

Zlepšení kontroly evropské agendy v ČR



Dominik Bergmann

Externí spolupracovník think-tanku Evropské hodnoty

Jan Kovář

Hlavní analytik think-tanku Evropské hodnoty

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící liberální demokracii.

Počínaje Maastrichtskou smlouvou dochází s vývojem evropské integrace k posilování role národních parlamentů v rámci unijního rozhodovacího procesu. Tento vývoj je motivován především snahou snížit „demokratický deficit EU“ a vyrovnat se s deparlamentarizační tendencí neboli zvyšující se převahou exekutivních orgánů nad těmi legislativními. Národním parlamentům jsou proto udělovány a rozšiřovány pravomoci i nástroje, díky kterým mohou kontrolovat unijní agendu a chování exekutivy. Posilování role národních parlamentů je rovněž jednou z možných reakcí na zvyšující se význam činnosti unijních institucí a orgánů pro život občanů EU. Jeví se totiž jako nanejvýš žádoucí, aby právní předpisy a dohody, jež jsou pro život občanů EU klíčové, ale i další legislativní i nelegislativní nástroje EU, podléhaly kontrole přímo volenými zástupci, kteří zastupují zájmy národních elektorátů. Ne všechny národní parlamenty však svých možností využívají v nejvyšší možné míře.

V současné době se v závislosti na způsobu kontroly unijní agendy rozlišují tři typy národních parlamentů: mandátní, dokumentní a smíšený. V případě prvního ze jmenovaných uděluje parlament či výbor pro evropské záležitosti vládě příslušného státu mandát zastávat určitou pozici a posléze kontroluje, jak byl tento mandát naplněn. Naproti tomu dokumentní typ se zaměřuje na kontrolu legislativních i nelegislativních návrhů vydaných unijními institucemi. Posledně jmenovaný kombinuje prvky obou předchozích. V ČR se používá dokumentní systém, kdy naprostá většina unijních legislativních návrhů i ostatních dokumentů je projednávána pouze v rámci výborů pro evropské záležitosti, jejichž stanovisko je považováno za stanovisko celého parlamentu, respektive příslušné komory.

Kontrola unijní agendy ze strany národních parlamentů se obecně potýká s dvěma významnými problémy: s informačním a kapacitním deficitem. Informační deficit parlamentů se projevuje jednak ve vztahu k unijním institucím, jednak nerovnou informovaností ve srovnání s národní exekutivou. V důsledku nárůstu byrokracie v rámci unijního rozhodovacího procesu nemají národní parlamenty vždy zajištěn (včasný a přímý) přístup k relevantním dokumentům týkajících se určité záležitosti, a chybí jim proto informace nezbytné k adekvátnímu posouzení projednávaných návrhů. V přístupu k důležitým dokumentům a informacím jsou navíc národní parlamenty znevýhodněny v porovnání s vládami členských států, jež mají více možností přímého přístupu k relevantním zdrojům.

Taktéž kapacitní deficit se projevuje dvojnásobným způsobem, totiž kvantitativně a kvalitativně. Vzhledem k množství unijních legislativních i nelegislativních návrhů dochází k přetěžování výborů pro evropské záležitosti, které jsou tak schopny projednat poměrně malé množství dokumentů týkajících se navíc široké škály oblastí od životního prostředí až po ochranu spotřebitele. Zároveň se kapacitní deficit projevuje nedostatkem administrativního a expertního personálu, který by mohl více přispět ke zkvalitnění kontroly a k zaručení slučitelnosti navrhovaných opatření s domácími politikami.

Pro překonání uvedených problémů spjatých s výkonem kontroly unijní agendy a k využití potenciálu národních parlamentů bývá zavádění a rozšiřování jejich pravomocí i nástrojů napříč Uníí následováno změnami způsobu projednávání evropských záležitostí. Tyto změny se dotýkají jak fungování samotných národních parlamentů, tak i jejich spolupráce s ostatními národními institucemi či s unijními institucemi, zejména s Evropským parlamentem.

Jednou z podstatných změn týkajících se fungování národních parlamentů vzhledem ke kontrole unijní agendy je zavádění tzv. mainstreamingu, tedy zapojování sektorových výborů. V zemích, v nichž se k mainstreamingu přikročilo a mezi které patří Německo, Irsko, Nizozemsko a skandinávské státy, neprovádí kontrolu unijní agendy pouze výbory pro evropské záležitosti, nýbrž je rozdělována podle tematické příslušnosti i mezi jednotlivé sektorové výbory. Cílem této změny je umožnit projednání většího množství unijních dokumentů, ale též zkvalitnění kontroly za využití expertízy sektorových výborů. Zavedení mainstreamingu bývá dále doprovázeno navyšováním administrativního a expertního zázemí či zaváděním dvojího členství u členů výborů pro evropské záležitosti. Posílení administrativního a expertního zázemí se ukazuje být důležité pro zvládnutí a zdokonalení filtrace dokumentů, které budou projednávány odpovědnými výbory, či zlepšení koordinace tak, aby se jednotlivé dokumenty dostaly na agendu toho výboru, který je k jejich projednání nejvhodnější. K lepší koordinaci přispívá taktéž dvojí členství, kdy v každém sektorovém výboru je alespoň jeden jeho člen zároveň členem výboru pro evropské záležitosti, v němž posléze plní i funkci zpravodaje pro danou oblast.

Mainstreaming společně s dvojím členstvím není jediným způsobem, jímž se některé členské státy pokusily zlepšit kontrolu unijní agendy. Z alternativních přístupů se jako nejúspěšnější jeví tzv. polský model. V Polsku má každý člen výboru pro evropské záležitosti na starosti určitou oblast politiky, pro níž je zpravodajem a za jejíž monitoring odpovídá, aniž by musel být zároveň členem odpovídajícího sektorového výboru. Tento postup se nicméně ve srovnání s mainstreamingem jeví jako méně efektivní.

Kvalitu kontroly unijní agendy dále ovlivňuje způsob spolupráce mezi zákonodárnými a exekutivními orgány. V této oblasti se přistupuje k zavádění tzv. mechanismu zpětné vazby, kdy exekutivní orgány členské země informují příslušný parlament o tom, jakým způsobem naložily, respektive jak využily jeho stanoviska či usnesení při jednání Evropské rady či Rady EU. Podobně vláda má v některých zemích za povinnost seznámit výbory pro evropské záležitosti a případně i příslušné sektorové výbory s pozicí, kterou bude na jednání Evropské rady či Rady EU zastávat. Díky tomuto postupu má parlament nejen lepší přehled o postojích vlády, ale může se k nim i vyjadřovat před jejich prezentací na unijní úrovni.

Další opatření ke zlepšení kvality kontroly evropské agendy zavedli v Dánsku, kde jsou evropské výbory pro evropské záležitosti a další klíčové sektorové výbory (především rozpočtový a hospodářský) zapojeny do kontroly evropského semestru prostřednictvím tzv. národního semestru, který spočívá ve třech společných konzultacích relevantních výborů a exekutivy. Národní semestr reflektuje jednotlivé etapy evropského semestru, což znamená zveřejnění roční analýzy růstu Komise a zprávy o mechanismu varování v listopadu, formulování hospodářských výzev a strategie jejich naplňování Evropskou radou v březnu a na závěr zveřejnění doporučení Komise pro jednotlivé členské země v květnu před jejich projednáním Radou v červenci. Vzhledem k harmonogramu evropského semestru se na státní úrovni konají prosincové, březnové a květnové konzultace umožňující národnímu parlamentu evropský semestr efektivněji monitorovat.

Prostor pro zlepšení kontroly unijní agendy na úrovni spolupráce státních institucí a orgánů byl v nedávné době uznán samotnými aktéry v rámci tzv. národního konventu, kde zástupci legislativních i exekutivních orgánů přednesli návrhy směřující ke zlepšení vzájemné komunikace a spolupráce. Mezi

tyto návrhy patří požadavek zahajovat přípravy české pozice k unijním iniciativám označeným jako národní prioritou konzultacemi již v prelegislativní fázi přípravy návrhu. Zaznělo rovněž přání, aby vláda informovala obě komory o záměru změnit svoji pozici vůči některé z projednávaných záležitostí na evropské úrovni, a to již v samotném počátku vypracování chystaných změn, a v případě nesouhlasu umožnit výborům pro evropské záležitosti požádat příslušný resort o vysvětlení. Za zmínku určitě stojí i doporučení zavést povinnost parlamentu informovat vládu o průběhu meziparlamentní spolupráce na úrovni EU či pořádat pravidelná setkání zástupců Úřadu vlády ČR s předsedy výborů pro evropské záležitosti.

V neposlední řadě přispívá ke zkvalitnění kontroly unijní agendy i posilování spolupráce institucí členské země s těmi unijními, především Evropským parlamentem, ale i Komisí. V tomto případě sice existují určité objektivní překážky, například v podobě vzdálenosti mezi pracovišti unijních a státních institucí, zvláště v kombinaci s časovou vytížeností obou stran, ty však lze zmírnit využíváním moderních technologií, zejména těch, které umožňují uskutečňovat videokonference. Díky nim je například možné, respektive snazší, pořádat konzultace mezi poslanci Evropského parlamentu a členy výborů pro evropské záležitosti či jim tímto způsobem umožnit účastnit se schůzí výborů při projednávání evropské agendy. I když by jejich role zůstávala pouze poradní, přispělo by jejich zapojení k snížení informačního deficitu. Podobným způsobem lze organizovat též pravidelné „interpelace“ či „slyšení“ komisařů, což by našlo své využití například i při kontrole evropského semestru.

Velmi užitečným nástrojem pro zlepšení kontroly unijní agendy a zejména pro kontrolu evropského semestru předpokládajícím spolupráci mezi institucemi a orgány na unijní i státní úrovni se ukazuje být tzv. evropský parlamentní týden. Jedná se o setkání poslanců Evropského parlamentu se svými kolegy z národních parlamentů pořádaná zpravidla na konci ledna či počátku února. Tento nástroj však bývá poslanci některých členských zemí podceňován, což se projevuje jejich nedostatečnou účastí. Mnohdy se jej účastní pouze zástupci výborů pro evropské záležitosti, jeho potenciál je však využíván lépe, pokud se jej účastní rovněž zástupci z ostatních relevantních výborů (hospodářského, rozpočtového, případně výboru pro zaměstnanost).

Aby se Parlament ČR vypořádal se zmíněnými problémy a využil svého potenciálů, navrhujeme následovat osvědčenou a výše popsanou praxi některých členských zemí a přijmout následující opatření:

Organizace Parlamentu ČR

- 1) Ukotvit v jednacích řádech Parlamentu ČR mainstreaming a dvojí členství členů výborů pro evropské záležitosti
 - Pokud by se doporučení v bodě 1) ukázalo být příliš náročné, pak navrhujeme zavést „polský model“.
- 2) V návaznosti na bod 1) posílit administrativní a expertní zázemí Parlamentu ČR

Spolupráce mezi Parlamentem a vládou ČR

- 3) Zavést mechanismus zpětné vazby
- 4) Zintenzivnit monitoring vládní pozice
- 5) Zavést „národní semestr“
- 6) Naplňovat a legislativně ukotvit doporučení Parlamentu a vlády ČR přednesená v rámci tzv. národního konventu

Spolupráce s unijními institucemi

- 7) Formou konzultací zapojit do kontroly unijní agendy europoslance
- 8) Pořádat pravidelná „slyšení“ s komisaři
- 9) Vysílat na evropský parlamentní týden kromě zástupců výborů pro evropské záležitosti i zástupce ostatních relevantních výborů

Líbí se Vám, co děláme?

Podpořte nás! Naše práce je možná jen díky darům lidí, jako jste Vy.

Můžete využít tento formulář: www.evropskehodnoty.cz/o-nas/dekujeme

Nebo můžete poslat svůj dar přímo na transparentní účet Evropských hodnot: 2300405420/2010.

Vyberte si program, který chcete přímo podpořit:

- Analytický tým - AT
- Iniciativa pro evropské hodnoty – IEH
- Kremlin Watch - KW
- Program pro soudržnou společnost – PSS

Nebo můžete podpořit naši práci obecně: Podporujeme Evropské hodnoty - PEH

Do zprávy pro příjemce uveďte DAR_program + Vaše jméno a příjmení a zašlete nám e-mail s Vašimi osobními údaji pro potvrzení o daru na: dary@evropskehodnoty.cz

© **Evropské hodnoty z.s. 2016**

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící liberální demokracii.

Naší vizí je svobodné, bezpečné a prosperující Česko ve střední Evropě, která je pevnou součástí Západu.

Pomáháme čelit agresivním režimům, radikalizaci uvnitř společnosti, šíření autoritářských tendencí a extrémistických ideologií včetně islamismu.

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.

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY

Vlkova 36, 130 00 Praha 3

info@evropskehodnoty.cz

www.evropskehodnoty.cz

facebook.com/Evropskehodnoty