INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

Institucionální zajištění členství České republiky v Evropské unii

Analýza

David Král, Europeum, prosinec 2002

Přistoupení České republiky k Evropské unii bude znamenat – až na malé výjimky – plné zapojení do jejích rozhodovacích procesů a zároveň adekvátní zastoupení v jejích hlavních institucích. Už od okamžiku podpisu Smlouvy o přistoupení se bude moci Česká republika účastnit jednání orgánů Unie jako pozorovatel bez hlasovacího práva. Aby se ale mohla do běžného chodu Unie zapojit, musí vybudovat struktury, které budou schopné definovat a prosazovat české zájmy.

Tyto struktury by měly být:

- efektivní – aby nedocházelo k fragmentaci postojů, která by vedla k tomu, že by bylo obtížné české názory prosadit
- transparentní – aby bylo z případných pochybení možné vyvodit jasné politické důsledky

Cílem této studie je tedy úvaha nad dvěma základními otázkami:

- Jaké modely formulování postojů k otázkám, které se rozhodují na úrovni Unie, je možné s ohledem na zmíněné základní strukturální předpoklady (efektivita a transparence) vytvořit?
- Jaká bude kontrola fungování tohoto modelu, především ze strany Parlamentu?

Vzhledem k omezenému rozsahu se studie zaměří pouze na formulaci a koordinaci evropské politiky na vládní úrovni, a tedy na prosazování zájmů České republiky

v Radě. Rozhodovací procesy v ostatních klíčových orgánech Unie – v Komisi, Evropském parlamentu a u Evropského soudního dvora – jsou autonomní otázky a v této studii se jimi nebudeme zabývat.

Mnoho premis, na kterých tato analýza staví (například způsob fungování Rady, otázka předsednictví, vztahy mezi Radou a Komisí) pravděpodobně v letech 2003 a 2004 projde na základě jednání Konventu a následné mezivládní konference dramatickými změnami. Je tedy nutné sledovat vývoj jednání Konventu o institucionálních otázkách a v reakci na něj se na příslušné změny připravovat. V každém případě nebude nová ústavní smlouva podepsána dřív než koncem roku 2003 – Česká republika tedy vstoupí do Unie s institucionálním systémem upraveným Smlouvou z Nice.

Současný stav

V současné době není Česká republika členem EU, a nemá tedy k dispozici veškeré struktury, které bude potřebovat jako členský stát. Vztahy s EU se zaměřují na vyjednání podmínek vstupu a implementaci evropské legislativy (respektive zajištění kompatibility českého právního řádu s acquis). Na těchto úkolech se podílí několik klíčových subjektů. Mezi nejdůležitější z nich patří:

- Rada vlády pro evropskou integraci, zřízená na základě usnesení vlády č. 1161 ze 7. listopadu 2001, Pracovní výbor vlády pro evropskou integraci a Odbor evropské integrace Úřadu vlády
- Ministerstvo zahraničních věcí – Sekce státního tajemníka pro evropskou integraci (Odbor koordinace vztahů s EU a Odbor komunikační strategie, Odbor Evropské unie a Západní Evropy), včetně Stálé mise ČR při Evropských společenstvích
- Odbor kompatibility s právem ES při Úřadu vlády

Významnou úlohu hrají i další instituce, jako například Ministerstvo pro místní rozvoj (řídící orgán pro rámec podpory Společenství) nebo Centrum pro zahraniční pomoc Ministerstva financí (řídící orgán pro prostředky z předvstupních fondů EU).

Změny v důsledku přistoupení České republiky k Evropské unii

Přistoupení k EU bude mít zásadní vliv na utváření evropské politiky České republiky. Naše země se bude aktivně podílet na rozhodování v Bruselu. To s sebou přinese několik základních strukturálních změn:

- Čeští zástupci se budou účastnit jednání Rady na úrovni ministrů nebo jejich zástupců. Ministři členských států Unie budou rozhodovat o otázkách, které budou zavazovat Českou republiku jako členský stát, ale v některých případech i další subjekty (orgány státní správy, které budou aplikovat acquis, případně další fyzické a právnické osoby v případě nařízení). Ministři se budou přímo spolupodílet na vytváření unijní legislativy, která bude buď přímo součástí právního řádu ČR (nařízení), nebo bude mít pro náš stát dalekosáhlé důsledky (směrnice, rozhodnutí).
- Stálá mise při ES se transformuje na Stálé zastoupení. Role Stálého zastoupení bude klíčová především z hlediska účasti na jednáních tzv. Výboru stálých zástupců (COREPER) v Bruselu. Naše diplomatická mise bude předjednávat agendu Rady ministrů a koordinovat postoje se zástupci ostatních členských států. To si vyžádá posílení stávající mise, její efektivní napojení na rozhodovací články, které budou definovat české postoje pro jednání v Radě (viz dále), na stálá zastoupení ostatních členských států a aktivní komunikaci s nimi.
- Rada se bude scházet i na nižší úrovni ve formě specializovaných výborů a *ad hoc* pracovních skupin, složených ze zástupců státní správy členských států. Jejich jednání budou velmi důležitá, protože mnoho rozhodnutí bude učiněno už zde a COREPER nebo Rada na úrovni ministrů je bude často jen formálně schvalovat. To bude klást vyšší nároky na negociační a jazykové schopnosti českých úředníků, kteří se budou těchto jednání účastnit. I když se jednání Rady na všech úrovních tlumočí do úředních jazyků Unie, nelze zapomínat, že společné postoje vznikají často neformálně (přestávky, pracovní obědy a večeře atd.).

Z těchto skutečností vyplývá několik zásadních otázek:

Kdo bude Českou republiku na jednáních Rady ministrů zastupovat? Bude se zastoupení lišit podle toho, jestli bude Rada rozhodovat v legislativní nebo exekutivní funkci? Jakým postupem budou vznikat české postoje pro jednání Rady? Kdo bude odpovědný za administraci evropské agendy?

Pokusme se prozkoumat tyto otázky jednotlivě a navrhnout možná řešení.

Jednání v Radách

Rada se schází na úrovni ministrů v různém složení podle okruhu projednávaných otázek. Kromě toho vystupuje prakticky ve dvou funkcích, a sice jako orgán legislativní, pokud rozhoduje o konkrétních návrzích právních aktů, nebo jako složka exekutivní, rozhoduje-li o ostatních, nelegislativních otázkách. V současné době existuje několik tzv. sektorálních rad (například Rada ministrů justice a vnitra, Rada pro ekonomické a finanční otázky – ECOFIN, Rada ministrů životního prostředí atd.). Privilegované postavení mezi sektorálními radami má tzv. Rada pro všeobecné záležitosti, ve které zasedají ministři zahraničních věcí. Projednává otázky týkající se několika resortů (například vnitřní trh, doprava a životní prostředí). Sevillský summit EU rozhodl o transformaci Rady pro všeobecné záležitosti na Radu pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (General Affairs and External Relations Council, GAERC). Ta se může scházet ve dvou formacích, kdy o všeobecných (horizontálních) otázkách jednají tzv. evropští ministři, zatímco o otázkách vnějších vztahů ministři zahraničí. Formálně je ale věcí každého členského státu, koho zastupováním na daném jednání pověří.

Dá se předpokládat, že v jednotlivých Radách budou Českou republiku zastupovat přímo ministři. Je ale třeba přihlédnout k současné diskusi o podobě Rady. Konvent o budoucnosti Evropy se bude zabývat otázkou snížení počtu sektorálních rad, především proto, že málokdy rozhodují o problematice, která spadá do působnosti jen jednoho odvětví. V důsledku toho je mnohdy zpochybnitelné rozhodnutí ministra, které zavazuje vládu jako celek a které může vést k neoprávněnému protežování jeho resortu na úkor resortů ostatních.

Další návrhy směřují k jasnému rozdělení Rady na Radu pro legislativní a Radu pro exekutivní otázky. Jednání Rady totiž probíhají za zavřenými dveřmi, a tak neexistuje žádná kontrola nad jednáním a případným hlasováním daného zástupce, především o zákonodárné problematice. Je tedy pravděpodobné, že dojde k oddělení Rady legislativní a Rady exekutivní s tím, že jednání Rady legislativní budou veřejná. Tím se posílí kontrola národních vlád (a pravděpodobně i parlamentů) nad hlasováním národních zástupců.

Zástupci ČR v Radách

Ministři nebo jejich zástupci

První možností je, že Česká republika bude kopírovat současnou praxi členských zemí. Na jednání bude vysílat zástupce jednotlivých resortů (ministry), případně jejich zástupce. V Radě pro všeobecné záležitosti bude ČR zastupovat ministr zahraničních věcí.

Ministr pro evropské záležitosti

Dále by bylo možné zřídit funkci jakéhosi stálého evropského ministra (ministra pro evropské záležitosti). Ten by byl pověřen jen reprezentováním České republiky na jednáních Rady a předsedáním výboru, který bude rozhodovat o národních postojích (viz dále), ne řízením nějakého resortu. Jeho funkcí by bylo pouze „vykonávat" vůli vlády podle mandátu, který mu svěří. Je možné, že ve světle současných diskusí, zvlášť dojde-li k oddělení legislativní Rady, se takové řešení stane běžnou praxí i v dalších zemích.

Výhodou tohoto systému by bylo, že ministr pro evropské záležitosti by se mohl pravidelně zúčastňovat jednání, která probíhají takřka stále (například Rada ministrů zahraničních věcí nebo financí se schází zhruba jednou měsíčně). Také by se dobře obeznámil s prostředím Evropské unie i s negociačními taktikami, které při jednáních bude potřebovat. Zajistil by i nezbytnou kontinuitu působení ČR navenek.

Znamenalo by to ovšem, že by evropský ministr musel takřka neustále cestovat mezi Prahou a Bruselem. Další nevýhodou je jeho nedostatečná erudice v sektorálních otázkách – ta by mu znemožňovala pohotově reagovat na některé protinávrhy kolegů z ostatních členských zemí a operativně se rozhodovat. To by ale bylo možné řešit tak, že by si ministr *ad hoc* přibíral pro svá jednání experty z jednotlivých resortních ministerstev, což je dnes zaběhlá praxe. Nebo by mu mohli asistovat odborníci ze Stálého zastoupení v Bruselu.

Státní tajemník pro evropské záležitosti

Další alternativou je pověřit zastupováním České republiky státního tajemníka pro evropské záležitosti. Ten by byl – na rozdíl od ministra, který je členem vlády –

služebně podřízený ministrovi zahraničních věcí. To by snižovalo jeho odpovědnost, kterou by měl mít v zásadě vůči vládě jako celku. Bylo by dobré zvážit zřízení funkce jakéhosi mladšího ministra (ministra-juniora), který bude odpovídat za otázky týkající se rozhodování v Radě EU, bude mít k dispozici administrativní aparát Ministerstva zahraničních věcí nebo Úřadu vlády (viz dále) a přitom nebude služebně podřízený ministrovi zahraničí. Tato úprava by zřejmě vyžadovala přijetí zvláštního zákona.

Definování českých postojů – jak?

Model koordinace evropských záležitostí (nebo rozhodovacích mechanismů) se ve většině členských států EU i kandidátských zemích rozděluje na politickou a státně-administrativní úroveň. Ve většině států jsou ale oba systémy vzájemně propojené – o důležité problematice týkající se Unie mohou vysocí státní úředníci jednat, jen když obdrží politický mandát. Politická koordinace úzce souvisí s rozložením politických sil v zemi, přičemž ale existuje možnost spolupráce vládnoucích stran se zástupci nevládních politických stran zastoupených v parlamentu.

Zdá se nepravděpodobné, že by po přistoupení k Unii mohla, vzhledem k závažnosti otázek projednávaných v Bruselu i vzhledem k obrovskému nárůstu agendy, rozhodovat pouze současná Rada vlády pro evropskou integraci (ta se schází jednou za měsíc, zatímco například COREPER v Bruselu každý týden). Na druhé straně nebude moct všechny otázky vzhledem k rozsahu agendy projednávat ani přímo vláda. V mnoha případech půjde o záležitosti natolik technické, že by jejich projednávání ve vládě ani nemělo smysl (například otázky evropské legislativy v oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, dopravy atd.).

Rozhodování by tedy mělo probíhat na dvou úrovních – vyšších státních úředníků a vládní. Zvláštní orgán (nazvěme ho třeba Výbor pro EU) se bude scházet na úrovni vyšších státních úředníků dotčených ministerstev. Těmito úředníky by měli být buď státní tajemníci jednotlivých resortních ministerstev, nebo náměstci ministrů zodpovědní za danou otázku. To by měl umožnit i zákon o státní službě, který nabude účinnosti okamžikem vstupu do Evropské unie.

Vzhledem k meziresortnímu záběru Výboru pro EU by bylo vhodné, aby mu předsedal ministr pro evropské záležitosti nebo státní tajemník pro evropské

záležitosti. V případě, že se bude jednat o ministra, tedy přímo o člena vlády, měl by mít k dispozici sekretariát, který by vznikl transformací současného Odboru evropské integrace Úřadu vlády. V případě státního tajemníka by tuto funkci plnil Odbor koordinace vztahů s EU (OKEU). V každém případě by bylo vhodné, aby i státní tajemník byl ze své funkce odpovědný vládě, už proto, že evropská agenda (zvlášť v současném prvním pilíři) už není věcí čistě zahraničněpolitickou, ale agendou svého druhu, s velmi silným meziresortním záběrem. Otázkou je, jestli je možné, aby v systému naší státní správy jeden odbor MZV, a především státní tajemník pro evropské záležitosti, nebyli podřízeni přímo ministru zahraničí.

Výbor pro EU by také vydával interní předpisy (instrukce) pro jednotlivé úředníky, kteří se budou účastnit předběžných jednání v pracovních skupinách Rady v Bruselu. Asi není možné navrhnout jednotný přístup k této problematice – v některých otázkách bude třeba ponechat úředníkům větší volnost v uvážení, a pokyny tedy formulovat jen velmi rámcově, jindy budou instrukce podrobnější. Roli hraje i časový faktor, v některých případech je totiž třeba postoje formulovat velmi rychle a není možné zajistit rozhodnutí na nejvyšší možné nebo vhodné úrovni. Ani praxe současných členských zemí není jednotná – některé státy (například Itálie nebo Belgie) obecně ponechávají svým úředníkům větší volnost (podepřenou speciálním „negociačním výcvikem“), jiné země (jako například Francie) nepřikládají předjednání otázek v pracovních skupinách velkou důležitost a klíčová rozhodnutí ponechávají na vyšších úřednících nebo přímo na ministrech.

Pokud na úrovni Výboru pro EU nedojde ke shodě na společném postoji, měla by se dotyčná otázka řešit přímo ve vládě. Vláda by si ale v každém případě měla ponechat právo atrakce, tedy právo rozhodnout o jakékoli otázce. V tom, jakým způsobem bude zajištěné monitorování závěrů Výboru pro EU, bude hrát klíčovou úlohu orgán, administrující evropskou agendu.

Modely administrace a koordinace „evropské“ agendy

Aby mohl Výbor pro EU (případně vláda) předem a včas projednávat všechny otázky související s Evropskou unií, bude potřebovat administrativní aparát, který mu s dostatečným předstihem zajistí všechny podklady pro rozhodování, především

legislativní návrhy Evropské komise. S ohledem na tuto skutečnost je možné uvažovat o několika modelech koordinace evropských otázek.

Ministerstvo zahraničních věcí

Prvním z nich je model, ve kterém po vstupu ČR do EU bude na základě novely kompetenčního zákona provádět ve vztahu k EU celkovou koordinační, informační a administrativní činnost na politické i státně-administrativní úrovni Ministerstvo zahraničních věcí. MZV (ministr zahraničních věcí nebo státní tajemník pro evropské záležitosti) bude za tímto účelem spolupracovat s předsedou vlády (jeho kabinetem), ostatními resorty, parlamentem a stálým zastoupením v Bruselu. Tato varianta by byla z hlediska lidských zdrojů a finančních nákladů nejméně náročná, protože by si jen vyžádala rozpracování stávajícího stavu. Na základě usnesení vlády č. 1333 z 13. prosince 1999 byl koordinací integračního procesu České republiky do Evropské unie pověřen místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí, který byl zároveň jmenován výkonným místopředsedou Rady vlády pro evropskou integraci. Na Ministerstvu zahraničních věcí působí už od roku 1993 samostatný útvar pro vztahy s EU.

Pokud by byl koordinací a organizací evropských záležitostí po vstupu pověřen útvar MZV řízený státním tajemníkem pro evropské záležitosti (tedy úředníkem), měl by tajemník povinnost obracet se v případě meziresortních rozporů přímo na předsedu vlády. Otázkou pak je, jakou by v této situaci hrál roli ministr zahraničních věcí, jemuž je státní tajemník podřízen.

Kromě toho, jak už bylo zmíněno, po vstupu do EU nebudou evropské otázky představovat čistě zahraničněpolitickou agendu, ale budou součástí každodenní české politiky. I proto by možná bylo vhodnější, aby stál koordinační orgán mimo struktury Ministerstva zahraničních věcí.

Úřad vlády

Další alternativou je, že celkovou „evropskou“ koordinační, informační a administrativní činnost na politické i státně-administrativní úrovni bude provádět Úřad vlády. Jeho úkoly upraví novela kompetenčního zákona (č. 2/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Úřad vlády zřídí odborný útvar, například Sekretariát pro

evropské záležitosti nebo Úřad pro evropské záležitosti přímo řízený předsedou vlády, který bude spolupracovat s ostatními resorty, parlamentem a případně se stálým zastoupením v Bruselu. Takový orgán by nejlépe plnil koordinační úlohu, další výhodou by bylo jeho přímé napojení na vládu. MZV by si ponechalo kompetence v oblasti zahraniční politiky (odpovědnost za bilaterální politické vztahy se zeměmi EU, SZBP atd.). Tento model existuje v některých stávajících členských státech (například Evropský sekretariát kabinetu ve Velké Británii, Úřad kancléře v SRN, Vládní sekretariát pro EU ve Finsku atd.).

Současný Odbor evropské integrace Úřadu vlády je ale podstatně menší než Sekce státního tajemníka pro evropskou integraci, bylo by tedy nutné zvážit jeho personální posílení. Mohlo by se ale stát, že by odborníci nebyli ochotní změnit působiště. To se týká především Ministerstva zahraničních věcí, které v současné době disponuje největším počtem odborníků na otázky EU. Jeho odborníci by nemuseli být ochotní opustit perspektivu možné diplomatické kariéry.

Ministerstvo pro evropské záležitosti

Je možné také zvážit zřízení nového Ministerstva pro evropské záležitosti, které bude po vstupu ČR do EU provádět ve vztahu k EU celkovou koordinační, informační a administrativní činnost na politické i státně-administrativní úrovni. V tomto případě by bylo také nutné novelizovat kompetenční zákon. Některé členské i kandidátské země už takové ministerstvo zřídily, případně jeho vznik zvažují. Tato varianta by byla náročná jak finančně, tak i časově. Její nespornou výhodou by ale bylo to, že by ministerstvo mělo na starost veškerou agendu spojenou s členstvím v EU, včetně odpovědnosti za implementaci legislativy ES/EU, vzdělávání v evropských záležitostech, vztahy s veřejností i dozor nad finančními toky. To by ovšem znamenalo nemalý zásah do kompetencí jednotlivých ministerstev a ústředních orgánů státní správy. Řízení záležitostí spojených s EU by na druhou stranu bylo velmi efektivní a transparentní. Problémem v členských zemích, které ministra pro evropské záležitosti mají, ale je, že se většinou jedná o tzv. ministra-juniora, což může ztěžovat prosazování jeho názorů ve vládě.

Kombinovaný model

Uvedené modely je možné zkombinovat, a to tak, že by se zřídil post ministra pro evropské záležitosti, který by ale nestál v čele speciálního ministerstva, ale byl by mu (a nikoli přímo předsedovi vlády) podřízen sekretariát při Úřadu vlády. Ministr by zároveň zajišťoval napojení sekretariátu na politickou sféru. Sekretariát by úzce spolupracoval s Ministerstvem zahraničí, které bude zajišťovat komunikaci se Stálým zastoupením v Bruselu, bilaterální vztahy se zeměmi EU a oblasti, které se týkají zahraniční politiky na úrovni EU (například SBZP). Zároveň by bylo nutné zajistit, aby nedocházelo k paralelním aktivitám sekretariátu a Ministerstva zahraničních věcí.

Kontrola evropské politiky vlády Parlamentem

Ohledně toho, jak bude vládu, respektive jednotlivé ministry, kontrolovat Parlament, je třeba mít na paměti dvě věci. Jednak národní parlamenty dosud nemají na úrovni EU žádné formální pravomoci. A jednak velká část legislativy, která se přijímá v Bruselu, svou podstatou stejně spadá do delegované pravomoci vlády a ministerstev a v mnoha případech je natolik technická, že ani nelze očekávat, že by se jí Parlament zabýval.

I tento problém ale musíme vnímat ve světle probíhajících jednání Konventu. Závěry pracovních skupin Národní parlamenty a Subsidiarita nevylučují, že by národním parlamentům mohly být přiznány na evropské úrovni některé pravomoci. To by mohlo vést i k většímu tlaku na vládu a razantnější kontrolu její evropské politiky, včetně hlasování v Radě. Pokud budou setkání Rady na úrovni ministrů veřejná, může Parlament získat další páku, jak kontrolovat ministry při jednáních v Bruselu.

V současné době jedinou normou, která vymezuje vztah vlády a Parlamentu v evropských otázkách, je článek 10b Ústavy České republiky. Ten byl do Ústavy začleněn v rámci tzv. euronovely, jejímž cílem je mimo jiné komplexněji připravit ČR na členství v Evropské unii. Tento článek stanoví:

(1) Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a (EU).

(2) Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády.

(3) Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odstavce 2 společnému orgánu komor.

Je evidentní, že úprava, obsažená v euronovele Ústavy, je rámcová a umožňuje velmi široký a různorodý výklad. Především není jasné, co se rozumí závazky vyplývajícími z členství ČR v Unii. Široce by bylo možné článek chápat tak, že se jedná o informování o veškeré připravované legislativě, stejně jako o rozhodnutích exekutivní povahy. Ale mnohé akty, přijímané na úrovni Unie, jsou tzv. „self-executing“, tedy v podstatě přímo aplikovatelné (například veškerá nařízení, většina rozhodnutí atd.), a nevyžadují tedy žádnou další implementaci. A i když evropské normy přímo aplikovatelné nejsou (jako například směrnice), pak se většinou transponují do národního právního řádu jako sekundární legislativa, tj. nařízení vlády nebo ministerské vyhlášky.

Z podstaty věci se tedy bude zpravidla jednat o informování o rozhodnutích zásadní povahy, například o okruhu otázek projednávaných na summitech (Evropská rada) nebo o problematice současného druhého a třetího pilíře (tj. zahraniční a obranné politiky a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech). Většina rozhodnutí na evropské úrovni se týká otázek velmi technické povahy, pro něž nemají členové Parlamentu dostatečnou erudici.

Další otázkou je frekvence informování Parlamentu. „Pravidelně“ může znamenat briefování jednou za rok (například o legislativním programu Komise nebo strategických záměrech předsednictví Rady), ale také před každým zasedáním Rady ministrů. Praxe stávajících členských států není v tomto ohledu jednotná. Faktem je, že většina parlamentů členských zemí je v evropských otázkách spíš pasivní a iniciativu přenechává vládě, a pokud existuje nějaká kontrola, je to spíš kontrola evropských kroků vlády ex post než ex ante. Jedinou významnou výjimkou je dánský Folketing, jehož evropský výbor se setkává s dánskými zástupci v Radě každý týden (v pátek). Dotčení ministři informují členy výboru o postojích svých resortů nebo vlády k programu zasedání Rady a výbor se k nim vyjadřuje, v některých případech pak přímo uděluje ministrům mandát k jednání.

Tento způsob se nezdá pro Českou republiku příliš vhodný. Z hlediska efektivity zastupování zájmů České republiky v Evropské unii by bylo vhodnější, aby se briefování poslanců a senátorů týkalo pouze zásadních otázek, ke kterým se bude Parlament stejně vyjadřovat –především připravovaných změn zřizovacích smluv nebo smluv o přistoupení či jiných smluv, které vyžadují ratifikaci parlamenty členských států (například dohody o přidružení), rozhodnutí mezivládní konference, rozhodnutí o použití jednotek rychlého nasazení EU atd.

K odstavci 3 článku 10b Ústavy je možné podotknout pouze to, že by bylo efektivnější, aby vláda informovala Poslaneckou sněmovnu i Senát zároveň, a bylo by tedy vhodné zřídit za tímto účelem společný orgán. Nelze totiž realisticky očekávat, že by se obě komory scházely na společných schůzích příliš často.

Šíře uvedeného článku Ústavy vyžaduje, aby byl naplněn zákonnou úpravou, nejlépe novelou jednacích řádů obou komor, a kromě toho přijetím speciálního zákona, který by vymezil vztahy vlády a Parlamentu v oblasti Evropské unie.

Je ovšem třeba vzít v potaz, že pozice národních parlamentů se pravděpodobně změní a nadcházející mezivládní konference jim přiřkne určité kompetence přímo na evropské úrovni. Konkrétně se může jednat o předběžnou (ex ante) kontrolu principu subsidiarity (národní parlamenty budou mít právo se vyjadřovat k legislativním návrhům Komise a žádat o jejich přehodnocení), o aktivní legitimaci u žalob na neplatnost aktů Unie u Evropského soudního dvora nebo o zastoupení národních parlamentů v Kongresu, který bude volit prezidenta EU a schvalovat legislativní plán Komise a strategické záměry předsednictví. Je nutné, aby Parlament sledoval vývoj v této oblasti, aby mohl včas přijmout příslušnou zákonnou úpravu.

Doporučení:

- Česká republika musí vyvinout takový postup definování postojů k otázkám rozhodovaným na úrovni EU, který by umožnil formulovat průchodná stanoviska a vyvodit z jasných pochybení politické důsledky.
- Formulace českých postojů k otázkám rozhodovaným v Radě by měla náležet Výboru pro EU, který nahradí současnou Radu vlády pro evropskou integraci.

Výbor se bude scházet na úrovni státních tajemníků dotčených resortů. V případě, že se nepodaří definovat společný národní postoj, rozhodne vláda.

- Měla by být zřízena funkce ministra pro evropské záležitosti. Ministr by předsedal zasedáním Výboru pro EU, případně by zastupoval ČR v Radě ministrů, především pokud dojde k oddělení její legislativní a exekutivní formace. Ministr by byl členem vlády (což by zajistilo konzistenci evropské politiky ČR) a byl by jí odpovědný.
- Vedením evropské agendy by měl být pověřen Evropský sekretariát Úřadu vlády. Ten by svolával na pokyn ministra pro evropské záležitosti zasedání Výboru pro EU, připravoval by podle záležitostí projednávaných v Radě agendu Výboru a pro jeho členy potřebné podklady.
- Kvůli předjednávání postojů v COREPERu je třeba posílit Stálé zastoupení ČR v Bruselu a zajistit jeho efektivní napojení na Evropský sekretariát Úřadu vlády. To by se mělo dít prostřednictvím Odboru koordinace vztahů s EU při MZV. Součástí podkladů by měly být i postoje dalších členských států a ostatních hráčů rozhodovacích procesů k projednávaným otázkám.
- Je třeba posílit negociační a jazykové schopnosti zástupců státní správy, kteří se budou účastnit jednání výborů a pracovních skupin Rady. Vybraní zaměstnanci by měli absolvovat zvláštní školení v negociačních technikách, připravené ve spolupráci s Institutem státní správy a certifikovanými školiteli o EU.
- Pokud jde o kontrolu Parlamentu nad formulací a prosazováním evropské politiky vlády, je třeba přijmout prováděcí zákon k čl. 10b Ústavy, který přesněji vymezí, v jakých otázkách a s jakou frekvencí je vláda povinna konzultovat Parlament. Toto informování by mělo být povinné v případech, kdy bude třeba následného souhlasu Parlamentu (například smlouvy sjednávané na úrovni EU, ke kterým musí dát parlament souhlas, směrnice vyžadující zákonné provedení apod.). V souvislosti s tím bude třeba příslušně novelizovat jednací řády obou komor.