

Národní parlamenty a evropská integrace:

kolektivní aktér
politického systému EU?

International Institute of Political Science
of Masaryk University



Mezinárodní politologický
ústav Masarykovy
univerzity

Petr Kaniok

MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV

—

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE
SVAZEK Č. 64

muni
PRESS

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

PETR KANIOK



MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV
BRNO 2016



Konrad
Adenauer
Stiftung

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

Vědecká redakce Masarykovy univerzity:

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

Mgr. Iva Zlatušková (místopředsedkyně)

Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.

Mgr. Michaela Hanousková

doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.

doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.

prof. PhDr. Petr Macek, CSc.

doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.

doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.

Mgr. David Povolný

Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.

prof. RNDr. David Trunec, CSc.

prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.

doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

PhDr. Alena Mizerová (tajemnice)

Recenzenti:

prof. PhDr. Vít Hloušek, Ph.D.

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

doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

© 2016 Masarykova univerzita

© 2016 Petr Kaniok

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

ISBN 978-80-210-8341-7 (brož. vaz.)

OBSAH

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

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

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

PŘEDMLUVA

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

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

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

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

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

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

ÚVOD

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

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

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

Evropská integrace, zvláště její moderní podoba související s proměnou převážně ekonomicky laděných Evropských společenství do EU, jejíž cíle a ambice ekonomickou integraci přesahují, posunula národní parlamenty do specifické a dvojznačné role. Z optimistického pohledu lze evropskou integraci vnímat jako novou příležitost pro národní parlamenty, které jejím prostřednictvím mohou lépe reprezentovat a prosazovat zájmy občanů. Tuto argumentaci často používá také samotná EU, která jejím prostřednictvím 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, účinná verze primárního práva EU od prosince 2009. Téma parlamentarismu v EU pak souvisí s často skloňovaným demokratickým či legitimizačním deficitem evropské integrace, problémem, který se ve výzkumu integračního procesu objevuje zejména od konce 80. let 20. století.

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

¹ Oba žánry se nemusí zákonitě vylučovat.

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

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

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

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

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

1.

CÍLE A POSTUP TEXTU

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

1.1 Cíle studie

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

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

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

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

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

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

1.2 Vymezení pojmů

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

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

1.2.1 Subsidiarita

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

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

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

pak byla subsidiarita řešena také v řadě reformních zpráv a návrhů 70. a první poloviny 80. let 20. století – příkladem může být 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 hovoří o principu subsidiarity jednak v textu preambule smlouvy a jednak v člancích 1 a 2. Zásada byla dále začleněna do textu Smlouvy o založení ES, přesněji řečeno do jejího článku 5 definicí, že „v oblastech, které nespadají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím“. Článek tedy obsahuje negativní vymezení subsidiarity, které samo o sobě nezakládá povinnost centra konat. Pozitivní vymezení subsidiarity ve smlouvě obsaženo nebylo.

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

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

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