

Role národních parlamentů v evropském integračním procesu

Jan Kovář

Hlavní analytik think-tanku Evropské hodnoty

Adéla Hájková

Analytička think-tanku Evropské hodnoty

František Mudroňka

Analytik think-tanku Evropské hodnoty

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní instituce, která prosazuje zvyšování politické kultury v České republice i na evropské úrovni.

1. Úvod

Role národních parlamentů (NP) při výkonu kontroly unijní agendy a jednání exekutivy v procesu evropské integrace není novým tématem ani na úrovni unijní, ani pokud jde o debatu na úrovni jednotlivých států. Nejméně od počátku 90. let minulého století a především po vstupu v platnost Maastrichtské smlouvy se téma úlohy NP intenzivně objevuje v politickém diskursu EU, a to především ve spojení s debatami o demokratickém deficitu a také ve spojení s tzv. de-parlamentarizační tezí spočívající především v převažující roli exekutivních aktérů v rozhodovacím procesu EU. Z těchto diskuzí zpravidla vzešly revize primárního práva EU spočívající ve větším zapojení NP do rozhodovacích procesů EU a posílení kontroly unijní agendy. Cílem tohoto podkladového materiálu je předložit paletu potenciálních zlepšení a zefektivnění procesu zapojení NP do kontroly unijní agendy.

Předkládaný text byl vytvořen pro účely konání kulatého stolu v rámci Národního konventu o EU, který se tematicky zaměřuje na úlohu NP v EU. Kulatý stůl k roli národních parlamentů je vymezen následujícími otázkami:

1) Jak dlouhodobě zvýšit zapojení členů Poslanecké sněmovny a Senátu PČR do evropské agendy nad rámec stávajících procedur a aktivit?

a) *Jaké změny lze implementovat v rámci zachování současného právního rámce nebo je možné si představit revizi současných mechanismů?*

b) *Jaké možnosti jsou k dispozici na národní úrovni, pokud jde o fungování Parlamentu jako celku a jednotlivých výborů?*

2) Jak lze zefektivnit spolupráci Parlamentu ČR s ostatními aktéry evropské politiky na národní úrovni?

a) *Jakým způsobem lze zlepšit komunikaci a spolupráci mezi příslušnými výbory Poslanecké sněmovny a Senátu a jednotlivými ministerstvy? Měl by Úřad vlády hrát roli koordinátora v komunikaci mezi Parlamentem a jednotlivými ministerstvy?*

b) *Jaké mechanismy by umožnily zpětnou vazbu ve vyhodnocování dopadu usnesení evropských výborů a pravidelný dialog s Parlamentem, zejména co se týče prioritních témat?*

c) *Jakými osvědčenými praktikami z jiných členských států by se mohla ČR inspirovat?*

Uvedené diskusní otázky jsou reflektovány v rámci tohoto podkladového materiálu a text je strukturován v návaznosti na výše zmíněné otázky. První část reflektuje formální nastavení stávající pozice obou komor Parlamentu ČR pro zapojení do kontroly tvorby unijní legislativy a politických procesů. V této souvislosti první část podkladového materiálu předkládá možnosti potencionálních zlepšení a zefektivnění procesu zapojení obou komor do kontroly tvorby unijní legislativy a monitorování činnosti exekutivy. Navrhovanými možnostmi v této oblasti jsou: mainstreaming kontroly agendy EU, dvojí členství, dělba práce a priority v rámci výborů pro evropské záležitosti (VEZ)¹, posílení administrativního a expertního zázemí parlamentů či vytvoření „super-výboru“ pro EU. Druhá část se zaměřuje na spolupráci Parlamentu ČR s ostatními aktéry evropské politiky na národní úrovni, konkrétně doporučuje efektivní kontrolu exekutivy prostřednictvím zavedení mechanismů zpětné vazby či zdůrazňuje možnost zapojení NP do monitoringu evropského semestru. Dále se druhá část textu věnuje zefektivnění monitoringu vládní pozice před jednáním Rady/Evropské rady (ER) a hlubšímu zapojení poslanců Evropského parlamentu (EP) do komunikace se členy NP týkající evropských témat.

2. Národní parlamenty po Lisabonské smlouvě

Lisabonská smlouva zavedla nový nástroj pro kontrolu agendy EU, tzv. systém včasného varování (EWS). Tento mechanismus staví národní parlamenty do role strážců zásady subsidiarity a umožňuje jim přímé zapojení do rané fáze unijního rozhodovacího procesu.

V rámci EWS může Parlament ČR během osmitýdenního období zaslat institucím EU odůvodněné stanovisko k legislativním návrhům uvádějící, proč se domnívá, že návrh Komise není v souladu s principem subsidiarity. Každý národní parlament má dva hlasy, v případě dvoukomorového parlamentu, jako je tomu v případě ČR, má každá z komor jeden hlas. V unijní osmadvacítce to tedy znamená celkově 56 hlasů. V závislosti na počtu problematických odůvodněných stanovisek stanovuje protokol č. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) dva nové postupy známé jako „žlutá“ a „oranžová karta“:

Žlutá karta: Jestliže se třetina národních parlamentů, tj. 19 hlasů, (nebo jejich čtvrtina, tj. 14 hlasů, v případě legislativního aktu založeného na čl. 76 SFEU v oblasti svobody, bezpečnosti a práva), domnívá, že legislativní návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, mohou mu vystavit „žlutou kartu“ s odůvodněním rozporu se zásadou subsidiarity. V takovém případě bude muset Komise zajistit přezkoumání příslušného návrhu, přičemž jej může buď podržet, pozměnit, či stáhnout.

Oranžová karta: Pokud budou vzneseny námitky k návrhu Komise nejméně prostou většinou hlasů, tj. 29 hlasů, a Komise tento návrh přesto podporuje, bývá zahájena speciální procedura. Legislativní návrh společně s odůvodněným stanoviskem národních parlamentů je zaslán Radě a EP. Tyto dvě instituce mohou rozhodnout 55 % hlasů v Radě a/nebo prostou většinou v EP pokračování či pozastavení dané legislativní procedury.

¹ Pro účely předkládaného textu se výborem pro evropské záležitosti (VEZ) myslí instituce/výbory jednotlivých komor národních parlamentů členských zemí EU, které se primárně věnují unijní agendě.

3. Možnosti posílení zapojení Parlamentu ČR do kontroly agendy EU

I. Mainstreaming kontroly agendy EU

Protože kontrola unijní agendy klade stále vyšší nároky na kapacity a expertízu NP, některé parlamenty se rozhodly do kontroly agendy EU vedle VEZ také více zapojit další sektorové výbory. Pojem mainstreaming kontroly agendy EU, který je také někdy nazýván jako decentralizace, znamená odklon od koncentrace kontroly unijní agendy výhradně v rámci VEZ a její sdílení s dalšími výbory, a to v závislosti na příslušnosti projednávané problematiky do gesce daného výboru. Mechanismus kontroly agendy EU se tak přibližuje svojí formou ke kontrole domácích politických otázek. Jednotlivé parlamenty se v současnosti vzájemně značně liší ve způsobu zapojení sektorových výborů do kontroly unijní agendy.

Systém zapojení sektorových výborů do kontroly agendy EU je nejvíce rozvinutý v severských zemích, Nizozemsku a Německu. Ve většině ostatních států zůstává zapojení sektorových výborů spíše okrajové a především založené na ad hoc bázi.^[1] VEZ tak ve většině zemí zůstávají prakticky jedinými aktéry kontroly unijní agendy, v některých dalších sdílí svoji roli s relevantními sektorovými výbory a jen v malé části zemí fungují pouze jako „clearing house“ zodpovědné za výběr důležitých unijních dokumentů pro sektorové výbory a jejich následnou koordinaci.^[2] Ani jedna z komor Parlamentu ČR nemá systém mainstreamingu institucionalizovaný a v případě, že jsou sektorové výbory do kontroly zapojeny, dochází k tomu na ad hoc bázi. Formální nastavení v rámci obou komor Parlamentu ČR umožňuje VEZ dotázat se ostatních sektorových výborů na jejich stanovisko k probíranému předmětu, ale v praxi se tak neděje velmi často.^[3]

Institucionalizace mainstreamingu v dotčených zemích byla motivována nejen vysokým administrativním zatížením VEZ, ale také potřebou sektorové expertízy, kterou VEZ nebyly schopny poskytnout. Mainstreaming kontroly agendy EU je také často chápán jako zvýšení institucionální kapacity parlamentu, což vychází z předpokladu, že delegace části agendy EU do sektorových výborů povede k zapojení lidí s nejhlubší expertízou pro projednávání návrh/dokument. Tito lidé díky své expertíze dovedou kvalitněji posoudit dopad daného návrhu na domácí politiku v daném sektoru oproti členům a administrativnímu aparátu VEZ, kteří musí projednávat všechny návrhy od politiky životního prostředí až po ochranu spotřebitele.^[4] Tímto by měl mainstreaming přispívat k zefektivnění kontroly unijní agendy a lepšímu využití (sektorové) expertízy.^[5]

Mainstreaming kontroly agendy EU s sebou také přináší několik problémů a nákladů. V ideálním případě by totiž každý sektorový výbor měl disponovat dostatečným počtem personálu vyškoleným v oblastech spadajících do politik EU, aby se členové výboru mohli věnovat politické substanci daného návrhu, zatímco expertní zázemí by poskytovalo expertízu smyslu unijního kontextu příslušného návrhu. To by znamenalo, že by každý výbor Parlamentu ČR musel nově získat dostatečný počet školeného personálu v oblastech unijních politik či by muselo dojít k vytvoření speciálního úřednického oddělení pro EU, které by disponovalo personálem s expertízou v různých oblastech politik EU. Plné zavedení mainstreamingu by tedy znamenalo zásadní reformu podpůrného aparátu, protože by se značně zvýšil počet výborů a jednotlivých zastupitelů, kteří by spoléhali na jejich asistenci.

Podobná investice však může přesahovat kapacity či motivaci daného parlamentu ji realizovat. Jako schůdnější se proto jeví jedna ze dvou následujících variant.^[6] První možností je alokovat pracovní činnost spojenou s agendou EU na jednoho či více členů současného úředního aparátu každého výboru, což by znamenalo, že každý sektorový výbor by měl jednu, či více kontaktních osob pro unijní agendu. Na druhou stranu bez dalšího expertního vhledu do problematiky EU by mohlo dojít k přetížení kapacit úřednického aparátu. Druhou možností je využití současného podpůrného zázemí VEZ pro účely poskytování expertních konzultací jednotlivým sektorovým výborům. V tomto případě existuje riziko širokého pracovního rozkročení tohoto personálu ve smyslu rozličnosti probírané agendy, což může vést k poskytování pouze základních procedurálních konzultací (viz belgický Senát). Z pohledu procesu zařazování zastupitelů do jednotlivých výborů napomáhá institucionalizaci mainstreamingu kontroly agendy EU také vícenásobné členství ve výborech. V ideálním případě je v každém sektorovém výboru alespoň jeden člen výboru, který je zároveň členem VEZ.^[7]

II. Dvojí členství, děba práce a priority v rámci VEZ

Tam, kde členské země přistoupily k zavedení mainstreamingu kontroly a decentralizovaly ji tak do sektorových výborů, jsou evidovány kroky vedoucí k zefektivnění procesu parlamentní kontroly. Jedním z těchto kroků je dvojí členství poslanců zařazených do VEZ tak, aby pokud možno všechny sektorové výbory byly organizovaně – nikoli náhodně – pokryty alespoň jedním poslancem z VEZ. Dvojí členství tak ceteris paribus pomáhá zlepšit parlamentní koordinaci a tím zvýšit kvalitu kontroly unijní agendy.^[8] Pokud budou zapojeny sektorové výbory intenzivněji, stojí za zvážení také ustavení zpravodaje pro EU v rámci každého ze sektorových výborů. Tito zpravodajové by v rámci daného výboru byli zodpovědní za získávání a sumarizaci informací a výběr zásadních politických priorit, které budou podléhat podrobné kontrole, ať již bude prováděna pouze v rámci sektorového výboru, VEZ či ve spolupráci sektorového výboru s VEZ.^[9] Podobný systém, kde v každém sektorovém výboru existuje zpravodaj pro agendu EU, je používán například v Belgii (tzv. europromotor). Jeho úkolem je za daný výbor monitorovat agendu EU. Každý europromotor je zároveň členem VEZ (společný pro obě komory), čímž je naplněno výše zmíněné dvojí členství a zkvalitnění kontroly unijní agendy. Výhoda tohoto systému spočívá v podpoře prosazení agendy EU do jednotlivých sektorových výborů a spolupráci sektorových výborů s VEZ.^[10]

I pokud by však nebyl zaveden mainstreaming kontroly agendy EU, lze se inspirovat například v Polsku, kde jednotliví členové VEZ jsou rozděleni podle oblastí politiky a každý je zpravodajem pro svoji oblast a monitoruje tedy agendu primárně v této oblasti. Za úkol má potom představení relevantních dokumentů členům výboru, a pokud je v konkrétní otázce přijímáno usnesení, potom je daný poslanec i zpravodajem zodpovědným za vytvoření návrhu usnesení. Daný poslanec je zároveň zodpovědný za účast na meziparlamentních konferencích ve své oblasti. V Řecku funguje také systém zpravodajů pouze v rámci VEZ, i když na neformální úrovni, kdy některý ze členů VEZ na ad hoc bázi přebírá gesci za jednotlivé dokumenty, které spadají do oblasti jeho expertízy či zájmu.

Všechny výše zmíněné návrhy budou nejlépe fungovat za těchto předpokladů: (1) V rámci jednotlivých parlamentů či jejich komor je velmi důležitá osoba předsedy VEZ². Zkušenosti s unijní agendou, předchozí politická praxe a zvýšený zájem o kontrolu agendy EU v osobě předsedy VEZ značně napomáhají fungování tohoto výboru a tím posilují efektivitu parlamentní kontroly. (2) Zařazení zastupitele do VEZ by mělo být jeho politickou prioritou, a to nejen v případě dvojího členství poslanců ve VEZ a sektorovém výboru, ale i pokud je zastupitel pouze členem VEZ.

III. Posílení administrativního a expertního zázemí parlamentů

Posílení administrativního a expertního zázemí se ve světle vysokého množství dokumentů přicházejících z EU, a tedy značných nároků na institucionální kapacity NP, jeví jako jedna z nejdůležitějších otázek potencionálních reforem. Například německý Bundestag provedl před několika lety zásadní administrativní změnu, která poskytla dolní komoře dostatečné (administrativní) kapacity nutné ke zvládnutí pracovního zatížení spojeného s kontrolou agendy EU. Důvodem reformy byla převážně posilující se role NP v unijní architektuře, která úměrně zvyšovala nároky na parlamentní zázemí.

Administrativní/expertní zázemí je tedy zásadní z pohledu dostupnosti dostatečných kapacit pro parlament a jeho výbory, čímž umožňuje efektivně využívat prostor poskytnutý legislativním rámcem pro kontrolu agendy EU.^[11] Z konzultací s akademiky zabývající se touto tematikou vyšlo najevo, že role administrativního/expertního zázemí Parlamentu ČR a v současnosti především VEZ by mohla být dále posílena. Je nasnadě rozšířit počet úředníků především ve VEZ, nicméně i sektorové výbory, bez ohledu na zavedení mainstreamingu kontroly agendy EU, by měly získat větší počet úředníků se vzděláním v oblasti evropských záležitostí. Často se objevují návrhy na stejně široký úřednický aparát jako je počet poslanců výboru zabývajících se agendou EU (platí i pro VEZ, kde by byl stejný počet úředníků jako politiků).

Pokud se zaměříme na administrativní zázemí VEZ Parlamentu ČR, potom se vedle zvýšení počtu expertů nabízí také obdobné rozdělení kompetencí jako v případě výše zmíněných (politických) zpravodajů. To by v případě kombinace stejného počtu politiků a úředníků v rámci VEZ znamenalo, že by každý zpravodaj mohl spoléhat na administrativní personál zabývající se stejnou agendou. V zemích s vysokou úrovní mezistranického konfliktu se ale ukazuje, že může být problematické zvýšit autonomii administrativního zázemí v rámci kontroly agendy EU.^[12] Je také otázkou, nakolik lze posílit autonomii administrativy při zachování politické povahy parlamentní kontroly. Tento problém by však neměl zastrít potřebu širokého kompetentního administrativně-expertního zázemí NP.

²Není tomu ani deset let, co výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny neměl předsedu a na jeho činnosti se to nejen dle lidí z praxe ztlačně projevilo, viz např. Martin Hrabálek and Alexander Strelkov, "OPAL Country Reports: The Czech Parliament and EU Affairs," *OPAL Online Paper Series* (2012).

IV. Vytvoření „super-výboru“ pro EU?

Protože nároky na koordinaci v rámci jednotlivých parlamentů či jejich komor se s rozšiřující se působností Unie zvýšily, objevují se nové přístupy, jak jim nejlépe čelit. Jednou z možností vycházejících z rozhovorů se stakeholdery a odborné literatury je návrh na vytvoření tzv. super-výboru pro EU v rámci jednotlivých parlamentů států EU. Jedním z parlamentů, který se nedlouho po vypuknutí finanční krize v eurozóně zabýval otázkou vytvoření super-výboru pro EU, byl německý Bundestag. Argumentem pro jeho zavedení bylo zrychlení procesu kontroly a implementace politiky spojené s budováním nové finanční a hospodářské architektury v EU. Super-výbor měl funkčně nahradit plénum Bundestagu a jeho jednotlivé výbory v těchto otázkách. Složení uvažovaného super-výboru mělo zahrnovat předsedy poslaneckých frakcí, členy VEZ a další vybrané poslance, do jejichž působnosti spadaly finanční a rozpočtové otázky.

Německý ústavní soud ovšem návrh na vytvoření super-výboru neposvětil, neboť porušoval německou ústavu, protože dané otázky mají být standardně řešeny buď skrze již existující rozpočtový výbor, VEZ či na plénu a nelze tyto aktéry obejít vytvořením nového super-výboru. Přesto se v diskuzi o úloze národního parlamentu může uvažovat i o vytvoření podobného super-výboru. Mohl by se například skládat z předsedů ostatních sektorových výborů, předsedů poslaneckých klubů či případně i z dalších stranických aktérů. Vytvoření super-výboru pro EU je často vnímáno jako alternativa mainstreamingu unijní agendy v rámci parlamentu.

4. Spolupráce Parlamentu ČR s ostatními aktéry evropské politiky

I. Efektivní kontrola exekutivy: zavedení mechanismů zpětné vazby

Ať už jednotlivé parlamenty používají mandátní, dokumentní či smíšený mechanismus kontroly agendy EU³, důležitý je důsledný monitoring toho, nakolik jsou v praxi využívány jednotlivé instrumenty, které mají k dispozici (ať už jsou to stanoviska, usnesení či parlamentní výhrady).[13] U dokumentních či smíšených mechanismů kontroly unijní agendy však monitoring (či impact assessment) využívání parlamentních institutů kontroly je z povahy samotného systému méně samozřejmý než je tomu u mandátního mechanismu.

Ze zkušenosti parlamentů zemí EU vyplývá, že využíváním mnoha parlamentních nástrojů, především parlamentních výhrad a usnesení, nedochází k dostatečné zpětné vazbě od exekutivy zpět k parlamentu či VEZ týkající se konkrétního využití daného instrumentu. Dochází tak například k situacím, kdy vláda státu při jednání v Radě uplatní tzv. parlamentní výhradu, přičemž ani úřednický aparát ani členové příslušného parlamentu či výboru

³ V rámci mandátního systému může parlament jako celek či skrze výbor pro evropské záležitosti (VEZ) přijímat zavazující vyjednávací pozice pro příslušnou vládu. Vláda následně tuto mandátní pozici prosazuje při vyjednávání v Bruselu jako oficiální stanovisko. Závěry těchto vyjednávání jsou následně parlamentem kontrolovány oproti původní mandátní pozici. Naopak dokumentní systém (praktikován v ČR) je zaměřen na kontrolu jednotlivých dokumentů přicházejících z institucí EU a není tedy apriorně zaměřen na jednotlivá zasedání Rady či Evropské rady (ER). NP povětšinou v jeho rámci nepřijímají závazná stanoviska pro vládní vyjednávání. Smíšený systém je kombinací těchto dvou systémů.

o tom nejsou informováni.^[14] Zároveň se ukazuje, že monitoring využití tohoto nástroje a poskytování zpětné vazby zlepšují efektivitu spolupráce s exekutivou a posilují kontrolní kapacity parlamentu.

V německém, finském a švédském parlamentu například platí, že usnesení nejsou pro vládu právně závazná, avšak jsou závazná politicky. Tato politická závaznost je zajištěna poskytováním zpětné vazby k jednotlivým usnesením parlamentu a při významném odchýlení od usnesení se konají další slyšení se členy exekutivy. Zpětná vazba je povětšinou poskytována na úrovni ministerstvo-parlament, v některých případech však hraje úřad vlády roli koordinátora procesu zpětné vazby.^[15]

Z praxe jednotlivých komor Parlamentu ČR zároveň víme, že existuje poptávka po zpětné vazbě k jejich stanoviskům/usnesením k projednávaným unijním dokumentům a k připomínkám k navrhované vládní pozici pro vyjednávání na úrovni EU.^[16] Zároveň také víme, že některá ministerstva již určitou formou mechanismy zpětné vazby využívají a informují VEZ Parlamentu ČR o tom, jak byla jejich usnesení zohledněna. Zde se nabízí role Úřadu vlády ČR jako koordinátora komunikace mezi Parlamentem ČR a jednotlivými ministerstvy. Více či méně formální zavedení mechanismů zpětné vazby k vybraným instrumentům parlamentní kontroly agendy EU do praxe je zároveň poměrně málo nákladné ve srovnání s potenciální přidanou hodnotou pro spolupráci mezi parlamentem a exekutivou.

II. Zapojení NP do monitoringu evropského semestru

V reakci na hospodářskou krizi v EU se v roce 2010 ER rozhodla zavést tzv. evropský semestr, tedy cyklus koordinace hospodářských a fiskálních politik v rámci EU, jehož cílem je zajistit soulad fiskálních politik s Paktem stability a růstu a podpořit hospodářský růst a zaměstnanost. Evropský semestr se tedy dotýká citlivých oblastí politiky, které dlouhodobě patří do jádra parlamentní demokracie unijních států. Zavedení tohoto koordinačního mechanismu fakticky znamená určitý zásah do oblastí politiky dříve vykonávaných pouze na národní úrovni. I proto je důležité evropskému semestru zajistit dostatečnou parlamentní kontrolu v členských státech tak, aby tento mechanismus získal potřebnou demokratickou legitimitu a související podporu občanů členských států, bez níž dlouhodobě nemůže fungovat.

Role NP je v této otázce nezastupitelná, avšak parlamentní kontrola evropského semestru se v současnosti jeví jako nedostatečná. NP se zatím jen minimálně zapojují do kontroly roční analýzy růstu a zprávy o mechanismu varování. O něco více jsou v rámci pléna či jednotlivých výborů diskutovány konvergenční a/nebo stabilizační programy. Národní programy reforem jsou oproti konvergenčním a stabilizačním programům v rámci parlamentů debatovány méně, avšak více než roční analýza růstu a zprávy o mechanismu varování.^[17] V mnoha státech tak stále existuje prostor pro zefektivnění kontroly evropského semestru.

Ze zkušeností parlamentů ostatních zemí vyplývá, že je například nezbytné ujasnit si pro každou rozhodovací fázi evropského semestru, jestli má kontrola probíhat primárně na unijní či národní úrovni. Jako jeden z praktických nástrojů zkvalitnění kontroly evropského semestru se ukazuje konání „interpelací“ či „slyšení“ se členy Evropské

komise.[18] Někteří doporučují tuto slyšení institucionalizovat a konat je na pravidelné bázi několikrát v průběhu každého cyklu evropského semestru, například po publikaci roční analýzy růstu a v návaznosti na vydání doporučení pro jednotlivé země. Tato slyšení nemusí probíhat za osobní přítomnosti komisařů, ale například prostřednictvím videokonferenčních kanálů osvědčených v některých zemích EU. Také se ukazuje, že zvláště pro opoziční parlamentní aktéry nabízí tato forma přímého kontaktu s institucemi EU nástroj nátlaku na exekutivu vedoucí k efektivnější kontrole evropského semestru.

Zásadním bodem kvalitní kontroly evropského semestru je stanovit jasný harmonogram kontroly v jednotlivých fázích. Příkladem může být systém ustanovený v Dánsku, kde je evropský semestr kontrolován na základě tzv. národního semestru, který společně zahrnuje relevantní výbory parlamentu (evropský, hospodářský či rozpočtový), a který se skládá ze tří společných konzultací mezi výbory národního semestru a exekutivou v následujících časových úsecích:

V prosinci, v návaznosti na publikaci vládní zprávy k roční analýze růstu vydané Komisí, přičemž tato zpráva zároveň hodnotí progres implementace doporučení pro danou zemi. Samotným konzultacím předchází zaslání memoranda všem zúčastněným výborům.

V březnu, v návaznosti na obecnou vládní reflexi hospodářských výzev a strategických pokynů schválených ER v rámci konvergenčních/stabilizačních programů a národních reformních programů.

Na konci května, kdy vláda představuje svoji zprávu k navrženým doporučením pro danou zemi (Dánsko) a před tím, než jsou specifická doporučení diskutována v Radě.

III. Monitoring vládní pozice před jednáním Rady a ER

Protože režim parlamentní kontroly unijní agendy je v ČR nastaven v převážné míře dle výše zmíněného dokumentního typu kontroly agendy EU, je logicky kontrola soustředěna především na legislativní a nelegislativní návrhy a další dokumenty přicházející z EU a o něco méně již na kontrolu pozice exekutivy před vyjednáváním na unijní úrovni ve formacích Rady EU či ER. V tomto smyslu se objevila v poslední době nová překážka, protože role ER byla v poslední dekádě a zvláště potom během finanční krize v Evropě výrazně neformálně posílena.

Ve světle této reality a s přihlédnutím k praktikám v dalších státech se nabízí několik potencionálních změn pro navýšení kapacity pro kontrolu vládní pozice. V některých zemích se osvědčilo mandatorní konání rozpravy s předsedou vlády před i po summitu ER.[19] Ve světle posilující se neformální role ER by měla být tato praxe zavedena jako standard, což ale může komplikovat krátký časový rozsah mezi zasedáním ER a předcházejícími relevantními jednáními Komise.

Další možností je například vytvoření speciálního (pod)výboru pro monitoring vlády před jednáním v Radě v rámci VEZ. Jako méně praktická možnost se jeví, dle sektorových jednání formací Rady či dle agendy ER, provádění kontroly vládní pozice v rámci jednotlivých sektorových výborů. To by bylo možné však aplikovat pouze pro jednání sektorových formací Rady EU, ale již těžko v případě ER pro její většinou variabilní agendu. Tato

možnost je zároveň často spojena se zavedením mainstreamingu kontroly evropské agendy a bez jejího zavedení do praxe často nedává smysl, neboť značně zvyšuje nároky na parlamentní koordinaci.

Ani jedna z předkládaných možností neřeší kapacitní problém na straně politiků administrativního aparátu. Obě jsou spíše zaměřeny na zkvalitnění kontroly pozice exekutivy pro vyjednávání na unijní úrovni. Tato problematika a předkládané možnosti posunu vpřed tak jsou bytostně spojeny s výše probíraným bodem politických a administrativních kapacit jednotlivých parlamentů, jejich komor a VEZ především. Pokud budou VEZ disponovat dostatečnými kapacitami, jeví se schůdněji zřídit v rámci současných VEZ podvýbor pro monitoring vládní pozice. Bez navýšení těchto kapacit však obě zvažované možnosti nemají znatelnou přidanou hodnotu a mohou naopak výkon kontroly agendy EU komplikovat.

IV. Zapojení poslanců EP do debaty o evropských záležitostech

Závěrečný bod se týká zapojení poslanců EP do debaty o evropských záležitostech na národní úrovni a spolupráce s NP. Především po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se značná část politických stran v jednotlivých státech EU zaměřila na zlepšování spolupráce mezi domácími politickými kancelářemi stran a poslanci EP za danou stranu zvolenými.^[20] Spíše však než centralizovaná spolupráce mezi VEZ a poslanci EP zvolenými v daném státě se tato spolupráce odehrává na úrovni poslaneckých klubů/frakcí v NP spolu se stranicky příslušnými poslanci EP.

K diskuzi se nabízí zapojení poslanců EP do některých zasedání VEZ. Praxe se v jednotlivých zemích liší. Zatímco například v Belgii, Německu a Řecku⁴ je poslancům EP umožněno aktivně se zapojit do jednání VEZ, ve většině zemí se mohou účastnit jednání VEZ jako pozorovatelé. Nejen v některých skandinávských zemích se však jednání VEZ vůbec účastnit nemohou, ale mohou být VEZ konzultováni jako odborníci na specifické oblasti politiky. Protože v rámci Parlamentu ČR jsou jednání výborů veřejná, nebrání nic pozorovatelské účasti ani českým poslancům EP.

Například v Polsku probíhá každoroční formalizované setkání mezi zastupiteli Sejmu a polskými poslanci EP. Tato společná setkání mají povětšinou poměrně obecnou agendu o obecném fungování EU. V posledních letech však dochází i ke konkrétním politickým diskuzím převážně o koordinaci hospodářských a fiskálních politik. To se děje i v České republice, kde se konají pravidelná půlroční setkání českých poslanců EP s evropskými výbory Poslanecké sněmovny a Senátu. Další zkušeností členských zemí je poslance EP zapojovat do konzultací a práce VEZ pomocí moderních technologií. Protože jakékoli intenzivnější zapojení poslanců EP zároveň naráží na jejich časovou vytíženost, mohou technologie jako videokonference značně zjednodušit interparlamentní spolupráci.^[21]

⁴ V Řecku a Belgii jsou například plnohodnotnými členy VEZ.

5. Závěr

Podkladový materiál se na základě odborné literatury a osvědčených praktik z dalších zemí pokusil přispět do debaty ohledně rozvoje parlamentní kontroly agendy EU po Lisabonské smlouvě. Celkově bylo představeno osm různých oblastí, v jejichž rámci se nabízí další zkvalitnění parlamentní kontroly agendy EU. Některé z těchto osmi bodů se soustředily na vztahy mezi Parlamentem ČR a Úřadem vlády ČR (zpětná vazba, kontrola evropského semestru). Další se soustředily na parlament samotný a oblasti, ve kterých by bylo možné posílit institucionální kapacitu pro kontrolu agendy EU (administrativní reforma, zpravodajové, mainstreaming či super-výbor). V poslední řadě se text také zabýval otázkou spolupráce s ostatními aktéry evropské politiky (poslanci EP).

Pokud jde o zhodnocení vhodnosti jednotlivých oblastí pro kontrolu agendy EU v ČR, potom se jako nejméně nákladné, problematické a naopak velmi přínosné jeví zavedení mechanismů zpětné vazby k instrumentům parlamentní kontroly agendy EU. Druhou velmi přínosnou a málo nákladnou změnou by mohlo být zavedení zpravodajů pro agendu EU v rámci VEZ či sektorových výborů a zavedení dvojího členství ve výborech tak, aby každý člen VEZ byl zároveň členem jiného sektorového výboru. Ve světle rostoucího posilování ER se také jako přínosné jeví posílení monitoringu vládní pozice pro vyjednávání v Bruselu. Málo nákladné avšak důležité pro legitimitu evropského semestru se také ukazuje posílení spolupráce mezi exekutivou a parlamentem, kde se nabízí debata ohledně zavedení podobného mechanismu jako národního semestru.

Na druhou stranu se nabízejí i změny, které však předpokládají vyšší náklady na provedení a mohou se také setkat s odporem či nedostatkem vůle pro jejich zavedení. Mezi takové patří zavedení mainstreamingu, které může narážet na neochotu sektorových výborů a také s ním související zásadní reformu administrativy. Schůdnějším se jeví posílení administrativy v rámci VEZ a její případná reorganizace. Třebaže v otázce zavedení super-výboru je poměr mezi náklady a přínosy nejmenší, přidaná hodnota jeho zavedení není jasná a nezdá se, že by bylo potřeba duplikovat stávající institucionální nastavení.

- [1] Tapio Raunio, "Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation," *The Journal of Legislative Studies* 11, 3-4 (2005).
- [2] Katrin Auel, Olivier Rozenberg, and Angela Tacea, "To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments," *West European Politics* 38, 2 (2015).
- [3] Viera Knutelská, "Working Practices Winning Out over Formal Rules: Parliamentary Scrutiny of EU Matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia," *Perspectives on European Politics and Society* 12, 3 (2011). Výzkum založený na rozhovorech s členy VEZ i jejich administrativou ukazuje, že sektorové výbory se často brání hlubším kontaktům s VEZ z důvodů vyhnutí se dalšímu pracovnímu zatížení.
- [4] Katjana Gattermann, Anna-Lena Högenauer, and Ariella Huff, "National Parliaments after Lisbon: Towards Mainstreaming of EU Affairs?," *OPAL Online Paper Series*, No. 13/2013 (2013).
- [5] Raunio, "Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation," *The Journal of Legislative Studies* 11, 3-4 (2005).
- [6] Gattermann, Anna-Lena Högenauer, and Huff, "National Parliaments after Lisbon: Towards Mainstreaming of EU Affairs?," *OPAL Online Paper Series*, No. 13/2013 (2013).
- [7] Anna-Lena Högenauer and Christine Neuhold, "National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?," *West European Politics* 38, 2 (2015).
- [8] Högenauer and Neuhold, "National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?," *West European Politics* 38, 2 (2015).
- [9] Tweede Kamer, "Ahead in Europe: On the role of the Dutch House of Representatives and national parliaments in the European Union," (The Hague 2014). Ellen Mastenbroek, Pieter Zwaan, Afke Groen, Wim van Meurs, Hilde Reiding, Nora Dörrenbächer, and Christine Neuhold, "Engaging with Europe: Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty," (Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud University Nijmegen, 2014).
- [10] Mastenbroek et al., "Engaging with Europe: Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty," (Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud University Nijmegen, 2014).
- [11] Högenauer and Neuhold, "National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?," *West European Politics* 38, 2 (2015).
- [12] Alexander Strelkov, "Who Controls National EU Scrutiny? Parliamentary Party Groups, Committees and Administrations," *West European Politics* 38, 2 (2015).
- [13] Katrin Auel, Olivier Rozenberg, and Anja Thomas, "'Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU Bargains," *OPAL Online Paper Series*, No. 10/2012 (2012); Knutelská, "Working Practices Winning Out over

Formal Rules: Parliamentary Scrutiny of EU Matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia," *Perspectives on European Politics and Society* 12, 3 (2011).

[14] Auel, Olivier Rozenberg, and Thomas, "Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU Bargains.," *OPAL Online Paper Series*, No. 10/2012 (2012).

[15] Mastebroek et al., "Engaging with Europe: Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty," (Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud University Nijmegen, 2014).

[16] Knutelská, "Working Practices Winning Out over Formal Rules: Parliamentary Scrutiny of EU Matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia," *Perspectives on European Politics and Society* 12, 3 (2011).

[17] Mark. Hallerberg, Benedicta. Marzinotto, and Guntram B. Wolff, "How effective and legitimate is the European semester? Increasing the role of the European parliament," (2011); European Parliament, "An Assessment of the European Semester," (Brussels: European Parliament, 2012).

[18] House of Lords - European Union Select Committee, "The Role of National Parliaments in the European Union Oral and Written evidence," (London: House of Lords, 2014).

[19] Mastebroek et al., "Engaging with Europe: Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty," (Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud University Nijmegen, 2014).

[20] Strelkov, "Who Controls National EU Scrutiny? Parliamentary Party Groups, Committees and Administrations," *West European Politics* 38, 2 (2015).

[21] European Parliament, "Report on "Interparliamentary relations between the European Parliament and national Parliaments under the Treaty of Lisbon" 2009-2014," (Brussels: European Parliament, 2014).

© **Evropské hodnoty o.s. 2015**

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní instituce, která prosazuje zvyšování politické kultury v České republice i na evropské úrovni.

Politikům předkládáme odborná doporučení a systematicky sledujeme a hodnotíme jejich práci. Za základní prvky vysoké politické kultury považujeme aktivní občany, zodpovědné politiky a soudržnou společnost, která sdílí hodnoty svobody a demokracie.

Od roku 2005 se jako nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou, věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti. Vedle vydávání odborných publikací a komentářů pro média, pořádáme konference, semináře a školení pro odbornou i širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli i studenty.

ODPOVĚDNÉ VLÁDNUTÍ • SEBEVĚDOMÝ ZÁPAD • EVROPSKÁ INTEGRACE

VNITŘNÍ BEZPEČNOST • VITÁLNÍ EKONOMIKA

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY

Vlkova 36, 130 00 Praha 3

info@evropskehodnoty.cz

www.evropskehodnoty.cz

facebook.com/Evropskehodnoty