

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Mezinárodní teritoriální studia

Dominika Wygrysová

**Vliv Evropského parlamentu na rozhodování
v Evropské unii: případová studie směrnice o
službách**

Bakalářská práce

Praha 2014

Autorka práce: **Dominika Wygrysová**

Vedoucí práce: **PhDr. Zuzana Kasáková, Ph.D.**

Rok obhajoby: 2014

Bibliografický záznam

WYGRYSOVÁ, Dominika. *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v Evropské unii: případová studie směrnice o službách*. Praha, 2014. 38 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Mezinárodní teritoriální studia. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Zuzana Kasáková, Ph.D.

Abstrakt

Bakalářská práce pojednává o roli Evropského parlamentu v proceduře spolurozhodování během legislativního procesu Evropské unie. Za použití teorie liberálního mezivládního přístupu uvažuje, zda je pozice Parlamentu při projednávání dané legislativy ovlivněna pouze preferencemi politických frakcí, či také národními zájmy těch poslanců, kteří mají ze své pozice ve vedení Parlamentu šanci tuto pozici ovlivnit. Práce tuto problematiku zkoumá na směrnici o službách z roku 2004, která vlivem Parlamentu doznala během svého projednávání velkých změn. Nejvíce kontroverzními částmi návrhu byly jednak rozsah působnosti směrnice, jednak nově představený princip země původů. Ohledně názorů na tyto části byla rozdělena jak Rada EU, tak samotný Parlament. První část práce pojednává o odlišných paradigmatech evropského integračního procesu, které mají vliv na rozhodovací proces. Druhá část představuje klíčové hráče tohoto procesu uvnitř Parlamentu. Samotná případová studie zkoumá celkový proces přijetí směrnice v Parlamentu z pohledu těchto klíčových aktérů a zaznamenává jejich preference ohledně zmíněných kontroverzních částí směrnice. Dále pojednává o schopnosti těchto aktérů prosadit svou pozici v rámci instituce i v mezi-institucionálním vyjednávání. Zároveň studie zkoumá možnost těchto aktérů promovat národní zájmy jejich mateřských zemí uvnitř Parlamentu.

Abstract

The bachelor thesis deals with the role of the European Parliament in decision-making process in European Union under the co-decision procedure. By using the theory of

liberal intergovernmentalism it reflects on whether the position of the Parliament is mainly influenced by preferences of its political groups, or whether the national interests of those backbenchers, who depending on their position in the institution are able to influence this position, also play the role. The paper focuses on the case study of the Services Directive, which during its negotiations became a subject of many changes. Most controversial issues of the draft were a scope of the Directive and newly introduced country-of-origin principle. The first part of the paper introduces different paradigms of the European integration, which could influence decision-making process. The second part presents key players of the negotiations within the Parliament. The third part itself focuses on the case study, mainly on the preferences of those key players during the development of the position of this institution. It later shows how those key players are able to assert their position in the Parliament and during the inter-institutional negotiations. The paper mainly focuses on the possibilities of those key players to promote the national interests of their countries within the Parliament structure.

Klíčová slova

Evropský parlament, rozhodovací proces, Evropská unie, směrnice, služby, liberální mezivládní přístup, národní zájmy

Keywords

European Parliament, decision-making process, European union, directive, services, liberal intergovernmentalism, national interests

Rozsah práce: 65 590 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 14.5.2014

Dominika Wygrysová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí své bakalářské práce doktorce Zuzaně Kasákové za její cenné rady, připomínky a nápady. Především pak také za čas, který se mnou na práci v průběhu roku strávila.

Obsah

ÚVOD.....	9
1. ROZBOR ZDROJŮ	11
1.1 <i>Kritika literatury.....</i>	<i>11</i>
1.2 <i>Kritika pramenů.....</i>	<i>13</i>
2. OD VELKÝCH INTEGRAČNÍCH TEORIÍ K LIBERÁLNÍMU MEZIVLÁDNÍMU PŘÍSTUPU	14
2.1 <i>Liberální intergovernmentalismus.....</i>	<i>15</i>
2.2 <i>Metodologie.....</i>	<i>18</i>
3. VNITŘNÍ STRUKTURA EVROPSKÉHO PARLAMENTU A JEHO KLÍČOVÍ HRÁČI....	20
3.1 <i>Politické skupiny v Evropském parlamentu.....</i>	<i>21</i>
3.2 <i>Koheze uvnitř politické skupiny.....</i>	<i>22</i>
3.3 <i>Vedení v Evropském parlamentu.....</i>	<i>23</i>
3.4 <i>Výbory v Evropském parlamentu.....</i>	<i>24</i>
4. PŘÍPADOVÁ STUDIE: SMĚRNICE O SLUŽBÁCH.....	28
4.1 <i>Cesta ke směrnici.....</i>	<i>28</i>
4.2 <i>Proces přijetí směrnice.....</i>	<i>29</i>
4.3 <i>Návrh ve Výboru pro Vnitřní trh a ochranu spotřebitelů.....</i>	<i>30</i>
4.4 <i>Návrh na plenárním zasedání v Evropském parlamentu.....</i>	<i>31</i>
4.5 <i>První čtení v Evropském parlamentu.....</i>	<i>34</i>
4.6 <i>Návrh v Evropské komisi po 1. čtení v Evropském parlamentu.....</i>	<i>35</i>
4.7 <i>Reakce na nový návrh v Radě EU.....</i>	<i>36</i>
4.8 <i>Nový návrh směrnice v Evropském parlamentu.....</i>	<i>36</i>
5. ANALÝZA	37
ZÁVĚR	40
SUMMARY	42
POUŽITÁ LITERATURA.....	44
MONOGRAFIE.....	44
ELEKTRONICKÉ ČLÁNKY.....	44
OSTATNÍ.....	45

Úvod

V květnu roku 2014 proběhnou volby do Evropského parlamentu, jediného přímo voleného orgánu Evropské unie. Tato situace tak přispívá k aktuální debatě ohledně fungování této instituce, jejich pravomocí a delší dobu kritizovaného demokratického deficitu. Analýzu vlivu Parlamentu z let 2009–2014 (sedmého funkčního období) ještě nelze vykonat, neboť pro výzkum chybí dostatečný časový odstup. Zákonitosti, kterými se Parlament řídí v rozhodovacím procesu, však lze zkoumat u předchozího, šestého funkčního období Parlamentu, jenž držel mandát v letech 2004–2009. Účelem tohoto zkoumání je zodpovědět některé z otázek široké veřejnosti ohledně potřeby a vlivu této instituce, jejího vývoje a dalšího směřování.

Evropský parlament je obecně vnímán jako nadnárodní instituce Evropské unie, která během legislativního procesu formuje svou pozici na základě schopnosti vytvoření koalic jednotlivých politických skupin a na základě jejich politických preferencí.

Cílem této práce je prostřednictvím případové studie směrnice o službách z let 2004–2006 objasnit složitý proces formování pozice Parlamentu. Za tímto účelem práce využívá teorie liberálního mezivládního přístupu, která považuje členské státy za hlavní aktéry Evropské unie. Práce se tak pokouší zodpovědět na otázku, jakým způsobem dochází k vytváření pozice Evropského parlamentu a čím je tato pozice ovlivněná? Dle níže představené teorie liberálního mezivládního přístupu nabízí práce následující hypotézu. Ta tvrdí, že tvorba pozice Evropského parlamentu není řízená pouze preferencemi politických skupin, ale také národními zájmy poslanců, kteří jsou ve svém postavení (např. jako zpravodajové) schopní vývoj této pozice ovlivnit.

Práce je rozdělena do pěti kapitol. První se zabývá kritikou použitých zdrojů. Druhá kapitola vysvětluje teoretická východiska pro vlastní výzkum a použitou metodologii. Zde dochází k představení hlavních integračních teorií a z nich se vyvíjející teorie mezivládního přístupu (neboli liberální intergovernmentalismus). V třetí kapitole je teoreticky představeno fungování Evropského parlamentu a jeho klíčoví hráči v proceduře spolurozhodování. Čtvrtá kapitola se zabývá samotnou případovou studií směrnice o službách. Následná analytická část se pokouší interpretovat poznatky, které vplynuly z případové studie za účelem zodpovězení představené výzkumné otázky. Závěr práce uvádí hlavní poznatky získané z analýzy případové studie a zodpovídá na výzkumnou otázku.

Tato práce pro svou jedinečnou případovou studii používá směrnici o službách. Důvodů pro tento výběr je několik. Vhodný je například časový odstup mezi změnami, které zavedla Amsterodamská smlouva a samotným rozhodovacím procesem. Směrnice je také velmi zajímavou v kontextu doby – jedná se o první legislativu tohoto druhu, kterou nový Parlament projednával od největšího rozšíření Unie v dosavadních dějinách. Dále, směrnice byla projednávána v době, kdy některé členské státy neschválily Ústavu pro Evropu a Unie tak procházela krizí vlastní identity¹. Návrh byl navíc samotnou Evropskou komisí několikrát označen za nejdůležitější bod desetileté Lisabonské agendy. Konečně, jedná se o jednu z mála legislativ projednávaných v Unii, které pro svou povahu získaly velkou pozornost národních parlamentů i občanů Unie. Příkladem mohou být protesty, které proti směrnici vedly odborové svazy napříč největšími evropskými městy.² Předpokladem práce je, že na takto kontroverzní legislativě lze lépe ukázat protichůdné pozice jednotlivých aktérů a jejich schopnost tyto pozice prosadit v rámci společného vyjednávání.

¹ Whitlock, Craig. "France Rejects European Constitution." *Washington Post*. Accessed 2014-05-15.

² "Berlin and Strasbourg protests oppose the EU-Bolkestein Directive." *World Socialist Web Site*. Accessed 2014-05-15.

1. Rozbor zdrojů

Za účelem získání komplexního obrazu o fungování Evropského parlamentu a rozhodovacího procesu v Evropské unii před Lisabonskou smlouvou byla použita řada významných českých i zahraničních zdrojů. Teoretické části práce (následující dvě kapitoly) vycházejí z dostupné literatury a internetových portálů příslušných institucí. Pro popis tvorby pozice Evropského parlamentu byly použity především dostupné prameny z databází Evropské komise, Evropského parlamentu a Rady EU.

1.1 Kritika literatury

K získání základního přehledu o velkých integračních teoriích, dle kterých lze na rozhodovací proces v Unii nahlížet, nejlépe posloužila práce Vlastimila Fialy z roku 2007.³ Tato monografie slouží jako příručka, která dále odkazuje na významná díla a autory zabývající se představenými teoriemi. Blíže také zkoumá samotný proces rozhodování. Práce byla přínosná především díky převzetí zde používané terminologie.

Dalším českým zdrojem, který se zabývá nejen evropskou integrací, ale také samotným fungováním Parlamentu, reprezentací zájmu v něm a perspektivami jeho dalšího vývoje, je práce Víta Dočkala a kolektivu.⁴ Ta nabízí především formální informace o fungování Parlamentu a vysvětluje např. různé způsoby procedur v procesu rozhodování. Vliv jednotlivých aktérů, kteří vstupují do tohoto procesu, je zde bohužel popsán jen velmi obecně, a tudíž nedostatečně. Knihu tak lze ocenit především jako odrazový můstek pro další výzkum. Třetím českým zdrojem, je vysokoškolská učebnice z pera Petra Fialy a Markéty Pitrové.⁵ Z pohledu této bakalářské práce nelze však monografii příliš využít, neboť se nezaměřuje na podrobné zkoumání jednotlivých institucí Unie, ale spíše na jejich vývoj v čase.

³ Fiala, Vlastimil. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. V Olomouci: Periplum, 2007.

⁴ Dočkal, Vít, Petr Kaniok, and Jan Závěšický. *Evropský parlament*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2007.

⁵ Fiala, Petr, and Markéta Pitrová. *Evropská unie*. 2. dopl. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010.

Obecně lze říci, že české zdroje, zabývající se evropskými institucemi, se zaměřují především na popis jejich historického vývoje, případně na formální stránky jejich fungování. Z dostupných zdrojů tak nelze dostatečně pochopit roli Parlamentu při rozhodování v Unii. Proto je práce obohacena o významné zahraniční zdroje, jenž tento obraz dotváří.

V tomto ohledu se stala nejpřínosnějším dílem kniha autorů Judge a Earnshaw.⁶ Ta se zabývá především popisem skupin a jednotlivců v Parlamentu, kteří zastávají důležité role v legislativním procesu. Popisuje také proces dosazování jedinců do významných funkcí v instituci. Díky představení těchto „klíčových hráčů“ bylo možné během zkoumání tvorby pozice Parlamentu lépe sledovat důležité momenty vyjednávání. Pochopení např. role zpravodajů dále doplnil článek Michaela Kaedinga.⁷ Dalším z významných elektronických článků je studie autorů Mamadouh a Tapio, která se zabývá přidělováním zpráv zpravodajům v Evropském parlamentu. Tato studie blíže nahlíží na faktory, které ve výběru zpravodajů hrají roli. Mezi těmi je i národnost příslušných kandidátů. Stěžejním dílem pro pochopení použité teorie liberálního mezivládního přístupu je jednak znova monografie Vlastimila Fialy, jednak původní dílo hlavního představitele i kritika této teorie Andrewa Moravcsika. Toto dílo bylo již na akademické půdě zevrubně zkritizované, neboť se soustředí pouze na velké členské státy, dává příliš velký důraz na ekonomické zájmy států a neověřuje teorii na všech institucích Evropské unie. Tato kritika je při použití této teorie brána v potaz.

Při práci na samotné případové studii byly použity především elektronické články zabývající se směrnicí o službách. Přínosným je především článek z pera Jona Erika Dølvika a Anny Mette Odegardové⁸, jenž roli Parlamentu v přijetí směrnice doplnil o informace o kontextu doby – nepřijetí Ústavy pro Evropu, vliv tzv. východního rozšíření EU či sílu odborových svazů. Tento článek však obsahuje jistou ideologickou zabarvenost, kterou je třeba brát v potaz.

⁶ Judge, David, and David Earnshaw. *The European Parliament*. 2. vydání. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

⁷ Kaeding, Michael. "The world of committee reports: rapporteurship assignment in the European Parliament." *The Journal of Legislative Studies* vol. 11, issue 1 (2005): 82-104. Accessed 2014-05-13.

⁸ Dølvik, Jon Erik, and Anne Mette Odegård. "The struggle over the services directive: the role of the European Parliament and the ETUC." *Labor History* vol. 53, issue 1 (2012): 69-89. Accessed 2014-05-13.

Zajímavým dílem je práce Erica Miklina⁹, jenž sloužil především jako doplnění obrazu o přijetí směrnice. Nahlíží na ní totiž prizmatem Rady EU. Článek byl zároveň inspirací pro použití teorie liberálního mezivládního přístupu na ověření představených hypotéz. Při rozhodování Rady EU totiž Miklin nebere v potaz pouze národní zájmy jednotlivých států, ale i politické preference jejich představitelů. Logicky se tak nabízí otázka, zda je rozhodování Parlamentu řízeno pouze preferencemi jeho politických frakcí, či také národními zájmy jedinců, kteří mají ze své pozice významný vliv na danou legislativu. Další, méně významné zdroje jsou uvedené v seznamu literatury.

1.2 Kritika pramenů

Pro výzkum procesu přijetí směrnice byly použité především dokumenty z databáze Evropského parlamentu¹⁰. Konkrétně se tak jedná o záznamy debat o směrnici na plenárním zasedání, záznamy hlasování při 1. a 2. čtení, informace o výborech, které se návrhu směrnice ujaly a pozici Rady EU. Jedním ze stěžejních zdrojů je také webový portál VoteWatch.Eu, jenž sbírá informace o všech hlasováních v Parlamentu a ty dále interpretuje. Ten tak posloužil především jako zdroj informací o tom, zda poslanci v případě směrnice o službách hlasovali spíše podle preferencí svých politických skupin, či podle národních zájmů svých mateřských zemí. Tyto statistické údaje tak lze následně použít v analýze případové studie.

Problémem detailního výzkumu přijetí směrnice je značný časový odstup, díky němuž již nejsou online dostupné všechny potřebné dokumenty a informace. Například neexistují minuty debat ve výborech, které návrh zpracovaly před plenárním zasedáním v Parlamentu. Informace o pozicích jednotlivých poslanců tak lze nalézt pouze v záznamech o hlasování ve výborech. Neexistují také záznamy o debatě ohledně konečného kompromisu velké parlamentní koalice. Stejně tak Unie nezaznamenává neformální vyjednávání mezi zástupci příslušných institucí. Ještě hůře jsou dohádatelné záznamy o rozhovorech mezi poslanci a zájmovými skupinami, které se z pochopitelných důvodů procesu rozhodování účastní. Práce si je těchto omezení výzkumu vědomá a zaměřuje se tak pouze na zkoumání formální role Parlamentu v přijetí směrnice, a to na základě dostupných relevantních informací.

⁹ Miklin, Eric. "Government Positions on the EU Services Directive in the Council: National Interests or Individual Ideological Preferences?." *West European Politics* vol. 32, issue 5 (2009): 943-962. Accessed 2014-05-13.

¹⁰ "Legislative Observatory: Procedure file." (accessed 2014-05-14).

2. Od velkých integračních teorií k liberálnímu mezivládnímu přístupu

Proces evropské integrace trvá již více než šedesát let. Za tu dobu se v rámci dnes již Evropské unie vytvořilo několik prolínajících se koncepcí sjednocení, tzv. integračních paradigmat. Ačkoliv tato paradigmatata nelze označit za zcela úspěšná, pomáhají se lépe zorientovat v integrační problematice. Obecně lze hovořit o dvou přístupech – nadnárodním (supranational) a mezivládním (intergovernmental). Nadnárodní přístup vychází z předpokladu, že pouze nadnárodní autority (zde instituce Evropské unie) mohou splnit očekávání a vyhovět zájmům členských zemí. Logicky tak chápe nadnárodní instituce (např. Parlament) jako hlavní aktéry evropské integrace.

Mezivládní přístup se staví proti tomuto vnímání a integrační proces chápe spíše jako institucionalizovanou spolupráci suverénních států.¹¹ Níže jsou prizmatem těchto dvou paradigmat krátce představené velké integrační teorie, kolem kterých se v posledních desetiletích rozpoutala debata na akademické půdě. Dále je také představená teorie liberálního mezivládního přístupu, která je použita pro ověření hypotézy představené v úvodu.

První z velkých integračních teorií- federalismus- spadá do nadnárodního paradigma. Tato teorie vnímá národní stát jako entitu, která není schopná dlouhodobě udržet mír. Je proto zapotřebí vytvořit nadnárodní politické ústředí, jež bude dohlížet na dodržování závazků mezi národními státy a nadnárodním politickým centrem.¹² Ačkoliv definic této teorie je několik (liši se například kontinent od kontinentu) v zásadě lze říci, že rozděluje moc mezi dvě a více úrovně vlády. Zatímco ústřední vláda má za cíl koordinovat nejdůležitější politiky daného (státního) uskupení (např. zahraniční, vnitro); členské státy mají vlastní pravomoci v oblasti veřejné politiky (např. kultura, doprava atd.)¹³

Funkcionalismus chápe stát jako entitu neschopnou realizovat některé z vytyčených cílů (např. bezpečnost, sociální stabilitu). Nabízí proto vytvoření modelu

¹¹ "Paradigata evropského integračního procesu" *Institucionální struktura Evropské unie*, edited by Pitrová, Markéta, 10-13. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 1999.

¹² *Ibid.*, 12.

¹³ Fiala, Vlastimil. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. 113-116. V Olomouci: Periplum, 2007.

spolupráce národních států prostřednictvím „mezinárodní vlády“.¹⁴ Jeho hlavní myšlenka vychází z poválečné éry, v které byla národní suverenita natolik důležitým faktorem, že se jeho zastáncům zdál federalismus být příliš nebezpečným pro budoucnost Evropy. Bylo proto potřeba začít s pomalým přesouváním suverenity v těch aspektech politiky, které nenarušovaly národní zájmy a následným tzv. větvením oblastí, kde k takovému přesunu dochází. Cílem by tak bylo vytvoření jakési nové světové autority, jejíž status by rostl postupným konzistentním přesunem pravomocí od národních států.¹⁵

Další z teorií, neofunkcionalismus navazuje na předchozí, ne zcela úspěšnou teorii. Za klíčové hráče považuje národní politické a ekonomické elity, stejně jako nadnárodní instituce jakými jsou orgány dnešní EU. Teorii však lze zařadit spíše do nadnárodního paradigmatu. Při zkoumání procesu integrace neofunkcionalismus poměrně dlouho vysvětloval jednotlivé zákonitosti, a to především díky nabízeným třem typům tzv. efektu přelévání. Krom funkcionálního přelévání nabízela teorie také řízené přelévání, kde jsou hlavními aktéry nadnárodní instituce a následně politické přelévání, kde díky dostatečné integraci považují národní političtí či ekonomičtí aktéři za logický krok při potřebě hájit své zájmy na nadnárodní úrovni. Hlavní kritikou této teorie je fakt, že nedokázala vysvětlit náhlé změny v integračním procesu v 80. letech.¹⁶ Přestože byly její základní teze z části přeformulovány, nevysvětluje, proč se někteří klíčoví aktéři rozhodli tento proces bojkotovat. Nedokázala také čelit kritice intergovernmentalistů. Ti považují samotný efekt přelévání za nepravděpodobný, neboť tvrdí, že národní státy prochází procesem integrace vědomě a že tento proces je řízený, ne náhodný.¹⁷

2.1 Liberální intergovernmentalismus

Z původních nastíněných teorií, které v průběhu doby neobstály při vysvětlování složitých integračních procesů, se postupně vyvinuly nové myšlenkové směry. Příkladem může být nový neofunkcionalismus, jenž se vrací k jeho neúspěšné předešlé variantě. V akademické debatě našel spoustu přívrženců i nový institucionalismus a jeho

¹⁴ Pitrová, Markéta, *Institucionální struktura Evropské unie*, 10-13. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 1999.

¹⁵ Fiala, Vlastimil. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. 113-116. V Olomouci: Periplum, 2007.

¹⁶ Ibid.

tři podvarianty (racionalistický, sociologický, historický), které se formovaly nezávisle na sobě v rámci tohoto konceptu. Zde však bude představen třetí současný racionalistický teoretický koncept, jenž bude dále aplikován na případ směrnice o službách. Jedná se o liberální intergovernmentalismus (jinak liberální mezivládní přístup), jehož hlavními představiteli jsou Andrew Moravcsik a Alan Milward.

Tato teorie chápe evropskou integraci jako konvergenci národních zájmů.¹⁸ Odmítá tak myšlenku nekontrolovaného „přelévání“ politik, již nabízel neofunkcionalismus a tvrdí, že národní vlády jsou hlavními aktéry integračního procesu a že hlavní důvod spolupráce mezi nimi jsou ekonomické faktory.¹⁹ Samotný Milward se ve své knize „The European Rescue of the Nation-State“ ptá, zda je evropská integrace antitezí národního států jako organizačního rámce. Autor dále argumentuje, že integrace od roku 1945 naopak znovu potvrdila postavení národních států a posílila jejich moc.²⁰ Proč tedy státy mezinárodní instituce vytvářejí? Hlavním důvodem je usnadnění vzájemné spolupráce. Dvoustranná vyjednávání jsou transakčně mnohem náročnější a v anarchickém mezinárodním systému navíc neexistují kontrolní mechanismy, které by efektivně zaručily dodržování přijatých pravidel a závazků. Tento faktor je v rámci mezinárodních institucí podstatně limitován.²¹

Dle teorie liberálního intergovernmentalismu lze v rámci rozhodovacího procesu sledovat dříve definované zájmy národních vlád a úspěšnost jejich prosazování. Teorie také odmítá tlak nadnárodních institucí, jenž by členské státy donutil k integraci navzdory jejich národním zájmům. Důvodem, proč tedy státy přesouvají proces rozhodování na nadnárodní instituci typu EU je možnost zvýšit účinnost vyjednávání s cílem uspokojit své národní zájmy. Jak tedy samotný model funguje?

Předtím, než se danou problematikou začnou zabývat státy v rámci nadnárodních institucí, řeší jí národní vlády, které prostřednictvím zájmových skupin shromažďují informace, které sjednocují do konzistentního, dá se říci kompromisního národního postoje. Takto „připravené“ státy jsou pak schopny navzdory vnějším tlakům vést

¹⁷ Pitrová, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie*. 10-13. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 1999.

¹⁸ "Liberální intergovernmentalismus" *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*, edited by Fiala, Vlastimil, 110-118. V Olomouci: Periplum, 2007.

¹⁹ *Ibid*, 116.

²⁰ "Preface" *The European rescue of the nation-state*, edited by Milward, Alan S, 2-3. New York: Routledge, 2000.

²¹ "Liberální mezivládní přístup" *Teorie evropské integrace*, edited by Kratochvíl, Petr, 163-178. Praha: Portál, 2008.

klíčovou roli v rozhodovacím procesu na mezistátní úrovni.²² Hlavní Milwardova myšlenka, jak jí prezentuje Fiala a kol. spočívá v názoru, že evropské vlády chtějí zvýšit svou socio-ekonomickou stabilitu právě prostřednictvím celoevropského obchodu a mezistátní ekonomické spolupráce.²³

Milwardovy ideje dále rozpracoval druhý zmíněný teoretik, Andrew Moravcsik. Premisou jeho hypotézy je myšlenka, že evropský integrační proces se výrazně neliší od zákonitostí mezinárodní politiky. Autor tak ve svých pracích, ve kterých popisuje jednotlivé fáze tohoto procesu, používá některé známé teorie mezinárodních vztahů. Moravcsikovy myšlenky lze shrnout do několika bodů. Národní vlády, přestože usilují o volný společný trh, si chtějí ponechat určitou míru vlivu na to, co a jakým způsobem se bude v rámci daného států vyrábět, jak se to bude distribuovat a jak prodávat. Při vytváření svých národních zájmů tak nutně zohledňují hlavní „výrobní skupiny“. Poté, co jsou tyto zájmy uceleny, lze přistoupit k mezistátnímu vyjednávání. Platformou pro něj může být samotná Evropská unie či její dílčí instituce (například Rada EU). Zde Moravcsik používá teorii racionálního vyjednávání. Ta sleduje přímou souvislost mezi dosaženými výsledky samotného jednání (např. právě v Radě EU) a relativní vyjednávací silou jednotlivých stran.²⁴ Třetím bodem je následná dohoda (např. zřízení instituce), jež je pro státy závazná a výhodná. Státy totiž přesunem určitých pravomocí na nadnárodní instituci dle teoretika sice „platí“ transakční náklady, ovšem zisky z budoucí spolupráce se jim jeví mnohem výhodnější.²⁵

Tato teorie v průběhu let čelila kritice některých významných akademiků, včetně samotného autora. Analýza tohoto teoretického modelu se totiž příliš soustředí na tři největší soudobé členy Unie – Francii, Německo a Velkou Británii. Tato teorie se také snaží vysvětlit pouze vytváření hlavních zřizovacích smluv, tedy tzv. vysokou politiku a nesoustředí se na každodenní rozhodovací procesy v rámci organizace. Kritikům také neuniklo příliš úzké propojení teorie s ekonomickou politikou.

²² Moravcsik, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *JCMS: Journal of Common Market Studies* vol. 31, issue 4 (1993): 473-524.

²³ Fiala, Vlastimil. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. s.121. V Olomouci: Periplum, 2007.

²⁴ Moravcsik, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *JCMS: Journal of Common Market Studies* vol. 31, issue 4 (1993): 499.

²⁵ *Ibid.*, 512.

2.2 Metodologie

Tato práce chce poslední představenou teorii použít na ověření vytvořených hypotéz, týkajících se procesu přijetí směrnice o službách. Autorka se inspirovala dříve zmíněným článkem Miklina o přijetí této směrnice v Radě EU, který kromě národních zájmů jednotlivých států zohledňuje i politické preference jejich představitelů v Radě. Jak již bylo zmíněno, základní teze Moravcsika vychází z předpokladu, že ačkoliv členské státy chtějí volný vnitřní trh, chtějí také stále do jisté míry kontrolovat výrobu a distribuci svých produktů.

V roce 2004, kdy byla projednávána zmiňovaná směrnice, ekonomice většiny členských zemí dominoval terciární sektor, tedy služby, kterých se samotná směrnice týká. Pokud tedy chtějí státy kontrolovat tento sektor, *de facto* chtějí ovlivňovat, za jakých podmínek budou jejich produkty– služby- distribuovány. Pokud tak státy dříve při formování svých pozic zohledňovaly hlavní „výrobní skupiny“, nyní by měly zohledňovat především odborové svazy, které shromažďují klíčový prvek tohoto odvětví- lidský potenciál. Poté, co tak státy zformují své pozice, může začít vyjednávání. Jak je zřejmé z některých statistických údajů představených v dalších kapitolách, poslanci hlasují v Parlamentu nejen na základě preferencí svých politických frakcí, ale také na základě národních zájmů členských států, za které byli zvoleni. Pokud tedy národní zájmy pozici Parlamentu ovlivňují, měla by platit další z části Moravcsikovy teorie. Ta předpokládá, že úspěšnost obhájení formulovaných zájmů závisí na relativní síle daného členského státu v rámci dané instituce. Moravcsik tímto myslí vyjednávání v Radě EU. Z práce autorů Judge a Ernshaw zabývajících se jednotlivými částmi Evropského parlamentu však vyplývá, že větší státy mají logicky větší šanci na získání významných pozic ve vedení instituce. Lze tak tedy předpokládat, že jejich šance na prosazování svých zájmů je tedy větší než u menších, relativně slabších členských států. Posledním bodem Moravcsikova konceptu je vytvoření samotné dohody, ke které se státy zavážou. Zde lze dosadit konečnou verzi projednávané legislativy.

Ověřování předložené hypotézy tedy probíhá následujícím způsobem. Nejdříve je zapotřebí identifikovat nejdůležitější, tzv. klíčové aktéry, kteří přicházejí do přímého styku s návrhem směrnice a mají tak možnost a vliv formovat pozici Parlamentu. Tito

aktéři jsou v případové studii vybírání na základě jejich pozice v Parlamentu, konkrétně v příslušném výboru, jenž se směrnicí zabývá a ve vedení Parlamentu (předsedové výboru, předseda Parlamentu, vedení jednotlivých politických skupin). U těchto jedinců je brána v potaz nejen jejich příslušnost k jednotlivým politickým skupinám, ale také jejich národnost.

V procesu přijímání směrnice jsou následně sledovány jejich preference ohledně klíčových bodů směrnice (rozsah směrnice a preference ohledně principu země původu) a ty jsou následně srovnávány s výsledným kompromisem, jenž je předložen na plenárním zasedání Parlamentu. Předpokladem je, že tento kompromis je Parlamentem v 1. čtení odsouhlasen a slouží tak jako oficiální pozice Parlamentu pro další vyjednávání s Radou EU a Evropskou komisí. Při posouzení toho, jaké faktory hrají roli ve formování pozice Parlamentu, jsou následně zohledněny jak politické preference těchto jedinců, tak národní zájmy jejich členských států.

3. Vnitřní struktura Evropského parlamentu a jeho klíčoví hráči

Amsterodamská smlouva vešla v platnost 1. května 1999, od té doby se stala procedura spolurozhodování běžnou legislativní procedurou. To znamená, že již před zavedením Lisabonské smlouvy bylo pro více jak 50% politik spadajících do oblasti tehdejšího 1. pilíře řešeno právě procedurou spolurozhodování. Ze stejného důvodu byla procedura vybrána pro Směrnici o službách, která je subjektem případové studie této práce.

V roce 2004 tak legislativní proces v rámci této procedury začal v momentě, kdy Evropská komise navrhla příslušnou legislativu a předložila jí Evropskému parlamentu a Radě EU. Jakmile byl návrh předložen, zabývala se jím první zmíněná instituce – konkrétně její příslušný výbor a k němu vybraný zpravodaj. Během této fáze procesu docházelo ve výboru k vytváření pozměňovacích návrhů jako alternativ k původnímu návrhu Komise. Ty byly poté předloženy na parlamentním plénu k diskusi a konečně k hlasování (tzv. 1. čtení). V tomto bodě existovalo hned několik možností pokračování. Evropský parlament nemusel mít žádné námitky a návrh tak přijmout bez pozměňování. Touto možností se tato práce nezabývá podrobně, neboť k ní v praxi nedochází. Návrhem se tak zpravidla dále zabývala Rada EU, v jejíchž suborgánech docházelo představiteli jednotlivých členských států k posouzení, zda přijmou případné změny navržené Parlamentem. Druhou možností, kterou tato instituce měla, bylo nabídnutí vlastních pozměňovacích návrhů.

Ve druhém čtení měl Parlament tříměsíční časovou lhůtu na posouzení návrhů Rady EU. Mohl tak buďto přijmout její návrhy beze změn či nevydat žádné rozhodnutí. V tomto případě byl rozhodovací proces považován za ukončený a úspěšný. Další možností bylo odmítnout návrhy Rady absolutní většinou všech poslanců, což by vedlo k ukončení daného legislativního procesu. Nejobvyklejší možností však bylo pozměnění návrhů Rady absolutní většinou všech poslanců. V tomto případě musela Rada EU znova – tentokrát za pomoci kvalifikované většiny- buďto přijmout či odmítnout návrhy Parlamentu. V tomto okamžiku do procesu znova vstoupila i Komise, neboť v případě, že by s pozměňovacími návrhy Rady EU nesouhlasila, mohla je vetovat. V tomto

případě by jí Rada EU stále mohla přehlasovat, potřebovala by k tomu však absolutní většinu.

Existovala i poslední fáze procesu, ke které mohlo dojít v případě, že nebylo dosaženo dohody mezi zúčastněnými institucemi. Tou byl trialog v Dohodovacím výboru. Pokud se během šesti týdnů (lhůtu šlo případně ještě prodloužit) instituce ani zde nedohodly, návrh byl smeten z vyjednávacího stolu.²⁶ V duchu kompromisu mezi jednotlivými členy však k této situaci docházelo jen velmi zřídka.

3.1 Politické skupiny v Evropském parlamentu

Pro pochopení složitých procesů, kterými návrh dané legislativy v Evropském parlamentu prochází je potřeba si nejdříve představit klíčové hráče této instituce v kontextu legislativního procesu. Tímto jsou myšleni především ti poslanci, kteří mají ze své pozice největší šanci ovlivnit tento proces. Mezi významné aktéry, kteří nepřímo vyvíjejí vliv na směřování návrhu lze však započítat i politické skupiny, do kterých se po volbách do Evropského parlamentu sdružují jednotliví poslanci na základě svého politického zaměření. Tyto strany totiž přímo ovlivňují vnitřní fungování Parlamentu – rozdělují si vliv na jeho vnitřní strukturu, regulují interakce mezi jednotlivými zákonodárci a poskytují informace pro své poslance ohledně projednávaných návrhů, stejně jako instrukce před nadcházejícím hlasováním.

Struktura každé jednotlivé skupiny se liší především její velikostí- obecně lze však říci, že všechny skupiny disponují zvoleným předsedou (případně spolupředsedy), předsednictvem a mají k dispozici sekretariát. Volba jednotlivých kandidátů na tyto funkce podléhá různým faktorům, mezi které patří např. dosavadní zkušenosti daného poslance, ale také jeho národnost. Judge and Earnshaw ve své knize „Evropský parlament“ tvrdí, že k vyjednávání o klíčových pozicích dochází ještě před samotnými volbami a jejich výsledek *de facto* odráží rovnováhu mezi národnostmi a politickými stranami uvnitř skupiny.²⁷ Zde lze tedy předpokládat, že národnosti s nejvíce mandáty v rámci Parlamentu i samostatné skupiny mají největší šanci na obsazení těchto klíčových pozic. Proto není překvapením, že Německo, Velká Británie či Španělsko,

²⁶ „Procedura spolurozhodování (kodecize)“ *Evropský parlament: Procedura spolurozhodování (kodecize)*, edited by Dočkal, Vít, Petr Kaniok, and Jan Závěšický, 83-84. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2007.

kteřé v roce 2004 patřily k nejpočetnějším národnostem v PES (Politická skupina Strany evropských socialistů), obsadily své kandidáty do vedoucích funkcí. Například, kandidátem Socialistů na předsedu EP byl Španěl Josep Borell Fontelles, předsedou skupiny Němec Martin Schulz a pokladníkem Britka Linda McAvan.²⁸

Samotná politická skupina koordinuje většinu své činnosti prostřednictvím tzv. setkání skupiny. To zpravidla probíhá před plenárním zasedáním ve Štrasburku. Jedná se o důležitý bod procesu, neboť zde může předsednictvo skupiny a vedení jednotlivých národních delegací sjednotit své preference ohledně projednávané problematiky. Dochází zde tak tedy například ke koordinaci rozhodnutí výborů Evropského parlamentu s pozicí skupiny.

3.2 Koheze uvnitř politické skupiny

Ve volebním období 2004-2009 operovalo v Evropském parlamentu celkem 175 stran z 27 členských zemí. Tento fakt zcela jistě ztěžuje šanci národních stran na definování jejich volebních preferencí uvnitř daných politických skupin. Slovy Judge a Earnshawa, „*aby národní strany volily dle očekávání je tedy zapotřebí, aby byla problematika úzce vymezená a aby bylo předloženo pouze omezené množství alternativ.*“²⁹ Mají tedy národní strany šanci ovlivnit hlasování v Evropském parlamentu? Přestože se daná politická skupina (jinak politická frakce) řídí svými vnitřními záležitostmi a podléhá nadnárodní hierarchii, jsou to právě národní strany, kdo ovlivňuje výběr kandidátů do Evropského parlamentu. Kromě toho také vytvářejí a koordinují své stranické preference, které se svými zástupci v Evropském parlamentu sdílejí. Posledním zásadním bodem je fakt, že národní strany jsou jakýmsi prostředníkem mezi evropskými zákonodárci a zájmy národních vlád. V praxi to tedy dle studie autorů Brzinski et al. znamená, že pokud během hlasování dojde ke konfliktu mezi zájmy evropské politické skupiny a národní strany, do které poslanec patří, přizpůsobí svůj hlas spíše zájmům národní strany.³⁰ Přesto k takovým případům nedochází často, neboť zájmy národních stran se téměř nikdy neliší od zájmů

²⁷ "Party Groups in the European Parliament" *The European Parliament*, edited by Judge, David, and David Earnshaw, 113-146. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

²⁸ Ibid., 121-122.

²⁹ Ibid., 136.

³⁰ Brzinski et al., 1998, přejato z Judge, David and David Earnshaw, „*The European Parliament*“, 137.

evropských politických skupin, ve kterých se shromažďují. Kohezi vně skupiny dokládá i studie autorů Hix a Noury z roku 2006, která zkoumá volební chování poslanců v 1. polovině volebního období 2004-2009. Tato studie dokazuje, že koheze uvnitř skupiny nedosáhla větších změn ani přes značné rozšíření Evropské unie v roce 2004.³¹

Dalším důležitým faktorem, jenž zcela určitě ovlivňuje výsledek hlasování v Evropském parlamentu, je vytváření mezi-skupinových koalic. K těm zpravidla dochází na základě konkrétních postojů stran na projednávanou problematiku, teoreticky by se tedy měly koalice lišit případ od případů. Studie, které se touto problematikou zabývají, však dokazují, že lze předvídat, jaké koalice se během daného hlasování vytvoří. Ve velkém množství případů (až 70% v závislosti na zvolené proceduře) totiž dvě největší politické skupiny – lidovci a socialisté- hlasují stejně.³² Vysvětlením může být fakt, že většina poslanců obou skupin má podobné názory na velkou řadu projednávaných témat, neboť obě tyto skupiny jsou proevropské a podporují regulaci hospodářství. Dalším faktorem je řada technických problémů, kterými se Evropský parlament prostřednictvím daných návrhů evropských legislativ zabývá. Ty tak běžně nerozdělují poslance dle jejich politických preferencí. Socialisté a lidovci se navíc musí pokoušet o kompromis v případě, že chtějí pozměnit pozici Rady EU ve 2. čtení. Jen společně totiž drží kvalifikovanou většinu, která je pro tento krok potřeba. Lze tak říci, že aby měl Evropský parlament silnou vyjednávací pozici s dalšími institucemi zapojenými do rozhodovacího procesu, musí uvnitř této instituce logicky dojít k dohodě mezi klíčovými hráči (zde největšími stranami) ohledně prosazovaných preferencí.³³

3.3 Vedení v Evropském parlamentu

Politické skupiny, které v rámci koaliční dohody hlasují o konečné podobě pozměněného návrhu směrnice, jsou důležitými aktéry rozhodovacího procesu. Vliv na jeho výsledek však, jak již bylo zmíněno, mají především jednotlivci uvnitř této instituce. Nejvýše postaveným členem je předseda Evropského parlamentu a společně s ním 14 vicepředsedů. Vedle tohoto uskupení v rámci instituce operují také Konference předsedů, Sekretariát, Kolegium kvestorů, Konference předsedů výborů a Konference

³¹ Hix, Simon, Abdul Noury, and Gerard Roland. "Dimensions of Politics in the European Parliament." *American Journal of Political Science* vol. 50, issue 2 (2006): 509. Accessed 2014-05-15.

³² Hix and Lord 1997: 139

³³ Judge, David and David Earnshaw, „*The European Parliament*“, 134-140.

předsedů delegací. Výběr některých jednotlivců do vedoucích funkcí podléhá zřejmé logice – např. předsedou Parlamentu je vždy představitel jedné z největších stran. U vicepředsedů musí mít kandidáti podporu svých stran a jsou vybíráni na základě svého ohodnocení. Tato pozice je důležitá především v okamžiku, kdy v spurozhodovacím procesu dojde k vyjednávání v Dohodovacím výboru, jehož jsou vicepředsedové stálými členy.³⁴

Dalším z důležitých formací je již zmíněná Konference předsedů, neboť zodpovídá za politické směřování Parlamentu. Příkladem může být výběr složení a kompetencí příslušných výborů, vyšetřovacího výboru či různých ad hoc delegací. Tato skupina tak udržuje kontakt s ostatními institucemi Evropské unie a národními vládami. K setkání konference dochází alespoň dvakrát měsíčně a to ve složení předsedy Parlamentu a předsedů politických skupin. Jednání probíhají za zavřenými dveřmi, rozhodovací většinu zde však mají většinou dvě největší parlamentní frakce. Způsob výběru členů ostatních zmíněných konferencí a orgánů EP zde není podrobně sledován, neboť nemá přímý vliv na rozhodovací proces. V další části této práce je však představen další z klíčových hráčů – parlamentní výbor.

3.4 Výbory v Evropském parlamentu

Systém v Evropském parlamentu funguje již od jeho počátku a lze tak říci, že je páteří celé instituce. Jejich počet se v průběhu let měnil, k větší reformě však došlo po volbách do Parlamentu v roce 2004, kdy vzniklo celkem dvacet výborů. Každý z těchto orgánů se liší v počtu poslanců, kteří v něm operují, tématy, kterými se zabývá a množstvím zpráv, které předkládá na plenárním zasedání. V tomto směru lze hovořit o velkém nepoměru v přidělené práci, neboť šest z dvaceti výborů předkládá celou polovinu všech zpráv.³⁵ To samozřejmě vede k situaci, kdy obdobně vzniká velký nepoměr ohledně zájmu o práci v konkrétních „důležitějších“ výborech. V posledních letech se například jedná o Výbor pro prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin. Ten mezi lety 2004-2007 vydal celkem 100 vlastních zpráv.

V každém výboru existují čtyři pozice autority, konkrétně: předseda, zástupce předsedy, koordinátor výboru a zpravodaj. Studie autorů Mamadouh a Tapio z roku 2003 přitom uvádí post předsedy výboru jako jedno z nejvlivnějších míst v Evropském

³⁴ Mamadouh, Virginie, and Tapio Raunio. "The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*." *JCMS: Journal of Common Market Studies* vol. 41, issue 2 (2003): 333-351.

parlamentu (při průzkumu bylo žádanější než např. předseda Parlamentu)³⁶ Tento post je volen na polovinu volebního období Parlamentu a je silně ovlivněn silou politické skupiny a velikosti jednotlivých národností.³⁷ Politické skupiny tak mohou volit předsedy jednotlivých komisí dle d'Hontovy metody, dle které má nejsilnější strana první, třetí, pátou, sedmou, devátou, dvanáctou, sedmnáctou a devatenáctou volbu. Obdobně pak druhá nejsilnější šance vybírá jako druhá, čtvrtá atd. Například v roce 2004 tak lidovci požadovali jako první Výbor pro Zahraniční věci, jako druhý již zmíněný Výbor pro prostředí. Socialisté si zabezpečili Výbor pro Hospodářství a měnu na prvním místě a Výbor pro Mezinárodní obchod na druhém. Výběr předsedů jednotlivých výborů je důležitý především díky tomu, jaké mají jednotlivé skupiny preference vůči projednávaným návrhům. Samozřejmě i uvnitř výborů dochází k vytváření kompromisů mezi všemi zúčastněnými stranami, ovšem právě vedoucí představitelé mohou mít na konkrétní návrh neformální vliv. Ten lze vysvětlit jejich snadným dostupem ke klíčovým informacím, které mohou rozhodnout hlasování. Svůj podíl má však přirozeně i jejich sociální statut, zkušenosti a národnost.

Pokud se jedná o stálý výbor Evropského parlamentu, klíčovým bodem v rozhodovacím procesu je zde přidělování zpráv jednotlivým zpravodajům, jež mají na starost skupinové koordinátoři. I zde je větší zájem o ty zprávy, které leží v zájmu konkrétních politických stran.³⁸ Přidělení zpravodajů k určité zprávě tak v duchu EU sice podléhá principu proporcionality, neznamená to však, že nejsilnější skupina vždy získá nejkontroverznější zprávy. Systém funguje na základě přidělení neformálních bodů každé jednotlivé politické frakci uvnitř výborů, s kterými může ta dále operovat. V podstatě tak spolu dle toho, kolik skupin má o zprávu zájem, jednotliví aktéři „přisazují“ body do pomyslné aukce.³⁹ Lze samozřejmě namítat, že ke každému zpravodaji jsou přiděleni stínoví zpravodajové z jiných politických frakcí, jejich role je však omezená. Právě tento velký zájem o konkrétní kontroverzní zprávy však dokazuje možnost politické skupiny ovlivnit prostřednictvím alokace svého zpravodaje výsledek

³⁵ Judge, David and David Earnshaw, „*The European Parliament*“, 170.

³⁶ Mamadouh, Virginie, and Tapio Raunio. "The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*." *JCMS: Journal of Common Market Studies* vol. 41, issue 2 (2003): 339-340. Accessed 2014-05-15.

³⁷ Ibid., 173.

³⁸ Mamadouh, Virginie, and Tapio Raunio. "The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*." *JCMS: Journal of Common Market Studies* vol. 41, issue 2 (2003): 344-348.

³⁹ Kaeding, Michael. "The world of committee reports: rapporteurship assignment in the European Parliament." *The Journal of Legislative Studies* vol. 11, issue 1 (2005): 82-104. Accessed 2014-05-13.

hlasování.⁴⁰ I v tomto ohledu je nesmírně zajímavým faktor národností. Dle studie autorů Mamadouh a Raunio z roku 2003 lze podle velikosti zastoupení jednotlivých národností uvnitř EU celkem jasně předpovědět jejich podíl na přidělených zprávách.⁴¹

Jak tedy dochází k procesu rozhodování? Jak již bylo dříve zmíněno, ve zkoumaném období byla většinou používána metoda spolurozhodování, kterou reformovala Amsterodamská dohoda. V průběhu let 2004-2009 bylo díky této metodě dosaženo dohody mezi institucemi po prvním čtení ve dvou třetinách všech projednávaných návrhů, lze tedy říci, že tato reforma velmi urychlila celý legislativní proces. V případě, že tedy Komise vydala návrh určitého nařízení, směrnice, či rozhodnutí, ten byl okamžitě předán podle svého zaměření jednomu z parlamentních výborů. Dále byl vybrán zpravodaj a navrhovatel a v rámci výboru byl návrh posouzen. Výbor dále navrhoval jednotlivé pozměňovací návrhy. Lze říci, že čím více pozměňovacích návrhů výbor přednesl, tím kontroverznější návrh byl a tím bylo větší množství lobbingu členů výboru od zájmových skupin.⁴² Poté, co zpravodaj vydal zprávu, došlo ve výboru k hlasování. Poslanci mohli hlasovat pro návrh, jenž přednesl zpravodaj, či proti němu. Jeho pozice tak byla zásadní, neboť určovala, zda ve skupině dojde k dohodě či k rozporu mezi jednotlivými členy.

V okamžiku, kdy byla pozice ve výboru zformována, mohl se proces přesunout k debatě uvnitř jednotlivých stran, v Parlamentu a k následnému hlasování na plenárním zasedání. Ještě předtím však v některých případech mohlo dojít k zahájení neformálního dialogu mezi všemi zúčastněnými institucemi, během kterých mohla být ujasněna jednotlivá stanoviska a případný prostor pro kompromisy. Pokud k takovému dialogu došlo a bylo dosaženo dohody, příslušný výbor, pod nějž zpráva spadala, mohl vydat novou zprávu, kterou jako komplexní balíček odsouhlasili členové výboru a předložili jej na plenárním zasedání na místo původní zprávy. Samotné plenární zasedání se však v tomto okamžiku stalo pouze formální záležitostí, neboť jednotlivé politické frakce již instruovaly své poslance jak hlasovat. Příkladem může být situace, která nastala v procesu přijetí nařízení EP a Rady (ES) č. 717/2007 o roamingu ve veřejných mobilních telefonních sítích ve Společenství.⁴³

⁴⁰ Judge, David and David Earnshaw, „*The European Parliament*“, 177.

⁴¹ Mamadouh, Virginie, and Tapio Raunio. "The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*." *JCMS: Journal of Common Market Studies* vol. 41, issue 2 (2003): 344-348.

⁴² Judge, David and David Earnshaw, „*The European Parliament*“, 262.

⁴³ *Ibid.*, 254-267.

Ačkoliv se spolupráce mezi jednotlivými institucemi liší případ od případu, lze říci, že k určitým neformálním dohodám dochází vždy a je tedy velmi těžké určit, zda a jak přesně ovlivňuje Parlament a jeho klíčoví hráči daný legislativní proces, případně jak je tato instituce schopná prosadit svou pozici v tomto procesu. Jednou z možností výzkumu je sledování linky pozměňovacích návrhů předložených v konkrétním výboru (schválených výborem v rámci příslušné zprávy) a úspěšnost či neúspěšnost jejich zařazení do nové verze návrhu. Tyto návrhy by totiž měly odrážet skutečný postoj Parlamentu ještě před zahájením neformálních vyjednávání. Zde je však zapotřebí odlišit ty pozměňovací návrhy, které jsou pouze technického charakteru a jejich přijetí tedy nevyvolává diskuzi v dalších institucích EU a ty, které pozměňují návrh ideologicky. Právě poslední zmíněný typ návrhů je klíčový pro zkoumání tvorby pozice Evropského parlamentu a jeho schopnosti tuto pozici prosadit. I zde je přítomná potřeba vycházet především ze zprávy předložené zpravodajem výboru, neboť od ní se dále vyvíjejí případné neformální kompromisy uvnitř parlamentu a následně mezi jednotlivými institucemi. Pokud tedy lze hovořit o reálném vlivu, jaký má Parlament na daný legislativní proces, jedná se o ty „ideologicky zaměřené“ návrhy předložené před začátkem neformálních dialogů, které se objeví v konečné verzi příslušné legislativy.

I zde je však potřeba dodat, že tyto návrhy nemusel Parlament nutně prosadit především díky svému vlivu. Naopak, mohly „úspěšné“ změny pouze odrážet názor Rady EU (či přinejmenším její většiny) na tuto problematiku. Není pochyb o tom, zda Parlament a jeho klíčoví hráči skutečně ovlivňují legislativní proces. Přináší do debaty o konečné verzi návrhu podněty, s kterými dále pracují ostatní instituce zapojené do daného legislativního procesu. Parlament má také schopnost návrh ovlivnit možností hlasování pro jeho úplné odstranění. Pokud by u ostatní instituce nevyšly vstříc, návrh by se neuskutečnil. Jak již však bylo zmíněno výše, samotnou míru vlivu Parlamentu nelze zkoumat kvůli chybějícím informacím. Spousta neformálních jednání uvnitř Parlamentu i mezi institucemi není zaznamenána, k empirickému výzkumu by tak chyběly stěžejní informace.

4. Případová studie: Směrnice o službách

Proces schválení směrnice o službách považuje za kontroverzní hned několik studií, které jej blíže zkoumaly z pohledu Rady EU, samotného Evropského Parlamentu, zájmových skupin či národních parlamentů.⁴⁴ Někteří poslanci, kteří se účastnili tohoto legislativního procesu, jej dali dokonce na úroveň jednání o Ústavě pro Evropu, či jej označili za nejkontroverznější návrh, kterým se kdy Parlament zabýval.⁴⁵ Nejhlavnějším faktorem směrnice, která byla představená v roce 2004 a jež měla razantně pozměnit vnitřní trh EU a zajistit tak do roku 2010 vyšší konkurenceschopnost evropského hospodářství, byl tzv. princip země původu. Jednalo se *de facto* o návrh, že k provozování služeb kdekoliv v EU by měl postačovat pouze jeden živnostenský list či analogické oprávnění. Došlo by tak k markantnímu usnadnění provozování služeb v zahraničí a k omezení diskriminačních opatření jednotlivých států. Tento princip byl však postupem legislativního procesu společně s dalšími průlomovými návrhy ze směrnice vyňat.

4.1 Cesta ke směrnici

Zastánci původního návrhu tvrdili, že právně nepřinesl nic, co by již nebylo v Smlouvě o založení Evropského společenství. Princip „země původu“ totiž skutečně nebyl úplnou novinkou. Jak ve své stati „Unravelling the Services Directive“ píše Catherine Bernard, s tímto principem do jisté míry operovala již směrnice „Televize bez hranic“ z roku 1989 nebo směrnice „E-Commerce“ z roku 2001. Rozdílem byl ovšem horizontální přístup, dle něž se směrnice o službách snažila postihnout co nejvíce sektorů evropských politik. Zároveň také nabízel původní návrh pouze limitovanou regulaci kvality prováděných služeb. I v tomto bodu byl tak nový návrh jedinečný a na evropské poměry revoluční.⁴⁶

Odpůrci další liberalizace vnitřního trhu v průběhu procesu argumentovali, že by přijetím původního návrhu došlo ke zhoršení pracovních podmínek milionů osob

⁴⁴ Možno srovnat studii: Dølvik, Jon Erik, and Anne Mette Ødegård. "The struggle over the services directive: the role of the European Parliament and the ETUC." *Labor History* vol. 53, issue 1 (2012): 69-89. Accessed 2014-05-13. a studii Barnard, Catherine. "Unravelling the Services Directive." *Common market law review*, 45 (2008): 323-394.

⁴⁵ Viz výpovědi jednotlivých poslanců na debatě na plenárním zasedání z 14.2.2006 "Debate over Services Directive." *European Parliament*. Accessed 2014-05-15.

pracujících na živnostenský list. Kvůli vysoké konkurenci především z východoevropských zemí by dle jejich názorů museli zaměstnanci čelit spirále poklesu platů. Dalším podobným argumentem, jenž zazníval především ve Francii, byl strach z tzv. „sociálního dumpingu“.⁴⁷ Je sporné, zda byl sociální dumping pro staré členy unie reálnou hrozbou. Všechny nově příchodzí členské státy (v době projednávání návrhu jich bylo celkem deset) totiž přijaly sociální legislativu EU, do které zmíněná práva neodmyslitelně patří. Přesto, jak se v průběhu projednávání ukázalo, tento argument nebyl dostatečně silný, aby uklidnil většinu v Parlamentu i v Radě EU.

4.2 Proces přijetí směrnice

V roce 2000 přijala tehdejší Evropská komise tzv. Lisabonskou strategii, která měla za cíl v následujících deseti letech učinit evropské hospodářství nejvíce konkurenceschopným na světě. Hlavním úkolem tak bylo zlepšit podmínky volného pohybu a vytvořit nová pracovní místa. Představená strategie nabízela pět základních principů: měla za cíl zaopatřit všechny sektory služeb, příhraniční aktivity měly být stejně snadné jako vnitrostátní, měla zajistit nové výhody pro podniky i spotřebitelé, zajistit schopnost přizpůsobit se změnám a měla být koherentní s ostatními politikami Evropské unie.⁴⁸ Evropská komise také představila hlavní bariéry, které vyplynuly ze stavu vnitřního trhu v roce 2001. Mezi ně patřila chybějící vzájemná důvěra mezi členskými státy, rezistence vůči potřebě modernizace vnitrostátního právního rámce a protekce národních hospodářských zájmů. Důležitým bodem, jenž v kontextu pozdějšího vyjednávání ze studie Komise vyplynul, byl fakt, že hlavními oběťmi těchto bariér byly- mimo spotřebitelé- malé a střední podniky.⁴⁹

V roce 2004 tedy Komise v čele s tehdejším dosluhujícím komisařem Fritsem Bolkesteinem představila první návrh směrnice o službách. Jejimi základními pilíři byly již zmiňovaný princip země původu, jednotná kontaktní místa, zákaz některých restriktivních opatření a právo spotřebitelé na využití služeb poskytovaných v zahraničních státech. Návrh splňoval princip subsidiarity i princip proporcionality.⁵⁰

⁴⁶ Barnard, Catherine. Unravelling the Services Directive. *Common Market Law Review* 45, 2008, s. 361

⁴⁷ Grossman, Emiliano and Cornelia Woll. The French debate over the Bolkestein directive. *Comparative European Politics*, Vol.9, 3. 344-366.

⁴⁸ *Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative aux services dans le marché intérieur*. Bruxelles, 2004. 5-6.

⁴⁹ 2004/0001(COD) - 13/01/2004 Legislative proposal. 2004.

⁵⁰ Ibidem.

Postupně se k němu vyjádřily Výbor regionů i Hospodářský a sociální výbor. První zmíněný podporoval princip země původu, avšak poukazoval na možné poškození spotřebitelů i provozovatelů služeb, plynoucí z možnosti obcházení stávajících domácích norem.⁵¹ Druhý zmíněný výbor již zaujal více nevraživý postoj. Členové vyzvali Komisi, aby uvedla rozsah směrnice a působnosti navrhovaného principu země původu v souvislosti s vnitrostátními předpisy v oblasti zdanění a trestního práva. Zmiňovaný princip označili za „unáhlený“ a jako alternativu nabídli harmonizaci vnitřního trhu sektor po sektoru. Ačkoliv hlavní orgány Evropské unie nemusejí brát vyjádření těchto výborů v potaz, mohou tyto zprávy být použity jako argumenty při vyjednávání pozice Parlamentu a Rady.⁵²

4.3 Návrh ve Výboru pro Vnitřní trh a ochranu spotřebitelů

Měsíc po zveřejnění dokumentu, v únoru 2004, byl v Evropském parlamentu určen Výbor pro Vnitřní trh a ochranu spotřebitelů (IMCO), aby jej blíže prozkoumal. Zpravodajství se, dle pravidel zmíněných výše, ujala Němka, Evelyne Gebhardtová. Krom tohoto výboru bylo o názor v různých fázích požádáno dalších devět výborů, z nichž největší spolupráci s IMCO navázal Výbor pro zaměstnanost a sociální věci (CES), jehož zpravodajkou byla Nizozemka Anne Van Lanckner. Obě poslankyně pocházely ze Strany evropských socialistů (PES).⁵³ Výbor, jenž měl návrh na starost, jej před hlasováním o zprávě zpravodajky projednával celkem šestnáctkrát v období od července 2004 do listopadu 2005. Během této doby lze z archívu výborů dohledat pracovní dokumenty vypracované Gebhardtovou, které znázorňují vývoj její pozice. Například v dokumentu z listopadu 2004 vypracovaném po veřejné konzultaci⁵⁴ zpravodajka zdůraznila, že původní návrh překročil rozsah, na nějž se mají změny vztahovat. V tomto bodě mělo dle jejího názoru dojít buďto k jeho úplnému stažení, či značnému přepracování. Již v roce 2004 tak nabídla, aby „princip země původu“ nebyl

⁵¹ *Opinion of the Committee of Regions on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market..* Brussels, 2004.

⁵² *OPINION of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market.* 2004.

⁵³ Dolvik, Jon Erik, and Anne Mette Odegard. "The struggle over the services directive: the role of the European Parliament and the ETUC." *Labor History* 53, 1 (2012): 74. Accessed 2014-05-15.

⁵⁴ Veřejná konzultace dne 11.11.2004 "Služby na vnitřním trhu"- shrnutí

sice přímo zavržen, ale aby mu směrnice prozatím vydláždila cestu prostřednictvím harmonizace a vzájemného uznání mezi členskými státy.⁵⁵

Po dalších schůzkách výborů na toto téma zpravodajka 25. května 2005 vydala návrh zprávy o návrhu směrnice.⁵⁶ Ten se zaměřil na již dříve zmíněnou problematiku – tedy potřebu omezit rozsah směrnice (například i o služby veřejného hospodářského zájmu) a značně přeformulovat princip země původu. Tyto kroky poslankyně odůvodnila především potřebou ochrany spotřebitelů a nediskriminačního chování jak k imigrantům, tak ke stávajícím občanům členských zemí. V tomto okamžiku se však sociální demokratka setkala s kritikou stínového zpravodaje, Brita Malcolma Harboura (EPP-ED) i některých dalších členů výboru. Ačkoliv není jeho zpráva již v dnešní době v archivních dokumentech Parlamentu, z následující debaty na plenárním zasedání je jasné, že Harbour se na celém procesu velmi intenzivně podílel. Jak sám přiznal, jeho skupina vypracovala zhruba dvě třetiny pozměňovacích návrhů, které byly předány právě plenárnímu zasedání.⁵⁷ Pro tyto návrhy navíc získal podporu poslanců z jiných stran. Zpravodajka tak byla v této situaci nucená vydat novou, kompromisní zprávu, kterou odsouhlasilo 25 k 10 členům výborů. Důležitým faktem hodným zaznamenání je, že tato zpráva v tomto okamžiku ještě stále obsahovala některé aspekty principu země původu. Samotná Gebhardtová se proto spolu s dalšími čtyřmi poslanci zdržela hlasování. Přesto, jak vyznívá ze zprávy o tomto hlasování, členové největších stran měli stále pochybnosti o zmíněných dvou nejzávažnějších bodech. Stanovisko Evropského parlamentu tak nebylo v případě kontroverzní směrnice, ke které bylo vypracováno ne méně než 1600 pozměňovacích návrhů, před hlasováním na plenárním zasedání zcela jasné.⁵⁸

4.4 Návrh na plenárním zasedání v Evropském parlamentu

Poté, co zprávu odsouhlasil IMCO, bylo na čase, aby o ní začali debatovat poslanci na plenárním zasedání. To se uskutečnilo 14. února 2005 ve Štrasburku. Tato

⁵⁵ "Working document on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market (COM(2004)0002) of 13 January 2004." *European Parliament*.

⁵⁶ "Working document on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market (COM(2004)0002) of 13 January 2004." *European Parliament*. Accessed 2014-05-15.

⁵⁷ Viz výpovědi jednotlivých poslanců na debatě na plenárním zasedání z 14.2.2006 "Debate over Services Directive." *European Parliament*. Accessed 2014-05-15.

⁵⁸ "2004/0001(COD) - 22/11/2005 Vote in committee, 1st reading/single reading." *European Parliament: Legislative Observatory*. Accessed 2014-05-15.

debata měla za účel přesvědčit nerozhodné jedince, aby hlasovali podle přání klíčových aktérů, měla proto záměrně silný ideologický podtón. U řečnického pultu se vystřídali téměř všichni poslanci ve vedoucích funkcích, včetně zpravodajky příslušného výboru. Z přepisu této debaty si lze povšimnout několik důležitých informací, které zde budou poskytnuty za účelem přiblížení neformální stránky vyjednávání a její vlivu na proces.

Debatu začala zpravodajka Gebhardtová, která nabádala ostatní poslance, aby se vzdali „principu země původu se všemi jeho zničujícími efekty“. Připomněla také, že Komise nelpí na původním návrhu a že ten navíc vyvolal značné nepokoje v členských zemích. Předseda Komise José Manuel Barosso poslancům sugeroval, že kompromis je potřeba jako důkaz fungování unijní pětadvacítky pro její obyvatele. Komisař pro vnitřní trh Charlie McCreevy znova připomněl inovativní body, na kterých se strany již dohodly a potřebu schválení návrhu za účelem zlepšení trhu EU. Zajímavým byl i příspěvek předsedy socialistů Martina Schulze. Ten popsál původní návrh Fritze Bolkesteina jako snahu rozdělit starou a novou Evropu. Dle jeho názorů se původní dokument snažil na unijním vnitřním trhu dosáhnout růstu za cenu menších příjmů, slabého sociálního zajištění a nedostatečné ochrany spotřebitelů. S osobou bývalého zmíněného komisaře poté ztotožnil princip země původu a vyzval poslance, aby jej odmítli. Naproti tomu předsedkyně Zelených Herde Ruhle poznamenala, že její skupina stěžejní princip podporuje a vypracovala pro něj schůdnou alternativu, kterou považovala za mnohem jasnější, než variantu, již nabídla „velká koalice“ lidovců a socialistů. Nahlédnutí do procesu vyjednávání stranického kompromisu umožnila i nezařazená poslankyně Marie Le Pen, která tento proces kritizovala. Poukázala na fakt, že k dohodě došlo v extrémních podmínkách a to pouze mezi úzkou skupinou vyjednavačů obou stran. Samotné politické skupiny „velké koalice“ nebyly dle jejích slov s kompromisním řešením obeznámeny.

Z vybraných výstupů v rámci debaty vyplývá, že jak Evropská komise, tak Rada EU a samotné rakouské předsednictví se snažily přesvědčit Parlament, aby odsouhlasil kompromisní řešení a dal tak vzniknout novému, upravenému návrhu. Je také zřejmé, že hlavními protivníky principu země původu byli socialisté, zatímco lidovci se snažili zachovat aspoň některé z jeho částí. Posledním důležitým postřehem byl nesouhlas některých poslanců se způsobem, jakým ke kompromisu došlo. Oproti schválené zprávě výboru, ve které byl princip stále přítomen, došlo v několika týdnech před hlasováním v Parlamentu k posunu směrem k vizi socialistů. Tento proces vyjednávání mezi klíčovými aktéry nebyl zaznamenán, není proto zcela jasné, proč k takovému posunu

došlo. Teoretické vysvětlení nabízejí dříve zmíněné studie, dle nichž dochází ke kompromisu mezi největšími stranami s ohledem na vybranou proceduru až v sedmdesáti procentech případů. Alternativním vysvětlením může být i pozornost, jaká byla směrnici věnována v členských zemích. V době vyjednávání docházelo k početným protestům proti tomuto návrhu, konkrétně pak také proti samotnému stěžejnímu principu. Ten se stal například ve Francii hlavním argumentem tábora, jenž byl proti schválení referenda u Ústavě pro Evropu. I v den samotné debaty protestovalo před sídlem Parlamentu 100 tisíc obyvatel. Tento faktor tak mohl přesvědčit nerozhodnuté politické skupiny a poslance, aby návrh podpořili v jeho nové, nekontroverzní podobě. Opak by vedl k situaci, kdy by k žádné inovaci nedošlo. Komisař McCreevy totiž přiznal, že nebude-li směrnice přijatá, Komise nebude vypracovávat nový návrh. Poslanci tak dostali na výběr- pokud by nedošlo ke schválení předloženého kompromisu, klíčový bod Lisabonské agendy by přišel vniveč.

4.5 První čtení v Evropském parlamentu

K prvnímu čtení v Evropském parlamentu došlo 16. února 2006, tedy dva dny po zkoumané debatě a dva roky poté, co byl návrh poprvé předložen Evropskou komisí. Ačkoliv zkoumaná instituce nemá během prvního čtení žádný časový limit, je dvouletý proces přípravy v rámci legislativního procesu v EU spíše nezvyklý a znova tak dokazuje, že se jednalo o návrh, jenž v rámci tehdejší Evropské unie působil velmi kontroverzně. V tomto kontextu je zajímavým dokument, jenž Generální sekretariát poslal ohledně pokroku v Evropském parlamentu Radě. Z něj vyplývá, že zatímco většina starých, konzervativních členů EU byla s novým návrhem, značně spokojená, většina nových členských států uvedla, že text jim nedovoluje rozumný přístup k vnitřním trhům původní „patnáctky“. ⁵⁹

Samotné hlasování proběhlo následujícím způsobem: návrh prošel 392 ke 213 hlasům. Většinu přitom zajistily tři největší parlamentní skupiny- lidovci (EPP-ED), socialisté (PES) a Aliance liberálů a demokratů (ALDE). Celkem 80% poslanců volilo v rámci linie své politické skupiny a celkem 72% zákonodárců zároveň hlasovalo dle postoje své domácí země. ⁶⁰

Co tedy poslanci schválili? Socialistům zastoupeným zpravodajkou Gebhardtovou se podařilo prosadit článek, jenž kromě vynětí finančních služeb z rozsahu působnosti směrnice dále požadoval odstranění bezpečnostních, zdravotnických a farmaceutických, audiovizuálních, kinematografických či hazardních služeb. ⁶¹ Stejně tak tato politická skupina uspěla ve snaze o vyškrtnutí článků 38,39 a 41, jež se týkaly zavádění principu země původu. Ten tak měl do budoucna ze směrnice úplně zmizet. Obdobně poslanci hlasovali ve prospěch odstranění článků 24 a 25, které se zabývaly vysíláním pracovníků a pracovníků třetích států do ostatních států EU. ⁶² Jak již bylo zmíněno, i s těmito články nesouhlasili především socialisté, zde však měli silnou podporu Rady, která dle dokumentů pracovních skupin také považovala tyto články za neobstojné. Novým, důležitým bodem bylo také zavedení pravidla, dle něž to byl právě hostitelský

⁵⁹ General Secretariat. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market – Outcome of the European Parliament's first reading*. 2006. 3-4.

⁶⁰ VoteWatch.eu "*Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market [COM(2004)0002 - C5-0069/2004 - 2004/0001(COD)]*".

⁶¹ General Secretariat. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market – Outcome of the European Parliament's first reading*. 2006. 21-23.

stát, kdo zodpovídal za aktivity poskytovatele služeb. Jak již bylo v práci zmíněno, za tímto návrhem stála především zpravodajka Gebhardtová, jež také vyjednala politickou dohodu s největšími unijními politickými frakcemi. Ze sledování této linie tak vyplývá, že přestože se socialistům nepodařilo vyjednat „osekání“ směrnice v míře, o jakou usilovali, v procesu formování postoje Evropského parlamentu, jež je klíčovým pro mezi-institucionální vyjednávání, byli ze všech skupin nejméně úspěšní.

4.6 Návrh v Evropské komisi po 1. čtení v Evropském parlamentu

Na závěry vyplývající z náročného hlasování v Parlamentu reagovala Komise následujícím způsobem. Po méně jak dvou měsících od hlasování byl dle očekávání předložen nový, pozměněný návrh. Z něj je patrné, že do velké míry vycházel právě z požadavků Evropského parlamentu, jak již před hlasováním dříve přislíbil komisař pro Vnitřní trh McCreevy. Nový návrh například legitimizoval vynětí většiny požadovaných odvětví z rozsahu působnosti směrnice – nesouhlasil pouze s vynětím právních služeb.⁶³ Naopak, v případě pozměňovacích návrhů č. 134 a 28 předložených Parlamentem, Komise nevyhověla. Tyto změny se měly týkat odstranění tzv. tichého souhlasu. V rámci původního návrhu platilo, že pokud se hostitelský úřad v daném čase nevyjádří k požadavku na autorizaci poskytování služeb, bude tato autorizace automaticky udělena (tzv. princip tichého souhlasu). Parlament chtěl toto pravidlo úplně odstranit, čímž usilovat o zachování co největší míry regulace vnitřního trhu. Co se týče odstranění principu země původu či vysílání pracovníků členských států EU a třetích států do ostatních států EU, vyšla Komise Parlamentu v plné míře vstříc. Obecně se tedy dá z dokumentu, jenž přijaté a zavržené pozměňovací návrhy Parlamentu v rámci nového návrhu komentuje, usoudit, že Komise se rozhodla následovat směr, jenž Parlament určil a podpořit jej tak, ve snaze o to, aby se podařilo alespoň z části prosadit některé z původních inovativních návrhů.⁶⁴

⁶² Ibidem, 97.

⁶³ Commission. *Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*. Brussels, 2006. 4-5.

⁶⁴ Ibidem

4.7 Reakce na nový návrh v Radě EU

Druhá z institucí podílejících se na procesu rozhodování se novým návrhem začala zabývat od 22. dubna 2006. Tehdy COREPER členské státy vyzval, aby předsednictví ukázaly problematické aspekty nového návrhu, jimiž se jako skupina budou muset státy zabývat na úrovni pracovních skupin a dále právě na úrovni stálých zástupců. Členské státy za jeden z hlavních problémů znova označily rozsah působnosti směrnice. Například požadovaly vysvětlení toho, co se považuje za služby „obecného zájmu“ či proč byly z rozsahu směrnice odstraněny audiovizuální a další služby. Přesto však v Radě již nedošlo k větší debatě ohledně podoby směrnice a v relativně velmi krátkém čase, 30. května 2006, byla v rámci Rady přijatá politická dohoda ohledně společného postoje ke směrnici. COREPER zde navrhnul, aby přestože se Belgie a Litva zdržely neformálního hlasování, byla směrnice od této chvíle vedená jako bod „A“ na programu příslušných pracovních skupin. Tímto je myšleno, že směrnice již nebyla nadále kontroverzní a její schválení se tak stalo pouze formální záležitostí.⁶⁵

Společný postoj ze dne 17. července 2006 vychází z reflexe pozice Evropského parlamentu a následuje reakcí samotné Rady. Ta nabídla například kompromisní řešení pro princip tichého souhlasu, jenž Parlament dříve zavrhl, ovšem Komise se jej rozhodla ponechat. Rada přišla s návrhem paralelního principu tichého odmítnutí. V podstatě se jednalo o stejný princip, jenž však měl fungovat opačným způsobem. Například v případě, že by se příslušné orgány hostitelské země k návrhu nevyjádřily do daného časového limitu, autorizace výkonu služeb by byla automaticky zamítnuta. Rada dále zamítla požadavek Parlamentu v pozměňovacím článku 122 na vyloučení rozhodnutí o udělení autorizace z povinnosti udání důvodu. Rada přitom hájila názor, že pokud by orgány nemusely obhájit, proč danou autorizaci udělily, či neudělily, bylo by těžké- ne-li nemožné se v případě nesouhlasu hájit u soudu. Tento postoj Rady lze interpretovat jako snahu o alespoň částečný boj proti linii Parlamentu, jenž se snažil o co největší omezení svobody poskytování služeb.

4.8 Nový návrh směrnice v Evropském parlamentu

Poté, co byl zveřejněn postoj Rady EU se dostal nový návrh znova k Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů (IMCO). I v tomto bodě byla zpravodajkou socialistka

Gebhardtová. Následující vývoj indikuje snahu Parlamentu o udržení křehkého kompromisu mezi ním a Radou. Přestože zpravodajka navrhla několik nových pozměňovacích návrhů, v průběhu hlasování ve výboru v říjnu 2006 se přidala na stranu těch, kdo podpořili pozici Rady beze změn.⁶⁶ Za konečný bod procesu lze považovat 2. čtení v Evropském parlamentu, jež proběhlo 15. listopadu 2006. Zatímco menšinové skupiny (Evropská sjednocená levice- Severská zelená levice a Zelení) hlasovaly téměř úplně pro odmítnutí společného postoje Rady, dosavadní koalici z 1. čtení doplnily skupiny Unie pro Evropu národů (UEN) a Nezávislost/Demokracie (IND/DEM). Návrh tak prošel celkem 408 ke 120 poslancům. I zde jsou zajímavé statistické údaje. Celkem 88% poslanců volilo dle linie svých politických skupin a celkem 79% přitom zároveň sledovalo linii svých států.⁶⁷ Parlament tak dal výrazně najevo, že podporuje kompromis napříč institucemi a proces tak považuje za ukončený. Následovalo schválení této pozice Radou a konečně ukončení legislativního procesu k 12. prosinci 2006.

5. Analýza

Lze-li na proces formování pozice Evropského parlamentu na případu směrnice o službách nahlížet prizmatem teorie liberálního intergovernmentalismu, je potřeba zhodnotit, jakých nástrojů mohou členské státy v Parlamentu využívat k prosazování národních zájmů. Z vypracované případové studie vyplynulo, že hlavními aktéry daného legislativního procesu byli zpravodaj a stínový zpravodaj Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů, kteří formovali návrh, jenž byl dále použit pro vytvoření kompromisu mezi největšími politickými skupinami. Proces tak mohou ovlivnit především ty státy, které jsou úspěšné v dosazení svých představitelů do těchto pozic či do samotného výboru, jenž o návrhu směrnice rozhoduje. Největší šanci na získání konkrétní zprávy návrhu přitom mají dle uvedených studií největší politické skupiny a v nich největší členské státy. Tento vliv mohou tyto státy dále kombinovat s vlivem v Radě Evropské unie. Poslední možnosti, jak ovlivnit pozici Parlamentu, mají členské státy při samotném hlasování, kde mohou instruovat „své“ poslance. Jak ukazují příslušné statistiky, míra hlasování dle národních zájmů se v případě směrnice o službách velmi přiblížila míře hlasování dle preferencí politické skupiny příslušného poslance. Ze statistiky ohledně hlasování v 1. čtení však překvapivě vyplynulo, že tyto

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ "2004/0001(COD) - 23/10/2006 Vote in committee, 2nd reading." *European Parliament: Legislative Observatory*. Accessed 2014-05-15.

největší členské státy se při hlasování neřídily národními zájmy. Tehdy „nové“ státy, jakými bylo Estonsko, Litva, Malta či Slovinsko hlasovaly 100% podle národních zájmů. Naopak u velkých členských států jakými jsou Německo, Velká Británie či Francie se poslanci řídili národními zájmy pouze zhruba v 50%. Nabízí se dvě vysvětlení tohoto jevu.

Zaprvé, k formování pozice Parlamentu nedochází na základě národních zájmů nejdůležitějších aktérů tohoto procesu, ale pouze na základě jejich politických preferencí. Celková vysoká míra sjednocení obou faktorů tak pouze vypovídá o kompromisu, se kterým souhlasila většina členských států.

Druhou možností objasnění tohoto jevu je počet poslanců za daný členský stát v Evropském parlamentu. U menších členských zemí je větší možnost, že poslanci spadají do stejné politické skupiny, která souhlasí s kompromisem. U větších členských zemí je zastoupení jejich poslanců v odlišných politických skupinách větší. Část z nich tedy může volit podle národních zájmů, které se ztotožňují s preferencemi jejich skupiny.

I v případě, že by v Parlamentu docházelo k prosazování národních zájmů jedinců, má toto prosazování svá omezení. Hlavní roli při hlasování stále hraje příslušnost poslance k politické skupině. Koheze hlasování ve skupině se téměř nezměnila ani po vstupu deseti nových států do Unie, lze tedy tvrdit, že je konzistentní.

V případě směrnice o službách se hlavním aktérům tohoto procesu uvnitř Parlamentu podařilo prosadit celkem zásadní „ořezání“ směrnice. Prvně, rozsah její působnosti se stal podstatně menším. Zadruhé, klíčový bod původního návrhu – princip země původu- byl ze směrnice odstraněn. K tomuto kroku došlo na základě dohody vedoucích představitelů největších politických skupin –EPP a PES. Větší míru úspěšnosti lze přitom přičítat socialistům, kteří po celou dobu procesu žádali odstranění stěžejního principu.

Při posuzování úspěšnosti jednotlivců v prosazování svých zájmů v Parlamentu je také zapotřebí zohlednit situaci v Radě EU. V případě směrnice o službách byla Rada v kontroverzních bodech značně rozdělená. Došlo tak k zablokování legislativního procesu. Parlament se tak stal institucí, která měla možnost tento proces odblokovat a měla proto při prosazování svých zájmů lepší vyjednávací pozici.

⁶⁷ VoteWatch.EU. „*Services in the internal market.*“ 2006.

Ačkoliv tedy teorie liberálního intergovernmentalismu neuspěla ve vysvětlení tvorby pozice Evropského parlamentu a jejím následném prosazování, odhalila, že politické preference nejsou jednoznačným faktorem, jenž ovlivňuje tento proces. Naopak ukázala, že Parlament není institucí, kterou by se mělo vnímat pouze jako nadnárodní orgán Evropské unie. Závěrem této případové studie je zjištění, že je potřeba se dále věnovat zásahům členských států do procesu tvorby pozice Parlamentu a zkoumat, nakolik jsou dané státy bez ohledu na preference politických skupin schopny prosadit zde své zájmy. Je zde také možnost zkoumat, zda mají všechny členské státy stejnou možnost prosazovat své zájmy prostřednictvím dosazování svých zástupců do klíčových pozic v Parlamentu.

Závěr

Tato práce se snažila zodpovědět na otázku, jakým způsobem dochází k tvorbě pozice Evropského parlamentu a jakými faktory je tento proces ovlivněn. Dále také zkoumala, jak je tato pozice přijímána ostatními institucemi Unie v další fázi procesu. Vypracovaná případová studie za pomoci teoretického konceptu legislativního procesu v Evropském parlamentu pojmenovala klíčové aktéry a sledovala prosazování jejich preferencí v konečné podobě pozice Parlamentu. Analýza studie tak došla k závěru, že v případě směrnice o službách byli klíčovými aktéry zpravodaj a stínový zpravodaj, kteří pocházeli ze dvou největších politických skupin a největších členských států. Tito zpravodajové v rámci výboru vypracovali nejvíce pozměňovacích návrhů a vedli jednání o konečném kompromisu mezi politickými frakcemi. Nejlépe se tak přitom svou pozici podařilo prosadit politické skupině Strany evropských socialistů (PES) v čele se zpravodajkou výboru, Němkou Evelyne Gebhardtovou. Ze statistických údajů ohledně samotného hlasování však vyplynulo, že poslanci největších členských států měli menší tendenci hlasovat podle svých národních zájmů a spíše zohlednili preference svých politických skupin. V rámci potřeby odblokovat legislativní proces také většina poslanců souhlasili s navrženým kompromisem největších politických stran. Tento kompromis posléze podpořily v Radě i členské státy.

Za použití teorie liberálního intergovernmentalismu se nepodařilo prokázat formulovanou hypotézu. Přestože panuje velká shoda mezi požadavky členských států a hlasováním jejich poslanců, politické preference jsou při vytváření pozice Parlamentu stále dominantním faktorem.

Přesto však studie ukázala, že i v této instituci můžou za určitých podmínek členské státy prosazovat své zájmy a to buďto dosazováním svých zástupců do klíčových pozic v jednání či instruováním svých poslanců, aby hlasovali dle linie národních zájmů. Studie otevřela prostor pro další výzkum vlivu národních států na tvorbu Evropského parlamentu. Studie dodatečně zkoumala, jakým způsobem byl Evropský parlament schopen prosazovat již zformovanou pozici v rámci mezi-institucionálních jednání. V tomto případě se Parlament ukázal velmi úspěšným, neboť dle kompromisu, jež se v rámci této instituce podařilo dosáhnout, byl vypracován nový návrh směrnice. Rada také zohlednila požadavky Parlamentu při tvorbě svého

společného postoje a zavedla pouze menší změny, které byl Parlament schopen bez problému přijmout.

Role Evropského Parlamentu v rozhodovacím procesu se na příkladu směrnice o službách ukázala jako klíčová. Tato instituce vyjednala hlavní změny návrhu, s kterými dále bez větších změn pracovala jak Evropská komise, tak Rada EU. Představený návrh se tak ukázal jako schůdný kompromis nejen z pohledu politických preferencí poslanců Parlamentu, ale i z pohledu národních zájmů členských států.

Summary

This study sought to answer the question, how is the position of the European Parliament being formed and which factors influenced this process. The paper also examined how the position is accepted by the other institutions of the Union in the next phase of the process. This case study used the theoretical concept of the legislative process in the European Parliament to name key players and monitor the enforcement of their preferences in the final position of the Parliament. Analysis of the study concluded that in the case of the Services Directive, the key actors were a rapporteur and a shadow rapporteur, who came from the two largest political groups and the largest Member States. Within the committee, these actors introduced the majority of the amendments and led negotiations on the final compromise between political groups. The most successful in pushing through its position was the Party of European Socialists (PES) headed by the rapporteur of the Committee, a German Evelyne Gebhardt. The statistical data regarding the vote itself showed however that MPs of the largest Member States had less tendency to vote according to their national interests and rather reflected preferences of their political groups. Nevertheless, in order to unblock the legislative process, majority of banchmakers also agreed with the proposed kompromise made by the largest political parties. This compromise was eventually supported by the Member States within the Council.

The theory of liberal intergovernmentalismu therefore failed to prove my hypothesis. Although there is a strong consensus among the Member States' requirements and the vote of MPs, political preferences are still the dominant factor in the vote.

However, study also have shown, that under certain conditions, Member States are able to promote their interests within the Parliament. They might do so either by appointing of their representatives in key positions regarding to negotiations or by instructing their banchmakers to vote according to national lines. The study paved the way for further research on the influence of nation-states on the formation of the position within the European Parliament. It additionally examined how the European Parliament is able to enforce already formed position within the inter- institutional negotiations.

In this case, Parliament has proven very successful. The compromise promoted within the institution paved the way for the new draft directive presented by the European Commission. The Council also took Parliament's requirements, when creating its common position regarding the draft of the directive. It then introduced only minor changes, which the Parliament was able to easily accept.

The role of the European Parliament in the decision-making process on the example of the Services Directive was crucial. The proposal presented by this institution works as a viable compromise not only from the perspective of the political preferences of the Members of Parliament, but also in terms of the national interests of the Member States.

Použitá literatura

Monografie

Judge, David, and David Earnshaw. *The European Parliament*. 2. vydání. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

Fiala, Petr, and Markéta Pitrová. *Evropská unie*. 2. dopl. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010.

Fiala, Vlastimil. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. V Olomouci: Periplum, 2007.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette. "Interwar and Postwar Ideas of Europe" *Debates on European integration: a reader*, edited by Sangiovanni, Mette Eilstrup. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

Dočkal, Vít, Petr Kaniok, and Jan Závěšický. *Evropský parlament: Procedura spolurozhodování (kódecize)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2007.

Pitrová, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 1999.

„Preface" *The European rescue of the nation-state*, edited by Milward, Alan S., 2-3. New York: Routledge, 2000.

Elektronické články

Barnard, Catherine. "UNRAVELLING THE SERVICES DIRECTIVE." *Common Market Law Review* vol. 45, issue 2 (2008): 323-394. Accessed 2014-05-13.

Dølvik, Jon Erik, and Anne Mette Ødegård. "The struggle over the services directive: the role of the European Parliament and the ETUC." *Labor History* vol. 53, issue 1 (2012): 69-89. Accessed 2014-05-13.

Napel, Stefan, and Mika Widgrén. "The Inter-Institutional Distribution of Power in EU Codecision." *Social Choice and Welfare* vol. 27, issue 1 (2006): 129-154. Accessed 2014-05-13.

Miklin, Eric. "Government Positions on the EU Services Directive in the Council: National Interests or Individual Ideological Preferences?." *West European Politics* vol. 32, issue 5 (2009): 943-962. Accessed 2014-05-13.

Kaeding, Michael. "The world of committee reports: rapporteurship assignment in the European Parliament." *The Journal of Legislative Studies* vol. 11, issue 1 (2005): 82-104. Accessed 2014-05-13.

Tsebelis, George, and Geoffrey Garrett. "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union." *International Organization* vol. 55, issue 2: 357-390. Accessed 2014-05-13.

Mamadouh, Virginie, and Tapio Raunio. "The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation*." *JCMS: Journal of Common Market Studies* vol. 41, issue 2 (2003): 333-351. Accessed 2014-05-15.

Hix, Simon, Abdul Noury, and Gerard Roland. "Dimensions of Politics in the European Parliament." *American Journal of Political Science* vol. 50, issue 2 (2006): 494-520. Accessed 2014-05-15.

Moravcsik, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *JCMS: Journal of Common Market Studies* vol. 31, issue 4 (1993): 473-524.

Ostatní

Whitlock, Craig. "France Rejects European Constitution." *Washington Post*. Accessed 2014-05-15.

"Berlin and Strasbourg protests oppose the EU-Bolkestein Directive." *World Socialist Web Site*. Accessed 2014-05-15.

"Debate over Services Directive." *European Parliament*. Accessed 2014-05-15.
[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
 //EP//TEXT+CRE+20060214+ITEM-012+DOC+XML+V0//EN&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060214+ITEM-012+DOC+XML+V0//EN&language=EN)

Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative aux services dans le marché intérieur. Bruxelles, 2004.
[http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenn/e/com/2004/0002/COM_COM\(2004\)0002_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenn/e/com/2004/0002/COM_COM(2004)0002_FR.pdf) (dostupné k 15.5.2014)

2004/0001(COD) - 13/01/2004 Legislative proposal. 2004.
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=55451&l=en&t=E>
 (dostupné k 15.5. 2014)

Opinion of the Committee of Regions on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market. Brussels, 2004.
<http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=en&docnr=154&year=2004> (dostupné k 15.5.2014)

OPINION of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market.
 2004. <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=en&docnr=137&year=2005> (dostupné k 15.5.2014)

Evropský Parlament, *Veřejná konzultace dne 11.11.2004 "Služby na vnitřním trhu"-shrnutí.* Brusel, 2004.
http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/summaryhearing041111_cm12_cs.pdf (dostupné k 15.5.2014)

"2004/0001(COD) - 22/11/2005 Vote in committee, 1st reading/single reading." *European Parliament: Legislative Observatory.* Accessed 2014-05-15.
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=911089&t=e&l=en>
 (dostupné k 15.5.2014)

VoteWatch.eu "*Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market [COM(2004)0002 - C5-0069/2004 - 2004/0001(COD)]*". (accessed 2014-05-15). http://old.votewatch.eu/cx_vote_details.php?id_act=1443&lang=en

Commission. *Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market.* Brussels, 2006. 4-5.
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208413%202006%20INIT> (dostupné k 15.5.2014)

"2004/0001(COD) - 23/10/2006 Vote in committee, 2nd reading." *European Parliament: Legislative Observatory.* Accessed 2014-05-15.
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=946936&t=e&l=en>
 (dostupné k 15.5.2014)

VoteWatch.EU. „*Services in the internal market.*“ 2006.
http://old.votewatch.eu/cx_vote_details.php?id_act=2171&lang=en (dostupné k 15.5.2014).