

Univerzita Palackého v Olomouci
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

**POSILOVÁNÍ PRAVOMOCÍ EVROPSKÉHO
PARLAMENTU**

**STRENGTHENING THE POWERS OF THE
EUROPEAN PARLIAMENT**

Bakalářská práce

Jakub KIRSCHBAUM

Vedoucí práce Mgr. Markéta Zapletalová, Ph. D.

Olomouc 2024
Evropská studia a diplomacie

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Posilování pravomocí Evropského parlamentu* vypracoval samostatně a citoval všechny použité zdroje.

V Olomouci, dne 29. 2. 2024

.....
Jakub Kirschbaum

Obsah

ÚVOD	5
1. TEORETICKO-KONCEPTUÁLNÍ PERSPEKTIVA	11
1.1 By stealth	11
1.1.1 Interinstitutional Micropolitics	12
1.1.2 Personalizace	15
2 FORMÁLNÍ PRAVOMOCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU	19
3 KONCEPT BY STEALTH V PROCESU ROZŠIŘOVÁNÍ PRAVOMOCÍ.....	23
3.1 Vliv na proceduru Spitzenkandidaten	23
3.2 Vliv na proces tvorby Evropské komise	26
ZÁVĚR	32
ABSTRAKT	36
ABSTRACT	37
ZDROJE	38

Na tomto místě bych velmi rád poděkoval vedoucí mé bakalářské práce Mgr. Markétě Zapletalové, Ph. D. za její odborné vedení, cenné rady a konstruktivní kritiku.

ÚVOD

Evropský parlament, do roku 1962 obecně známý jako Evropské parlamentní shromáždění, je bezpochyby institucí Evropské unie, dříve Evropského společenství, která prošla od svého vzniku v roce 1958 nejrozsáhlejší úpravou svých institucionálních pravomocí. Pravomoci Evropského parlamentu byly v průběhu let definovány a rozšiřovány na základě přijímaných smluv Evropským společenstvím, následně potom Evropskou unií. Z historického hlediska se z ne tak významného orgánu, který byl složen z delegátů, které nominovaly národní vlády členských států, stal jediný přímo volený orgán, který se dokázal v rozsahu významu vlivu a svým souborem pravomocí vyrovnat ostatním institucím, zejména tedy národním parlamentům. Ve zkratce lze Evropský parlament popsat jako instituci, která v průběhu historie integračního procesu získala největší moc mezi institucemi Evropské unie (Goetze a Rittberger, 2010). Tohle rozšiřování vlivu a rozsahu pravomocí, které získal na základě přijímaných smluv, tedy tak zvané formální pravomoci, nebo proces formálního rozšiřování pravomocí, není jediným důvodem. Evropský parlament si však v průběhu několika let své existence byl schopen sám utvořit, popřípadě vyjednat soubor pravomocí, jež nebyly v žádné ze smluv definovány – tento proces rozšiřování pravomocí nazýváme jako neformální.

Tato bakalářská práce se zabývá analýzou procesu, jakým způsobem dochází k rozšiřování pravomocí, které nebyly Evropskému parlamentu přiřknuty v rámci formálního procesu, tedy nebyly součástí znění zakládajících smluv, nebo jejich revizí. Záměrem je tedy analýza procesu rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu neformálním způsobem.

Analýza tzv. neformálních pravomocí Evropského parlamentu, byla zvolena, ze dvou důvodů – 1. že existuje mnoho odborných zdrojů, článků a studií zabývajících se rozšiřováním právě formálních pravomocí Evropského parlamentů, ale význam souboru pravomocí neformálních, je dle mého názoru v těchto studiích stále částečně opomíjen. 2. Neexistuje ucelená studie zabývající se všemi aspekty toho, jakým způsobem dochází k rozšiřování neformálních pravomocí. Samotným záměrem této práce je tedy upozornit na vzestup pravomocí Evropského parlamentu, jež nabývá neformálním způsobem, který je výsledkem celé soustavy „skrytých“ kroků, mající nemalý dopad na vzájemné vztahy mezi samotnými evropskými institucemi, a tím de

facto na fungování celé Evropské unie. A ony skryté kroky definovat a zanalyzovat na konkrétních případech.

Pro analýzu a následné dokazování vzestupu neformálních pravomocí a jejich užívání, budeme vycházet z konceptu *By stealth* – volně přeloženo jako koncept *ve stínu*, kterou ve své knize *Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth* popsal Giandomenico Majone. Tento koncept bude dokazován přístupem *Interinstitutional Micropolitics* od Claudie Wiesnerové, který publikovala v *Journal of European Integration* a následně o studii zabývající se personalizací politiky – tedy vliv personálního obsazení čelních funkcí v rámci institucionálního uspořádání Evropské unie a dopad na tvorbu neformálních pravomocí Evropského parlamentu. Cílem je tedy využití konceptu *by stealth* a přidružených přístupů na konkrétních případech a zanalyzovat, jakým způsobem došlo v těchto případech k neformálnímu růstu pravomocí. Pro zjednodušení této analýzy si pokládám za cíl zodpovědět na jednu základní výzkumnou otázku:

Jakými způsoby dochází k prosazování neformálních pravomocí Evropského parlamentu?

Časový horizont pro tuto práci není jednoduché definovat. Samotný vývoj Evropského parlamentu začal s jeho vznikem v roce 1958 a pokračuje až po současnost. Nicméně z hlediska stěžejní části této práce, tedy samotné analýzy procesu rozšiřování neformálních pravomocí a vlivu konceptu *By stealth* na konkrétní případy může jako nejdůležitější časový horizont definovat teprve poslední tři dekády fungování evropského parlamentu. Z hlediska vlivu personalizace na tento proces potom období, kdy evropskému parlamentu předsedal Martin Schulz, tedy období mezi lety 2012 až 2017.

Z metodologického hlediska představuje předkládaná bakalářská práce kvalitativní typ výzkumu. Tento druh výzkumu jsem zvolil z toho důvodu, neboť kvalitativní studie pomáhají s formulováním hlubšího porozumění vybraného jevu a dochází k vytvoření uceleného obrazu a představy o fungování tohoto jevu. Tento druh analýzy dále analyzuje existující texty, dokumenty a práce týkající se dané problematiky. Z nabízené typologie kvalitativního výzkumu spadá tato práce do kategorie tzv. případových studií. Případová studie je kvalitativním druhem výzkumu založeným na výzkumu vlastností jednoho případu. Kvalitativní výzkum můžeme

definovat jako „proces hledání porozumění založený na různých metodologických tradicích zkoumání, (...) ve kterém výzkumník vytváří komplexní holistický obraz, analyzuje různé typy textů, informuje o názorech účastníků výzkumu a provádí zkoumání v přirozených podmínkách“ (Creswell in Hendl 2016). Samotný výzkum, který případová studie využívá označujeme jako process-tracing, tedy jinak řečeno, jako proces dohledávání příčiny (Yin 2014). John Gerring ve svém článku *What Is a Case Study and What Is It Good for?* Který byl zveřejněn v *The American Political Science Review* definuje případovou studii jako *intenzivní studium jedné jednotky za účelem pochopení větší třídy (podobných) jednotek*. (Gerring 2004). Dle typologie Roberta Yina jde o typ případové explanatorně-deskriptivní studie organizací a institucí (Yin 2014; Hendl 2016).

Práce je členěna do tří kapitol a pěti podkapitol. Kapitola první, jak již napovídá název, bude obsahovat teoreticko-konceptuální perspektivu. V této kapitole si přiblížíme problematiku posilování pravomocí Evropského parlamentu, vysvětlíme si, jak je na tuto problematiku pohlíženo. V následujících podkapitolách bude přiblížen a vysvětlen hlavní koncept a přístupy, které zastřešuje – hlavním konceptem, který jsem pro účely této práce zvolil, je koncept *By stealth* od Giondomenica Majoneho – Majone svým konceptem vysvětluje nedostatky integračního procesu a využívá jej k objasnění problémů, které integrační proces přináší. Majoneho koncept *By stealth* bude doplněn o další autory a teorie, zejména pak bude doplněn o přístup *Interinstitutional Micropolitics*, jehož autorkou je Claudie Wiesnerová. Tento přístup může velmi jednoduše shrnout jako soubor vnitroinstitucionálních mikropolitik – tedy systém interní politiky orgánů Evropské unie, vnitřní vztahy mezi nimi a v konečném důsledku se dotýká i samotného výkladu Evropského práva jednotlivými institucemi. Koncept *By stealth* bude následně doplněn i o přístup personalizace – tedy vliv personálního obsazení klíčových postů v rámci institucionálního uspořádání Evropské unie a vlivu tohoto obsazení na rozšiřování neformálních pravomocí Evropského parlamentu.

V kapitole druhé si přiblížíme formování a vývoj kompetencí Evropského parlamentu od jeho vzniku až po současnost. V této kapitole půjde především o ty pravomoci, které byly posilovány na základě takzvaného formálního způsobu – můžeme tedy říct, že jde o pravomoci, které jsou součástí evropského práva a jsou tedy zakotveny ve smlouvách Evropské unie. Pro účely této práce a ucelení obrazu půjde

hlavně o přiblížení formálních pravomocí v oblastech, na kterých v následující kapitole bude analyzován vliv konceptu *By stealth*.

Třetí kapitola v rámci představuje analytickou část práce. Jejím obsahem bude analýza postupů a konkrétních příkladů, které Evropský parlament využil a využívá v rámci svého posilování neformálních pravomocí. Pro tuto část práce využije autor právě konceptu *By stealth* od G. Majoneho. Koncept bude dále doplněn o přístup Interinstitutional micropolitics od Claudie Wiesnerové a vlivu přístupu personalizace.

Kapitola se dále bude dělit na další dvě podkapitoly, kdy každá se bude věnovat jiné oblasti politiky Evropského parlamentu a na těchto politikách bude právě dokazován vliv konceptu *By stealth* prostřednictvím výše zmíněných přístupů. Půjde o vliv konceptu *By stealth* na proceduru Spitzenkandidaten a vliv na proces vzniku Evropské komise.

Autor pro tuto bakalářskou práci využíval hlavně z anglicky psané odborné literatury, odborných článků a žurnál, které se zabývají právě problematikou integračního procesu s akcentem na rozšiřování neformálních pravomocí Evropského parlamentu. České odborné zdroje byli v této práci využity minimálně, neboť české odborné zdroje se problematice rozšiřování neformálních pravomocí takřka nevěnují, nebo se jí věnují velmi okrajově.

Samotné cizojazyčné texty, které byly v práci využity se zabývají buďto samotným vývojem pravomocí Evropského parlamentu, integračními procesy a podobně, nebo přímo problematikou spojenou s rozšiřováním neformálních pravomocí. Stěžejními odbornými texty, které byly využity pro objasnění vývoje obecných pravomocí Evropského parlamentu jsou texty od autorů Richarda Corbetta a Simona Hixe spolu s Bjørnem Høylandem. Richard Corbet ve svém díle *The European Parliament's role in closer EU integration* z roku 1998 velmi trefným způsobem přiblížil obraz vývoje Evropského parlamentu. Samotné dílo je z pohledu časového vymezení vývoje Evropského parlamentu, i navzdory staršího data vydání, stále aktuální, neboť velmi přehledně mapuje vývoj Evropského parlamentu od jeho vzniku až po přijetí Maastrichtské smlouvy. Naproti tomu Simon Hix se ve svých studiích a textech věnuje primárně fungování Evropského parlamentu jako celku. Ve své knize *Democratic Politics in the European Parliament* Simon Hix, společně s Abdulem G. Nourym a Gérardem Rolandem analyzují historický vývoj a také samotný

rozvoj Evropských institucí. Texty a odborné zdroje zabývajícími se problematikou spojenou s rozšiřováním pravomocí Evropského parlamentu – zvláště pak kladou důraz na rozšiřování pravomocí neformálních. Klíčovým zdrojem v pro tuto část práce je dílo Giondomenica Majoneho *Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth* kterou publikoval v roce 2005. Majone v této monografii popisuje zákulisní jednání evropské politiky a jejich aktérů. Pro tento druh politiky poprvé použil pojem konceptu *By stealth*, tedy volně přeloženo jako skrytá integrace, nebo právě zákulisní jednání nebo koncept ve stínu. Koncept *By stealth* je pro tuto práci stěžejní teorií a opírá se o ní celková analýza a identifikace posilování neformálních pravomocí institucí Evropské unie. Majone tuto integrační teorii především aplikuje obecným způsobem pro všechny instituce Evropské unie, kdy její aplikaci na Evropský parlament zcela opomíjí. Pro účely této práce, je však možné koncept *By stealth*, kterou Majone popisuje v širokém rámci celkového institucionálního uspořádání Evropské unie, aplikovat pouze na příkladu Evropského parlamentu s použitím a doplněním dalších odborných zdrojů, které koncept *By stealth* doplňují a jeho definici rozvíjí. Stejně tak byl v práci využit Majoneho pohled vůči ostatním integračním teoriím, které v jeho analýze byly velmi kritické. Doplnujícími texty a odbornými zdroji, které rozvíjí Majoneho koncept *By stealth* je například *The micro-politics of parliamentary powers: European parliament strategies for expanding its influence in the EU institutional systém* od Claudie Wiesnerové. Wiesnerová se ve svém díle přímo věnuje problematice rozšiřování neformálních pravomocí Evropského parlamentu na základě jeho dennodenního fungování a zapojení jednotlivých aktérů v rámci interní politiky Evropského parlamentu. Tento koncept sama Claudia Wiesnerová pojmenovala jako *Interinstitutional Micropolitics*. Claudia Wiesnerová svůj přístup *Interinstitutional Micropolitics* aplikovala a analyzovala na několika příkladech, které v této práci budou představeny, pro potvrzení a utvrzení definice, kterou Claudie Wiesnerová představila.

Dalšími stěžejními díly, pracemi a texty jsou například článek *Who's in the Spotlight? The Personalization of Politics in the European Parliament*, od autorů Lukáše Hamříka a Petra Kanioka, který vyšel v *Journal common market studies*, v roce 2022. Dalším je například *Governance and Institutions: The Unrelenting Rise of the European Parliament* od Desmonda Dinana, ve kterém upozorňuje na vzestup Evropského parlamentu a přiblížil právě způsoby a snahy Evropského parlamentu, které

Evropský parlament činil, nebo stále činí v oblasti rozšiřování svých pravomocí. Dinanovo dílo *Governance and Institutions: The Unrelenting Rise of the European Parliament* bylo využito hlavně v analytické části této práce. Jako další můžeme uvést *Presidentialization in the European Parliament: A comparative analysis of parliamentary leadership. European Journal of Political Research* od A. Maurereho, nebo *The political system of the European Union* od Simona Hixe a Bjørna Høylanda, kteří ve svém díle nabídli kritické komentáře právě k procesům, které vedou k rozšiřování neformálních pravomocí Evropského parlamentu. Práce se opírá nejen o výše zmíněné zdroje, ale také o celou řadu časopiseckých studií předních žurnálů, zabývajících se problematikou evropské integrace jako je *Economic Policy* a článek od A. G. Nouryho a G. Rolanda - *More Power to the European Parliament?* nebo A. Maurer a jeho článek v *European Journal of Political Research* s názvem *Presidentialization in the European Parliament: A comparative analyses of parliamentary leadership*. Jako další žurnály poté můžeme jmenovat například *European Integration Journal of Common Market Studies*, *Annual Review Political Science*, *Journal of European Public Policy* nebo *Common Market Law Review*.

1. TEORETICKO-KONCEPTUÁLNÍ PERSPEKTIVA

V následující kapitole si představíme a přiblížíme vybrané teoretické koncepty a přístupy, které dosud zkoumaly proces integrace Evropské unie, zvláště pak ty integrační procesy, které analyzují proces rozšiřování jak formálních, tak neformálních pravomocí Evropského parlamentu. Dále budou v této kapitole představeny stěžejní a pro tuto práci klíčové teorie a přístupy, to znamená koncept *By stealth*, který definoval Giandomenico Majone ve své knize *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth* a přístup představený Claudii Wiesnerovou *Interinstitutional Micropolitics*, který publikovala v *Journal of European Integration* v červnu 2018, dále bude v této kapitole přiblížen přístup personalizace – tedy přístup, který tvrdí, že personální obsazení předsedy Evropského parlamentu je jedním z klíčových faktorů pro utváření neformálních pravomocí a rozšiřování vlivu Evropského parlamentu.

1.1 By stealth

Koncept *By stealth* (česky "potajmu") byl poprvé představen v díle Giandomenica Majoneho s názvem *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Tento výťah z Majoneho prací z první poloviny 90. let vnesl do veřejného povědomí termín integrace *By stealth*. Sám Majone v tomto díle představuje problémy, kterým Evropská unie čelí v rámci důsledků myšlenek integrace, které reprezentoval Jean Monnet – tedy jeden z otců zakladatelů evropského integračního procesu – a zároveň nabízí řešení těchto problémů. Majoneho pohled na tuto problematiku a její řešení je velmi kritický.

Majone definuje koncept integrace *By stealth* jako „pokus dosáhnout politických cílů technickými prostředky“ a tvrdí, že mnoho politických rozhodnutí se v dnešní době uskutečňuje potajmu, tedy prostřednictvím nepřímých prostředků, jako jsou regulace, standardy a dobrovolné dohody mezi různými subjekty (Majone 2005).

Podle tohoto konceptu by se politická rozhodnutí měla realizovat "potajmu" v situacích, kdy jsou vytvořeny různé institucionální mechanismy, které umožňují politickým aktérům dosáhnout svých cílů, aniž by museli podstupovat politické riziko spojené s otevřeným politickým konfliktem. Majone tvrdí, že tento způsob rozhodování může být účinnější a méně nákladný než tradiční politické rozhodování prostřednictvím zákonů a nařízení (Majone 2005).

Majone navrhuje, že potajmé rozhodování se může stát stěžejním nástrojem politické moci v moderních demokraciích. Jeho koncept klade důraz na to, že političtí aktéři musí být schopni přizpůsobit se různým situacím a různým formám rozhodování, aby dosáhli svých cílů. V této souvislosti se Majone zaměřuje na to, jaké faktory ovlivňují úspěch a efektivnost potajného rozhodování, jako jsou například legitimita, důvěryhodnost, transparentnost a odpovědnost (Majone 2005).

1.1.1 Interinstitutional Micropolitics

Claudia Wiesnerová svůj přístup *Interinstitutional Micropolitics* pojímá jako systém interní politiky Evropského parlamentu a jeho vztahu k ostatním institucím Evropské unie, tedy Evropské radě a Komisi. Sama označuje Evropský parlament za orgán, který prošel nejdynamičtějšími změnami a může být přirovnán k parlamentům v poloprezidentských systémech, jeho rozsah pravomocí však není dostačující, aby se významem a svým vlivem dostal na úroveň vlivu parlamentů v parlamentních systémech. (Benedetto a Hix 2007; Tömmel 2014, Wiesner 2018).

Samotný proces rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu bude rozebrán v následující kapitole. Wiesnerová upozorňuje, že teorie a přístupy, které byly dosud představeny, se nezaměřují na skutečnost, kdy došlo k rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu na základě jeho vlastní iniciativy, to znamená, že nepodporují tvrzení, že při rozšiřování svých pravomocí sehrál klíčovou roli sám Evropský parlament. Wiesnerová svým přístupem tuto teorii vyvrací, a právě naopak tvrdí, že Evropský parlament a jeho vlastní iniciativa – prostřednictvím interinstitucionální mikropolitiky, kterou provozuje – sehrává klíčovou roli při rozšiřování vlastního vlivu, a tedy i při rozšiřování svých pravomocí.

Interinstitucionální mikropolitiku v podání Claudie Wiesnerové můžeme definovat jako soubor interních dohod a předpisů, které uzavírá Evropský parlament v rámci interinstitucionálních dohod mezi orgány Evropské unie. Z tohoto pohledu, můžeme tedy říct, že interinstitucionální dohody mezi orgány Evropské unie jsou jakýmsi souborem předpokladů pro rozšíření pravomocí. Jednoduše řečeno, jde o soubor smluv a dohod, které stanovují, popřípadě doplňují již definované pravomoci Evropského parlamentu. Na samotném začátku vzniku těchto interinstitucionálních dohod je výsledek vyjednávání, který se stane nově využívaným pravidlem, tento výsledek bývá z pravidla písemně stanoven právě v rámci interinstitucionální dohody mezi institucemi Evropské unie. Ne vždy, ale někdy bývají tato ujednání předmětem

stanoveným v revizích smluv. Právě proto, že není pevným pravidlem, že se výsledky těchto jednání a případné redefinice pravomocí Evropského parlamentu zahrnují do revizí smluv, je přístup *Interinstitutional Micropolitics*, tak jak jej Claudie Wiesnerová definovala, jedním ze základních kamenů definování neformálního způsobu, jak Evropský parlament rozšiřuje své pravomoci.

Nutné je také říct, že značná část pravomocí, které dnes Evropský parlament má, získal na základě právě interních politických bojů a strategických tahů – jak popisuje Wiesnerová – Evropský parlament využil v tomto boji tak zvané „okna příležitostí“, které využil k rozvoji svých pravomocí. Evropský parlament může být dle literatury označován jako „parlament v procesu tvorby“ (Palonen a Wiesner 2015). Jednání Evropského parlamentu vůči ostatním institucím Evropské unie můžeme označit za čistě taktické. Evropský parlament využívá jako nástroj na zvýšení svého vlivu a mocenského podílu stávající kompetence, přičemž jsou ustanovována nová neformální pravidla, která později mohou, ale nemusí být transformována na interinstitucionální dohody

tzv. interinstitutional agreement a následně jako ustanovení smlouvy. Jak popisuje Farrel s Hérítierém v článku *Codecision and institutional change*, který vyšel ve *West European Politics* v roce 2007 – mezi institucemi a jejich aktéry bude vždy docházet k mocenské hře a v každé interinstitucionální politice je časté, že se text a praxe definovaných pravomocí rozcházejí – sami potom navrhnou, že by se mělo rozlišovat mezi formálními pravidly a používanými pravidly (Farrell a Hérítier 2007). K prospěchu Evropského parlamentu také hovoří fakt, že Evropský parlament má v těchto konfliktech mnohem větší vliv než parlamenty národní, a to hned ze dvou důvodů:

- a) systém Evropské unie je flexibilnější, než je systém, ve kterém fungují národní parlamenty,
- b) většina poslanců Evropského parlamentu nemusí podporovat „svou vládu“ na rozdíl od národních parlamentu.

System Evropské unie, speciálně tedy systém vztahů mezi Evropským parlamentem

a ostatními institucemi je založen na principu brzd a protivah, ale hlavně na principu vzájemné shody (Tömmel 2014).

Wiesnerová tedy jako hlavní předpoklad pro definování přístupu *Interinstitutional Micropolitics* vybírá dílčí kroky a procesy, které Evropskému parlamentu dávají manévrovací prostor pro utváření svého vlivu a rozšiřování svého významu na institucionálním poli Evropské unie. Tyto přístupy, které vedou k úspěšnému provádění interinstitucionální mikropolitiky jsou:

- a) jeho stávající pravomoci, které je potřeba posuzovat v jeho vzájemné diferenciaci,
- b) meziparlamentním prostředím a mocenskými konstelacemi v Evropském parlamentu,
- c) samotným politickým kontextem,
- d) symbolickými pravomocemi Evropského parlamentu.

Přístup a) stávající pravomoci: navrhuje se detailně rozdělovat a rozlišovat:

- a) smluvní ustanovení,
- b) jiná psaná pravidla, jako jsou interinstitucionální dohody a jednací řád,
- c) používaná nepsaná pravidla, tj. pouhé praktiky v parlamentní a institucionální kultuře.

Manévrovací prostor v interinstitucionálních mocenských hrách Evropské unie je podmíněn všemi z nich a na oplátku interinstitucionální mikropolitika formuje všechny tyto, a zejména poslední dvě.

Přístup b) Meziparlamentní politika: Aby se Evropský parlament stal silným hráčem proti ostatním institucím Evropské unie, musí stát jednotně nebo s většinou. Většinu Evropského parlamentu je třeba připravit v rámci frakcí a výborů prostřednictvím jednání.

Přístup c) Politický kontext neboli otázka „oken příležitostí“, ovlivňuje manévrovací prostor Evropského parlamentu. Pokud existuje časový tlak nebo podezření na deficit legitimacy, má Evropský parlament větší šance vyhrát své spory.

Přístup d) Parlament má tradiční a klasickou roli v legitimizaci a kontrole „vlády“. Evropský parlament úspěšně hraje tuto klasickou roli jak ve svých písemných kompetencích, tak symbolicky.

Na tomto základě lze mikropolitický přístup, který Wiesnerová navrhuje shrnout jako politický systém Evropské unie utvářený zevnitř institucemi a jejich členy, kteří jednají politicky. Jednat politicky v tomto kontextu znamená jednat v rámci předem

definovaných pravidel, a nakonec je změnit nebo reinterpretovat s využitím explicitních i implicitních možností jednání, které nabízejí nařízení smluv a jednacích řád institucí. Všechny instituce Evropské unie vykládají obojí v průběhu své činnosti a obvykle ke svému prospěchu, zejména když se setkávají s nejasnostmi v nařízeních nebo když čelí situacím a výzvám, na které se nevztahují stávající pravidla a zavedené postupy.

1.1.2 Personalizace

koncept personalizace se stal populárním pro studium transformací v politických systémech. Jeho rostoucí význam lze vysvětlit pohledem na četný vývoj a změny v politice a společnosti v demokratických režimech, jeho je měnící se role politických stran, pokles stranické loajality a ustupující role ideologie, nižší volební účast a rostoucí volební volatilita (Hamřík a Kaniok, 2022; Dalton a kol., 2011). Ruku v ruce s těmito měnícími se vzory demokratické politiky se stalo atraktivním tvrdit, že zatímco kolektivní aktéři ztrácejí na významu, význam jednotlivých politiků roste (Hamřík a Kaniok, 2022).

Jiné teorie rozdělují a zohledňují v rámci personalizace dvě hlediska – užší a širší přístup. Užší přístup předpokládá, že dochází ke změnám jak individuálních, tak kolektivních aktérů. Z této perspektivy lze personalizaci politiky¹ charakterizovat jako proces, během něhož se stávají výraznějšími individuální političtí aktéři na úkor stran a kolektivních identit – tedy skupin zastupujících stejné stanovisko, politickou ideu, či názor (Karvonen, 2010). Širší přístup potom hovoří o tom, že není přímo nutné, aby v rámci personalizace muselo dojít k poklesu významu role kolektivních aktérů a identit, ale k personalizaci může dojít například udělením nových pravomocí nebo odpovědností jednotlivých politiků.

Personalizaci politiky můžeme sledovat ve všech oblastech související s politikou. V roce 2007 Rahat a Sheaffer ve svém článku identifikovali tři hlavní oblasti, kde se personalizace uplatňuje: institucionální sféra, behaviorální sféra a média (Rahat a Sheaffer, 2007). Pro naši práci je stěžejní právě sféra institucionální. Definovat institucionální sféru je složité, nicméně obecná definice může znít například jako: Přijetí pravidel a mechanismů instituce, které kladou větší důraz na jednotlivce a méně na politické skupiny a strany (Rahat a Sheaffer, 2007). Na samotnou personalizaci však nesmíme hledět jako na nástroj využívaný pouze vrcholnými představiteli institucí nebo

¹ Pojmy personalizace politiky a politická personalizace se užívají zaměnitelně, jde o synonyma.

moci veřejné, ale také jako na nástroj, který je využíván politiky z „nižších“ úrovní. (Hamřík a Kaniok, 2022). V rámci institucionální sféry, lze personalizaci rozdělit dále na centralizovanou a decentralizovanou.

Centralizovaná institucionální personalizace znamená, že moc proudí směrem nahoru od skupiny (politická strana, vláda nebo kabinet) k jedinému vůdci (předseda strany, předseda vlády, prezident). V důsledku toho centralizovaná institucionální personalizace znamená, že přizpůsobení pravidel vede k posílení pozice vrcholného politika nebo vůdce.

Decentralizovaná institucionální personalizace na druhou stranu znamená, že moc proudí směrem dolů ze skupiny k jednotlivým politikům, kteří nejsou předsedové stran nebo reprezentanti vrcholné politiky (kandidáti, ministři, poslanci). To znamená, že decentralizovaná institucionální personalizace posiluje role jednotlivých politiků (jiných než vůdců) přijetím nových pravidel nebo změnou těch stávajících (Balmas a kol., 2014).

Dle Hamříka a Kanioka (2022) může být aplikace centralizované a decentralizované institucionální personalizace na orgány Evropské unie problematická. Jak jiní autoři poukazují, na to, že Evropská unie bývá označována jako „specifická a jedinečná politika“ (Hix a Høyland, 2011). Další označení jako je „regulační stát“ (Majone, 2005) nebo „demoikracie²“ (Cheneval a Schimmelfennig, 2013; Nicolaïdis, 2013) posouvají Evropskou unii daleko od standardů, které očekáváme od národních států. Nicméně, podle Rahata a Keniga (2018), je možné aplikovat institucionální personalizaci na různé instituce na různých úrovních (Rahat a Kenig, 2018). Z toho jasně plyne, že čistě národní politika, chcete-li vrcholná národní politika, není jediným polem, kde institucionální personalizace může být aplikována. Pokud je ji možné aplikovat i na místní a regionální politiku, tedy směrem dolů, pak je zcela opodstatněné a z logiky věci zřejmé, že institucionální personalizace může být využita i směrem nahoru, tedy na nadnárodní instituce a orgány, kterými orgány Evropské unie, speciálně v našem případě Evropský parlament, bezpochyby jsou.

Pokud se podíváme na vnitřní dynamiku, všimneme si, že Evropský parlament se postupem času více a více přibližoval národním parlamentům, než orgánu, který je

² Demoikracie, neboli politika národů. Termín je odvozen od demoi (δῆμοι v původní antické řečtině, pluralitní forma δῆμος nebo demos), což znamená „národy“ a kratos (κράτος) znamená „moc“ (vládnout sám sobě). Termín se používá hlavně k popisu rodu Evropské unie (EU), ale získává také na významu v obecnějších teoriích demokracie nad státní úroveň. (Nicolaïdis, 2013)

svým postavením, významem a pravomocemi nadřazen národním parlamentům. Tento výkyv má za následek několik faktorů. Jedním z nich je, že se stranická soutěž v Evropském parlamentu začala sledovat tradiční socioekonomické vzorce (Hix a kol., 2007). To vyústilo v to, že evropské strany, jako je například Evropská lidová strana, nebo Pokrokové společenství socialistů a demokratů se z volných konfederací národních stran transformovaly ve vysoce soudržné jednotky, které nezávisle na svých národních stranách, které tyto jednotky tvoří, vytváří svou vlastní evropskou politiku. Příkladem může být rok 2017 a volba předsedy Evropského parlamentu, kdy socialisté a demokraté porušili zvykové právo a odmítli podpořit kandidáta Evropské lidové strany Antonia Tajaniho.

Pokud jde o politickou personalizaci, ve výzkumu souvisejícím s Evropskou unií dominoval zájem o média, chování voličů a kandidátů a evropské politické strany (viz například Gattermann, 2020; Gattermann a de Vreese, 2017). V poslední době je značná pozornost věnována tzv.: Spitzenkandidaten proceduře, kterou lze vnímat jako příklad politické personalizace v Evropské unii, speciálně pak v Evropském parlamentu, i když ji nelze považovat za formálně institucionalizovanou a závaznou proceduru (viz např. Gattermann a de Vreese, 2017). Neexistuje však žádná studie poskytující systematický pohled na politiku a rutinu v rámci Evropského parlamentu optikou personalizace politiky. Proběhlo mnoho pokusů analyzovat formální pravidla Evropského parlamentu a některé z nich také osvětlily roli konkrétních aktérů v Evropském parlamentu. Kreppel publikoval dvě studie, které byly obzvláště bystré. Jedna z nich zkoumala, jak Evropský parlament reagoval na revize smluv při změně svého jednacího řádu (Kreppel, 2003); další zkoumala, jak vnitřní pravidla Evropského parlamentu odrážejí změny v relativní moci Evropského parlamentu a kteří aktéři nejvíce získali z intrainstitucionálního rozvoje (Kreppel, 2001). V prvním případě došlo k pozorovatelnému trendu mimo jiné centralizace pravomocí v rámci Evropského parlamentu (Kreppel, 2003). V druhém případě Kreppel tvrdil, že centralizační trend byl pro předsedu Evropského parlamentu nejpříznivější v období 1970 až 1979. Kreppel dále identifikoval několik oblastí činností, které ovlivnily celkovou rovnováhu sil v Evropském parlamentu, jako jsou například změny ve vnitřní organizaci nebo pravomoci při stanovování agendy (Kreppel, 2001). Z jeho zjištění vyplynulo, že v průběhu revizí Konferencí předsedů došlo k významným změnám v postavení aktérů v Evropském parlamentu. Přesto mají Kreppelovy poznatky pro naše účely do jisté míry omezenou hodnotu. V obou studiích byla centralizace pravomocí operacionalizována jako převod

pravomocí z plného pléna na předsedu Evropského parlamentu, Konferenci předsedů, rozšířené předsednictvo nebo na výbory (Kreppel, 2001, s. 104; 2003, s. 895). Tím pádem, kategorie „(De)Centralizace moci“ nerozlišovala mezi individuálními a kolektivními aktéry. Nelze tedy usuzovat, zda dochází k personalizaci politiky jako takové. Brack a Costa (2018, s. 55–65) rovněž vyvodili závěry ukazující stejným směrem. Zjistili, že reformy zaměřené na zvýšení efektivity v Evropském parlamentu vedly k omezenějšímu postavení europoslanců. Na druhou stranu se zvýšily pravomoci konference předsedů a předsednictva. I když existují známky depersonalizace, není jisté, že reformy, které Brack a Costa zkoumali, kvalitativně podnítily celkový trend depersonalizace. A konečně, výzkumníci také pozorovali posilování ostatních kolektivních aktérů. Konkrétně jsou politické skupiny Evropského parlamentu kolektivními aktéry, kteří těžili ze změn v rovnováze moci (například Bowler a Farrell, 1995; Kreppel, 2003; Tsebelis, 1995). Když se zaměříme na politické aktéry, výše zmínění hráči nebyli jediní, jejichž postavení a moc prošly proměnou a jejichž význam nabyl na významu. Kromě konference předsedů a předsednictva jsou v Evropském parlamentu ještě dva hierarchické orgány – tedy Konference předsedů výborů (CCC) a Konference předsedů delegací (CDC) (Bowler a Farrell, 1995; Brack a Costa, 2018; Costa a Brack, 2018). V neposlední řadě jsou výbory a jejich jednotliví členové (zejména předsedové, místopředsedové, koordinátoři skupin a zpravodajové) považováni za velmi vlivné aktéry se schopností utvářet legislativu EU (Hix a Høyland, 2013; Mamadouh a Raunio, 2003; Ringe, 2010) a stanovili program (Hix a kol., 2007; Tsebelis, 1995; Yordanova, 2011). Tento soubor stipendií nám ukazuje, že je rozumné analyzovat personalizaci politiky v Evropském parlamentu, protože došlo k posunům v pravomocích a pozicích individuálních i kolektivních aktérů. Kromě toho, jak upozorňují někteří vědci (Brack a Costa, 2018; Kreppel, 2001 a 2003), je také nutné uvažovat o procesech směřujících opačným směrem – tedy o depersonalizaci politiky, protože reformy a vývoj příznivý pro kolektivní byli také pozorovány.

2 FORMÁLNÍ PRAVOMOCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Abychom mohli plně pochopit význam změn, kterých Evropský parlament dosáhl v rámci interinstitucionálních vztahů, a hlavně svého institucionálního postavení je potřeba, abychom si přiblížili význam a zakotvení Evropského parlamentu ve formálním světle.

Tento vývoj a ukotvení se tvořil bezmála sedmdesát let. Předchůdcem moderního Evropského parlamentu bylo „Shromáždění“ Evropského společenství uhlí a oceli, které se poprvé sešlo 10. září 1952. Se zahájením Evropského hospodářského společenství v roce 1958 se shromáždění rozhodlo odkázat samo sebe jako na „Evropský parlament“, což je název, který byl s nechtutí přijat tehdejšími šesti členskými státy Evropského hospodářského společenství (Belgie, Francie, Německo, Itálie, Lucembursko a Nizozemsko) a byl oficiálně schválen Jednotným evropským aktem v roce 1985. Neméně dramatický byl samotný vývoj pravomocí Evropského parlamentu.

Po většinu své historie byl parlament čistě poradní institucí. Od poloviny 80. let však parlament získává stále větší moc ve dvou tradičních oblastech pravomoci volených shromáždění: kontrolovat exekutivu a vytvářet legislativu. Výkonná moc v Evropské unii, pokud jde o právo určovat politickou agendu, je rozdělena mezi Evropskou radu a Komisi. Zatímco Evropská rada, která sdružuje hlavy vlád členských států, stanovuje dlouhodobou politickou agendu, Komise stanoví krátkodobou agendu prostřednictvím formálního monopolu na právo iniciovat legislativu. Evropský parlament má velmi malou pravomoc ovlivňovat chování Evropské rady. Od Římské smlouvy v roce 1958 má však Evropský parlament pravomoc odvolat Komisi hlasováním o vyslovení nedůvěry Komisi jako celku. Tato první pravomoc Evropského parlamentu byla vědomě modelována podle způsobu fungování vlády na národní úrovni v Evropě, kde jednou z hlavních pravomocí parlamentů je odvolat vládu (Rittberger 2003). Ale moc Evropského parlamentu nad exekutivou Evropské unie není úplně stejná jako v parlamentním modelu, kde parlamentní většina může exekutivu „najmout a propustit“. Komise není volena většinou v Evropském parlamentu, i když od schválení Maastrichtské smlouvy musí být Komise schválena většinou v Evropském parlamentu. Evropský parlament má skutečné pravomoci odvolat Komisi, ale to vyžaduje dvoutřetinovou většinu, což ztěžuje použití postupu podobného „hlasování o nedůvěře“ k vyslovení nedůvěry Komisi (Hix, Noury, Roland 2007).

Podle Římské smlouvy byl předseda Komise zvolen jednomyslně mezi hlavami vlád členských států v Evropské radě. Ostatní členové Komise pak byli nominováni každou vládou a schválení jednomyslným hlasováním Evropské rady. Evropský parlament neměl v tomto procesu žádnou formální roli. Po prvních přímých volbách se však parlament rozhodl uspořádat neformální „hlasování o důvěře“ každé nastupující komisi. Tato praxe byla formalizována Maastrichtskou smlouvou, která umožnila „konzultaci“ s Evropským parlamentem o volbě předsedy Komise, zavedla právo parlamentu vetovat Komisi jako celek a změnila funkční období Komise na pět let, aby odpovídalo funkčnímu období Evropského parlamentu.

Evropský parlament šel o krok dále, když své právo na „konzultaci“ o volbě předsedy Komise vyložil jako formální právo veta (Hix 2002). Evropský parlament zahájil veřejné hlasování o kandidátovi na předsedu Komise. Vlády mohly výsledek tohoto hlasování ignorovat. Když však proběhlo první takové hlasování, v červenci 1994, kandidát na předsedu Komise Jacques Santer uznal, že pokud ho parlament odmítne, stáhne svou kandidaturu, protože předseda Komise by nebyl schopen efektivně vládnout bez podpory parlamentu. Tohle de facto Právo Evropského parlamentu vetovat volbu předsedy Komise bylo poté formalizováno v Amsterodamské smlouvě, která vstoupila v platnost v roce 1999.

Po Maastrichtské smlouvě zavedl Evropský parlament také slyšení výborů kandidátů na členy Komise. Tato slyšení byla vědomě vytvořena na základě slyšení kandidátů do kabinetu amerického prezidenta v Senátu USA. Evropský parlament však na rozdíl od Senátu USA nemá pravomoc odmítnout jednotlivé komisaře, ale pouze Komisi jako celek.

Vzhledem k tomu, že podle Amsterodamské smlouvy byl předseda Komise a Komise jako celek stále navrženi jednomyslně Evropskou radou, byla pravomoc Evropského parlamentu ovlivňovat volbu Komise omezená. V praxi, pokud by předsedové vlád, kteří podporovali Komisi v Evropské radě, dokázali přesvědčit europoslance ze svých stran, aby podpořili Komisi v parlamentu, pak by jednomyslná shoda v Evropské radě téměř jistě znamenala většinovou podporu navrhovanému předsedovi a týmu komisařů v Parlamentu. Například v červenci 1994, navzdory odporu většiny socialistických, liberálních, zelených a radikálně levicových europoslanců proti jeho nominaci, Jacques Santer (středopravý politik z Lucemburska) zvítězil v parlamentu v poměru 260 ku 238, protože byl podpořen všemi středopravými

europoslanci plus téměř všemi europoslanci ze socialistických, jejichž lídři podporovali Santera v Evropské radě (Gabel a Hix, 2002).

Smlouva z Nice to změnila v únoru 2003 zavedením hlasování kvalifikovanou většinou v Evropské radě pro volbu předsedy Komise a Komise jako celku. Tím se výrazně zvýšila pravomoc Evropského parlamentu ovlivňovat složení Komise. Protože koalice kvalifikované většiny v Evropské radě je menší než koalice jednomyslná, Evropská rada je nyní méně schopna vnutit Parlamentu svou volbu předsedy Komise nebo Komise jako celku.

Ústavní smlouva navrhla zavést nejednoznačnou klauzuli, podle níž by Evropská rada při jmenování předsedy Komise „vzala v úvahu výsledky evropských voleb“. To by se dalo interpretovat nejen jako pokračování současné praxe, ale také v souladu se standardnějším modelem parlamentní vlády, kde hlava státu, jako je nizozemský nebo belgický panovník nebo německý či italský prezident, oficiálně „nominuje“ vůdce strany, která vyhrála volby, aby sestavil vládu.

Zatímco v Evropském parlamentu je ke schválení Komise potřeba pouze většina hlasů, pro Evropský parlament je mnohem obtížnější Komisi odvolat. Stávající pravidla pro schvalování návrhu na vyslovení nedůvěry ztěžují přijetí takového návrhu jednoduše proto, že většina v Parlamentu již nepodporuje politiky Komise. Hlasování o vyslovení nedůvěry vyžaduje „dvojitou většinu“: dvoutřetinovou většinu při hlasování, což musí být také „absolutní většina“ (50 procent plus 1) všech poslanců Evropského parlamentu. Vzhledem k aritmetice složení stran v Evropském parlamentu lze této hranice dvojitou většiny v praxi dosáhnout pouze tehdy, budou-li hlavní strany nalevo a napravo hlasovat společně, což budou dělat pouze z nepolitických důvodů, jako je korupce, špatné řízení nebo vážná neschopnost. To je tedy blíže pravomoci Kongresu USA obvinít prezidenta USA za to, co ústava USA nazývá „velkými zločiny a přečiny“, než pravomoc většiny v domácím parlamentu v Evropě stáhnout jeho podporu vládě. I když je tento práh poměrně vysoký, lze argumentovat proti nižšímu práhu. Pokud je příliš snadné odhlasovat exekutivu v parlamentu, může to vyvolat zbytečné vládní krize a dlouhá období vakua moci. Tomu se v některých zemích, jako je Německo, vyhýbají „konstruktivním hlasováním o nedůvěře“, kdy může být exekutiva odvolána většinou v parlamentu, pouze pokud je parlamentem zvolena alternativní vláda, která ji nahradí. Není divu, že vzhledem k velmi vysokému práhu pro vyslovení nedůvěry Komisi nebyl nikdy přijat žádný návrh na vyslovení nedůvěry, a to i přes několik pokusů o to.

Nejblíže tomu byl Evropský parlament v březnu 1999, kdy rezignovala Komise vedená Jacquesem Santerem těsně před hlasováním o nedůvěře, které by pravděpodobně dopadlo pro Komisi špatně. Tento případ také odpovídá myšlence, že Evropský parlament může Komisi odsoudit pouze z nestranných důvodů, protože obvinění ze špatného řízení a nepotismu v Santerově administrativě byla nejzávažnější, jaká kdy byla namířena proti Komisi.

Jinými slovy, vztah mezi Evropským parlamentem a Komisí je hybridní formou vlády. Stejně jako v parlamentním modelu vlády má Evropský parlament stále vlivnější slovo při volbě Komise, ponechává si výhradní právo odvolat Komisi jako celek a nemá pravomoc odmítnout nebo odvolat jednotlivé komisaře. Stejně jako v modelu dělby moci však Komise nemůže rozpustit Evropský parlament, a tak vyhrožovat europoslancům novými volbami, pokud odmítnou podpořit klíčový legislativní návrh, a protože k odvolání Komise je zapotřebí dvojí většina, jakmile bude Komise instalována, pravděpodobně nebude odstraněna před koncem jejího funkčního období (Hix, Noury, Roland 2007).

Samozřejmě rozvoj pravomocí, který jsme si přiblížili v této kapitole je pro účely této práce osekán. Evropský parlament za celou svou existenci a za celý proces vývoje přišel k mnoha pravomocím ať už v rozpočtových, legislativních nebo právně kontrolních. Pravomoci v této kapitole zmíněné však vytvářejí ucelující obraz kompetencí, které Evropský parlament získal na základě primárního práva Evropské unie. V následující kapitole si však přiblížíme jádro, kterým se tato práce zabývá – a to rozšiřování pravomocí neformálním způsobem.

3 KONCEPT BY STEALTH V PROCESU ROZŠIŘOVÁNÍ PRAVOMOCÍ

V případě naší analýzy, jak se projevuje koncept by stealth na procesu vzniku Evropské komise a proceduře Spitzenkandidaten, budeme hlavně vycházet z přístupu Claudie Wiesnerové. Ta koneckonců sama tvrdí, že z původního institucionálního uspořádání zažil Evropský parlament nejrozsáhlejších změn ze všech institucí Evropské unie (Wiesnerová 2018). Následně doplňuje, že existuje skupina vědců, která tvrdí, že klíčovou roli v těchto změnách sehrávají tak zvané mezivládní konference. Podle těchto názorů, jsou mezivládní konference těmi nejrozsáhlejšími okamžiky – nebo dokonce jedinými okamžiky – kdy se v Evropské unii rozhoduje o institucionálních změnách (Wiesnerová 2018). Tohle tvrzení však vyvrací Van Hecke a Wolfs, ti tvrdí, že Evropský parlament sice při procesu rozšiřování svých pravomocí využívá “zadní vrátka“, ale k získání většího vlivu využívá právě prostřednictvím interinstitucionálních dohod, neboť v rámci mezivládních konferencí nemá Parlament tolik příležitostí k protlačení vlastního zájmu (Van Hecke, Wolfs 2015). Změny zakládajících smluv jsou zásadně utvářeny zájmy členských států z jednoho prostého důvodu, z veřejného tlaku na snížení demokratického deficitu Evropských institucí (Wiesnerová 2018, Benedetto a Hix 2007).

Vedle přístupu interinstitutional micropolitics se však budeme zabývat i zcela jiným přístupem, a to přístupem Evropského parlamentu k výkladu smluv, který je neméně v procesu rozšiřování pravomocí důležitý. Neúplnost, či možná nedoslovnost smluv poskytuje manévrovací prostor nejen Evropskému parlamentu, ale vlastně i všem orgánům Evropské unie (Farrel, Hérítier 2007). Tento přístup Evropského parlamentu k výkladu smluv můžeme označit za taktický a promyšlený krok, neboť těmito cílenými kroky, kdy Parlament interpretuje výklad svých pravomocí zakotvených ve smlouvách ve svůj vlastní prospěch, může vést k potenciálnímu jednání o změnách smluv, které by mohly vést k dalšímu rozšíření těchto pravomocí (Rasmussen, Toshkov 2010).

3.1 Vliv na proceduru Spitzenkandidaten

Jako jeden z hlavních důvodů zavedení procedury Spitzenkandidaten, byla snaha Evropské unie učinit ze sebe samé atraktivní projekt pro evropské občany. Tato inovativní metoda si kromě přiblížení evropských voleb voličům a větší personalizaci evropské politiky klade za cíl ukotvit vliv Evropského parlamentu a rozšířit jeho vliv

vůči ostatním institucím Evropské unie, speciálně potom vůči Radě (Hamřík a Kaniok 2019). Jak tvrdí Kassim, postup zavedení procedury lze nejlépe pochopit v kontextu snahy reagovat na debaty o demokratickém deficitu od Maastrichtu až po Lisabon (Kassim 2017). Z tohoto pohledu lze institucionalizaci procedury vnímat jako výsledek dlouhodobých tendencí (Reiding a Meijer 2019). Existují však i interpretace zdůrazňující individuální motivy aktérů k podpoře myšlenky procedury Spitzenkandidaten. V tomto ohledu je zapojení Evropského parlamentu často interpretováno jako uchvácení moci v rámci interinstitucionálních vztahů Evropské unie. V souladu s touto linií argumentace lze postup chápat jako oportunistický akt Evropského parlamentu a konkrétních politických skupin s cílem získat větší vliv na výběr předsedy Komise (Kassim, Connolly, Dehousse, Rozenberg at al. 2017).

Samotný vliv Evropského parlamentu na jmenování předsedy Evropské komise je ustanoven až přijetím Maastrichtské smlouvy. Vůbec první Komise, která byla podle nové pravomoci jmenována, tedy procesem, kdy je kandidát na předsedu konzultován s Evropským parlamentem, byla Komise Jacqua Santera (Hix a Lord 1996). Zatímco tedy Maastrichtská smlouva zapojuje Evropský parlament čistě jako konzultanta výběru předsedy Komise, přijetím Amsterodamské smlouvy v roce 1999 dochází k posílení role Evropského parlamentu a jeho vlivu na tomto procesu. Amsterodamská smlouva ruší ustanovení Maastrichtské smlouvy a zavádí přímo schvalovací proces kandidáta na předsedu Komise Evropským parlamentem. Nicméně, tato změna, kterou Amsterodamská smlouva zavádí, byla Evropským parlamentem přijata spíše neutrálně. Sám Evropský parlament ve svém hodnocení uvítal změnu, která byla zavedena, nicméně z pohledu Evropského parlamentu byly změny v postupu provedené Smlouvou vnímány pouze jako formální uznání stávající praxe (Hamřík a Kaniok 2019).

Dalším milníkem pro posílení formálních pravomocí Evropského parlamentu v procesu schvalování předsedy komise je tzv. Brokova zpráva – v té Evropský parlament projevil snahu vytvořit silnou vazbu mezi nominací předsedy Komise a volbami do Evropského parlamentu. Tento odkaz může mít dvě podoby. První spočívá v zohlednění výsledků voleb při nominaci kandidáta ze strany Evropské rady, v centru druhého scénáře leží myšlenka tzv. Spitzenkandidaten – tedy vedoucích kandidátů. Takový institucionální vývoj byl Evropským parlamentem vnímán jako důležitá změna v politické dimenzi evropského integračního procesu. Evropský parlament si nečinil nárok na výsadu Rady nominovat kandidáta, zdůraznil však, že vlády členských států

pravděpodobně neodmítnou nominovat kandidáta eurostrany, který byl schopen získat většinovou podporu europoslanců po kampani před volbami do Evropského parlamentu (Hamřík a Kaniok 2019).

Brokova zpráva se ve větší míře odrazila i v nově přijaté Lisabonské smlouvě. Ta ve svém článku 246 říká: *“Člen Komise, jenž odstoupí, je odvolán nebo zemřel, je nahrazen na zbývající část funkčního období novým členem stejné státní příslušnosti, kterého jmenuje Rada vzájemnou dohodou s předsedou Komise po konzultaci s Evropským parlamentem a v souladu s kritérii stanovenými v čl. 17 odst. 3 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii (čl. 246, Lisabonské smlouvy 2007).“* Následně je v Lisabonské smlouvě doplněno prohlášení ke zmíněnému článku 17, ve znění: *“Konference má za to, že v souladu s ustanoveními Smluv mají Evropský parlament a Evropská rada společnou odpovědnost za hladký průběh postupu vedoucího k volbě předsedy Evropské komise. Před rozhodnutím Evropské rady povedou tedy zástupci Evropského parlamentu a Evropské rady nezbytné konzultace v rámci, který považují za nejvhodnější. Tyto konzultace se zaměří na profil kandidátů na funkci předsedy Komise, přičemž se přihlédne k volbám do Evropského parlamentu v souladu s čl. 17 odst. 7 prvním pododstavcem. Podrobnosti těchto konzultací mohou být ve vhodnou dobu blíže určeny vzájemnou dohodou Evropského parlamentu a Evropské rady (Lisabonská smlouva 2007).“* Právě zmíněná část onoho prohlášení se stala nabitou zbrání v rukou Evropského parlamentu, hlavně tedy jeho tehdejšího předsedy Martina Schulze. Ona formulace – *přičemž se přihlédne k volbách do Evropského parlamentu* – totiž dle Martina Schulze nabízí možnost flexibilního výkladu (Dinan 2014).

Samotný Martin Schulz, tedy socialistický poslanec a v letech 2012 až 2017 předseda Evropského parlamentu se nikdy netajil svými tendencemi o zajištění většího vlivu pro Evropský parlament z důvodu posílení správného fungování Evropské unie a je tedy logické, že to byl právě on, kdo sehrál při zavádění procedury Spitzenkandidaten zásadní roli. Jeho čtená vystoupení obsahovala kritiku ostatních institucí a jejich nedostatečnou práci (Dinan 2014).

Samotná interpretace článků Lisabonské smlouvy, tedy můžeme říct maximálního výkladu Lisabonské smlouvy představiteli Evropského parlamentu je klasickým využitím konceptu *By stealth*. Příkladem může být tvrzení bývalého tajemníka Evropského parlamentu Klause Welleho. Ten tvrdil, že ustanovení Lisabonské smlouvy jasně tvrdí, že Evropský parlament předsedu Komise volí, nikoliv schvaluje, nebo

dokonce tvrdil, že procedura konzultace znamená, že Evropská rada s Evropským parlamentem kandidáta na předsedu Komise vyberou společně, nikoliv, že dojde pouze k informování Evropského parlamentu. Tyto stupňující reinterpretační jednotlivých ustanovení Lisabonské smlouvy ze strany tajemníka Evropského parlamentu Klause Welleho a ostrá kritika předsedy Evropského parlamentu Martina Schulze vedl k ustanovení procedury Spitzenkandidaten – tedy procedury, kdy eurostrana nominuje svého kandidáta na post předsedy Komise a kandidát, jehož strana získá ve volbách do Evropského parlamentu nejvíce hlasů, bude Radou navržen a Parlamentem schválen. Je zde evidentní, že vznik procedury Spitzenkandidaten je provázen konkurenčními, nikoli však vzájemně se vylučujícími vysvětleními. První z nich zdůrazňuje potřebu zvýšení kvality demokracie a snížení jejího deficitu v Evropské unii, zatímco druhý zdůrazňuje vlastní zájem zúčastněných aktérů (Hamřík a Kaniok 2019).

3.2 Vliv na proces tvorby Evropské komise

Podle Wiesnerové je zásadním obdobím, kdy Evropský parlament aplikoval koncept by stealth na proces tvorby Komise, prostřednictvím přístupu interinstitutional micropolitics, mezi lety 1998 a 2004. Tedy období střídání mezi Santerovou, Prodiho a Barrosovou komisí (Wiesnerová 2018). Na jednu stranu, Oleksander Moskalenko tvrdí, že interinstitucionální dohody, tedy prostředek interinstitucionální mikropolitiky byly v praxi využívány hojně, a to již od založení Evropského hospodářského společenství, na straně druhé tvrdí, že vždy zůstaly šedou zónou právního systému Evropské unie balancující na hraně právních a politických nástrojů (Moskalenko 2014). Samotné interinstitucionální dohody upravuje článek 295, Smlouvy o fungování Evropské unie, ten říká, že jde o velmi specifickou dohodu, jejíž úkolem je upravovat způsoby spolupráce (čl. 295, SFEU). Ve zkratce můžeme říct, že forma interinstitucionálních dohod je nejvhodnějším kompromisem, neboť nevyžaduje změnu zakládajících smluv a samotné jádro institucionální rovnováhy zůstává zachováno (Corbett, Jacobs, Shackleton 2007). Jak dnes již víme, část pravomocí Evropského parlamentu byla získána prostřednictvím politických bojů, strategických tahů a využití tak zvaných oken příležitostí – což z Evropského parlamentu tvoří parlament v neustálém procesu tvorby (Palonen a Wiesnerová 2015).

Zásadní změnou v procesu tvorby Komise, bylo pro Evropský parlament přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1993. V této smlouvě získal Parlament formální pravomoc hlasovat o finálním složení Evropské komise, tedy hlasovat o Komisi jako

celku (čl. 158 Smlouvy o Evropské unii). Další změnou prošla tato pravomoc hned v roce 1994, a to ustanovením Jednacího řádu Evropského parlamentu, které zavedlo proceduru, kdy každý kandidát na komisaře vypovídal před příslušným výborem a přesvědčoval poslance o své kompetentnosti a vhodnosti pro vybrané portfolio komisaře (Nugent, Rhinard 2015).

Teď, co jsme si přiblížili význam interinstitucionální mikropolitiky a maximálního výkladu smluv, který Evropský parlament provádí je potřeba tento přístup dokázat na konkrétní situaci. Jak již bylo řečeno, zásadním obdobím, kdy Evropský parlament aplikoval koncept by stealth na proces tvorby Evropské komise, je období mezi lety 1998 a 2004. V tomto období docházelo ke korupčnímu skandálu Santerovi Komise, která v důsledku tlaku Evropského parlamentu a veřejného mínění rezignovala (Cini 2008). Tato rezignace otevřela prostor Parlamentu, aby se pod záminkou výjimečné situace, kterou rezignace Komise představovala, vložil do procesu nově se rodící Prodiho Komise. O tomto zapojení Evropského parlamentu do procesu hovoří i fakt, že v období mezi lety 1999 až 2006 bylo přijato vůbec nejvíce interinstitucionálních dohod, které mají silný centralizační vzorec (Hamřík a Kaniok 2022). Centralizační vzorec v interinstitucionálních dohodách můžeme chápat jako vzorec procesu, kdy dochází k oslabování určité skupiny ve prospěch jiné skupiny, nebo jedince, v našem případě může jít například k oslabování postavení poslanců Evropského parlamentu na úkor postavení samotného předsedy Evropského parlamentu (Hamřík a Kaniok 2022). Zde nám dochází ke střetu dvou prvků, které koncept by stealth využívá – tedy interinstitucionální dohody a personalizaci.

O faktu, že Evropský parlament vždy bojoval za rozšíření svých pravomocí (Goetze a Ritterberg 2010) není potřeba polemizovat. Aby k tomu však došlo, bylo potřeba vytvořit jasnou institucionální identitu, která umožní Evropskému parlamentu zaujmout pozici mezi ostatními orgány Evropské unie. O přístupu Evropského parlamentu v letech 1998 až 2004 a jeho vstupu do procesu vzniku Komise můžeme hovořit jako o významném kroku, který by Evropský parlament institucionálně ukotvil a potvrdil jeho postavení. Evropský parlament svůj vstup do této politické hry argumentoval strachem, že by mohlo dojít ze strany Komise ke stejnému skandálu – Evropský parlament tak chtěl mít jistotu, že na příslušných postech Komisařů budou lidé, kteří k tomu budou odborně a kompetentně vybaveni (Moury 2007). Na základě této obavy Romano Prodi souhlasil se zavedením procedury slyšení jednotlivých

kandidátů na post komisařů v Evropském parlamentu. Zavedení procedury slyšení bylo nakonec potvrzeno interinstitucionální dohodou z léta 2000. Došlo tedy k tomu, že Evropský parlament podrobil kandidáty na komisaře slyšení nejen ve výborech, ale i na samotném plénu. Slyšení na plénu Evropského parlamentu se obecně také říká proces “grilování”.

Následky zvýšení vlivu Evropského parlamentu na personální obsazení komisařů a zavedením centralizovaných reforem v rámci Evropského parlamentu, došlo hned k několika zásadním změnám, které již zmíněná interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem a Komisí zformalizovala (Kaniok a Hamřík 2022, Wiesnerová 2018). Za prvé vliv na nominaci nové Komise novým neformálním právem odmítat jednotlivé kandidáty. Za druhé, poslanci Evropského parlamentu získali právo žádat jednotlivé komisaře, aby rezignovali. Za třetí, Evropský parlament získal právo, které se blíží pravomoci zákonodárné iniciativy, a za čtvrté, zejména v době krize, Evropský parlament přímo interagoval s Radou, čímž podtrhl svou váhu v působnosti Komise. Za páté, ukázalo se, že slyšení jsou jak prostředkem nátlaku v interinstitucionálním boji s jmenovaným předsedou Komise, tak i zásahem do výběrového řízení Komise, a tedy do oblasti působnosti Rady (Wiesnerová 2018).

Sama Wiesnerová celý tento proces rozdělila na následující fáze:

Fáze 1, prosinec 1998 – březen 1999: boj parlament – Komise v úřadu

Evropský parlament hrál na svou institucionální a symbolickou funkci vládní kontroly – vyzkoušel si nástroje mučení, jako je hlasování o nedůvěře, ale také přispěl k ustavení expertní komise. Tím Evropský parlament donutil Komisi, aby veřejně převzala politickou odpovědnost za špatné hospodaření, což nakonec vedlo k její rezignaci.

Fáze 2, březen 1999 – květen 1999: Parlament a Rada

Evropský parlament naléhal na Radu, aby připravila novou Komisi, což Rada učinila, počínaje jmenováním Romana Prodiho předsedou Komise.

Fáze 3, červen 1999 – září 1999: Parlament, předseda Komise, noví komisaři, Rada

Během slyšení Evropský parlament úspěšně vyjednal a stanovil nová pravidla jako podmínku pro hlasování o schválení (Wiesnerová 2018).

Obdobného postupu se Evropský parlament dopustil hned v dalším období, kdy zablokoval jmenování hned několika kandidátů na komisaře. To nejvýznamnější byl nesouhlas s kandidátem Itálie Roccem Buttiglionem, ten byl nominován na

komisaře pro spravedlnost, bezpečnost a svobodu, který se v rozhovorech otevřeně kritizoval homosexuály a svobodné matky (Wiesnerová 2018). Tento tvrdý postup Evropského parlamentu, a hlavně přístup předsedy socialistů Martina Schulze opět vedl předsedu Evropské komise, Josého Manuela Barrosu k ústupkům, které následně vedly k sepsání další interinstitucionální dohody. Tato interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem a Komisí z roku 2005 oproti dohodě z roku 2000 posiluje právo na kontrolu Komise, jakož i jednotlivých komisařů (Wiesnerová 2018). Zvláště za zmínku stojí článek 3 z interinstitucionální dohody z roku 2005, ten totiž přímo reaguje na obavy, za které Evropský parlament v roce 1999 zastřel své snahy o posílení vlivu na procesu tvorby Evropské komise, tento článek zní: “Pokud se Parlament rozhodne vyjádřit nedůvěru členovi Komise, předseda Komise po důkladném zvážení tohoto rozhodnutí buď požádá tohoto člena, aby odstoupil, nebo vysvětlil svá rozhodnutí Parlamentu.“ (Evropský parlament 2005, 5-6). Samotné odmítnutí kandidátů na komisaře má však pro rozšíření pravomocí Parlamentu, ještě jeden význam. Sám Evropský parlament se v případě odmítnutí nominací kandidátů na post komisařů opíral o formální pravomoc, a to o pravomoc schvalovat komisi jako celek. Zastření tohoto kroku pod formální pravomoc znovu dokazuje strategický výklad smluv a politickou hru Evropského parlamentu. Na straně jedné sice nemá Evropský parlament pravomoc schvalovat jednotlivé komisaře, na straně druhé nesouhlas s personálním obsazením Komise může vést k využití formální pravomoci, a to neschválením Komise jako celku. Tvrzením, že “se alespoň systém Evropské unie stal o něco více parlamentním a o něco méně prezidentským“ vyzdvihuje váhu Evropského parlamentu v rámci institucionálního uspořádání Evropské unie (Dinan 2005).

I tento konflikt můžeme následně podle Claudie Wiesnerové rozlišit na jednotlivé fáze:

Fáze 1: Jaro 2004: Rada – předseda Komise

Rada jmenovala Barrosu navrženým předsedou Komise a on sestavil Komisi.

Fáze 2: červen 2004 – říjen 2004: jmenován předsedou Komise – EP – Rada

Barroso představil svou Komisi a pochybnosti se objevily zejména u Buttiglioneho. Barroso odmítal změny tak dlouho, dokud to bylo možné, dokud se většina Evropského parlamentu nakonec neposunula ve prospěch hlasování proti

a ALDE³ změnila pozici. Vnitřní debaty ve výborech a frakcích Evropského parlamentu ukazují čtyři konfliktní linie:

- 1) parlament proti jmenovanému předsedovi Komise,
- 2) Levice proti pravici,
- 3) vnitřní konflikty v ALDE a EPP⁴,
- 4) Parlament proti Radě prostřednictvím Barrosa. Evropský parlament mohl úspěšně jednat

a vyhrát svůj případ až poté, co se většina poslanců postavila za stejné stanovisko (Wiesnerová 2018, Hix, Noury, Roland 2006).

Fáze 3: říjen/listopad 2004: jmenovaný předseda Komise vyjednává s Radou

Buttiglione a Berlusconi nabídli stažení, ale Berlusconi požadoval, aby Itálie nebyla jedinou zemí, která přijala výměnu komisaře. Nizozemsko a Maďarsko odmítly, ale lotyšský kandidát byl nakonec stažen. Zde není jasné, které faktory pomohly dalším pochybným kandidátům zůstat (Wiesnerová 2018).

Fáze 4: Listopad 2004: dohodovací řízení a nová pravidla

Barroso představil novou Komisi Evropského parlamentu, kde se setkala s širokou podporou. Hlasování o schválení bylo spojeno s hlasováním o návrhu, který položil základy pro novou interinstitucionální dohodu.

Následky vývoje tohoto neformálního postupu pocítil Barroso znovu v roce 2009 při jednání o jeho druhé Komisi, to Parlament odmítl podpořit kandidátku na komisařku Rumianu Jelevu, kvůli údajným stykům s bulharským podsvětím (Hix, Hoyland 2011). Ke stejnému scénáři poté došlo v roce 2014, při jednáních o složení Komise pod vedením Jeana-Clauda Juncera. V roce 2014 se však již Evropský parlament opíral o rozšířenou formální pravomoc, kterou mu garantovala Lisabonská smlouva, která dala Evropskému parlamentu právo schvalovat kandidáta na post předsedy Komise, kterého předtím nominovala Rada (Nugent, Rhinard 2015).

Rozbor, který byl proveden dokazuje linie, které prostřednictvím interinstitucionálních vztahů, vedly k rozšíření vlivu a pravomocí Evropského parlamentu. Sám Parlament úspěšně využil svého jediného praktického práva – práva na diskusi a vyjadřování se k čemukoli, bez ohledu na to, zda je na stole legislativní návrh či nikoliv (Westlake 1994). Toto právo není definováno v zakládajících smlouvách ani

³ Aliance liberálů a demokratů pro Evropu

⁴ Evropská lidová strana

následných revizí, ale je postaveno na specifickém postavení parlamentní instituce. Parlament navíc využíval pravomoci rozpravy v rozsahu, který je tradičně spojován s národními parlamenty, přičemž se poměrně často, a představené příklady to dokazují, choval ke Komisi tak, jako se k národní vládě chová a přistupuje opozice (Moskalenko 2014).

ZÁVĚR

V této případové studii jsem se zabýval rozbořem procesů, jak Evropský parlament posiluje své pravomoci neformálním způsobem. Konkrétní postupy byly dokazovány na sadě dvou případů. Konkrétně šlo o vliv konceptu *by stealth* na proceduru Spitzenkandidaten a vlivu tohoto konceptu na proces tvorby Komise.

Toto téma bylo zvoleno záměrně, neboť se domnívám, že proces rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu neformálním způsobem, je dosud nedostatečně probádaný proces evropské integrace, který má však rozsáhlé důsledky pro pochopení fungování jediné přímo volené evropské instituce a procesu integrace jako takového.

V první kapitole, která pojednává o teoreticko-konceptuální perspektivě jsem přiblížil koncept *By stealth*, přístup *Interinstitutional Micropolitics* a přístup *personalizacie*. Koncept *By stealth* se zabývá potajným dosahováním politických cílů technickými prostředky (Majone 2005). Přístup *Interinstitutional Micropolitics* analyzuje vnitřní politiku Evropského parlamentu a jeho roli v rozšiřování pravomocí. Přístup *personalizace* zkoumá rostoucí význam jednotlivých politiků v porovnání se stranami a kolektivními identitami a následný dopad na rozšiřování pravomocí.

Koncept *By stealth* zdůrazňuje potřebu dosahování politických cílů nepřímo a prostřednictvím technických prostředků, což může být účinnější a méně nákladné než tradiční politické rozhodování. Přístup *Interinstitutional Micropolitics* podrobněji zkoumá vnitřní politiku Evropského parlamentu, zejména jeho schopnost utvářet vlastní vliv a pravomoci prostřednictvím interinstitucionálních dohod.

Přístup *personalizace* se věnuje rostoucímu významu jednotlivých politiků ve srovnání se stranami a kolektivními identitami v demokratických systémech. Text diskutuje centralizovanou a decentralizovanou institucionální personalizaci, tj. posilování role jednotlivců ve srovnání s kolektivními strukturami.

Závěrečným bodem je, že koncept *By stealth*, a přístupy *Interinstitutional Micropolitics* a *personalizace* nabízejí klíčové perspektivy pro analýzu procesu integrace Evropské unie a rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu. Tyto teoretické přístupy přinášejí pohled na potřebu flexibilních a adaptabilních politických strategií, ať už prostřednictvím technických prostředků, interinstitucionální mikropolitiky nebo posilováním role jednotlivců v politických systémech.

V kapitole druhé jsem přiblížil Evropský parlament, který v průběhu svých sedmdesáti let existence, prošel významným vývojem svých formálních pravomocí.

Původně založený jako poradní orgán, postupně získal významnější roli ve vztahu k exekutivě a v procesu legislativní tvorby. Tato transformace byla zvláště patrná od osmdesátých let, kdy parlament začal efektivněji kontrolovat exekutivu a podílet se na tvorbě legislativy.

Jeho právo odvolat Komisi hlasováním o vyslovení nedůvěry, přestože vyžaduje dvoutřetinovou většinu, představuje významný krok v posílení jeho kontrolních pravomocí. Tento vývoj je patrný od Maastrichtské smlouvy, kdy parlament získal formální roli v procesu schvalování Komise.

Další klíčový moment přišel s hlasováním kvalifikovanou většinou v Evropské radě, což zvýšilo pravděpodobnost, že parlament ovlivní složení Komise. Ústavní smlouva dále navrhovala brát v úvahu výsledky evropských voleb při jmenování předsedy Komise, což by posílilo demokratický prvek v tomto procesu.

Přestože parlament získal značné pravomoci, praktické odvolání Komise zůstává obtížným úkolem, což reflektuje obavy z potenciálních politických nejistot a krizí. Tím pádem vztah mezi parlamentem a Komisí vytváří hybridní model vlády, kombinující prvky parlamentního modelu s omezeními sil exekutivy.

Celkově vzato, vývoj formálních pravomocí Evropského parlamentu poskytuje celkový obraz jeho role v rámci primárního práva Evropské unie, přičemž zejména jeho kontrolní a legislativní funkce prošly výrazným posílením.

V poslední kapitole bylo samotné užívání konceptu *By stealth* Evropským parlamentem dokazováno.

Vliv konceptu *By stealth* na proceduru *spitzenkandidaten* představuje fascinující a multifaktorový příběh o evropské politické evoluci, v níž se snahy o demokratizaci prolínají s různorodými politickými ambicemi. Tento inovativní koncept, zavedený s cílem zvýšit atraktivitu evropského projektu pro občany, byl nejen reakcí na debaty o demokratickém deficitu v průběhu vývoje Evropské unie, ale i výsledkem dlouhodobých tendencí a snahy Evropského parlamentu o posílení své role v rámci struktur Evropské unie.

Proces implementace procedury *Spitzenkandidaten* nebyl jednoduchý a jednoznačný, nýbrž komplexní a provázený různými interpretacemi. Zatímco někteří vidí v této změně krok směrem k demokratické legitimitě evropských institucí, jiní poukazují na oportunistické tendence Evropského parlamentu a politických skupin,

kteřé vidí v tomto postupu příležitost k posílení vlastního vlivu. Na základě provedené analýzy byl vytvořen závěr:

Bývalý předseda Evropského parlamentu, Martin Schulz, sehrál klíčovou roli v tomto vývoji. Jeho angažovanost a kritika práce ostatních institucí Evropské unie, spojené s revizí článků Lisabonské smlouvy, představují klíčové momenty vedoucí k ustanovení procedury *Spitzenkandidaten*. Schulzova schopnost nalézt prostor pro flexibilní interpretaci, chcete-li maximální výklad těchto ustanovení pro posílení vlivu Evropského parlamentu ukazuje na strategické využívání konceptu *By stealth* ve prospěch Evropského parlamentu.

Celkově lze tvrdit, že procedura *Spitzenkandidaten* otevřela zajímavý experiment v evropské politice. Spojuje snahu o demokratizaci s realitami politických her a soubojů o moc. Vliv Evropského parlamentu na jmenování předsedy Evropské komise získal nový rozměr, a procedura *Spitzenkandidaten* se stala klíčovým prvkem evropské politické scény. Tento vývoj reflektuje nejen aktuální politické události, ale i dlouhodobé snahy o posílení demokratických prvků v rámci Evropské unie.

V případě vlivu na proces tvorby Komise, byl proces rozšiřování neformálních pravomocí dokazován pomocí přístupu *Interinstitutional micropolitics*, který popsala Claudia Wiesnerová. Na základě odborné literatury byl vyvozen závěr:

Evropský parlament prostřednictvím cílené meziinstitucionální politiky opravdu dokáže prosazovat své zájmy a navíc, tyto nové postupy skrze interinstitucionální dohody legalizovat. Dokazování tohoto tvrzení proběhlo na případech formování Prodiho a Barrosovi Komise.

V obou případech dokázal Evropský parlament využít svého dosavadního postavení, které mu zaručovali, již existující zakládající smlouvy a jejich následné revize k rozšíření svého pole pravomocí a k navýšení svého významu v procesu tvorby Evropské komise. Tlak, který Evropský parlament využil, vedl jednoznačně k rozšíření jeho vlivu na formování Komise, ať už Prodiho ústupkem a vznikem procedury slyšení, nebo umožněním hlasovat o vhodnosti kandidáta na komisaře, které pod podobným tlakem umožnil J. Barroso. Zároveň však Evropský parlament i zde dokázal využít přístupu maximálního výkladu smluv, tedy evropského práva, k vlastnímu prospěchu. Fakt, že Evropský parlament schvaluje Komisi jako celek, dalo Evropskému parlamentu do rukou zbraň v případě, že kandidát na předsedu Komise by i přes nesouhlas s nominací na post člena Komise, tohoto nominanta i nadále prosazoval. Jinak řečeno,

hrozba neschválení Komise v případě ponechání problémových nominantů se zvýšila a tudíž, názor Parlamentu na rodící se Komisi je více než klíčový.

Samotným závěrem, tedy zbývá odpovědět na zadanou výzkumnou otázku, která byla v úvodu této práce položena, a to

Jakými způsoby dochází k prosazování neformálních pravomocí Evropského parlamentu?

V naší případové studii se podařilo na základě dvou případů detekovat využití konceptu *By stealth*, který Evropský parlament využil k prosazování svých neformálních pravomocí. Naprosto, a můžeme říct bezskrupulózní politická hra, kterou sehrál Evropský parlament prostřednictvím interinstitucionální mikropolitiky, maximálního výkladu smluv, personalizace a argumentaci zvýšením demokratické legitimacy Evropské unie dokázala Evropský parlament posunout, co se svého významu a pole pravomocí týče, mezi ostřílené a zkušené politické hráče. Na základě všech zmíněných kroků můžeme říct, že Evropský parlament skutečně využívá koncept *By stealth* k prosazování a rozšiřování svých neformálních pravomocí.

ABSTRAKT

Tato bakalářská práce zkoumá posilování pravomocí Evropského parlamentu v rámci procesu tvorby Evropské komise a procedury výběru Spitzenkandidaten. Analýza je založena na konceptu *By stealth* od G. Majoneho, který je aplikován na dva konkrétní případy. První případ se zaměřuje na vliv tohoto konceptu na proces tvorby Komise, zatímco druhý případ analyzuje jeho dopad na proceduru výběru Spitzenkandidaten.

Klíčové teoretické rámce práce zahrnují nejen koncept *By stealth*, ale také přístup *Interinstitutional micropolitics* od Claudie Wiesnerové a aspekt *personalizace*. Tyto teoretické přístupy jsou využity k hlubšímu porozumění mechanismů ovlivňujících pravomoci Evropského parlamentu v těchto konkrétních situacích.

Práce identifikuje klíčové faktory, které podporují posilování neformálních pravomocí Evropského parlamentu. Kromě toho se zabývá vlivem neformálních pramenů moci na tuto problematiku. Výsledky této analýzy přispívají k lepšímu porozumění dynamiky vztahů mezi Evropským parlamentem a ostatními institucemi Evropské unie.

Klíčová slova: *By stealth*, *Interinstitutional micropolitics*, *Personalizace*, Evropský parlament, tvorba komise, Spitzenkandidaten, neformální pravomoci, posilování pravomocí.

ABSTRACT

This bachelor thesis examines the strengthening of the powers of the European Parliament within the European Commission creation process and the Spitzenkandidaten selection procedure. The analysis is based on the By stealth concept by G. Majone, which is applied to two specific cases. The first case focuses on the influence of this concept on the Commission creation process, while the second case analyses its impact on the Spitzenkandidaten selection procedure.

The key theoretical frameworks of the thesis include not only the By stealth concept, but also the Interinstitutional micropolitics approach by Claudia Wiesner and the personalization aspect. These theoretical approaches are used to gain a deeper understanding of the mechanisms influencing the powers of the European Parliament in these specific situations.

The thesis identifies the key factors supporting the strengthening of the informal powers of the European Parliament. In addition, it examines the influence of informal sources of power on this issue. The results of this analysis contribute to a better understanding of the dynamics of relations between the European Parliament and the other institutions of the European Union.

Keywords: By stealth, Interinstitutional micropolitics, Personalization, European Parliament, creation of a commission, Spitzenkandidaten, informal powers, strengthening of powers.

ZDROJE

Benedetto, G., & Hix, S. (2007). Explaining the European Parliament's gains in the EU Constitution. *The Review of International Organizations*, 2(2), 115-129.

Bowler, S., & Farrell, D.M. (1995). „The Organising of the European Parliament: Committees, Specialisation and Co-Ordination.“. *British Journal of Political Science*, 25(2), 219–243.

Brack, N., & Costa, O. (2018) „Democracy in Parliament vs. Democracy through Parliament? Defining the Rules of the Game in the European Parliament.“. *Journal of Legislative Studies*, 24(1), 51–71.

Cheneval, F., & Schimmelfennig, F. (2013) „The Case for Democracy in the European Union.“. *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 334–50.

Cini, M. (2008). Political Leadership in the European Commission: The Santer and Prodi Commissions, 1995-2005. In J. Hayward, *Leaderless Europe* (pp. 113-130). Oxford University Press.

Corbett, R. (2001). *The European Parliament's Role in Closer EU Integration* (dotisk). Palgrave Macmillan.

Costa, O., & Brack, N. (2018) *How the EU Really Works*. Ashgate.

Dinan, D. (2005) „Governance and Institutions: A New Constitution and a New Commission.“. *Journal of Common Market Studies*, 43, 37-54.

Dinan, D. (2014). Governance and Institutions: The Unrelenting Rise of the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), 109-124.

Farrell, H., & A. Héritier. (2007). „Codecision and institutional change.“. West European Politics, 30(2), 285–300.

Fischer, P., & Köck, H. F. (1997). In Europarecht einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen (p. 373). Linde Verlag.

Gattermann, K., & De Vreese, C. H. (2017). The role of candidate evaluations in the 2014 European Parliament elections: Towards the personalization of voting behaviour? European Union Politics, 18(3), 447-468.

Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? The American Political Science Review, 98(2), 341–354

Goetze, S., & Rittberger, B. (2010). A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. Comparative European Politics, 8(1), 37-54.

Hamřík, L., & Kaniok, P. (2019) „Is it all about European Democracy? The Motives behind the Institutionalisation of the Spitzenkandidaten.“. Journal of Contemporary European Research, 15(4), 354–77.

Hamřík, L., & Kaniok, P. (2022). Who's in the Spotlight? The Personalization of Politics in the European Parliament. Journal Common Market Studies, 60(3), 673-701.

Hendl, J. (2016). *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál.

Hix, S. (2002). „Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: Why the European Parliament won at Amsterdam. British Journal of Political Science, 32(2), 259-280.

Hix, S., & Høyland, B. (2013) „Empowerment of the European Parliament.“. Annual Review of Political Science, 16, 171–89.

Hix, S., & Lord, C. (2002). „The making of a president: The European Parliament and the confirmation of Jacques Santer as president of the Commission.“. *Government and Opposition*, 31(1), 62-76.

Hix, S., Noury, A., & Roland, G. (2006). Dimensions of Politics in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, 50(2), 494-511.

Jacobs, F., & Corbett, R. (1990). *The European Parliament*. Longman.

Karvonen, L. (2010) *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*. ECPR Press.

Kreppel, A. (2001) *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge University Press.

Kreppel, A. (2003) „Necessary but not Sufficient: Understanding the Impact of Treaty Reform on the Internal Development of the European Parliament.“. *Journal of European Public Policy* , 10(6), 884–911.

Majone, G. (2005). *Dilemmas of European Integration - The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford University Press.

Mamadouh, V., & Raunio, T. (2003) „The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation.“. *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 333–51.

McAllister, I. (2007). *The Personalization of Politics*. In R. J. Dalton & H. D. Klingemann, *Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 571-588). Oxford University Press.

Moskalenko, O. (2014). *The Role of the Inter-institutional Agreements in the Development of the European Parliament’s External Competences*. *Studia Diplomatica*, 67(1), 15-28.

- Moury, C. (2007) „Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the commission.“. *West European Politics*, 30(2), 367–91.
- Nicolaïdis, K. (2013) „European Democracy and Its Crisis.“. *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 351–69.
- Rahat, G., & Kenig, O. (2018) *From Party Politics to Personalised Politics? Party Change and Political Personalisation in Democracies*. Oxford University Press.
- Rahat, G., & Sheaffer, T. (2007) „The Personalisation(s) of Politics: Israel, 1949–2003.“. *Political Communication*, 24(1), 65–80.
- Ringe, N. (2010) *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*. Oxford University Press.
- Topan, A. (2002). The Resignation of the Santer-Commission: The Impact of 'Trust' and 'Reputation'. *European Integration online Papers*, 6(14), 1-15.
<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=714022009114092065116071091109090126053037057034004075122021001082105014048020025020027039016084011008000083000109040029049041124074105012004087120069086077038002053127126025102066013100009067067090066115073027016104003123065097098020095064105&EXT=pdf&INDEX=TRUE>
- Tömmel, I. (2014). *The European Union: what it is and how it works*. Red Globe Press.
- Palonen, K., & Wiesner, C. (2015). Second chamber, ‘congress of ambassadors’ or federal presidency. Parliamentary and non-parliamentary aspects in the European Council's rules of procedure. *Parliaments. Estates and Representation*, 36(1), 71-89.
- Tsebelis, G. (1995) „Conditional Agenda-Setting and Decision-Making inside the European Parliament.“. *Journal of Legislative Studies*, 1(1), 65–93.

Westlake, M. (1994). *A Modern Guide to the European Parliament*. UNKNO.

Wiesner, C. (2018). The micro-politics of parliamentary powers: European parliament strategies for expanding its influence in the EU institutional system. *Journal of European Integration*, (4), 375 - 391.

Yin, Robert K. (2014). *Case study research. Design and Methods*. London: Sage.

Yordanova, N. (2011) „Inter-institutional Rules and Division of Power in the European Parliament Allocation of Consultation and Co decision Reports.“. *West European Politics*, 34(1), 97–121.

Smlouvy a legislativní nařízení

The European Parliament: influence in the EU's External relations: Paper at 5th ECSA Conference, Seattle, WA, 30.05.1997. p. 1

European Parliament. 2005. P6_TA(2005)0194 Framework agreement on EP-Commission relations and European Parliament decision on the revision of the Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission (2005/2076(ACI))

Single European Act. 1987. Official Journal of the European Communities. (online).
Dostupné z:

<<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=CS> > (11.11.2023)

Smlouva o EU (Konsolidované znění). Úřední věstník Evropské unie. 2016. (online).
Dostupné z:

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.CES&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202CS.01001301> (27.12.2023)

Smlouva o fungování EU (Konsolidované znění). Ústřední věstník Evropské unie. 2016. (online). Dostupné z:

<<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>>(6.9.2023)

Smlouva o založení Evropského společenství (Konsolidované znění). Úřední věstník Evropské unie. 2006. (online). Dostupné z:

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=OJ:C:2006:321E:TOC>>(2.8.2023)

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Konsolidované znění). Úřední věstník Evropské unie. 2016. (online). Dostupné z:

<<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/?uri=OJ:C:2016:203:TOC>>(13.1.2024)

Treaty of Amsterdam. 1997. Oficial Journal of the European Communities. (online). Dostupné z:

<<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=CS>> (13.3.2024)