

Politický systém Európskej únie

1. Čo je to vlastne Európska únia

Pre politické zoskupenie EU¹ je dôležitým znakom vzdanie sa časti suverenity jej členských štátov v prospech celého Spoločenstva. V tomto je EU unikátna. Otázkou zostáva, prečo sa štáty, ktoré dlhé storočia medzi sebou bojovali - boli dlhoročnými rivalmi, sa začali zrazu zjednocovať, zoskupovať a nadviazali medzi sebou vysoký stupeň spolupráce². Zároveň je potrebné si uvedomiť, že cca 70-80% legislatívy nie je tvorenej domácimi parlamentmi, ale na jednotnej úrovni EU – kompetencie národných štátov sa prenášajú na úniu ako celok, pričom Európska komisia nesmie prijímať príkazy od národných štátov.

Hix pomocou obsahovej analýzy zistil, že EU je dvojdimenzionálny (dvojrozmerný) priestor: určuje ho rozmer integrácie – nezávislosti (integration – independence dimension) a dimenzia ľavica – pravica (left – right dimension).

Rozlišujeme dva typy integrácie – medzinárodná (medzivládna) a nadnárodná. Tieto typy spolupráce sa líšia v rovnosti hlasov pri hlasovaniach, v použití práva vetovať návrhy a v ratifikácií zmlúv. Je však nutné poznamenať, že systémy hlasovaní, práva veta a ratifikácie zmlúv v jednotlivých organizáciách nie sú čisté (napr. v EU sú možné obidva spôsoby spolupráce, viac sa však používa nadnárodný systém integrácie).

Medzinárodná spolupráca (integrácia)	Nadnárodná spolupráca (integrácia)
Každý štát má formálne rovnakú vládu (t.j. rovnosť hlasov) – napr. hlasovanie v OSN.	Váha hlasov zodpovedá veľkosti krajiny (väčšie krajiny majú viac hlasov).
Právo veta – nikoho nie je možné prinútiť, aby súhlasil. Rokovania trvajú dlho, každý štát má právo veta (môže hlasovať proti návrhu).	Právo veta odpadá. Môžem síce hlasovať proti, ale v konečnom dôsledku mi to nepomôže (napr. kvalifikovaná väčšina v EU).
Ratifikácia zmluvy – nestačí ju podpísať na medzinárodnom fóre, ale každá krajina musí doma odhlasovať jej účinnosť (prijať zmluvu a zaradiť ju do domácej legislatívy).	Ratifikácia zmlúv na domácej pôde nie je potrebná. V prípade, že sa určitá legislatíva schváli na úrovni Spoločenstva, tak to platí aj pre štáty, ktoré hlasovali proti návrhu.

¹ V súčasnosti tvorí EU 28 členských štátov. Ako posledné vstúpilo do EU Chorvátsko dňa 1. júla 2013.

² Ilustratívny príklad môže byť spolupráca Francúzska a Nemecka. Tieto krajiny boli dlhodobými rivalmi na politickej aj medzinárodnej scéne, pričom ich spojenectvo v druhej polovici 50. rokov XX. storočia sa stalo kľúčovým (je ním dodnes).

1.1 Debaty o fungovaní EU

Pri Európskej únii sa nutne stretávame s otázkami politológov: Čo to vlastne EU je – je to medzinárodné spoločenstvo? Ako funguje? Prečo sa vlastne integrácia začala? Na tieto otázky prinášajú vysvetlenia princípy neofunkcionalizmu, intergovernmentalizmu (resp. liberálneho intergovernmentalizmu), inštitucionalizmu, konštruktivizmu, komparatívnej politológie a medzinárodných vzťahov. **Teórie neofunkcionalizmu a intergovernmentalizmu sa vzťahujú iba na popis fungovania EU.**

1.1.1 Neofunkcionalizmus (funkcionalizmus)³

Neofunkcionalizmus je teória, ktorá v mnohom nadväzuje na funkcionalizmus.⁴ Vysvetľuje počiatok európskej integrácie ako východisko proti ďalšej vojne (kľúčová úloha je spojenie Nemecka a Francúzska, pričom sa pridali aj ďalší aktéri – štáty Beneluxu a Taliansko). **Princíp neofunkcionalizmu spočíval v teórii, že takáto spolupráca má najskôr obmedzené fungovanie, ale časom sa prehlbuje. Národné štáty odovzdávajú časť svojich kompetencií Spoločenstvu.** Základným princípom bola najskôr kontrola uhlia a ocele,⁵ no toto bol iba začiatok spolupráce, keďže pre obchod bolo potrebné neustále rozširovať spoluprácu aj do iných odvetví - tzv. **funkčný spillover** – prelievanie do iných oblastí. Okrem funkčného spilloveru existuje aj **politický spillover** založený na väčších požiadavkách byrokracie.⁶ Spillover je základným mechanizmom integrácie. Túto integráciu tak začnú postupne podporovať aj elity štátov, ktoré v nej vidia výhody.

³ Funkcionalizmus, ktorý vznikol v 30. rokoch XX. storočia tvrdil, že konflikt v medzinárodných vzťahoch môže byť prekonaný pomocou medzinárodnej integrácie, ale táto integrácia musí byť zameraná funkcionálne (podľa sektorov, napr. na medzinárodný obchod) a nie teritoriálne. Integrácia sa musí primárne zaoberať aj technickými otázkami. V čele integračného procesu musia stáť odborníci na danú problematiku (technokracia), ktorí budú uchránení od politických vplyvov a zásahov štátu. Cieľom je nahradiť vládu ľudí správou vecí. Vďaka mechanizmu vetvenia (ramification) sa integrácia bude postupne rozširovať do ďalších oblastí, až nakoniec bude štátna suverenita zúčastnených krajín úplne vyprázdnená a štátocentrizmus prekonaný bez toho, aby na to politická elita bola schopná zareagovať. Politická elita je vnímaná negatívne, zatiaľ čo technickí experti sú vnímaní pozitívne a pri rozhodovaní sa úplne vzdávajú svojich záujmov.

Popredný predstaviteľ funkcionalizmu David Mitrany však odmieta aplikovať teóriu funkcionizmu na Spoločenstvo, keďže toto má od svojho začiatku exkluzívny charakter a je vymedzené výhradne geograficky (nie na základe funkčnej vhodnosti), pričom vplyv politiky na Spoločenstvo je značný. Teória bola kritizovaná kvôli nevedeckosti, prehranej dôvere v technokraciu, naivnému oddeľovaniu politiky a distribúcií statkov a kvôli viere v skoré prekonanie štátocentrizmu. Aj napriek tejto kritike sa funkcionizmus stal predchodcom celej rady teórií (neofunkcionalizmus, teória komplexnej vzájomnej závislosti, teória režimov...).

⁴ Najväčším rozdielom je zvýšený dôraz na vedeckosť (tvorba hypotéz, testovanie, štatistické modely...), opačný pohľad na politiku a na štát (politická sféra je nedeliteľnou súčasťou integrácie) a zmierenie sa s geografickým obmedzením rozsahu integrácie.

⁵ Kontrola surovín, bez ktorých nie je možné vyrábať zbrane. Neskôr sa integrácia prehlbila aj do iných oblastí (spillover) a vytvorili sa iné spoločenstvá, napr. EURATOM (princíp mierového využitia jadrovej energie), EHS.

⁶ Politický spillover je založený na tom, že aj iní aktéri majú záujem na expanzii a rozhodovaní (t.j. nielen vlády sú prioritnými aktérmi; nielen vlády rozhodujú, existuje istá pluralita aktérov). V praxi to znamená, že firmy obchodujúce s uhlím alebo inými segmentmi nečakajú na vytvorenie napr. spoločného trhu a odstránenie

Rozdiel v:	Funkcionalizmus	Neofunkcionalizmus
Základný prístup	Odmieťa normatívnosť idealizmu, nejde o vedecký prístup v behaviorálnom zmysle.	Behaviorálne nároky na vedeckosť (hypotézy, testovanie, modely)
Mechanizmus integrácie	Vetvenie (ramification) – proces podporovaný apolitickými technokratmi (prebieha navzdory štátom).	Prelievanie (spillover) – proces podporovaný ekonomickými a politickými elitami – prebieha so súhlasom štátu.
Politika	Kritizuje ju a nahrádza technokratickou správou.	Zapája ju do základného mechanizmu integrácie (spillover).
Štát	Považuje ho za zdroj problémov, neefektívne prerozdeľuje statky.	Neodmieta ho, ale počíta s jeho postupným prekonaním.
Regionálna integrácia	Vytváranie analógie štátu na vyššej rovine. Nerieši problém vojny a mieru.	Akceptuje ju ako súčasť integračného procesu, ktorý je spočiatku obmedzený sektorovo aj geograficky.

V polovici 60. rokov však došlo k zásadnému zlomu. Francúzsko a Nemecko sa nevedeli dohodnúť na výške poľnohospodárskych dotácií, pričom francúzsky prezident Charles de Gaulle vyhlásil, že nikto z EHS nebude rozhodovať o tom, čo Francúzi môžu a čo nie. Bez ohľadu na pravidlá, ktoré vtedy fungovali v EHS, si de Gaulle vynútil právo veta (t.j. bez súhlasu jednej krajiny sa návrh neschváli). Tieto udalosti vstúpili do dejín ako **Luxemburský kompromis**. Teóriu neofunkcionalizmu to značne oslabilo, no v 80. rokoch XX. storočia môžeme pozorovať návrat k tejto teórii. Podpísaním Jednotného európskeho aktu (JEA) v roku 1985 sa integrácia posunula dopredu v oblasti ekonomickej a sociálnej. Navyše členské štáty stratili právo veta, čo bolo v záujme troch najväčších krajín (Nemecko, Francúzsko, Veľká Británia).

1.1.1.1 Luxemburský kompromis⁷

V polovici 60. rokov došlo ku kríze Spoločenstva. Túto krízu vyvolalo Francúzsko, ktoré presadzovalo zabrzdenie a uvoľnenie nadnárodného charakteru Spoločenstva, čo sa dostávalo do stretu s úsilím Komisie o posilnenie kompetencií a urýchlenú realizáciu spoločného trhu. Komisia požadovala väčšie právomoci na uľahčenie realizácie programov podporujúcich spoločný trh. Podmienkou bol však dostatok finančných prostriedkov, určitá miera nezávislosti pri ich získavaní a disponovaní s nimi. Jediný zdroj príjmov však tvorili výhradne príspevky členských štátov, čo

rozdielov (napr. colná byrokracia), ale konajú už vopred, aby boli vopred pripravené expandovať na zahraničné trhy.

⁷ Označenie pre politickú dohodu členských krajín Spoločenstva.

spôsobovalo priamu závislosť nadnárodnej Komisie na členských krajinách. Komisia sa tak usilovala zmeniť tento spôsob financovania a súčasne bola nútená riešiť problematiku spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorá významne zaťažovala rozpočet Spoločenstva. Prvé cenové hladiny poľnohospodárskych výrobkov boli stanovené od januára 1964 (s platnosťou od roku 1967), pričom sa stali predmetom veľkých sporov. V roku 1965 mala vypršať dočasná dohoda o financovaní poľnohospodárskej politiky, a preto sa Komisia rozhodla v tejto súvislosti predložiť koncepciu vlastných príjmov. Spoločenstvo čelilo viacerým problémom súčasne a práve vtedy sa predseda Komisie (volal sa pán Hallstein) rozhodol spojiť prejednávané otázky do tzv. „balíka.“ Hlavným princípom bolo vyrovnanie nevýhod, ktoré vznikali pre niektoré krajiny, výhodami, ktoré by krajiny získali v iných oblastiach. Komisia tak v tomto balíku kompenzovala zavedenie nezávislého financovania aktivít spadajúcich pod národnú správu, s čím nesúhlasilo predovšetkým Francúzsko. Treťou položkou balíka bolo zavedenie prvých právomocí vo finančnej oblasti pre Európsky parlament (na žiadosť Holandska).

Predseda Komisie, pán Hallstein si myslel, že Francúzsko bude balík akceptovať. Pripravil ho však bez konzultácie s ostatnými členmi Komisie a tiež bez konzultácie so stálymi reprezentáciami. A nezohľadnil ani iné fakty (predloženie návrhu vo chvíli odstránenia dočasného režimu jednomyseľného hlasovania v Rade ministrov,⁸ upozornenia, že balík nebude schválený).

Pre Francúzsko stelesňoval Hallsteinov balík nežiaduce posilnenie nadnárodného aspektu Spoločenstva. Francúzi chceli síce výhody ponúkané v podobe poľnohospodárskych cien, ale nie za cenu zvýšenia právomocí Komisie a Európskeho parlamentu (záujmom Francúzska bolo predovšetkým oslabenie centrálnych orgánov EHS), a preto sa ich delegácia rozhodla odmietnuť Hallsteinov balík a navrhla, aby sa prejednávané položky oddelili, čo by umožnilo dosiahnuť požadované ceny poľnohospodárskych produktov a nezvýšenie kompetencií pre inštitúcie Spoločenstva. Ostatné krajiny však s týmto návrhom nesúhlasili, pričom Francúzsko odmietlo ďalšie prejednávanie a oznámilo krízu v Spoločenstve. Vyvrcholením bolo stiahnutie ministra zahraničných vecí zo zasadania Rady ministrov a odvolanie francúzskych reprezentantov zo všetkých výborov zastrešených pod COREPER. Tento postup vstúpil do histórie ako „politika prázdnych kresiel,“ ktorá trvala celkom 7 mesiacov, počas ktorých bolo Spoločenstvo zablokované (nemožnosť prejednávať nové témy apod.).

⁸ Jednomyseľné hlasovanie sa malo skončiť 1. januára 1966 zahájením tretieho štádia vytvárania spoločného trhu, pričom sa malo používať hlasovanie kvalifikovanou väčšinou pri hlasovaniach vo vybraných oblastiach spoločnej poľnohospodárskej politiky, dopravy a obchodnej politiky. Vlády členských krajín si uvedomili, že pokiaľ chcú presadiť svoje zvláštne potreby, musia tak urobiť do konca roka 1965, inak im hrozí prehlasovanie. Francúzsko usilovalo o zachovanie jednomyseľného hlasovania a chcelo transformáciu EHS na štandardnú medzinárodnú organizáciu.

Kompromis z tejto patovej situácie sa podarilo nájsť až v januári 1966, kedy ostatné členské krajiny prijali francúzsku podmienku týkajúcu sa zmien pri hlasovaní a rozhodli sa tiež prejednávateľ financovanie poľnohospodárstva bez ohľadu na otázku vlastných príjmov. Francúzi sa potom začali znova zúčastňovať na práci v inštitúciách a situácia sa normalizovala.

Podstatou luxemburského kompromisu bolo zachovanie textu zakladajúcich zmlúv, ale s možnosťou uplatniť pri hlasovaniach v Rade ministrov faktické veto. Text kompromisu bol mienený ako riešenie konkrétneho sporu s Francúzskom, preto bol preň rozhodujúci výklad Francúzska pripojený v sprievodnom prehlásení.

Na túto dohodu nadväzovalo aj vypracovanie dokumentu „Prehlásenie o vzťahoch medzi Komisiou a Radou,“ ktoré Komisii odobralo jej vedúce postavenie. Zostalo jej síce právo legislatívnej iniciatívy, no Komisia ho nemohla reálne uplatňovať. V praxi to znamenalo, že Komisia konzultovala svoje návrhy s jednotlivými členskými krajinami, aby tým zabránila vetovaniu hotového návrhu. Predmetom jednaní sa tak stali len všeobecne prijateľné záležitosti.

1.1.1.2 Základné myšlienky mechanizmu prelievania (spillover)⁹

1. Politické a ekonomické elity sa dohodnú na integrácií v určitom kľúčovom ekonomickom sektore (napr. oceliarstvo po II. svetovej vojne).
2. Dotknuté štáty následne vytvoria organizáciu, na čele ktorej budú stáť experti z jednotlivých krajín. Táto organizácia musí disponovať dostatočnými nadnárodnými právomocami, aby mohla účinne podporovať ďalšie kroky v integrácii.
3. Dosiahnutie cieľov, ktoré si zúčastnení aktéri vytýčili, bude vyžadovať integračné kroky aj v súvisiacich oblastiach. Napríklad efektívnu spoluprácu v oceliarskom priemysle je možné dosiahnuť iba pri koordinácii dodávok uhlia, v spolupráci oblasti dopravy apod. Dochádza tak k rozširovaniu integrácie do ďalších oblastí a tiež k jej prehĺbovaniu v už integrovaných sektoroch.
4. Elity a záujmové skupiny zúčastnených krajín si začnú uvedomovať prínos z integrácie a budú ju presadzovať aj v príbuzných oblastiach. Pokiaľ bude integrácia v určitom sektore pre určitú skupinu

⁹ Spillover je podľa neofunkcionalistu Ernsta Haasa základný mechanizmus, ktorý ženie integráciu dopredu. Sám Haas, ktorý vytvoril túto koncepciu spilloveru, sa k nej čoraz častejšie staval kritickejšie, až ju nakoniec zavrhol ako zastaralú – pomocou konceptu prelievania nebolo napríklad možné vysvetliť prechod od colnej únie k menovej únii apod.

nevýhodná, je to podľa Haasa iba ďalším impulzom pre kompromis v inom sektore. Tieto kompromisy budú sprostredkované prostredníctvom zmienenej integračnej organizácie.

5. Integrácia sa bude postupne rozširovať z ekonomiky aj do politických oblastí.

1.1.2 Teória intergovernmentalizmu (medzivládny prístup)

Luxemburský kompromis znamenal posun od neofunkcionalizmu k intergovernmentalizmu. **Teória intergovernmentalizmu hovorila o národných štátoch ako hlavných kontrolóroch procesov v Spoločenstve.** Oproti neofunkcionalistickej teórii tvrdil, že národné štáty sú večne živé. Otázkou, prečo sú členské štáty kľúčové pre fungovanie Spoločenstva (teda čo sa to vlastne v Európe deje), nachádza odpoveď liberálny medzivládny prístup a vysvetľuje to na tzv. **dvojfázovej sekvenčnej analýze (sleduje to, čo chce každý štát dosiahnuť).** **V prvej fáze ide o preferencie a ekonomické ukazovatele.** **V rámci preferencií** domáce vlády presadzujú to, čo je dôležité pre domácich aktérov, t.j. politikov (keďže chcú byť znova zvolení, musia presadzovať domáce záujmy). **V rámci ekonomických ukazovateľov** ide o to, že politickí aktéri budú tieto požiadavky presadzovať predovšetkým pre tých aktérov, ktorí ich podporujú (t.j. poradím sa napr. s výrobcom automobilov a budem hlasovať tak, aby to bolo výhodné pre štát – čiže pre výrobcu – čiže pre mňa ako politického aktéra, keďže zabezpečením požiadavky domáceho aktéra budem mať zabezpečené hlasy vo voľbách).

Druhá fáza sekvenčnej analýzy spočíva vo vyjednávaní na úrovni Spoločenstva, pričom pozícia štátov pri vyjednávaní nie je rovnaká, keďže každá krajina je inak „znevýhodnená“ (napr. Slovensko žiada vyššiu ochranu prírody, Nemecko to nechce, keďže zavedenie prísnejších noriem by znamenalo zvýšené náklady pre výrobcov apod.). V praxi to znamená, že nie vždy je malá krajina slabou a veľká tou silnou. **Dôležité však je, že európske inštitúcie ako také nemajú žiadny vplyv na výsledok.**

Podľa teórie intergovernmentalizmu sa inštitúcie v Spoločenstve budujú z toho dôvodu, že niekto musí dávať pozor na plnenie záväzkov (musíme mať niekoho, kto vynúti naše dohody). Integrácia tak iba posilňuje národné štáty (lebo vlády sú prefíkané), ktoré sa niekedy radi vzdávajú svojej suverenity (ak mám v krajine silnú opozíciu, nechám si návrh schváliť na európskej úrovni a potom sa doma vyhovorím na Spoločenstvo – jednoducho nás k tomu prinútili a to aj napriek tomu,

že my sme to „nechceli“). Inštitúcie EU tak odrážajú ekvilibrium¹⁰ preferencií vlád, pričom národný záujem v rokovaniach je nemenný.

Kritici liberálneho medzivládneho prístupu (historickí inštitucionalisti) sú presvedčení, že táto teória nefunguje tak, ako ju autori vykresľujú, keďže vlády časom stratia kontrolu nad integráciou, pretože presadzujú krátkodobé ciele.¹¹ Ale raz prijaté rozhodnutie prijaté na úrovni Spoločenstva dokáže jedna vláda iba ťažko zmeniť.¹² Historickí inštitucionalisti si tak kladú otázku – kde sa stratila tá kľúčová podpora štátov?

1.1.3 Konštruktivizmus

Konštruktivisti odmietajú metodologický individualizmus - t.j. tvrdenie, že jediným aktérom sú vlády, je chybné. Ich teória je založená na tvrdení, že práve prostredie, v ktorom sa pohybujeme, mení naše názory a formuje nás – sociálna realita je vytváraná vo vzájomných sociálnych interakciách. Nie sme však jediní, kto vytvára prostredie, v ktorom žijeme apod., ale sami sme ovplyvnení týmto prostredím – a podobne je to aj s európskou integráciou. Aj integrácia má totiž vplyv na vzťahy medzi štátmi vrátane vplyvu prostredia (medzinárodného systému), z čoho vyplýva, že aj hodnoty, normy a očakávania vplývajú na postoje nášho štátu v Spoločenstve.

EU a jej členské štáty treba chápať ako sociálne konštrukty, teda relatívne premenlivé výtvyry ľudskej spoločnosti. Ani členské štáty EU, ani EU, ani jej inštitúcie tak nie sú nemennými aktérmi, ktorí by mali trvalé záujmy a identity, ale naopak – môžu sa v priebehu dejín meniť alebo byť dokonca nahradené inou formou usporiadania spoločnosti. Konštruktivizmus preto skúma normy, vzorce správania sa a idey, ktoré utvárajú a menia identitu týchto aktérov, ich vzájomné interakcie a vytváranie kolektívnych identít.

Konštruktivizmus sa vymedzuje voči racionalizmu, zvlášť voči jeho predstave, že aktéri sa chovajú tak, aby racionálne maximalizovali svoj úžitok (logika výhodnosti). Podľa konštruktivistov sa naopak aktéri pri svojom správaní riadia internalizovanými normami a kultúrnymi vzorcami (logika vhodnosti). Ústrednou témou, ktorú konštruktivizmus skúma, je proces sociálneho učenia, zvlášť

¹⁰ Pozícia, kde žiadny z členských štátov nemá dôvod opustiť svoju pozíciu.

¹¹ Napr. opatrenie je výhodné na dva roky, ale z dlhodobého hľadiska je to nevýhodné a vláda nepredvída všetky dôsledky; navyše sa vlády môžu zmeniť a preferovať nové ciele apod.

¹² Keď sa niečo schváli, resp. sa zavedú určité pravidlá – niekomu niečo dám, je to OK, ale keď mu to chcem vziať späť, je s tým problém. Tak sa vytvoria určité schémy fungovania (napr. u voličov), ktoré sú zakorenené a nechcú sa meniť.

v súvislosti s konceptom europeizácie (hlbšieho začleňovania štátov a ich inštitucionálnych štruktúr do normatívneho rámca EU).

Hlavným bodom kritiky tejto teórie je jej rozporuplný vzťah k racionalistickým prístupom (časť konštruktivistov ich odmieta a približuje sa k postmodernizmu).

1.1.4 Komparatívna politológia (komparatisti)

Komparatívna politológia považuje európsku integráciu za unikátny projekt, ku ktorému je potrebné vytvoriť nový teoretický rámec. Komparatisti narozdiel od medzinárodných vzťahov tvrdia, že európska integrácia je o každodennom živote, zatiaľ čo medzinárodné vzťahy si všímajú väčšinou summity. Prvým veľkým problémom, s ktorým sa museli komparatisti vysporiadať, bola otázka – čo je to vlastne tá EU? Podľa komparatistov EU nie je štát,¹³ ale to vlastne podľa ich teórie nevádi, keďže EU je fungujúci politický systém; je to niečo, čo funguje na autoritatívnej alokácii hodnôt. Existujú tu určité vstupy aj výstupy vrátane spätnej väzby. EU má vertikálnu aj horizontálnu delbu moci (je to ako keby federácia). **Vertikálne sa moc na úrovni spoločenstva delí medzi exekutívu, legislatívu a súdnicstvo. Horizontálne je verejná moc rozdelená medzi centrálnu a národnú (štátnu) úroveň**, pričom každá z týchto mocí má svoje výlučné kompetencie, pričom konflikty v týchto kompetenciách rozhoduje súd (podobne je to aj v USA). Európsku integráciu tak považujú za proces ústavne štruktúrovanej centralizácie aj decentralizácie. Má však slabý fiškálny federalizmus (každý štát prispieva do spoločného rozpočtu 1,27% HDP) a slabú rozpočtovú politiku. Väčšina rozpočtu sa v Spoločenstve používa na financovanie poľnohospodárstva a menej rozvinutých odvetví (resp. regiónov). V Spoločenstve absentuje aj fiškálna politika na makroekonomickú stabilizáciu.

1.2 Komparatívna politológia vs. teória medzinárodných vzťahov¹⁴

Z pohľadu **politológa Simona Hixa** je EU medzinárodnou organizáciou. Toto tvrdenie je vhodné na analýzu v oblastiach suverenity. Na druhej strane je podľa Hixa možné chápať EU ako politický systém, kde je možné uplatniť prístupy komparatívnej politológie. EU má dva rozmery – integračný a prerozdeľovací.

¹³ Podľa Maxa Webera má štát monopol legitímneho násillia na určitom (svojom) území, lenže EU nedisponuje monopolom legitímneho násillia.

¹⁴ Medzinárodné vzťahy chápu EU ako medzinárodnú organizáciu. Komparatívna politológia tvrdí, že EU je politický systém. To je asi najpodstatnejší rozdiel v chápaní Spoločenstva medzi týmito teóriami.

V 50. rokoch XX. storočia boli položené základy Spoločenstva. Postupne bol zaznamenaný posun od negatívnej k pozitívnej integrácii. Z hľadiska medzinárodných vzťahov je v tejto rovine možné hovoriť o tradičnej teórii federalizmu a z hľadiska prístupu komparatívnej politológie môžeme hovoriť o novom inštitucionalizme, pričom Hix navrhuje koncept subsidiarity a kooperatívneho federalizmu. Sociologický prístup rozlišuje dve dimenzie (vzťahy medzi jednotlivcom a vzťahy medzi politickým systémom).

Voči Simonovi Hixovi vytvárajú kritický postoj politológovia **Hurell a Menon**, ktorí odmietajú:

- a) striktné rozdelenie teórií (Hix podľa nich nevysvetľuje dobre ani integráciu, ani vnútorné fungovanie politického systému),
- b) EU nemožno považovať za klasický demokratický systém, keďže jej fungovanie nie je limitované ústavou, ale zmluvami; navyše si štáty v niektorých otázkach zachovávajú suverenitu, čo má za následok veľké vyjednávania,
- c) niektoré rozhodnutia sú pod vplyvom vonkajšieho prostredia (napr. vývoj nových technológií), a tak Hurell a Menon jednoznačne odmietajú postoj komparatívnej politológie.

Hurell s Menonom navyše tvrdia, že tvorba politiky EU nie je len o medzivládnych rokovaniach, čo je typické pre medzivládne organizácie, ale ide o kombináciu mnohých ďalších faktorov. EU je lepšie študovať skôr ako samostatný celok v izolácii od iných systémov, než aby sa používala aj komparatívna politológia v menej ideálnych podmienkach.¹⁵ Podľa nich je EU unikátnym projektom a nenakláňajú sa k žiadnemu prístupu (ani ku komparatívnej politológii, ani k teórii medzinárodných vzťahov).

Simon Hix sa bránil tejto kritike. Tvrdil, že komparatívna politológia vie lepšie vysvetliť štruktúru vzťahov (napr. ľavica – pravica apod.). Súhlasil s ich tvrdením, že štáty sú hlavnými aktérmi v politickom systéme Spoločenstva, ale dodáva, že štáty nie sú absolútne dominantnými hráčmi. EU je viac politický systém ako medzinárodná organizácia. Na nedostatočne vysvetlený vplyv vonkajšieho prostredia poznamenáva, že týmto bodom chcel vyvolať hlbšiu diskusiu. Nie je nutné uvádzať teoretické rozdiely medzi porovnávacou politológiou a medzinárodnými vzťahmi. **Hix nakoniec dospel k záveru, že jednotná teória je nepotrebná a prioritne treba riešiť otázku, ako zvýšiť blaho občanov EU a zabezpečiť zodpovednosť a legitimitu vlády tak ako v národných štátoch.**

¹⁵ Ich argumenty: Svetová globalizácia sa zvyšuje, a preto nie je možné uplatňovať „ideálne podmienky na neideálne systémy.“ Podstatu politiky EU nemožno rozdeliť do týchto dvoch kategórií (komparatívna politológia vs. medzinárodné vzťahy). Povahu EU a centrálnu inštitúciu nemožno vysvetliť cez porovnanie vládnych prístupov.

Gary Marks sa vo svojej práci zaoberá dvomi hlavnými líniami rozpráv. Prvú líniu tvorí funkcionalizmus a neofuncionalizmus (inovácia – integrácia). Druhú líniu tvoria realizmus, neorealizmus a medzivládny prístup (dominancia národných štátov v rozhodujúcom procese). Marks disponuje dvomi hlavnými tézami – Európska komisia má významnú úlohu pri vytváraní inštitúcií a vytváranie „multilevel governance“. Štrukturálnu politiku¹⁶ chápe ako decentralizáciu v rozhodovaní (subnárodná úroveň). Marks nakoniec došiel k záveru, že národné štáty dominujú v procese vytvárania zmlúv, pričom zmluvy nie sú „reprezentatívne“ čo sa týka následného procesu vytvárania organizácií. Obe tieto teórie obchádzajú subnárodnú úroveň rozhodovania.

1.3 Inštitucionalizmus

Nový inštitucionalizmus (neoinštitucionalizmus) prináša do štúdia európskej integrácie starú tézu, že pre pochopenie Spoločenstva je kľúčová analýza inštitúcií. Zároveň však rozširuje definíciu inštitúcie a zdôrazňuje sociálnu dimenziu inštitúcií. Okrem tohto základného argumentu sa však jednotlivé prúdy v rámci inštitucionalizmu líšia – môžeme teda hovoriť o racionalistickom, historickom a sociologickom inštitucionalizme. Hlavným posolstvom týchto nových prístupov však je, že „inštitúcie sú dôležité.“

Racionálny inštitucionalizmus (resp. inštitucionalizmus racionálnej voľby) tvrdí, že štáty sú racionálnymi aktérmi, ktorí si utvárajú inštitúcie ako vhodné nástroje pre riešenie niektorých problémov pri spolupráci v medzinárodných vzťahov. Historickí inštitucionalisti vychádzajú z rovnakého bodu, ale zdôrazňujú, že inštitúcie môžu získať značnú autonómiu, a že štáty sa s ich existenciou musia zmieriť, a to aj napriek tomu, že plnohodnotne neslúžia ich cieľom. Sociologicky orientovaní inštitucionalisti chápu inštitúcie veľmi široko (ako súbory noriem a symbolov, ktoré majú predovšetkým štrukturálny charakter a menia identity štátov a v konečnom dôsledku aj ich správanie).

Nový inštitucionalizmus je kritizovaný predovšetkým kvôli svojej vágnosti, neschopnosti formulovať koherentné a dostatočne robustné teórie európskej integrácie a kvôli vnútorným rozporom medzi jeho jednotlivými prúdmi.

¹⁶ Napríklad kohézny fond bol založený za účelom odstraňovať rozdiely medzi regiónmi. Marks však hovorí, že tento proces musí byť chápaný aj mimo kontextu tvorenia dohôd a vyjednávania medzi štátmi.

2. Ústavná politika – vyjednávanie o základných zmluvách a ich ratifikácia

Inštitucionálny rámec ústavnej politiky EU sa skladá z troch základných inštitúcií:

1. Rotujúce predsedníctvo Rady EU,¹⁷ ktoré trvá 6 mesiacov, v súčasnosti predsedá Litva.¹⁸

2. Medzivládna konferencia, ktorá trvá 12 mesiacov a sú na nej prijímané hlavné dokumenty. Výsledkom je medzivládna dohoda medzi suverénnymi štátmi. Ide o primárne právo EU.

3. Európska rada predstavuje vrcholný orgán inštitucionálnej štruktúry EU. Je zložená z hláv štátov, predsedov vlád a predsedu Komisie. Každá národná delegácia má právo veta. Rada má stáleho predsedu a stretáva sa dvakrát ročne (30. 06. na konci prvého predsedníctva a 31. 12. na konci druhého predsedníctva). Najskôr (v rokoch 1969 – 1973) fungovala na tzv. ad hoc summitoch (neformálne stretnutia hláv štátov a vlád), v roku 1974 dostala so vznikom pravidelných rokovaní aj formalizovanú podobu. Okrem dohadovania základných zmlúv Európska rada zviditeľňuje EU navonok, slávnostne ratifikuje dokumenty, má posledné slovo pri rokovaní nižšej úrovne, predstavuje všeobecné vedenie EU a určuje stratégie pre EU. Lisabonskou zmluvou (rok 2009)¹⁹ sa zriadila pozícia stáleho Predsedu Európskej rady. Predsedom Európskej rady je Herman van Rompuy.

2.1 Teoretický rámec vyjednávania o základných zmluvách. Andrew Moravcsik a jeho škola.

Základným teoretickým problémom vyjednávania o základných zmluvách je vysvetliť, prečo sa suverénne štáty postupne vzdávajú svojich právomocí, dobrovoľne obmedzujú svoju suverenitu, vzdávajú sa práva veta a súhlasia aj s tými rozhodnutiami, ktoré boli prijaté proti ich vôli.

Liberálny medzivládny prístup je založený na štyroch prístupoch – medzivládnom, racionalistickom, inštitucionalistickom a liberálnom.

Z hľadiska medzivládneho prístupu zostávajú kľúčovými aktérmi štáty. V tomto zmysle nie je liberálny medzivládny prístup žiadnou novinkou. S tvrdením, že štáty zostávajú kľúčovými aktérmi, prišli aj mnohí autori (napr. Stanley Hoffmann) už v 60. rokoch. Narozdiel od realizmu však tvrdí, že dokáže objasniť, prečo štáty podporujú európsku integráciu a to aj napriek tomu, že sa tým ich postavenie oslabuje.

¹⁷ Starší názov pre predsedníctvo je aj Rada ministrov.

¹⁸ Slovensko bude predsedáť Rade EU v druhom polroku 2016.

¹⁹ Dovedty išlo o Predsedajúcu komisiu.

Veľký dôraz sa kladie na racionalitu aktérov (majú určité preferencie, s ktorými prichádzajú vyjednávať s ostatnými aktérmi a následne si racionálne vyberú tú variantu, ktoré je najlepšia (maximalizácia úžitku).

Štáty vytvárajú medzinárodné inštitúcie z toho dôvodu, aby uľahčili vzájomnú spoluprácu, keďže pri medzištátnej spolupráci sa stretávajú s celou radou prekážok. Neexistujú kontrolné a sankčné mechanizmy dodržiavania prijatých záväzkov, správanie ostatných štátov je často nepredvídateľné apod. Inštitúcie takéto riziká dokážu výrazne eliminovať (umožňujú štátom, aby sa stretávali a pri vzájomnej komunikácii znižovali neistotu ostatných). Kontrolné orgány sledujú dodržiavanie záväzkov, ktoré štáty prijali na medzinárodných fórach.

Veľký dôraz sa kladie aj na rolu sociálnych skupín. Sú to práve skupiny vo vnútri štátov, ktoré najviac ovplyvňujú jeho vonkajšiu politiku a definujú jeho preferencie. Rovnako sa uprednostňujú hospodárske záujmy pred bezpečnostnými.

Andrew Moravcsik, predstaviteľ liberálneho medzivládneho prístupu tvrdí, že EU je medzinárodná koordinácia politík, ktorá sa dá vysvetliť analýzou formovania národných preferencií a medzivládnych strategických interakcií. EU je podľa neho iba séria rokovaní medzi členskými štátmi, EU chápe z pohľadu summitov. Moravcsik tvrdil, že doteraz (rok 1993) sa zameriavala pozornosť iba nato, čo sa deje na úrovni Spoločenstva, ale nikto sa nezaoberal tým, čo sa deje na národnej úrovni jednotlivých štátov. Treba teda študovať obe úrovne. Moravcsikov výskum je výsledkom toho, čo sa deje na národných úrovniach, pričom sa zameral na najväčšie štáty Spoločenstva (Nemecko, Francúzsko a Veľkú Britániu). Zameriava sa na domácu sféru, postupne prechádza na medzivládnu úroveň. Štát v rámci vyjednávania vystupuje ako racionálny aktér (na oboch úrovniach) – robí to, čo je výhodné.²⁰ Prakticky to znamená kalkuláciu výnosov a nákladov pri tvorbe národných preferencií (štátni aktéri si skalkulujú výnosy a náklady na národnej úrovni, pričom si vyberú tú variantu, ktorá je pre štát najvýhodnejšia a nevyhnutná – a tú sa pokúsia potom presadiť na medzinárodnej úrovni podľa intenzity národných preferencií a vyjednávacej pozície v medzivládnych rokovaníach).

Podľa Moravcsika je integračný proces založený na troch fázach – ide o vytváranie preferencií, medzištátne vyjednávanie a uskutočňovanie uzatvorených dohôd.

Vláda, ktorá chce podľa Moravcsika zostať pri moci, musí v prvom rade **formovať domáce preferencie** – t.j. reflektovať záujmy tzv. kľúčových domácich aktérov²¹ (resp. hlavných záujmových

²⁰ **Štáty nerobia to, čo je vhodné, ale to, čo je výhodné – tzv. racionalita konania štátov.**

²¹ Za kľúčových domácich aktérov teoreticky možno považovať veľké strategické spoločnosti, záujmové združenia, loby pôsobiace v danej krajine. Čím väčší je vplyv takejto skupiny, tým výraznejšie to ovplyvňuje politiku štátu.

združení). Zájmy skupín (aktérov) sa v čase môžu zmeniť. V oblastiach, v ktorých aktéri alebo skupiny nemajú vyhranené preferencie (intenzita preferencií je nízka, aktéri majú nejasné stanoviská), sa zvyšuje aj autonómnosť vlád (rastie dôležitosť politických faktorov; skupiny ponechávajú domácej vláde otvorené ruky – v tomto prípade je ideológia nezaujímavá).

Po sformovaní domácich preferencií²² sa politickí aktéri snažia tieto preferencie presadiť na medzinárodnej úrovni (vonku – na úrovni EU). Táto druhá fáza tvorí jadro integračného procesu. Z pohľadu Moravcsika ide o **medzivládnu analýzu medzištátnych rokovaní**. Vlády sa stretávajú na medzinárodných jednaniach (summitoch) a snažia sa na jednej strane presadiť svoje vlastné záujmy a na druhej strane odstrániť negatívne dôsledky spolupráce²³ (negatívne externality) – ide napr. o odstránenie ciel apod. Čím väčší je záujem štátu na určitej otázke, tým viac je štát ochotný vyjednávať o ústupkoch v iných oblastiach. Vlády dokážu spolupracovať, ak ich koordinácia zvyšuje kontrolu nad ich domácim prostredím. Medzi hlavné nástroje koordinácie patria trhová liberalizácia a harmonizácia politík. Výsledkom je komplexný kompromis medzi všetkými zúčastnenými stranami.

Tretou fázou je uskutočnenie praktickej integrácie. Na dodržiavanie záväzkov štátov dohliadajú integračné inštitúcie, ktoré si štáty za týmto účelom vytvorili. Inštitúcie tak majú pomerne slabú pozíciu – nie sú iniciátormi integrácie – majú výhradne kontrolnú funkciu. Na druhej strane získavajú z integrácie jednotlivé členské štáty (vďaka nej sú silnejšie) – vďaka svojej pozícii sprostredkovateľa medzi domácimi skupinami a medzinárodným vyjednávaním zvyšujú svoju nezávislosť.

Moravcsik tvrdí, že nie je pravda, že silné nadnárodné inštitúcie sú nezlučiteľné s prvoradosťou národných štátov. Sú to práve inštitúcie EU, ktoré posilňujú národné vlády, pretože zvyšujú efektívnosť medzinárodného vyjednávanía a posilňujú pozíciu národných politikov voči niektorým aktérom vo vnútri štátov. Inštitúcie majú nezávislú úlohu, ale len do určitej miery.

Pre Moravcsika je najdôležitejším dôvodom pre integráciu maximalizácia hospodárskych ziskov; spolupráca je založená na hospodárskom faktore, keďže hospodárska²⁴ spolupráca je prínosom pre všetky zúčastnené strany (existuje zisk z integrácie, krajiny sa odchyľujú od konfliktov). Na druhej strane Moravcsik neuznáva geopolitický faktor (vojenské vysvetlenie, ekonomické a geografické faktory). Ekonomické preferencie krajiny sa teoreticky môžu veľmi rýchlo zmeniť (flexibilná krajina dokáže preorientovať svoj priemysel). Geografické faktory (resp. geografická

²² Domáce preferencie sa tvoria na národnej úrovni.

²³ Politika jedného štátu s negatívnym vplyvom na aktérov v inom štáte.

²⁴ Andrew Moravcsik súhlasí s hospodárskou, nie ekonomickou spoluprácou.

podmienenosť vzťahov) sú len veľmi ťažko meniteľné; každý štát preferuje svoje záujmy. Geopolitické vysvetlenia teda nestačia na obhajobu spolupráce Nemecka a Francúzska.

Podľa Moravcsika existuje päť kľúčových fáz európskej integrácie (ktoré delia dejiny Spoločenstva zhruba na desaťročné obdobia): vznik spoločného trhu, konsolidácia trhu vytvorením spoločnej hospodárskej politiky, (neúspešné) pokusy o menovú integráciu, rokovania o Jednotnom európskom akte, existencia Maastrichtskej zmluvy (dotvorenie jednotného trhu; kompromis medzi ekonomickými záujmami silných a slabých krajín). Moravcsik zastáva názor že liberalizácia trhov prinesie každému zisk, pričom aj periférne krajiny na tom získajú – vytvoria sa špeciálne fondy ako kompenzácia za túto liberalizáciu.

Priebeh jeho integrácie môžeme chápať ako dvojúrovňovú hru (two-level game). Na prvej rovine sa utvárajú domáce preferencie v jednotlivých členských štátoch (nie mocenské a vojenské, ale ekonomické preferencie), pričom tieto sa medzi krajinami líšia (hlbšia integrácia a podpora poľnohospodárstva a obmedzená integrácia v sociálnej oblasti apod.). Mocenské faktory samozrejme môžu byť dôležité, ale iba do určitej miery, a preto majú skôr sekundárny charakter. Na druhej úrovni – s takto vytvorenými preferenciami – štáty vstupujú do medzinárodného vyjednávania. Moravcsik tu vychádza z teórie hier (úroveň vyjednávania), pričom pre výsledok sú podstatné: rozloženie informácií medzi aktérmi (tie sú podľa Moravcsika rozložené pomerne rovnomerne) a rozloženie zisku z potenciálnej spolupráce. Štáty, ktoré môžu získať zo spolupráce najviac, sú pre dosiahnutie kompromisu ochotné ustupovať najviac, a preto sú pri vyjednávaní v slabšej pozícii ako krajiny, pre ktoré je integrácia v danej oblasti menej dôležitá. Vyjednávacia moc tak nezáleží na vojenskej sile krajiny (tak ako to tvrdí realizmus), ale na sile preferencií – čím väčší je záujem o spoluprácu, tým slabšia je vyjednávacia pozícia.

Andrew Moravcsik nesúhlasí s neofunkcionalistickou predstavou o stále sa prehľbujúcej integrácii a automaticky fungujúcom systéme prelievania (spilloveru). Integrácia postupuje iba tak ďaleko, ako to dovoľia členské štáty. Na druhej strane sa jeho prístup vyrovnáva s realistickým medzivládny poňatím. Súhlasí síce s dôrazom realistov na rolu štátu, ale zároveň kladie omnoho väčší dôraz na ekonomické faktory a na inštitúcie, ktoré môžu znižovať konfliktnosť medzinárodných vzťahov.

Moravcsik rovnako nesúhlasí s teóriou technokracie (David Mitrany – funkcionalizmus), ktorá je postavená na viacerých princípoch (potreba riešiť technickú otázku presahujúcu hranice štátu, vznik špeciálnej organizácie riešiacej technickú otázku pozbavenej vplyvu politiky; pozitívne vplyvy z efektívnej integrácie vedú k lojalite obyvateľstva – jej dôveryhodnosť sa posilňuje; otázky

podobného typu sú riešené analogicky – vytvárajú sa podobné organizácie; konečným dôsledkom je vyprázdnenie suverenity štátu a presun kompetencií na uvedené organizácie).

Medzivládne vyjednávania podľa liberálneho medzivládneho prístupu predpokladajú, že tieto vyjednávania budú dobrovoľné (nikto štát nebude nútiť) a štáty budú disponovať dostatkom presných informácií o situácií. Na vyjednanie budú nízke transakčné náklady (všetko bude pripravené).²⁵ Relatívna vyjednávacía pozícia však závisí od jednostranných politických alternatívnych koalícií (s kým sa spojím) a potenciálneho kompromisného riešenia, ktoré by sa dali dohodnúť s oponentmi.

Okrem uvedeného stanoviska Andrewa Moravcsika sa nám ponúka aj alternatívne vysvetlenie tvorby preferencií štátov EU, ktorého hlavnou tézou je vysvetlenie prostredníctvom historických okolností, ktoré dlhodobo ovplyvňujú konanie jednotlivých štátov – Nemecko má záujem odčiniť krivdy napáchané počas II. svetovej vojny, Veľká Británia sa cíti ako víťaz. Nemenej dôležitá je v tomto spektre aj politická ideológia dominantných vládnych strán (vzdialenosť od centra pravoľavej osi zvyšuje odpor voči európskej integrácii). Túto spoluprácu môžeme chápať ako hospodársku spoluprácu. V rokoch 1990-1991 následne dochádza k rokovaniam o jednotnej mene, čo môžeme chápať ako spillover-efekt (resp. spoluprácu v menovej oblasti).²⁶

Alternatívu ponúka aj vysvetlenie na domácich politických scénach (v oblasti hospodárskych politik jednotlivých štátov), pričom išlo predovšetkým o politiku v európskom menovom systéme, pre ktorú bola charakteristická zmena v hospodárskej politike Francúzska a zároveň silná nemecká marka. Neskôr došlo k zmene aj v zahraničnej politike štátov (zjednotenie Nemecka).

Ako protikladné voči stanovisku Moravcsika a liberálneho medzivládneho prístupu sa považujú racionalistické faktory. Tie tvrdia, že medzivládny prístup nedokáže vysvetliť súhlas pôvodných krajín s rozšírením EU na východ (Schimmelfenig). Optimum rozličných preferencií členských štátov spočívalo v asociačnej dohode (t.j. v najmenšom spoločnom menovateli). Z hľadiska sociologickej perspektívy išlo o expanziu spoločenstva založenú na zdieľaných hodnotách a normách - západ sa cítil byť vinný za historické krivdy strednej Európe (Mníchov, Pakt Ribbentrop – Molotov, konferencie z Postupimu a Jalty), pričom západné krajiny chcú región odškodniť prijatím do EU. Tento racionalistický výsledok (resp. asociačné dohody) sa po páde Berlínskeho múru zmenil na normatívny výsledok (rozšírenie). Strategické využívanie normatívnych argumentov, v ktorom štáty majú záujem reputácie a legitimizácie vlastného konania v hodnotovom rámci, nazývame rétorickou akciou.²⁷

²⁵ Nie vždy to tak musí byť, môžu sa vyskytnúť aj dlhé a nákladné rokovania.

²⁶ Podľa teórie neofunkcionalizmu však integrácia v hospodárskej oblasti nevedla k integrácii v druhej oblasti.

²⁷ Aktéri, ktorí odôvodnia svoje zámery poukázaním na normy, môžu zatlačiť oponentov a zmeniť kolektívne rozhodnutia, ktoré potom nie sú založené len na mocenských záujmoch.

3. Charakteristika Rady ministrov (Rady; Rady EU)²⁸

Rada ministrov spolu s Európskym parlamentom sú považované za dvojkomorový legislatívny orgán EU. Ide o permanentnú inštitúciu, slúži aj ako fórum na vyjednávanie voči iným inštitúciám. Pozostáva z predstaviteľov všetkých členských štátov – je to medzivládny orgán reprezentujúci vlády štátov EU. V tomto procese má ísť do popredia národný záujem. Rada má svoj sekretariát aj svoju budovu. Zasadá v deviatich formáciách (Všeobecná rada, Poľnohospodárstvo, Hospodárstvo a financie – ECOFIN, Vzdelávanie/mládež, Justícia a vnútro, Doprava/energetika, Životné prostredie, Jednotný trh/ochrana spotrebiteľa/konkurencieschopnosť, Zamestnanosť/sociálna politika).

Hlavnou úlohou Rady je prijímanie legislatívnych návrhov predkladaných Komisiou a aj rozhodovanie o ďalších kľúčových otázkach vrátane prijímania nových členov a rozpočtu. Rada vo svojich rozhodnutiach postupuje buď samostatne, alebo v spolupráci s EP.

Rada je postavená na troch princípoch. Národné hľadisko zaručuje rovné zastúpenie všetkých členských krajín bez ohľadu na ich veľkosť, ekonomickú silu alebo dĺžku členstva. Každý štát je zastúpený jedným ministrom, čo má zabrániť hegemonii jednej krajiny v tomto orgáne.

Druhým princípom je princíp odbornosti (rezortnej príslušnosti). Rada bola vytvorená štruktúrne s definovanými právomocami a je naplňovaná premenlivými reprezentáciami členských krajín, pričom toto zloženie je závislé na prejednávanej téme. Ide teda o platformu vytváranú na základe princípu odbornosti, ktorý má zaručiť, že prejednávaná otázka bude rozhodovaná pokiaľ možno na úrovni zástupcov príslušných ministerstiev z členských krajín.

Tretím základným parametrom Rady je jej politický mandát. Rada by mala byť schopná rozhodovať bez ohľadu na svoje zloženie. Zástupcovia jednotlivých krajín musia mať preto právomoc prijímať v mene svojej vlády záväzky. Článok 146 Zmluvy o ES hovorí, že *„Rada sa skladá z jedného zástupcu členského štátu na ministerskej úrovni zmocneného zaväzovať vládu tohto členského štátu.“*

3.1 Hlasovanie v Rade EU

Hlasovanie v Rade môže byť buď jednomyseľné (pričom každý členský štát má právo veta) alebo sa hlasuje kvalifikovanou väčšinou. Skutočnosť, kedy musí byť rozhodnuté kvalifikovanou (resp. trojpäťtinovou) väčšinou,²⁹ ustanovuje zmluva z Lisabonu – pri tomto spôsobe hlasovania musí

²⁸ Rada ministrov je niekedy skrátene označovaná aj ako Rada. Nový názov pre Radu ministrov je Rada Európskej únie (Rada EU), ang. Council of European Union.

²⁹ Opis kvalifikovanej väčšiny ustanovila zmluva z Nice. Aspoň tak tvrdil Mgr. Matúš Mišík, PhD. na prednáške.

súhlasíť minimálne 260 z 352 poslancov (73,8%) reprezentujúcich aspoň 62% obyvateľov z 15 štátov EU. Toto pravidlo bude platiť minimálne do roku 2014.³⁰ Asi 80% hlasovaní je jednomyseľných. V prípade, že členský štát sa zdrží hlasovania (nehlasuje), považuje sa to za súhlas členského štátu – z tohto dôvodu je niekedy legislatívu prijať jednomyseľne, než kvalifikovanou väčšinou. Pri hlasovaní sa väčšinou uplatňuje kultúra kompromisu (medzi politickými predstaviteľmi je vysoko vyvinutá neformálna kultúra) – predchádza sa tak problémom s implementáciou v štátoch, ktoré sú proti. Slovensko má v Rade 7 hlasov, najviac hlasmi disponujú Veľká Británia, Nemecko, Taliansko a Francúzsko - majú zhodne po 29 hlasov. Ale pozor, v prípade, že sa hlasuje jednomyseľne, má každá krajina jeden hlas – a v prípade, že sa krajina zdrží hlasovania, počíta sa tento hlas ako kladný (26 krajín hlasuje za, 2 krajiny sa zdržia, proti nie je nikto = návrh je prijatý).

Okrem tohto spôsobu môže Rada rozhodovať aj väčšinovým hlasovaním (aj vtedy majú krajiny zhodne po jednom hlase); v tomto prípade však hrozí, že krajiny budú ľahko prehlasované. Používa sa napr. pri hlasovaní procedurálnych otázok (teda tam, kde nie je explicitne stanovené dosiahnutie kvalifikovanej väčšiny alebo konsenzu).

Jednomyseľné rozhodovanie v Rade sa pomerne často využíva aj v prípadoch, keď stačí kvalifikovaná väčšina. Ide predovšetkým o otázky týkajúce sa integrácie v nových oblastiach (status quo ďaleko od preferencií aj najmenej prointegračného štátu) a v oblastiach s hlbokou integráciou (poľnohospodárstvo, doprava, jednotný trh). Kľúčovú pozíciu má Komisia, konkrétne iniciátor.

V bývalej 15-tke členských štátov EU mohli v niektorých prípadoch hlasovať až 4 štáty a norma bola prijatá (situácia v 2-7% hlasovaní); v prípade troch štátov proti bola norma prijatá v 7-18% hlasovaní; v prípade dvoch štátov proti išlo v priemere o 15-32% hlasovaní; v prípade jednej členskej krajiny išlo o 56-75% hlasovaní. Proti väčšine takmer nikdy nehlasujú Luxembursko, Fínsko, Írsko, Grécko, Belgicko a Francúzsko.³¹ Najčastejšie proti návrhom sú Švédsko, Dánsko a Holandsko. V prípade hlasovania platí pravidlo, že čím ďalej od pozície Komisie sa krajina nachádza, tým menej šancí má na úspech (pri spolurozhodovaní v Európskom parlamente je to naopak).

Po roku 2004 sa nové členské krajiny rýchlo adaptovali a v rozhodovaní začali byť asertívne (Miko Mattila). Štatistická analýza z rokov 2004 – 2009 nezistila žiadny vplyv verejnej mienky, obchodnej závislosti, veľkosti štátu v Rade po roku 2004.

Úspech vo vyjednávaní však v mnohých prípadoch závisí od moci a od šťastia (faktory určujúce vyjednávaciu silu môžu byť napr. početnosť hlasov, ekonomická veľkosť krajiny apod.). Na

³⁰ Bud' v roku 2014 dôjde k zmene alebo bude uvedený systém platiť až do roku 2017.

³¹ Francúzsko je líder vo vyjednávaní.

meranie úspešnosti sa používajú rôzne kritériá, vzorce a tiež modely úspešnosti (napríklad Nash'ov vyjednávací model – jednoduchý kooperatívny model). Na základe výskumov majú veľké štáty obvykle nižší úspech vo vyjednávaniach; neexistujú však jasní víťazi ani porazení. Vo väčšine prípadov záleží výhradne na sile a schopnosti politických aktérov vyjednať a presvedčiť ostatných. Táto oblasť nie je úplne otvorená exaktnému skúmaniu.

Rozhodovanie v Rade pri hlasovaní ovplyvňujú podľa iných autorov a analýz dva faktory: stranícka príslušnosť v tradičnom delení ľavica – pravica a problematika pre-proti európskej integrácii. Na základe týchto dvoch kritérií môžeme predpokladať viac ako 90% výsledkov hlasovania. Naproti tomu – ideológia či štátna príslušnosť nemajú na rozhodnutia veľký vplyv.

Rada EU nie je len miestom stretávania sa národných, ale aj sektorových a byrokratických záujmov; hrozí tu potenciálne nebezpečenstvo fragmentácie. Koordináciu zabezpečuje predsedníctvo, sekretariát a prípravné výbory.

3.2 Predsedníctvo Rady ministrov

Predsedníctvo trvá 6 mesiacov a je rotujúce (krajiny sa striedajú). Predsedajúci štát predsedá a pripravuje všetky podklady a stretnutia všetkých výborov Rady, manažuje externé vzťahy celej EU. Lisabonskou zmluvou sa navyše zriadila pozícia Vysokého predstaviteľa pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku.

Predsedníctvo nemá obhajovať národné záujmy, ale má dopomáhať k naplneniu pravidiel, prijatiu zákona apod. Samozrejme, je tu šanca presadzovať domáce (vlastné) priority, ale vzniká tu aj potreba viesť neutrálne a profesionálne predsedníctvo. V každom prípade pri predsedníctve ide o veľký tlak na administratívne kapacity predsedajúceho štátu. Lisabonskou zmluvou sa však zredukovali kapacity predsedajúceho štátu zriadením stáleho Predsedu Európskej rady (van Rompoy). Predsedníctvo sa v roku 2007 dohodlo na 10 rokov dopredu.

3.3 COREPER a prípravné výbory

Väčšina legislatívnych rozhodnutí Rady EU sa neodohráva na ministerskej úrovni, ale vo výboroch a pracovných skupinách COREPER I. (skupina tvorená zástupcami veľvyslanca – v prípade, že sa ministri zhodnú na názore, postupuje tento vyššie; v prípade, že sa ministri nezhodnú, nevracajú sa k nemu a diskusia prebieha ďalej) a COREPER II. (skupina tvorená šéfmi stálych zastúpení z každej

krajiny). Na úrovni COREPER a nižšie sa dohodne cca 70 – 80% návrhov, v ostatných prípadoch sa rozhoduje v Rade EU. Ďalšiu úroveň tvoria špeciálne výbory.

COREPER aj výbory sa zaoberajú návrhmi, ktoré predtým pripravili experti a úradníci zo špeciálnych pracovných skupín.

3.4 Sekretariát

Sekretariát má za úlohu organizovať prácu v rámci inštitúcie. Pôvodne zabezpečoval iba logistickú podporu pre pravidelné mítingy; dnes ide o vplyvnú inštitúciu s vlastnou agendou. Pripravuje mítingy, závery, výskumy, poskytuje právnu pomoc.

4. Európsky parlament (EP)

Hlavný rozdiel medzi EU a klasickým štátom spočíva v skutočnosti, že EU má viacero inštitúcií, ktoré majú legislatívnu moc (národný štát má de facto tiež viacero zložiek – ministerstvá, VÚC, ktoré majú legislatívnu moc, ale v národnom štáte má iba parlament právomoc vydávať zákony). EU disponuje dvojkomorovou legislatívou zloženou z Európskeho parlamentu (jediná inštitúcia volená priamo občanmi, ktorých zároveň aj reprezentuje) a Rady EU (zastupuje jednotlivé krajiny EU).

EP je unikátnou inštitúciou, ktorá sa nevyskytuje nikde inde na svete. V EU ide o jediné priamo volenú inštitúciu. Má multinacionálny charakter. V minulosti bol veľmi slabou inštitúciou, ale postupne sa mu zvyšovali právomoci. V roku 1979 sa konali prvé priame voľby do EP (dovtedy iba národné parlamenty nominovali svojich zástupcov). V rokoch 1979 a 1984 EP odmietol rozpočet Spoločenstva; od zmluvy z Nice má právo obrátiť sa na Európsky súdny dvor aj v prípade, keď nie sú dotknuté jeho práva (do uvedenej zmluvy to bolo iba vtedy, ak sa poslanci domnievali, že bolo porušené právo Európskeho parlamentu). EP má právo konzultácie (právo vyjadriť sa k návrhu) a spolupráce/kooperácie (dve čítania v parlamente + možnosť jednomyseľne prehlasovať Radu EU).

Európsky parlament vznikol v roku 1952 ako dvojkomorová inštitúcia – skladal sa z Vysokého úradu (dnes Európska komisia) a Zhromaždenia ESUO (dnes Parlament; pôvodne mal 78 mandátov). Na Európsky parlament bol premenovaný zmluvou o Jednotnom európskom akte. Dvojitý mandát v EP odmietajú iba Belgicko, Grécko a Španielsko (vo všeobecnosti sa dvojitý mandát nevyužíva pre vyťaženosť poslancov). Formálna väzba poslancov na národné parlamenty je zabezpečená prostredníctvom COSAC (Konferencia výborov pre európske záležitosti).

4.1 Prípád izoglukóza (Roquete Frères – 138, 139/79 Zb. ESD)

Podobne ako napr. Horná komora britského parlamentu, aj EP má právomoc pozdržať legislatívu (právo konzultácie). Hlavným cieľom takéhoto počínania je získať čas a presvedčiť ostatných o zmene návrhu. V roku 1980 Rada postúpila na schválenie návrh legislatívy, ktorý vstúpil do dejín ako prípad izoglukóza. EP nebol schopný schváliť legislatívu – využíval svoju právomoc pozdržať ju, čo sa však stretlo s odporom Rady ministrov a legislatívny návrh schválila Rada bez súhlasu EP. Parlament samozrejme tento počin napadol na súde, pričom Európsky súdny dvor potvrdil právomoc EP pozdržať legislatívu na 6 mesiacov³² v čase konzultačnej procedúry.

4.2 Spolurozhodovacia právomoc a hlasovanie v EP

Návrhy právnych noriem (legislatívy) môže ako jediná pripravovať Európska komisia, ktorá takýto návrh pošle do Rady EU. V prípade schválenia Radou putuje tento návrh do EP. V prípade, že EP takýto návrh odmietne, putuje návrh späť do Rady. V druhom kole môže Rada prehlasovať EP, ale iba jednomyseľne. Nato, aby bola legislatíva prijatá, musela by byť schválená bez pozmenenia aj v Rade aj v EP (vyžaduje sa nezávislý súhlas Rady aj EP) – tzv. bežná legislatívna procedúra. Podľa toho, v akom štádiu sa legislatívny návrh nachádza, hlasuje parlament relatívnou alebo absolútnou väčšinou. Aká hlasovacia procedúra sa použije pri konkrétnom hlasovaní, uvádza Lisabonská zmluva, pričom každý návrh obsahuje aj odkaz na zmluvu. Niektoré oblasti sú však sporné – napr. ako riešiť vývoz odpadu – ako podnikanie alebo ako ochranu životného prostredia apod.

V EP prebieha legislatívny proces cez tri čítania (nemusia však byť vždy nutne tri čítania).

Európska rada má obmedzenú účasť na celosystémových rozhodnutiach (výnimkou bola Charta práv z Nice).

Hlasovanie je tajné – vo všeobecnosti vidíme iba počet hlasov za, proti a zdržané hlasy. V EP však existuje aj tzv. roll-call hlasovanie - ide o elektronické hlasovanie, kde môžeme presne zistiť, ako jednotliví poslanci hlasovali. Nejde o bežný postup hlasovania.

³² Do rozhodnutia Európskeho súdneho dvora neexistovalo časové obmedzenie pozdržania legislatívneho návrhu.

4.3 EP a Európska komisia

Európsky parlament má právomoci aj voči Európskej komisii. Schvaľuje ju ako celok – ale ešte pred nomináciou vypočúva kandidátov do Komisie a vyberá si tých najlepších. Ide o nástroj, ktorým EP môže neformálnou praxou ovplyvňovať zloženie Európskej komisie, čím de facto zvýšil svoje právomoci, ktoré sa neskôr dostali aj do zmlúv.

4.4 Spôsoby navyšovania právomocí EP

EP počas svojej existencie navyšoval svoje právomoci tromi spôsobmi:

- a) neformálnou praxou,
- b) pomocou Európskeho súdneho dvora (ESD), ktorý mu ich rozšíril,
- c) v určitých medziach sám zvyšoval svoje právomoci.

4.5 Koordinačné mechanizmy v EP

EP má predsedu a predsedníctvo. Disponuje formálnymi právomocami (niektoré sú známe ako menej formálne). Parlament má v súčasnosti 766 poslancov z 27 členských štátov, ktorí reprezentujú viac ako 100 politických strán rôznej orientácie – je tu skrytý potenciál rozdrobovania a slabej schopnosti koordinácie a rozhodovania.

EP zasadá v troch mestách – v Štrasburgu (koná sa tu časť plenárnych zasadnutí), v Bruseli a v Luxemburgu (je tu umiestnená časť administratívy).

4.5.1 Vedenie parlamentu

Na čele parlamentu stojí predseda volený na obdobie 2,5 roka. EP má 14 podpredsedov. Predsedovia frakcií spoločnej pripravujú program zasadnutí, riešia kompetenčné spory medzi výbormi, rozhodujú o vnútroparlamentných záležitostiach (napr. podania na Európsky súdny dvor). V prípade sporu hlasujú; sila zodpovedá veľkosti frakcie, ktorú zastupujú. V EP sú poslanci najproduktívnejší počas svojho druhého, resp. tretieho mandátu.

4.5.2 Parlamentné výbory

Do parlamentných výborov sa koncentruje väčšina práce; gro diskusií sa vedie práve vo výboroch. Podobne ako v USA, aj výbory v EP majú vysoké právomoci. Ako sa rozhodne vo výbore, tak sa rozhodne aj v pléne. Ale nie všetky výbory majú rovnakú prestíž, ktorá závisí od toho, do akej miery má právomoc v danej otázke EP.

Poslanci sa špecializujú vo výboroch, aby získali silnejšiu pozíciu vo svojich frakciách pri výmene politickej podpory; ide aj o otázku expertnosti (znaností) v špecializovaných výboroch. Výbor možno vytvoriť kvôli problematike, na ktorú sa výbor vzťahuje (najčastejší dôvod vytvárania výborov), prípadne pre odbornosť a osobné záujmy poslancov. Výbory nemajú právo iniciovať legislatívu (len v prípade Talianska, Rakúska a Švédska môžu výbory iniciovať legislatívu).

Kľúčovú pozíciu má predseda výboru – rozhoduje, o čom sa bude rokovať, na akom mieste apod. a spravodajcovia (reportéri) zákonov – majú na starosti proces prijímania danej právnej normy, chodia za ním z Rady EU, lobisti, novinári apod. Pozície sú delené medzi politické strany a potom vo vnútri nich medzi národné delegácie. Každý výbor má svojho spravodajcu, ktorý pripravuje a monitoruje celý legislatívny návrh.

Spravodajca je poslanec EP, ktorého úlohou je pripraviť správu (pripomenka k legislatívnemu zákonu – odporúčanie, ktoré ustanovenia sú v poriadku, ktoré treba upraviť, doplniť apod.), analyzovať návrh, diskutovať s ostatnými členmi výborov. Vyberá sa z politickej frakcie. Každý autor hovorí o iných faktoroch, ktoré ovplyvňujú výber poslanca na spravodajcu (veľkosť frakcie v EP, vzdelanie, skúsenosti, daná oblasť, ktorej sa legislatívny návrh týka, predchádzajúce pôsobenie vo výbore,³³ účasť na zasadnutiach apod.). Zvýhodnení sú predsedovia a podpredsedovia frakcií. Poznáme tri druhy zdôvodnenia nominácie poslancov do výborov – distributívne, informačné a stranícke.

4.5.3 Politické frakcie, poslanecké kluby

Frakciu možno zjednodušene chápať ako politickú stranu pôsobiacu v EP; neexistuje tu však niečo ako koalícia (podobne je to aj v USA v Kongrese), čo komplikuje hlasovanie o jednotlivých legislatívnych návrhoch. Poslanci sú zoskupení v politických frakciách, nie podľa národnej príslušnosti. Medzi najväčšie frakcie patria ľudovci, socialisti a liberáli. Frakcie sú schopné efektívne mobilizovať svojich členov na účasť na rokovaníach a aj na jednotlivé hlasovania. Vedenie dáva svojim členom

³³ Napríklad frakcia zelených – ich poslanci pôsobili najčastejšie v environmentálnom výbore.

odporúčania, ako treba hlasovať. Pri hlasovaniach existujú aj výnimky, keď časť frakcie ako celok návrh nepodporí (napr. francúzski socialisti ako celok), ale v takomto prípade musia títo poslanci svoj zámer vopred ohlásiť.

Frakcia musí byť tvorená poslancami z najmenej jednej pätiny členských krajín EU (v súčasnosti 6 krajín); členmi frakcie musia minimálne 20 poslanci.

Je v kompetencii každého členského štátu, ako si zorganizuje voľby do EP (zaujímavosťou je skutočnosť, že môžem hlasovať v akomkoľvek členskom štáte EU).