



# EU JAKO POLITICKÝ SYSTEM

EVROPSKÁ UNIE A MEZINÁRODNÍ  
ORGANIZACE

DOC. MAREK RYBÁŘ, PHD.

JARO 2024

# ÚVOD

- EU je prvním skutečně nadnárodním politickým systémem.
- EU se za půl století vyvinula z organizace, která řídila uhelný a energetický průmysl a společný trh, až po politickou organizaci kontinentálního rozsahu, s rozsáhlými výkonnými, zákonodárnými a soudními pravomocemi.
- EU má mnoho společných rysů s jinými víceúrovňovými politickými systémy, což umožňuje použít analytické nástroje vyvinuté srovnávací politologií

# VYSVĚTLENÍ EVROPSKÉ INTEGRACE (1/2)

- V rané fázi integrace EU se tento jev vysvětloval pomocí teorií "regionální integrace". Již v polovině 60. let byla intenzita politicko-ekonomické spolupráce mnohem větší než v jakémkoli jiném regionu. Bylo zapotřebí nové vysvětlení (teorie):

(1) Mezivládní přístupy:

- Hlavními aktéry v EU jsou vlády členských států s jasným souborem politických preferencí.
- Dřívější přístupy předpokládaly, že integrace nemůže pokročit dále než na minimální úroveň. Hlubší integrace a delegování pravomocí však může být v zájmu národních vlád (např. jednotný trh).
- Model odpovídá 'velkým dohodám' (Grand Bargains), ale méně každodennímu rozhodování.

# VYSVĚTLENÍ EVROPSKÉ INTEGRACE (2/2)

## (2) Nadnárodní přístupy:

- Integrace EU je deterministický proces, jehož hybnou silou jsou základní politické, ekonomické a sociální síly.
- Neofunkcionalistické teorie ekonomické a politické integrace: Určité opatření vyžaduje další opatření k dosažení původního cíle.
- Jiné nadnárodní přístupy zdůrazňují roli "nestátních" aktérů v procesu integrace, jako jsou ekonomické a sociální zájmové skupiny.
- Tento model odpovídá vysvětlení integračního procesu, ale nedokáže vysvětlit oblasti "neintegrace"

# CHÁPÁNÍ EU JAKO POLITICKÉHO SYSTÉMU (1/3)

- Podle Eastona (1957) existují čtyři základní charakteristiky všech demokratických politických systémů:
  - (1) Jasně vymezený soubor institucí pro kolektivní rozhodování a soubor pravidel, jimiž se řídí vztahy mezi institucemi a uvnitř nich.
  - (2) Občané se snaží dosáhnout svých politických cílů prostřednictvím politického systému
  - (3) Kolektivní rozhodnutí mají vliv na rozdělování a alokaci
  - (4) Nepřetržitá interakce mezi vstupy a výstupy politického systému
- EU má všechny tyto charakteristiky. Proto lze EU označit za politický systém (nikoli však za stát).

# CHÁPÁNÍ EU JAKO POLITICKÉHO SYSTÉMU (2/3)

- Ústavní architektura EU:

Katalog pravomocí EU:

- Výlučné pravomoci EU
- Sdílené pravomoci
- Koordinované pravomoci
- Výlučné pravomoci členských států

# CHÁPÁNÍ EU JAKO POLITICKÉHO SYSTÉMU (3/3)

## **Sdílené výkonné pravomoci:**

- Rada: Střednědobý a dlouhodobý politický program
- Komise: Formální monopol na zákonodárskou iniciativu

## **Sdílené legislativní pravomoci:**

- Rada: V rámci postupů konzultace a spolurozhodování
- Evropský parlament (EP): v rámci postupu spolurozhodování

## **Sdílené soudní pravomoci:**

- Evropský soudní dvůr
- Národní soudy

# VERTIKÁLNÍ DIMENZE: EU JAKO "REGULATIVNÍ STÁT" (1/5)

Na rozdíl od "států sociálního zabezpečení" na národních úrovních je EU často popisována jako "regulační stát". Je to dáno nadřazeností jednotného trhu a ústředním postavením politik EU v oblasti regulace trhu.

Jednotný trh má **deregulační** a **regulační** prvky.

**Deregulační stránka:** Odstranění překážek volného pohybu zboží, služeb, kapitálu a pracovních sil:

Fiskální překážky (např. harmonizace DPH).

Fyzické překážky (např. celní formality, hraniční kontroly).

Technické překážky (netarifní překážky)



# VERTIKÁLNÍ DIMENZE: EU JAKO "REGULATIVNÍ STÁT" (2/5)

- **Regulační stránka:** Nahrazení národní regulace celoevropskou:
  - Politika hospodářské soutěže
  - Politiky životního prostředí
  - Sociální politika
- Zatímco sociální politiky EU se zaměřují na zefektivnění trhů práce, národní sociální politiky jsou zaměřeny na poskytování výhod určitým sociálním skupinám.
- Nařízení EU omezují přerozdělovací možnosti národních sociálních států.

# VERTIKÁLNÍ DIMENZE: EU JAKO "REGULATIVNÍ STÁT" (3/5)

Hospodářská a měnová unie Evropské unie (HMU):

Institucionální uspořádání HMU:

(1) Evropská centrální banka (ECB):

Výhradní odpovědnost za definování a provádění měnové politiky.

(2) Pakt stability a růstu (SGP):

Rozpočtové schodky  $< 3\%$  HDP

Sporná důvěryhodnost

# VERTIKÁLNÍ DIMENZE: EU JAKO "REGULATIVNÍ STÁT" (4/5)

## Výdajové politiky EU:

Přímé výdaje EU jsou relativně malé (cca 1 % HDP členských států).

➤ Hlavními oblastmi výdajů jsou:

- Společná zemědělská politika (SZP)
- Regionální politika (hospodářská a sociální soudržnost)
- Vědecký výzkum

➤ Výdaje EU jsou kombinací "solidarity" a "vedlejších plateb".

Výdaje je obtížné zastavit, protože rozhodnutí o rozpočtu EU vyžadují jednomyslnou shodu.

# VERTIKÁLNÍ DIMENZE: EU JAKO "REGULATIVNÍ STÁT" (5/5)

## Vnitřní politika a vnější vztahy:

Existují dvě oblasti tvorby politik EU, které s hlavními hospodářskými politikami EU úzce nesouvisují:

- Spravedlnost a vnitro (přistěhovalectví, azyl, policejní a soudní spolupráce).
- Politiky vnějších vztahů EU (politiky mezinárodního obchodu, společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP), evropská bezpečnostní a obranná spolupráce (EBOP)).

EU rozvíjí prvky "bezpečnostního státu". Bezpečnostní a zahraniční politika jsou však mezi členskými státy i nadále značně konfliktní.

# HORIZONTÁLNÍ DIMENZE: SYSTÉM HYPERKONSENSU (1/3)

V EU existuje rozdělení pravomocí při určování agendy a více hráčů s právem veta

→ hyperkonsenzuální systém vlády

Tento systém brzd a protivah znamená, že legislativa může být přijata pouze s podporou různých aktérů s právem veta. Riziko "patové situace".

Exekutivní politiky - Konkurující si subjekty určující agendu:

Rada: Agenda je silně ovlivňována předsednictvím členského státu.

Komise: ačkoli je považována za "integrační", zůstává viditelná příslušnost k "domovské straně". Politické preference Komise jsou blízké mediánu členských zemí EU.

# HORIZONTÁLNÍ DIMENZE: SYSTÉM HYPERKONSENSU (2/3)

## Dvoukomorová legislativní politika:

- EP: "standardní legislativní proces" zaručuje rovnost pravomocí mezi EP a Radou. Politické preference EP odpovídají levo-pravé dimenzi.
- Rada: kvalifikovaná většina nebo jednomyslné hlasování. Rozdělení politických preferencí podle mnoha dimenzí (geopolitické, ekonomické, čistí plátcí vs. čistí příjemci, levicové vs. pravicové vlády atd.)

# HORIZONTÁLNÍ DIMENZE: SYSTÉM HYPERKONSENSU (3/3)

## Politika soudnictví:

- Byl to SDEU, kdo vyvinul doktríny přímého účinku a nadřazenosti práva EU.
- SDEU často rušil právní předpisy přijaté Radou a Parlamentem

# POLITIKA JAKO KAŽDÁ JINÁ?

- neexistuje oddělení každodenních politických ("policy") rozhodnutí od politických rozhodnutí na vysoké úrovni ("politics").
- integrace je výhodná pro národní vlády, které zůstávají klíčovými aktéry
- Národní vlády dohlížejí na integraci EU, mohou měnit smlouvy o EU, jak uznají za vhodné
- Orgány EU nemají nezávislé slovo v systémových rozhodnutích, která se týkají EU: na rozdíl od "normálních" federálních systémů se (kvazifederální) orgány EU nepodílejí na rozhodování
- V době krize vedoucí představitelé EU (Evropská rada) viditelně řídí směr integrace EU.



# DEMOKRATICKÝ DEFICIT V EU

- Jan-Werner Müller: demokratický deficit může zmizet pouze tehdy, budou-li mít občané EU dostatek příležitostí k tomu, aby si prostřednictvím společných komunikačních prostředků vytvořili společné politické názory a nakonec i politické požadavky.
- V současné době existují pouze "slabě europeizované NÁRODNÍ veřejné sféry".
- Donedávna vládli v záležitostech EU "permisivní konsensus" - integrace EU fungovala, protože voliči neměli námitky proti jednání politických lídrů prosazujících integrační projekt → to už neplatí! (finanční a migrační krize)
- Pokusy o vytvoření společné evropské veřejné sféry v 90. letech 20. století: The European jako "první evropské národní noviny" a zřízení televizního kanálu Euronews: neúspěch.

# EVROPSKÝ VEŘEJNÝ PROSTOR?

- jediná skutečně evropská média jsou britská - The Economist, The Financial Times a BBC: a to Spojené království není členským státem EU!
- Snad stačí národní veřejné sféry citlivé na záležitosti EU - občané debatují o stejných otázkách ve stejnou dobu.
- Evropeizace národních veřejných sfér má mít vertikální i horizontální aspekt:
- vertikální se týká viditelnosti aktérů a témat EU v národních veřejných sférách;
- horizontální odkazuje na představu, že Evropané by měli mít hlas i mimo svůj vlastní národní stát a že by měli diskutovat o stejných tématech a otázkách ve stejnou dobu.

# EVROPSKÝ VEŘEJNÝ PROSTOR?

- problémem jsou konkrétní formy, které politizace dosud přijala: mnohé z nových konfliktů byly formulovány jako konflikt národa proti národu, což je přesně to, čemu se integrace EU snaží zabránit.
- tyto konflikty (např. Německo vs. Řecko v krizi eurozóny) oslabily stávající pocity solidarity napříč hranicemi.
- vznikající stav vysoce fragmentovaných (národně ohraničených) veřejných sfér v Evropě ve skutečnosti odráží to, co se objevilo uvnitř těchto národních veřejných sfér - i ty jsou vzhledem ke klesajícímu vlivu kvalitních médií a nástupu nových sociálních médií a sociálních sítí vysoce fragmentované:
- stále menší počet občanů čte kvalitní tisk; s tím souvisí obava, že kvalitní tisk ztrácí nejen čtenáře, ale také redakční nezávislost, a to kvůli investorům s významnými politickými zájmy