

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k praxi EU a národních správních orgánů a vazbám mezi nimi

(2006/C 325/03)

Dne 19. ledna 2006 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko k tématu *Praxe EU a národních správních orgánů a vazby mezi nimi*.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou prací na toto téma, přijala stanovisko dne 14. listopadu 2006. Zpravodajem byl pan van IERSEL.

Na 431. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 13. a 14. prosince 2006 (jednání ze dne 14. prosince 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 102 hlasy pro, 5 hlasy proti a 48 členů se zdrželo hlasování.

1. Pracovní shrnutí

1.1 Rada ministrů je v rozhodovacím procesu v EU rozhodující. O koordinaci a vytváření politik na národní úrovni se však na úrovni EU nikdy detailně nediskutovalo. EU je jedinečná ve sdílení suverenity. EU proto potřebuje transparentní víceúrovňovou správu v mnoha oblastech. EHSV se domnívá, že přesně stanovené a účinné národní politické a správní postupy v členských státech jsou společně se zdokonalením tvorby právních předpisů a jejich prováděním a vymáháním nedílnou součástí řádné správy EU. Zároveň zvýší transparentnost a objasní dopad právních předpisů a politik EU na společnost jako celek. Analýza vnitrostátní praxe odráží značné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o politické a administrativní řízení záležitostí EU. Tato analýza by měla podnítit diskusi o vládních – politických a administrativních – postupech týkajících se EU. Mohou být zdůrazněny nejzajímavější a osvědčené postupy. Celoevropská otevřená diskuse o tom, jak se co nejlépe zabývat evropskými záležitostmi na národní úrovni prospěje i debatě o zdokonalení tvorby právních předpisů a jejich provádění a vymáhání. EHSV se zasazuje o nepřetržitý rozbor vnitrostátní administrativní praxe a vnitrostátních administrativních postupů.

2. Úvod

2.1 V roce 2005 EHSV přijal stanovisko ke zlepšení tvorby právních předpisů společně se stanoviskem k provádění a vymáhání právních předpisů. Obě stanoviska vycházela z principu, že v rámci právního řádu jsou dobré právní předpisy takové právní předpisy, které jsou vymahatelné a vymáhané⁽¹⁾. Právo EU musí vznikat v rámci transparentního, demokratického a přístupného procesu, o který se opírá legitimita EU. Součástí tohoto procesu jsou i interní postupy vlád.

2.2 Je zřejmé a politováníhodné, že po mnoha letech evropské integrace nejsou právní předpisy a politika EU v několika členských státech dosud dostatečně integrovány jako politická a administrativní vrstva domácí tvorby politiky v těch

oblastech, ve kterých se dané členské státy zavázaly ke společné politice a k provádění výsledků společného rozhodování.

2.3 V procesu tvorby právních předpisů, transpozice a provádění jsou členské státy klíčovým prvkem. To znamená, že způsob, jakým členské státy řídí tyto procesy, má rovněž zásadní význam: čím lepší je organizace, tím lepší je i konečný výsledek pro EU, a to ve vlastním zájmu členských států a pro společnost všeobecně.

2.4 Efektivní a transparentní přístup k záležitostem EU na národní úrovni je nezbytný, protože 25 členských států, z nichž každý má svou vlastní kulturu a tradice v administrativní oblasti a svůj způsob řízení procesů, musí respektovat stejné *acquis*, což znamená podobné požadavky týkající se tvorby právních předpisů, transpozice, provádění a vymáhání práva EU.

2.5 Na úrovni EU nebyla nikdy hlouběji prodiskutována koordinace a tvorba politiky na národní úrovni, a to částečně z důvodu subsidiarity a částečně proto, že chybí skutečný zájem na straně rozhodovacích orgánů v Bruselu a v hlavních městech členských států. Je pozoruhodné, že ani univerzitní sféra, až na pár výjimek, těmto hlediskům dosud příliš pozornosti nevěnovala. Je však jasné, že způsob, jakým jsou koordinace a tvorba politiky na národní úrovni uspořádány a jakým fungují, může mít podstatný vliv na rozhodování v Bruselu a posléze i na transpozici a provádění práva EU. Proto je při diskusi o zdokonalení tvorby a provádění právních předpisů třeba brát v úvahu i organizaci koordinace a tvorby politiky na národní úrovni.

2.6 Přitom zdaleka nejde jen o čistě technickou záležitost. Je to záležitost politická, protože se snažíme o diskusi o zlepšení organizace a interních postupů v členských státech a o případném předefinování oboustranných úkolů a odpovědnosti mezi členskými státy a Komisí. Současně s tím je potřebná i transparentnost a přístupnost těchto procesů v členských státech s cílem zlepšit komunikaci mezi EU a společností a rozptýlit nejasnosti a nedůvěru u občanů.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 24, 31.1.2006.

2.7 Komise nebyla z pochopitelných důvodů ochotna diskutovat o postupech na národní úrovni. V roce 2001 Komise nicméně správně uvedla toto ^(?): „Je načase přijmout fakt, že Unie postoupila od diplomatického procesu k demokratickému s politikami, které hluboce zasahují do společnosti a každodenního života na národní úrovni. Je třeba, aby Rada rozvinula své pravomoci a koordinovala všechny aspekty politiky EU, a to jak v Radě, tak i doma.“

2.8 Co se týče „transpozice“ práva EU, doporučení Komise z roku 2004 obsahuje praktické návrhy, které se přímo obrací na členské státy s cílem podpořit správné provádění a vymáhání přijatého práva EU ^(?). Některé z těchto návrhů mohou být také velmi užitečné pro zlepšení mechanismů na národní úrovni, které se týkají koordinace a tvorby politiky při přípravě práva EU a provádění dohodnutých politických cílů.

2.9 Potřeba zefektivnit politické a administrativní postupy na národní úrovni v členských státech se stala bezpochyby naléhavější z těchto důvodů:

- zavedení výsledkových tabulek („scoreboards“) ohledně provádění práva EU,
- zapojení EU do stále většího počtu oblastí,
- jednání o ústavní smlouvě a
- rozšíření Unie a nadcházející nová členství.

Je však třeba ještě vykonat mnoho práce.

3. Všeobecný kontext

3.1 EU není stát, a není ani na cestě k tomu, aby z ní stát vznikl. Komise je centrem, které má právo iniciativy v přesně vymezených oblastech. Rada je hlavním orgánem v oblasti rozhodování o legislativě a rozpočtu s tím, že zde často významným způsobem zasáhne Evropský parlament jako spoluvytvářec právních předpisů a Soudní dvůr jako strážce práva EU. Neexistuje žádné vedení s rozhodujícím slovem. EU je spíše velmi složitou realitou složenou ze vzájemných závislostí mezi mnoha aktéry. Je jedinečná v tom, že vytvořila síť národních a federálních oblastí odpovědnosti.

3.2 EU je jedinečná ve sdílení suverenity. Proto potřebuje transparentní víceúrovňové vládnutí v mnoha oblastech, ale dopady takového systému na řízení a správu součástí EU, tedy členských států, nejsou ani zdaleka jasné ^(*). To platí v záležitostech sdílené odpovědnosti mezi členskými státy a „Bruselem“, ale i tehdy, když jde o oblasti samostatné odpo-

^(?) Bílá kniha o Evropské správě věcí veřejných, KOM(2001) 428 v konečném znění.

^(?) Doporučení Komise ze dne 12. července 2004 k provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu, ve vnitrostátním právu (2005/309/ES).

^(*) *Coordinating European Union Affairs: How do different actors manage multi-level complexity?* (Koordinace záležitostí Evropské unie: Jak různí aktéři zvládají složitost mnohaúrovňového systému?), Adriaan Schout a Andrew Jordan, 29. května 2006. Studie analyzuje praxi při koordinaci v rámci Komise, v Německu, Spojeném království a Nizozemsku. Studie ukazuje široké spektrum literatury o odvětvových aspektech tohoto obecného tématu, což zároveň ukazuje na fakt, že dosud chybí celková analýza praxe ve 25 členských státech.

vednosti členských států, jako je například plnění Lisabonské strategie.

3.3 V průběhu posledních desetiletí se EU zapojila do stále se zvyšujícího počtu oblastí. Je to dynamický proces, kterého se účastní národní hlavní města a stále více i regionální subjekty, sociální a ekonomičtí aktéři a občanská společnost. Nedávno se začaly provádět záležitosti spadající do „třetího pilíře“, tj. spravedlnosti a vnitřních věcí. V těchto oblastech Komise ale zatím nemůže zahájit řízení pro nesplnění povinnosti proti členským státům, aby se napravily nedostatky v provádění na národní úrovni ^(?).

3.4 Navzdory tomu, že právo a rozhodnutí EU mají často přímé důsledky pro jednotlivé občany, společnosti a organizace, je EU v mnoha členských státech stále vnímána především jako mezinárodní subjekt mimo organizaci národního státu, v některých členských státech dokonce čistě jako oblast zahraniční politiky. Kvůli tomu dochází k nejasnostem a určitému kontraproduktivnímu odstup. Problémy, se kterými se EU setkává v politickém a administrativním prostředí členských států, plynou z velké části z tohoto postoje.

3.4.1 V politickém prostředí má rozhodující význam pozice a role národních parlamentů. Často zde ještě existuje mezera mezi tím, do jaké míry jsou tyto parlamenty informovány a zaangažovány, a procesem rozhodování na úrovni EU. To rovněž zvětšuje odstup mezi EU a společností.

3.4.2 Druhým prvkem v této souvislosti je rozdíl ve vnímání a závazcích politiků, národních správních orgánů a zúčastněných soukromých činitelů.

3.4.3 Za třetí, pokud chybí transparentnost ve vytváření politiky, může vzniknout nejasnost ohledně způsobu a rozhodujícího momentu, ve kterém se definují a projednávají národní stanoviska vnitrostátně i na úrovni EU. Ilustrací může být existence evropských odborů na různých ministerstvech, které, kromě toho, že se zabývají obsahovými tématy a ne pouze koordinací, jsou více či méně odděleny od odborů odpovědných za domácí politiku. To může negativně ovlivnit citlivost a pozornost odborů pro domácí politiku ohledně evropských aspektů. Srovnatelné problémy s koordinací existují mezi stálými výbory v národních parlamentech.

3.4.4 Za čtvrté, rozhodování na národní úrovni týkající se „Evropy“ je příliš často odděleno od výkonných ředitelství nebo agentur a příliš vzdáleno od regionálních a místních subjektů.

^(?) Viz neformální schůzka ministrů spravedlnosti a vnitřních věcí v Tampere ve dnech 20. – 22. září 2006, která se zabývala zlepšením rozhodování v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

3.5 Je zjevné, že členské státy nejsou příliš ochotny měnit administrativní a politické postupy. Pokud by se však tyto postupy nepřizpůsobily rostoucí složitosti a významu EU, mohlo by to vést ke stálým neshodám na různých úrovních rozhodování.

3.6 Na pořadu jednání jsou obvykle specifické politické zájmy, tradice a rétorika – a to národní i stranické. Tyto politické zájmy, tradice a rétorika mají tendenci vytvářet umělou propast mezi rozhodnutími Bruselu a národními zájmy a postupy tak, jak jsou vnímány.

3.7 Tento vývoj je hlavním zdrojem zvláštního paradoxu, totiž že na jedné straně se vlády v EU, „Bruselu“, dohodnou na politických cílech a legislativě, ale na druhé straně tyto cíle a legislativu často zavrhnou, jakmile se projednává v rámci národního politického prostředí.

3.8 Tento rozpor se může ukázat jako velmi matoucí pro zainteresované strany a veřejnost všeobecně. Nepochybně přispívá k vážné krizi legitimacy EU vzhledem k tomu, že existuje přímý vztah mezi kvalitou a spolehlivostí řízení politických cílů EU na národní úrovni a postojem a očekáváním veřejnosti.

3.8.1 EHSV však v této souvislosti poukazuje rovněž na to, že případná krize legitimacy v EU by neměla být vyvozována v první řadě z problémů v komunikaci. První krok směrem ke vzbuzení důvěry občanů v EU musí i nadále spočívat v řešení naléhavých problémů Unie.

3.9 V této souvislosti se sluší poznamenat, že mnohé organizace sociálních partnerů a občanská společnost všeobecně odrazí více méně podobnou dvojakost při vyřizování „bruselských“ a národních záležitostí.

3.10 Může dojít k poškození dobrého jména EU, protože národní kritici většinou míří na „Brusel“ a Komisi a jen zřídka na členské státy samotné, které jsou hlavními činiteli integračního procesu.

3.11 Národní lobby mají tendenci se chovat podobně, pokud se jedná o transpozici a provádění. Jejich postoj někdy pramení z možností, které vyplývají z kritických kompromisů v Radě dávajících prostor volnému uvážení na národní úrovni. Jindy tyto lobby prostě využívají neoprávněných příležitostí, které vytvářejí národní zákonodárci a které vedou k následnému přizpůsobování předpisů („gold-plating“) a účelovému výběru („cherry-picking“).

3.12 Národní orientaci v záležitostech EU může podporovat i tendence používat měkkých nástrojů namísto přísných právních instrumentů, jako je otevřená metoda koordinace: čím větší prostor je k dispozici pro interpretaci na národní úrovni, tím větší jsou rozdíly mezi jednotlivými zeměmi.

4. Koordinace na národní úrovni

4.1 Situace vypadá, jako by donedávna bylo řešení otázky zefektivnění procesů a postupů na národní úrovni v mnoha členských státech ponecháno v první řadě na spontánním vývoji v rámci ministerstev a mezi nimi, aniž by se hledal dobře strukturovaný přístup k této otázce. Všechny členské státy rozvíjejí více nebo méně strukturovaný postup koordinace (a odpovídající orgány), ale v mnoha případech tyto postupy a orgány pokrývají pouze konečnou fázi rozhodování na národní úrovni. Předcházející fáze mají tendenci být méně uspořádané.

4.2 Výše uvedený obraz situace ukazuje složitý model mezivládní spolupráce, a nikoli dynamičtější proces tvorby právních předpisů EU s jeho komplikovanými politickými vyjednáváními. Ve skutečnosti vytvořila evropská integrace velmi široké a intenzivní kontakty s nespočtenými vazbami mezi všemi subjekty ve veřejném i soukromém sektoru, které jsou zapojeny do vyjednávání a postupů v oblasti tvorby právních předpisů a administrativy v Evropě. Existuje mnoho vzájemných vazeb v oblasti přípravy evropské legislativy včetně konzultací s odborníky a zainteresovanými subjekty, v oblasti projednávání nové legislativy, transpozice, provádění a vymáhání schválené legislativy, prosazování evropského práva národními soudními orgány a Evropským soudním dvorem a konečně i v rámci diskusí s evropským zákonodárcem o národních zkušenostech s evropským právem. Tyto procesy rovněž vyžadují vysokou úroveň profesionality v rámci celkové organizace národních správních orgánů.

4.3 Potřeba adekvátního řízení a koordinace na národní úrovni i efektivní mezinárodní sítě vzrůstá s tím, jak jsou cíle politiky a rozhodování EU těsně spjaty a provázány s politickými cíli na národní úrovni. Dobrým příkladem je Lisabonská strategie: byla definována na úrovni EU, ale v praxi se rozhodování EU týká pouze omezené části strategie. Odpovědnost za hlavní aspekty zůstává na členských státech. Konečný výsledek je však pochybný, pokud kvůli tomu, že chybí přesvědčivé postupy pro vzájemné působení mezi EU a politikou na národní úrovni, členské státy neprovádějí dohodnuté cíle vůbec, nebo pouze částečně.

4.4 Intenzifikace evropské integrace, kterou potvrdilo několik summitů EU za sebou a mnohá zasedání Rady v úzké spolupráci s Evropskou komisí, by se měla odrazit v politické a administrativní organizaci v členských státech. V tomto ohledu však existují mezi jednotlivými členskými státy podstatné rozdíly⁽⁶⁾. V důsledku historického vývoje v každé zemi se tyto rozdíly dotýkají téměř všech aspektů politického a vládního života.

⁽⁶⁾ *De Omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken* (Transpozice evropských směrnic: srovnávací studie nástrojů, technik a procesů v šesti členských státech), Prof. Dr. B. Steunenberga a Prof. Dr. W. Voermans, Univerzita Leyden, Nizozemsko, 2006. Kromě podrobné analýzy a doporučení týkajících se situace v Nizozemsku tato srovnávací studie pojednává o Dánsku, Francii, Německu, Itálii, Španělsku a Spojeném království.

4.5 Zmíněné rozdíly se mimo jiné týkají postupů a základních koncepcí vlády, hierarchie v rámci ministerstev, kvality ministerstev a toho, zda se jedná o centralizovaný nebo decentralizovaný systém.

4.6 Konkrétněji existují ve vztahu k EU značné politické rozdíly mezi členskými státy ohledně těchto otázek:

- postavení a pravomoci ministerského předsedy nebo hlavy vlády,
- role a funkce ministrů v rámci kabinetu,
- vztah mezi ministerským předsedou a ministrem zahraničí a/nebo „nižším“ ministrem pro Evropu,
- koaliční vlády nebo většinové vlády a jejich priority,
- vztah mezi vládou a parlamentem a role národního parlamentu v evropském integračním procesu,
- míra, do jaké se bere vážně otázka lepší tvorby právních předpisů a jejich provádění.

4.7 Srovnatelné rozdíly existují v rámci pravomoci a metod práce mezi ministerstvy a na jednotlivých ministerstvech:

- uspořádání kanceláře ministerského předsedy/hlavy vlády a její institucionální postavení,
- do jaké míry existují či neexistují „čínské zdi“ mezi „evropskými“ a ostatními odbory na ministerstvech,
- moment, kdy se ministerstvo začíná skutečně zajímat o daný návrh,
- stupeň a úroveň koordinace ohledně „Bruselu“,
- moment, ve kterém začíná koordinace, co se týče daného návrhu,
- role ministerstva zahraničních věcí a tomu odpovídající stupeň nezávislosti na jiných ministerstvech,
- (průběžné) vzdělávání a školení státních úředníků,
- způsob, jakým se během vyjednávání a v prováděcí fázi konzultují zainteresované subjekty,
- způsob, jakým se obvykle provádějí směrnice, tj. prostřednictvím formálního národního zákonodárského procesu nebo prostřednictvím vládních nařízení s jednodušším průběhem.

4.8 Rozdělení práce mezi národní ministerstva může mít také vážné důsledky pro Radu. Jeden příklad za všechny: do Rady pro konkurenceschopnost jsou někdy zapojena čtyři nebo pět ministerstev za jednu zemi. Tento stav znemožňuje dlouhodobou strategii, blokuje vedení a přispívá k roztržičnosti politiky.

4.9 Situace se stává ještě komplikovanější v případech, že existuje také dělba pravomocí mezi národní a regionální úrovní, jak je tomu ve federálních systémech. Složitost a někdy neprůhlednost vztahů mezi národní a regionální úrovní mohou snadno způsobit další nejasnosti.

4.10 Překážkou efektivního rozhodovacího procesu v členských státech jsou také nesprávné postupy Komise a sekretariátu Rady EU. Například předávání Radou projednávaných konečných návrhů dokumentů v době, kdy se schůze blíží, znemožňuje provedení i nejlepších národních rozhodovacích procesů.

4.11 Různé způsoby dělby práce mezi ministry a správními celky v členských státech jsou často překážkou vytvoření efektivní mezinárodní sítě nebo dlouhodobým osobním vztahům odpovědných státních úředníků po celé Evropě.

4.12 Je stále každodenní realitou, že podstatná část právního světa všeobecně a národních soudců, u kterých se předpokládá, že budou brát plně v úvahu evropské právo, často nemá dostatečné znalosti. Tato situace nepodporuje národní správní orgány v tom, aby spontánně přijímaly EU jako politickou a administrativní vrstvu v rámci vnitrostátní politiky.

5. Současný vývoj

5.1 Nemění se počet řízení pro nesplnění povinnosti, což je klíčová činnost Komise při nápravě nedostatků v provádění legislativy EU na národní úrovni, a rozšíření úspěšných výsledkových tabulek („scoreboards“) procesu transpozice práva EU do vnitrostátního práva zvýšily povědomí o nutnosti přizpůsobit národní postupy požadavkům EU.

5.2 Proces zavádění *acquis communautaire* v deseti nových členských státech do roku 2003 obrátil taktéž pozornost k tomuto tématu.

5.3 Cílem navrhované Ústavní smlouvy bylo mimo jiné spojení národních politických postupů s přípravou práva EU mezi jiným tím, že se do postupů na úrovni EU v rané fázi zapojí národní parlamenty.

5.4 Navzdory příležitostným zlepšením v koordinačních postupech je třeba připustit, že většina národních správních orgánů váhá se změnami svých interních úředních postupů a nepochybně váhá o své praxi diskutovat navzájem nebo na úrovni EU. Jedná se především o subsidiaritu.

5.5 Kromě subsidiarity je faktem a často i komplikujícím faktorem ve vztahu mezi EU a členskými státy to, že rozhodování na úrovni EU má obvykle odlišný cyklus, než jaký má vytváření politiky na národní úrovni.

5.6 Ačkoli se v členských státech úprava koordinačních postupů projednávají (?), stále přetrvávají rozdíly v přístupu a praxi mezi jednotlivými členskými státy.

5.6.1 Například v Dánsku je parlament zapojen do přípravy práva a politik EU v rané fázi, což přispívá k systematickému přehledu o tom, co se v EU děje, a k transparentnosti. Zároveň byly v Dánsku již před relativně dlouhou dobou zavedeny efektivní úpravy administrativních postupů a vzájemných vztahů při řešení otázek národního práva a práva EU.

5.6.2 Ve Spojeném království byly přijaty administrativní postupy, které přibližují záležitosti EU k domácí politice, mimo jiné pomocí účinného koordinačního mechanismu mezi ministerstvy, a tím, že byl dán úřadu vlády rozsáhlý mandát ohledně práva EU. Dolní sněmovna má možnost přezkoumat legislativu EU a Sněmovna lordů má právo se aktivně vyjadřovat k zákonům a politikám EU.

5.6.3 Naproti tomu ve Francii a Španělsku se parlament obvykle zapojuje v pozdní fázi. To má vliv na místo, které zaujímá EU ve veřejné diskusi. Právo a politiky EU jsou v první řadě předmětem zájmu národních správních orgánů a politického vedení. Stojí za povšimnutí, že hlavní část École nationale d'administration (ENA) byla přesunuta z Paříže do Strasburku na znamení rostoucího vlivu EU ve Francii.

5.6.4 V Nizozemsku vyvolaly některé negativní zkušenosti s prováděním práva EU zvýšený zájem o řízení a postupy týkající se záležitostí EU. Probíhá reorganizace interních postupů na ministerstvech, která má spojit „národní“ a „evropské“ sféry zájmu, která se v praxi ukazuje jako složitý proces. Totéž platí pro pokusy zapojit parlamenty účinněji a vhodněji do záležitostí EU. V Lucembursku byly postupy v parlamentu úspěšně upraveny.

5.6.5 V „nových“ členských státech přinášejí ovoce postupy, které byly zavedeny nebo přizpůsobeny před vstupem do EU, kdy bylo nutno do národního práva integrovat *acquis*, a to tam, kde tyto postupy zůstaly nedotčeny. Rozsáhlý partnerský projekt („twinning project“) mezi experty ze „starých“ a „nových“ členských států přispívá ke schopnosti nových členských států přijmout osvědčené postupy při provádění práva EU, což může také podpořit snahy integrovat záležitosti EU v dřívější fázi rozhodování.

5.6.6 Ve federálních systémech, jako je Německo a Španělsko, určitě není snadné překlenout mezeru mezi regiony – Länder (spolkovými zeměmi) a autonomními oblastmi – a „Evropou“. Vážné problémy mohou občas vzniknout zejména tehdy, jsou-li za provádění práva EU odpovědné výhradně regiony, což je právě případ Německa. Všechny „Länder“ mají

zastoupení v Bruselu, aby byly bezprostředněji zapojeny do záležitostí EU, které jsou pro ně relevantní.

5.7 Zavedení a široké využití systému „národních expertů“, jako stálého procesu vzájemného působení mezi národními správními orgány a Komisí, mohou pomoci zvýšit plodnou interakci mezi národní úrovní a „Bruselem“.

5.8 Evropská komise poskytuje podporu mnoha úspěšným sítím spolupráce mezi správními orgány členských států a mezi Evropskou komisí a národními správními orgány (např. Solvit, spotřebitelské sítě apod.). Komise také připravuje informační systém o vnitřním trhu (Internal Market Information System, IMI), jehož cílem je pomoci správním orgánům členských států se snadným uplatněním pravidel vnitřního trhu.

5.9 Ke sblížování při provádění dohodnutých politik EU v členských státech přispívá systém „národních regulátorů“ v různých oblastech jako konkurence, telekomunikace, energie a jiné.

5.10 Obecněji vzato rozdíly v přístupu přetrvávají mezi zeměmi, které vypracovávají nové struktury pro zlepšení vzájemného působení mezi EU a národním řízením záležitostí EU, a těmi, jež se doposud vyhýbaly přehodnocení své organizace a postupů. Tyto procesy závisí v první řadě na politické vůli.

6. Závěry a doporučení

6.1 Závěry

6.1.1 Způsob, jakým jsou národní správní orgány organizovány, je výsledkem historického vývoje v každé zemi. V důsledku toho se rozdíly mezi zeměmi týkají téměř všech aspektů politického a veřejného života. Tak to do značné míry zůstane i v budoucnosti. Tyto rozdíly by však nemusely nutně stát v cestě přizpůsobení nebo dokonce sblížení postupů a pracovních metod, co se týče přípravy a provádění práva EU a dohodnutých politik EU.

6.1.2 EHSV se domnívá, že přesně stanovené a účinné národní politické a správní postupy jsou společně se zdokonalením tvorby právních předpisů a jejich prováděním a vymáháním nedílnou součástí řádné správy EU.

6.1.3 Proto by bylo velmi žádoucí, aby přizpůsobení a zlepšení národních postupů bylo zhodnoceno v souvislosti s postupy na úrovni Společenství a s prioritami EU, kterými jsou zdokonalení tvorby právních předpisů a provádění a vymáhání práva EU, protože tyto cíle jsou do značné míry závislé na vyhovujícím vnitrostátním přístupu ve všech členských státech.

(?) Viz Steunenbergh en Voermans, Leyden, 2006.

6.1.4 Organizace záležitostí EU v členských státech je věcí těchto zemí. Pokud by však politické síly a národní správní orgány považovaly záležitosti EU za nedílnou součást své domácí politiky a veřejně by uznaly, že ony samy jsou EU, a podle toho se i chovaly, znamenalo by to velký krok kupředu. Rozhodující je politická vůle zaměřená tímto směrem.

6.1.5 Takovýto krok by byl plně v souladu se zvláštním charakterem vztahů mezi politikami na úrovni EU a na národní úrovni a jejich důsledky, které jsou vzájemně propojené a stále více na sobě vzájemně závislé. Uznání EU jako politické a správní vrstvy při vytváření domácí politiky by také znamenalo podporu pro lepší tvorbu právních předpisů EU.

6.1.6 V některých členských státech, zejména v Dánsku a nově v Lucembursku, se návrhy Komise dostanou na pořad politických jednání v rané fázi. Zahrnuje to plánovité zapojení dánského parlamentu. V ostatních členských státech jsou navrhovány podobné úpravy. Sluší se však poznamenat, že většina národních parlamentů se necítí přirozeně, má-li se nechat harmonicky zapojit do politik EU.

6.1.7 Cílem navrhované Ústavní smlouvy bylo také zapojení národních parlamentů do postupů na úrovni EU v rané fázi. V souladu s touto myšlenkou parlamenty nedávno dostaly návrhy politik a legislativy EU přímo od Komise ⁽⁸⁾. Tyto procedurální změny určitě ve většině členských států podpoří národní diskuse o evropských politikách a právních předpisech a jejich dopadech v ranější fázi než dosud.

6.1.8 Větší důraz na včasější politickou diskusi a konzultace v rámci členského státu může podpořit závazky vlád při jednáních o konkrétních otázkách.

6.1.9 Společnost jako celek požaduje transparentnost, která podporuje rozvoj důvěry a legitimacy. Proto by bylo žádoucí, aby byly administrativní a politické postupy v členských státech týkající se záležitostí EU uvedeny v soulad s tímto požadavkem. Efektivnější a transparentní postupy by nejen podpořily právní řád, ale přispěly by i k lepší komunikaci mezi EU a obchodními kruhy, sociálními partnery a občanskou společností tím, že se díky nim vytvoří lepší porozumění a nakonec i účast a angažovanost ⁽⁹⁾.

6.1.10 Transparentnost a komunikace mají proto nesmírný význam pro probíhající nebo nově zahajované konzultace se zainteresovanými soukromými subjekty v členských státech, které se někdy podceňují.

6.1.11 Zlepšení regulativního prostředí je prioritou, kterou sdílejí všechny instituce. Prioritou je i soudržnost jednotného trhu a od roku 2000 realizace Lisabonské strategie. Všem těmto cílům lépe poslouží, budou-li rozhodovací procesy na národní úrovni i úrovni EU efektivně propojeny.

6.1.12 I když subsidiarita je princip zakotvený v myšlení i praxi EU, je třeba mít vždy na paměti, že řízení a provádění práva a závazků EU v členských státech má často vliv na jiné země a společnosti v rámci Unie. To znamená, že veřejní a soukromí partneři mají zájem na tom, jakým způsobem ta která jednotlivá země řídí svůj vztah k EU. Jinými slovy, organizace a metody práce národních správních orgánů jsou součástí správy a řízení EU jako celku.

6.1.13 Vhodné postupy a monitorování záležitostí EU v členských státech by též velice pomohly Komisi a prospěly by kvalitě její práce.

6.2 Doporučení

6.2.1 Kromě návrhů učiněných ve stanovisku k tématu Jak zlepšit provádění a vymáhání právních předpisů EU ⁽¹⁰⁾ EHSV doporučuje, aby byly v rámci pětadvacítky provedeny hloubkové analýzy národních a regionálních postupů a praxe ohledně záležitostí EU, jak politických, tak administrativních, s cílem vytvořit si úplnou představu o situaci.

6.2.2 Všechny aspekty týkající se způsobu, jakým jsou zapojeni ti, kdo na národní úrovni rozhodují o politice a administrativě, jak je uvedeno v kapitole 4 „Koordinace na národní úrovni“, si zasluhují zvláštní pozornost. Komise může, nad rámec svých vzrůstajících aktivit týkajících se zdokonalení tvorby právních předpisů a provádění a vymáhání práva EU, hrát v této oblasti roli iniciátora a roli podpůrnou.

6.2.3 Zmíněné analýzy mohou být plodným začátkem diskuse o efektivitě vládních postupů, jak politických, tak administrativních, týkajících se EU. Celkový obraz situace by měl upozornit na žádoucí a osvědčené postupy. Musí se vytvořit pevný základ pro celoevropskou otevřenou diskusi o tom, jak se co nejlépe zabývat evropskými záležitostmi na národní úrovni. To prospěje i debatě o zdokonalení tvorby právních předpisů a jejich provádění a vymáhání.

⁽⁸⁾ Viz závěry Evropské rady, červen 2006.

⁽⁹⁾ Stojí za povšimnutí, že počáteční reakce veřejného mínění v Dánsku týkající se Ústavní smlouvy byla spíše pozitivní, a to právě proto, že Ústavní smlouva počítala s demokratičtějšími a transparentními postupy. Naproti tomu Výbor pro kolektivní vyjednávání, platforma tvořená vládou a sociálními partnery ve Francii pro diskusi o evropských záležitostech, již dnes nemá žádný praktický význam.

⁽¹⁰⁾ Úř. věst. C 24, 31.1.2006. V tomto stanovisku EHSV argumentuje, že ačkoli by členské státy „měly nadále požívat volnosti při určování svých vlastních metod a postupů provádění“, dalším krokem ve „spolupráci mezi institucemi EU a národními orgány při provádění právních předpisů a politik EU je posílení nebo lepší uspořádání národní správní kapacity pro aplikaci politik“, odstavec 4.2.1, a 4.2.4. V kapitole 4 jsou uvedeny konkrétní návrhy pro naplnění tohoto cíle.

6.2.4 Celková analýza a realizovatelné závěry, které z ní mají být vyvozeny, jsou velice komplikovaným tématem. Národní a regionální správní orgány také stále více vyslovují potřebu výměny názorů a znalostí se zřetelem na vhodné řízení záležitostí EU. EHSV se zasazuje o nepřetržitou studii vnitrostátní administrativní praxe a vnitrostátních administrativních postupů. Centrum může také podporovat bilaterální výměny názorů mezi národními orgány, jak je tomu např. u centra znalostí IMPEL ⁽¹⁾ a sítě Solvit.

6.2.5 V úvahu budou systematicky brány i vyjádření a komentáře ze strany obchodní sféry, sociálních partnerů a občanské společnosti. Všechny tyto strany mají značný zájem na procesu zdokonalení tvorby právních předpisů a jejich provádění a vymáhání, k čemuž je hned od počátku potřeba transparentnosti a účinné konzultace na národní úrovni.

6.2.6 Měl by být více rozvinut a uplatňován informační systém o vnitřním trhu pro usnadnění výměny informací mezi správními orgány členských států, jehož cílem je lepší provádění pravidel vnitřního trhu.

6.2.7 Užitečná by byla i příručka EU obsahující národní postupy a praxi. Tato příručka, která bere v úvahu výsledky centra znalostí, by mohla posloužit jako vodítko pro celý proces správně fungujících národních postupů, zdokonalení tvorby právních předpisů a jejich provádění a vymáhání.

V Bruselu dne 14. prosince 2006.

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (Sít pro zavádění a provádění environmentálních právních předpisů, IMPEL), založená v roce 1992, je neformální síť evropských regulačních orgánů odpovědných za provádění a vymáhání právních předpisů v oblasti životního prostředí. Na této síti se nyní podílí 30 zemí – všechny členské státy Evropské unie, dvě přistupující země Bulharsko a Rumunsko, dvě kandidátské země Chorvatsko a Turecko, a také Norsko – a Evropská komise.

PŘÍLOHA

Stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru

Následující text stanoviska specializované sekce byl zamítnut ve prospěch pozměňovacích návrhů přijatých shromážděním; obdržel však nejméně jednu čtvrtinu odevzdaných hlasů:

1.1 Rada ministrů je v rozhodovacím procesu v EU rozhodující. O koordinaci a vytváření politik na národní úrovni se však na úrovni EU nikdy detailně nediskutovalo. EU je jedinečná ve sdílení suverenity. EU proto potřebuje transparentní víceúrovňovou správu v mnoha oblastech. EHSV se domnívá, že přesně stanovené a účinné národní politické a správní postupy v členských státech jsou společně se zdokonalením tvorby právních předpisů a jejich prováděním a vymáháním nedílnou součástí řádné správy EU. Zároveň zvýší transparentnost a objasní dopad právních předpisů a politik EU na společnost jako celek. Analýza vnitrostátní praxe odráží značné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o politické a administrativní řízení záležitostí EU. Tato analýza by měla podnítit diskusi o vládních – politických a administrativních – postupech týkajících se EU. Mohou být zdůrazněny nejzajímavější a osvědčené postupy. Celoevropská otevřená diskuse o tom, jak se co nejlépe zabývat evropskými záležitostmi na národní úrovni prospěje i debatě o zdokonalení tvorby právních předpisů a jejich provádění a vymáhání. EHSV se zasazuje o nepřetržitý rozbor vnitrostátní administrativní praxe a vnitrostátních administrativních postupů, o veřejně podporované virtuální centrum znalostí, ve kterém budou politici, státní úředníci, Komise a vysokoškolští odborníci shromažďovat data o vnitrostátních postupech, podporovat výměnu názorů a vyvolávat diskuse. V úvahu by se měly brát i vyjádření a komentáře obchodní sféry, sociálních partnerů a občanské společnosti.

Výsledek: 74 hlasů pro změnu odstavce, 59 hlasů proti, 16 členů se zdrželo hlasování.
