

# Evropeizace německého parlamentu: Adaptace Spolkového sněmu a Spolkové rady na požadavky procesu evropské integrace\*

JAN RYJÁČEK\*\*

## **Abstract: The Europeanization of German Parliamentarism: The Adaptation of the German Bundestag and Bundesrat to the European Integration Process**

This article deals with the europeanization of the German parliament as a difficult process of finding a relationship between the German government (Bundesregierung), upper chamber (Bundesrat) and lower chamber (Bundestag) concerning EU-related affairs. One of the results of the recent process of europeanization is the loss of influence of parliaments in EU member countries. The decision-making process within the Council of the EU can hardly be followed by parliaments and parliamentary committees. This has led to adaptation processes within the polities of EU member countries. This article follows the development of EC and EU-related institutions and committees in both chambers of the German parliament, as well as agreements and changes to the German constitutions adopted in order to assure that the parliament would not lose its influence in EU-related affairs during the period from 1957 to 2006. The conclusion is that there were differences between both chambers of parliament in the way they tried to secure their interests. However, both chambers partly lost their influence although they changed their structures and negotiated new agreements trying to secure their positions.

*Keywords:* europeanization, parliamentarism, Germany, Bundestag, Bundesrat, EU-Committee

## 1. Úvod

Proces evropeizace je v současné době předmětem intenzivního politologického výzkumu. Jak uvádějí i základní české příspěvky k tomuto tématu (Dančák et al. 2005: 13), jedná se o pojem veskrze široký a mnohostranný, vyžadující určitou konceptualizaci. Tento příspěvek chápe evropeizaci poměrně klasicky jako „dopad, který má proces evropské integrace na úroveň národního státu“ (Töller 2004: 29, Anderson 2003: 51, Dančák et al. 2005: 13), přičemž

---

\* Tento článek vznikl v rámci Výzkumného záměru FSV UK (číselný kód MŠM 0021620841). Představuje z německého jazyka přeloženou, přepracovanou a aktualizovanou verzi původního příspěvku. Za podnětné připomínky děkuji dvěma anonymním recenzentům.

\*\* Autor je interním doktorandem na Katedře německých a rakouských studií FSV UK v Praze a působí na Katedře politikologie a filozofie FF UJEP v Ústí nad Labem. Kontakt: KPF FF UJEP, České mládeže 8, 400 96 Ústí nad Labem; email: ryjacek@centrum.cz.

tato definice evropeizace bude v první části článku dále rozvedena. Cílem článku je popsat změny v parlamentním systému SRN, vyvolané v minulých desetiletích procesem evropské integrace. Pozornost bude věnována pokusům Spolkového sněmu a Spolkové rady vyrovnat se s procesem evropeizace a institucionálně a smluvně na něj reagovat. Jedná se o aktuální proces: poslední Dohodu mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou vládou o spolupráci v záležitostech EU schválil Spolkový sněm 22. září 2006 (Deutscher Bundestag 2006a). Zároveň je to proces značně složitý a křivolaký a proto do značné míry signifikantní pro složitý způsob hledání nové role národních parlamentů v procesu evropské integrace.

## 2. Evropeizace: pojem a konceptualizace

Diskuse o pojmu evropeizace je široká a tento pojem je používán často a ve velmi odlišných souvislostech, které je možné rozčlenit do tří základních kategorií (Featherstone 2003: 5–12):

- Evropeizace jako historický fenomén, související s exportem evropských autorit a sociálních norem do „zbytku světa“,
- Evropeizace jako postupná „difuze“ kulturních norem, idejí a vzorců chování v rámci Evropy (Kohler-Koch 2000: 21),
- Evropeizace jako proces adaptace na úrovni národního státu, vyvolaný přímo či nepřímo členstvím tohoto státu v Evropské unii.

Toto rozdělení je pouze základní a existují i mnohé další, rozsáhlejší klasifikace (Dančák et al. 2005: 14). V úvodu bych se chtěl omezit pouze na několik poznámek k fenoménu evropeizace. V diskusi je často poukazováno na to, že pojem evropeizace vychází z kořene slova Evropa. (Kohler-Koch 2000: 12 nebo Sturm a Pehle 2005: 12). Pro třetí typ evropeizace, který je nejčastějším předmětem politologického zkoumání, proto bývá pro zajištění větší přesnosti navrhováno označení „EU-fikace“<sup>1</sup>. Pro zajištění kontinuity s předchozí diskusí se však v tomto příspěvku přidržím termínu evropeizace, ačkoli se jedná výhradně o jev, spojený s Evropskou unií.

V souladu s definicí v úvodu tedy tento příspěvek chápe evropeizaci jako „dopad, který má politika EU na politický systém národního státu“ (Töller 2004: 29 a Anderson 2003: 51), ať již na rovinu *polity*, *politics* nebo jednotlivých *policies*. Tato definice vychází z klasického chápání teorie evropeizace, která považuje samotné evropeizační procesy (adaptační tlak v důsledku „*misfit*“, a to jak „*bottom-up*“ či „*top-down*“) za nezávislé proměnné a sleduje jejich konkrétní dopady jako proměnnou závislou (Císař 2005: 55). Příspěvek analyzuje vliv evropeizace na institucionální strukturu obou komor německého parlamentu, na ústavní zakotvení jejich pozice a na legislativní úpravu vztahů mezi oběma komorami a mezi parlamentem a vládou. Centrální otázkou bude, jak reagovaly obě komory německého parlamentu na impulsy evropeizace, jaké institucionální a legislativní adaptace byly podniknuty a k jakým důsledkům vedly. Evropeizační proces jako nezávislá proměnná ve směru „*top-down*“ se konkrétně projevuje jako postupné posílení vlády na úkor parlamentu v důsledku přesunu legislativních kompetencí z úrovně národního parlamentu na úroveň Rady EU. Objekt takového procesu se pokouší adaptovat, tedy se evropeizovat. Je jasné, že ke komplexnímu poznání evropeizačních procesů je nutné zkoumat obě úrovně politiky a nesoulad („*misfit*“), který onen evropeizační proces vyvolává. Záměrem tohoto příspěvku je nabídnout popis adaptace jednoho vybraného subjektu jako jeden z podkladů pro komplexní zkoumání evropeizace jako vlivu.

Je dále nutné se zmínit, že existuje mnoho způsobů, jak zkoumat a definovat vliv evropeizace (Sturm 2003, Sturm a Pehle 2005: 12–30) na politický systém a jak je teoreticky uchopit. Pro srovnávací politologii se tak zde otevírá velké pole při zkoumání vzniklé „pluralitami evropeizací v rámci EU“ (Sturm a Pehle 2005: 13).

Tzv. „fúzní teze“<sup>2</sup> (Sturm a Pehle 2005: 14n, Dyson a Goetz 2003: 18) vychází z předpokladu, že evropeizace jak formálně, tak obsahově proměňuje politický systém národního státu a způsobuje vznik „evropského rozhodování“ a zánik schopnosti národního státu realizovat separátní politiku. Vlastností vzniklého systému „evropského rozhodování“ je značná nepřehlednost a absence jasné legitimacy. Ta vede ke snaze mnoha státních a nestátních aktérů ovlivňovat rozhodování, což problém legitimacy jen prohlubuje.

Další pohled, tzv. „teze o propojenosti politik“ (Sturm; Pehle 2005: 16n) konkretizuje předpoklad, že EU a její členské státy jsou propojeny ve federativním uspořádání. Ve smyslu této teze jsou strukturálně upřednostněni ti aktéři, kteří jsou schopni rozhodnutí, přijatá na evropské úrovni, také prosadit na úrovni členského státu – tedy vlády. V případě Německa je pro tuto tezi podstatným faktorem také vliv německých zemí rámci federativního uspořádání SRN.

Jedním ze základních a široce diskutovaných problémů, spojených s procesem evropské integrace, je ztráta vlivu národních parlamentů na legislativní proces. Idea „legitimizačního řetězce“, která sugeruje, že rozhodnutí, učiněná na evropské úrovni (např. v Radě EU), mají oporu v mandátech národních vlád, je již od konce 90. let obecně označována za překonanou (Töller 2004: 27). Postupný přesun kompetencí na evropskou úroveň, rozšiřování oblastí, v nichž je rozhodováno kvalifikovanou většinou a s tím spojená nemožnost sledovat, jaké postoje sleduje ta která národní vláda, jsou průvodními jevy tohoto vývoje. Situaci dále komplikuje nepřehledné množství pracovních skupin Rady EU, ve kterých je 70–90% rozhodnutí předjednáváno do konečné podoby (Maurer 2002: 10). Parlamenty členských států EU jsou postaveny před výzvou, jak v takovémto systému udržet parlamentní kontrolu a jak uplatňovat svůj vliv. Spolu s tím získávají nové kontrolní funkce, jejichž aktivní a účinné vykonávání musí prosazovat ve stálém souboji s vládami. (Maurer 2002: 5).

### 3. Evropeizace německého parlamentu

Německým parlamentem jsou pro účely této studie chápány obě komory: Spolkový sněm a Spolková rada. Třetí úroveň zastupování německého lidu tvoří supranacionální Evropský parlament (Hesse a Ellwein 2004: 225), jak bude zmíněno dále. Hlavní roli hraje dolní komora, Spolkový sněm, volený ve všeobecných volbách. Parlamenty jednotlivých spolkových zemí agregují zemské vlády, které vysílají zástupce do horní komory, Spolkové rady, přičemž počet hlasů spolkové země závisí na počtu obyvatel spolkové země. Spolkové země disponují ve federativním uspořádání SRN výlučnými kompetencemi např. v oblasti školství či kultury a dále jsou zodpovědné za provádění některých norem, přijatých na spolkové úrovni. Spolkové země své pravomoci oproti Spolku velmi pečlivě hájí a jsou velmi citlivé na náznaky omezování své autonomie. Možnost zemí zasahovat do záležitostí EU je dána článkem 50 ústavy (Základního zákona, dále jen GG): „Skrze Spolkovou radu spolupůsobí spolkové země na legislativu a správu Spolku a v záležitostech Evropské unie“. Přesnější kompetence zemí jsou dále upraveny v čl. 77 GG a následujících.<sup>3</sup> Jaké tedy byly institucionální a legislativní změny

v průběhu doby a jak jednotlivé součásti parlamentního systému reagovaly na impulsy procesu evropské integrace? V následujícím chronologickém popisu je paralelně sledován vývoj a pozice obou komor parlamentu.

### 3.1 Od počátků evropské integrace k Maastrichtské smlouvě

Již na počátku procesu evropské integrace, když se začala rýsovat supranacionální podoba ES a přenos rozhodovacích kompetencí na evropskou úroveň, si obě komory německého parlamentu zajistily formální právo spolurozhodovat o záležitostech EHS. V článku 2 zákona k ratifikaci Římských smluv bylo stanoveno, že: „Spolková vláda má povinnost průběžně informovat Spolkový sněm a Spolkovou radu o vývoji v Radě. Pokud rozhodnutím Rady vznikne nutnost vnitroněmeckého zákona nebo je vytvořena bezprostředně platná právní norma, má toto informování proběhnout před rozhodnutím Rady“ (Zustimmungsgesetz 1957, čl. 2). Od roku 1957 se tedy Spolkový sněm a Spolková rada zabývají tzv. unijními dokumenty (Unionsvorlagen), což je pojem, zahrnující jak předlohy, rozvíjející primární právo (kde je nutná ratifikace), tak i sekundární právo a dále různé informační dokumenty. Informovanost Spolkového sněmu a Spolkové rady měla tedy být zajištěna na základě výše zmíněného čl. 2 ratifikačního zákona. Třetí legitimační rovina – rovina Evropského parlamentu (resp. Parlamentního shromáždění EHS) – nebyla v první fázi vývoje významná.

Jak již bylo naznačeno výše, jsou spolkové země velmi citlivé na jakékoli náznaky omezování svých originálních kompetencí. Proto se nespokojily se zavedením výše zmíněné informační povinnosti Spolkové vlády, ale pokusily se navíc zajistit si svá práva tzv. Smlouvou z Lindau. Ve této smlouvě mezi Spolkem a zeměmi z 14. listopadu 1957 byla zakotvena nutnost souhlasu zemí s uzavřením mezinárodních smluv, které by implikovaly zásahy do oblastí výlučné kompetence zemí. Země si také vyhradily právo být informovány o úmyslu uzavřít mezinárodní smlouvy, které by se dotýkaly jejich podstatných zájmů tak, aby mohly uplatnit své připomínky a přání (Sturm a Pehle 2005: 85). Místo, kde toto informování probíhá, je právě Spolková rada. Ta se novým úkolům přizpůsobila velmi brzy i institucionálně. Již v roce 1957 byl vytvořen Zvláštní výbor Společný trh a zóna volného obchodu Spolkové rady, který se specializoval na projednávání otázek evropské integrace.<sup>4</sup> Mohlo by se zdát, že se vliv spolkových zemí prostřednictvím Spolkové rady z principu omezuje na otázky, ve kterých mají spolkové země vlastní kompetence, resp. ve kterých jsou legislativně činné. Země však na základě čl. 50 GG také zajišťují výkon spolkových zákonů a proto mají nezpochybnitelné zájmy i v oblastech, které jsou v kompetenci Spolku.

Od roku 1957 jsou tak obě komory německého parlamentu informovány o vývoji v Radě prostřednictvím tzv. „Zuleitungsverfahren“, tj. řízením, které jim zajišťuje přísun příslušných dokumentů. V případě Spolkového sněmu se v legislativním období 1957–1961 jednalo o 13 dokumentů (Sturm a Pehle 2005: 64). Tento počet vzrostl na 3137 v legislativním období 1998–2002 a na celkem 2491 v období 2002–2005.<sup>5</sup> Spolková rada obdržela v období 1998–2002 celkem 604 a v období 2002–2005 celkem 511 předloh (Bundesrat 2006: 9).

Prvním problémem pro Spolkový sněm byl rostoucí počet dokumentů, zejména od počátku 70. let. Příslušné odborné výbory povětšinou nebyly schopny zvládnout tok dokumentů a oddělit důležité od nedůležitého. Výsledkem často bylo, že příslušný právní akt nabyl účinnosti ještě před tím, než se jím Spolkový sněm zabýval (Töller 2004: 36). Tento problém nebyl

vyřešen ani změnou jednacího řádu v roce 1977, ani zřízením podvýborů pro evropské záležitosti v rámci některých výborů. Druhý problém byl již dříve zmíněn a vyplývá z povahy evropské integrace. Poté, co Rada EU přijme rozhodnutí, zůstává Spolkovému sněmu velmi málo možností, jak přijaté rozhodnutí ovlivnit. Spolkový sněm, resp. vládní většina v něm nemá v drtivě většině případů zájem otevřeně blamovat vládu např. odmítnutím transponovat určitou směrnici. Proto se Spolkový sněm stejně jako ostatní parlamenty musel a i nadále musí orientovat na ovlivnění národní pozice ještě před rozhodnutím Rady.

Také země nebyly spokojeny ze svým vlivem v evropských záležitostech. Zvláštní výbor, založený v roce 1957, nebyl schopen si vydobýt potřebnou autoritu (Sturm a Pehle 2005: 87). Problém představoval pro země argument spolkové vlády, že pouze ona zastupuje Německo v EHS a že je oprávněna se odchýlit od stanovisek Spolkové rady, pokud k tomu má nezpochybnitelné důvody zahraničně- a integračněpolitické povahy, a to i v případě, že se projednává otázka dotýká zájmů spolkových zemí (Sturm a Pehle 2005: 86).

Spolkový sněm podnikl svůj první pokus o institucionální adaptaci v roce 1961, kdy vznikl tzv. „Integrations-Ältestenrat“, tedy podvýbor organizačního výboru pro integrační otázky. Existoval až do roku 1969 a jeho úkolem bylo přijímat informace, přicházející z vlády a dále je předávat příslušným výborům. Tento orgán byl ale závislý na organizačním výboru, nemohl přijímat rozhodnutí a není mu přisuzován žádný vliv (Fuchs 2004: 4). V 70. letech vzrostl, jak již bylo zmíněno výše, počet dokumentů, které do Spolkového sněmu přicházely. Obecně se soudilo, že informovanost parlamentu o evropských záležitostech je dostatečně zajišťována těmi členy Spolkového sněmu, kteří byli vysláni do Evropského parlamentu. Současně některé odborné výbory vytvářely své podvýbory pro zvládnutí otázek, spojených s evropskou integrací (Töller 2004: 36). V roce 1979 se však konaly první přímé volby do Evropského parlamentu. Zpočátku bylo 26 z 81 německých poslanců Evropského parlamentu současně poslanci Spolkového sněmu (Hölscheidt 2000: 31). Vzhledem k tomu, že po dalších volbách do Spolkového sněmu v roce 1983 již bylo přerušeno i toto neformální propojení prostřednictvím tzv. „dvojitých“ mandátů, byla v červnu 1983 ustavena tzv. Komise pro Evropu.<sup>6</sup> Nejednalo se o klasický výbor, nýbrž o grémium typu tzv. Enquête-Kommission. Takovéto komise ustavuje Spolkový sněm jednorázově jako své poradní orgány pro nejruznější důležité společenské otázky a problémy. V případě Komise pro Evropu se jednalo o jediné možné grémium, ve kterém mělo po jedenácti poslancích Spolkového sněmu a Evropského parlamentu rovnoprávné postavení. Závažným strukturálním problémem Komise pro Evropu však byl její poradní charakter. Komise neměla právo navrhnout plénu předlohy pro hlasování a směřovat doporučení na jednotlivé odborné výbory. Právě její omezené kompetence a minimální vliv byly důvodem, proč tato komise po dalších volbách v roce 1986 nebyla znovu ustavena (Sturm a Pehle 2005: 67, Töller 2004: 36n). Místo toho byl v roce 1987 ustaven Podvýbor zahraničního výboru pro otázky Evropského společenství, který měl 13 řádných členů, poslanců Spolkového sněmu. Rovněž třináct poslanců Evropského parlamentu mělo hlas poradní. Tato konstrukce byla již v okamžiku ustavení v roce 1987 kritizována jako krok zpět, a to ze dvou důvodů. Za prvé již v té době měly parlamenty téměř všech členských zemí ES svá grémia, specializovaná na evropskou problematiku (Hellwig 1993: 21n). Za druhé vstoupil v roce 1987 v platnost Jednotný evropský akt. Nárůst předloh, souvisejících s dokončením projektu vnitřního trhu, hrozil Spolkový sněm zavalit (Sturm a Pehle 2005: 64).<sup>7</sup> Další problém tohoto uspořádání spočíval v tom, že podvýbor byl plně závislý na zahraničním výboru. I zahraničnímu výboru nebyly předávány

všechny předlohy a dokumenty ES. Vliv tohoto nového podvýboru byl proto „mizivý“ (Sturm a Pehle 2005: 68). Přesto zůstalo toto uspořádání v platnosti i po volbách v roce 1990.

Jako impuls, který vedl ke změně tohoto uspořádání, jsou uváděny špatné zkušenosti se způsobem, jakým spolková vláda informovala Spolkový sněm o průběhu jednání o Maastrichtské smlouvě (Sturm a Pehle 2005: 68). Cílem Spolkového sněmu bylo získání většího vlivu na zásadní integračněpolitická rozhodnutí, která byla v průběhu mezivládní konference očekávána. Spolkový sněm chtěl „mezivládní konferenci kontinuálně doprovázet a ne pouze na konci ratifikovat smlouvu“ (Töller 2004: 37). Proto byl 4. září 1991 ustaven Výbor pro záležitosti Evropského společenství, který se měl zabývat všemi změnami zakládacích smluv, institucionálními záležitostmi a projednáváním příslušných předloh. Měl 33 řádných členů, 11 německých poslanců Evropského parlamentu mělo poradní hlas. Výbor si podle slov své první předsdkyně předsevzal „svázat jednotlivé rozdílné postoje odborných výborů v otázkách ES do celkového konceptu německé evropské politiky“ (Hellwig 1993: 26). Pro úspěšné splnění takového cíle bylo nutné, aby Výbor pro záležitosti ES byl při projednávání předloh ES hlavním výborem (tzv. „*federführend*“), který při projednávání předlohy zváží stanoviska ostatních odborných výborů a vydá doporučení pro plénum Spolkového sněmu. Nový výbor se však již od začátku v soutěži s ostatními výbory o tuto roli při projednávání předloh nedokázal prosadit a ostatní odborné výbory si své postavení dokázaly obhájit. Za celou dobu své existence do roku 1994 byl hlavním výborem pouze u jedné jediné předlohy (Sturm a Pehle 2005: 69).

Malý význam Výboru pro záležitosti ES podtrhuje i skutečnost, že k projednání tehdy nejdůležitější evropské otázky, k ratifikaci Maastrichtské smlouvy, byl ustaven Zvláštní výbor Evropská unie (Maastrichtská smlouva), jehož členy bylo 39 poslanců. Hlavním důvodem jeho vzniku byla právě snaha předejít sporu mezi stávajícími výbory o to, který z nich bude mít při ratifikaci smlouvy hlavní slovo (Hellwig 1993: 26). Tento nový výbor jednal pod předsednictvím Günthera Verheugena v období od 14. října do 27. listopadu 1992 celkem jedenáctkrát a zabýval se třemi okruhy problémů. Za prvé samotným ratifikačním zákonem, za druhé nutnými změnami ústavy a za třetí prováděcími zákony, zajišťujícími vliv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU (Verheugen 1993: 163). V návaznosti na závěry Společné komise pro změnu Základního zákona projednal a schválil tento výbor základní parametry spolupráce Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU tak, jak jsou v platnosti dodnes.

Při rekapitulaci institucionálního vývoje Spolkového sněmu je evidentní, že se dolní komora německého parlamentu pokoušela přizpůsobit svoji institucionální strukturu požadavkům procesu evropské integrace. V letech 1979 až 1992 se mu však zdaleka nepodařilo ovlivnit obsah německé evropské politiky. Dokonce ani tak zásadní změna jako přijetí Jednotného evropského aktu nevedla k žádnému viditelnému posílení kompetencí Spolkového sněmu v oblasti evropské politiky, spíše naopak.

V druhé legitimační linii, představované řetězcem zemské parlamenty – zemské vlády – Spolková rada byla situace jiná. Spolkové země se v duchu tradice z roku 1957 pokoušely rozšířit svůj vliv na záležitosti EU, využily nutnosti ratifikace Jednotného evropského aktu oběma komorami parlamentu a podmínily svoji podporu smlouvy rozšířením svých pravomocí v oblasti evropské politiky (Sturm a Pehle 2005: 88). Nad rámec předchozího zákona z roku 1957 byla spolková vláda v ratifikačním zákoně k Jednotnému evropskému aktu zavázána „obsáhnout a co nejdříve informovat Spolkovou radu o všech svých úmyslech v rámci ES, které by se mohly dotýkat zájmu země“ (Zustimmungsgesetz 1986, čl. 2, odst. 1).<sup>8</sup> Spolková vláda

musela postojte Spolkové rady „zohľadňovať“ a prípadné odchylky na základe „nezpochybniteľných dôvodů zahraničnĕ- a integračnĕpolitickĕ povahy“ Spolkové radĕ ospravedlňovať (Zustimmungsgesetz 1986, čl. 2, odst. 3). Aby bylo možné rychle a důvěrnĕ přijímat potřebná doporučení a postojte, přizpůsobila se Spolková rada také institucionálnĕ. V roce 1988 tak vznikla Komora pro otázky ES,<sup>9</sup> jejíž usnesení měla platnost usnesení Spolkové rady a mohla teoreticky rychle reagovat na vývoj a dávat vládĕ doporučení.

Na základĕ výše uvedeného přehledu je evidentní, že Spolková rada a země do roku 1992 daleko cílevĕdomĕji usilovaly o výkon svých práv ve vztahu k záležitostem ES. Spolkový snĕm podnikl více pokusů o přizpůsobení své institucionální struktury, které se ovšem ukázaly jako neúspěšné. Na rozdíl od Spolkové rady nevyužil šanci, danou nutností ratifikovat Jednotný evropský akt a věnoval se spíše vnitřním sporům o optimální institucionální uspořádání než negociaci svých vztahů s vládou. Výše popsané založení Výboru pro záležitosti ES v roce 1991 naznačuje, že se Spolkový snĕm poučil a pokusil se vytvořit takovou strukturu, která by byla schopna sledovat vládní politiku. Nicménĕ byly to opět spolkové země, které v rámci procesu negociace zmĕn ústavy v důsledku Maastrichtské smlouvy zahájily iniciativu za nastolení „férových pravidel v oblasti evropské politiky“ (Sturm a Pehle 2005: 72). Spolkový snĕm teprve později v průběhu jednání rozpoznal šanci zajistit a posílit svoje pravomoci. Spolkovému snĕmu se na rozdíl od Spolkové rady podařilo zajistit si jen velmi málo informačních práv a fakticky žádné právo na spolurozhodování (Deutscher Bundestag 2006b: 5056). Tehdy vytvořené institucionální a smluvní uspořádání mezi obĕma komorami parlamentu a vládou je v zásadĕ v platnosti dodnes.

### 3.2 Od Maastrichtské smlouvy k návrhu evropské ústavy

Nejvýznamnější legislativní zmĕnu, přímo související s procesem evropské integrace, představuje nové znĕní čl. 23 Základního zákona, ve kterém je mj. zajištěna spolupráce Spolkového snĕmu a Spolkové rady v záležitostech Evropské unie. Klíčová pasáž stanovuje, že: „v záležitostech Evropské unie spolupůsobí Spolkový snĕm a prostřednictvím Spolkové rady spolkové země. Spolková vláda má povinnost informovat Spolkový snĕm a Spolkovou radu obsáhle a co možná nejdříve.“ (GG, čl. 23, odst. 2) Nejvýznamnější zmĕnou v tomto období je zakotvení spolupůsobení parlamentu v ústavĕ a zdůraznění informační povinnosti spolkové vlády. Role Spolkového snĕmu je dále konkretizována: „Spolková vláda dáva Spolkovému snĕmu příležitost k vyjádření předtím, než se zapojí do tvorby právních aktů EU. Spolková vláda zohledňuje při vyjednáváních postoj Spolkového snĕmu.“ (GG, čl. 23, odst. 3). Postoj parlamentu má obvykle formu usnesení, které pro vládu sice není právnĕ závazné, ale obvykle bývá respektováno. Pokud se od postojte parlamentu chce vláda odchýlit, má povinnost to zdůvodnit (Hölscheidt 2000: 33). Přesněji je spolupráce upravena v Zákonĕ o spolupráci spolkové vlády a Spolkového snĕmu v záležitostech EU (EUZBBG), který především stanoví, že „lhůta pro zaujetí postojte musí být vymĕřena tak, aby Spolkový snĕm měl dostatek času se předlohou zabývat. Postoj [Spolkového snĕmu] je základem postojte spolkové vlády.“ (EUZBBG, §5). Provádĕní zákona řídí úmluvou mezi vládou a Spolkovým snĕmem.

Institucionálnĕ se Spolkový snĕm poučil z chyb 80. let a ustavil stálý Výbor pro záležitosti Evropské unie. Jeho existence je zakotvena v ústavĕ: „Spolkový snĕm zřizuje Výbor pro záležitosti Evropské unie. Může ho zmocnit, aby vykonával práva Spolkového snĕmu vůči vládĕ

podle čl. 23.“ (GG, čl. 45). Stejně postavení mají jen výbor pro obranu a zahraniční výbor Spolkového sněmu. Druhá věta uvedeného článku zakládá právo výboru jednat jménem Spolkového sněmu. Konkrétně se jedná o možnost, že výbor je na návrh jedné z frakcí nebo jedné pětiny poslanců zmocněn vyjádřit postoj Spolkového sněmu. Tato možnost je ale relativně komplikovaná a tak zatím nebyla využita. Další možnosti jsou usnesení výboru, výslovně nahrazující plenární usnesení Spolkového sněmu (tzv. „*plenarersetzende Beschlüsse*“). Tato usnesení Výboru pro záležitosti EU platí, pokud je nerozporuje žádný jiný výbor, který příslušnou předlohu také projednává. Tuto možnost využil výbor od počátku své existence v roce 1994 do voleb v roce 2005 celkem osmkrát (Sturm a Pehle 2005: 76, EU-Ausschuss 2005). Tento stručný přehled vede k závěru, že Výbor pro EU téměř nevyužívá formální možnosti ovlivnění německé evropské politiky, kterými disponuje (Hölscheidt 2000: 35, Töller 2004: 40, Sturm a Pehle 2005: 75n). Výbor pro záležitosti EU je totiž koncipován spíše jako kontrolní grémium a jako takový ovlivňuje německou evropskou politiku spíše formou veřejných slyšení k důležitým tématům<sup>10</sup> nebo neformálním působením (Töller 2004: 41). Hlavní část práce výboru sestává z vykonávání funkce odborného výboru pro evropské záležitosti, který posuzuje předlohy z integračněpolitického hlediska (Hölscheidt 2000: 35). Výbor tak přes své strukturální výhody (zakotvenost v ústavě, zvláštní práva daná EUZBBG) nesplnil očekávání a nestal se orgánem, formulujícím pozice Spolkového sněmu v evropské politice (Sturm a Pehle 2005: 78). Další problém představuje závaznost postojů Spolkového sněmu pro vládu. Postoje jsou vyjadřovány ve formě usnesení, které vládu zavazují pouze politicky, nikoli právně.

I Spolková rada získala změnou ústavy z roku 1992 na důležitosti, zcela ve výše vylíčené tradici: „Spolková rada se má podílet na vytváření postoje Spolku, pokud by spoluvytvářela odpovídající vnitrostátní právní akt nebo pokud by země byly vnitrostátně činné.“ (GG, čl. 23, odst. 4). Následující odstavec článku 23 pak rozlišuje mezi různými stupni závaznosti postoje Spolkové rady pro vládu. Postoj Spolkové rady tak má vláda „zohlednit“, pokud jsou dotčeny zájmy země. V případě, že právní akt, projednávaný v Radě vyžaduje legislativní akt ze strany země, musí vláda postoj Spolkové rady „výrazně zohlednit“. V novelizované ústavě byla také zakotvena existence Komory pro otázky ES Spolkové rady, založené v roce 1988: „Pro záležitosti EU může Spolková rada vytvořit Evropskou komoru, jejíž usnesení platí jako usnesení Spolkové rady.“ (GG, čl. 52, odst. 3) Tato komora se ovšem od roku 1992 sešla pouze třikrát. Naproti tomu Výbor Spolkové rady pro záležitosti EU je orgánem, který vytváří postoje Spolkové rady v otázkách evropské politiky. Obdobně jako v případě Spolkového sněmu byl přijat Zákon o spolupráci Spolku a země v záležitostech EU (EUZBLG). Porovnání obou zákonů – o spolupráci Spolkového sněmu (EUZBBG) a země (EUZBLG) odhalí fakt, že Spolková rada si i po roce 1992 udržovala „náskok“ vůči Spolkovému sněmu v kompetencích ovlivňovat evropskou politiku spolkové vlády. To je vyjádřeno už jen více než dvojnásobným počtem paragrafů EUZBLG proti EUZBBG (16 proti 7) a mnohem konkrétnějšími ustanoveními. Pokud se například nepodaří sjednotit postoje Spolkové rady a vlády k příslušné předloze ani po opětovném jednání a Spolková rada svůj postoj potvrdí dvoutřetinovou většinou, je tento pro vládu závazný (EUZBLG, §5, odst. 2).

Realita ovšem ne zcela odpovídala ústavě a zákonům. Například mezi lety 1998 a 2003 se Spolková rada celkem 28krát požadovala „výrazné zohlednění“ zájmů země. V 17 z 28 případů spolková vláda tomuto požadavku odporovala, aniž by to mělo jakékoli následky (Sturm a Pehle 2005: 92, Deutscher Bundestag 2003).



### 3.3 Návrh Smlouvy o ústavě pro Evropu

Návrh Smlouvy o ústavě pro Evropu z 29. října 2004 bral v úvahu demokratický deficit EU a obsahoval posílení kompetencí národních parlamentů ve vztahu k EU. Obsah Smlouvy není předmětem této studie, navíc Smlouva nevstoupila v platnost. Přesto ji Spolkový sněm a Spolková rada schválily a proto je také pro téma tohoto článku významná. Spolkový sněm v duchu výše popsaných tradic využil ratifikačního procesu a dal najevo svoji nespokojenost s nedodržováním „férových pravidel hry v evropské politice“, jak byly přijaty v roce 1992 a s nerespektováním svých postojů. Spolu s ratifikací Smlouvy o ústavě pro Evropu tak byl 17. listopadu 2005 přijat Zákon o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU (Gesetz 2005). Ten vstoupí v platnost spolu se Smlouvou o ústavě pro Evropu. Nezávisle na osudu této smlouvy však vstoupila v platnost ona část zákona, podle níž měly být podrobnosti vykonávání práv upraveny dohodou mezi Spolkovým sněmem a vládou (Gesetz 2005, čl. 2, odst. 1, č. 2).

Tato dohoda byla vyjednávána v první polovině roku 2006 a Spolkový sněm ji jednomyslně přijal 20. září 2006. Podle mínění poslanců, zainteresovaných na jejím projednávání, vyrovnává tato dohoda deficit, který Spolkový sněm má vůči Spolkové radě již od ratifikace Maastrichtské smlouvy v roce 1992 a Spolkový sněm „evropeizuje“ (Deutscher Bundestag 2006b: 5053nn). Zavádí několik závažných novinek. Za prvé výrazně rozšiřuje informační práva Spolkového sněmu vůči vládě, například formou přímého přístupu poslanců do databází Rady (Deutscher Bundestag 2006a: I, 7). Za druhé posiluje spolurozhodovací pravomoci Spolkového sněmu. Stanoviska dolní komory parlamentu se tak analogicky jako je tomu v případě stanovisek Spolkové rady stávají závazným východiskem pro jednání vlády v Radě EU. Vykonávání tohoto práva je zajištěno institutem tzv. parlamentní výhrady. Pokud není možné stanovisko parlamentu prosadit, má Spolková vláda v Radě takovouto výhradu uplatnit a hledat se Spolkovým sněmem shodu. (Deutscher Bundestag 2006a: II, 4). Na to, jakou reálnou změnu vztahu dolní komory německého parlamentu a vlády tato dohoda přinese, je třeba vyčkat. Je faktem, že tato dohoda kompetence Spolkového sněmu vůči vládě silně posiluje, ale současně obsahuje pojistky, které vládě umožňují i nadále vůli parlamentu obcházet. Příkladem je ustanovení, které vládě i nadále umožňuje na základě blíže nedefinovaných nezpochybnitelných důvodů zahraničně- a integračněpolitické povahy zaujmout v Radě postoj, odlišný od postoje Spolkového sněmu (Deutscher Bundestag 2006a: II, 4).

### 4. Závěr

Z výše popsaného vývoje legislativního, smluvního a institucionálního vývoje Spolkového sněmu a Spolkové rady je možné vyvodit několik závěrů.

Za prvé potvrzuje výše uvedený popis změn v institucionálním uspořádání německého parlamentu, že proces evropské integrace může způsobovat závažné změny v *polity* jednotlivých členských zemí EU. Aktéři, v tomto případě instituce, pokoušejí postavit se tlaku evropeizace a inovovat se, aby i za změněných podmínek byly schopny vykonávat svoji funkci. Případ Spolkového sněmu je v tomto ohledu obzvláště ilustrativní. Od integračního podvýboru organizačního výboru v roce 1961, přes Komisi pro Evropu v letech 1983–1986, podvýbor zahraničního výboru v letech 1987–1991, výbor pro otázky ES v letech 1991–1994, zvláštní výbor

pro ratifikaci Maastrichtské smlouvy v roce 1992 se Spolkovému sněmu podařilo až na šestý pokus ustanovit plnohodnotný výbor pro evropské záležitosti. Spolkový sněm se v průběhu let bezesporu evropeizoval. I přesto však zůstává vzdálen od samotného cíle evropeizace, „tak cíleně a intenzivně ovlivňovat probíhající zákonodárný proces v Radě, aby bylo v budoucnu možné oprávněně mluvit o parlamentní kontrole německé vlády v Radě“ (Hellwig 1993: 27). Provedené změny, ať již v institucionální či legislativní rovině, nemohly zvrátit fakt, že národní parlamenty obecně patří k institucím, které v rámci procesu evropské integrace ztrácejí svůj vliv (Maurer a Becker 2004: 7nn). Dohoda o spolupráci s vládou z roku 2006 v tomto směru bezesporu Spolkový sněm posílila, ale na zhodnocení konkrétních dopadů je ještě příliš brzy.

Z toho vyplývá zajímavá otázka, proč Spolkový sněm ztrácí vliv, ačkoli disponuje poměrně silnou ústavní pozicí. Za prvé je ústavní pozice německého parlamentu silná pouze, pokud má parlament právo veta, tedy v procesu ratifikace smluv. To dokáže uplatňovat, jak se ukázalo při ratifikacích Jednotného evropského aktu, Maastrichtské smlouvy a Smlouvy o ústavě pro Evropu. V ostatních běžných záležitostech omezuje případné závazné stanovisko spolkovou vládu, která však má v dolní komoře parlamentu většinu. Tato vládní většina není v drtivě většině případů ochotna omezovat vlastní vládu. Další vysvětlení nabízí analýza postojů a chování poslanců. Pro drtivou většinu z nich je očividně neefektivní vynakládat své omezené zdroje (především čas) pro evropskou politiku, ve které je případný výsledek ještě více nejistý než v politice domácí (Saalfeld 2003: 77nn).

V případě Spolkové rady je možné rovněž zaznamenat pokles vlivu tohoto orgánu a spolkových zemí obecně, bez ohledu na ostatní možnosti jejich vlivu v rámci EU, které zde z prostorových důvodů nejsou zmíněny. I fakt, že spolkové země již od roku 1957 pečlivě hájí své zájmy a evropeizují struktury, v jejichž rámci zastupují své zájmy, nemůže pokles vlivu Spolkové rady kompenzovat.

Německý parlament nastoupil vývoj, typický pro všechny parlamenty členských států EU. Spíše než ratifikace norem, schválených Radou, vystupuje více do popředí kontrolní a komunikační funkce (Sturm a Pehle 2005: 103), zaměřující se na doprovázení vyjednávacího procesu v Radě a „svázání“ vlády dostatečně pevně, aby se nemohlo její jednání vymknout parlamentní kontrole a dostatečně volně, aby vláda měla zachovánu elementární negociační volnost.

Výše popsany vývoj však jistě nebude vést k totální ztrátě významu národních parlamentů. Speciálně v případě Německa je totiž „deparlamentarizaci“ stanovena jasná linie, a to tzv. Maastrichtským rozsudkem Spolkového ústavního soudu (BVerfG 1993, Bulmer et al. 2000: 44nn). Ten stanoví, že „Spolkovému sněmu musí zůstat úlohy a kompetence podstatného významu.“ (BVerfG 1993: Leitsatz, Abs. 4) Ačkoli se v německém veřejném diskursu objevují varovné názory, nebyla tato hranice očividně ještě dosažena. Se stále pokračující integrací však bude téma evropeizace národních parlamentů a otázka, zda jim zůstávají „úlohy a kompetence podstatného významu“, jistě nabývat na důležitosti.

## Poznámky

1. „EU-Europäisierung“ v německém jazyce, respektive „EU-fication“ v anglickém jazyce.
2. „Fusionsthese“ v německém originále.
3. Země pochopitelně mají i další možnosti jak ovlivňovat evropskou politiku, například prostřednictvím Výboru regionů aj. Tato studie se však koncentruje na úroveň Spolkové rady.

4. Tento výbor byl v roce 1965 přejmenován na Výbor pro otázky Evropského společenství (EG-Ausschuss) a v roce 1992 na Výbor pro otázky Evropské unie (EU-Ausschuss). V dalším textu je používáno vždy aktuální pojmenování.
5. Z celkového počtu 3 137 dokumentů 14. legislativní periody 1998–2002 se jednalo o 2 652 dokumentů Rady a 485 rezolucí Evropského parlamentu. Z celkem 2 491 dokumentů 15. legislativní periody 2002–2005 se jednalo o 2 157 dokumentů Rady a 334 rezolucí EP. Pokles počtu dokumentů je dán předčasnými volbami v roce 2005, ve skutečnosti dokumentů stále přibývá. Zdrojem výše uvedených čísel je interní statistika Evropské kanceláře Spolkového sněmu.
6. Europa-Kommission
7. V legislativní periodě 1987–1990 se jednalo celkem o 2 413 předloh. Toto číslo bylo překonáno až v legislativní periodě 1998–2002 (viz poznámka vii).
8. Za zaznamenání stojí, že v tomto zákoně je zmiňována pouze Spolková rada, nikoli Spolkový sněm.
9. EG-Kammer
10. V legislativní periodě 1998–2002 se konalo 11 a v periodě 2002–2005 3 veřejné slyšení k tématům jako rozšíření EU, evropská ústava, volný pohyb pracovních sil či zemědělská politika.

## Literatura

- Anderson, Jeffrey J. 2003. „Europeanization in Context: Concept and Theory.“ In: *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. Eds. Dyson, Kenneth; Goetz, Klaus H. New York: Oxford University Press, 37–53.
- Börzel, Tanja. 2000. „Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?“ *Politische Vierteljahresschrift* 2, 225–250.
- Bulmer, Simon; Jeffrey, Charlie; Paterson, William E. 2000. *Germany's European Diplomacy*. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Císař, Ondřej 2005. „Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce.“ In: *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Eds. Dančák, Břetislav; Fiala, Petr; Hloušek, Vít. Brno: Masarykova univerzita, 55–71.
- Dančák, Břetislav; Fiala, Petr; Hloušek, Vít. 2005. „Europeizace: pojem a jeho konceptualizace.“ In: *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Eds. Dančák, Břetislav; Fiala, Petr; Hloušek, Vít. Brno: Masarykova univerzita, 11–25.
- Dyson, Kenneth; Goetz, Klaus H. 2003. „Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation“ In: *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. Eds. Dyson, Kenneth; Goetz, Klaus H. New York: Oxford University Press, 5–35.
- Dyson, Kenneth. 2003. „The Europeanization of German Governance“ In: *Developments in German Politics* 3. Eds. Padgett, Stephen; Paterson, William E.; Smith, Gordon. New York: Palgrave Macmillan, 161–183.
- Featherstone, Kevin. 2003. „Introduction: In the Name of Europe“ In: *The Politics of Europeanization*. Eds. Featherstone, Kevin; Radaelli, Claudio M. New York: Oxford University Press, 3–26.
- Fuchs, Michael. 2004. „Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1, 3–24.
- Hellwig, Renate. 1993. „Die Europa-Institutionen des Bundestages und seine großen Europa-Initiativen.“ In: *Der Bundestag und Europa*. Eds. Hellwig, Renate. München: Verlag Bonn Aktuell, 21–48.
- Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas. 2004. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Text*. Berlin: De Gruyter.
- Hölscheidt, Sven. 2000. „Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28, 31–38.
- Kohler-Koch, Beate. 2000. „Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung. In: *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Eds. Knodt, Michèle; Kohler-Koch, Beate. Frankfurt: Campus, 11–31.

- Maurer, Andreas. 2002. *Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige EU-Verfassungsstruktur*. SWP-Studie 29. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Maurer, Andreas; Becker, Peter 2004. *Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente*. SWP-Studie 23. Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik.
- Saalfeld, Thomas. 2003. The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence. In: *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. Eds. Dyson, Kenneth; Goetz, Klaus H. New York: Oxford University Press, 73–96.
- Sturm, Roland. 2003. „Die „europäische Konstellation“ – Zur Europäisierung politischen Entscheidens. In: *Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert*. Eds. Chardon, Matthias; Göth, Ursula; Große Hüttman, Martin; Probst-Dobler, Cristine. Nomos, Baden-Baden, 47–58.
- Sturm, Roland; Pehle, Heinrich. 2005. *Das neue deutsche Regierungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Töller, Anett Elisabeth. 2004. „Dimensionen der Europäisierung. Das Beispiel des Deutschen Bundestages.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, č. 1, 25–50.
- Verheugen, Günter. 1993. „Die Arbeit des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht) des Deutschen Bundestages.“ *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2, 162–167.

## Dokumenty

- Bundesrat. 2006. „*Statistik des Bundesrates*“ Berlin. ([www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/6\\_20Parlamentsmaterialien/6.6\\_20Statistik/6.6.2\\_20Gesamtstatistik\\_20der\\_20Wahlperiode/Gesamtstatistik,property=Dokument.pdf](http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/6_20Parlamentsmaterialien/6.6_20Statistik/6.6.2_20Gesamtstatistik_20der_20Wahlperiode/Gesamtstatistik,property=Dokument.pdf)) (16. 5. 2006).
- BVerfG 1993. Bundesverfassungsgericht, 2. Senat, Urteil vom 12. Oktober 1993 „*Vertrag über die Europäische Union mit dem Demokratieprinzip vereinbar*“.
- Deutscher Bundestag 2003: *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage: Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Drucksache 15/1961.
- Deutscher Bundestag. 2006a. *Annahme einer Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Drucksache 16/2620. s. 5053–5068.
- Deutscher Bundestag 2006b. Plenarprotokoll der 52. Sitzung des Deutschen Bundestages. Plenarprotokolle des 16. Deutschen Bundestages.
- EU-Ausschuss. 2005. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, Bilanz der 15. Wahlperiode (2002–2005). ([www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a20/bilanzen/bilanz\\_15wp](http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a20/bilanzen/bilanz_15wp)) (15. 6. 2006).
- EUZBBG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union), BGBl I 1993, 311.
- EUZBLG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union), BGBl I 1993, 313.
- Gesetz 2005. *Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005*. BGBl I 2005, 3178.
- GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland).
- Zustimmungsgesetz 1957: „*Gesetz zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957*“. BGBl II 1957, 23.
- Zustimmungsgesetz 1986: „*Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 vom 19. Dezember 1986*“. BGBl II 1986, 1102.