

Revize jednacích řádů národních parlamentů EU v souvislosti s Lisabonskou smlouvou

Mgr. Klára Urbanová

Studie č. 1.212
prosinec 2010

Obsah:

OBECNÝ KONTEXT	2
IMPLEMENTACE LISABONSKÉ SMLOUVY POMOCÍ ÚSTAVNÍ ÚPRAVY	4
<i>Francie</i>	4
<i>Německo</i>	4
<i>Rakousko</i>	5
IMPLEMENTACE LISABONSKÉ SMLOUVY ZÁKONNOU ÚPRAVOU	5
IMPLEMENTACE LS NOVELIZACÍ JEDNACÍHO ŘÁDU PARLAMENTU / KOMORY	6
JINÝ ZPŮSOB	7
ZMĚNY JEDNACÍCH ŘÁDŮ VYBRANÝCH NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ / KOMOR	7
BELGIE – SNĚMOVNA REPREZENTANTŮ	7
<i>Kontrola subsidiarity a proporcionality</i>	8
<i>Další možné změny</i>	8
FINSKÝ PARLAMENT (<i>EDUSKUNTA</i>)	8
<i>Kontrola subsidiarity a proporcionality</i>	9
<i>Zapojení parlamentu do procesu revize Smluv</i>	9
NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ FRANCOUZSKÉHO PARLAMENTU.....	9
<i>Kontrola subsidiarity a proporcionality</i>	10
<i>Zapojení parlamentu do procesu revize smluv a vyslovení nesouhlasu dle čl. 81/3 SFEU</i>	10
SENÁT POLSKÉ REPUBLIKY	11
<i>Postup projednávání dokumentů EU</i>	12
<i>Kontrola principu subsidiarity a proporcionality</i>	12
<i>Zapojení parlamentu do procesu revize smluv a vyslovení nesouhlasu dle čl. 81/3 SFEU</i>	12
ZDROJE:	13

OBECNÝ KONTEXT

Lisabonská smlouva, která vstoupila v účinnost dnem 1. prosince 2009, přinesla celou řadu nových mechanismů a postupů, které umožňují národním parlamentům aktivnější zapojení do legislativního procesu EU a evropských záležitostí obecně. Konkrétně se jedná především o následující úpravy a mechanismy:

- Kontrola principu subsidiarity a proporcionality¹;
- Možnost podat prostřednictvím vlády žalobu k Soudnímu dvoru EU pro porušení principu subsidiarity²;
- Zapojení do činnosti Evropské unie v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva³;
- Zapojení do politické kontroly Eurojodu a evaluace činnosti Eurojustu⁴;
- Zapojení do procesu revize Smluv⁵ a možnost parlamentního veta v procesu přijímání opatření týkajících se rodinného práva s mezinárodním prvkem⁶;
- Rozšíření práva na informace⁷.

¹ Čl. 6 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

² Čl. 8 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

³ Např. čl. 69 SFEU.

⁴ Čl. 85 a čl. 88 SFEU.

⁵ Čl. 48 SEU.

⁶ Čl. 81/3 SFEU

⁷ Především čl. 5 Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské Unii a dále např. čl. 48/2 SEU, čl. 48/7 SEU, čl. 71 SFEU.

Tyto nástroje byly poskytnuty národním parlamentům jako vyrovnání účinku těch článků a mechanismů Lisabonské smlouvy, které hlubším způsobem integrují Evropskou unii. Zde máme na mysli zejména rozšíření spolurozhodovacího procesu s většinovým hlasováním v Radě na další věcné oblasti (tento nově nazvaný „řádný“ legislativní proces se nyní aplikuje při schvalování unijní legislativy v naprosté většině pravomocí včetně většiny pravomocí v bezpečnostní, policejní a trestněprávní oblasti). Rovněž bylo třeba vyrovnat to, že v některých článcích Lisabonská smlouva obsahuje tzv. evolutivní klauzule (včetně přechodových),⁸ které ve skutečnosti znamenají možnost budoucí změny zakládacích Smluv ve stanovených případech bez formální ratifikace parlamenty a dalšími orgány členských zemí. Tím se stává princip svěřeni pravomocí Unii prostřednictvím zakládacích smluv méně předvídatelným.

Z výše uvedeného vyplynula v řadě členských států potřeba implementovat nové mechanismy a postupy do stávajících předpisů, které upravují míru a způsob zapojení národních parlamentů do projednávání evropských záležitostí na národní úrovni. Obecně lze říci, že národní parlamenty přistoupily k této implementaci jedním nebo kombinací více z následujících způsobů: ústavní úpravou, zákonnou úpravou, novelizací jednacího řádu parlamentu / parlamentní komory⁹ nebo jiným způsobem (např. úpravou jednacího řádu výboru zabývajícího se evropskými záležitostmi).

Vzhledem k tomu, že vstup Lisabonské smlouvy v účinnost byl opožděn z důvodu pozdrženého ratifikačního procesu v některých členských státech EU, přijaly některé národní parlamenty související změny ještě před faktickým vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Hned po ratifikaci ve svém státě tak učinila např. Francie. Jiné národní parlamenty přistoupily k relevantním úpravám se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (např. Česká republika a Finsko), další tuto otázku teprve řeší (např. Slovensko). Některé státy považují svou současnou právní úpravu pro zapojení parlamentu do záležitostí EU za dostatečnou a žádné změny neplánují. Konkrétně se jedná o Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko a Řecko.

Tato práce se zaměří na komparaci úprav jednacích řádů parlamentů / parlamentních komor členských států EU v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, které byly již formálně přijaty a implementovány. Jako primární zdroj informací o současném stavu přijatých úprav a jejich formě byl použit především dotazník COSAC a z něj vyplývající 13. pololetní zpráva COSAC¹⁰, informace vyplývající z pravidelných anket na toto téma mezi stálými zástupci národních parlamentů v Bruselu a informace postoupené prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci sdružující experty z národních parlamentů (ECPRD)¹¹.

⁸ Jedná se zejména o čl. 48 odst. 7 SEU, podle kterého může Evropská rada rozhodnout o přechodu jednomyslného hlasování v Radě na většinové a o přechodu zvláštního legislativního procesu na řádný. Dále např. evolutivní klauzule v čl. 81 odst. 2 SFEU, kde je možno přidat další aspekty rodinného práva do pravomocí EU.

⁹ Ta má v některých členských státech charakter zákona (např. Česká republika a Finsko).

¹⁰ www.cosac.eu/en/documents/biannual

¹¹ <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu>

Implementace Lisabonské smlouvy pomocí ústavní úpravy

S cílem implementovat nová ustanovení Lisabonské smlouvy, která se týkají národních parlamentů byla doposud novelizována ústava ve Francii, Německu a Rakousku. Změna ústavy se za tímto účelem připravuje i na Slovensku¹².

Francie

Francie novelizovala svou ústavu dne 4. února 2008, ještě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, vložením dvou nových článků 88-6 a 88-7. Stalo se tak v časové návaznosti na hloubkovou modernizaci parlamentní kontroly evropských záležitostí u příležitosti reformy institucí z 23. července 2008, která umožnila, aby se každá komora francouzského parlamentu mohla vyslovit formou usnesení ke všem dokumentům pocházejícím z evropských institucí. Nový čl. 88-6 říká, že Národní shromáždění nebo Senát může vydat odůvodněné stanovisko o souladu návrhu evropského legislativního aktu s principem subsidiarity. Toto stanovisko má být adresováno předsedou příslušné parlamentní komory předsedovi Evropského parlamentu, Rady EU a Evropské komise. Vláda má být o vydání odůvodněného stanoviska informována. Každá z parlamentních komor se může obrátit prostřednictvím vlády k Soudnímu dvoru EU s žalobou pro porušení principu subsidiarity legislativním aktem EU. Tato stížnost je předána Soudnímu dvoru EU prostřednictvím vlády. Za tímto účelem je přijato usnesení i v případě, že parlament nezasedá dle pravidel stanovených jednacím řádem každé komory. Takovýto postup je závazný na žádost šedesáti poslanců Národního shromáždění nebo šedesáti senátorů. V čl. 88-7 je poté stanoveno právo parlamentu vetovat, hlasováním o návrhu přijatém za stejných podmínek Národním shromážděním a Senátem, změny pravidel přijímání aktů Evropské unie v případech stanovených tzv. zjednodušeným postupem revize Smluv nebo v oblasti soudní spolupráce v občanskoprávních věcech jak je stanoveno ve Smlouvě o EU (dále jen SEU) a Smlouvě o fungování EU (dále jen SFEU).

Německo

Německo přistoupilo k přijetí ústavních úprav v souvislosti s Lisabonskou smlouvou neprodleně poté co Spolkový ústavní soud v Karlsruhe vydal dne 30. června 2009 své rozhodnutí posuzující ústavnost Lisabonské smlouvy¹³. Zásadní výrok soudu ve stručnosti zněl, že Lisabonská smlouva jako taková není v rozporu s německou ústavou, tj. Základním zákonem (*Grundgesetz*), ale v rozporu s ním je naopak prováděcí doprovodný zákon o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech Evropské unie¹⁴, který neposkytuje Spolkovému sněmu a Spolkové radě dostatečná práva v rámci jejich účasti na evropském legislativním procesu a procesu změny Smluv.¹⁵ V návaznosti na rozsudek byla proto v Německu zahájena hloubková revize postavení Spolkového sněmu a Spolkové rady a vzájemných vztahů parlament – vláda v záležitostech EU. Za tímto účelem byly přijaty ústavní úpravy, zákonné úpravy a nově i revize jednacím řádu Spolkového sněmu. V rovině ústavní byl modifikován čl. 23 paragraf 1a německého Základního zákona s cílem zajistit

¹² Konkrétně se jedná o novelizaci ústavního zákona č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národní rady Slovenské republiky a vlády Slovenské republiky v záležitostech Evropské unie.

¹³ BverfG, 2 BvE 2/08.

¹⁴ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union.

¹⁵ Podrobně rozhodnutí Spolkového ústavního soudu komentuje např. publikace Úřadu vlády ČR (OEZ) "Evropská inspirace z Karlsruhe: vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě". Praha, 2009.

právo Spolkového sněmu i Spolkové rady iniciovat soudní řízení před Evropským soudním dvorem pro porušení principu subsidiarity legislativním aktem EU. Spolkový sněm je povinen iniciovat takovouto akci na žádost jedné čtvrtiny svých členů. Dodatek k čl. 45 německé Ústavy a modifikace čl. 93 německého Základního zákona se zabývají procesními detaily této procedury v rámci Spolkového sněmu.

Rakousko

V červenci 2010 přijala rakouská Národní rada a Federální rada významné změny federální Ústavy s cílem implementovat nové postupy dle Lisabonské smlouvy. Na rozdíl od ústav jiných států rakouská Spolková ústava zahrnuje spíše detailní opatření týkající se zapojení parlamentu do záležitostí Evropské unie. Dodatky k ústavě zahrnují koncepční a technické změny platných článků. Vztahují se především k rakouské koncepci a aplikaci práva EU. Zatímco tyto články upravují vztahy mezi parlamentními komorami a federální vládou, nově přidané články 23f-i se týkají vztahů mezi rakouským Parlamentem a Evropskou unií. Čl. 23f odkazuje k právům parlamentů jak jsou stanovena ve Smlouvách. Také předvídá povinnost členů spolkové vlády informovat Národní radu a Spolkovou radu o každoročním pracovním programu Rady a Evropské komise a předpokládaných pozicích Rakouska k těmto programům. Další povinnost poskytovat informace má být upravena novým spolkovým zákonem o informacích týkajících se EU. Nakonec zavádí nový nástroj pro politický dialog mezi národními parlamenty a institucemi EU: Národní rada a Spolková rada může přijmout sdělení (*Mitteilung*) ke všem záležitostem, které se týkají EU a postoupit je evropským institucím. Článek 23g poskytuje základ pro výkon kontroly subsidiarity. Obě komory mohou požadovat písemné vyjádření k návrhu legislativního aktu EU ze strany člena spolkové vlády ve lhůtě dvou týdnů. Federální vláda má dále povinnost informovat zemské sněmy o návrhu legislativního aktu a vzít v úvahu jejich názor. Odůvodněné stanovisko o rozporu s principem subsidiarity může být vydáno Národní radou nebo Spolkovou radou, pokud se pro vysloví hlasováním většina členů. Spolková ústava nepředvídá žádnou formální koordinaci mezi Národní a Spolkovou Federální radou. Článek 23h poté poskytuje základ pro podání žaloby k Soudnímu dvoru EU pro porušení principu subsidiarity legislativním aktem EU. Národní rada a Spolková rada mohou, individuálně, rozhodnout prostou většinou o podání žaloby, která má být podána prostřednictvím úřadu spolkového kancléře. Detaily procedury musí být však ještě upraveny. Článek 23i odkazuje na čl. 48/7 SEU a čl. 81/3 SFEU. Stanovuje, že rakouský člen Evropské rady může hlasovat pro iniciativu nebo návrh znamenající změnu zakládajících smluv pouze pokud to Národní rada a Spolková rada předem odsouhlasila 2/3 většinou hlasů z více jak poloviny přítomných členů.

Implementace Lisabonské smlouvy zákonnou úpravou

Zvláštní zákonnou úpravu přijalo v souvislosti s Lisabonskou smlouvou prozatím šest členských států EU: Německo, Irsko, Nizozemí, Španělsko, Švédsko a Velká Británie. Jiné členské státy teprve novou legislativu chystají, např. Belgie a Itálie.

Z důvodů reakce na rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, již výše stručně popsaného, byly v Německu přijaty i čtyři zákony: Zákon o posílení práv Bundestagu a Bundesratu v záležitostech EU¹⁶, zákon pozměňující zákon o společné odpovědnosti Bundestagu a Bundesratu v záležitostech EU¹⁷, zákon o spolupráci mezi vládou a

¹⁶ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union.

¹⁷ Integrationsverantwortungsgesetz.

Bundestagem v záležitostech EU¹⁸, zákon pozměňující zákon o spolupráci mezi vládou a spolkovými zeměmi v záležitostech EU¹⁹.

Irsko přijalo v říjnu 2009 zákon o Evropské unii (*European Union Act*), který ve vnitrostátním právu upravuje nové pravomoci irského parlamentu dle Lisabonské smlouvy.

Nizozemský parlament ratifikoval Lisabonskou smlouvu přijetím tzv. schvalovacího zákona k Lisabonské smlouvě (*Approval Bill of the Lisbon Treaty*), který upravuje právo parlamentu vyslovit nesouhlas v rámci zjednodušené revize Smluv.

V návaznosti na vstup Lisabonské smlouvy v platnost přijalo Španělsko zákon č. 24/2009, který pozměnil zákon 8/1994, kterým byl ustaven společný výbor pro evropské záležitosti Generálních kortesů.

Nové postupy týkající se kontroly subsidiarity a zapojení do procesu revize Smluv byly ve Švédsku implementovány přidáním nových ustanovení k zákonu o Rigsdagu (*Rigsdag Act*).

Velká Británie vtělila Lisabonskou smlouvu do národního práva aktem Parlamentu (*The European Union (Amendment) Act*), který byl finálně schválen 19. června 2008. Tímto aktem získává Lisabonská smlouva nadřazenost nad národním právem. Dále stanovuje postupy pro parlamentní řádnou i zjednodušenou revizi Smluv a přechodové klauzule.

Implementace LS novelizací jednacího řádu parlamentu / komory

V současnosti²⁰ přizpůsobilo své jednací řády novým postupům dle Lisabonské smlouvy devět parlamentních komor ze sedmi členských států EU. Jedná se o belgickou Sněmovnou reprezentantů (*Chambre des représentants*), český Senát i Poslaneckou sněmovnu, finský parlament (*Eduskunta*), francouzské Národní shromáždění (*Assemblée nationale*), německý Spolkový sněm (*Bundestag*), obě nizozemské parlamentní komory – druhou komoru (*Tweede Kamer*) i první komoru (*Eerste Kamer*) a polský Senát (*Senat*).²¹

Na změně svého jednacího řádu v současnosti pracují obě komory rakouského parlamentu - Národní rada (*Nationalrat*) i Spolková rada (*Bundesrat*), belgický Senát (*Sénat*), bulharské Lidové shromáždění (*Narodno Sabranie*), estonský parlament (*Riigikogu*), francouzský Senát (*Sénat*), italská Poslanecká sněmovna (*Camera dei Deputati*) a italský Senát (*Senato della Repubblica*), slovenská Národní rada (*Národná rada*), slovinská dolní komora Státní shromáždění (*Državni zbor*) a obě komory španělského parlamentu Generální kortesy (*Cortes Generales*)²². Stejně tak změnu svého jednacího řádu v současnosti zvažuje i britská Dolní komora (*House of Commons*) a Horní komora (*House of Lords*).

Změnu jednacího řádů v návaznosti na vstup Lisabonské smlouvy v platnost v současnosti neplánuje irský parlament (*Houses of the Oireachtas*), kyperský parlament (*Vouli ton Antiprosopon*), maďarský parlament (*Országgyűlés*)²³, německá Spolková rada (*Bundesrat*),

¹⁸ EUZBBG.

¹⁹ EUZBLG.

²⁰ Tj. k září 2010.

²¹ Komparativní část této práce se bude zabývat pouze těmi národními parlamenty / komorami, jejichž změny jednacího řádů byly dostupné v přístupné jazykové verzi k září 2010.

²² Tj. Shromáždění poslanců (Congreso de los Diputados) a Senát (Senado).

²³ Není ale vyloučené, že se k této otázce maďarský parlament vrátí v novém složení po parlamentních volbách v dubnu 2010.

portugalský parlament (*Assembleia da República*), řecký parlament (*Vouli Ton Ellinon*) a horní komora slovinského parlamentu Státní rada (*Državni svet*).

Jiný způsob

Některé národní parlamenty přistoupily k jinému typu úprav s cílem implementovat nové postupy dle Lisabonské smlouvy. Nejčastěji se jedná o úpravu jednacích řádů výborů zabývajících se evropskými záležitostmi. To je případ Finska, které mimo jiné přistoupilo k úpravě jednacího řádu Velkého výboru parlamentu (*Grand Committee*), které se týkají technických aspektů postupů souvisejících s kontrolou subsidiarity. Stejně tak k úpravě jednacího řádu Společného výboru pro záležitosti EU (*Joint Committee on European Scrutiny and European Affairs*) přistoupil v prosinci 2009 i irský parlament a jednací řád Výboru pro evropské záležitosti přizpůsobilo Lisabonské smlouvě i Portugalsko.

Naopak v případě Dánska byla uzavřena dohoda mezi Výborem pro evropské záležitosti dánského parlamentu s vládou ohledně kontroly principu subsidiarity. Tento nový postup komunikace byl formálně schválen Výborem pro evropské záležitosti v březnu 2010.

ZMĚNY JEDNACÍCH ŘÁDŮ VYBRANÝCH NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ / KOMOR

Belgie – Sněmovna reprezentantů

Dle jednacího řádu Sněmovny reprezentantů Belgie²⁴ je na začátku každého funkčního období zřizován Poradní výbor pro evropské otázky (*Comité d'avis pour les Questions européennes*), skládající se z deseti členů²⁵ Sněmovny reprezentantů a deseti poslanců Evropského parlamentu zvolených za Belgii. Poradnímu výboru předsedá předseda Sněmovny reprezentantů nebo místopředseda jím určený. Náplní činnosti výboru je posuzování všech aspektů evropské integrace. Výbor vydává sdělení, návrhy usnesení, doporučení nebo jiný závěrečný text, který je postoupen na jednání pléna Sněmovny nebo kterémukoliv jinému výboru dle povahy věci. Zároveň je na začátku každého funkčního období, po poradě se Senátem, zřízen i Federální poradní výbor pro evropské otázky (*Comité d'avis fédéral pour les Questions européennes*), který se skládá z Poradního výboru pro evropské otázky Sněmovny a deseti senátorů. Práce výboru je organizována jako u poradního výboru pro evropské otázky Sněmovny²⁶. Každý stálý výbor Poslanecké sněmovny je povinen zařadit jednou měsíčně na pořad jednání výměnu názorů o evropských otázkách, které se ho týkají, a které jsou na pořadu jednání Rady ministrů nebo byly předmětem rozhodnutí této Rady, stejně jako k těm rezolucím, které se ho týkají a byly oficiálně zaslány Sněmovně reprezentantů Evropským parlamentem.²⁷ Každý výbor si poté určí svého „evropského zpravodaje“ (*Europromoter*), který je v rámci výboru odpovědný za realizaci sdělení, návrhů usnesení, doporučení nebo jiných závěrečných textů postoupených Poradním výborem pro evropské otázky, stejně jako návrhů na normativní opatření a jiných dokumentů Evropské komise zaslaných sekretariátem Poradního výboru.²⁸

²⁴ Kapitola X, paragraf I, článek 68 jednacího řádu Sněmovny reprezentantů.

²⁵ Včetně předsedy výboru.

²⁶ Kapitola X, paragraf II, článek 68 jednacího řádu Sněmovny reprezentantů.

²⁷ Kapitola VIII, paragraf IV, článku 36 jednacího řádu Sněmovny reprezentantů.

²⁸ Kapitola VIII, paragraf IV, článek 38 jednacího řádu Sněmovny reprezentantů.

Kontrola subsidiarity a proporcionality

Lisabonská novela jednacího řádu belgické Sněmovny reprezentantů se omezuje toliko na implementaci postupu pro projednávání evropských dokumentů, a to především s ohledem na kontrolu principu subsidiarity. Nově zavádí článek 37bis²⁹, podle kterého jsou příslušní odborní pracovníci Sněmovny povinni prozkoumat legislativní návrhy Komise a jiné dokumenty evropských institucí. Na základě vlastní iniciativy, na žádost předsedy nebo jedné třetiny členů stálého výboru, nebo na žádost předsedy Sněmovny navrhnout zprávu, která se mimo jiné zabývá souladem s principem subsidiarity a proporcionality. Tato zpráva je následně zaslána všem členům relevantního stálého výboru a zároveň členům Poradního výboru pro evropské otázky. Každý člen parlamentu má možnost požádat o zařazení této zprávy do diskuze v rámci jednání výboru, jehož je členem. Na žádost nejméně jedné třetiny svých členů je relevantní výbor poté povinen pověřit svého "evropského zpravodaje", aby ve lhůtě 30 dní zformuloval své stanovisko ke zprávě, týkající se mimo jiné souladu dokumentu s principem subsidiarity a proporcionality. Daný výbor poté přijímá usnesení, které je v tištěné podobě rozesláno jako parlamentní tisk. Pokud třetina členů příslušného výboru nepožádá, aby bylo usnesení předloženo na jednání pléna, je usnesení výboru považováno za usnesení Sněmovny reprezentantů a je neprodleně zasláno příslušným evropským institucím a federální vládě.

Další možné změny

Proces novelizace jednacího řádu Sněmovny reprezentantů dle Lisabonské smlouvy ještě není finální. V současnosti jsou v Belgii připravovávány dva návrhy zákona³⁰, v jejichž důsledku bude nutné přijmout další úpravy jednacích řádů obou komor belgického parlamentu.

Finský parlament (*Eduskunta*)

V rozhodovacím procesu o evropských záležitostech hraje finský parlament na národní úrovni velmi silnou roli. Dle finské ústavy se musí vláda a každý ministr těšit důvěře parlamentu ve všech svých aktivitách. Princip odpovědnosti vládě se vztahuje i na vládní aktivity v rámci EU. Výborem projednávajícím evropské záležitosti je tzv. Hlavní výbor (*Grand Committee*), který má 25 členů a 15 náhradníků³¹. Jeho nejdůležitějším úkolem je zajištění pozic parlamentu k záležitostem EU, a s tím související efektivní přezkum dokumentů EU. V záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) se parlament vyjadřuje prostřednictvím Výboru pro zahraniční věci. Usnesení přijatá výborem mají pro vládu mandatorní charakter. Před zasedáním Rady ministrů informují příslušní ministři Hlavní výbor o bodech, které jsou na programu jednání a pozici, kterou finská vláda na Radě zaujme³². Věcné výbory hrají taktéž důležitou úlohu v procesu projednávání záležitostí EU. Poskytují Hlavnímu výboru vyjádření k záležitostem EU spadajícím do jejich pole zájmu, které Hlavní výbor ve většině případů respektuje.

²⁹ Kapitola VIII, paragraf IV o pravidlech pro stálé výbory.

³⁰ První návrh by měl umožnit 7 belgickým parlamentním shromážděním (2 federálním a 5 regionálním) uzavřít dohodu o výkonu kontroly subsidiarity, s ohledem na rozdělení hlasů mezi nimi a použití práva vyslovení nesouhlasu v rámci zapojení do zjednodušeného procesu revize Smluv. Druhý návrh zákona by měl umožnit Státní radě (nejvyšší správní soud Belgie) vyjádřit se k rozdělení vnitřních kompetencí ve federálním státě co se týče legislativních návrhů EU.

³¹ Čl. 8 jednacího řádu Eduskunty.

³² Výbor pro evropské záležitosti má stejné právo na informace a vyjádření se jménem parlamentu v otázkách SZBP.

V souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v účinnost bylo do jednacího řádu finského parlamentu vloženo několik nových článků, které se detailně zabývají procedurálními postupy některých nových mechanismů. Jedná se především o postup projednávání dokumentů EU, vydání odůvodněného stanoviska o porušení principu subsidiarity a proporcionality a zapojení parlamentu do procesu revize Smluv. Tyto změny byly přijaty zákonem č. 1023/2009, který vstoupil v účinnost 15. prosince 2009.

Kontrola subsidiarity a proporcionality

Dle nově přidaných odstavců v rámci čl. 30³³ jednacího řádu jsou veškeré dokumenty dodané parlamentu institucemi EU obsahující návrh legislativního aktu zaznamenány jako obdržené Hlavním výborem. Ten je následně zašle příslušnému věcnému výboru a parlamentu Ålandských ostrovů, aby mohly vyjádřit hlavnímu výboru své stanovisko k návrhu z hlediska principu subsidiarity. Na návrh Hlavního výboru může parlament rozhodnout o vydání odůvodněného stanoviska o porušení principu subsidiarity nebo rozhodnout o podání žaloby k Soudnímu dvoru EU pro porušení principu subsidiarity legislativním aktem EU. V případech vydání odůvodněného stanoviska je usnesení parlamentu spolu se zprávou Hlavního výboru postoupeno institucím EU dle čl. 6 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Posouzení iniciativy Evropské rady na základě čl. 48/7 SEU je předmětem opatření v čl. 32.

Zapojení parlamentu do procesu revize Smluv

Nová úprava v rámci čl. 32 týkajícího se doporučování dokumentů k projednání parlamentním výborům říká, že v případě obdržení iniciativy Evropské rady podle čl. 48/7 SEU je iniciativa povinně postoupena parlamentem Hlavnímu výboru nebo Výboru pro zahraniční věci pro předběžné posouzení. Tato iniciativa Evropské rady, stejně jako jiné záležitosti takto ustavené³⁴, jsou povinně projednány v určeném výboru a následně předloženy k finálnímu rozhodnutí plénu. Postup projednávání iniciativy Evropské rady dle čl. 48/7 SEU se tedy liší od běžného postupu projednávání evropských dokumentů, kdy pro Hlavní výbor není projednání dokumentu povinné a jeho usnesení je považováno za usnesení finského parlamentu.

Národní shromáždění francouzského parlamentu

Dle jednacího řádu francouzského Národního shromáždění³⁵ a článku 88-4 francouzské ústavy³⁶ je na začátku každého volebního období povinně ustaven Výbor pro evropské záležitosti, který sleduje práci evropských institucí. Výbor je tvořen 48 členy volenými v souladu s čl. 25 jednacího řádu, který zaručuje proporční zastoupení politických skupin a vyrovnané zastoupení stálých výborů. Výbor pro evropské záležitosti může na základě vlastní iniciativy nebo žádosti vedení stálého výboru nebo ad hoc výboru vznést připomínky k návrhu zákona týkajícího se pole působnosti pokrytého činností Evropské unie³⁷.

³³ Čl.o záležitostech Evropské unie.

³⁴ Čl. 32, odstavec 5 jednacího řádu. Tento odstavec jako jiné záležitosti uvádí vládní návrhy, parlamentní návrhy, legislativní návrhy v odkladu, neschválené akty, zprávy postoupené parlamentu, dekrety a jiné vedlejší podřízené akty a rozhodnutí podléhající parlamentnímu přezkumu, a návrhy k jednacímu řádu, návrhy aktů řídicích parlamentních úředníků, parlamentní volební zákon a jiné podněty a procesní řády.

³⁵ Čl. 151-1 jednacího řádu Národního shromáždění.

³⁶ „V každé sněmovně parlamentu bude ustaven výbor zabývající se evropskými záležitostmi“.

³⁷ Čl. 151-1-1 jednacího řádu Národního shromáždění.

Jednací řád Národního shromáždění francouzského parlamentu byl přizpůsoben Lisabonské smlouvě u příležitosti revize dne 27. května 2009 v souvislosti s reformou institucí v roce 2008. Nově přidané články 151-9 až 151-11 stanovují postupy použitelné na kontrolu subsidiarity a možnosti podání žaloby k Soudnímu dvoru EU pro porušení subsidiarity aktem EU, další nový článek 151-12 upravuje zapojení parlamentu do procesu revize Smluv, tj. možnost vyslovit nesouhlas s iniciativou Evropské rady dle čl. 48/7 SEU a možnost parlamentu vyslovit nesouhlas návrhem rozhodnutí dle čl. 81/3 SFEU.

Kontrola subsidiarity a proporcionality

Dle článku 151-9 jsou návrhy usnesení obsahující odůvodněné stanovisko týkající se souladu evropského legislativního návrhu s principem subsidiarity a ty které navrhují zahájit řízení před Soudním dvorem EU pro porušení principu subsidiarity přijímány ve stanovené osmítýdenní lhůtě, počínající oficiálním zpřístupněním dokumentu EU národním parlamentům ve všech jazykových verzích. Při uplynutí této lhůty je projednávání přerušeno. Projednání těchto návrhů usnesení je časově vymezeno lhůtou 15-ti dnů³⁸. Článek 151-10 poté upřesňuje způsob předání odůvodněného stanoviska institucím EU a vládě: „*Předseda Národního shromáždění předává předsedovi Evropského parlamentu, Rady EU a Evropské komise usnesení obsahující odůvodněné stanovisko týkající se souladu s principem subsidiarity, které přijalo plénum nebo je považováno za finální. O této skutečnosti informuje vládu.*“ Postupy pro podání žaloby Soudnímu dvoru EU pro porušení principu subsidiarity poté upravuje článek 151-11, a to na základě již výše zmíněného čl. 88-6 francouzské ústavy. Předseda Národního shromáždění je povinen předat vládě návrh na podání žaloby k Soudnímu dvoru EU týkající se rozporu legislativního aktu EU s principem subsidiarity, který byl podpořen alespoň 60 členy Národního shromáždění během stanovených dvou měsíců od zveřejnění aktu. Pro podání žaloby tedy stačí souhlas „pouhých“ 60 poslanců Národního shromáždění z celkového počtu 577. Vláda je povinna žalobu Soudnímu dvoru podat, aniž by se k ní jakkoliv vyjadřovala.³⁹

Zapojení parlamentu do procesu revize smluv a vyslovení nesouhlasu dle čl. 81/3 SFEU

Nově přidaný článek 151-12 stanoví, aby oznámení iniciativy dle čl. 48/7 SEU (obecná přechodová klauzule, tj. zjednodušení zákonodárné procedury rozhodnutím Evropské rady) nebo návrhu rozhodnutí dle čl. 81/3 SFEU (nové aspekty rodinného práva) bylo publikováno v Úředním věstníku a příslušné dokumenty byly vytištěny a distribuovány. Oznámení je projednáno Výborem pro evropské záležitosti, který k němu vypracuje analýzu s nebo bez doporučení stálému výboru nebo předloží informační zprávu.

³⁸ Narozdíl od lhůty pro projednání ostatních aktů, která je jeden měsíc (dle čl. 151-5 a čl. 151-6 paragrafu 2 jednacího řádu Národního shromáždění).

³⁹ Čl. 151-11 jednacího řádu francouzského Národního shromáždění v originálním znění: „*Le Président de l'Assemblée transmet au Gouvernement, aux fins de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, tout recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité formé, dans les deux mois qui suivent la publication de l'acte, par au moins soixante députés. Le cas échéant, l'examen des propositions de résolution portant sur le même acte législatif est interrompu*“, dostupný na <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>. Více informací lze nalézt i ve zprávě francouzského národního shromáždění dostupné na http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1630.asp#P3317_794335.

Národnímu shromáždění může být předložen pouze jeden návrh na vyslovení nesouhlasu k danému oznámení na základě čl. 88-7 francouzské ústavy⁴⁰. Návrh musí obsahovat odkaz na iniciativu nebo návrh rozhodnutí, ke kterému vyslovuje nesouhlas a nesmí být spojený s žádnou podmínkou nebo odkladem. Nepředkládají se k němu ani žádné pozměňovací návrhy. Návrh musí být dále podepsán nejméně jednou desetinou členů komory a musí být předložen během šesti měsíců od oznámení iniciativy Evropskou radou, v případě uplynutí této lhůty je postup přezkumu přerušen. Návrh se postupuje relevantnímu stálému výboru, který k němu vydá zprávu během jednoho měsíce⁴¹. Zpráva doporučuje buď jeho přijetí nebo zamítnutí.

Návrh je zařazen na pořad jednání zahájení nejbližšího pléna, v souladu s paragrafy 2 a 3 čl. 48 francouzské ústavy, které stanovují priority pro jednání parlamentu⁴². Rozprava je organizována Konferencí předsedů⁴³ dle podmínek stanovených čl. 49 paragrafu 1-4 jednacího řádu. Před hlasováním o návrhu je poskytnut prostor 5-ti minut pro vyjádření jednoho zástupce z každé politické skupiny. Pokud je návrh přijat je bezodkladně postoupen Senátu.

Další odstavce článku 151-12 upravují spolupráci se Senátem v tomto ohledu. Stanovují, že pokud je návrh na vyslovení nesouhlasu parlamentu v rámci procesu revize Smluv postoupen Národnímu shromáždění Senátem, je bezodkladně zaslán příslušnému stálému výboru. Další postup projednávání se poté shoduje s výše popsáním. V případě, že návrh postoupený Senátem Národní shromáždění přijme, informuje o tom předseda Národního shromáždění předsedu Senátu a předá rozhodnutí o parlamentním nesouhlasu dle čl. 48/7 SEU předsedovi Evropské rady a rozhodnutí o parlamentním nesouhlasu s návrhem rozhodnutí dle čl. 81/3 SFEU předsedovi Rady EU. Zároveň o této skutečnosti informuje vládu. Text rozhodnutí je poté zveřejněno v Úředním věstníku.

Pokud je návrh doručený Senátem zamítnut, předseda Národního shromáždění o tom informuje předsedu Senátu a žádný další návrh k vyslovení nesouhlasu, týkající se té samé iniciativy nebo návrhu rozhodnutí, není možné Národnímu shromáždění předložit.

Senát Polské republiky

V dubnu 2010 přijal polský Senát úpravy svého jednacího řádu s cílem implementovat nová ustanovení Lisabonské smlouvy týkající se národních parlamentů. Nově přijaté úpravy převedly část stávajících pravomocí Výboru pro evropské záležitosti na věcné výbory Senátu. Na druhou stranu je do nových procedur zapojen Senát jako celek – tzn. že finální usnesení jsou předkládána plénu. Byla taktéž posílena úloha maršálka Senátu (tj. předsedy Senátu) v proceduře projednávání evropských záležitostí. Výbor pro evropské záležitosti zůstává však i nadále hlavním orgánem pro přezkum a výběr návrhů legislativních aktů a má zároveň funkci poradní - maršálkovi Senátu doporučuje kterému věcnému výboru přidělit k projednání

⁴⁰ K článku 88-7 francouzské ústavy viz. kapitola 1.1.1 této práce věnovaná ústavním úpravám v souvislosti s Lisabonskou smlouvou.

⁴¹ Časová lhůta dle paragrafu je pozastavena mezi řádným zasedáním nebo pokud nebylo možné zařadit debatu o návrhu na pořad jednání vzhledem k uplatnění možnosti zařadit prioritní témata dle čl. 48, paragrafu 2 a 3 Ústavy (viz níže).

⁴² Paragraf 2 čl. 48 ústavy říká, že během dvou týdnů zasedání z celkových čtyř je dána přednost, v pořadí určeném vládou, posouzení textů a rozprávám, o jejichž zařazení na jednání požádala. Paragraf 3 čl. 48 ústavy vyjmenovává dokumenty, které mohou být zařazeny na projednávání pléna prioritně.

⁴³ Konference předsedů se skládá z předsedy Národního shromáždění, 6 místopředsedů, 8 předsedů stálých výborů, hlavního zpravodaje Výboru pro finance, hospodářství a rozpočtovou kontrolu, předsedy výboru pro evropské záležitosti a předsedů politických skupin.

ten který evropský dokument. Do jednacího řádu byla poté vložena celý jedna část⁴⁴ týkající se postupů v záležitostech spojených s členstvím Polska v EU. Vložené články se týkají především postupu pro projednávání dokumentů EU, kontrolu subsidiarity, zapojení parlamentu do procesu revize Smluv. V dodatku k jednacímu řádu jsou poté definovány oblasti působnosti Výboru pro evropské záležitosti⁴⁵.

Postup projednávání dokumentů EU

Kapitola 1 v člancích 75a-c stanoví povinnost maršálka Senátu předkládat Výboru pro evropské záležitosti veškeré dokumenty postoupené v souvislosti s členstvím Polska v EU. Na návrh předsedy Výboru pro evropské záležitosti může maršálek Senátu postoupit jakýkoliv z těchto dokumentů relevantnímu věcnému výboru Senátu. Výbor pro evropské záležitosti poté přijímá usnesení na základě usnesení tohoto věcného výboru, pokud by usnesení věcného výboru nebylo vzato v potaz je žádáno odůvodnění. Výbor pro evropské záležitosti přijímá usnesení k: legislativním návrhům EU nebo jinému právnímu aktu EU, pozici Polské republiky v procesu vytváření evropské legislativy, pozici Polské republiky na zasedání Rady ministrů v případě posuzování legislativního návrhu nebo jiného právního aktu Radou EU, jakémukoliv jinému postoupenému dokumentu.

Pokud je pro vydání takového usnesení kompetentní plénum Senátu, výbor, po posouzení záležitosti, je povinen dodat maršálkovi Senátu ve lhůtě jím stanovené návrh na iniciování usnesení společně s návrhem usnesení Senátu. Maršálek Senátu postoupí návrh usnesení Senátu relevantnímu výboru, včetně Výboru pro evropské záležitosti.

Kontrola principu subsidiarity a proporcionality

Postup pro výkon kontroly subsidiarity a proporcionality je stanoven následovně⁴⁶: Pokud relevantní výbor přijme usnesení, ve kterém konstatuje porušení principu subsidiarity daného legislativního návrhu EU, má povinnost předat maršálkovi Senátu návrh usnesení Senátu o porušení principu subsidiarity. Maršálek Senátu postupuje návrh usnesení dalším věcným výborům, včetně Výboru pro evropské záležitosti, které ho projednají. Relevantní výbor může taktéž postoupit návrh usnesení Senátu o podání žaloby k Soudnímu dvoru EU pro porušení principu subsidiarity legislativním aktem EU doprovazený textem žaloby. Finální rozhodnutí je poté na plénu senátu.

Zapojení parlamentu do procesu revize smluv a vyslovení nesouhlasu dle čl. 81/3 SFEU

Jak je nově upraveno v člancích 75f-g, má maršálek Senátu povinnost předat relevantnímu výboru, včetně Výboru pro evropské záležitosti, k uvážení záležitosti, v případech ve kterých je Senát oprávněn vyslovit nesouhlas podle čl. 48/7 SEU a čl. 81/3 SFEU. Na základě posouzení ve lhůtě určené maršálkem Senátu představitel výbory Senátu společnou zprávu vyjadřující jejich stanovisko. Senát přijímá usnesení týkající se vyslovení parlamentního

⁴⁴ Část VIIIa.

⁴⁵ Jedná se o fungování EU a členství Polské republiky v EU, poskytování stanoviska k dokumentům postoupených maršálkovi Senátu v záležitostech týkajících se členství Polské republiky v EU, posouzení legislativních návrhů Senátu v záležitostech týkajících se členství Polské republiky v EU, zaujetí pozice vyjádření názoru k návrhům mezinárodních smluv v nichž figuruje Evropská unie, Evropské atomové společenství nebo jeho členské státy jakožto smluvní strana, stejně jako k pracovním programům Rady EU a ročnímu legislativnímu program Evropské komise, posuzování informací a dalších dokumentů postoupených Radou ministrů a orgány EU.

⁴⁶ Kapitola 2, článek 75d-e jednacího řádu Senátu.

nesouhlasu dle čl. 48/7 SEU a čl. 81/3 SFEU absolutní většinou hlasů v přítomnosti nejméně jedné poloviny zákonného počtu Senátorů.

V této otázce neexistuje žádná formální spolupráce mezi polským Senátem a Sejmem. V současnosti polský Sejm připravuje změnu vlastního jednacího řádu s cílem zavedení změn dle postupů nastavených Lisabonskou smlouvou.

Zdroje:

COSAC 13th Bi-annual Report on EU Practices and Procedures (May 2010). Dostupné na: www.cosac.eu/en/documents/biannual/ (aktuální ke dni 30.9.2010)

Replies from the EU Parliaments to the COSAC questionnaire for the 13th Bi-annual Report. Dostupné na: www.cosac.eu/en/documents/biannual/ (aktuální ke dni 30.9.2010)

ECPRD request 1360 - Cooperation of the Chambers within one National Parliament in deliberating EU matters after the Treaty of Lisbon entered into force (aktuální ke dni 10.2.2010)

Kirchhof, P., Georgiev, J. ...et al.: *Evropská inspirace z Karlsruhe: vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha: OEZ, 2009. ISBN 978-80-7440-018-6.

Ústava francouzské republiky ze dne 4. října 1958 (v platném znění). Dostupné na: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp (aktuální ke dni 30.9.2010)

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 2010, Ausgegeben am 27. Juli 2010 Teil I

Základní zákon Spolkové republiky Německo z 23. května 1949, BGBl. S. 1 (v platném znění). Dostupné na: www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg.html (aktuální ke dni 30.9.2010)

Jednací řád Národního shromáždění Francouzské republiky (v platném znění). Dostupné na: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp (aktuální ke dni 30.9.2010)

Jednací řád belgické sněmovny reprezentantů z 2. října 2003 (v platném znění). Dostupné na: http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/publications/reglement&language=fr&story=reglement.xml&rightmenu=right_publications (aktuální ke dni 30.9.2010)

Jednací řád finského parlamentu ze 17. prosince 1999 (v platném znění). Dostupné na: web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=xm05710151614779&cmd=download (aktuální ke dni 30.9.2010)

Jednací řád Senátu Polské republiky z 23. listopadu 1990 (v platném znění). Dostupné na: www.senat.gov.pl/k6eng/senat/rules/rule.pdf (aktuální ke dni 30.9.2010)