

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

1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 250 stran, ISBN 978-80-210-8341-7 (signatura knihovny ÚMV 62 165).

Petr Kaniok patří k předním českým badatelům v oblasti evropských studií. V publikaci *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?* reaguje na otevření nových příležitostí pro národní parlamenty, jež přinesla Lisabonská smlouva. Kniha vznikla v rámci výzkumného projektu *bEUcitizen – All Rights Reserved? Barriers towards European CITIZENship*, financovaného v letech 2013–2017 Evropskou unií, na němž se podílelo 26 výzkumných institucí z 19 zemí (více informací o projektu viz web beucitizen.eu). Autorovým cílem je prozkoumat kolektivní spolupráci vnitrostátních parlamentů, tedy – jak ostatně i název publikace značí – na národní parlamenty pohlíží jako na kolektivního aktéra. Tato perspektiva je v českém prostředí zcela nová, dřívější publikace zabývající se rolí národních parlamentů v Evropské unii (EU) se soustředily primárně na jednotlivé parlamenty a jejich schopnost kontrolovat vnitrostátní vládu a prostřednictvím této kontroly promlouvat do unijního rozhodování (zejména Karlas 2011; Grinc 2015). V zahraničí se k tomuto pohledu přihlásili autoři publikace *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond* (Crum – Fossum 2013).

Parlamentarizace procesu evropské integrace a její institucionální struktury je trendem, jenž se ubírá dvěma směry. Za prvé jde o posilování úlohy Evropského parlamentu v rozhodování na unijní úrovni, za druhé se výraznější měrou do tohoto rozhodování přímo zapojují národní parlamenty členských států. Oba tyto trendy mají společný deklarovaný cíl, a sice zmírnění takzvaného demokratického deficitu EU. Výzkum Evropského parlamentu coby svébytné instituce je v rámci politologického výzkumu již plně etablovanou oblastí evropských i legislativních studií. Národní parlamenty si akademickou pozornost získávají poměrně nově – zejména poté, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva –, přestože i dříve vyšla řada vlivných publikací (zejména Norton 1996; Maurer – Wessels 2001; Kiiver 2006; O’Brennan – Raunio 2007). O tom, že i v případě národních parlamentů lze již hovořit o etablování tématu, svědčí například nedávné vydání první specializované politologické „příručky“ (Heftler et al. 2015). Než postoupíme dále, je třeba drobná terminologická poznámka: Přestože primární právo Evropské unie v českém překladu používá výhradně termín „vnitrostátní parlamenty“, s ohledem na anglický ekvivalent „national parliaments“ a název recenzované publikace zde používám i označení „národní parlamenty“ coby faktické synonymum.

Proč právě Lisabonská smlouva (2009) přinesla změny v postavení národních parlamentů, když takzvaný Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii byl přiložen již k Amsterodamské smlouvě (1999)? Jedním z důvodů je, že znění protokolu připojeného k Lisabonské smlouvě se částečně liší od formulací protokolu z doby o deset let dříve. Hlavní změnou je ustanovení, podle kterého mají být informace o připravované unijní legislativě národním parlamentům postupovány přímo Evropskou komisí, nikoliv prostřednictvím vnitrostátních orgánů; dále jde o rozšíření okruhu dokumentů, jež mají být národním parlamentům postupovány; a v neposlední řadě také o prodloužení lhůty pro vypracování stanovisek národními parlamenty. Tato opatření vytvořila prostor pro emancipaci vnitrostátních parlamentů od národních vlád, co se kontroly unijní normotvorby týká. Dále se vnitrostátní parlamenty poprvé explicitně objevují i ve Smlouvě o Evropské unii, tedy v primárním právu, a sice v článku 12 Hlavy II (Ustanovení o demokratických zásadách). Nepatří tak mezi orgány EU, nýbrž se řadí mezi instituce, jež mají přispívat k dodržování demokratických principů v unijním rozhodovacím procesu. Nakonec nelze

podceňovat ani problémy spojené s ratifikací Lisabonské smlouvy a předchozí neúspěch takzvané Smlouvy o Ústavě pro Evropu, jejichž medializace přispěla k zpozornění národních politických aktérů ve vztahu k evropským otázkám.

Bylo by možné namítat, že od zavedení nových mechanismů (2009) a uzavření analýzy autorem (2014) uplynulo velmi krátké období, nicméně Kaniok usiluje právě o podchycení vývoje „*institucionalizace spolupráce a kolektivní kontroly národních parlamentů v EU*“ (s. 15). Zajímá ho toto „zakladatelské období“, jehož průběh ovlivňuje roli vnitrostátních parlamentů v institucionální architektuře EU (*path-dependency*) a její vývoj.

Publikace vedle úvodu a závěru sestává z pěti kapitol. V první autor objasňuje cíle a postup textu, vymezuje klíčové koncepty subsidiarity, proporcionality a kontroly a v další části stručně přibližuje svá obecná východiska, opírající se o čtyři varianty neoinstitucionalismu: institucionalismus racionální volby, historický institucionalismus, sociologický institucionalismus a diskurzivní institucionalismus. Druhou kapitolu Kaniok věnuje výzkumnému designu své empirické analýzy. Nejprve představuje stav bádání, přičemž významná je v tomto smyslu diskuse týkající se deparlamentarizace, případně reparlamentarizace evropské integrace, a zmapování bohatého výzkumu individuální kontroly ze strany jednotlivých národních parlamentů i teprve počínajícího výzkumu kontroly kolektivní. Následně autor formuluje sedm vlastních hypotéz (s. 47–49) a vysvětluje metodu výzkumu.

Třetí kapitola shrnuje, jak se vyvíjelo formální nastavení kolektivní spolupráce vnitrostátních parlamentů při výkonu kontrolní funkce. Autor srozumitelně popisuje postupné etablování Konference parlamentních výborů pro Evropské záležitosti (COSAC) jako po dlouhou dobu téměř výlučné platformy meziparlamentní spolupráce a rozebírá i klíčový pokus o komplexní reformu primárního práva takzvanou Ústavou pro Evropu, po kterém se národní parlamenty postupně aktivizovaly s cílem působit jako relevantní aktéři na unijní úrovni. Aktivizaci národních parlamentů napomohla také iniciativa Barrosovy Evropské komise, jež v rámci takzvaného politického dialogu usilovala o přímou komunikaci s vnitrostátními parlamenty. Kapitolu autor uzavírá rozбором efektu zavedení mechanismu „včasného varování“ Lisabonskou smlouvou a jejími protokoly.

Ve čtvrté kapitole se Kaniok zaměřuje na procesualní charakteristiky deliberace kontroly subsidiarity v jednotlivých členských státech. U všech parlamentních komor sleduje používanou proceduru, zapojené aktéry a formu odůvodněného stanoviska a následně je podle těchto tří kritérií třídí. Vzniklé roztřídění později slouží jako jedna z charakteristik pro výběr pěti členských států pro hlubší, byť spíše ilustrativní případové studie. Zároveň již zde autor konstatuje, že z přehledu způsobů deliberace nelze vyvodit zobecňující konstatování, která by například odhalovala vazbu na bikameralismus parlamentů ve smyslu jednoznačně vyšší flexibility první, či naopak druhé komory nebo totožných postupů v obou komorách jednoho parlamentu. Exkurze do Velké Británie, Německa, Francie, České republiky a Švédska potom uzavírají čtvrtou kapitolu. Ani po nich nevyvozuje autor zobecňující závěry, spíše se vrací k obvyklému argumentu odlišného postavení parlamentu, zejména ve vztahu k národní vládě. I to však je důležité zjištění, které pomáhá vysvětlit, proč v řadě zemí parlamenty považují za efektivnější cestu „mandátové kontroly“ (kontrola národní vlády) než angažmá v kolektivní kontrole obrácené přímo vůči Evropské komisi. Dalším zajímavým zjištěním je, že v případě dvoukomorových parlamentů prakticky neexistují formalizované způsoby spolupráce při kontrole subsidiarity, která se pak spíše opírá o neformální kontakty administrativního aparátu. Otevírá se zde nové pole pro výzkum úlohy parlamentních úředníků v celém procesu. Ostatně jedním z důležitých zdrojů informací byli autorovi právě zaměstnanci kanceláří parlamentních komor, nikoliv zvolení poslanci – s výjimkou předsedy výboru pro evropské záležitosti české Poslanecké sněmovny.

Pátá, předzávěrečná kapitola je nejrozsáhlejší a po přehledu normativního a formálního institucionálního nastavení svou pozornost upírá na praxi kolektivní kontroly. Otevírají ji

studie dvou případů úspěšné iniciativy kolektivní kontroly, a sice „žlutých karet“ národních parlamentů z let 2012 a 2013. Druhá část páté kapitoly se věnuje obsahové analýze odůvodněných stanovisek z let 2010–2014. Jako na hlavní proměnnou se autor zaměřuje na otázku, zda odůvodněné stanovisko sleduje rigidní pojetí subsidiarity, nebo naopak vychází z extenzivního výkladu kontroly (využívání principu proporcionality, věcná kritika legislativního návrhu apod.). Celkově bylo předmětem obsahové analýzy 281 odůvodněných stanovisek. Ve všech sledovaných letech autor identifikuje převažující odklon od rigidního pojetí subsidiarity, neboť vnitrostátní parlamenty ve svých odůvodněných stanoviscích hojně kritizují věcný obsah legislativního návrhu, procedurální okolnosti a další aspekty. Druhým jevem, který byl – byť méně často – zpozorován, je mechanické převádění prakticky totožné argumentace mezi stanovisky, případně stabilní zaměření některých parlamentních komor na určité aspekty. I zde se otvírá prostor pro další výzkum, který by hledal důvody, proč se národní parlamenty kontrole abstraktní subsidiarity fakticky nevěnují a spíše vyjadřují svá stanoviska ke konkrétnímu obsahu politik. Je to proto, že adresátem jejich snažení je ve skutečnosti domácí elektorát, nikoliv Evropská komise? Na tuto otázku do jisté míry odpovídá i Petr Kaniok v poslední části páté kapitoly, kde pomocí regresní analýzy testuje dříve formulované hypotézy o předpokladech zájmu parlamentních komor o kolektivní kontrolu evropské legislativy. Dvě z těchto hypotéz využívají jako nezávisle proměnnou euroskepticismus (veřejný a stranický), přičemž u obou autor dochází k závěru, že jde o statisticky významné prediktory.

Autorovo závěrečné vyhodnocení kolektivní parlamentní kontroly ve sledovaných letech je podnětem do diskuse, která bezesporu dříve či později zesílí. Je kolektivní kontrola evropské legislativy vnitrostátními parlamenty nastavena optimálně tak, aby přispívala ke kýženému odstraňování demokratického deficitu, nebo jde spíše o polovičaté řešení, které mělo formálně uspokojit národní parlamenty, ale fakticky jim příliš moci neudělit? Je pro efektivní uplatňování nástrojů kolektivní kontroly žádoucí, či dokonce nezbytné sladění procedur uvnitř jednotlivých parlamentních komor? A jsou vůbec národní parlamenty vhodnou platformou pro kontrolu rigidního pojetí subsidiarity? S Kaniokovým metaforickým závěrem, že „[z]achování stávající praxe, kdy lze národní parlamenty a komory připodobnit ke psům, již jsou na zahradě majitele venčeni s náhubkem a na velmi krátkém vodítku, vede spíše k deziluzi a frustraci všech zúčastněných“ (s. 201), musíme souhlasit. Pravděpodobnost dalšího posunu ve vývoji zapojení vnitrostátních parlamentů do rozhodovacích mechanismů Evropské unie je vysoká. I proto nejsou národní parlamenty jako výzkumný objekt zdaleka vyčerpány, ačkoliv publikace Petra Kanioka do tohoto bádání významným způsobem přispěla.

V teoretické rovině Kaniok pracuje s autoritativní literaturou k tématu, včetně té nejaktuálnější, sebraná data jsou pak systematicky tříděna a na jejich zdroje se jednoznačně odkazuje. Stylizace je čtenářsky vstřícná, byť předpokládá alespoň základní znalost odborné terminologie. Vysoce cením také kvalitní redakční práci, včetně grafické úpravy. Za slabinu práce považuji především krátkost období, na něž se výzkum zaměřil. Rozumím tomu, že autor chtěl podchytit právě zakladatelský moment nové praxe, avšak pro vyzovování hlubších závěrů je to nakonec nevýhoda. Ostatně u řady sledovaných aspektů autor nedospívá k žádným závěrům. Celkově však jde o publikaci, která se vyjadřuje k tématu, jež je pro českou politiku a její odbornou reflexi vysoce relevantní, navíc výrazně navazuje na mezinárodní (evropský) kontext. Publikace může oslovit vedle badatelů v oblasti evropských a legislativních studií také „praktiky“ – politiky, kteří se evropským otázkám věnují, a již zmiňované úředníky.

Jan Němec

Literatura

- Crum, Ben – Fossum, John Erik (eds., 2013): *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*. Colchester: ECPR Press.

RECENZE

- Grinc, Jan (2015): *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges.
- Heffler, Claudia – Neuhold, Christine – Rozenberg, Olivier – Smith, Julie (eds., 2015): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Houndmills – New York: Palgrave Macmillan.
- Karlas, Jan (2011): *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: Komparativní analýza*. Praha: Karolinum.
- Kiiver, Philipp (2006): *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*. The Hague: Kluwer Law International.
- Maurer, Andreas – Wessels, Wolfgang (eds., 2001): *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Norton, Philip (1996): *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass.
- O'Brennan, John – Raunio, Tapio (eds., 2007): *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon: Routledge.