

Jan Karlas:

***Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí:
Komparativní analýza***

***1. vydání. Praha: Karolinum, 2011, 218 stran,
ISBN 978-80-246-1886-9 (signatura knihovny ÚMV 57 918).***

Hned na úvod recenze lze konstatovat, že Jan Karlas vypracoval kvalitní, dobře strukturovanou monografii s vysokou přidanou hodnotou vzhledem ke stávající literatuře v dané oblasti. Docent Univerzity Karlovy, který vychází ze studia mezinárodních vztahů a působil dlouhodobě také jako vedoucí výzkumného oddělení Ústavu mezinárodních vztahů v Praze, se v této knize dokázal vyrovnat s tématem, které spadá spíše do oblasti komparativní politologie. Již zde je možné politovat, že Karlas napsal svoji knihu v češtině, a nikoliv v angličtině: vyplňuje totiž mezeru v mezinárodní literatuře k činnosti národních parlamentů v evropských záležitostech. Lze se proto domnívat, že by se kniha mohla stát často používanou referenční prací nejen pro české badatele a badatelky se zájmem o kontrolu národních parlamentů při vytváření národní politiky evropské integrace.

Autor v knize zároveň představuje šest cílů, které lze rozčlenit na cíle kategorizační, cíle vysvětlující a konečně cíle přehledové. V prvním případě autor kategorizuje jednotlivé typy parlamentní kontroly evropských záležitostí a určuje, v jakých členských státech najdeme jejich silné nebo slabé verze. V druhém případě se zabývá zejména otázkou, jak vysvětlit přítomnost silné parlamentní kontroly. Nakonec autor prezentuje podrobněji výklad kontrolních mechanismů ve vybraných případech. Struktura práce sleduje všechny tři roviny. Ve třetí kapitole autor operacionalizuje pojem kontroly, vymezuje její typy a případy silné kontroly. V následujících dvou kapitolách důkladně pojednává o vybraných případech se silnými kontrolními mechanismy ve starých státech EU (kapitola 4) a v nových členských státech (kapitola 5). V šesté kapitole autor vysvětluje rozdíl v míře kontroly mezi členskými státy. Jádrem práce rámuje první a druhá kapitola, v níž čtenář najde úvod do problematiky kontroly národních parlamentů a výzkumný rámec studie. Sedmá kapitola knihy nabízí závěrečné shrnutí.

Téma monografie, tj. národní parlamenty a jejich kontrola evropských záležitostí, je relevantní pro politologický výzkum a pro výzkum mezinárodních vztahů hned z několika důvodů. Nejen že o důležitosti parlamentů v evropských demokraciích nelze pochybovat, ale také v rámci studia evropské integrace byla role národních parlamentů relativně dlouho opomíjena. Důvod je zřejmý: před Lisabonskou smlouvou neměly parlamenty v legislativním procesu EU formální roli. Nicméně i tak mohly kontrolovat své vlády a do různé míry zasahovat do politik EU. Zejména dánský parlament získal pozornosti díky svému silnému postavení vůči tamní vládě. Tehdejší předseda Evropské komise Jacques Delors dokonce údajně řekl, že EU má 13 členů: dvanáct členských států a dánský Výbor pro evropské záležitosti VEZ (srovnej s. 108). Stávající literatura o tomto tématu má navíc několik nedostatků, na které Karlas správně poukazuje: Za prvé nepracuje s daty ze všech členských států a za druhé buď nezohledňuje všechny dimenze parlamentní kontroly, anebo je nedokáže smysluplně operacionalizovat. Výzkum tématu je také relevantní pro diskusi o legitimitě EU. Lze předpokládat, že silnější kontrola národních parlamentů může přispět k větší legitimitě rozhodování EU. O Karlasovu práci by tak mohli mít zájem i politici a političky. Kniha rovněž přehledně představuje, jakým způsobem všech čtyřicet národních parlamentních komor členských států kontroluje své vlády v oblasti evropských záležitostí. Proto práce nabízí také zajímavé čtení pro každého, kdo chce lépe porozumět možnostem parlamentní kontroly evropské politiky u národních parlamentů.

Z hlavních závěrů knihy vyplývá, že státy lze kategorizovat do šesti skupin podle míry kontroly: 1. zcela silnou kontrolu parlamentu nalezneme ve Finsku, Estonsku a Litvě; 2. velmi silnou kontrolu v Dánsku, Maďarsku, Německu, Polsku, Rumunsku, Slovensku, Slovinsku a Švédsku; 3. silnou kontrolu v Nizozemsku a Lotyšsku; 4. spíše slabou kontrolu v Bulharsku, České republice, Itálii, Rakousku a Velké Británii; 5. velmi slabou kontrolu v Belgii, Francii, Irsku, Lucembursku, Portugalsku, Španělsku a na Maltě; a 6. zcela slabou kontrolu na Kypru a v Řecku. Pomocí kvalitativní komparativní analýzy autor dochází k závěru, že pozdější vstup do EU nebo silná moc parlamentu vytvářejí nutnou podmínku i pro silnou kontrolu integrační politiky. Tento závěr podporuje také autorova analýza metodou bivariační korelace, která ukazuje, že načasování vstupu a obecná moc parlamentu dosahují střední až významné korelace s parlamentní kontrolou. Karlas zároveň vylučuje jiné, alternativní vysvětlující faktory, jako je například euroskepticismus. Proto studii uzavírá konstatováním, že sílu kontroly lze vysvětlit spíše pomocí historického/sociologického institucionalismu než institucionalismem racionální volby (s. 190–191).

Autor pracuje s kvalitativní a kvantitativní metodologií. Ve vysvětlující části kombinuje kvalitativní komparativní analýzu (KKA) s kvantitativní korelační analýzou. Proto jsou závěry dostatečně robustní a lze o nich těžko pochybovat. Kvalitativní komparativní analýza mhlavých množin nabízí relativně jednoduchý způsob porovnání menšího počtu případů než v běžné statistické analýze, ale zároveň větší počet případů, než je obvyklé v kvalitativním výzkumu. Problém této analýzy může spočívat v kódování do hodnot od 0 do 1. Špatná operacionalizace konceptů nebo interpretace dat pak může vést k zavádějícím závěrům. Karlas podle mého soudu zvládá oba kroky bez větších nedostatků.

Základním konceptem studie je kontrola, tedy národní parlamentní kontrola politiky evropských záležitostí. Autor identifikuje na základě stávajícího výzkumu kontroly sedm vysvětlujících faktorů: 1. načasování vstupu do EU; 2. euroskepticismus veřejnosti; 3. četnost menšinových vlád; 4. obecnou moc parlamentu; 5. euroskepticismus politických stran; 6. četnost koaličních vlád; 7. podíl protestantské populace jako indikátor politické kultury; a 8. k tomu přidává faktor konsenzuálnosti demokracie (s. 58). Aby mohl smysluplně pracovat s KKA, nemůže autor pojmout všechny vysvětlující faktory, a proto volí pro svou analýzu pouze první čtyři faktory na základě toho, jak často byly použity v předchozím výzkumu.

Při operacionalizaci parlamentní kontroly vychází autor z pěti dimenzí, o nichž se v literatuře nejčastěji diskutuje: 1. přístup k informacím; 2. rozsah kontroly; 3. decentralizace kontroly; 4. vliv kontroly; a 5. závaznost kontroly. U každé dimenze poté identifikuje konkrétní indikátory, které umožňují jejich kódování. Pomocí tohoto přístupu autor agregátně určuje hodnoty mhlavých množin úrovní kontroly komor národních parlamentů v členských státech EU do šesti kategorií od „zcela slabých“ po „zcela silné“ (s. 96). U vysvětlujících faktorů autor činí podobnou operacionalizaci, aby mohl určit šest kategorií mhlavých množin. U většiny faktorů je operacionalizace celkem nesporná. Například u euroskepticismu veřejnosti vychází Karlas z dat průzkumů série *Eurobarometer*, a to konkrétně z podílu obyvatel nepovažujících členství EU za „dobrou věc“. U faktoru koaliční vlády je ovšem otázka, zda by nemohl získat přesnější faktor, pokud by počítal pouze s koalicemi nadměrně většiny (*surplus majority coalitions*), protože podobně jako u menšinových vlád lze předpokládat, že tento typ vlád posiluje roli parlamentu více než u koalic minimálního vítězství. U faktoru podílu protestantské populace jako indikátoru politické kultury by autor lépe mohl vysvětlit, proč stávající literatura s tímto faktorem vůbec pracuje. U ostatních faktorů je vysvětlení, proč by mohla existovat příčinná souvislost mezi faktorem a kontrolou, buď intuitivní, anebo jasné, u faktoru protestantismu tomu tak však není.

Čtvrtá a pátá kapitola se poněkud vymykají z obecného metodologického rámce knihy, neboť v nich autor ve vybraných případech představuje podrobný výklad kontrolních mechanismů. Z obou kapitol je nejpřínosnější kapitola pátá, která se zaměřuje na státy střední

a východní Evropy. O kontrole parlamentů států tohoto regionu bylo ve stávající literatuře napsáno málo. Obě kapitoly se soustředí na státy se silnými parlamentními kontrolami, a proto bude čtenář zklamán, pokud by se těšil na podrobný rozpor českého kontrolního mechanismu. Podle autorovy kategorizace totiž ČR patří mezi státy se spíše slabou úrovní kontroly, a to jako jediný stát mezi novými členskými státy společně s Bulharskem. Čtvrtá kapitola se proto soustředí na pět států se silnými parlamentními kontrolami mezi takzvanými starými členskými státy: Dánsko, Německo, Finsko, Nizozemsko a Švédsko. Nejprve rozebírá první dva státy, protože se omezují na jediný ze dvou způsobů kontroly. V dánském případě jde o vyjednávací mandáty a v německém případě o připomínkování a schvalování dokumentů. Ostatní tři státy v této skupině mají smíšené typy kontroly. Z kapitoly o státech střední a východní Evropy vyplývá závěr, že všech sedm států (kromě Česka, Bulharska a z metodologických důvodů i Rumunska) využívá mandátový mechanismus. Ve všech případech platí, že mandát je závazný a jeho překročení musí vláda parlamentu vysvětlit. Existuje ovšem velký rozdíl mezi parlamenty v tom, kdy vláda potřebuje mandát od parlamentu získat, a v míře jeho závaznosti. Lze také rozlišovat mezi parlamenty, v nichž je kontrola spíše procedurální (Lotyšsko, Slovensko a Slovinsko), a parlamenty se smíšenou kontrolou, jež zahrnuje systematické zkoumání ujednání dokumentů a zároveň vyjednávání vládních pozic (Estonsko, Litva, Maďarsko a Polsko).

Knize Jana Karlase chybí snad jen delší diskuse o kauzálním mechanismu vysvětlujících faktorů, tedy odpověď na otázku, proč se v jistých zemích vyskytuje silnější parlamentní kontrola evropských záležitostí než v jiných. Autor má pravdu v tom, že pro takovou analýzu by bylo potřeba vnitropřípadové analýzy. Lze s ním také souhlasit, že takový úkol není pro jednoho badatele realistický. Nicméně i tak by mohl na základě stávající literatury a vlastního rozboru nabídnout hypotézy, proč síla kontroly nesouvisí například s načasováním vstupu státu do EU, a zejména také v případě nejasné relevance podílu protestantského obyvatelstva.

Závěrem lze říci, že práce Jana Karlase je ukázkou přesného řemesla a že vyplňuje mezeru v stávající literatuře. Knihu lze doporučit ze tří důvodů. Za prvé přináší nová zjištění a dobrý přehled pro badatele, kteří se zabývají rolí národních parlamentů v EU. Za druhé má práce hodnotu pro ty, které zajímá parlamentní kontrola v praxi. Ti najdou v knize přehled, jak kontrola funguje v dalších státech EU, ovšem bez normativního hodnocení. Konečně lze knihu doporučit studujícím pro její metodologickou kvalitu.

Mats Braun