

# Exekutivní politika v EU

doc. Marek Rybář, PhD.

EUMO, jaro 2024

# Klíčoví aktéři v exekutivní politice EU

- Evropská rada – hlavy vlád a států
- Rada EU – ministři zastupující vlády
- Evropská komise – nadnárodní aktér, výlučné právo iniciovat nové právní předpisy v oblastech, v nichž má EU plnou pravomoc
- Komise a členské státy se dělí o výkonné pravomoci; rozhodnutí o tom, kdo bude implementovat rozhodnutí, je součástí dohody stanovené v přijatých právních předpisech

# Konceptuální rámec pro studium exekutivní politiky v EU 1/2

- analytický rámec *principal-agent*:
- *principal*, původní držitel exekutivní moci, deleguje část pravomocí na *agenta*
- *agenti* mají tendenci prosazovat vlastní zájmy a preference, zvýšit svůj vlastní vliv
- agent se může odchýlit policy od nejpreferovanějších řešení *principal-a*, nebo nemusí být kompetentní splnit dané instrukce
- Kromě toho o delegování v EU často rozhoduje kolektivní orgán, jehož členové nemají stejné preference

# Model delegování úkolu na Evropskou komisi

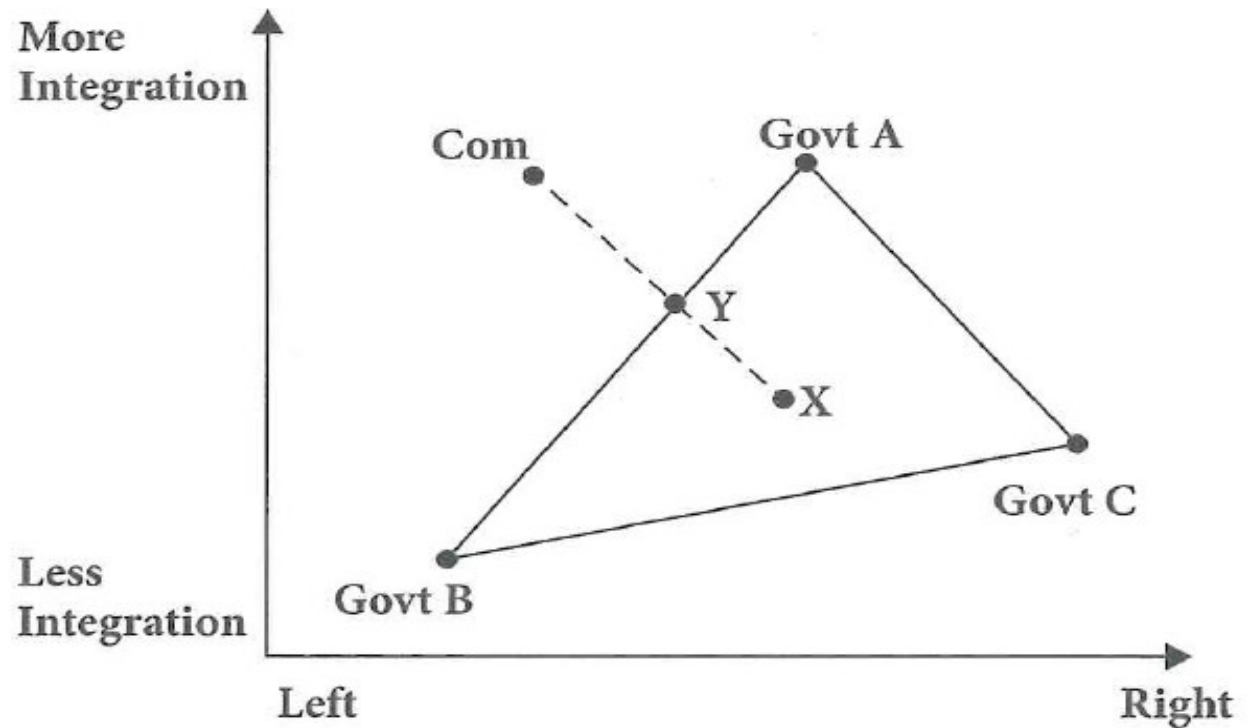


Figure 2.1 Policy drift by the European Commission

# Konceptuální rámec pro studium exekutivní politiky v EU 2/2

- *principal* může použít monitorovací prostředky nebo omezit možnost odklonu upřesněním delegovaného úkolu
- 1. možnost použití jiného subjektu ke kontrole nebo monitorování (komitologie)
- 2. *principal* může spoléhat na dotčené strany (potenciálně ovlivněny odklonem agenta)

# Stát C iniciuje zpřísnění mandátu Evropské komise

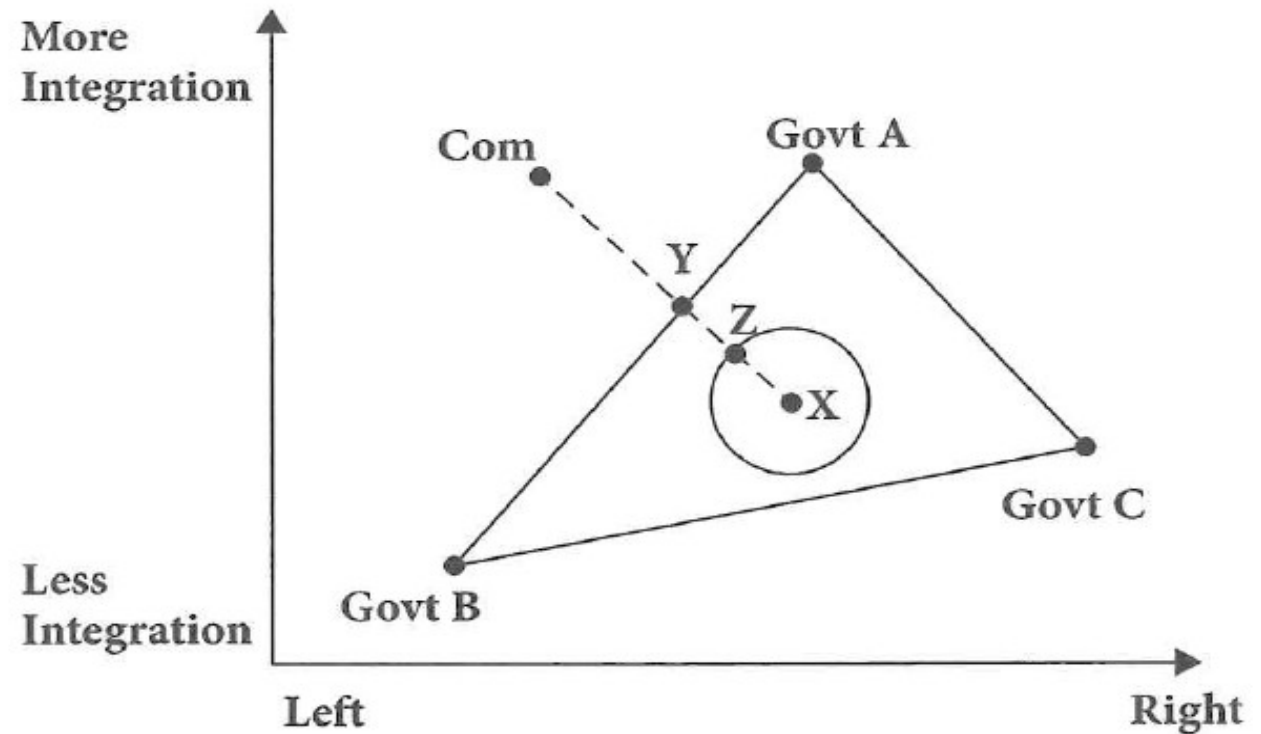


Figure 2.2 Controlling policy drift by restricting discretion

# Koordinace exekutivní politiky EU

- vývoj jednání o smlouvách EU je příběhem selektivního delegování politických a administrativních pravomocí vládami na Komisi
- Evropská rada určuje hlavní směr a sleduje, jak Komise implementuje tato rozhodnutí.
- dává pokyny pro práci na zasedáních Rady (ministrů) a pověřuje Komisi, aby vypracovala politické iniciativy v odborných oblastech, a monitoruje domácí politiky členských států.

# Změny v postavení a fungování Komise

- Zpočátku byla Komise administrativním orgánem obsazeným státními úředníky, teprve později v ní hráli klíčovou roli politici na rozhodovacích pozicích.
- postavení Komise v centru dění EU = vystavení kritice, veřejné kontrole a pozornosti médií
- Pád Santerovy komise v roce 1999 znamenal začátek správní reformy a zvýšené pozornosti veřejnosti



# Tlaky a dilemata v EK

- Riziko konfliktu mezi politickými a administrativními funkcemi Komise (kritika: Komise dělá příliš mnoho a zároveň příliš málo).
- J. Monnet (vedoucí Vysokého úřadu): odpovědí je Komise jako elitní orgán administrátorů.
- W. Hallstein: "politická" Komise - konflikt s de Gaullem - krize prázdného křesla v roce 1965:
- 1965-85: EK jako "nepolitický orgán", který se vyhýbá konfliktům

# Změny ve strategii EK

- 1965-85: iniciativy k institucionálním změnám ponechány na členských státech a ESD
- J. Delors: kompletizace vnitřního trhu
- po roce 1992 - postupné zvyšování politické role Komise
- výběr členů Komise, který odráží výsledky voleb do EP
- rapidní nárůst počtu komisařů s významným politickým zázemím (premiéři, ministři)

# Hrozby a konfliktní potenciál

- Konfliktní potenciál v rámci EK vyplývá nejen z protichůdné logiky politických a administrativních rolí
- Důležité jsou také konflikty mezi generálními ředitelstvími a jejich vedoucími (a komisaři): např. životní prostředí vs. hospodářská soutěž atd.
- Komise disponuje koordinačními mechanismy k překonání této heterogenity

# Předseda Komise

- Komise byla původně jmenována na základě dohody Evropské rady a schválena EP (stejně jako celá Komise) a pracovala pod "politickým vedením předsedy".
- Od Nice vyžaduje jmenování předsedy kvalifikovanou většinu v Evropské radě a souhlas EP
- *Spitzenkandidat* process
- Silnější (formální) postavení předsedy, rozděljuje portfolia, může odvolávat komisaře

# Sbor komisařů

- Rozhodování prostou většinou, zásada kolektivní odpovědnosti
- nejdůležitějším faktorem ovlivňujícím jednotu a soudržnost Komise je leadership předsedy Komise.
- poslední dvě desetiletí: žádné vizionářské ambice a komisaři se soustředili na své vlastní oblasti

# Kabinety komisařů

- V minulosti byly bašty národních zájmů členských států EU
- mostem mezi Sborem komisařů a administrativní částí Komise
- všechny kabinety jsou nyní obsazeny lidmi z nejméně tří členských států EU
- zasahování do personální politiky v EK, obviňování z prosazování zájmů jednotlivých členských států

# Administrativa EK

- Komise je rozdělena na politické útvary, tzv. generální ředitelství (DGs), které jsou odpovědné za různé oblasti politiky. Výkonné agentury řídí programy zřízené Komisí.
- horizontální úkoly plní administrativní útvary, jako je generální sekretariát, Eurostat, právní služby, tisk a komunikace atd.
- nejvyšší administrativní funkcí je generální ředitel (vedoucí GŘ).
- generální ředitelství se dělí na ředitelství, která se dále dělí na sekce a odbory.

# Pravomoci a funkce Komise

- inovovat stávající politiky
- iniciovat legislativní návrhy.
- výkonná funkce
- "strážce smluv"
- zprostředkovatel legislativního procesu
- zastupuje EU navenek



# Kontrola Evropské komise (členskými státy)

- Pokud je legislativa implementována Komisí, zákonodárce využívá ke kontrole tzv. komitologické výbory
- Pokud je implementovaná členskými státy, musí být přijaté směrnice začleněny do vnitrostátních právních předpisů prostřednictvím vnitrostátních mechanismů (zákon, vyhláška atd.)

# Kontrola Evropské komise (členskými státy)

- Výbory komitologie zřizuje zákonodárce (Rada spolu s Evropským parlamentem nebo sama Rada).
- Ve výborech je vždy jeden zástupce každého členského státu EU a předsedá jim zástupce Komise.
- Evropský parlament může vznést námitku proti návrhu prováděcího aktu, pokud překračuje pravomoci Komise stanovené v původním aktu

# Kontrola členských států (ze strany orgánů EU)

- rovněž existuje riziko *agency drift*:
- 1. důsledek racionálního chování států: dodržování předpisů lze zajistit vyššími sankcemi a monitoringem → státy pak z nedodržování předpisů neprofitují a provádějí je včas a správně
- 2. důsledek nízké kapacity státu a nejasných pravidel: nutné posílit kapacitu státu, používat transparentní pravidla pro přípravu pravidel a včas vysvětlovat jejich důsledky

# Centralizovaná kontrola členských států

- V rukou orgánů EU - Komise a Soudní dvůr EU
- Monitorují, napravují porušování dohod a odrazují státy od jejich nedodržování
- Prevence: přechodná období, výkladové pokyny, finanční a technická podpora při změně vnitrostátních pravidel
- Vymáhání: Komise varuje, urguje a žaluje stát ve třech krocích, po rozsudku ESD a dalším ignorování v analogických krocích pokutuje

# Decentralizovaná kontrola členských států

- Přímý účinek práva ES a jeho nadřazenost vnitrostátnímu právu
- Systém předběžných opatření vydávaných ESD na žádost vnitrostátních soudů, k nimž se mohou uchýlit osoby, jejichž práva byla porušena v důsledku neprovedení politik EU
- Odpovědnost státu za škody způsobené neprovedením politik EU