

# Politický systém EU

## 1. Exekutívna politika v EU

V EU sa na tvorbe exekutívnej politiky podieľa viacero inštitúcií – na supranacionálnej úrovni je to Európska komisia,<sup>1</sup> na národných úrovniach sú to samotné členské štáty (ich vlády), ktoré majú moc, ale aj povinnosť implementovať legislatívu EU. Okrem toho ide na úrovni EU aj o agentúry, ktoré majú nezávislý status, ale vydávajú určité pravidlá, ktorými sa musia riadiť firmy, resp. inštitúcie.

### 1.1 Európska komisia (EK)

EK má kľúčové postavenie v integračnom procese a výlučné právo navrhovať legislatívu, ktoré je zakotvené v zmluvách už od samotného počiatku. Podobne ako Rada a Európsky parlament, aj EK má koordinačné mechanizmy. EK je mediátorom v legislatívnom procese medzi Radou a Európskym parlamentom. Zároveň nesmie prijímať inštrukcie od domácich vlád a tiež nesmie žiadny členský štát uprednostňovať. Každý členský štát musí do cca 24 mesiacov implementovať legislatívu prijatú na úrovni EU (prijatú EP), pričom EK má povinnosť tieto štáty kontrolovať a v prípade potreby podať návrh na ESD.<sup>2</sup> Zároveň má EK za úlohu informovať občanov o dianí v EU.

#### Tabuľka číslo 1: Právomoci a funkcie Európskej komisie v skratke

- iniciátor legislatívnej politiky a legislatívnych návrhov,
- výkonný orgán,
- „strážca zmlúv“ (dohliada, aby členské štáty implementovali legislatívu včas),
- sprostredkovateľ v legislatívnom procese,
- reprezentácia EU navonok.

Spočiatku bola EK administratívnym orgánom obsadzovaný štátnymi úradníkmi, neskôr politici zohrali kľúčovú úlohu v rozhodovacích pozíciách EK (v roku 1999 padla Santerova Komisia a začali sa administratívne reformy). V súčasnosti EK funguje aj ako „protimonopolný úrad EU“ – schvaľuje nadnárodné fúzie spoločností a podnikov.

Pri rokovaní politických predstaviteľov v EK vzniká konflikt. V začiatkoch (vznik ESUO) zvolil šéf Komisie Jean Monet stratégiu pre EK ako čisto administratívny orgán vyhýbajúci sa politickým hrám, čo je dnes nepredstaviteľné. V EK sú v súčasnosti ľudia, ktorí „nekončia“ kariéru, napr. v EK nie je bežný úradník, ale premiér (Romano Prodi apod.). Zároveň tu vzniká konflikt medzi

---

<sup>1</sup> EK nie je však vládou Európskej únie v zmysle vlády národných štátov.

<sup>2</sup> To znamená, že povinnosťou EK je kontrolovať a v prípade potreby zasahovať.

jednotlivými generálnymi riaditeľstvami v EK v sporných otázkach (napr. ktoré generálne riaditeľstvo má riešiť vývoz odpadu? Je to otázka pre hospodársku zložku alebo životné prostredie?).

EK počas svojej existencie posilňovala svoje postavenie (združovala špecialistov, budovala kapacity apod.); v rokoch 1965 – 85 sa vyhýbala konfliktom a iniciatívy na inštitucionálne zmeny ponechávala skôr na členské štáty a ESD.

Keď je známe zloženie Komisie, schvaľuje ju EP ako celok. EP môže EK odvolať, ale nikdy sa to nestalo. Zároveň nie je jasné, či EP môže odvolávať jednotlivých komisárov.

Kritika EK spočíva v tom, že „robí príliš veľa a zároveň príliš málo“ – na jednej strane je politická kritika EK (t.j. zasahuje do mnohých oblastí) a na druhej strane je to administratívna kritika (t.j. nedostatočne informuje).

EK je veľmi otvorená ovplyvňovaniu – sama a zámerne sa snaží získavať čo najviac podmetov z okolia (a sama ich aj aktívne zháňa – bližšie v kapitole o organizovaných záujmov).

### **1.1.2 Predseda EK**

Predseda spolu s komisármi tvoria politickú zložku EK. Má funkcie v rozhodovacej pozícii, napr. rozhoduje o tom, ktorý komisár bude mať čo na starosti (kto dostane aký post) a môže ho vymeniť (pozor, nie vyhodiť). Na skutočnosti, kto bude predsedom EK, sa dohodnú hlavy štátov a vlád; pôvodne bol menovaný po dohode Radou a schválený EP. Zároveň funguje princíp 1 členská krajina = 1 Eurokomisár. Členovia EK nesmú prijímať rozhodnutia od národných vlád (čo je zakotvené aj v zmluve o EU).

### **1.1.3 Zbor komisárov**

Pôvodne boli eurokomisári menovaní po dohode Radou a schválení EP (podobne ako Predseda EK); t.j. EK pracovala pod „politickým vedením predsedu.“ Od Nice je potrebná kvalifikovaná väčšina v Rade + schválenie EP.

Zbor komisárov rozhoduje jednomyseľnou väčšinou = funguje princíp kolektívnej zodpovednosti (jednotliví členovia – komisári nesmú dať najavo svoj nesúhlas). Vodcovstvo je najdôležitejším faktorom vplyvujúcim na jednotu a súdržnosť EK. Prodiho a Barossova komisia nemali ambície a komisári sa sústredili na vlastné oblasti (nedokončené ústavné otázky apod.).

Komisári majú kabinety, ktoré v minulosti boli baštami záujmov členských štátov EU. V súčasnosti sú šesťčlenné a platí pravidlo, že musia pochádzať z minimálne troch členských štátov.

Administratíva EK pozostáva z generálnych riaditeľstiev (skratka „DG“) a iných administratívnych zložiek (napr. generálny sekretariát, Eurostat, právne služby, tlač a komunikácia, OLAF,...). Každé DG má pod sebou svoju oblasť. Najväčšou pozíciou v DG je generálny riaditeľ (t.j. každý generálny riaditeľ má svoje „vlastné“ DG). Riaditelia sú vyberaní konkurzmi a prakticky sa dá povedať, že ide akoby o „šéfov veľkých firiem,“ ktorí majú praktické skúsenosti z biznisu, riadenia, pôsobenia v medzinárodných organizáciách apod. (majú vysokú kvalifikáciu a sú manažérsky zruční). DG majú na starosti sektory (poľnohospodárstvo, hospodárska súťaž, vonkajšie vzťahy,...), pričom iné administratívne zložky majú horizontálne funkcie.

### 1.1.4 Komitológia a jej vývoj

Komitológia je mechanizmus kontroly implementačných postupov EK zo strany Rady ministrov = legislatíva kontroluje administratívu, či sa nevzdialila vo svojej implementačnej funkcii príliš ďaleko od pôvodného zámeru. Donedávna bol EP prakticky vynechávaný z komitologického procesu. Komitológia patrí do súčasti vzťahov medzi EK a Radou ministrov. Ide o konzultačné postupy Výborov s cieľom nájsť súlad medzi EU a členskými štátmi.

V roku 1962 Rada ministrov udelila EK právomoc riadiť organizáciu trhov s jednotlivými poľnohospodárskymi produktmi. V roku 1968 vznikli regulačné výbory (neskôr poradné orgány). V roku 1970 potvrdil ESD zákonnosť systému komitológie. V roku 1999 došlo k zjednodušeniu a väčšej transparentnosti systému komitológie.

Ku komitológiám môžeme pristupovať dvomi teóriami – teóriou racionálnej voľby a teóriou deliberácie (rokovania; tzv. deliberatívna demokracia).

### 1.2 Členské štáty EU ako nositeľ exekutívnych právomocí

Členské štáty prijímajú legislatívu v spolupráci s EP. Pokiaľ ide o výkon moci, aj tu majú štáty povinnosti, ale aj exekutívne právomoci. Rozhodnutie, kto z nich bude implementovať politiky, je súčasťou dohody zakotvenej v prijatej legislatíve (t.j. platí to, čo sa prijme na úrovni EU, má prednosť pred domácou legislatívou) – t.j. buď tento proces bude mať na starosti EK (vrátane prijímania dodatkov), alebo členský štát. Pri tomto postupe však hrozí „agency drift“ – aktér začne implementovať veci inak, ako bolo pôvodne zamýšľané (no nato slúži komitológia, keďže legislatívna moc kontroluje Komisiu). Rovnaké riziko však hrozí aj v členských štátoch (stáva sa pomerne často, že legislatíva nie je zapracovaná do domácej legislatívy domácimi mechanizmami úplne, správne alebo načas). Skutočnosť, kto implementuje legislatívu, rozhoduje zákonodarca (EP, Rada). Zjednodušene povedané, ide o presun povinností zo strany zákonodarcu na legislatívny orgán.

Skutočnosť, či sa legislatívny návrh bude prijímať na národnej úrovni alebo na úrovni EU, záleží od toho, aké sú rozhodovacie právomoci v Rade a „charakter poznatkov a zručností potrebných pre implementáciu“ (Franchino). V prípade, že je legislatíva v Rade schválená jednomyselne a vyžadujú sa veľmi špecializované technické informácie, prijíma sa legislatívny návrh na úrovni členských štátov. Ale ak je návrh schválený kvalifikovanou väčšinou a vyžadujú sa všeobecné manažérske zručnosti, legislatívny návrh sa prijíma na úrovni EU (v EK) – pre lepšie pochopenie je tento nezmysel znázornený v Tabuľke číslo 2.

<b>Tabuľka č. 2: Implementácia politik ako súčasť dohody zakotvenej v prijatej legislatíve</b>		
<b>Kto implementuje</b>	<b>Rada schvaľuje legislatívu</b>	<b>Vyžadujú sa</b>
Členské štáty	jednomyselne	špecializované technické informácie
EK	kvalifikovanou väčšinou	všeobecné manažérske zručnosti

### 1.2.1 Kontrola implementácie: prechádzanie „agency drift“ na domácu úroveň

Podľa Tallberga (2002) ide o vynútenie a riadenie ako dvoch hlavných princípov kontroly implementácie politík. Prvým spôsobom je neriadenie sa spoločnými rozhodnutiami členskými štátmi v prípade, že sa to členskému štátu opláti (pokuta je menšia = nebudem implementovať normu). Druhým spôsobom neimplementácie legislatívy je skutočnosť, že problematika, ku ktorej sa členské štáty zaväzujú, sú zložité a preto legislatívu neimplementujú správne a načas. Nedá sa povedať, ktorý spôsob je lepší, ale EU pozná nástroje a predchádzanie takýmto nekalým „riešeniam“:

- a) zvýšiť členským štátom sankcie a zvýšiť monitoring zo strany orgánov EU (hlavne prostredníctvom EK),
- b) pomôcť členským štátom (financiami), aby si mohli zaobstarať expertízu a implementovať normu správne a včas; prípadne dať členským štátom viac času na implementáciu legislatívy (napr. čističky odpadových vôd pri východnom rozšírení v roku 2004 pre nové členské štáty).

#### 1.2.1.1 Centralizovaná forma kontroly

Forma kontroly je v rukách orgánov EU (ESD, EK). Povinnosťou EK je monitoring a kontrola členských štátov, či implementujú návrhy úplne, správne a načas. Na túto činnosť používa preventívne aj donucovacie prostriedky, ktoré majú odrádzať členské štáty od neplnenia (napr. prechodné obdobia, interpretačné návody, finančná a technická podpora na zmenu domácich pravidiel apod.). Okrem tejto kontroly existuje aj decentralizovaná forma kontroly na úrovni členských štátov (aj iný členský štát môže podľa Zmluvy o EU žalovať Komisiu, že si niektorý členský štát nesplnil svoju povinnosť a neimplementoval normy do svojej legislatívy).

V prípade, že EK zistí porušenie pri implementácii právnych noriem do domácej legislatívy, postupuje pri donucovaní členského štátu v troch krokoch – varuje (členskému štátu pošle upomienku), urguje (EK posieľa výzvu) a žaluje štát (na ESD). V prípade žaloby vydá ESD rozsudok a ak členský štát aj napriek tomu neimplementuje legislatívu, tak EK zase varuje, urguje a žaluje štát na ESD, ktorý už v tomto prípade sankcionuje členský štát. Nestáva sa však často, že členské štáty platia pokutu - nie je v záujme EU sankcionovať; prvoradé je zabezpečiť funkčnosť systému.<sup>3</sup>

Existujúci mechanizmus sa vyvinul počas niekoľkých desaťročí fungovania Spoločenstva. Je efektívny a pomoc mu zaisťujú aj médiá (napr. tým, že informujú občanov o možných vysokých pokutách pre členské štáty, čo znemožňuje neprijímanie legislatívy apod.).

#### 1.2.1.2 Decentralizovaná forma kontroly

ESD ustanovil, že právo Spoločenstva má priamy účinok a je nadradené domácemu právu a domácim ústavám. Členský štát znáša zodpovednosť za škody, ktoré vzniknú občanom neimplementovaním politík EU. V prípade, že občan vie, že jeho právo bolo porušené kvôli neimplementácii politík EU a rozhodne sa žalovať členský štát, musí sa dožadovať spravodlivosti najskôr na najnižšej inštancii (napr. na okresnom súde, ktorý sa s výkladom práva poradí s ESD ak si nevie rady).

---

<sup>3</sup> Prvou krajinou, ktorá dostala pokutu od ESD, bolo Grécko za nakladanie s nebezpečnými odpadmi.

## 1.2.2 Europeizácia

Europeizácia štátov EU stavia na hypotéze, či existencia spoločných politík v EU znamená to, že členské štáty sa na seba začínajú podobat' (napr. podobnosť inštitúcií, správanie sa členských štátov apod.). Ale pri inštitúciách na makroúrovni (súdnicstvo, vzťah vláda – parlament) existuje minimum podôb; tieto zostávajú nezmenené. To znamená, že v tomto smere neexistuje europeizácia. V prípade, že existuje v jednej členskej krajine vyšší štandard a krajina ho chce presadiť aj na úrovni Spoločenstva, ide o reprezentáciu záujmov:

- a) korporativizmus (Nemecko),
- b) pluralizmus (Veľká Británia),
- c) relatívne uzatvorená štátna byrokracia (Francúzsko).

Mechanizmy europeizácie sú vertikálne (politika definovaná na úrovni EU a prebratá na úrovni štátov = priama europeizácia) a horizontálne (bez priameho tlaku EU, ale kvôli zmenám na trhu, v dôsledku rozšírenia/prijatia určitých princípov efektívneho a dobrého vládnutia = paradigmy verejnej politiky).

### 1.2.2.1 Racionalistický pohľad na europeizáciu

EU vplyva na štruktúru politických príležitostí, čím sa redistribuuju zdroje medzi domácimi aktérmi. Dôsledky zmeny štruktúry príležitostí závisia napr. od množstva hráčov s právom veta (čím viac, tým ťažšie sa vytvorí koalícia, ktorá presadí zmenu).

### 1.2.2.2 Konštruktivistický pohľad na europeizáciu

Europeizácia nie je o tom, kto vyhrá a kto koho vytlačí. Je to proces učenia sa; ide o to, ako sa krajina modernizuje, zlepšuje. Predstavuje možnosti, nové pravidlá, vzory správania sa.

Nakoľko sú odlišné rozdiely na národnej úrovni a úrovni spoločnosti, mocenské pozície nie sú dôležité. Tzv. epistemické komunity legitimizujú nové normy na základe vedeckého poznania a vlastnej autority (predstavujú nové hodnoty a kultúry). Kooperatívna politická kultúra predstavuje presvedčanie domácich aktérov o vhodnosti nových noriem, či sa zabraňuje protiprijatiu nových noriem.

## 2. Súdny systém EU

V EU je súdny systém tvorený ESD a súdnymi sústavami členských krajín. Dôležitú úlohu zohráva aj EK (napr. pri podávaní žaloby na členský štát). Zdrojmi práva v EU sú zakladajúce, prístupové a rozpočtové (dohody o rozpočtoch) zmluvy, legislatívne (nariadenia a smernice – sú záväzné a tvoria jadro legislatívy; dnes je medzi nariadením a smernicou zanedbateľný rozdiel) a exekutívne akty EK, Rady a EP; rozhodnutia (záväzné pre konkrétneho aktéra, ktorému sú určené – osobám, štátom), odporúčania a názory (tieto nemajú záväzný charakter, ale vysvetľujú a dotvárajú súčasť práva ako interpretácia toho, čo kľúčoví aktéri považujú za dôležité).

ESD nemá možnosť konať z vlastnej iniciatívy, túto právomoc (konať a žalovať) má predovšetkým EK, ale v niektorých prípadoch aj členské štáty či domáci aktéri.

Medzi všeobecné princípy práva EU (Spoločenstva) patria princíp právnej istoty (právo sa nemení každú chvíľu a jeho interpretácia je predvídateľná), proporčnosť (podľa závažnosti problému sa hľadajú riešenia), procedurálna spravodlivosť (nielen litera zákona, ale aj „normálnosť“ procedúr), základné občianske a politické práva, hospodárske slobody.

Judikatúra EU je založená na princípoch legalizácie, presnosti a delegácie pravidiel. To znamená, že všetky štáty majú povinnosť zachovávať európske právo (napríklad zmluvy, sekundárnu legislatívu, judikatúru ESD). V prípade nesplnenia týchto právnych povinností môže byť členský štát sankcionovaný. Takéto prípady sa stávajú vtedy, ak je pre štáty efektívnejšie uhradiť pokutu ako prijať legislatívu načas.

Princíp presnosti spočíva v konkrétnosti európskych pravidiel a v prípade pochybností podáva ESD presný výklad legislatívy. Stáva sa, že členské štáty si zákon nesprávne vyložia - napríklad nepresným prekladom, čím sa snažia využívať medzery v európskom práve.

ESD má právo delegovať pravidlá. Podľa štúdie Karen J. Alter ide snáď o najvplyvnejšiu medzinárodnú inštitúciu, ktorej pôsobenie možno prirovnať k ústavnému súdu EU. Právne záväzky členských štátov sú pomerne vynútiteľné.

## **2.1 Európsky súdny dvor (ESD)**

ESD tvorí 28 sudcov a 9 generálnych advokátov. Platí princíp, že z každej členskej krajiny pochádza jeden sudca; principiálne však napr. Slovensko nemusí menovať svojho národného sudcu, ale môže sa vysloviť za menovanie sudcu z inej členskej krajiny (zatiaľ k takejto situácii nedošlo). Sudcovia sú nominovaní na obdobie 6 rokov s možnosťou znovuzvolenia. Generálni advokáti sú podobne ako sudcovia nominovaní (ale na obdobie 3 rokov) s možnosťou znovuzvolenia. Každé tri roky dochádza k čiastočnej obmene sudcov aj generálnych advokátov.

Činnosť generálnych advokátov spočíva v príprave podkladov pre sudcov a uľahčení ich práce. Okrem ESD existuje aj tzv. všeobecný súd (súd 1. stupňa), ktorý rozhoduje o menej závažných otázkach – ak nie je jedna strana spokojná s rozsudkom tohto súdu, môže sa obrátiť na ESD.

ESD rozhoduje v troch formáciách: plénum (všetci sudcovia; ak sa prípad považuje za mimoriadne závažný - typické pre spory, kde je zainteresovaný členský štát), veľká komora (13 sudcov; rozhodovanie v najbežnejších prípadoch; rozhoduje aj v prípade, ak o to požiada členský štát), komory – inak nazývané aj panely (3-5 sudcov; politicky menej citlivé a technicky nenáročné prípady).

Pre každý prípad sú menovaní sudca spravodajca a generálny advokát. Generálny advokát pripravuje administratívne a právne stanoviská. Je to aktér, ktorý nie je sudcom a môže do prípadu vniesť nový pohľad na vec, napr. novou doktrínou apod. Následne posielajú návrh sudcovi spravodajcovi, ktorý môže návrh prepracovať; jeho úlohou je príprava návrhu rozhodujúceho pre sudcov. Každý sudca predstaví k tomuto návrhu svoj názor a konečné rozhodnutie prijíma jedna z formácií ESD. Sudcovia nesmú informovať o svojom hlasovaní ani hlasovaní iných sudcov (neexistuje prax „dissenting opinions“).

### 2.1.1 Zovšeobecnenie funkcií ESD (ako príklad modelovej inštitúcie pre iné nadnárodné organizácie)

ESD sa vyznačuje niekoľkými unikátnymi vlastnosťami, predovšetkým tým, že môže ovplyvňovať domácu politiku členských štátov EU. Nejde však o aplikáciu rovnakého modelu na iné medzinárodné (nadnárodné) organizácie – pri zovšeobecnení ESD ide hlavne o to, aké právne mechanizmy môžu byť použité na ovplyvnenie národnej politiky v nadnárodných organizáciách: v prvom rade ide o možnosť napadnutia domácej legislatívy (na úrovni EU ide napríklad o prípad podpory liberalizácie trhu). Ďalej ide o používanie medzinárodného práva a mechanizmov v procesoch súdneho konania a tiež o zisťovanie vnútroštátnej súdnej podpory. A ide aj o donútenie štátu uzákoniť legislatívu pomocou sankcií.

#### Tabuľka číslo 3: Právomoci ESD v skratke

- konať proti členskému štátu zato, že si nesplnil záväzky vyplývajúce zo zmlúv (hlavná právomoc),
- skúma (tzv. judicial review) exekutívne a legislatívne akty (nariadenia, smernice, rozhodnutia),
- právo robiť predbežné opatrenia - interpretačná právomoc (ale nikde nie je napísané, že výkladom práva sa nižšie súdy musia riadiť).

## 2.2 Súdna politika v EU

ESD zásadným spôsobom transformoval Spoločenstvo. Spolu s EK a EP patrí medzi najviac integračné inštitúcie. Pôvodne z neznámej sa vyvinul na silnú a vplyvnú inštitúciu a to tak, že vstúpil do integračného procesu (lebo ak chcelo Spoločenstvo dosahovať na základe zmlúv určité ciele, muselo mať efektívnejšie nástroje na ich realizáciu – a to práve zabezpečil ESD). ESD uvádzal do života celkovú štruktúru a ciele Rímskych zmlúv. Medzi jeho úlohy patrilo (a stále patrí) zabezpečiť efektívnosť komunitárneho práva a jeho vynútiteľnosť.

ESD rozhoduje len na základe toho, čo existuje. Nemôže konať z vlastného podnetu, nad svojím prostredím má len obmedzenú kontrolu. Pri rozvíjaní nových právnych doktrín postupuje v krokoch, testuje reakcie na svoje rozhodnutia, z ktorých väčšina bola prijatá jednomyselne. Ide o proces sociálneho učenia sa, v ktorom sa zisťuje, čo je prijateľné (napríklad generálny advokát je dôležitý - súd ním testuje svoje prostredie bez rizika poškodenia reputácie ESD). Zároveň súdy nižšej inštancie (ústavné súdy) pri aplikácii zákona ho navyše aj spoluvytvárajú, a to často nie úplne v súlade s pôvodným návrhom zákonodarcu (proti jeho prvotným zámerom). Tento aktivizmus súdu však záleží od možnosti zákonodarcu ľahko meniť zákony a všeobecne s možnosťou súdu kontrolovať prostredie, v ktorom operuje. Každý súd vnáša do rozhodovania svoje vlastné názory a preferencie, ktoré sa týkajú integrácie (v prípade EU vytvoriť a udržať efektívny právny poriadok). ESD je vystavený kontrole aj kritike, a to z hľadiska členských štátov aj súdov.

ESD stanovuje doktrínu ako všeobecný princíp, pričom zdôrazňuje, že táto doktrína má celý rad výnimiek a obmedzení. V novoprejednávaných prípadoch môže tiež stanoviť, že nový princíp sa na tento prípad nebude vzťahovať. To znamená, že doktrína je formulovaná a ak sa nestretne táto formulácia s odporom, súd ju v ďalšom rozhodnutí rozvinie a spresní.

## **2.3 Rozvoj federálnych privilégií ESD na príklade súdnych sporov**

V prípade pochybností nemusia nižšie národné sudy čakať na rozhodnutia národného domáceho súdu a sami môžu žiadať ESD o výklad ustanovení práva Spoločenstva. Pokiaľ išlo o ochranu ľudských práv a tieto neboli v práve Spoločenstva riešené, resp. riešené na nižšej úrovni, mohli pristupovať národné sudy podľa domácej legislatívy (napríklad Nemecko v roku 1967 uprednostnilo domácu legislatívu, lebo poskytovalo vyššiu ochranu práv ako legislatíva Spoločenstva, ktoré následne reagovalo tak, že do svojej legislatívy implementovalo Európsky dohovor o ľudských právach).

Skutočnosť, že ESD angažoval do svojho fungovania aj národné súdne systavy a verejnosť, dramaticky zvýšilo počet prípadov pred súdom (napr. žiadosti o predbežné opatrenia), no tým sa zredukoval aj potenciál konfliktov medzi ESD a členskými štátmi.

### **2.3.1 Doktrína priameho účinku: prípady Van Gend en Loos (1963), Van Duyn (1974), Francovich (1991)**

Zmluvy medzi zakladajúcimi členskými štátmi sa riadili klasickým princípom medzinárodného práva, t.j. predstavovali povinnosti len pre štáty, nie pre jednotlivé subjekty. V prípade, že si jeden členský štát prestal plniť svoje povinnosti, ostatné ho nemusia rešpektovať. ESD však začal vytvárať nový priamy právny poriadok (new legal order) a vyžadoval stanovisko aj k medzinárodnému a komunitárnemu právu (zakladajúce členské štáty pri podpisovaní zmlúv netušili, že sa objavia aj iné princípy). Právne normy prijaté na úrovni Spoločenstva však vytvárali aj právo pre občanov, nielen pre štáty. Táto doktrína sa neskôr rozvinula tak, že dnes zahŕňa aj sekundárnu legislatívu, obzvlášť smernice (čiže nielen články zmlúv), čo sa rozvinulo v prípade Van Duyn z roku 1974 (t.j. aj smernica môže mať priamy účinok – súkromnej firme vznikli škody neimplementovaním európskeho práva, pričom štát musel tieto škody uhradiť). V prípade Francovich (z roku 1991) ESD prišiel s presnejšími formuláciami, ktoré rozvíjali a upevňovali doktrínu.

### **2.3.2 Prípád Costa (1964)**

V tomto prípade išlo o rozhodnutie ESD, že právo Spoločenstva má prednosť pred národným právom. V roku 1970 bola táto doktrína rozvinutá na právo Spoločenstva aj pred ústavou (ústavným rozdelením kompetencií v členských štátoch).

## **2.4 Kedy a ako používajú národné sudy a aktéri v súkromných súdnych sporoch systém práva EU za účelom ovplyvniť domáce politiky?**

V mnohých prípadoch sú práve tieto spory jediným efektívnym spôsobom, ako presvedčiť členský štát zmeniť legislatívu. Použitie právnych nástrojov EU na ovplyvňovanie politiky národných štátov zahŕňa prekonanie 4 základných krokov:

- a) existencia európskej legislatívy, z ktorej domáce subjekty budú mať možnosť čerpať priaznivý výklad zákona,
- b) presadzovanie vlastných cieľov účastníkov konania za použitia právnych argumentov ESD v národných súdnych prípadoch,



- c) použitie judikatúry ESD na úrovni vnútroštátnych súdov,
- d) vytváranie tlaku na politické elity členského štátu s cieľom zmeniť legislatívu.

#### **2.4.1 Právo EU a domáca legislatíva**

Právo EU je pomerne široké. Zameriava sa napríklad na hospodárstvo, 4 ekonomické slobody (voľný pohyb tovaru, služieb, osôb a kapitálu), colné predpisy, poľnohospodárstvo, zahraničný obchod apod., ale v oveľa menšej miere upravuje sféru sociálnych a občianskych práv občanov a to aj napriek tomu, že aj v tejto oblasti existuje určitý legislatívny rámec, napríklad ochrana spotrebiteľa. Väčšina právnych textov na úrovni EU znamená rovnaké právne povinnosti pre všetky členské štáty. Vlády sa rozhodujú v prospech existujúcej národnej legislatívy v prípade, ak táto chráni práva občanov vo väčšej miere ako rozhodnutia ESD.

#### **2.4.2 Mobilizácia sporných strán a používanie legislatívy ESD v ich prospech**

Podľa Zmluvy o ES môže proti členskému štátu vzniesť obvinenie Komisia v prípade, ak sa domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva z tejto zmluvy. Ale takto môže konať aj členský štát v prípade, ak sa domnieva, že iný členský štát si nesplnil svoje povinnosti. Túto žiadosť však členský štát predkladá Komisii v rámci kontradiktórneho (existencia dvoch tvrdení, pričom jedno je správne a druhé nie) konania, nie priamo na ESD.

Účastníkmi súdnych sporov bývajú väčšinou záujmové skupiny, veľké firmy či bohaté osoby bez priameho dosahu na politické dianie – teda inštitúcie, ktoré vidia v súdnom spore efektivitu a vyriešenie sporu je pre nich výhodné a lákavé. Na druhej strane existuje niekoľko skupín, ktoré spor dokážu riešiť radšej mimosúdnu cestou – ide napríklad o subjekty s vplyvom alebo prístupom k politike (prípady Belgicka – odbory neriešia spory prostredníctvom súdov, ale prostredníctvom svojho vplyvu na politiku).

Používanie právnych predpisov bude sporné v prípade, ak bude existovať viacero variácií (výkladov) procesných alebo právnych pravidiel, alebo keď budú existovať rôzne variácie záujmov organizovaných na vnútroštátnej úrovni. Oveľa väčšia je pravdepodobnosť vzniku sporu v krajine s fungujúcim právnym systémom.

#### **2.4.3 Vyvolanie podpory u národnej judikatúry**

V prípade, že sporná strana podá návrh na súd a ten si nie je istý výkladom práva, môže sa obrátiť s požiadavkou na ESD. Karen Alter uvádza vo svojej štúdií výsledky kompletnej kvantitatívnej analýzy Sveeta a Brunella, ktorí dospeli k názoru, že čím väčšia je nadnárodná aktivita, tým viac konfliktov vzniká medzi vnútroštátnymi predpismi a predpismi Spoločenstva. Aj sama Alter však uskutočnila výskum, v ktorom vypovedala viac ako 100 sudcov, právnikov a vládnych úradníkov, aby získala náhľad do variability súdnych konaní. Podľa jej výskumu k tomu prispievajú nasledujúce faktory:

- a) podstata práva EU a právne medze, t.j. konzultácia prípadov s ESD (prípady daňového súdu vo Frankfurte nad Mohanom, kedy harmonizácia colných predpisov v počiatočných integráciách)

priniesla väčšiu mieru zapojenia fiškálnej politiky ako napríklad harmonizácia trestného práva),

- b) prístup k vnútroštátnym súdom,
- c) totožnosť sudcu, resp. vplyv súdnej identity na súdne konanie – správanie sudcov a ich rozhodnutia sú formované napríklad ich vzdelaním (školeniami, skúsenosťami) alebo tiež rolou súdu v právnych procesoch. Tieto faktory sa môžu líšiť podľa členských štátov, resp. podľa postavenia súdov,
- d) vplyv európskeho práva na nezávislosť, samostatnosť a autonómiu vnútroštátneho súdnictva voči iným súdom (t.j. právne predpisy ESD môže byť vnímané ako ohrozenie vplyvu domácej justície, pričom hlavne súdy nižšej inštancie sú ochotné spolupracovať s ESD),
- e) politické dôsledky judikatúry ESD (vplyv právnych predpisov na vnútroštátne právo).

#### **2.4.4 Kedy bude viesť víťazstvo v súdnom spore k zmene politiky?**

Víťazstvo v súdnom spore bude viesť k zmene politiky vtedy, keď zúčastnené strany budú veriť vo všeobecné dodržiavanie zásad právneho štátu. Ide aj o skutočnosť, že rozhodnutie bude mobilizovať domácich aktérov. Táto mobilizácia je pravdepodobnejšia vtedy, ak je prospech zo zmeny politiky úzko zameraný a náklady na zmenu sú široko distribuované.

#### **2.5 Komparácia judikatúry na úrovni EU s neofunkcionalistickou teóriou**

Základnou problematikou tejto komparácie judikatúry je skutočnosť, či môže neofunkcionalistická teória predvídať alebo vysvetliť obmedzenie procesu integrácie, keďže táto teória predpokladá pozitívne účinky vzájomnej interakcie.

Existuje pomerne málo príkladov, kedy chcú členské štáty zvrátiť účinky ESD; štáty sa však snažia obmedziť aktivitu ESD. Členské štáty si za týmto účelom implikujú do zmlúv určité záložky na svoju ochranu. Z niektorých oblastí je vplyv ESD vylúčený (spoločná zahraničná a bezpečnostná politika, otázky spravodlivosti, vnútornej bezpečnosti apod.). Nad niektorými politickými problémami sa štáty snažia získať kontrolu, čo v konečnom dôsledku na princípe subsidiarity formuluje aj Maastrichtská zmluva. To znamená, že spoločenstvo prijme opatrenia iba v prípade, pokiaľ sa tieto nemôžu uspokojivo realizovať na úrovni členského štátu. Tento princíp predpokladá politický a právny základ pre navrátenie právomocí späť na národnú úroveň. ESD používa koncept subsidiarity a reviduje svoje skoršie judikatúry v prospech národných právomocí.

### **3. Organizované záujmy v EU**

Organizované záujmy v EU sa nedajú charakterizovať ako celok. Ich štruktúra sa sektorovo líši. Od podpisania JEA rastie počet organizovaných záujmov. Počet aktérov sa odhaduje na cca 3000 – 5000. Počet jednotlivcov, ktorí pracujú pre tieto organizácie, je asi taký istý ako počet ľudí pracujúcich pre EU. Aktívni aktéri oslovujú predovšetkým EP a EK. Tí aktéri, ktorí mali menší prístup k EK (resp. nemali prístup), sa snažili svoje požiadavky presadiť cez EP, ktorý bol od začiatku otvorenejší aktérom s nižším prístupom k EK (bolo to spôsobené postavením parlamentu – mal slabé právomoci a aj práve prostredníctvom presadzovania záujmov aktérov si zvyšoval svoje postavenie).

Na úrovni EU rozlišujeme špecifické, difúzne a teritoriálne záujmy. Špecifické a difúzne záujmy existujú v každej demokratickej spoločnosti, teritoriálne záujmy sú špecifické pre EU.

Organizované záujmy sú dôležité pri vytváraní právneho rámca EU (decentralizovaná kontrola pri implementácii smerníc). Firmy so špecifickými záujmami sú zároveň aktívne pri iniciovaní súdnych sporov, no organizácie s difúznymi záujmami sú tiež aktívne (napr. v prípade Natura 2000 boli aktívne aj ochranárske združenia z krajín západnej Európy).

Najdôležitejšiu úlohu EK dávajú firmy, pričom aj podľa prieskumov je EK chápaná skôr ako inštitúcia pre európske firmy, zatiaľ čo EP je chápaný ako inštitúcia pre európsky ľud. Potvrdzujú to aj výskumy, v ktorých stúpa podpora EK ako orgánu pre lobovanie (aj podpora EP stúpa, ale nie tak významne ako podpora EK).

### 3.1 Špecifické záujmy

Ide o reprezentáciu biznisu. Tieto záujmy predstavujú cca 2/3 skupín. Jedná sa o komerčných lobistov pracujúcich pre firmy (zástupcov klientov) alebo právnické osoby, čo niekedy môžu byť tie isté osoby v jednom. Konkrétne ide o národné asociácie, veľké firmy, nadnárodné organizácie, ale aj sektorové zoskupenia (napr. COPA – Konfederácia poľnohospodárskych organizácií, ERT – Európsky okrúhly stôl zamestnávateľov), ktoré sú akoby „oficiálnymi“ partnermi v rokovaní s EK. To znamená, že pri tvorbe politiky EU sú silne prítomné organizované záujmy biznisu, čo tvorilo základ marxistickej kritiky EU ako organizácie kapitalistických spoločností.

Medzisektorové organizácie trpia tým, že ich vplyvní členovia sa môžu zastupovať aj sami, čo znižuje akcieschopnosť celých zoskupení (kolektívnych aktérov – kolektívnych zoskupení). Základom bežného lobovania sú však individuálne firmy, ktoré majú vlastných zástupcov a často sú aktívne pozývané na rokovania s EK. Priamy kontakt považujú za kľúčový.

EK má právo chystať legislatívu a čím skôr majú k týmto návrhom prístup skupiny so špecifickými záujmami, tým skôr môžu ovplyvniť konečné znenie návrhu. Zároveň sa aj skôr môžu pripraviť na prípadné následky vyplývajúce z tejto legislatívy.

### 3.2 Difúzne záujmy

Difúzne záujmy v EU sú zastúpené zamestnancami, odbormi, spotrebiteľmi, ochranárskymi združeniami – reprezentujú verejné blaho, verejný záujem. Podstatou je, že prospech z lobovania pri týchto záujmoch majú všetci, teda aj tí, čo sa nepodieľajú na tvorbe záujmov (napr. čisté životné prostredie apod.), čo spôsobuje problém so získavaním členov (prečo sa mám aktívne podieľať na niečom, keď viem, že niekto to urobí za mňa?). Ide o tzv. efekt čierneho pasažiera. Zároveň majú tieto záujmové skupiny problém so získavaním financií. Pravdepodobne najvýznamnejšou organizáciou zastupujúcou difúzne záujmy, je ETUC (združuje odborárov; niečo ako tripartita – pokiaľ ide o hospodárske a sociálne otázky, tak táto „tripartita“ funguje), ktorá sa postupne stala jedným z kľúčových legitimizujúcich spolupracovníkov pre EK (v roku 1984 počas Delorsovej komisie nemohli byť schválené žiadne politiky bez dohody s odbormi a zamestnávateľmi).

Difúzne záujmy boli spočiatku vypočúvané v EP, ktorý bol slabý – a práve preto sa „outsideri“ spojili, aby dosiahli niečo viac, napr. stratégiu sociálnej politiky v roku 1988. Difúzne záujmové

skupiny majú sťažený prístup k byrokrácii (je to dané aj historicky), preto sa skôr obracajú na verejnosť. Organizácie s difúznymi záujmami sú však aktívne aj v súdnych sporoch (napr. spomínaný prípad Natura 2000).

### **3.3 Teritoriálne záujmy**

Od 70.-tych rokov narastá počet teritoriálnych záujmov – ide o otázky politik EU a európskej integrácie (Výbor regiónov) - teória viacúrovňového vládnutia. Začala sa rozvíjať politika regionálneho rozvoja, t.j. chceme mať politiky regiónov prekonzultované vo Výbore regiónov. Rozdielna štruktúra regiónov na domácich úrovniach členských štátov však vedie k rozdielom v EU – napríklad v Nemecku sú spolkové krajiny (Bundesländer), v Španielsku sú autonómne oblasti = ako teda riešiť organizáciu samosprávy, resp. veľké mestá? Zároveň vyvstala otázka, čo je to vlastne región, keďže jednotlivé členské štáty majú rôzne regionálne členenie a tak aj rozdielne právomoci v rozhodovaní a zastupovaní regiónov. Vytvorila sa tak koncepcia viacúrovňového vládnutia (multilevel governments), kde sú regióny zadefinované, ale skôr pre administratívne záujmy. Sú určené politiky pre rôzny typ regiónov, no to je viac-menej virtuálna politika.

### **3.4 Dôsledky EU pre aktivity organizovaných záujmov**

V sektoroch so silnou medzinárodnou konkurenciou môžeme sledovať lobovanie na úrovni EU za dereguláciu a liberalizáciu niektorých odvetví (t.j. namiesto lobovania biznisu sa do popredia dostal národný protekcionizmus). Išlo o to, aby sa napríklad na „národných šampiónov“ (napr. vo Francúzsku pre Peugeot) nevzťahovali niektoré zákony apod. Zároveň prešla motivácia konať na celoeurópsku úroveň (konať na národnej úrovni bola nižšia), kde EK bola vnímaná ako kľúčový aktér a kontakt, čo malo za následok:

- a) výraznú transformáciu charakteru a cieľov biznisu,
- b) zmenu cieľov oproti 60.-tym rokom.

Organizované záujmy využívajú novú štruktúru politických príležitostí na zvyšovanie vplyvu a ovplyvňovanie politiky.

### **3.5 Byrokracia a organizované záujmy**

Byrokracie majú tendenciu vytvoriť stabilný vzťah s organizovanými záujmami a zabezpečiť tak stabilitu prostredia. Organizované záujmy dávajú prednosť byrokraciám, cez ktoré presadzujú svoje záujmy a získavajú informácie, t.j. preferujú dlhodobé a stabilné vzťahy, keďže sú pre nich výhodné v tom zmysle, že byrokracie im poskytujú prístup k informáciám, čím sa spoločnosti môžu pripraviť na to, čo sa stane, čo navrhujú ďalší aktéri, či sa pripraví zásadná zmena apod.

Pri presadzovaní organizovaných záujmov na úrovni EU nejde o to, presvedčiť byrokráciu, že môj názor je jediný správny, pretože jedna spoločnosť s organizovaným záujmom čelí záujmu inej spoločnosti (t.j. ak zvýhodníte túto skupinu, tak znevýhodníte nás, čo je evidentné pri tvorbe ochrany ovzdušia – na jednej strane stoja ochranári prírody, na druhej firmy, ktoré budú mať zavedením takejto normy vyššie náklady na jej realizáciu). Presadzovanie organizovaných záujmov však nemôže byť postavené na falšovaní informácií, keďže iné spoločnosti by tieto informácie popreli a organizácia,

ktorá poskytla zavádzajúce informácie, by sa stala nedôveryhodnou (a stratila by tak svoje postavenie u EK).

Konzultácie so organizáciami (spoločnosťami) so špecifickými, difúznymi alebo teritoriálnymi záujmami prináša aj výhody samotnej EK. Ide o informačnú výhodu, ktorá spočíva v dostatku expertných informácií (inak by ich mala EK nedostatok, resp. by ich nemala vôbec), pričom platí pravidlo, že čím sú tieto informácie špecifickejšie a čím väčší počet krajín pokrývajú, tým sú tieto informácie pre EK cennejšie a legislatívny návrh tak môže byť presnejší.

Zároveň konzultácie so spoločnosťami s organizovanými záujmami predstavujú pre EK istú formu poistenia – t.j. legislatívny návrh je výsledkom konzultácií; je to výsledok zhody. V prípade, že návrh nebude v poriadku (nebude v praxi fungovať), tak EK zaň nenesie zodpovednosť. EK je otvorená novým organizovaným záujmom, pričom v úvode preferuje široké fóra, široké konzultácie, neskôr užšie vymedzené fóra a otvorené jednania v obmedzenejších výboroch. Aj napriek skutočnosti, že disponuje menšími finančnými možnosťami, podporuje vytvárať napr. grantové schémy apod., z ktorých môže takisto čerpať pri svojom rozhodovaní.

### **3.6 Organizované záujmy ako strategickí aktéri. Vonkajšie a vnútorné lobovanie.**

Organizované záujmy veľmi rýchlo rozpoznali prínos spolupráce s EK. Môže ísť o interné a externé ovplyvňovanie. O loby zvnútra ide v prípade špecifických, difúzných a teritoriálnych záujmov v štrukturálnom prostredí EU (v EK, EP) popísaných vyššie. Najväčší vplyv majú zájmové skupiny s expertnými znalosťami.

Vonkajšia loby spoločností presadzujúcich svoje záujmy spočíva v oslovení čo najväčšej cieľovej skupiny (verejnosti) cez mítingy, protesty, informačné kampane apod. – t.j. v prostredí, kde títo aktéri pôsobia, vysvetľujú, prečo je dobré konkrétne opatrenie. Predovšetkým aktéri s difúznymi záujmami používajú ovplyvňovanie zvonka (čo je dané aj historicky, keďže sú slabšie ako zájmové skupiny so špecifickými záujmami), zatiaľ čo špecifické zájmové skupiny používajú ako primárnu stratégiu ovplyvňovanie zvnútra.

Dostupnosť lobovania zájmových skupín u EK oslabil schopnosť štátov kontrolovať a nasmerovať národne organizované záujmy. EK preferuje skôr konzultácie so zväzmi pred individuálnymi rokovaniami, no silní hráči dokážu pôsobiť viacerými smermi. Priame rokovania podkopávajú vytvorenie silného korporativizmu s dôležitou úlohou asociácií.

### **3.7 Lobovanie iných inštitúcií v EU**

EK sa snaží svojimi aktivitami vyvážiť vplyv skupín s organizovanými záujmami, keďže existuje cca 1000 fór, ktoré sú odhadovo tvorené 50 000 ľuďmi. EP je tiež cieľom skupín s organizovanými záujmami, ale ide o menej vplyvné inštitúcie presadzujúce napr. rodovú rovnosť, práva spotrebiteľov, environmentálne záležitosti apod. EP aj EK disponujú otvoreným registrom lobistov (kto kde chodí apod.).

Lobisti sú vypočúvaní v parlamentných výboroch (kde sú relevantní aktéri pozývaní, aby podporili niektoré stanoviská, dávajú argumenty apod.) a tematických skupinách (je ich okolo 60). V prípade EP sa informačná výhoda stala pri vytváraní silného postavenia tejto inštitúcie skôr

informačnou nevyhnutnosťou. EK zas na verejných vypočúvaniach vypočúva aktérov, či sú kompetentní v konkrétnych záležitostiach, keďže je v jej záujme vedieť čo najviac o prejednávanych záležitostiach.

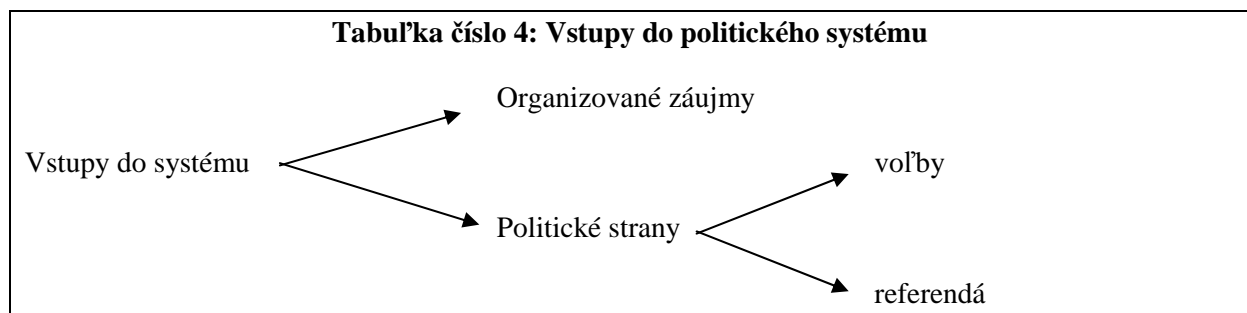
Tematické skupiny sú voľné združenia v EP. Je ich asi 60. Venujú sa napríklad zahraničnej politike, globálnemu otepľovaniu, ochrane životného prostredia. Na pojednávania sú pozývaní ľudia, ktorí majú čo povedať k diskutovanej téme.

Rada ministrov je cieľom lobingu v oveľa menšej miere ako EP a EK, keďže je aj najmenej prístupná pre lobovanie. Prostredím ovplyvňovania môže byť však aj úroveň národného štátu (t.j. ísť do hlavného mesta a snažiť sa ovplyvniť stratégiu vyjednávania, no dôležitejšie ako toto je na úrovni EU návšteva záujmových organizácií u stálych zastúpení členských štátov v Bruseli (úrovne Coreper I., Coreper II.). Podľa prieskumov však lobovanie u domácich vlád výrazne klesá (medzi rokmi 1984 a 1994).

V prípade ESD nemožno hovoriť o lobovaní v tom zmysle, že by niekto navštevoval sudcov alebo generálnych advokátov.

#### 4. Politické strany a verejná mienka v EU

Politické strany vytvorili demokraciu a moderná zastupiteľská demokracia je nemysliteľná bez politických strán. Podobne ako v iných politických systémoch, aj v EU zohrávajú politické strany kľúčovú úlohu. Politické strany tvoria určité vstupy do systému (podľa tabuľky č. 4):



Do EP sa najskôr dostávali vyslúžilí a nádejní stranícki funkcionári (od roku 1979 fungoval ako „odkladisko“ vyslúžilých politikov, ktorí ak zostanú v tejto karanténe, môžu prísť späť). V súčasnosti vo voľbách do EP viacero politických strán nominuje skôr nových politikov, aby získali skúsenosti.

##### 4.1 Charakter stranického konfliktu

Na domácich politických scénach ide predovšetkým o ľavo-pravý socioekonomický konflikt, ktorý v sebe obsahuje libertariánsko-autoritársku a hospodársku dimenziu.

Libertariánsko-autoritárska dimenzia predstavuje mieru zásahov do individuálnych práv, slobodu združovania sa, prejavu, názoru. Nemá nič spoločné s autoritárskym režimom, ale znamená, do akej miery majú byť štátom regulované individuálne práva (t.j. čo znamená manželstvo, či sú isté formy spolunažívania žiaduce a ktoré zase nie = životný štýl a jeho regulácia).

Hospodárska dimenzia predstavuje prerozdelenie štátneho bohatstva, pričom platí, že strany naľavo od stredu sú otvorenejšie v otázke prerozdelenia bohatstva. Ide o zasahovanie do kolektívnych vzťahov v oblasti prerozdelenia.

V krajinách západnej Európy sa stranický konflikt (tieto dve dimenzie - libertariánsko-autoritárska a hospodárska dimenzia) silno prekrývajú. Sociálne libertariánske strany sú skôr za redistribúciu; sociálne autoritárske strany skôr za distribúciu bohatstva. V politickom systéme EU však tiež existuje dvojdimenzionálny konflikt – pravo-ľavý a proti a prointegračný. Pravo-ľavý konflikt sa vyvinul ako dôsledok narastania kompetencií EU v otázke jednotného trhu. Konflikt integrácie je spôsobený ďalším prehlbovaním integrácie vs. zachovanie status quo.

## 4.2 Politické strany na úrovni EU

Politické strany zoskupené v EP vytvárajú frakcie, ktoré môžeme rozdeliť na ľavicu (socialisti) a pravý stred (konzervatívci a kresťanskí demokrati). Podľa Maastrichtskej zmluvy (článok 191) politické strany na úrovni EU zohrávajú dôležitú úlohu. Odvtedy došlo k reorganizáciám európskych stranických zoskupení. Dlhodobo najväčšie systémové strany v EP sú socialisti, ľudovci, zelení a liberáli. Okrem týchto ešte existujú zoskupenia radikálnej pravej a nacionalisti. Názvy frakcií sa často menia – hlavne po voľbách – podľa toho, aké strany tieto frakcie vytvoria. Trend počtu frakcií mal klesajúcu tendenciu. V prípade záujmu o vytvorenie frakcie v EP je potrebné splniť určité minimálne kritériá (počet poslancov, počet zastúpených členských krajín, jednotnosť záujmov).

Jednotnosť európskych strán v hlasovaniach v EP je mimoriadne vysoká – rozhodne vyššia než jednotnosť hlasovaní národných delegácií v EP a vyššia než súdržnosť strán v Kongrese v USA. Vysvetlením sú zdroje, ktoré majú stranické frakcie v EP k dispozícii. V niektorých prípadoch vzniká spoločné hlasovanie (resp. nehlasovanie, keďže nehlasujú) národných delegácií, ktoré je spôsobené odlišnými stanoviskami od svojich frakcií, čo je však vopred veľmi jasne odkomunikované, aby sa predišlo nedorozumeniam. Charakter stranických spojenectiev pri hlasovaní závisí od hlasovacej procedúry (relatívna vs. absolútna väčšina) a od prejednávaných tém (prehlbovanie integrácie – zachovanie status quo/pravo-ľavý konflikt). Pri integračných témach je veľmi častá zhoda štyroch najväčších frakcií, pri absolútnej väčšine ide o spoločný postup socialistov a ľudovcov (EPP + PES) vrátane ďalších menších frakcií; pri pravo-ľavých témach sa skôr vytvárajú stredo-pravé, resp. stredo-ľavé väčšiny. Zároveň funguje tzv. hypotéza „krivky obráteného písmena U“ = široký stred podporuje integráciu, extrémne strany sú proti väčšej integrácii. Zároveň sa v dôsledku integrácie EU posilňuje trend lídrov politických strán oproti ich stranickým organizáciám.

Frakcie v EP vznikajú preto, lebo majú rôzne funkcie, a ide o finančné prostriedky. Strany disponujú určitými právomocami a zviditeľňujú sa. Ale nemajú možnosť ovplyvniť, kto konkrétne po voľbách pôjde do frakcie (to je v rukách národných štátov, koho nominujú do EP).

Vo frakciách strán existujú nasledovné funkcie: predseda, podpredsedovia, šéfovia výborov, spravodajcovia legislatívnych návrhov.

## 4.3 Voľby do EP

Špecifikum volieb do EP spočíva v skutočnosti, že ide o 28 národných volieb, ale do jedného spoločného orgánu. Voľby do EP majú v zásade charakter národných volieb. Vzhľadom na

skutočnosť, že v nich nevzniká domáca vláda, majú tieto voľby charakter druhoradých volieb (podobne ako pri miestnych alebo regionálnych voľbách, alebo pri voľbe prezidenta, ktorý nie je šéfom exekutívy) a účasť v nich je nižšia +/- o 30 percentuálnych bodov než v národných voľbách. V zásade možno voľby do EP považovať za druhoradé domáce voľby (nedominujú v nich európske témy, ale domáce; referendá o EU sú v konečnom dôsledku tiež o témach domácej politiky). Častá je nižšia volebná účasť, časté je skôr „úprimné“ hlasovanie (dám hlas tej strane, ktorá mi je najbližšie) a nie strategické hlasovanie (odovzdám hlas tej strane, ktorá mi nie je najbližšie, ale tej, o ktorej som presvedčený, že má šancu vo voľbách uspieť). Predpoklad, že volič dá hlas tej istej strane v národných voľbách aj vo voľbách do EP, je vtedy, ak sa voľby konajú v rovnakom čase, resp. s krátkym časovým odstupom. Pravdepodobnejšie je však stranícke prebehľíctvo (party switching), keďže jeden a ten istý volič nehlasuje za tú istú stranu vo voľbách do EP a v národných voľbách. V EP je stranícke prebehľíctvo výraznejšie o cca 20 percentuálnych bodov.

Zároveň hlasovanie do EP ovplyvňuje aj stranícky systém, ktorý je napríklad v Dánsku, Francúzsku alebo Veľkej Británii iný pre domáce voľby a iný pre voľby do EP.

#### **4.4 Verejná mienka a voľby do EP**

Voliči majú diferencované postoje voči voľbám do EP. Je zjavné, že činnosť EU (systém regulácie, deregulácie), má diferencovaný charakter a inak vplyva na rôzne skupiny obyvateľstva (iný vplyv má na študentov, iný na dôchodcov apod.). Negatívnejší pohľad na EU majú pracujúci v tradičných sektoroch chránených pred hospodárskou súťažou rozličnými bariérami (textilný priemysel, verejný sektor), keďže zamestnanci v dôsledku deregulácie a otvárania trhov prichádzajú napr. o prácu. Ľudia s vyššou kvalifikáciou a vyššou mobilitou (študenti, mladí ľudia, manažéri) vidia v európskej integrácii väčší prospech, zatiaľ čo ľudia s nižšou kvalifikáciou a nižšou mobilitou (nezamestnaní, dôchodcovia, menej kvalifikovaná pracovná sila) je menej naklonená integrácii. S narastajúcim vekom pribúda skepsa voči EU a integrácii. Zároveň ženy podporujú európsku integráciu menej než muži (nevieme prečo, nie je urobený výskum). Zároveň sú elity (politické, kultúrne, ekonomické) viac naklonené integráciám ako ostatné obyvateľstvo.

Rozdrobenosť voličského prostredia medzi obe dimenzie (pravo-ľavé a pro a protiintegračné) komplikuje stratégie politických strán. Napríklad farmári a manažéri sú síce pravicovo orientovaní, no majú odlišné postoje voči európskej integrácii. Strany tak majú dilemu, či sa vôbec nevenovať v domácej politike európskym témam, alebo zaujímajú v zásade prointegračné témy.