

Legislativní politika v EU

Doc. Marek Rybář, PhD.

EUMO, jaro 2024



Teorie legislativní politiky

- 1. Prostorový model politiky: aktéry a politiky lze znázornit jako body v policy prostoru
- aktéři preferují minimalizaci vzdálenosti mezi svým postojem a schválenou politikou
- “the median voter theorem” (funguje v jednodimenzionálním policy prostoru)

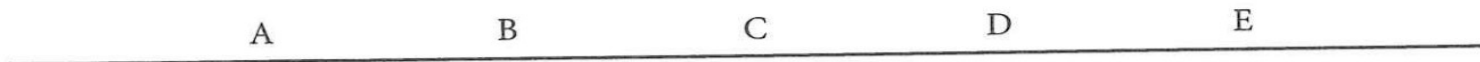


Figure 3.1 Legislative bargaining in one dimension

Note: The figure shows the spatial location of five actors, labelled A, B, C, D and E, in a single-dimensional space.

Teorie legislativní politiky

- ve vícerozměrném policy prostoru bude možné najít alternativní kombinaci politik, která může porazit policy, na níž se shodla většina
- legislativní instituce však vytvářejí tzv. strukturovanou rovnováhu, tedy takové výstupy politiky, které jsou stabilní díky institucionálním pravidlům
- 2. určování agendy a právo veta (if status quo is B and E is agenda-setter, it may move policy to D)

Teorie legislativní politiky

- 3. specializace v legislativním procesu (agenda setting ve výborech může zabránit propojení otázek napříč tématy, což vede ke stabilním policy výsledkům)
- 4. politické strany usnadňují legislativní stabilitu tím, že zjednodušují legislativní vyjednávání (snížení transakčních nákladů spojených s vyjednáváním jednotlivých poslanců)

Teorie legislativní politiky

- 5. legislativní stabilitě napomáhá také existence více parlamentních komor (omezujou soubor možností *policies* a zjednodušují legislativní vyjednávání)
- všechny tyto teorie nám umožňují vysvětlit legislativní politiku EU:
- jaké koalice se pravděpodobně vytvoří,
- proč jsou EP a Rada uspořádány tak, jak jsou,
- a kdo je v rámci legislativních procedur EU silnější

Zákonodárná moc v EU

- Legislativa v EU je dvoukomorová
- Jedna komora zastupuje státy (Rada ministrů), druhá komora zastupuje občany EU (Parlament).
- Postupné posilování Parlamentu (spolurozhodování jako norma)
- Každý orgán má své vlastní mechanismy k překonání vnitřní roztržitosti
- Funkční legislativní moc

Postavení a pravomoci EP

- Slabý aktér s nepřímou legitimitou od počátku integrace
- Postupné posilování pravomocí vůči Komisi a v legislativním procesu vůči Radě.
- Od práva odvolat Komisi k faktické možnosti přímo ovlivňovat její složení

Postavení a pravomoci EP

- Od Smlouvy z Nice má právo obrátit se na ESD, i když jeho práva nejsou dotčena.
- Konzultace
- Spolupráce (dvě čtení v Parlamentu a možnost, aby Rada rozhodla pouze jednomyslně)
- Spolurozhodování (dvě verze, podle novější a současné je vyžadován nezávislý souhlas Rady i Parlamentu),
- Spolurozhodování II je nyní tzv. řádný legislativní postup

Postavení a pravomoci EP

- 1980 - případ Isoglukóza, ESD potvrzuje pravomoc EP pozdržet legislativu během konzultační procedury.
- Omezená účast na celosystémových rozhodnutích Evropské rady (ústavní politika EU) - výjimkou byla Charta práv přijatá v Nice
- faktické pravomoci často později zakotvené ve smlouvách

Koordinačné mechanizmy v EP

- Rada i Parlament se potýkají s potenciální roztržtostí a slabou schopností koordinovat a přijímat rozhodnutí (poslanci EP různých politických směrů z 27 zemí!)
- Relativní nebo absolutní většina potřebná k přijetí rozhodnutí (v závislosti na tom, v jaké fázi je projednávání "zákona")
- Vedení Parlamentu, parlamentní výbory a parlamentní skupiny (politické frakce)

Vedení parlamentu

- Předseda, podpředsedové, konference předsedů
- V čele stojí předseda volený na 2,5 roku a 14 místopředsedů
- Předsedové frakcí společně připravují program jednání, řeší kompetenční spory mezi výbory, rozhodují o vnitroparlamentních záležitostech (např. o postoupení věci Soudnímu dvoru).
- V případě sporu hlasují, přičemž jejich síla odpovídá velikosti politické frakce, kterou zastupují

Parlamentní výbory

- většina práce EP je soustředěna ve výborech.
- rozdílná prestiž výborů vyplývá z jejich relativních pravomocí v legislativní oblasti
- poslanci EP se specializují ve výborech, aby získali silnější pozici ve svých frakcích při výměně politické podpory, nebo
- odlehčení pléna a zvýšení odbornosti ve specializovaných výborech.
- V minulosti to byly právě odborné znalosti výborů, které zajišťovaly slabý vliv Parlamentu

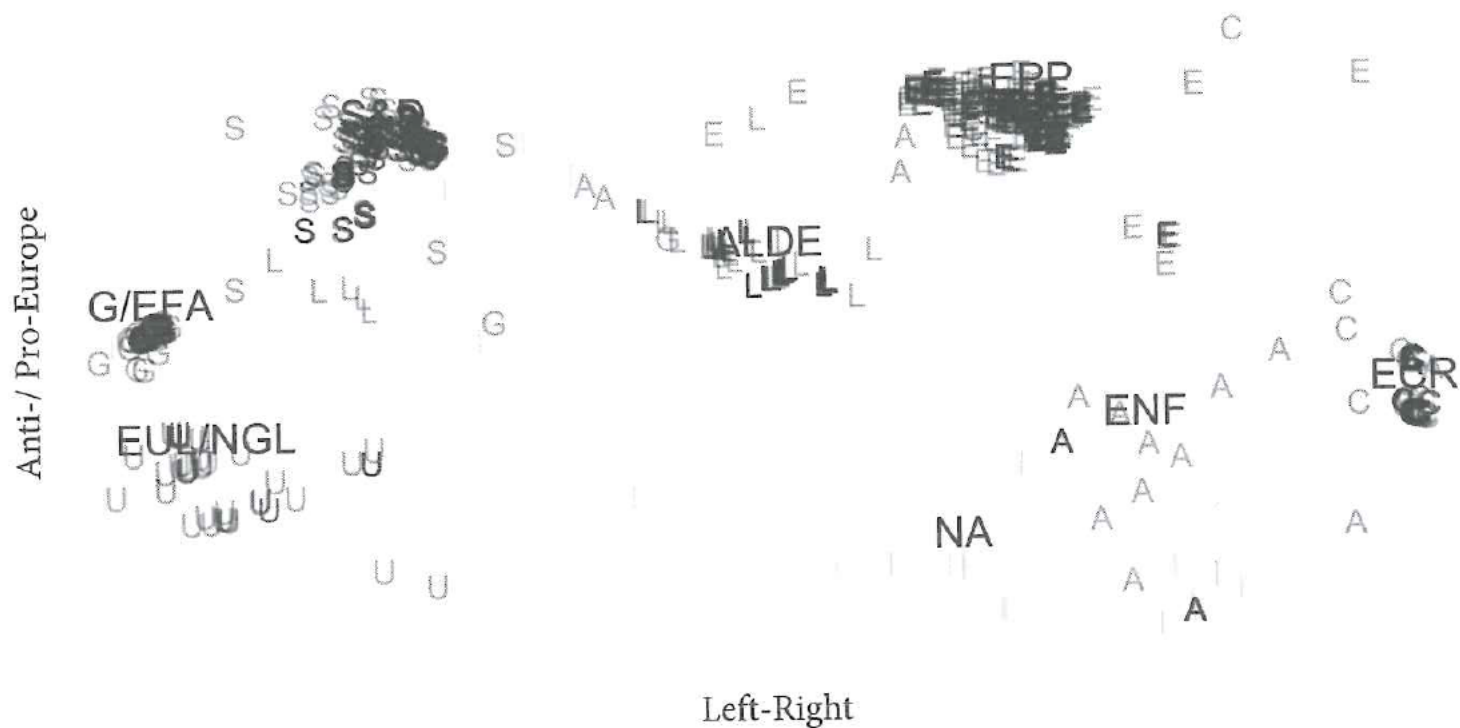
Parlamentní výbory

- klíčové pozice jsou předsedové výborů a zpravodajové návrhů zákonů.
- pozice jsou rozděleny mezi politické strany a v rámci nich pak mezi národní delegace
- každý návrh má svého zpravodaje (rapporteur), který připravuje a kontroluje celý návrh opatření
- návrhy připravené výborem jsou většinou přijímány na plenárním zasedání beze změn

Politické frakce/Poslanecké kluby

- Poslanci se sdružují do politických frakcí, nikoli podle národnosti
- největší frakce jsou lidovci, socialisté a liberálové.
- jsou schopny účinně mobilizovat své členy k účasti na jednáních a také k jednotnému hlasování
- doporučení vedení parlamentní frakce je dobrým předpovědním faktorem pro hlasování poslanců Evropského parlamentu (s výjimkou případů, kdy chce národní část frakce jako celek projevit svůj nesouhlas)

Vzorce hlasování v EP 2014-2019



Charakteristika Rady

- Společně s EP součástí dvoukomorové legislativy
- Stálá instituce a platforma pro vyjednávání
- Mezivládní orgán zastupující vlády EU a zároveň kolektivní fórum vůči ostatním institucím (konflikty a spolupráce)
- Rada: místo setkávání národních, ale i odvětvových a byrokratických zájmů - potenciální riziko roztříštěnosti

Formace Rady

- GAC (*General Affairs Council*) se věnuje obecným a průřezovým záležitostem. Zasedá každý měsíc.
- ECOFIN (*Economic and Financial Affairs Council*) má na starost finanční a hospodářské věci, od daní přes celní věci po ekonomickou obnovu. Rada zasedá téměř každý měsíc
- JHA (*Justice and Home Affairs Council*) k agendě justice a vnitra zasedá zpravidla 4x ročně, FAC (*Foreign Affairs Council*) zasedá každý měsíc
- COMPET (*Competitiveness Council*), TTE (*Transport, Telecommunications and Energy Council*), ENVI (*Environment Council*), AGRIFISH (*Agriculture and Fisheries Council*), EPSCO (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council*), EYCS (*Education, Youth, Culture and Sport Council*),

Předsednictví

- Rotující šestiměsíční předsednictví, předsedající stát předsedá a připravuje všechna jednání a schůze všech výborů Rady
- Trojka
- Řídí rovněž vnější vztahy celé EU
- (ale Lisabonská smlouva zřídila funkci vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku)
- Možnost prosazovat vlastní priority, ale také potřeba vést neutrální a profesionální předsednictví.
- Obrovský tlak na administrativní kapacitu státu

Předseda Evropské rady a sekretariát Rady ministrů

- Až do Lisabonské smlouvy bylo předsednictví Evropské rady neformální.
- Od roku 2009 je to stálá funkce
- Předseda je volen Evropskou radou kvalifikovanou většinou na období 2,5 roku, maximálně však na 2 funkční období.
- Prvním předsedou byl Herman van Rompuy (2009-2014), druhým Donald Tusk (2014-2019), třetím Charles Michel (2019-).
- Příprava a předsednictví zasedání Evropské rady
- Aktivnější v exekutivní roli, méně v legislativním procesu

Coreper a přípravné výbory

- většina legislativního rozhodování Rady neprobíhá na úrovni ministrů, ale ve výborech a pracovních skupinách.
- Coreper II (vedoucí stálých zastoupení) a Coreper I (zástupci velvyslanců)
- více než **150 úzce specializovaných pracovních skupin a výborů**, tzv. přípravných orgánů Rady.

Přípravné výbory

- **výbory zřízené Smlouvami, mezivládními rozhodnutími nebo aktem Rady** – zpravidla se jedná o stálé výbory, v jejichž čele často stojí jmenovaný nebo volený předseda,
- **výbory a pracovní skupiny zřízené Coreperem** – tyto výbory a skupiny se zabývají velmi specifickými tématy a v jejich čele stojí delegát ze země, která v Radě vykonává 6měsíční rotující předsednictví.
- Dále mohou být pro konkrétní účely zřizovány tzv. **ad hoc** výbory, jejichž činnost je po splnění daného úkolu ukončena

Coreper a přípravné výbory

- Coreper a výbory se zabývají návrhy, které předtím připravili odborníci a úředníci ze specializovaných pracovních skupin.
- zhruba 70-80 % všech rozhodnutí Rady je již dohodnuto na úrovni Výboru stálých zástupců a níže, pouze ostatní otázky jsou skutečně projednávány na úrovni ministrů Rady
- Expertní a úřednická úroveň - nadnárodní rysy rozhodování v Mezivládní radě?

Hlasování v Rade: kvalifikovaná většina

- Pokud Rada hlasuje o návrhu Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, je návrh přijat, pokud je dosaženo kvalifikované většiny.
- 55 % členských států hlasuje pro - v praxi to znamená 15 z 27 členských států
- návrh podpoří členské státy, které představují alespoň 65 % celkového počtu obyvatel EU
- „dvojitá většina“

Hlasování v Rade: Posílená kvalifikovaná většina

- Posílená kvalifikovaná většina:
- Pokud Rada hlasuje o návrhu, který nepochází od Komise nebo vysokého představitele, je návrh přijat, pokud je dosaženo tzv. posílené kvalifikované většiny.
- alespoň 72 % členských států hlasuje pro - v praxi to znamená alespoň 20 z 27 členských států
- členské státy, které návrh podporují, představují nejméně 65 % obyvatel EU

Hlasování v Rade: jednomyslnost

- společná zahraniční a bezpečnostní politika (s výjimkou některých jasně vymezených případů, které vyžadují kvalifikovanou většinu, např. jmenování zvláštního zástupce)
- občanství (udělování nových práv občanům EU)
- členství v EU
- harmonizace vnitrostátních právních předpisů v oblasti nepřímých daní
- finance EU (vlastní zdroje, víceletý finanční rámec)
- některá ustanovení v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (evropský žalobce, rodinné právo, operativní policejní spolupráce atd.)
- harmonizace vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany.

Hlasování v Rade

- v minulosti bylo občas snazší rozhodnout jednomyslně než kvalifikovanou většinou
- Při jednomyslnosti bylo zdržení se hlasování fakticky hlasem pro, při kvalifikované většině bylo fakticky hlasem proti
- Přibližně 80 % rozhodnutí je jednomyslných
- Kultura kompromisu, vyhnutí se problémům s prováděním ve státech, které jsou proti