Délku členství v EU lze přitom vnímat obojí optikou. V tradici historického institucionalismu předpoklad závislosti na předchozím vývoji snižuje s rostoucí délkou členství potřebu kontrolovat integrační proces. V případě sociologické explanace vstupuje do úvahy přizpůsobování se členství v EU a evropské legislativě vedoucí k vnímání

evropské integrace jako endogenní součásti politického života. Parlamenty států, které navíc do EU vstupovaly v pozdější fázi, se navíc při tvorbě svých kontrolních mechanismů inspirovaly u zkušenějších členských zemí (Karlas 2011: 61).

H₂: Čím delší členství v EU, tím nižší je vůle provádět kolektivní kontrolu evropské legislativy.

Druhou hypotézu nelze ve světle provedených analýz označit za zcela potvrzenou. Stojí-li délka členství sama o sobě, v očekávané trajektorii působení na zapojení komor a parlamentů do kolektivní kontroly se nechová, zvláště jedná-li se o pouhou ochotu parlamentu či komory participovat. Naopak, solidně dokáže délka členství vysvětlit kvalitu využití kolektivní kontroly, kde se proměnná „Délka členství“ chovala ve většině modelů podle teoretických očekávání, přičemž dosažené koeficienty byly statisticky vysoce signifikantní.

Třetí a čtvrtou hypotézu lze označit za „euroskeptickou“, přičemž vliv veřejného a stranického euroskepticismu lze vnímat optikou jak racionalistického, tak sociologického institucionalismu. V případě racionalistické explanace vstupuje do hry skutečnost, že se jedná o postojové proměnné, ke kterým má racionalistický institucionalismus nejbližší (Karlas 2011: 61). Podle předpokladů sociologického přístupu může být parlament naopak ovlivněn euroskepticismem jako normou či postojem, jenž ať ve stranickém či veřejném uchopení ovlivňuje jeho chování.

H₃: Větší míra veřejného euroskepticismu vede ke zvýšenému zájmu o kolektivní kontrolu evropské legislativy.

H₄: Větší míra stranického euroskepticismu vede ke zvýšenému zájmu o kolektivní kontrolu evropské legislativy.

Provedené analýzy obě hypotézy potvrdily. Jak z pohledu prosté participace, tak v souvislosti s mírou využití nástrojů kolektivní kontroly jsou oba euroskepticismy statisticky významnými prediktory a chovají se v souladu s teoretickými předpoklady. Silná role euroskepse je vzhledem ke vnímání systému včasného varování jako negativní kontroly institucí EU očekávatelná a logická. Je patrné, že v zemích, kde má buď veřejnost či politická elita (či obojí) s charakterem a tempem evropské integrace problém, bude potřeba postup EU kontrolovat vyšší než v opačných případech.

Euroskeptický obsah má také pátá hypotéza, jež testovala vztah veřejného a stranického euroskepticismu. Z pohledu diskurzivního institucionalismu lze stranický euroskepticismus koncipovat jako součást koordinačního diskurzu a veřejný euroskepticismus pak jako součást komunikačního diskurzu. Z tohoto pohledu lze očekávat, že oba druhy euroskepticismu by měly mít na nezávislou proměnnou stejný či podobný vliv.

H₅: Stranický a veřejný euroskepticismus mají stejný či podobný vliv na zájem parlamentů a komor o kolektivní kontrolu evropské legislativy.

Rovněž pátou hypotézu lze označit za potvrzenou. Ve všech analyzovaných modelech měly koeficienty proměnných „Veřejný euroskepticismus“ a „Stranický euroskepticismus“ stejné pozitivní směřování a byly vždy vysoce signifikantní. Stejně jako v případě hypotéz H_3 a H_4 platí, že jde o očekávaný a logický závěr. Politizace evropské integrace, ke které dochází v posledních nejméně 20 letech, vede k prolínání obou druhů euroskepticismu. Minimálně měkce euroskeptické strany se stávají poměrně běžnou součástí vlád členských států EU, euroskeptické strany pak získávají významné zastoupení v parlamentech. Veřejná a stranická euroskepse tak nejsou oddělovány a dochází k fenoménu, který lze označit za „mainstreamování“ euroskepticismu v politickém prostoru EU.

Šestá hypotéza se zaměřovala na strukturu tvorby vstupů do kolektivní kontroly. Z hlediska fungování kolektivní komunikace a kontroly jsou důležitými proměnnými komunikace a koordinace, které jednotlivé komory a parlamenty pro monitoring legislativy používají. V této souvislosti byl testován předpoklad diskurzivního institucionalismu o vlivu komunikace a koordinace na fungování institucí – v tomto případě komor a parlamentů.

H₆: Čím komplexnější nastavení deliberace a rozhodování v souvislosti s vydáváním odůvodněného stanoviska, tím vyšší pravděpodobnost jeho použití ve smyslu vstupu parlamentu či komory do mechanismu kolektivní kontroly.

Hypotéza H_6 se potvrdila, proměnná „Index deliberace“ se ukázala jako silný a statisticky vysoce signifikantní prediktor ve všech modelech. Kromě teoretických předpokladů se tak potvrdily také poznatky empirických studií, které se shodují na tom, že například v případě zapojení sektorových výborů je kontrola efektivnější. Oproti průřezově koncipovaným výborům pro evropské záležitosti totiž sektorové výbory disponují tematickou expertízou, která jim umožňuje se k obsahu legislativy vyjadřovat s větší přesvědčivostí. Naopak v případech, kdy je počet aktérů parlamentní debaty a rozhodování omezen, dochází k přetížení a zjevně také k poklesu zájmu.

Sedmá hypotéza se zaměřovala na postup národních parlamentů a komor při vydávání odůvodněných stanovisek. Jak indikovala debata o konceptu subsidiarity, který je klíčovou oporou pro fungování kolektivní spolupráce národních parlamentů, nejedná se o jednoznačný koncept. Jeho rigidní podobou, kterou definuje primární právo, by ale národní parlamenty a komory měly zdůvodňovat vydaná odůvodněná stanoviska. V souladu s tradicí racionalistického institucionalismu se tak studie ptala, zda národní parlamenty chápou svou roli ve vydávání odůvodněných stanovisek

jako vymezené agentství, které jim ukládá zaměřovat se pouze na dodržení či porušení principu subsidiarity (v duchu jeho rigidní definice), či zda svou kompetenci překračují a posuzují návrhy legislativy také z jiných úhlů pohledu. Studie v této rovině předpokládala, že jako většina agentů se také národní parlamenty snaží své kompetence rozšiřovat a uplatňují je kreativně.

H₇: Národní parlamenty si institut odůvodněného stanoviska vykládají extenzivně a odůvodněná stanoviska nezdůvodňují pouze principem subsidiarity.

Sedmou hypotézu lze na základě kapitoly 5.2 označit za potvrzenou, protože národní parlamenty a jejich komory překračují při tvorbě odůvodněných stanovisek rigidní pojetí konceptu subsidiarity a pomáhají si řadou dalších argumentů – za nejčastější studie identifikovala věcnou kritiku obsahu návrhů, častým motivem ale je také například poukázání na specifickou situaci v daném členském státě či argumentace porušením principu proporcionality. Chování parlamentů a komor je vcelku logické a očekávatelné, protože jako přímo volené instituce cítí poměrně silné oprávnění vstupovat do tvorby evropské legislativy v co nejextenzivnějším pojetí.

V neoinstitucionální tradici byla zakotvena také výzkumná otázka související s analýzou vývoje kolektivní spolupráce národních parlamentů. V této souvislosti studie nepracovala s konkrétní hypotézou, protože jejím cílem bylo zjistit, jaký základní koncept či koncepty ovlivňovaly dosavadní vývoj kolektivní spolupráce parlamentů. V úvahu jsou vzaty všechny čtyři varianty nového institucionalismu a jejich klíčové koncepty – model pán–správce pro racionalistický institucionalismus, koncept závislosti na předchozím vývoji a koncept kritických křižovatek pro historický institucionalismus, koncept logiky vhodnosti pro sociologický institucionalismus a koncept komunikace pro diskurzivní institucionalismus.

V₁: Jaký koncept či koncepty dokáží vysvětlit vývoj kolektivní spolupráce národních parlamentů a komor členských zemí EU?

Jak již bylo uvedeno ve shrnutí kapitoly 3, největší vysvětlovací schopnost může být v této souvislosti přisouzena teorii diskurzivního institucionalismu. V případě vývoje kolektivní spolupráce lze velmi přesvědčivě identifikovat, jak strategie aktérů a postupnou změnu ovlivňovaly či konstruovaly ideje. V dané souvislosti jde zejména o ideje demokratičnosti EU a legitimacy evropské integrace, jež byly v debatě doprovázející vývoj kolektivní spolupráce národních parlamentů přítomny dlouhodobě, a postupně jim dopřávalo sluchu stále širší spektrum aktérů. Lze uvést, že obě tyto ideje konstruovaly diskurz favorizující posílení kolektivní role národních parlamentů v evropské integraci. Národní parlamenty, jako reprezentanti lidu členských států, jsou v této rovině vnímány jako aktéři, jejichž zapojení posiluje demokratičnost a zvyšuje legitimitu EU. Kompetitivní ideou, která plnila a plní

brzdící prvek, je z dlouhodobého hlediska idea efektivity. Její působení je přitom dvouúrovňové. V první rovině se staví obecně proti zapojení národních parlamentů do evropské integrace, přičemž argumentem je komplikovanost rozhodovacího procesu v EU. Ve druhém plánu pak – dosud úspěšně – idea efektivity brání ze stejných důvodů větší institucionalizaci a formalizaci této spolupráce na evropské úrovni.

Sumarizací představených závěrů a komentářů k hypotézám je patrné, že neoinstitucionální teorie mají velmi slušnou schopnost vysvětlit, proč se parlamenty a komory členských států chovají při výkonu kolektivní kontroly způsobem, který byl popsán v této studii. Patrné také je, že ani jedna z dílčích institucionálních teorií není schopna toto chování vysvětlit komplexně a výlučně. Naopak. Jednotlivé přístupy nového institucionalismu se v této explanaci doplňují. Potvrzuje se tak trend, který ve vývoji neoinstitucionálních teorií nastal v posledních letech a jehož zosobněním je teorie diskurzivního institucionalismu. Její podoba je svou eklektičností, kdy si diskurzivní neoinstitucionalismus záměrně a explicitně půjčuje prvky od svých racionalistických, historických a sociologických předchůdců, dokladem toho, že pro vysvětlení chování institucí neexistuje jeden univerzální a jednoznačný teoretický koncept.

Navzdory zjištěné solidní vypovídací schopnosti neoinstitucionálních teorií nelze tvrdit, že by chování národních parlamentů a komor v procesu kolektivní kontroly dokázaly vysvětlit vyčerpávajícím způsobem. Jak všechny regresní modely ukázaly, velkou roli v chování parlamentů sehrávají také alternativní proměnné, které ve vytvořených modelech plnily roli kontrolních proměnných. Typickým příkladem je mandátová tradice parlamentní kontroly, jejíž vliv byl statisticky vysoce signifikantní ve všech případech. Stejný vliv lze identifikovat také v souvislosti s bikamerálností, kdy horní parlamentní komory plní roli pečlivějších a intenzivnějších dohlížitelů legislativy EU. Národní parlamenty a komory také s větší intenzitou kontrolují tu legislativu, která je EK předkládaná v podobě směrnic. Zvláště v komplexnějších modelech se projevoval také vliv ekonomické recese.

Zasadíme-li závěry studie do kontextu poznání o chování národních parlamentů a komor v evropské politice (jak v tradici kolektivní, tak individuální kontroly), dá se konstatovat, že studie potvrdila řadu existujících dílčích závěrů. Jediné dvě empirické studie o používání systému včasného varování pracující s velkým počtem případů, což představuje podobnou datovou základnu jako v případě této studie (Gattermannová, Hefftlarová 2013, 2015), identifikovaly jako klíčové determinanty vydání stanoviska konfliktnost evropské politiky v daném státě (vliv euroskepticismu) a palčivost legislativní předlohy – v obou případech platí, že čím vyšší, tím větší je pravděpodobnost, že parlament či komora vydají odůvodněné stanovisko. Studie kolektivní kontroly potvrdila první předpoklad, palčivost legislativní předlohy nezkoumala. Jako aktivnější byly ve vydávání stanovisek identifikovány

komory s menšinovou vládou a komory, kde je kontrola evropské legislativy v kompetenci příslušného sektorového výboru. Ani jednu z těchto proměnných tato studie nezkoumala. Negativní efekt na vydání stanoviska pak měla ekonomická recese v dané zemi a délka členství v EU, což se v případě této studie nepotvrdilo ani v jednom případě. Ostatní sledované proměnné, které Gattermannová a Hefflerová shromáždily na základě dosavadního poznání a teoretických očekávání (například administrativní kapacita), nebyly ve svém vlivu na vydávání odůvodněného stanoviska významné. Také v této rovině dospěla studie k odlišným závěrům, typickým příkladem je vliv administrativní kapacity, která se v případě kolektivní kontroly ukázala jako důležitý prediktor. Potvrdil se tak předpoklad vyslovený Högenauerovou a Neuholdovou (2013), jež očekávaly v souvislosti s fungováním systému včasného varování posílení parlamentní administrativy. Několik očekávání bylo vysloveno v souvislosti s obecnou motivací parlamentů a komor pro vydávání odůvodněných stanovisek. Podle delegační či ústavní perspektivy, jež pracuje s politickou znalostí nástrojů či kapacitou poslanců, je pravděpodobnější, že odůvodněná stanoviska budou vydávat spíše parlamenty či komory, které nerozhodují plénem, případně ty, které evropskou legislativu kontrolují sektorovými výbory. Motivace k vydání odůvodněného stanoviska je pak nižší v případech parlamentů a komor, kde existuje silná mandátová tradice (Christiansen, Högenauer, Neuhold 2014). Tento poznatek, rozšíříme-li jej na motivaci zapojit se do kolektivní kontroly, se potvrdil částečně. Studie prokázala, že zapojení širšího spektra aktérů zvyšuje pravděpodobnost zapojení parlamentu či komory do kolektivní kontroly (a stejně tak zvyšuje její intenzitu). Naopak, tradice mandátové kontroly pravděpodobnost zapojení se do kolektivní kontroly zvyšuje.

Studie zkoumala také některé proměnné, jež mají tradici ve výzkumu individuální parlamentní kontroly. V této souvislosti se potvrdil vliv euroskepticismu veřejnosti (Raunio 2005; Bergman 2000) a částečně také délky členství v EU, který bývá ve výzkumu individuální kontroly považován za nejsilnější vysvětlení (například Hamerlyová 2007; Kietz 2006; Saalfeld 2005). Konečně, v kontextu výzkumu, který se zaměřuje na vzájemné vztahy mezi parlamentarismem EU a vývojem národních parlamentů, se potvrdil předpoklad Winzena et al (2014), že národní parlamenty, které se pohybují ve více proevropských politických systémech, pak mají tendenci utvářet méně striktní monitorovací mechanismy pro procesy evropské integrace.

Závěrem ryze akademické části studie je žádoucí poukázat na její limity. Z hlediska dat a proměnných studie opomínila nezávislou proměnnou, která by zachytila pravo-levé složení národních parlamentů a komor. Důvodem byla nedostupnost patřičně přesných dat – stranické systémy velké části členských států prošly v období, které je důležité pro tuto studii, značnou proměnou. Vzniklo velké množství nových stran a hnutí, která je na pravo-levé škále obtížné zařadit stejně lehce, jako je tomu v případě euroskepticismu. Zatímco vztah k evropské integraci představuje vztah k jednomu tématu

a lze jej poměrně jasně odvodit také bez expertního vyhodnocení, pravo-levá dimenze prochází celou programatickou, a stejný postup proto není možný. V době vzniku studie přitom nebyl adekvátní expertní průzkum pravo-levého rozložení stranických systémů členských států EU k dispozici – použití poslední dostupné verze Chapel Hill Survey z roku 2010 by vedlo ke značné redukci dat. Dalším problémem může být poměrně jednoduché měření stranického euroskepticismu, na což již bylo poukázáno v kapitole, která popisovala konstrukci a hodnoty nezávislých proměnných. V tomto bodě ale studie narážela na podobný problém jako v případě pravo-levé dimenze. Zde se samozřejmě nabízí v případě vydání aktuální vlny Chapel Hill Survey nahrazení či doplnění těchto proměnných. Rovněž indikátor veřejného euroskepticismu nepředstavovala standardně používaná otázka směřující na podporu členství země v EU. Již vysvětlenou příčinou byla také v tomto případě těžko řešitelná nedostupnost této otázky napříč celým sledovaným obdobím. Studie dále opomenula další proměnné, které by bylo možné do statistických modelů zahrnout – jedná se například o proměnnou indikující menšinovost vlády, proměnnou postihující palčivost legislativy či další proměnné zaměřené na načasování kolektivní kontroly¹⁵¹. Jak již ale bylo opakovaně uvedeno, studie si za cíl nevytkla analyzovat všechny myslitelné proměnné, ale zaměřit se na soubor proměnných, jež jsou důležité z pohledu teorií nového institucionalismu.

Ze substantiálnějšího hlediska je třeba poukázat na to, že studie dokázala postihnout pouze formální rovinu kolektivní kontroly, a nedovedla zahrnout její neformální aspekty. Jak se ukázalo v rozhovorech s experty, neformální rovina a neformální komunikace přitom sehrává v kolektivní kontrole značnou roli – jedná se nejen o intenzivní komunikaci mezi zástupci národních parlamentů a komor při EU, ale také o komunikaci mezi pracovníky parlamentní administrativy, kteří kolektivní kontrolu provádějí. Jakýkoliv budoucí výzkum, který by šel tímto směrem, ale nejspíše nebude možné realizovat kvantitativně, ale spíše prostřednictvím detailních kvalitativních studií. Jedná se ale bezesporu o důležitý díl mozaiky, který by umožnil fungování kolektivní kontroly lépe a komplexněji pochopit.

Velký potenciál lze identifikovat také ve výzkumu obsahu odůvodněných stanovisek a jejich potenciálního vlivu na podobu legislativy EU. Studie v této souvislosti opomenula analýzu reakcí EK na jednotlivá stanoviska. Detailní rozbor této dosud opomíjené stránky kontroly subsidiarity by mohl přinést nové a zajímavé poznatky ohledně motivace parlamentů a komor účastnit se kontroly subsidiarity (vzhledem ke kvalitě reakcí EK a její snaze pracovat s komentáři z odůvodněných stanovisek) či v souvislosti s jejich procesem učení se a vyvozování závěrů s ohledem na další vydaná stanoviska.

¹⁵¹ Příkladem může být období letních prázdnin či období vánočních prázdnin.

Vyhodnocení kolektivní parlamentní kontroly v letech 2010–2014: příliš mnoho karet, příliš mnoho barev?

Intenzivnější a přímé zapojení národních parlamentů a jejich komor do tvorby legislativy EU je často vydáváno jako jedna z hlavních institucionálních inovací Lisabonské smlouvy a jako velký krok EU směrem k demokratičtější a občanům bližší polity. Po pěti letech fungování nástrojů, které v této souvislosti primární právo zavedlo, lze toto zapojení vyhodnotit také z hlediska jeho dopadu na praktickou politiku v EU. Závěry to nejsou příliš radostné ve smyslu, že by díky působení národních parlamentů a komor nastala v politickém systému EU radikální změna k lepšímu. Naopak, stávající praxe se jeví jako polovičaté řešení, jež spíše problematizuje celkový chod rozhodovacího systému EU, než aby mu dokázalo poskytnout žádoucí podněty.

Na základě analýzy, která byla předmětem této studie, se jeví, že celý mechanismus kolektivní kontroly je svým nastavením koncipován pro skupinu stejných či velmi podobných aktérů. Tomu například odpovídá poměrně krátká časová lhůta, ve které se aktéři mohou vyjádřit, či vysoké prahy pro spuštění jednotlivých karet. Jak ale analýza ukázala, jednotlivé parlamenty a jejich komory představují značně rozmanitou skupinu aktérů – zjevné například je, že některé parlamenty kolektivní kontrolu zcela ignorují a soustředí se na jiné aspekty parlamentního vztahu k evropské integraci. Tento přístup konkrétní komory či skupiny parlamentů je jistě legitimní, zároveň ale problematizuje pravděpodobnost, že kolektivní kontrola může efektivně fungovat. Odlišné je také vnitřní nastavení jednotlivých komor, což má zase zásadní dopad na jejich schopnost se k předloze vyjádřit či na kvalitu tohoto vyjádření. Variace mezi parlamenty (ať už přístupem ke kolektivní kontrole či vnitřním nastavením konkrétních komor) je přitom tak veliká, že sama o sobě znemožňuje efektivní využití kontrolního mechanismu.

Pět let fungování systému včasného varování poukázalo na to, na co odborná veřejnost a komentátoři poukazovali již v době, kdy Lisabonská smlouva a její ustanovení vstupovala v platnost. Za prvé, nastavení subsidiarity jako parametru, který mají národní parlamenty a jejich komory v legislativních návrzích kontrolovat, je příliš omezující a svazující. Za druhé, rigidní pojetí subsidiarity manévrovací prostor, v němž se parlamenty a komory mohou pohybovat, ještě zužuje. Samotné rigidní pojetí je přitom obtížně ohraničitelné, a ve své podstatě tak záleží pouze a jen na adresátovi odůvodněného stanoviska, kterým je EK, zda ten či onen argument bude považovat za vyhovující, či nikoliv. V této souvislosti by se jako žádoucí jevílo, kdyby se parlamenty a komory mohly v rámci kontroly legislativních návrhů vyjadřovat k širšímu spektru problémů. Jednak, jak analýza prokázala, tento přístup dávno zaujaly (a EK je tak nucena na jejich rigidnímu konceptu subsidiarity nevyhovující námitky stejně alespoň formálně reagovat), za druhé by toto rozvolnění nejspíše zvýšilo motivaci

parlamentů a komor se k legislativě skutečně vyjadřovat. Je pak také otázkou, zda by slučitelnost striktně definované subsidiarity s návrhem legislativy neměl posuzovat spíše Výbor regionů, jehož kompetence se v této problematice jeví jako nesporná.

Kromě volnějšího pojetí kontroly legislativních návrhů by se jako vhodnější jeví, kdyby byla úloha národních parlamentů a komor obohacena o možnost vstupovat do procesu také pozitivně. Smysl v této rovině dávají aktivity směrem k tzv. zelené kartě, jež by dávala národním parlamentům možnost poskytnout legislativní podnět. Cestou by v této rovině mohlo být posílení nástroje politického dialogu ve smyslu jeho začlenění do kolektivní role národních parlamentů a komor. V každém případě by ale pozitivní možnost zapojení se mohla zvýšit participaci neeuroskeptických parlamentů a komor, a role parlamentů by se tak mohla posunout od negativních hlídačů k poskytovatelům smysluplných a občansky potřebných námětů. Je přitom příznačné, že euroskepticismus, jak analýza doložila, je silným prediktorem ochoty parlamentů a komor zapojit se do kontroly, stejně jako ovlivňuje intenzitu použití nástrojů kolektivní kontroly. Neobstojí přitom potenciální námitka, že národní parlamenty a komory evropské legislativě nerozumí – v celé řadě případů ji analyzují sektorové výbory, jejichž věcná kompetence je nesporná.

Jako žádoucí by se také jeví, aby byl dopad kolektivní spolupráce národních parlamentů a komor posílen z hlediska vymahatelnosti a dopadu jeho výsledků. Ve stávající praxi je vztah parlamenty–EK značně asymetrický, kdy EK má mnohem silnější postavení, protože v případě udělené žluté karty sama – jako tvůrce legislativy – posuzuje jeho kompatibilitu se subsidiaritou. Z hlediska legitimacy aktérů je ale patrné, že silnějšími aktéry jsou přímo volené národní parlamenty. Je tedy otázkou, zda by verdikt parlamentů neměl být již od počátku posuzován jinou autoritou než tvůrcem legislativy, zda nejsou stanovené hranice pro udělení karet nepatřičně vysoké a zda by parlamenty a komory jako kolektivní aktér neměly mít právo návrhy legislativy vetovat. Opět platí tvrzení o expertní kompetenci parlamentů a komor – legislativu analyzují v mnoha případech příslušné sektorové výbory, jejichž odbornost je nezpochybnitelná.

Z hlediska samotných parlamentů a jejich komor by bezesporu efektivitu dosud dostupných nástrojů zvýšila větší míra koordinace a komunikace. Za žádoucí by v této rovině bylo možné považovat návrhy na standardizaci odůvodněných stanovisek či přidělení specializací mezi jednotlivé komory. Zlepšit fungování kolektivní kontroly by pomohlo také sdílení *best practises* ohledně samotného nastavení kontroly v jednotlivých komorách a fungování administrativy, která se kontrole v rámci komor věnuje. Oba tyto faktory se v analýze rovněž ukázaly jako důležité ve smyslu pravděpodobnosti využití kolektivní kontroly a intenzity jejího využití. Dvoukomorovým parlamentům by pak nejspíše pomohla formalizace komunikace mezi komorami – jak se totiž ukázalo z analýzy pěti členských zemí,

komunikace a koordinace je opřena toliko o neformální pravidla a vztahy mezi pracovníky administrativy komor.

Navzdory poslednímu odstavci je pomyslný míč spíše než na straně národních parlamentů na polovině a nohou EU. Zejména EK by si měla ujasnit, co od národních parlamentů, v liberální zastupitelské demokracii nejvíce reprezentativních zástupců lidu, vlastně očekává a proč byly do rozhodovací arény v EU vlastně vpuštěny. Zachování stávající praxe, kdy lze národní parlamenty a komory připodobnit ke psům, jež jsou na zahradě majitele venčeni s náhubkem a na velmi krátkém vodítku, vede spíše k deziluzi a frustraci všech zúčastněných.

Jakákoliv případná reforma kolektivní parlamentní kontroly (ve smyslu zjednodušení a posílení celého mechanismu) nicméně příliš neřeší odpověď na otázku, zda kolektivní kontrola legislativy EU může zvýšit demokratičnost evropské integrace. A případně jak. Již samotné zavedení tohoto mechanismu jako jednoho z potenciálních „léků“ demokratického deficitu EU je sporné – zkušenost evropské integrace a jejího moderního vývoje ukazuje, že zavádění nových institucí a nových pravomocí¹⁵² přímo voleným tělesům spokojenost občanů s EU nezaručuje a vede spíše ke znepráhlednění celého systému. Představa, že více institucí a více kontroly nutně vede k vyšší míře demokratičnosti, se příliš nepotvrzuje a skoro se zdá, že představa o instrumentálním řešení problému demokracie v EU je vyčerpána. Poznatky této studie spíše nasvědčují tomu, že místo vymýšlení a vytváření institucionálních inovací, jež mnohdy fungují pouze *pro forma*, by se EU a její členské státy měly například zamýšlet nad kvalitou zpětné vazby v politickém systému EU či schopností elit přijmout a adekvátně zpracovat kritickou evaluaci.

¹⁵² Příkladem může být konstantní posilování EP, který s každou revizí primárního práva získal nové kompetence. Na volební účasti voličů při volbách do EP se ale tento trend projevuje opačně – od roku 1979 do roku 2014 volební účast konstantně klesá.

Použité zdroje a literatura

Aspinwall, Mark A. – Schneider, Gerald (2000): Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration. *European Journal of Political Research* 38(1): 1-36.

Assembleia Da República (2011a): Resolution No. 147/2011. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border controls at internal borders in exceptional circumstances (COM(2011) 560).

Assembleia da República (2012a): Reasoned Opinion. COM(2012) 130. Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services.

Assemblée nationale (2011a): Reasoned Opinion. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border controls at internal borders in exceptional circumstances.

Auel, Katrin (2005): Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy', *The Journal of Legislative Studies* 11(3-4): 303-318.

Auel, Katrin (2006): The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Formal Adaptation. *German Politics* 15(3): 249-267.

Auel, Katrin – Benz, Arthur (2005) 'The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems', *The Journal of Legislative Studies*, 11(3-4), 372-393.

Auel, Katrin – Christiansen, Thomas (2015): After Lisbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics* 38(2): 261-281.

Barrett, G. (2008): Introduction, in G. Barrett (ed.), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus Press.

Beach, Derek – Pedersen, Rasmus Brun (2013): *Process Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press.

Bengtsson, Christina (2007): Interparliamentary cooperation within Europe. In: National Parliaments within the Enlarged European Union, Ed. O'Brennan, John – Rauino, Tapio. London/New York: Routledge, 46-65.

Bergman, T. (1997): National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competeting Explanations. *Journal of European Public Policy* 4(3): 373-387.

Bergman, T. (2000): The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability. *European Journal of Political Research* 37, 415-429.

Blockmans, Steven – Hoevenaars, Judith – Schout, Adriaan – Wiersma, Jan Marinus (2014): From Subsidiarity to Better EU Governance: A Pratical Reform Agenda for the EU. CEPS Essay No. 10.

Boomgaarden, Hajo G. – Freire, André (2009): Religion and Euroscepticism: Direct, Indirector No Effects? *West European Politics* 32(6), 1240-1265.

Boronska, Karolina (2013): The Emerging Player in the 'Multi-level Parliamentary Field'? Explaining the Role of Subnational Parliaments in EU Policy Control. Paper presented at the 7th ECPR General Conference in Bordeaux, September, 4-7 2013.

Braun, Dietmar - Guston, David H. (2003): Principal-agent theory and research policy: An introduction". *Science and Public Policy*, 30:5, 302-308.

Brown, Tony (2003): National Parliaments in the Convention on the Future of Europe. The Federal Trust for Education and Research. On-line Paper 31/03. Dostupné z http://www.fedtrust.co.uk/filepool/31_03.pdf.

Bundesrat AT (2010a): Statement by the Committee on COM (2010) 82 final Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right to interpretation and translation in criminal proceedings (27797/EU XXIV. GP).

Bundesrat AT (2012a): Reasoned Opinion of the European Affairs Committee of the Federal Council 12 June 2012 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitution in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality COM (2012) 167 final Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No. 223/2009 on European statistics.

Bundesrat AT (2013a): Reasoned Opinion of the European Affairs Committee of the Federal Council 13 March 2013 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitution in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality COM (2013)

28 final Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No. 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail.

Bundesrat AT (2013b): Reasoned Opinion of the European Affairs Committee of the Federal Council 2 July 2013 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitution in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality COM (2013) 260 final Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on animal health.

Bundesrat AT (2013c): Reasoned Opinion of of the European Affairs Committee of the Federal Council 2 July 2013 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitution in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality COM (2013) 267 final Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on protective measures against pests of plants.

Bundesrat AT (2013d): Reasoned Opinion of the European Affairs Committee of the Federal Council of 8 October 2013 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitution in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality COM (2013) 620 final Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species.

Bundesrat AT (2014a): Reasoned Opinion of the European Affairs Committee of the Federal Council of 14 May 2014 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitutional Law in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality COM (2014) 180 final Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on organic production and labelling of organic products, amending Regulation (EU) No. XXX/XXX of the European Parliament and of the Council [Official Controls Regulation] and repealing Council Regulation (EC) No. 834/2007.

Bundesrat AT (2014b): Reasoned Opinion of the European Affairs Committee of the Federal Council of the European Affairs Committee of the Federal Council of 27 May 2014 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitutional Law in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality COM (2014) 212 final Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on single-member private limited liability companies.

Bundesrat AT (2014c): Reasoned Opinion of the European Affairs Committee of the Federal Council of 18 September 2014 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitutional Law in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality

COM (2014) 397 final Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2008/98/EC on waste, 94/6/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EC on waste electrical and electronic equipment.

Bundesrat DE (2011a): Decision Of the Bundesrat. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on criminal sanctions for insider dealing and market manipulation COM(2011) 654 final; Council doc. 16000/11.

Bundesrat DE (2011b): Decision Of the Bundesrat - Chamber of European Affairs - Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Resolution (EC) 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on alternative dispute resolution) COM (2011) 793 final.

Bundesrat DE (2012a): Decision Of the Bundesrat. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties and the free movement of such data. COM(2012) 10 final.

Bundesrat (2012b): Decision Of the Bundesrat. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the Processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) COM(2012) 11 final.

Bundestag (2010a): Recommendation and report of the Finance Committee (7th Committee) on the Proposal for a directive...EU of the Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes (COM (2010) 368).

Camera dei Deputati (2011a): Reasoned opinion on the Proposal for a Regulation of the Council implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements (COM(2011)216 final).

Camera dei Deputati (2011b): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying

down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006 (COM(2011)615 final).

Camera dei Deputati (2012a): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation).

Camera dei Deputati (2013a): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006 (COM(2011)615 final).

Camera Deputatilor (2011a): Reasoned Opinion Establishing noncompliance with the principle of subsidiarity of the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on supplementary supervision of credit institutions and investment firms belonging in a financial conglomerate – COM (2011)453.

Camera Deputatilor (2012a): Reasoned Opinion concerning the Proposal for a Directive on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products.

Camera Deputatilor (2013a): Reasoned Opinion Establishing the non-compliance with the principle of subsidiarity of the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks COM(2013)147.

Camera Deputatilor (2013b): Reasoned opinion finding the lack of conformity of the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with the principle of subsidiarity – COM(2013)534.

Capoccia, Giovanni - Kelemen, Daniel R. (2007): The Study of Critical Junctures Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics* 59, 341–69.

Carey, Sean (2002). Undivided loyalties: Is national identity an obstacle to European integration? *European Union Politics* 3(4), 387–413.

Collier, David (2010): Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics* 44: 4, 823-830.

Committee of Regions (2013): The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities. Brussels: Committee of Regions.

Cooper, Ian (2006): The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 44:2, 281–304.

Cooper, Ian (2012): A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? *National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, *West European Politics*, 35:3, 441-465.

Cooper, Ian (2013): A Yellow Card for the Striker: How National Parliaments Defeated EU Strikes Regulation. Paper presented at European Union Studies Association Meeting, Baltimore.

Cortes Generales (2011a): Opinion 1/2011 of the Joint Committee on the European Union concerning the Application of the Principle of Subsidiarity to the Proposal for Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity (COM (2011)169).

Cortes Generales (2012a): Reasoned opinion 5/2012 of the Joint Committee for EU affairs, dated June 12, 2012, on the non compliance with the principle of subsidiarity by the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending regulation (EC) No 223/2009, on European statistics.

Cortes Generales (2012b): Reasoned Opinion on Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on the accessibility of public sector bodies' websites.

Cortes Generales (2013a): Reasoned opinion 4/2013 of the Joint Committee for EU affairs, dated June 18, 2013, on the non compliance with the principle of subsidiarity by the proposal for a Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA.

COSAC (1989a): Conclusions of the Inter-parliamentary Conference of European Affairs Committees, Paris 16th-17th November 1989. COSAC Secretariat.

COSAC (1989b): Inter-parliamentary Conference of European Affairs Committees. Paris (Assemblée Nationale), 16th and 17th November 1989. List of Participants. COSAC Secretariat.

COSAC (1990): Conclusions of the Inter-parliamentary Conference of European Affairs Committees, Cork, 10/11 May, 1990. COSAC Secretariat.

COSAC (2003): Rules of Procedures of the Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union. COSAC Secretariat.

COSAC (2004): Conclusion of 32. COSAC. COSAC Secretariat.

COSAC (2005): Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the "Subsidiarity early warning mechanism". COSAC Secretariat.

COSAC (2006): Report on the results of COSAC's subsidiarity and proportionality check on the Commission proposal for a Regulation on the applicable law and jurisdiction in divorce matters. COSAC Secretariat.

COSAC (2007): Report on the results of the subsidiarity and proportionality check coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Directive concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services. COSAC Secretariat.

COSAC (2008a): Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism. COSAC Secretariat.

COSAC (2008b): Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Council Directive on Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Religion or Belief, Disability, Age or Sexual Orientation. COSAC Secretariat.

COSAC (2009a): Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Standards of Quality and Safety of Human Organs Intended for Transplantation. COSAC Secretariat.

COSAC (2009b): Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Council Framework Decision on the Right to Interpretation and to Translation in Criminal Proceedings. COSAC Secretariat.

COSAC (2010a): Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession. COSAC Secretariat.

COSAC (2010b): Fourteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. COSAC Secretariat.

COSAC (2011): Sixteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. COSAC Secretariat.

COSAC (2014): COSAC: Historical Development. COSAC Secretariat.

COSAC (2015): Twenty-third Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practises Relevant to Parliamentary Scrutiny.

Craig, Paul (2010): *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Craig, Paul (2012): Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. *Journal of Common Market Studies* 50 (S1): 72-87.

Crum, Ben – Fossum, John, Erik (Ed.) (2013): *Practises of Inter-parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester: ECPR Press.

Cygan, Adam (2012): National parliaments within the EU polity—no longer losers but hardly victorious. *ERA Forum* (2012) 12: 517–533.

Cygan, Adam (2013): *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU. The Role of National Parliaments*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

De Wilde, Paul (2012): *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*. OPAL Online Paper Series, No. 6.

DiMaggio, Paul J. - Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48: 2, 147-160.

Dočkal, Vít – Kaniok, Petr – Závěšický, Jan (2007): *Evropský parlament*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Druláková, Radka (2010): *Subsidiarita v Evropské unii: právní princip nebo užitečný symbol?* Praha: Oeconomica.

Državni zbor (2013a): *Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*.

Ebbinghaus, Bernhard (2005): Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. MPIfG Discussion Paper 05/2.

Eduskunta (2012a): Reasoned opinion on the application of the subsidiarity principle to the proposed Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services - COM(2012) 130.

Eerste Kamer (2010a): Subsidiarity test of the proposal for directive concerning the conditions for access to and residence in the EU of subject of third countries, with a view to seasonal employment – COM(2010)379.

Eerste Kamer (2010b): Subsidiarity test of the proposal to amend the regulations concerning the distribution of food product to deprived persons in the Union – COM (2010)486.

Eerste Kamer (2010c): Subsidiarity test of proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters – COM (2010)748.

Eerste Kamer (2011a): Reasoned opinion (subsidiarity) on the Decree for the purpose of providing common rules regarding the temporary reintroduction of border controls at internal borders in exceptional circumstances – COM(2011) 560.

Eerste Kamer (2011b): Reasoned opinion (subsidiarity) on the Regulation on the European Globalisation Adjustment Fund 2014 - 2020 COM (2011) 608.

Eerste Kamer (2011c): Subsidiarity objections COM(2011)793 en COM(2011)794.

Eerste Kamer (2011d): Subsidiarity objections COM(2011)793 en COM(2011)794.

Eerste Kamer (2012a): Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a directive on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures (COM (2012) 614).

Eerste Kamer (2013a): Reasoned opinion (subsidiarity) on the EU proposals COM(2013)28 and COM(2013)29.

Eerste Kamer (2013b): Reasoned opinion (subsidiarity) on the EU proposal COM(2013)133.

Eerste Kamer (2013c): Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (DOC(2013)534).

Eichenberg, Richard – Dalton, Russel (2007). Post-Maastricht blues: The transformation of citizen support for European integration, 1973–2004. *Acta Politica* 42(2–3): 128–152.

E-mail Luke Hussey ze dne 7. 5. 2015, IPEX korespondent, House of Lords (UK).

E-mail Sarah Davies ze dne 10. 5. 2015, IPEX korespondent, House of Commons (UK).

E-mail Andreas Veit ze dne 15. 5. 2015, Výbor pro zahraniční věci, EU a obranu, Bundesrat (DE).

E-mail Marion Muscat ze dne 12. 5. 2015, Administrativa Komise pro evropské záležitosti, Assemblée Nationale (FR).

E-mail David Mahe ze dne 18. 5. 2015, Administrativa Výboru pro evropské záležitosti, Sénat (FR).

E-mail Jakob Nyström ze dne 8. 5. 2015, Sekretariát Výboru pro EU, Riksdagen (SE).

Engle, Eric (2012): The History of the General Principle of Proportionality: An Overview. *The Dartmouth Law Journal* 10(1): 1-11.

European Parliament (2013): National Parliaments' internal procedures for subsidiarity checks, (<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/subsidiarity%20procedures/Table%20internal%20procedures%20for%20subsidiarity%20check%2008.04.13.pdf>)

European Union (2015): EU-28 and candidate countries. Countries, languages and currencies: names, codes and listing order, (<http://publications.europa.eu/code/pdf/370000en.htm>)

Evropská komise (2009): Annual Report 2008 on Relations Between the European Commission and National Parliaments (COM 2009 (343)).

Evropská komise (2010): Annual Report 2009 on Relations Between the European Commission and National Parliaments (COM 2010 (291)).

Evropská komise (2011): Annual Report 2010 on Relations Between the European Commission and National Parliaments (COM 2011 (345)).

Evropská komise (2012a): Annual Report 2011 on Relations Between the European Commission and National Parliaments (COM 2012 (375)).

Evropská komise (2012b): Commission decision to withdraw the Proposal for a COUNCIL REGULATION on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services - COM(2012) 130.

Evropská komise (2013a): Annual Report 2012 on Relations Between the European Commission and National Parliaments (COM 2013 (565)).

Evropská komise (2013b): Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (SWD 2013 (274)).

Evropská komise (2013b): Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s protokolem č. 2 (COM (2013)851).

Evropská komise (2014): Annual Report 2012 on Relations Between the European Commission and National Parliaments (COM 2014 (507)).

Evropská unie (1992): Smlouva o EU ve znění Maastrichtské smlouvy. Úřední věstník Evropské unie 92/C 191/01.

Evropská unie (2005): Smlouva o ústavě pro Evropu. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.

Evropská unie (2011): Jednací řád Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie C 229/1.

Fabbrini, Federico – Granat, Katarzyna (2013): 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. *Common Market Law Review* 50(): 115-144.

Folketing (2010a): Reasoned opinion on the European Commission's proposal for a directive on Deposit Guarantee Schemes COM (2010) 368.

Folketing (2010b): Reasoned opinion as regards Commission proposal for a regulation amending Regulations (EC) No 1290/2005 and (EC) No 1234/2007 as regards food distribution to the most deprived persons in the Union – COM(2010) 486.

Folketing (2010c): Reasoned opinion as regards Commission proposal for a regulation establishing a common organization of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO).

Folketing (2012a): Reasoned opinion as regards the Commission's proposal for a directive on improving the gender balance in company boards - COM (2012) 614.

Folketing (2012b): Reasoned opinion as regards the Commission's proposal for a Regulation on the Fund for European Aid to the Most Deprived - COM (2012) 617.

Folketing (2014a): Reasoned opinion on the proposal on customs infringements – COM(2013) 884.

Fraga, A. (2005): After the Convention: The Future Role of National Parliaments in the European Union (and the Day After . . . Nothing Will Happen). *Journal of Legislative Studies*, 11:3, 490–507.

Gattermann, Katjana – Heffler, Claudia (2013): Political Motivation and Institutional Capacity: Assessing National Parliaments' Incentives to Participate in the Early Warning System. OPAL On-line Paper Series 15/2013.

Gattermann, Katjana – Heffler, Claudia (2015): Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System. *West European Politics* 38(2): 305-334.

Goetz Klaus H. –Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2008): The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. *Living Review of European Governance* 3(2), <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>

Goldoni, Marco (2014): The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation. *European Constitutional Law Review* 10(1): 90-108.

Grinc, Jan (2015): Who's Afraid of National Parliaments' "Green Card"? *VerfBlog*, 2015/2/17, <http://www.verfassungsblog.de/whos-afraid-national-parliaments-green-card/>

Hageland, Hans (2015): The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor. In: *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Ed. Heffler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Olivier – Smith, Julie. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, 425-441.

Hakhverdian, Armen – van Elsas, Erika – Wouter van der Brug, Wouter – Kuhn, Theresa (2013): Euroscepticism and education: A longitudinal study of 12 EU member states, 1973–2010. *European Union Politics* 14(4), 522-541.

Hall, Peter A. – Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper* 9/96.

Hamerly, Ivy Orr (2007): The Timing of EU Membership and its Effects on National Legislative Oversight of European Affairs. Paper prepared for Biannual Conference of European Union Studies Association, Montreal, May 2007.

Hefftlar, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Olivier – Smith, Julie (Ed.) (2015): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.

Herránz-Surrallés, Anna (2012): *Justifying Enlargement in a Multi-level Polity: A Discursive Institutional Analysis of the Elites–Public Gap over European Union Enlargement*. *Journal of Common Market Studies* 50(3): 385-402.

Hix, Simon – Noury, Abdoul – Roland, Gérard (2007): *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hix, Simon – Høyland, Björn (2011): *The Political System of the European Union*. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.

Hooghe, Lisbet – Marks, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.

House of Commons (2010a): *Reasoned Opinion of the House of Commons. Draft Directive amending Directive 97/9/EC on investor compensation scheme*.

House of Commons (2011a): *Reasoned Opinion of the House of Commons. Draft regulation on prudential requirements for credit institutions and investment firms*.

House of Commons (2011b): *Reasoned Opinion of the House of Commons Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality concerning a Draft Directive on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and a Draft Directive on public procurement*.

House of Commons (2012a): *Reasoned Opinion of the House of Commons. Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality concerning a Draft Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services*.

House of Commons (2012b): *Reasoned Opinion of the House of Commons. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures*.

House of Commons (2012c): Reasoned Opinion of the House of Commons. Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality concerning Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the Fund for European Aid to the Most Deprived 15865/12.

House of Commons (2013a): Reasoned Opinion of the House of Commons Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality concerning a Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying high speed electronic communications networks.

House of Commons (2013b): Reasoned Opinion of the House of Commons Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.

House of Commons (2013c): Reasoned Opinion of the House of Commons Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality concerning a Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances and a draft Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, as regards the definition of drug.

House of Commons (2013d): Reasoned Opinion of the House of Commons Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality concerning a Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances and a draft Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, as regards the definition of drug.

House of Commons (2013e): Reasoned Opinion of the House of Commons Submitted to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission, pursuant to Article 6 of Protocol (No. 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality concerning a

Draft Directive on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at trial in criminal proceedings.

House of Lords (2010a): Subsidiarity assessment: admission of third-country nationals as seasonal workers.

House of Lords (2010b): Subsidiarity assessment: distribution of food products to deprived persons.

House of Lords (2012a): Subsidiarity assessment: Fund for European Aid to the Most Deprived.

House of Lords (2013a): Subsidiarity Assessment: The European Public Prosecutor's Office.

House of Lords (2013b): Subsidiarity Assessment: New Psychoactive Substances.

House of Lords (2013c): Subsidiarity Assessment: New Psychoactive Substances.

Houses of Oireachtas (2011a): Reasoned Opinion on the Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (COM(2011)121).

Houses of Oireachtas (2013a): Joint Committee on Agriculture, Food and the Marine COM (2013) 133 - Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management.

Houses of Oireachtas (2013b): Joint Committee on Justice, Defence and Equality COM(2013)534 Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office.

Houses of Oireachtas (2013c): Joint Committee on on Transport and Communications COM (2013) 627 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012.

Högenauer, Anna-Lena – Neuhold, Christine (2013): National Parliaments after Lisbon: Administration on the Rise. OPAL On-line Paper Series 12/2013.

Högenauer, Anna-Lena – Neuhold, Christine (2015): National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise? West European Politics 38(2): 335-354.

Höing, Oliver (2015): With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper. In: The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union.

Ed. Heffttler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Olivier – Smith, Julie. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, 191-208.

Hrabálek, Martin –Strelkov, Alexander (2012): OPAL Country Reports: The Czech Parliament and EU Affairs (http://www.opal-europe.org/tmp/Country%20reports/Country%20report_Czech%20republic.pdf)

Hrvatski sabor (2014a): Reasoned opinion of the European Affairs Committee of the Croatian Parliament on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment COM (2014) 397.

Huff, Ariella – Smith, Julie (2012): OPAL Country Reports: The British Parliament and EU Affairs (http://www.opal-europe.org/tmp/Country%20reports/Country%20report_UK.pdf)

Huff, Ariella – Smith, Julie (2015): Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism? In: The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union. Ed. Heffttler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Olivier – Smith, Julie. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, 312-331.

Hsieh, Hsiu-Fang – Shannon, Sarah E. (2005): Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research* 15(9): 1277-1288.

Chambre des Députés (2011a): Reasoned opinion on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006.

Chambre des Députés (2011b): Reasoned opinion on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy.

Chambre des Députés (2011c): Reasoned opinion on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

Chambre Des Députés (2012a): COM (2012) 130 final. Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services.

Chambre Des Députés (2012b): Reasoned opinion on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy.

Chambre Des Députés (2012c): Reasoned opinion on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

Chambre des Représentants (2012a): Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données), COM(2012)0011.

Chambre Des Représentants (2012b): Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (COM (2012) 130).

Christiansen, Thomas – Högenauer, A. L. – Neuhold, Christine (2014): National Parliaments in the Post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?' *Comparative European Politics*, 12(2), 121-140.

Jančič, Davor (2012): The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review* 8(1), 78-91.

Jans, Theo – Piedrafita, Sonia (2009): The Role of National Parliaments in European Decision-Making. *EIPASCOPE* 2009/1.

Judge, David – Earnshaw, David (2008): *The European Parliament*. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan.

Kamra tad-Deputati (2011a): Reasoned Opinion of the Maltese Parliament. Proposal for a Council Directive on a common system of Financial Transaction Tax and amending Directive 2008/7/EC (COM(2011) 594).

Kamra tad-Deputati (2012a): Reasoned Opinion. Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services COM (2012) 130 final.

Kamra tad-Deputati (2013a): Reasoned Opinion of the Parliament of Malta. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports COM(2013) 296.

Kamra tad-Deputati (2013b): Reasoned Opinion of the Parliament of Malta. Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office.

Kancelář Senátu Parlamentu ČR (2011): Evropská agenda v Senátu. Rok 2010. Praha: Kancelář Senátu PČR.

Kancelář Senátu Parlamentu ČR (2012): Evropská agenda v Senátu. Rok 2011. Praha: Kancelář Senátu PČR.

Kancelář Senátu Parlamentu ČR (2013): Evropská agenda v Senátu. Rok 2012. Praha: Kancelář Senátu PČR.

Kancelář Senátu Parlamentu ČR (2014): Evropská agenda v Senátu. Rok 2013. Praha: Kancelář Senátu PČR.

Kancelář Senátu Parlamentu ČR (2015): Evropská agenda v Senátu. Rok 2014. Praha: Kancelář Senátu PČR.

Karlas, Jan (2011a): Parliamentary control of EU affairs in Central and Eastern Europe: explaining the variation, *Journal of European Public Policy*, 18:2, 258-273.

Karlas, Jan (2011b): Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza. Praha: Karolinum.

Kassim, Hussein (2000): The National Coordination of EU Policy: Confronting the Challenge. In: *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*. Ed. Kassim, Hussein – Peters, G. B. – Wright, V. Oxford: Oxford University Press, 258.

Kassim, Hussain – Menon, Anand (2003): The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 10:2, 121–139.

Kiiver, Philipp (2008): The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15, 77–83.

Kiiver, Philipp (2011): The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations. *ERA Forum* (2012) 12: 535–547.

Kiiver, Philipp (2012a): The Institutional and Procedural Logic of the Early Warning System', *SSRN Electronic Journal*.

Kiiver, Philipp (2012b): *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*. Abingdon: Routledge.

Kietz, D. (2006): What Accounts for National Divergence: The Baltic Parliaments and EU Affairs. Paper presented at the EU-Conset Ph. D. Summer School, Budapest, May 2006.

Knutelská, Viera (2011): National Parliaments as New Actors in the Decision-making Process at the European Level. *Journal of Contemporary European Research* 7(3): 327-344.

Knutelská, Viera (2013): The Cooperation among National Parliaments: An Effective Contribution to EU Legitimation? In: *Practises of Inter-parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Crum, Ben – Fossum, John, Erik (Ed.). Colchester: ECPR Press, 33-51.

Konference předsedů parlamentů EU (nedatováno): *The History of the EU Speakers Conference*. Dostupné z

Konference předsedů parlamentů EU (2004): *The Hague Guidelines*. Dostupné z <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5319ee5f60131ae2a3b3e0443.do>

Konvent (2002): Final report of Working Group IV on the role of national parliaments. Dostupné z <http://www.european-convention.europa.eu/docs/wd4/3607.pdf>

Kratochvíl, Petr (2008): *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál.

Kuhn, Theresa (2011): Individual transnationalism, globalisation and euroscepticism: An empirical test of Deutsch's transactionalist theory. *European Journal of Political Research* 50(6), 811-837.

Laursen, Finn (2005): The Post-Nice Agenda: Towards a New Constitutional Treaty? In: *Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. Ed. Laursen, Finn. Leiden: Martinus Nijhoff, 543-560.

Lowndes, Vivien (2010): The Institutional Approach' in "Theories and Methods in Political Science". D. Marsh, G. Stoker. (eds.) Basingstoke: Palgrave. P.65

Mahoney, James (2010): After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics* 62: 1, 120–47.

Mastenbroek, Ellen – Zwaan, Pieter – Groen, Afke, van Meurs Wim – Reiding, Hilde – Dörrenbächer, Nora – Neuhold, Christine (2014): *Engaging with Europe. Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty*. Study for Tweede Kamer. University of Nijmegen: Nijmegen.

Maurer, Andreas (2008): *National Parliaments in the Architecture of Europe after the Constitutional Treaty*, in G. Barrett (ed.), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus Press.

Maurer, Andreas - Wessels, Wolfgang (Eds.) (2001): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Nomos*: Baden-Baden.

Melsæther, Jan K. – Sverdrup, Ulf (2004): *The Parliamentary Challenge in the EU and the EEA: An Increasing Gap*". ARENA Working Papers No. 17.

Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Nationalrat (2013a): *Reasoned Opinion of the Standing Sub-Committee on European Union Affairs 17 April 2012 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitution in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*.

Nationalrat (2014a): *Reasoned Opinion of the Standing Sub-Committee on European Union Affairs of the Main Committee of the National Council of 28 May 2014 pursuant to Article 23g (1) of the Austrian Constitutional Law in conjunction with Article 6 of Protocol No.2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality COM (2014) 212 final Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on single-member private limited liability companies*.

Národná rada (2011a): 106 *Resolution of the Committee of the National Council of the Slovak Republik on European Affairs. Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*.

Národná rada (2011b): 166 *Uznesenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pro európske záležitosti z 10. novembra 2011*.

Národná rada (2011c): 166 *Uznesenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pro európske záležitosti z 2. februára 2012*.

Narodno Sabranie (2011a): Reasoned Opinion of the Bulgarian National Assambly on the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and elektricity COM (2011)169.

Narodno Sabranie (2012a): Reasoned Opinion of the Bulgarian National Assambly on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products 2012/0366 (COD)

National Assembly for Wales (2014): Standing Orders of the National Assembly for Wales.

Neunreither, Karlheinz (2005): The European Parliament and National Parliaments: Conflict or cooperation? *The Journal of Legislative Studies* 11 (3-4): 466-489.

Norton, Philipp (1996): *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass.

O'Brennan, John – Raunio, Tapio (Ed.) (2007): *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon/New York: Routledge.

Országgyűlés (2013a): Summary of the reasoned opinion adopted by the Hungarian National Assembly.

Passos, Ricardo (2008): Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union. *ERA Forum* (9): 25-40.

Peters, Guy – Pierre, Jon – King, Desmond S. (2005): The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *Journal of Politics* 67(4): 1275-1300.,

Pollak, Johannes – Slominski, Peter (2003): Influencing EU Politics? The Case of Austrian Parliament. *Journal of Common Market Studies* 41(4): 707-729.

Poslanecká sněmovna (2010a): Resolution of the Committee for European Affairs from its 4th session held on 7 October 2010 on the Proposal for a Directive of the The European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment /Council No. 12208/10, COM(2010) 379 final.

Poslanecká sněmovna (2012a): 274. Usnesení výboru pro evropské záležitosti z 39. schůze konané dne 6. prosince 2012 k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních /kód dokumentu 16433/12, KOM(2012) 614 v konečném znění/.

Raunio, Tapio (2005): Holding Government Accountable in the European Affairs: Explaining Cross-national Variation. *Journal of Legislative Studies* 11(3-4), 319-342.

Raunio, Tapio (2007): National Legislatures in the EU Constitutional Treaty, in: O'Brennan, John - Raunio, Tapio (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union*. Abingdon: Routledge.

Raunio, Tapio (2010): Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments. *Europe Working Paper 36/2010*, Real Instituto Elcano.

Riigikogu (2013a): Reasoned Opinion of Riigikogu on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC (COM (2013)207).

Riksdag (2010b): 2010/11:MJU21 Reasoned opinion to the Commission's proposal for amending Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council on investor compensation scheme (COM 2010(371)).

Riksdag (2010c): 2010/11:MJU7 Distribution of food products to the most deprived persons in the Union. Reasoned opinion from the Swedish Parliament.

Riksdag (2010d): Reasoned opinion from the Swedish Parliament to Commission's proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation), COM (2010) 799 Final.

Riksdag (2011a): 2010/11:SkU37 Subsidiarity check of proposed directive on a common consolidated corporate tax base (CCCTB).

Riksdag (2011b): Subsidiaritetsprövning av EU-kommissionens förslag till direktiv om energieffektivitet.

Riksdag (2011c): 2011/12:SkU12. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner.

Riksdag (2011d): 2011/12:AU3. Subsidiaritetsprövning av förslaget till förordning om Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (2014–2020)

Riksdag (2011e): 2011/12:AU4. Subsidiaritetsprövning av förslaget till förordning om Europeiska unionens program för social förändring och social innovation.

Riksdag (2011f): 2011/12:MUJ8. Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen.

Riksdag (2011g): 2011/12:FiU33. Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet.

Riksdag (2011h): 2011/12:JuU29. Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur).

Riksdag (2011i): 2011/12:FiU45. Subsidiaritetsprövning av förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling av vatten m.m.

Riksdag (2012a): 2011/12:JuU31. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området.

Riksdag (2012b): 2011/12:KU25. EU-förslag om allmän uppgiftsskyddsförordning.

Riksdag (2012c): 2011/12:SoU18. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av förordning vad gäller information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel.

Riksdag (2012d): Committee on the Labour Market, Statement 2011/12: AU14 Subsidiarity Check of the Proposed Monti II Regulation.

Riksdag (2012e): 2011/12:FiU12. Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om krishanteringsramverk (KOM(2012) 280).

Riksdag (2012f): 2012/13:JuU8. Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser.

Riksdag (2012g): 2012/13:FiU18. Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om Europeiska centralbankens tillsyn över kreditinstitut (KOM(2012) 511 slutlig).

Riksdag (2012h): 2012/13:CU14. Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag.

Riksdag (2012i): 2012/13:SoU8. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

Riksdag (2013a): 2012/13:TU13. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag i fjärde järnvägs paketet.

Riksdag (2013b): 2012/13:TU13. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag i fjärde järnvägspaketet.

Riksdag (2013c): 2012/13:SkU33. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ett fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella transaktioner (FTT).

Riksdag (2013d): 2012/13:MJU20. En ram för havsplanering och integrerad kustförvaltning.

Riksdag (2013e): 2012/13:TU20. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnaderna vid utbyggnad av höghastighetsnät.

Riksdag (2013f): 2013/14:FiU13. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism och rekonstruktionsfond (KOM(2013) 520).

Riksdag (2013g): 2013/14:JuU13. Subsidiaritetsprövning av förslag om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

Riksdag (2013h): 2013/14:TU5. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation.

Riksdag (2014a): Skatteutskottet utlåtande 2013/14:SkU35. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om en unionsrättslig ram för tullsrättsliga överträdelser och sanktioner.

Rittberger, Berthold (2005): *Building Europe's Parliament: Democratic representation beyond the nation state*. Oxford: Oxford University Press.

Rizzuto, Francesco (2004): *European Integration and the French Parliament: From Ineffectual Watchdog to Constitutional Rehabilitation and an Enhanced Political Role*. *Journal of Legislative Studies* 10(1): 123-149.

Roberts, Andrew (2004): *What Type of Democracy Is Emerging in Eastern Europe?* Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL, Sep 02, 2004
http://citation.allacademic.com/meta/p61118_index.html

Rommetsch, Dietrich – Wessels, Wolfgang (Eds.) (1996): *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.

Rozenberg, Oliver – Thomas, Anja – Tacea, Angela (2012): OPAL Country Reports: The French Parliament and EU Affairs (http://www.opal-europe.org/tmp/Country%20reports/Country%20report_France.pdf)

Rozhovor s Ondřejem Benešíkem, předsedou Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 21. 5. 2014.

Rozhovor s Filipem Ficnerem, vedoucím Oddělení pro záležitosti Evropské unie Parlamentního institutu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 13. 3. 2015.

Rozhovor s Janem Grincem, odborným poradcem Výboru pro Evropskou unii Senátu Parlamentu České republiky ze dne 13. 3. 2015.

Rozhovor s Jiřím Kautským, vedoucím Oddělení pro Evropskou unii Zahraničního odboru Senátu Parlamentu České republiky ze dne 13. 3. 2015.

Rozhovor s Klárou Urbanovou, zástupkyní Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky při Evropském parlamentu ze dne 10. 4. 2015.

Saalfeldt, Thomas (2005): Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation. *Journal of Legislative Studies* 11(3-4), 343-371.

Saeima (2012b): Reasoned opinion of the European Affairs Committee of the Saeima on the application of the principle of subsidiarity in the proposal for Regulation COM(2012)130 final of 21 March 2012 on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services.

Saeima (2013a): Reasoned opinion of the European Affairs Committee of the Saeima on the compliance with the principles of subsidiarity and proportionality in the 23 May 2013 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports COM (2013) 296.

Sartori, Giovanni (2011): Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: SLON.

Seimas (2010a): Statement on the possible contradiction of the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No. 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) with the principle of subsidiarity and proportionality.

Seimas (2010b): Statement on the possible contradiction of Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No. 73/2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing support schemes for farmers with the principle of subsidiarity and proportionality.

Seimas (2012a): Resolution regarding a reasoned opinion on the compliance of the European Commission proposal for a Council regulation on the statute for a European foundation with the principle of subsidiarity and proportionality.

Seimas (2013a): Resolution Regarding a Possible Breach of the Principle of Subsidiarity by the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Railways and Repealing Regulation (EC) No 881/2004 COM (2013) 27.

Seimas (2013b): Resolution Regarding a Possible Breach of the Principle of Subsidiarity by the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 1370/2007 Concerning the Opening of the Market for Domestic Passenger Transport Services by Rail COM(2013) 28.

Seimas (2013c): Resolution Regarding a Possible Breach of the Principle of Subsidiarity by the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 Establishing a Single European Railway Area, as Regards the Opening of the Market for Domestic Passenger Transport Services by Rail and the Governance of the Railway Infrastructure COM(2013) 29.

Seimas (2013d): Resolution Regarding a Possible Breach of the Principle of Subsidiarity by the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Interoperability of the Rail System within the European Union (Recast) COM (2013) 30.

Seimas (2013e): Resolution Regarding a Possible Breach of the Principle of Subsidiarity by the Proposal of the European Commission for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management COM(2013) 133.

Seimas (2014a): Resolution Regarding a Possible Breach of the Principle of Subsidiarity by the Proposal of the European Commission for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions COM(2013) 884.

Sejm (2010a): Opinion No. 71 of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland on the “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No. 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (COM(2010) 537 final)”.

Sejm (2010b): Opinion No. 72 of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland on the “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No. 73/2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing support schemes for farmers (COM(2010) 539 final)”.

Sejm (2010c): Opinion No. 76 of the European Union Affairs Committee on the “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards contractual relations in the milk and milk products sector (COM(2010) 728 final)”.

Sejm (2010d): Opinion No. 78 of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland on the “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards marketing standards (COM(2010) 738 final)”.

Sejm (2010e): Opinion No. 81 of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland on the “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (“Single CMO Regulation”) (COM(2010) 799 final).

Sejm (2011a): Opinion No. 85 of the European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland on the “Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) (COM(2011) 121 final)”.

Sejm (2012a): Resolution of the Sejm of the Republic of Poland of 11 May 2012 on declaring the proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take a collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services to be incompatible with the principle of subsidiarity.

Sejm (2012b): Resolution of the Sejm of the Republic of Poland of 10 October 2012 on declaring the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on clinical trials on medicinal products for human use, and repealing Directive 2001/20/EC (COM(2012) 369 final) to be incompatible with the principle of subsidiarity.

Sejm (2012c): Resolution of the Sejm of 4 January 2013 the Republic of Poland of on Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures to be incompatible with the principle of subsidiarity.

Senat PL (2010a): Opinion of the Senate of the Republic of Poland of 21 October 2010 on non-compliance with the subsidiarity principle concerning the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment COM (2010) 379.

Senat PL (2010b): Opinion of the Senate of the Republic of Poland of 25 November 2010 concerning the incompatibility with the principle of subsidiarity of the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) COM(2010) 537.

Senat PL (2010c): Opinion of the Senate of the Republic of Poland of 4 February 2011 on nonconformity with the principle of subsidiarity of proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards marketing standards, COM(2010) 738.

Senat PL (2010d): Opinion of the Senate of the Republic of Poland of 4 February 2011 on nonconformity with the subsidiarity principle of proposal for a Regulation (EU) No .../ of the European Parliament and of the Council of ... amending Council Regulation (EC) No 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 165/94 and Council Regulation (EC) No 78/2008, COM(2010) 745.

Senat PL (2010e): Opinion of the Senate of the Republic of Poland of 3 March 2011 concerning the incompatibility with the subsidiarity principle of the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation) COM (2010) 799.

Senat PL (2012a): Opinion of the Senate of the Republic of Poland of 29 March 2012 on the incompatibility with the principle of subsidiarity of the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/83/EC as regards information to the general public on medicinal products subject to medical prescription COM/2012/048.

Senat PL (2012b): Opinion of the Senate of the Republic of Poland of 29 March 2012 on the incompatibility with the principle of subsidiarity of the proposal for a Regulation of the European

Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 726/2004 as regards information to the general public on medicinal products for human use subject to medical prescription COM/2012/049.

Senat RO (2013a): Reasoned opinion of Romanian Senate on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on railway safety (Recast) COM (2013) 31 final.

Senat RO (2013b): Reasoned opinion of Romanian Senate on the Proposal for a Regulation on promoting the free movement of citizens and businesses by simplifying the acceptance of certain public documents in the European Union and amending Regulation (EU) No 1024/2012.

Senát (2010a): Usnesení Senátu k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání.

Senát (2012): Zákon ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu (<http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>).

Senát (2013a): 345. Usnesení Senátu ze 14. schůze konané dne 9. října 2013 k návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce /senátní tisk č. N 82/09/.

Senát (2013b): Usnesení Senátu k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) /senátní tisk č. N 83/09/.

Senát (2014a): Usnesení Senátu k novému rámci EU pro odpadové hospodářství /senátní tisky č. N 143/09 a K 144/09/.

Senatto della Republica (2010a): Resolution of the 9th Standing Committee on Proposal for a Council Decision Laying Down Rules for Imports into the European Union from Greenland of Fishery Products, Live Bivalve Molluscs, Echinoderms, Tunicates, Marine Gastropods and By-products thereof (COM(2010)176 Final).

Senato della Repubblica (2011a): Comments and proposals of the 14th Standing Committee (European Union Politics). Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, application of law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes (COM(2011)126 final).

Senato della Repubblica (2011b): Comments and proposals of the 14th Standing Committee (European Union Politics). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on food intended for infants and young children and on food for special medical purposes (COM (2011)353 final).

Senatto della Republica (2012a): Resolution approved by the Committee on document COM (2012) 576 final. Subject to a reasoned opinion on subsidiarity.

Senatto della Republica (2013a): Resolution adopted by the Committee on Community Document no. COM (2013) 296 final, submitted for a reasoned opinion on subsidiarity (doc. XVIII, No. 15).

Senatto della Republica (2014a): Resolution of 9th Standing Committee (Agriculture and food production) Adopted at the March 26, 2014 session on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 89/608/EEC, 90/425/EEC and 91/496/EEC as regards references to zootechnical legislation (COM(2014) 4 final) and Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the zootechnical and genealogical conditions for trade in and imports into the Union of breeding animals and their germinal products (COM (2014) 5 final).

Senatto della Republica (2014b): Resolution of 9th Standing Committee (Agriculture and food production) Adopted at the March 26, 2014 session on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 89/608/EEC, 90/425/EEC and 91/496/EEC as regards references to zootechnical legislation (COM(2014) 4 final) and Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the zootechnical and genealogical conditions for trade in and imports into the Union of breeding animals and their germinal products (COM (2014) 5 final).

Sénat (2010a): European action for the European Heritage Label. Committee's reasoned opinion.

Sénat (2011a): Reasoned Opinion of the French Senate on the proposal for a regulation on prudential requirements for credit institutions and investment firms (COM (2011) 452 final).

Sénat (2012a): Résolution Européenné. Portant avis motive sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives.

Sénat (2013a): Reasoned opinion n°26 issued by the French Senate.

Sénat (2013b): Reasoned opinion n°39 issued by the French Senate and transmitted on november 26th, 2013.

Sénat (2014a): Reasoned opinion on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on structural measures improving the resilience of EU credit institutions.

Schmidt, Vivien A. (2007): Trapped by their ideas: French elites' discourses of European integration and globalization. *Journal of European Public Policy* 14(7), 992–1009.

Schmidt, Vivien A. (2008a): From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy. (<http://people.bu.edu/vschmidt/documents/fromHI4toDIAPSA.pdf>).

Schmidt, Vivien A. (2008b). Discursive Institutionalism. The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11, 303–326.

Schmidt, Vivien A. (2010): Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2(1): 1-25.

Sprungk, Carina (2010): Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs, *European Integration online Papers* 14(Article 02), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-002a.htm>.

Sprungk, Carina (2013): Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 51(2): 298-315.

Strelkov, Alexander (2015): Who Controls National EU Scrutiny? Parliamentary Party Groups, Committees and Administrations. *West European Politics* 38(2): 38:2, 355-374.

Šubrtová, Klára (2011): Předběžná kontrola legislativního procesu optikou národních parlamentů členských zemí Evropské unie. Diplomová práce obhájena na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Vedoucí práce Petr Kaniok.

Taggart, Paul (1998): A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European Journal of Political Research* 33(2): .

The Scottish Parliament (2014): Standing Orders of the Scottish Parliament.

Thomas, Anja – Tacea, Angela (2015): The French Parliament and the European Union: 'Shadow Control' through the Government Majority. In: *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Ed. Heffler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Olivier – Smith, Julie. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, 170-191.

Tweede Kamer (2010a): Subsidiarity test of the proposal for directive concerning the conditions for access to and residence in the EU of subject of third countries, with a view to seasonal employment – COM(2010)379.

Tweede Kamer (2010b): Subsidiarity test of the proposal to amend the regulations concerning the distribution of food product to deprived persons in the Union – COM (2010)486.

Tweede Kamer (2010c): Subsidiarity test of proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters – COM (2010)748.

Tweede Kamer (2011a): Reasoned opinion (subsidiarity) on the proposal for a Council Directive concerning a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) – COM(2011) 121.

Tweede Kamer (2011b): Reasoned opinion (subsidiarity) on the Decree for the purpose of providing common rules regarding the temporary reintroduction of border controls at internal borders in exceptional circumstances – COM(2011) 560.

Tweede Kamer (2011c): Reasoned opinion (subsidiarity) on the Regulation on the European Globalisation Adjustment Fund 2014 - 2020 COM (2011) 608.

Tweede Kamer (2012a): Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a regulation on the right to exercise collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services (COM 2012 130).

Tweede Kamer (2012b): Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a directive on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures (COM (2012) 614).

Tweede Kamer (2013a): Reasoned opinion (subsidiarity) on the EU proposals for a Regulation concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail (COM (2013) 28), and the Directive establishing a single European railway area, as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure (COM (2013) 29).

Tweede Kamer (2013b): Reasoned opinion (subsidiarity) on the EU proposal for a directive establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management (COM (2013) 133).

Tweede Kamer (2013c): Reasoned opinion (subsidiarity) on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks (COM(20 13)147).

Tweede Kamer (2013d): Reasoned opinion (subsidiarity) on the EU proposal for a Regulation concerning the production and making available on the market of plant reproductive material (COM (2013) 262).

Tweede Kamer (2013e): Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (DOC(2013)534).

Tweede Kamer (2014a): Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a directive on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision (COM (2014) 167).

Urbanová, Klára (2011): Projednávání evropských záležitostí v národních parlamentech členských států EU v roce 2010. Praha: Parlamentní institut. Srovnávací studie č. 3.119.

Úřad vlády České republiky (2008): Lisabonská smlouva. Konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.

Van Kersbergen, Kees - Verbeek, Bertjan (1994): The Politics of Subsidiarity in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 32 (2): 215-236.

Van Kersbergen, Kees - Verbeek, Bertjan (2007): The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union. *European Journal of International Relations*, 13:2, 217–38.

Vláda České republiky (2015): Koncepce politiky ČR v EU: Aktivní a srozumitelná ČR v jednotné Evropě.

Vouli ton Antiproposon (2011a): Reasoned Opinion submitted by the Cyprus Parliament with regard to a Commission's proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/07 EC (COM(2011) 594).

Vouli ton Antiproposon (2012a): Reasoned Opinion submitted by the Cyprus Parliament regarding the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on periodic roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers and repealing Directive 2009/40/EC [COM (2012) 380].

Vouli ton Antiproposon (2012b): Reasoned Opinion submitted by the Cyprus Parliament regarding the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 1999/37/EC on the registration documents for vehicles [COM (2012) 381].

Vouli ton Antiproposon (2012c): Reasoned Opinion submitted by the Cyprus Parliament regarding the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the technical roadside inspections of the roadworthiness of commercial vehicles circulating in the Union and repealing Directive 2000/30/EC [COM (2012) 382].

Vouli ton Antiproposon (2013a): Reasoned Opinion submitted by the House of Representatives of the Republic of Cyprus with regard to the Commission's proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [COM (2013) 534].

Voulli ton Ellinon (2013a): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing (COM(2013) 151).

Wessels, Wolfgang – Maurer, Andreas – Mittag, Jürgen (Eds.) (2003): *Fifteen into One: The European Union and its Member States*. Manchester: Manchester University Press.

Wessels, Bernhard (2005): Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence or Difference? Europeanisation or Not? *Journal of Legislative Studies* 11(3-4): 446–465.

Wincott, Daniel (2004): Policy Change and Discourse in Europe: Can the EU Make a Square Meal out of a Stew of Paradox? *West European politics* 27(2), 354–363.

Winzen, Thomas (2010): Political Integration and National Parliaments in Europe. *Living Reviews in Democracy* 2, <http://lrd.ethz.ch/index.php/lrd/article/view/lrd-2010-5/31>.

Winzen, Thomas (2012): National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison, *West European Politics*, 35:3, 657-672.

Winzen, Thomas – Roederer-Rynning, Christilla – Schimmelfennig, Frank (2012): Five Decades of Parliamentarization: The Evolution of the EU's Multi-level Parliamentary System. Paper prepared for the 1st General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Dublin, 24-27 June 2012. Dostupné z <http://webpages.dcu.ie/~leg/Winzen.pdf>.

Winzen, Thomas – Roederer-Rynning, Christilla – Schimmelfennig, Frank (2014): Parliamentary co-evolution: national parliamentary reactions to the empowerment of the European Parliament, *Journal of European Public Policy*.

Shrnutí

Předložená studie se zaměřila na analýzu vývoje kolektivní spolupráce národních parlamentů v EU a analýzy fungování mechanismů kolektivní kontroly v rozmezí let 2010–2014. Její cíle 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, bylo 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 měla studie především sumarizační a popisné cíle, její ambicí není testovat teorie či prověřovat platnost kauzálních vztahů. Cílem studie tedy bylo 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 bylo analyzovat, jak je meziparlamentní spolupráce a kolektivní kontrola skutečně prováděna v politické realitě. Studie se v této souvislosti zaměřila 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 zacílila 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 byla vyhodnocena vysvětlující schopnost dosavadních známých teoretických explanací parlamentní kontroly. Zjištěno bylo, jak a zda se proměnné, které se týkají individuální kontroly, přenášejí také na kontrolu kolektivní. Kromě toho studie testovala také vypovídací hodnotu proměnných, které vytvořil dosavadní výzkum kolektivní parlamentní kontroly. V této rovině tak studie usilovala o vysvětlení toho, co ovlivňuje uskutečněnou kolektivní parlamentní kontrolu. Studie se tedy zaměřila na analýzu politické reality a její vysvětlení.

Studie je rozdělena do několika kapitol. První tři lze označit za uvozující. V úvodu jsou vysvětleny ambice a cíle textu. Součástí této kapitoly bylo představení teoretického zakotvení studie, které spočívá ve čtveřici neoinstitucionálních teorií. Následovala kapitola reflektující výzkum role národních parlamentů v evropské integraci s důrazem na výzkum kolektivních aktivit národních parlamentů, případně vnímání národních parlamentů jako kolektivního aktéra působícího v politickém systému EU. Součástí této kapitoly bylo také představení a vysvětlení testovaných hypotéz, popsána byla použitá data a vysvětleny metody analýzy.

Třetí část studie popsala a vysvětlila vývoj kontrolních pravomocí národních parlamentů s důrazem na vývoj jejich kolektivní spolupráce od začátků evropské integrace do přijetí Lisabonské smlouvy. V této kapitole byly vysvětleny rovněž mechanismy kolektivní kontroly, které zavádí Lisabonská smlouva. Výsledkem analýzy, zpracované prostřednictvím rozboru procesu, bylo zjištění, že vývoj kolektivní spolupráce parlamentů a komor lze nejlépe vysvětlit předpoklady diskurzivního institucionalismu, doplněnými o koncept závislosti na předchozím vývoji a logikou vhodnosti. Racionalistická explanace, předpokládající jasně identifikovatelný vztah pána a správce, se jako relevantní neukázala.

Čtvrtá kapitola studie stručně popsala způsoby a mechanismy, které v jednotlivých členských státech EU pro kolektivní spolupráci existují. Na základě identifikovaných parametrů byly jednotlivé komory vyhodnoceny podle míry deliberace při výkonu kolektivní kontroly. Vzhledem k tomu, že mezi komorami a parlamenty členských zemí EU byly identifikovány velké rozdíly, bylo pro představení různých mechanismů této kontroly podrobně analyzováno pět modelových případů ilustrujících různou podobu výkonu kolektivní kontroly.

Pátá část textu se věnovala analýze fungování kontrolních a komunikačních mechanismů od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (1. 1. 2010) do konce roku 2014 (31. 12. 2014). Analýza v první řadě pracovala s rozбором dosud vydaných odůvodněných stanovisek, u kterých bylo zkoumáno, jak s nimi parlamenty a komory nakládají ve vztahu k principu subsidiarity a jeho rigidnímu pojetí. Ukázalo se, že národní parlamenty a jejich komory v naprosté většině případů překračovaly rigidní pojetí subsidiarity a šly za jeho rámec. Nejčastěji se tak dělo obsahovou kritikou návrhu, která v odůvodněných stanoviscích napříč roky 2010–2014 převažovala. Parlamenty a komory v této souvislosti zpochybňovaly buď části návrhů, či návrhy jako celek, případně poukazyvaly na důsledky, jež by přijetí návrhu mohlo mít pro danou politiku. V některých případech také odůvodněná stanoviska doporučovala směr, kterým by se EK měla při revizi návrhu legislativy vydat.

Po analýze odůvodněných stanovisek následovala analýza kolektivní kontroly a její dosavadní praxe, tvořící druhou část páté kapitoly. Analýza vycházela z autorem sestaveného datasetu, který pracuje s legislativními položkami EU, jež byly v tomto období zaslány národním parlamentům a jejím komorám k vyjádření. Studie v této části za použití technik OLS regrese a binární regrese zkoumá pravděpodobnost zapojení komory či parlamentu do kolektivní spolupráce a míru jejího využití. V této souvislosti lze konstatovat, že většina nezávislých proměnných se chovala v souladu s teoretickým očekáváním, přičemž největší vliv na ochotu parlamentů podílet se na kolektivní kontrole (a využívat ji ve vyšší míře) má nastavení deliberace uvnitř komory, administrativní kapacita a jak veřejný, tak stranický euroskepticismus.

Závěrečný úsek studie je věnován shrnutí dosažených poznatků a jejich diskuzi ve světle předchozího stavu poznání. Sumarizací představených závěrů a komentářů k hypotézám je patrné, že neoinstitucionální teorie mají velmi slušnou schopnost vysvětlit, proč se parlamenty a komory členských států chovají při výkonu kolektivní kontroly způsobem, který byl ve studii popsán. Patrné také je, že ani jedna z dílčích institucionálních teorií není schopna toto chování vysvětlit komplexně a výlučně. Naopak. Jednotlivé přístupy nového institucionalismu se v této explanaci doplňují. Potvrzuje se tak trend, který ve vývoji neoinstitucionálních teorií nastal v posledních letech a jehož zosobněním je teorie diskurzivního institucionalismu. Její podoba je svou eklektičností, kdy si diskurzivní neoinstitucionalismus záměrně a explicitně půjčuje prvky od svých racionalistických, historických a sociologických předchůdců, dokladem toho, že pro vysvětlení chování institucí neexistuje jeden univerzální a jednoznačný teoretický koncept.

Navzdory zjištěné solidní vypovídací schopnosti neoinstitucionálních teorií nelze tvrdit, že by chování národních parlamentů a komor v procesu kolektivní kontroly dokázaly vysvětlit vyčerpávajícím způsobem. Jak všechny regresní modely ukázaly, velkou roli v chování parlamentů sehrávají také alternativní proměnné, které ve vytvořených modelech plnily roli kontrolních proměnných. Typickým příkladem je mandátová tradice parlamentní kontroly, jejíž vliv byl statisticky vysoce signifikantní ve všech případech. Stejný vliv lze identifikovat také v souvislosti s bikamerálností, kdy horní parlamentní komory plní roli pečlivějších a intenzivnějších dohlížitelů legislativy EU. Národní parlamenty a komory také s větší intenzitou kontrolovaly tu legislativu, která je EK předkládaná v podobě směrnic. Zvláště v komplexnějších modelech se projevoval také vliv ekonomické recese.

Poslední část textu převedla dosažené poznatky do podoby stručného *policy advising* a nabídla doporučení stran budoucí role národních parlamentů jako kolektivního aktéra evropské integrace. Ty lze sumarizovat směrem k reformulaci procedury a poskytnutí většího prostoru národním parlamentům.

Summary

This study focuses on the analysis of development of cooperation of EU Member states national parliaments in the area of collective parliamentary scrutiny of EU legislation. It covers period between years 2010 – 2014. Its objectives can be divided into descriptive and explanatory ones. Due to the fact that there has not been so far paid sufficient attention to the development of a collective parliamentary control of the European integration, the first objective of the study is to describe development of such cooperation and this form of parliamentary control, paying particular attention to institutional development of this cooperation and to the development of this control by EU law. At this level, the study has mainly summarization and descriptive goals; its primary aim is to answer following empirical question: *"How did institutionalization of cooperation and collective control of national parliaments in the EU develop?"*

The second (and in view of the hierarchy more important) general aim of this study is to analyse how has been inter-parliamentary cooperation and collective control implemented and carried out so far. In this regard, the study focuses on a brief description and explanation of the mechanism of collective control in all EU member states and then in details describes how this control is carried out using five case studies of selected EU Member states. After that, in its explanatory part, the study analyses factors influencing collective control by using data provided by the IPEX database. Firstly, the analysis takes into account variables that have been developed by research on individual parliamentary scrutiny. The study also tests influence of variables that have been identified by existing research on collective control of EU affairs. At this level, the study seeks to explain which factors and to which extent have influenced collective parliamentary control of EU legislation.

The study is divided into several chapters. First three of them can be described as introductory ones. Chapter number one summarizes ambitions and goals of the text as well as it explains theoretical framework consisting of four of neo-institutionalist theories. Next chapter reviews state of art on the role of national parliaments in the process of the European integration, with particular emphasis on research dealing with national parliaments as collective actor of the EU political system. This chapter also presents and explains hypotheses that have been tested in the analytical parts; describes data used and introduces methods of analysis.

Using process tracing methodology, fourth part of the study focuses on development of control powers of national parliaments paying specific attention to the development of their cooperation from the beginning of European integration to the adoption of the Lisbon Treaty. This chapter also explains mechanisms introduced by the Lisbon Treaty that gave national parliaments power to

scrutinize EU legislation as collective actor. The chapter concludes that development of collective cooperation of parliaments and chambers could be best explained by assumptions of discursive institutionalism. Also path dependency model and concept of logic of appropriateness have remarkable explanatory power while rationalistic approach, assuming a clearly identifiable relationship between principal and agent proves to be weaker in its ability to explain motives and reasons behind inter-parliamentary cooperation.

Fifth chapter briefly describes methods and mechanisms which parliaments and chambers in EU Member States use for EU legislation scrutiny. After that, index of deliberation based upon three parameters (numbers of actors involved, decision-making mechanism, form of output) have been created sorting parliaments and chamber among four categories. In order to illustrate and explain differences and similarities among various chambers and parliaments, five individual cases have been analysed in more detailed way – the analysis focuses on Sweden, France, Germany, the United Kingdom and the Czech Republic. As main result, the chapter concludes that any pattern in EU legislation scrutiny process can't be found as variety exists not only among countries but also within them.

Sixth part of the text is devoted to analysis of the functioning of the collective scrutiny mechanism. The analysis covers period between 1st January 2010 and 31st December 2014. First part of the chapter has analysed reasoned opinions issued by parliaments and chambers – the aim of the analysis was to identify whether parliaments and chambers followed rigid concept of subsidiarity or whether they exceeded it and used different sort of arguments when contesting EU legislation proposals. It turned out that the later seems to be true - national parliaments and their chambers in most cases exceeded rigid concept of subsidiarity and went beyond its scope. In most cases, parliaments and chambers criticized substance of the proposals – this argumentation prevailed in the whole period. Parliaments and chambers in this context questioned either the proposals as a whole or their parts; or pointed to the implications which adoption of the proposal could have for particular policy. In some cases, reasoned opinion recommended how the Commission should revise scrutinized proposal.

Second part of sixth chapter deals with analysis of collective control. The analysis is based on author's own dataset that had been created on the basis of IPEX database including all national parliaments' and chambers' inputs into the collective control. Using binary logistic regression and OLS regression the analysis examines probability of parliaments' involvement into the process of collective cooperation (first depended variable) and degree of such involvement (second depended variable). Most models confirm influence of theoretically grounded independent variables in an

expected direction. As the most influential independent variables have been identified degree of deliberation within a parliament/chamber, administrative capacity and both public and party based Euroscepticism. Higher values of all these independent variables increase probability of involvement of a particular chamber/parliament and degree of its involvement.

Seventh section of the study is devoted to the summary of findings and their discussion in the context of state of art. First, the analysis has revealed that mix of neo-institutionalist theories have very good ability to explain why parliaments and chambers of EU Member States conducted collective control in a way that have been described in this study. It is also evident that no one specific neo-institutionalist theory is able to explain this process in its complexity. Just on the contrary, neo-institutionalist theories should be perceived as complementary approaches when it comes to their ability to explain such complex and complicated system as the collective parliamentary scrutiny of EU legislation is. This conclusion has confirmed trend that occurred in neo-institutional theory building in recent years and that resulted into development of discursive institutionalism. Its eclecticism (discursive neoinstitucionalismus deliberately and explicitly borrows elements from its rationalist, historical and sociological predecessors) proofs that there is no universal and unambiguous theoretical concept regarding explanation of complex and modern political institutions.

Despite solid performance of neo-institutional theories, it cannot be said that they have explained all variety in parliaments' and chambers' involvement into collective scrutiny of EU legislation. As all regression models have illustrated, also other factors play substantial role and influence both the probability of involvement and its degree quite a lot. A typical example is mandated tradition of parliamentary scrutiny. Its effect was highly statistically significant in all cases. The same effect has been also identified in connection with bicameralism, where upper parliamentary chambers play role of rigorous and intense supervisors of EU legislation. National parliaments and theirs chambers also more intensively scrutinized legislation that had been submitted in the form of EU directives. Last but not least, especially in more complex models also economic recession play an obvious role.

The last part of this study tries to translate abovementioned findings into the language of policy advising offering brief recommendation on the future role of national parliaments as a collective actor in EU political system. In this part, the study calls for reformulation of scrutiny procedure in order to strengthen national parliaments and encourage their motivation to take part in it.

Přílohy

Příloha A: Zkratky zemí

Zkratka	Země	Zkratka	Země
AT	Rakousko	IE	Irsko
BE	Belgie	IT	Itálie
BG	Bulharsko	LU	Lucembursko
CY	Kypr	LV	Lotyšsko
CZ	Česká republika	LT	Litva
DE	Německo	MT	Malta
DK	Dánsko	NL	Nizozemí
EE	Estonsko	PL	Polsko
EL	Řecko	PT	Portugalsko
ES	Španělsko	RO	Rumunsko
FI	Finsko	SI	Slovinsko
FR	Francie	SE	Švédsko
HR	Chorvatsko	SK	Slovensko
HU	Maďarsko	UK	Velká Británie

Zdroj: European Union 2015.

Příloha B: Euroskeptické strany v zemích EU

Země	Měkce euroskeptické strany	Tvrdě euroskeptické strany
AT	-	Freiheitliche Partei Österreichs Team Stronach Bündnis Zukunft Österreich
BE	Nieuw-Vlaamse Alliantie Libertair, Direct, Democratisch	Vlaams Belang
BG	Patriotichen front Balgariya bez cenzura Red, zakonnost i spravedlivost	Ataka
CY	Progressive Party of Working People	-
CZ	Občanská demokratická strana	Komunistická strana Čech a Moravy
DE	Die Linke Christlich-Soziale Union in Bayern	
DK	-	Dansk Folkeparti Enhedslisten
EE	-	-
EL	Synaspismós Rizospastikís Aristerás Laikós Orthódoxos Synagermós Anexartitoi Ellines	Kommounistikó Kómma Elládas Laikós Sýndesmos – Chrysí Avgí
ES	Izquierda Unida Bloque Nacionalista Galego	-
FI	Suomen Keskusta Vasemmistoliitto	Perussuomalaiset
FR	Front gauche Parti communiste français	Front National
HR	-	-
HU	Fidesz - Magyar Polgári Szövetség	Jobbik Magyarországért Mozgalom
IE	Sinn Fein	-
IT	Movimento Cinque Stelle Lega Nord	-
LU	Alternativ Demokratesch Reformpartei	-
LT	Tvarka ir teisingumas	-
LV	Nacionala apvienība Visu Latvija! Tēvzemei un Brīvībai/LNNK	-

MT	-	-
NL	Socialistische Partij Staatkundig Gereformeerde Partij Partij voor de Dieren ChristenUnie	Partij voor de Vrijheid
PL	Prawo i Sprawiedliwość	-
PT	O Bloco Centro Democrático e Social – Partido Popular	-
RO	Partidul Poporului – Dan Diaconescu	-
SE	Miljöpartiet de Gröna	Vänsterpartiet Sverigedemokraterna
SI	Združena levica	Slovenska Nacionalna Stranka
SK	Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti Kresťanskodemokratické hnutie Sloboda a Solidarita	Slovenská národná strana
UK	Conservative and Unionist Party Sinn Fein Democratic Unionist Party Ulster Unionist Party	-

Zdroj: autor.