

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ

Magisterská diplomová práce

**EVROPSKÝ PARLAMENT V PROCEDUŘE
SPOLUROZHODOVÁNÍ**

Soňa Černá

Konzultantka: Doc. PhDr. Běla Plechanovová, CSc.

Praha 2007

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Říčanech dne 21. května 2007

Soňa Černá

Obsah

Obsah	ii
Úvod.....	1
1. Evropský parlament	4
1.1. Vnitřní organizace a fungování Parlamentu	7
1.1.1. Politické skupiny.....	8
1.1.2. Výbory	11
1.1.3. Práce ve výboru (Jednací řád).....	13
1.2. Pravomoci Parlamentu	19
1.3. Legislativní pravomoci Parlamentu	20
2. Procedura spolurozhodování.....	24
3. Zkoumání vlivu Evropského parlamentu na legislativní proces.....	33
4. Metoda	41
5. Výzkum.....	47
5.1. Diskuze celkových výsledků.....	60
Závěr	66
Résumé.....	67
Seznam literatury	68
Teze diplomové práce:	75

Úvod

K napsání této práce mě přivedl zájem o vztahy tří nejvýznamnějších institucí Evropské unie: Rady ministrů, Evropské komise a Evropského parlamentu. Už ve své bakalářské práci jsem se věnovala těmto třem institucím, ale zkoumala jsem je z perspektivy vlivu členských států na jejich působení a jejich vzájemných vztahů jsem se dotkla jen okrajově.

Nejvíce mě zaujal Evropský parlament. Z málo významného shromáždění delegátů národních parlamentů, které disponovalo jen minimem pravomocí, se postupně stal orgán, reprezentující přímo občany členských států, jehož legislativní pravomoci mu umožňují být rovnocenným partnerem Rady ministrů v legislativním procesu.

Největší legislativní pravomoci má Parlament při normotvorbě procedurou spolurozhodování. Cílem této práce je podrobněji prozkoumat jak se tento vliv projevuje na podobě přijímané legislativy.

Svým výzkumem přímo navazuji na studie Kreppel (1999 a 2002) a Kasack (2004), které srovnávaly úspěšnost pozměňovacích návrhů ve spolupráci a spolurozhodování I, respektive spolurozhodování I a II. Podobné empirické studie publikovali i Tsebelis a kol. (2001) a Tsebelis a Kalandrakis (1999). Jsou to první studie, které se při hodnocení vlivu Parlamentu na legislativní proces zaměřily na úspěšnost jeho pozměňovacích návrhů.

Většina studií zkoumajících vliv Parlamentu v legislativním procesu používala teoretické prostorové modely (Tsebelis 1994, Tsebelis a Garrett 2000, Crombez 1997, 1999, 2000) nebo statistickou analýzu (Hoyland 2006, Kaeding 2004, König a Pöter 2001, Maurer 2003, Selck a Steunenberg 2004).

Cílem výzkumu bylo změřit úspěšnost pozměňovacích návrhů, kterou chápu jako jejich přijetí Radou a zhodnocení faktorů, u kterých byl ve studiích Kreppel zjištěn vliv

na úspěšnost pozměňovacího návrhu. Přidanou hodnotou tohoto výzkumu by měla být zjištění o vlivu Parlamentu v dohodovacím výboru, kterou žádná ze studií nezkoumala.

Textovou analýzou jsem rozdělila pozměňovací návrhy do čtyř kategorií a zkoumala jsem míru jejich přijetí Radou a Komisí v prvním a druhém čtení a v dohodovacím výboru.

Legislativní texty byly vybrány tak, aby byl legislativní návrh předložen a finální text přijat v pátém funkčním období Parlamentu, aby byl legislativní návrh podán na základě jednoho článku, a aby legislativní návrh byl přijat ve třetím čtení.

Kritériím odpovídaly tyto tři legislativní texty, které měly dohromady přes tři sta pozměňovacích návrhů.

- i) Rozhodnutí č. 1786/2002/ES, kterým se přijímá akční program Společenství v oblasti veřejného zdraví (2003-2008),
- ii) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1774/2002 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu,
- iii) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/98/ES, kterou se stanoví standardy jakosti a bezpečnosti pro odběr, vyšetření, zpracování, skladování a distribuci lidské krve a krevních složek a kterou se mění směrnice 2001/83/ES.

Struktura této práce je následující: nejprve se budu věnovat Evropskému parlamentu a zaměřím se především na jeho vnitřní složení a organizaci práce, která legislativní proces ovlivňuje. V dalším oddíle přiblížím proceduru spolurozhodování, její vývoj a problematiku vztahů s především s Radou, budu se věnovat i zjištěním různých studií o proceduře spolurozhodování. V další části přiblížím dosavadní výzkum v oblasti vlivu Parlamentu na legislativní proces se zaměřením na dostupné závěry o proceduře

spolurozhodování. Než se budu věnovat vlastnímu výzkumu, objasním podrobně zvolenou metodu a způsob jakým jsem postupovala. V předposlední části se věnuji samotnému výzkumu, kde nejprve hodnotím legislativní texty samostatně a poté diskutuji celkové výsledky a konfrontuji je s předchozími výzkumy. V závěru svá zjištění krátce shrnu.

1. Evropský parlament

Evropský parlament prodělal během padesáti pěti let své existence výrazné proměny. Jeho předchůdcem bylo Shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), což byl parlamentní orgán složený z delegátů jmenovaných národními parlamenty členských států. Shromáždění mělo kontrolní pravomoci, právo interpelovat Vysoký úřad (Komisi) a odvolat ho¹ a právo být konzultováno Radou (Smlouva o ESUO: čl. 20, 21, 24). V roce 1958 byla jeho působnost rozšířena na dvě nově vzniklá společenství: Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (EURATOM). V souvislosti s tím byl zvýšen počet členů Shromáždění a jeho právo konzultace bylo rozšířeno i na některou agendu nových společenství. Od března 1962 se z iniciativy německých a nizozemských poslanců začalo Shromáždění označovat jako Evropský parlament (Fiala, Pitrová 2003: 269). Smluvně však byla změna názvu zakotvena až Jednotným evropským aktem z roku 1987

V roce 1970 a znovu v roce 1975 získal Parlament rozpočtové pravomoci, a to v oblasti nepovinných výdajů. V sedmdesátých letech se také naplno otevřela diskuze o přímých volbách do Parlamentu. Přímé volby předjímal již smlouva o ESUO (čl. 21). Smlouvou o EHS byl Parlament pověřen vypracováním jednotné volební procedury pro všechny členské země (čl. 138). Uspěl ale až návrh, aby došlo k oddělení otázky jednotné volební procedury od samotné volby (Fiala, Pitrová 2003: 279). Rada toto řešení podpořila a v červnu 1979 proběhly první přímé, všeobecné volby do Evropského parlamentu.

V osmdesátých a devadesátých letech byly pravomoci Parlamentu výrazně rozšířeny a posíleny. Jednotný evropský akt (JEA) z roku 1987 zavedl dvě nové legislativní procedury (souhlasné řízení a proceduru spolupráce), zvýšil podíl legislativy,

¹ Kvorum bylo vysoké. Odvolání musely odsouhlasit dvě třetiny hlasujících a většina všech členů Shromáždění.

jejíž tvorby se Parlament účastnil, a rozšířil počet oblastí, ve kterých Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou. Posíleny byly kompetence Parlamentu v oblasti mezinárodní vztahů.² Koncem osmdesátých let došlo k reformě regionální politiky, které navýšily objem finančních prostředků v části nepovinných výdajů rozpočtu, o které Parlament rozhoduje společně s Radou (Fiala, Pitrová 2003: 450).

Smlouvou o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) z roku 1992 byla zavedena tří-pilířová strukturu Společenství. V rámci prvního pilíře (zahrnoval ESUO, ES (původně EHS) a EURATOM) byla posílena role Parlamentu v legislativním procesu zavedením nové procedury spolurozhodování, která se vztahovala na dvanáct smluvních článků většinou v oblasti vnitřního trhu. Mezi nejdůležitější změny dále patřilo zřízení funkce ombudsmana jmenovaného Parlamentem, konzultace Parlamentu ohledně nového předsedy Komise, schválení jmenování nové Komise Parlamentem a prodloužení funkčního období Komise na pět let, aby se shodovalo s funkčním obdobím Parlamentu.

Amsterdamská smlouva z roku 1998 se soustředila zejména na vylepšení fungování některých unijních institucí a procedur. Co se pravomocí Parlament týče, významná byla úprava procedury spolurozhodování a její rozšíření na většinu oblastí, ve kterých Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou. Parlament také nově schvaloval jmenování předsedy Komise. Protože Amsterdamskou smlouvou nebyla v otázce zefektivnění fungování unijních institucí a procedur učiněn dostatečný pokrok, bylo nutné vzhledem k očekávanému rozšíření Unie, přikročit k další revizi smluv. V únoru 2001 byla v Nice podepsána smlouva pokračující v institucionální reformě. Změny týkající se Parlamentu zahrnovaly další mírné rozšíření procedury spolurozhodování, schválení předsedy Komise a Komise jako celku (na návrh Rady, která nově hlasuje kvalifikovanou většinou) (čl. 215) a úpravu počtu poslanců Parlamentu tak, aby celkový počet

² Parlament souhlasným řízením schvaloval přístupové smlouvy a asociační dohody.

nepřekročil 732 (celkový počet poslanců po vstupu Bulharska a Rumunska k 1. lednu 2007 se zvýší na 786, po parlamentních volbách v roce 2009 se počet opět sníží na 732 (EP Fact Sheets 2004)).

Poslední snaha o reformu Společenství má podobu dosud nepřijatého návrhu Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu z roku 2003. Smlouva se skládá ze tří částí: část I institucionálně a právně vymezující Unii, část II obsahující Chartu základních práv Unie a část III o politikách a fungování Unie. Pro Parlament je významné posílení jeho legislativních, rozpočtových a kontrolních pravomocí. Spolurozhodování je definováno jako „obvyklý normotvorný postup,“ kterému podléhá většina legislativy (včetně zemědělství a většiny rozpočtu). Rada navrhuje kandidáta na předsedu Komise s přihlédnutím k výsledku voleb do Parlamentu a pokud v Parlamentu nezíská většinu, musí Rada navrhnout nového kandidáta. Osud Smlouvy jako celku je nejistý, ale domnívám se, že pravomoci, které v ní Parlament získal budou v jakémkoli novém textu zachovány.

Formální změny Smluv týkající se Parlamentu by nebyly dostatečné k tomu, aby se z Parlamentu stal respektovaný legislativní orgán. Nutným předpokladem pro to byla a je efektivita jeho vnitřních pravidel jednání. Parlament si již od svého vzniku sám určuje svůj jednací řád a ten prošel početnými reformami. Nejvýznamnější reformy následovaly a vztahovaly se k revizím Smluv. Při reformách jednacího řádu Parlamentu lze vysledovat dva trendy (Kreppel 2003): jednak snahu maximálně využít revidovaná, resp. nová, ustanovení Smluv a jednostranně zavázat ostatní orgány, jmenovitě Radu a Komisi, povinnostmi vtělenými do Jednacího řádu (například požadavkem, aby zástupce Rady, resp. Komise, odpověděl na otázky Parlamentu či vysvětlil stanovisko daného orgánu); druhý trend směřuje k vnitřní reorganizaci a zefektivnění rozhodování, tak aby byly odstraněny procedurální překážky při rozhodování. Tyto změny přinášely častěji výhody

pro dvě největší skupiny (Stranu evropských socialistů a Evropskou stranu lidovou) a na úkor malých stran a nezařazených poslanců. Změna Jednacího řádu totiž vyžaduje schválení absolutní většinou hlasů, a to je vzhledem k vysokému počtu absentujících poslanců bez spolupráce dvou největších skupin těžko dosažitelné.³

Podoba Jednacího řádu a jím vytvářené vnitřní organizace Parlamentu tedy výrazně ovlivňuje ve směru dovnitř jeho fungování a navenek jeho vztahy s dalšími unijními institucemi a má tedy i vliv na legislativní proces.

1.1. *Vnitřní organizace a fungování Parlamentu*

Řídícími orgány Parlamentu jsou: předsednictvo (předseda a čtrnáct místopředsedů), Konference předsedů (Parlamentu a politických skupin), pět kvestorů, Konference předsedů výborů (Parlament má dvacet výborů a dva podvýbory) a Konference předsedů delegací (meziparlamentní delegace a delegace ke společným parlamentním výborům). Nejdůležitější z hlediska legislativního procesu jsou předseda Parlamentu a Konference předsedů. Jejich pravomoci jsou určeny Jednacím řádem, který přijímá Parlament.

„Předseda řídí všechny činnosti Parlamentu a jeho orgánů..., [jeho] povinností je zahajovat, přerušovat a ukončovat zasedání, rozhodovat o přípustnosti pozměňovacích návrhů, o otázkách Radě a Komisi a o tom, zda jsou zprávy v souladu s jednacím řádem..., zastupuje Parlament v mezinárodních vztazích, při slavnostních příležitostech a ve správních, právních a finančních věcech...“ (článek 19). V jeho funkci ho může nahradit jeden z místopředsedů.

Konference předsedů rozhoduje „ve věci organizace práce Parlamentu a ve věcech týkajících se plánování legislativní činnosti,... je [odpovědná] za záležitosti související se vztahy s ostatními orgány a institucemi Evropské unie a s národními parlamenty..., za

³ PES a EPP průměrně obsazují mezi šedesáti a sedmdesáti procenty křesel Parlamentu (Hix a kol. 2003: 316).

záležitosti týkající se složení a působnosti výborů..., sestavuje návrhy pořadu jednání dílčích zasedání Parlamentu... uděluje svolení k vypracování zpráv z vlastního podnětu a předkládá předsednictvu návrhy na řešení správních a rozpočtových otázek týkajících se politických skupin“ (článek 24). Konference předsedů se snaží rozhodovat dohodou, ale není-li to možné, pak jsou hlasy jejích členů váženy podle zastoupení politických skupin v Parlamentu.

Předsednictvo rozhoduje o záležitostech týkajících se poslanců Parlamentu a jeho vnitřní organizaci, sekretariátu, o průběhu zasedání a přijímá předběžný návrh rozpočtu Parlamentu. Předseda, místopředsedové a kvestoři jsou voleni na začátku a znovu v polovině funkčního období Parlamentu, tj. po dvou a půl letech.

Ústřední roli v jednáních o obsazení vedoucích pozic v Parlamentu i jeho výborech hrají politické skupiny.

1.1.1. Politické skupiny

Politické skupiny jsou – obdobně jako v národních parlamentech – základní organizační jednotkou a kostrou Evropského parlamentu. V Parlamentu také plní podobné funkce jako politické strany v národních parlamentech, i když ne všechny. Například jejich role při mobilizaci voličů a výběru kandidátů je v podstatě nulová, ale fungují dobře při agregování zájmů, umožňují politikům zaměřit se na oblasti, kterým rozumí, čímž snižují náklady rozhodování a zlepšují čitelnost a předvídatelnost politického prostředí.

Politické skupiny byly poprvé ustaveny ve Shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli v roce 1953, ale formálního uznání mimo samotný Parlament se jim dostalo až Maastrichtskou smlouvou z roku 1992. K tomu, aby se ustavila politická skupina, stačí předložit prohlášení o jejím založení s uvedením jejího názvu, jmen členů, a složení jejího předsednictva. Třemi prvními politickými skupinami byli: Socialisté, Křesťanští

demokraté (od 1979 Evropská lidová strana) a Liberálové a v Parlamentu zasedají kontinuálně dodnes. (Corbett a kol. 2005: 71) Další menší skupiny na levici a pravici hrají spíše okrajovou roli. Je pravděpodobné, že bez politických skupin by se Parlament nestal tím, čím je dnes, a ani Unie by nebyla taková, jakou ji známe (Hix a kol. 2003: 311, 315).

Důvodů, proč se v „mezinárodním“ Shromáždění ustavily vůbec poprvé politicky vymezené skupiny, bylo více. Jedno vysvětlení může vycházet z povahy Shromáždění – od počátku mu byly uděleny některé významné pravomoci, především vůči Vysokému úřadu a jejich naplnění vyžadovalo propracovanější vnitřní organizaci. Jiné vysvětlení vychází z povahy aktérů – členové Shromáždění byli profesionální politici (poslanci národních parlamentů), kteří si na domácí půdě často stranicky konkurovali, a proto pro ně bylo přirozené a vhodné organizovat se i na mezivládní úrovni podle politických preferencí. Teorie racionální volby pak vysvětluje proč vznikla permanentní politická struktura; formální stranická organizace totiž přináší výhodu nižších transakčních nákladů jednání a pokud jednou vznikne, jsou náklady na její udržování nižší než na její rozpuštění. (Hix a kol. 2003: 313 – 314)

Jednací řád Evropského parlamentu (EP červenec 2002) stanoví, že se poslanci sdružují do skupin podle politické příslušnosti. Poslanci nemohou být členy více než jedné skupiny, ale mohou zůstat nezařazení. Změní-li poslanec v průběhu funkčního období Parlamentu příslušnost k politické skupině, jeho funkce (předseda Parlamentu, předseda výboru, členství ve výboru) mu zůstávají. V pátém Parlamentu (1999-2004) musela skupina sestávat minimálně z dvaceti tří poslanců, pokud pocházeli ze dvou členských států, z osmnácti, pokud byli ze tří členských států a nebo ze čtrnácti v případě, že pocházeli ze čtyř a více členských států (článek 29). Od září 1999 zasedaly v Parlamentu tyto politické skupiny (Fiala, Pitrová 2003):

- Evropská lidová strana – Evropští demokraté (EPP-ED) (233 poslanci),

- Strana evropských socialistů (PES) (180 poslanců),
- Evropská liberální, demokratická a reformní strana (ELDR) (51 poslanec),
- Zelení/ Evropská svobodná aliance (Zelení/EFA) (48 poslanců),
- Konfederace evropské sjednocené levice a severské zelené levice (EUL-NGL) (42 poslanci),
- Unie pro Evropu národů (UEN) (31 poslanec),
- Evropa demokracií a růzností (EDD) (16 poslanců)

a dvacet pět nezařazených poslanců.

EPP a PES byly vždy největšími skupinami a díky své velikosti dominovaly a dominují politickému životu Parlamentu. Přesto neplatí, že by jednaly pouze ve vzájemné dohodě, ale je pravdou, že spolu hlasují častěji, než opoziční strany v národních parlamentech. To je však dáno specifickou situací Evropského parlamentu a povahou pravidel hlasování. Ve druhém čtení spolupráce, ve druhém a třetím čtení spolurozhodování a při hlasování o rozpočtu je nutný souhlas absolutní většiny poslanců a v těchto případech hlasují PES a EPP častěji spolu, než proti sobě. Vzájemná kooperace dvou největších stran také zvyšuje vliv Parlamentu jako celku vůči ostatním institucím. Obě strany spolu častěji hlasují v institucionálních otázkách, což je dáno tím, že jsou obě pro-evropské a pro-integrační. (Hix a kol. 2003) Přestože při bližším pohledu není Parlament jednotným aktérem, chová se v klíčových hlasováních jednotně, aby zvýšil váhu svého hlasu a posílil tak svoji pozici vůči ostatním institucím.

Evropská legislativní politika byla nejdříve hodnocena jako pouze jednodimenzionální, kde se aktéři lišili podle toho jak dalece pro- respektive anti-integrační pozice zastávají. Řadě empirických studií (Kreppel a Tsebelis 1999) se však podařilo prokázat, že strany v Parlamentu spolu soupeří na pravo-levé škále. Studie jmenovitého hlasování poslanců (*roll-call voting*) (Hix 2001, Hix a kol. 2006) i analýza

expertního hodnocení politických pozic parlamentních skupin (McElroy a Benoit 2007) prokázaly, že obě tyto dimenze jsou v rozhodování klíčové. Co se individuálních poslanců týče, hlasují na základě příslušnosti k politické skupině (Kreppel a Tsebelis 1999, Hix 2001, Hix a kol. 2006) Politická skupina se v hlasování (i jmenovitě) může spolehnout na více než osmdesát procent hlasů svých poslanců a soudržnost politických skupin má dokonce zvyšující se tendenci (Corbett 2003: 104).

Hlasování i formování koalic je primárně podmíněno pozicí na pravo-levé škále. V pátém volebním období Parlamentu to znamenalo, že proti sobě nejčastěji stála středo-levá koalice socialistů (PES) zelených (Zelení/EFA) a radikální levice (EUL-NGL) proti středo-pravé koalici křesťanských demokratů/konzervativců (EPP-ED), liberálů (ELDR) a národních konzervativců (UEN). Složení koalic se však v závislosti na projednávaném tématu lišilo, například v problematice životního prostředí tvořili koaliční většinu liberálové se středo-levým blokem (Hix 2001). Liberálové díky své centristické pozici hrají v některých hlasováních rozhodující roli (Kreppel a Tsebelis 1999, Hix 2001).

1.1.2. Výbory

Evropský parlament má propracovaný systém specializovaných výborů, kde probíhá většina detailní legislativní i nelegislativní práce. Výbory existovaly již ve Shromáždění ESUO. V pátém funkčním období měl Parlament sedmnáct výborů. Po rozšíření Unie v roce 2004 se jejich počet zvýšil na dvacet.

Práce výboru zahrnuje především projednávání a schvalování návrhů zpráv a stanovisek. O tom, který výbor bude projednáním zprávy pověřen, rozhoduje předseda Parlamentu. Objem a druh projednávaných zpráv se výbor od výboru značně liší (viz Tabulka 1). Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele, který projednával všechny tři zde zkoumané legislativní texty, patří v tomto směru

k nejvytíženějším a má největší podíl na zprávách schvalovaných procedurou spolurozhodování.

Tabulka 1 Počet zpráv přijatých plénem mezi lety 1999 a 2004 podle příslušného výboru

<i>Parlamentní výbor</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>Celkem legislativní</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>Ostatní</i>	<i>Celkem nelegislativní</i>	<i>Celkem</i>
Zahraniční	17	2	1	16	36		58	42		100	136
Rozpočtový	25	7	2		34	76	3	7	13	99	133
Kontrola rozpočtu	15	2		1	18	41	16	8		65	83
Občanské svobody	135	11	4		150		20	21	1	42	192
Hospodářský	52	28	20		100		44	32		76	176
Právní	33	41	27	4	105		18	15	30	63	168
Průmysl	61	39	23	19	142		29	18		47	189
Zaměstnanost	13	15	13		41		30	21		51	92
Životní prostředí	28	108	83		219		22	21		43	262
Zemědělský	73	11	2		86		5	10		15	101
Rybolov	83			1	84		17	16		40	177
Regionální politika	9	76	47	5	137		29	11		40	177
Kultura	4	17	11		32		19	17		36	68
Rozvoj	6	11	4	2	23		15	24		39	62
Ústavní záležitosti	6	3	1	3	13		4	16	20	40	53
Práva žen	2	5	5		12		8	24		32	44
Petice					0		9	12		21	21
dočasné nebo vyšetřovací					0			3		3	3
Celkem	562	376	243	51	1232	117	346	318	64	845	2077

Typy zpráv:

A: konzultace B: spolurozhodování (první čtení) C: spolurozhodování (druhé čtení) D: souhlasné řízení

E: rozpočet nebo propuštění F: nelegislativní konzultace G: zprávy z vlastní iniciativy

Zdroj: Corbett a kol. (2005)

Výbory jsou zřizovány na prvním zasedání Parlamentu na návrh Konference předsedů. Členové výborů jsou nominováni politickými skupinami a jejich složení ve výborech by mělo odrážet složení skupin v Parlamentu. Poslanci si výbory volí podle svých profesních či odborných zájmů (právníci do legislativního, zemědělci do zemědělského), čímž se vytváří kvalitní odborné zázemí pro legislativní činnost (Bowler a Farrell 1995, McElroy 2006). Kromě stranického složení Parlamentu odráží složení výborů i poměrnou velikost národních delegací a také ideologické rozložení na pravo-levé škále (McElroy 2006). Členové výborů jsou voleni na prvním zasedání a

znovu po dvou a půl letech. V praxi je požadovaného proporcionálního obsazení výborů dosahováno dohodou politických skupin, kdy jsou křesla skupinám přidělena podle d'Hontova systému. Křesla předsedů a místopředsedů výborů se rozdělují taktéž politickou dohodou, a to podle počtu poslanců jednotlivých skupin v daném výboru, to znamená, že většinu křesel předsedů si mezi sebe rozdělují dvě největší skupiny. Při hlasování v polovině funkčního období Parlamentu dochází většinou jen k menším obměnám. (Corbett a kol. 2005: 120 - 124)

1.1.3. Práce ve výboru (Jednací řád)

Výbory zkoumají otázky, které jim předložil Parlament. Spadá-li taková otázka do kompetence více výborů, pak je jeden ustaven jako příslušný výbor a další (ne více než dva výbory) mohou být pověřeny vypracováním stanoviska. Jejich pozměňovací návrhy však není příslušný výbor povinen do své zprávy včlenit (Corbett a kol. 2005: 129).

Pro projednání zprávy či stanoviska si výbor určí zpravodaje. Prakticky se zprávy a stanoviska rozdělují na úrovni politických skupin. Rozhodují o nich koordinátoři skupin ve výboru. Ti se pravidelně scházejí k projednání agendy výboru. Systém, kterým si mezi sebou rozdělují zprávy a stanoviska je založen na bodech. Každá skupina má podle své velikosti přidělen počet bodů a rovněž každá zpráva či stanovisko poté, co je postoupeno výboru, je koordinátory bodově ohodnoceno. Koordinátoři jménem své skupiny „draží“ zpravodajství, které případně té skupině, která za něj nabídne nejvíce bodů, při rovnosti bodů by zpravodajství mělo připadnout té skupině, která má méně vyčerpaných bodů. Výjimkou však není ani získání zpravodajství téměř bez bodů, a to v případě, že nejde o kontroverzní záležitost či je navržen zpravodaj, který se na danou problematiku specializuje. Ve druhém případě bývají zprávy přidělovány stále témuž zpravodajovi. Systém je v podstatě neformální, velice pružný a výbor od výboru se v detailech liší. Novinkou posledních několika let a záležitostí spíše velkých politických skupin je

jmenování stínového zpravodaje k vybraným důležitým zprávám, který za svou skupinu vede diskuze ve výboru či se dokonce účastní jednání s Komisí a Radou (Corbett a kol. 2005: 135).

Neformálnost systému přidělování zpravodajství zřejmě způsobuje, že zprávy nejsou distribuovány mezi strany rovnoměrně. Kaeding (2004) zjistil,⁴ že oproti očekávání měly velké strany (EPP a PES) asi o deset procent méně přidělených zpráv, než by odpovídalo jejich zastoupení v Parlamentu. Naproti tomu některé malé strany (ELDR, Zelení, GUE-NGL) byly v počtu zpravodajství nad-reprezentovány, a to poměrně značně; například Zelení byli zpravodaji u osmnácti procent zpráv výboru pro životní prostředí, přestože tvořili pouze čtyři procenta poslanců Parlamentu. Nepoměr v případě výboru pro životní prostředí lze přičíst tomu, že nad-reprezentované strany přikládají dané problematice velkou důležitost.

Nepoměr v distribuci zpravodajství platil ve výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele i vzhledem k velikosti národní skupiny v Parlamentu. Belgičané, Nizozemci a Švédové byli autory dvakrát více zpráv, než odpovídalo jejich celkovému počtu v Parlamentu. Na opačné straně byli Francouzi a Italové. (Kaeding: 354) V tomto případě byly nad-reprezentovány státy, které jsou progresivnější v ochraně životního prostředí⁵ a tato disproporce platila i v počtu koordinátorů politických skupin, kterých mají tyto státy ve výboru pro životní prostředí nejvíce.⁶ Přidělování zpravodajství je ovlivněno ve prospěch poslanců, jejichž skupina považuje danou problematiku za velmi důležitou, a nebo reprezentují země, kde je daná problematika silně akcentována. (Kaeding: 367)

⁴ Kaeding zkoumal přidělování zpráv ve výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele ve čtvrtém volebním období Parlamentu.

⁵ Dánsko, Finsko, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Rakousko, Švédsko (Kaeding: 361. Citováno podle Liefferink, Duncan a Mikael S. Andersen (1998). Strategies of "Green" Member States in EU Environmental Policy-Making. *Journal of Common Market Studies*. Roč. 5, č. 2, str. 254-270).

⁶ Z celkem osmi koordinátorů má Nizozemí tři, Německo dva a Rakousko se Švédskem po jednom koordinátorovi (Kaeding: 364-365).

Kreppel ve své studii procedury spolupráce z roku 1999 zjistila, že výbor, který se legislativním textem zabývá, do jisté míry ovlivňuje to, zda bude pozměňovací návrh Radou a Komisí přijat. Pokud byl autorem pozměňovacího návrhu Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele, byla pravděpodobnost, že ho Komise a Rada odmítnou o osmnáct, respektive devatenáct procent vyšší (Kreppel 1999: 528).

Hoyland (2006) zjistil, že národní strany v Parlamentu, které jsou zároveň zastoupené v Radě ministrů, jsou tedy vládní strany, mají přiděleno více zpravodajství. Tento poměr platí pro všechny národní strany bez rozdílu politické skupiny, které jsou členem. Tento stav je patrně dán tím, že poslanci jejichž strana má zástupce v Radě mají lepší informace o tom, jaké návrhy mohou být v Radě schváleny, což jim usnadňuje psaní zprávy a zlepšuje vyjednávací možnosti (Hoyland: 45). Zpravodajství je pro ně méně náročné a zřejmě i více lákavé. Zajímavé je, že pro-integrační postoj snižuje pravděpodobnost přidělení zpravodajství, zatímco odmítavý postoj k integraci má na přidělení zpravodajství pozitivní vliv (Hoyland: 43). Počet zpravodajství je ovlivněn i politickou orientací. Pravicové strany mají ve spolurozhodování více zpravodajství, než levicové (Hoyland: 43). Ve zkoumaném období byly v Radě majoritně zastoupeny sociálně demokratické vlády. Opoziční sociálně demokratické strany v Parlamentu (bez zastoupení v Radě) měly dokonce více zpravodajství, než vládní sociálně demokratické strany. Zdá se, že sdílení informací, které funguje mezi zpravodajem a jeho národní vládní stranou, se uplatňuje i v rámci politických skupin v Parlamentu (Hoyland: 45).

Přestože je dohoda na zpravodajovi politickou záležitostí, neznamená to, že zpravodaj svou práci reprezentuje ve výboru politickou skupinu, která ho navrhla nebo svou národní stranu. Zpravodaj je reprezentantem celého výboru. Stranicky vyhraněný text by pro něj bylo obtížné prosadit ve výboru i v plénu a prakticky nemožné by to bylo v případech, kdy je pro schválení potřeba nadpoloviční většina všech poslanců. Zejména

v takových případech je proto pro zpravodaje vhodnější hledat širokou politickou podporu už od prvního čtení. Benedetto (2005) toto potvrzuje, když zjišťuje, že v případě dohody dvou největších skupin je Parlament v legislativním procesu výrazně úspěšnější. Konsenzuálnost Parlamentu posiluje jeho pozici v jednáních s Radou i s Komisí.

Úkolem zpravodaje je předložit v plénu zprávu k příslušnému textu. Při zpracování zprávy může zpravodaj využít pomoci pracovníků výboru, politické skupiny i národní strany a externích zdroje, jako jsou nevládní organizace, zájmové skupiny apod. Zprávu vypracovává na základě projednání legislativního návrhu ve výboru tak, aby reflektovala většinový názor výboru. V plénu zprávu představí, obhajuje stanovisko výboru a dává doporučení jak hlasovat o pozměňovacích návrzích. Postup návrhu pak monitoruje v celém legislativním procesu, jedná s Komisí i Radou a je automaticky členem dohodovacího výboru. (Corbett a kol. 2005: 133-135)

Je-li projednáván legislativní návrh, pak zpráva k němu obvykle obsahuje návrh legislativního usnesení,⁷ případné pozměňovací návrhy s krátkým odůvodněním a vysvětlující prohlášení s finančním dopadem. O přijetí zprávy výbor hlasuje a přijatou zprávu předloží zpravodaj jménem výboru Parlamentu. Po dohodě lze ve výboru přijmout zprávu i zjednodušeným postupem, a to především tehdy, nejsou-li ke zprávě pozměňovací návrhy. Podmínkou zjednodušeného postupu je, že proti návrhu zprávy nevznese námitky minimálně desetina členů výboru.

Přijatou zprávu předloží zpravodaj jménem výboru Parlamentu a doporučí jak o zprávě hlasovat. Plénum nejprve hlasuje o pozměňovacích návrzích a poté o textu jako celku. Na základě doporučení výboru se může o všech, nebo některých pozměňovacích návrzích hlasovat najednou (*collective voting*). Na žádost politické skupiny nebo alespoň třiceti dvou poslanců lze o jednotlivých pozměňovacích návrzích hlasovat jmenovitě

⁷ Návrh legislativního usnesení obsahuje informaci zda Parlament legislativní návrh schválil, pozměnil či odmítnul.

(*roll-call voting*). Kromě výboru může pozměňovací návrhy k projednávání v plénu předložit i politická skupina nebo skupina minimálně třiceti dvou poslanců.

V prvním čtení legislativního návrhu stačí pro přijetí návrhu Komise prostá většina poslanců. V případě, že návrh přijat není, požádá předseda Parlamentu Komisi, aby návrh stáhla. Pokud to Komise neučiní, je návrh vrácen zpět do příslušného výboru, který se bude snažit nalézt kompromisní řešení. Byl-li návrh Komise schválen s pozměňovacími návrhy, požaduje Parlament, aby mu Komise sdělila svůj postoj ke všem pozměňovacím návrhům před tím, než bude plénum hlasovat o návrhu legislativního usnesení k pozměněnému návrhu Komise.

Návrh, který Parlament schválil, je postoupen Komisi a Radě. Parlament si však vyhradil právo požádat Komisi o stažení návrhu, nebo návrh znovu projednat. O znovu projednání návrhu může Parlament požádat tehdy, spadá-li projednávaná záležitost pod článek 251 Smlouvy o EU (to znamená, je-li projednávána procedurou spolurozhodování) a Komise svůj návrh po projednání v Parlamentu výrazně přepracovala či dokonce nahradí jiným textem nebo kvůli časové prodlevě vznikly nové skutečnosti či se změnila podstata problému a nebo byl-li v mezičase zvolen nový Parlament.

Ve druhém čtení se projednává společný postoj Rady, který je automaticky postoupen příslušnému výboru, respektive výborům, které dávaly stanovisko, z prvního čtení a také stejnému zpravodajovi. V průběhu projednávání ve výboru může zpravodaj požádat o stanovisko k pozměňovacím návrhům jak Komisi, tak zástupce Rady a pokusit se předložit kompromisní znění sporných ustanovení. Zástupce Komise i Rady může být požádán, aby se k pozměňovacím návrhům vyjádřil i v plénu. Parlament o společném postoji hlasuje na doporučení výboru. Společný postoj může plénum schválit, pozměnit či zamítnout, a to většinou všech poslanců. K zamítnutí má dvě příležitosti: buď na návrh výboru, politické skupiny či skupiny třiceti dvou a více poslanců hlasuje o zamítnutí před

hlasováním o pozměňovacích návrzích, nebo po hlasování o pozměňovacích návrzích, kdy však podnět k zamítnutí společného postoje může předložit pouze zpravodaj.

Pro předkládání pozměňovacích návrhů platí částečně jiná pravidla než v prvním čtení. Pozměňovací návrh je ve druhém čtení přípustný pouze tehdy, pokud obnovuje pozměňovací návrh z prvního čtení, týká se části společného postoje, která nebyla v původním návrhu, navrhuje kompromis mezi Radou a Parlamentem, nebo reaguje na nově vzniklé skutečnosti. Pokud Rada se všemi pozměňovacími návrhy nesouhlasí, svolají předseda Parlamentu a Rady dohodovací výbor, který má šest (při prodloužení osm) týdnů na nalezení dohody o podobě společného textu, který vychází ze společného postoje Rady a pozměňovacích návrhů Parlamentu ve druhém čtení (Corbett 2005:207).

Parlament vysílá do dohodovacího výboru stejný počet zástupců jako Rada. V parlamentní delegaci jsou zastoupeny politické strany podle jejich velikosti. Členem týmu je vždy zpravodaj a předseda příslušného výboru a další členové by měli být z výborů, které se na projednávání podílely. Pro každý dohodovací výbor se členové jmenují nově, kromě tří stálých členů, kterými jsou vždy místopředsedové Parlamentu a kteří se účastní všech dohodovacích výborů v průběhu jednoho kalendářního roku. Delegaci vede předseda Parlamentu nebo jeden ze stálých členů. Zasedání delegace jsou neveřejná a rozhoduje se na nich většinou všech členů.

Pokud dohodovací výbor dosáhne dohody, je v podobě společného textu předložena plénu ke schválení, ke kterému stačí prostá většina odevzdaných hlasů. Ke společnému textu nemohou být předkládány pozměňovací návrhy. Rada o společném textu hlasuje kvalifikovanou většinou. Neschválí-li dohodovací výbor společný text, je legislativní návrh pokládán za nepřijatý. Legislativní návrh je pokládán za nepřijatý také pokud jej Parlament nebo Rada neschválí ve stanovené lhůtě.

König a kol. (2007: 282) upozorňují, že v dohodovacím výboru mají Parlament a Rada možnost (podmínečně) stanovovat agendu, protože se zněním společného textu musí oba souhlasit a nesmí ho změnit. Jejich studie odhaluje některé neznámé aspekty vyjednávání v dohodovacím výboru. Zjistili například, že role Komise v dohodovacím výboru je důležitá. Její podpora Radě zvyšuje pravděpodobnost výhry Rady, ovšem pokud ji podporu pouze málo, je Parlament v dohodovacím výboru úspěšnější než Rada (König a kol.: 284). Role Komise podle nich zůstává v dohodovacím výboru významná zejména kvůli informační výhodě (König a kol.: 302). Úspěch Parlamentu je výrazně zvýšen soudržností jeho preferencí. Zatímco nesoudržnost preferencí Rady výrazně neovlivňuje její případný úspěch (König a kol.: 299).

1.2. *Pravomoci Parlamentu*

Parlament jako jediný přímo volený orgán Evropské unie vykonává důležitou politickou kontrolu nad ostatními orgány Unie. Parlament kontroluje Komisi – schvaluje jmenování Komise a jejího předsedy a může ji odvolat. Může Radě a Komisi klást otázky, na které jsou povinny odpovědět a je oprávněn zřizovat dočasné vyšetřovací výbory při podezření z porušení práva společenství. Instrukce Unie může zažalovat u Evropského soudního dvora pokud se domnívá, že došlo k zanedbání povinností nebo porušení Smluv. Parlament je nadán legislativními pravomocemi (o nich viz dále), které zahrnují i právo vyzvat Komisi, aby předložila návrh legislativního textu. Díky rozpočtovým pravomocem upravuje a schvaluje nepovinné výdaje a může navrhopat doporučení v povinných výdajích. Schvaluje celkový rozpočet, kontroluje jeho naplňování a projednává souhrnnou výroční zprávu předkládanou Komisí. Parlament také jmenuje ombudsmana a jsou mu adresovány petice občanů EU. (Fact Sheets 2004)

1.3. *Legislativní pravomoci Parlamentu*

Legislativní proces znamená navrhování, projednávání a schvalování legislativy. Parlament se od svého vzniku až do přijetí Římských smluv toho procesu v podstatě neúčastnil. Smlouva o ESUO mu pouze na základě článku 22 umožňovala vydávat posudky k otázkám předloženým mu Radou. Římské smlouvy (Smlouva o EHS a Smlouva o EURATOM) z roku 1957 nejen rozšířily okruh legislativní působnosti Společenství, ale omezeně zapojily do legislativního procesu i Parlament. Způsob, jakým se tak stalo, se nazývá konzultace a používá se v nezmenšené míře dodnes.

Procedura konzultace spočívá v tom, že k návrhu Komise nejprve dá své stanovisko Parlament. Komise pak návrh upraví, pokud možno tak, aby odrážel stanovisko Parlamentu. Následně je návrh předložen Radě, kde jeho schválení podléhá kvalifikované většině. Jakékoli změny v legislativním návrhu Komise však podléhají jednomyslnému schválení Rady.

Procedura konzultace dala Parlamentu pouze podmíněný vliv na legislativní proces, protože se pozměňovací návrhy Parlamentu dostaly do předlohy pouze tehdy, souhlasila-li s nimi Komise. Konzultace byla navíc ve smlouvě vymezena poněkud vágně, bez časových limitů a Radou bývala opomíjena. Po získání přímého mandátu od voličů, se Parlament rozhodl zažalovat Radu u Evropského soudu, právě kvůli tomu, že v tak zvaném případě izoglukózy rozhodla bez obdržení stanoviska Parlamentu. Soud rozhodl, že Rada ani z časových důvodů nesmí rozhodnout dřív, než se k záležitosti vyjádří Parlament, a pokud Parlament otálí, musí využít všechny možnosti, které má, k tomu, aby ho přiměla stanovisko přijmout. (Fiala, Pitrová 2003: 304-305) V roce 1995 však Soud v obdobné věci rozhodl ve prospěch Rady, se zdůvodněním, že Parlament projednání legislativního návrhu neodůvodněně odkládal (Corbett a kol. 2005: 201).

Přestože byl vliv Parlamentu při konzultaci minimální, snažil se proceduru využívat co nejvíce. Postupně se konzultace rozšířila i na oblasti, které ve smlouvách nebyly uvedeny a dokonce i na nelegislativní texty. To byl poměrně významný posun, protože mnohá nelegislativní memoranda a usnesení navržená Komisí určují budoucí politické směřování Unie. Do poloviny sedmdesátých let byl Parlament konzultován prakticky ve všech legislativních záležitostech a ke stejnému textu i opakovaně, pokud se po přijetí jeho stanoviska návrh ještě zásadně změnil. (Corbett a kol. 2005: 198)

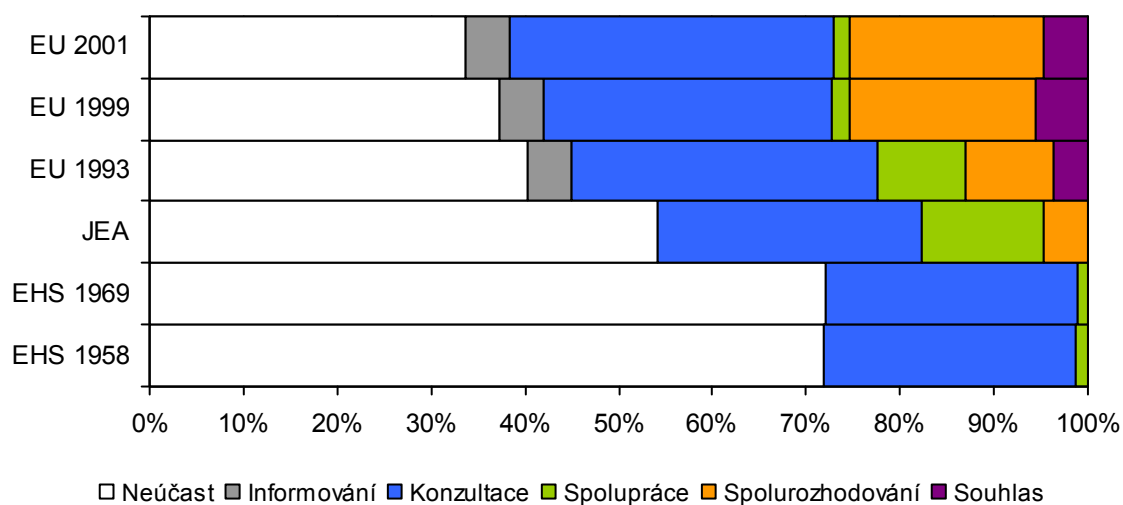
Procedura konzultace byla vždy nejvyužívanější metodou normotvorby a její podíl na celkovém objemu legislativy Společenství se dokonce postupně zvyšoval (viz Graf 1). V současné době pod proceduru konzultace spadá například: společná zemědělská politika, zrušení omezení svobody podnikání a poskytování služeb, harmonizace nepřímého zdanění a některé aspekty spolupráce v oblasti vnitřních věcí a justice. (Corbett a kol. 2005: 203-204)

Možnosti Evropského parlamentu ovlivnit podobu přijímané legislativy se rozšířily po roce 1987, kdy vstoupil v platnost Jednotný evropský akt. Významnou změnu přinesla procedura spolupráce, která poprvé doopravdy začlenila Parlament do legislativního procesu. Procedura spolupráce v podstatě přidala ke konzultaci druhé čtení, a tím umožnila Parlamentu reagovat na společný postoj Rady k legislativnímu stanovisku Parlamentu z prvního čtení. Na rozdíl od konzultace jsou všechny kroky v prvním i druhém čtení časově limitovány, čímž byla omezena možnost Parlamentu využívat oddalování projednání jako nátlakový prostředek.

Ve druhém čtení mohl Parlament společný postoj Rady schválit (buď explicitně hlasováním, kdy se pro něj vysloví prostá většina poslanců, nebo implicitně tím, že se k návrhu v časové lhůtě nevyjádří), nebo zamítnout (většinou všech poslanců). Zamítnutí Parlamentu může Rada jednomyslně zvrátit, ale než tak s definitivní platností učiní, je

Komise oprávněna legislativní předlohu z jednání stáhnout. Třetí možností je text upravit. Pozměňovací návrhy musí Parlament schválit většinou všech svých členů. Pozměňovací návrhy zhodnotí Komise a ty, které jsou v souladu s její koncepcí, do návrhu začlení. Upravený text je předložen Radě, která ho schvaluje kvalifikovanou většinou, k jeho pozměnění je nutná jednomyslnost.

Graf 1 Vývoj legislativních pravomocí Evropského parlamentu 1957-2000 (poměrné)



Zdroj: kalkulace podle Maurer (2003), založena na ES/EU smlouvách 1952-2001

V proceduře spolupráce se Parlamentu nabízelo více možností jak legislativní předlohu ovlivnit. Corbett (citováno v Fiala, Pitrová 2003: 307-9) popisuje, jaké taktiky Parlament používá, aby výsledný text odpovídal jeho představám. V prvním čtení může Parlament neformálními cestami dávat najevo, že návrh odmítne, aby donutil Komisi předložit pro něj přijatelný text. Ve druhém čtení Parlamentu více záleží na spolupráci s Komisí. Pozměňovací návrh, který Komise přijme do přezkoumaného návrhu legislativního textu, je pro Radu snazší přijmout, neboť o něm hlasuje kvalifikovanou většinou. Změny, které Komise nepodpoří musí Rada schválit jednomyslně stejně jako změnu přezkoumaného textu. Za předpokladu, že Rada nechává do druhého čtení projít především návrhy, na jejichž přijetí jí záleží, může Parlament v tandemu s Komisí legislativní předlohu úspěšně měnit. Může však existovat i spojení Parlamentu a Rady

proti Komisi, které však přináší výsledky hlavně tehdy, kdy je-li Rada jednotná. Ve spolupráci tak Parlament částečně posílil jak vůči Radě, tak vůči Komisi. Situaci, kdy Parlament může s pomocí Komise předkládat Radě návrhy, které je pro ni snazší schválit, než odmítnout, nazval Tsebelis (1994) podmíněčným stanovováním agendy.

V době svého vzniku byla procedura spolupráce významná a podléhala jí téměř třetina z legislativy přijímané za účasti Parlamentu (viz Graf 1). Vztahovala se zejména na opatření pro vznik jednotného trhu. Její význam se prudce zmenšil po přijetí Smlouvy o EU, protože byla ve většině oblastí nahrazena novou procedurou spolurozhodování. V současné době se spoluprací rozhoduje jen ve čtyřech oblastech souvisejících s Ekonomickou a měnovou unií (Corbett a kol. 2005: 205).

Jednotný evropský akt dále zavedl souhlasné řízení. Podle této procedury je pro rozhodování Rady v určitých oblastech nutný předchozí souhlas Parlamentu. Ani Rada, ani Parlament nemají možnost předložený text pozměnit či doplnit (Fiala, Pitrová 2003: 311). Souhlasné řízení se uplatňuje především v oblasti zahraničně-politické, ale platí například i pro přijetí jednotné volební procedury do Evropského parlamentu (Corbett a kol. 2005: 223).

Vliv Parlamentu na legislativní proces byl Jednotným evropským aktem jednoznačně posílen, ale přesto zůstával úspěch Parlamentu silně závislý na spolupráci dalšího aktéra. Parlament usiloval o nepodmíněný vliv a také o bezpodmínečné veto legislativních návrhů. Obojí získal při další změně základních Smluv Společenství, která byla dokončena v roce 1992 v Maastrichtu. Z hlediska legislativních pravomocí bylo nejdůležitější změnou přijetí nové procedury označované jako spolurozhodování. Vzhledem k tomu, že do spolurozhodování byla zařazena většina rozhodování, která do té doby spadala pod proceduru spolupráce, stala se pro Parlament nejvýznamnějším nástrojem rozhodování v legislativním procesu.

2. Procedura spolurozhodování

Právním základem procedury spolurozhodování je článek 251 Smlouvy o Evropské unii. Její význam spočívá mimo jiné v tom, že Parlamentu umožnila s definitivní platností vetovat legislativní návrh. Celá procedura sestává ze tří čtení. Spolurozhodování v podobě přijaté v Maastrichtu vypadalo následovně. V prvním čtení předložila Komise legislativní text současně Radě a Parlamentu. Parlament mohl k návrhu připojit pozměňovací návrhy, své stanovisko pak postoupil Radě. Rada ke stanovisku Parlamentu přijala kvalifikovanou většinou společný postoj, který postoupila Parlamentu. Ve druhém čtení mohl Parlament společný postoj schválit hlasováním, nebo tím, že se k němu v časové lhůtě nevyjádřil. V obou případech následovalo definitivní přijetí textu Radou v podobě společného postoje. Druhou možností Parlamentu bylo přijmout k textu většinou všech poslanců pozměňovací návrhy a text postoupit zpět Radě. Třetí možností bylo legislativní předlohu zamítnout.

Chtěl-li Parlament ve druhém čtení společný postoj Rady zamítnout, musel nejprve se schválením většiny všech poslanců projevit záměr toto učinit. Rada pak mohla svolat dohodovací výbor a pokusit se stanovisko Parlamentu změnit. Po skončení tohoto nepovinného dohodovacího výboru mohl Parlament své zamítavé stanovisko buď většinou všech poslanců potvrdit, čímž byl návrh legislativního textu tím s konečnou platností odmítnut, nebo opět absolutní většinou poslanců navrhnout k textu změny. Tento pozměněný text legislativního návrhu se dostal Komisi, která k pozměňovacím návrhům Parlamentu vyjádřila své stanovisko, a Radě. Pozměňovací návrhy, se kterými Komise souhlasila mohla Rada schválit kvalifikovanou většinou. Přijetí pozměňovacích návrhů, které Komise nepodpořila, muselo být v Radě schváleno jednomyslně. Schválila-li Rada všechny změny navržené Parlamentem, byl text v této podobě přijat. Pokud Rada upravený text neschválila, byl svolán dohodovací výbor.

Dohodovací výbor se skládá ze stejného počtu zástupců Rady a Parlamentu, kteří se za asistence Komise snaží dohodnout na znění legislativního textu. Pokud se jim to podaří musí návrh ještě prostou většinou schválit Parlament a kvalifikovanou většinou Rada.⁸ Pokud jeden z orgánů text neschválí, je návrh s konečnou platností považován za nepřijatý. Pokud dohodovací výbor společný text neschválil, umožňovala Maastrichtská smlouva Radě potvrdit kvalifikovanou většinou text ve znění společného postoje, případně s přihlédnutím ke změnám navrženým Parlamentem. Pokud Parlament s takovým textem nesouhlasil, musel ho do šesti týdnů zamítnout absolutní většinou svých členů.

Parlament nebyl s touto podobou spolurozhodování (spolurozhodování I) zcela spokojen. Vadilo mu zejména, že při absenci dohody v dohodovacím výboru mohla Rada jednostranně rozhodnout. Spolurozhodování I se také jevilo jako těžkopádné a bylo dlouhé. Legislativní akt mohl být schválen nejdříve ve druhém čtení po té, co Parlament zaujal stanovisko ke společnému postoji Rady. Schválený text se navíc ke konečnému schválení musel vrátit zpět do Rady, což spolurozhodování dále prodlužovalo. Procedura byla časově omezena až od druhého čtení a jednotlivé fáze bylo možné prodloužit pouze o jeden měsíc, respektive o dva týdny v případě dohodovacího výboru. První čtení však časový limit nemělo a celou proceduru mohlo značně prodloužit. Celkově mohlo spolurozhodování I trvat šestnáct měsíců. Ve skutečnosti mezi listopadem 1993 a prosincem 1994 trvalo průměrně 769 dnů. (Maurer 2003: 239)

V podobě spolurozhodování I fungovala procedura až do května roku 1999, kdy vstoupila v platnost Amsterdamská smlouva, která spolurozhodování částečně upravila, zjednodušila a významně rozšířila jeho působnost (spolurozhodování II). Většina autorů se také shoduje, že Amsterdamská smlouva vztah Parlamentu a Rady v legislativní

⁸ Výjimkou jsou články 42, 47(2) a 151, o kterých rozhoduje Rada jednomyslně.

proceduře spolurozhodování narovnála (Tsebelis a Garrett 2000; Crombez 2000; Hix 2002; Maurer 2003; Selck a Steunenberga 2004; Corbett a kol. 2005).

Úpravy spolurozhodování se týkaly zrušení povinnosti Parlamentu oznámit záměr odmítnout společný postoj Rady, čímž se také zrušil nepovinný dohodovací výbor. Rada souhlasila se zrušením svého práva jednostranně rozhodnout v případě nepřijetí společného textu v dohodovacím výboru. Procedura byla také zkrácena, a to tím, že legislativní návrh bylo možné schválit již v prvním čtení, bez nutnosti, aby Rada přijala společný postoj, a že návrh mohl s konečnou platností schválit i Parlament. V této verzi byla průměrná délka v období mezi červencem 1999 a červencem 2002 pouze 409 dnů (Maurer 2003: 239). Podle Maurera (2003) nebylo příčinou zkrácení celkové doby spolurozhodování to, že by se Parlament a Rada častěji smířili pouze s „druhým nejlepším řešením,“ aby se tak vyhnuli časově náročnému hledání oboustranně výhodné dohody. Příčinu vidí v intenzivních neformálních kontaktech zástupců Komise, Rady a poslanců Parlamentu navzájem a s představiteli zájmových organizací. Tato „socializace,“ která předchází již samotnému prvnímu čtení návrhu v Parlamentu a Radě, umožňuje dosahovat neformálních dohod, které následné projednávání usnadňují.

Spolurozhodování I se týkalo patnácti článků smluv, po rozšíření Amsterdamskou a Niceskou smlouvou se dnes používá u třiceti šesti smluvních článků, což představuje více než polovinu primární legislativy Společenství (Corbett 2003: 210). Nárůst počtu spolurozhodování po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost byl značný. Parlament sám uvádí, že za období 1999 až 2004 vzrostl počet spolurozhodování o dvě stě padesát procent oproti předchozímu funkčnímu období (Activity Report 1999-2004). Vzhledem k tomuto a značné časové náročnosti spolurozhodování – čtyřicet procent spolurozhodování I došlo až do dohodovacího výboru (EP 1999) – se Parlament, Rada a Komise shodly na určitých opatřeních, která měla spolurozhodování usnadnit. Opatření

vycházela z praxe, která se mezi institucemi neformálně vytvořila, a zkušeností nabytých v průběhu fungování spolurozhodování I. Opatření byla formulována ve „Společné deklaraci o praktických opatřeních pro novou proceduru spolurozhodování,“ která byla přijata v květnu 1999 (EP, Rada, Komise).

Deklarace vyzývá k intenzivním kontaktům a spolupráci ve všech fázích spolurozhodování. Vzorem této spolupráci měly být kontakty mezi předsednictvím Rady, Komisí, předsedou či zpravodajem pověřeného výboru Parlamentu a spolupředsedou dohodovacího výboru. Tyto kontakty probíhají ještě před zahájením dohodovacího výboru a jsou označovány jako trialog. Trialog se osvědčil jako velice účinný nástroj dohody a jeho rozšíření na celé spolurozhodování mělo průběh procedury urychlit. Lepší vzájemná informovanost a úzká spolupráce mají vést k dohodě institucí v co nejranější fázi spolurozhodování, pokud možno ještě v prvním čtení.

Komise má svou činností kontakty mezi výše uvedenými činiteli usnadnit a přispívat ke sladění názorů Parlamentu a Rady. Deklarace zdůrazňuje nutnost vzájemného přizpůsobení časových harmonogramů Parlamentu a Rady, aby se zabránilo zbytečným prodlevám. Velká pozornost je také věnována dohodovacímu výboru. V základních smlouvách je specifikováno kdo ho svolává, jeho účastníci a délka jednání. V Deklaraci je podrobněji řešen průběh jednání, technické opravy společného textu, jeho podepsání a zveřejnění, aby se zabránilo zbytečným časovým prodlevám.

Deklarace svůj účel splnila. Zatímco při spolurozhodování I končilo projednávání u průměrně čtyřiceti procent předloh až v dohodovacím výboru, první rok spolurozhodování II klesl tento podíl o více než třetinu. S výjimkou následujícího roku se podíl předloh skončených v dohodovacím výboru snižoval, a to na úkor prvního, respektive druhého čtení. Významný je zejména vzrůstající počet spolurozhodování

přijatých v prvním čtení, který svědčí o tom, že mezi Parlamentem, Radou a Komisí probíhají intenzivní jednání už od iniciování legislativy v Komisi.

Tabulka 2 Počet spolurozhodování

	1994-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
skončené v 1. čtení	---	13 20 %	19 29 %	19 26 %	23 27 %
skončené ve 2. čtení	18 60 %	35 54 %	27 41 %	37 50 %	49 56 %
skončené v dohodovacím výboru	12 40 %	17 26 %	20 30 %	17 23 %	15 17 %
Celkem zpráv	30*	65	66	73	87

* Průměrný počet spolurozhodování za rok.

Zdroj: Evropský Parlament. Activity Reports 1999-2004.

Intenzivní kontakty formou trialogu v průběhu celé procedury preferuje spíše Rada. Vzhledem k malému počtu lidí, který se jednání účastní, jsou pro ni méně personálně náročná a dovolují ji otevřeněji formulovat své postoje, bez strachu ze ztráty vyjednávací pozice. Ve snaze dosáhnout dohody co nejdříve vysílá Rada svého zástupce na každou rozpravu o legislativě jak v plénu, tak ve výboru. Jeho úkolem je vytipováním agendy, u které je možná brzká dohoda institucí (typicky se jedná o dokumenty technické povahy, ale i záležitosti s politickou prioritou). Parlament upřednostňuje přítomnost zástupce Rady na jednáních výborů před přílišným rozšiřováním trialogu na první a druhé čtení. Důvodem je právě personální omezenost jednání v trialogu. Za Parlamentu se trialogu aktivně účastní pouze předseda příslušného výboru a zpravodaj. (Shackleton a Raunio 2003: 176) Dochází tak k omezení účasti politických skupin na rozhodování, a to zejména na úkor malých skupin; omezuje se diskuze ve výborech, čímž dochází k oslabení jejich legislativní role a oslabuje to i roli Parlamentu v legislativním procesu. Jednání trialogu jsou navíc neveřejná, takže legislativní proces přestává být transparentní.

Rozdílný postoj Rady a Parlamentu k novým možnostem vyjednávání potvrzují i Farrell a Héritier (2004). Dokázali, že orgán jehož aktéři jsou více zainteresováni na vzájemném vyjednávání o redistribuci výnosů, které je charakteristické pro orgány s decentralizovaným rozhodováním, ke kterému nemají jednotliví aktéři rovný přístup (např. Evropský parlament), se bude hůře vnitřně adaptovat na vnější institucionální

změny (např. Amsterodamská smlouva), než orgán jehož aktéři mají největší zájem na snížení nákladů jednání, protože k distribuci výnosů mají rovný přístup (např. díky centralizovanému a rotujícímu rozhodování jako v Radě).

Jak bylo uvedeno výše, není zpravodajství rovnoměrně distribuováno mezi všechny poslance. Ti, kteří jsou zpravodaji uvítají nové poměry spolurozhodování II (rozšíření trialogu), protože ještě více zvýší jejich vliv na průběh spolurozhodování. S řešením posílit centrální rozhodování však nebudou souhlasit ti, kteří nová pravidla pocítí jako největší ztrátu (členové výborů), protože centralizace rozhodování by dále oslabila jejich pozici. V souladu s tím je tvrzení Shackletona a Raunia (2003), že Parlament bude před trialogem preferovat účast zástupců Rady na jednáních výboru, protože se tak vyhne jak přílišnému posílení zpravodajů, tak nežádoucímu oslabení funkce výborů.

Další změny přijaté Amsterodamskou smlouvou, které se týkaly pravomocí Parlamentu v oblasti legislativy i exekutivy (jmenování předsedy Komise) znamenaly „pouze“ kodifikaci existující praxe. Jak již bylo uvedeno výše, Parlament se prostřednictvím revize svého Jednacího řádu snaží dosáhnout maximálního využití prostoru, který mu je ve Smlouvě dán (Kreppel 2003). Hix (2002) ukázal, že tento prostor získal díky tomu, že vlády EU při jednáních o Maastrichtské smlouvě nedokázaly předjímat jakým způsobem Parlament s nově nabytými pravomocemi naloží. Parlament si do Jednacího řádu vtělil ustanovení, která nepřímo ztěžovala Radě potvrzení společného postoje v případě, že dohodovací výbor nedosáhl shody na společném textu.⁹

⁹ Jednací řád stanoví, že předseda Rady je pozván, aby před plénem, a tedy i sdělování prostředky, vysvětlil, proč se Rada rozhodla znovu potvrdit společný postoj; poslancům není dovoleno předkládat ve třetím čtení pozměňovací návrhy k textu Rady; o textu Rady se hlasuje na posledním možném plenárním zasedání před uplynutím lhůty, kterou má Rada na potvrzení textu, čímž je Radě poskytnut maximální prostor, aby si své rozhodnutí potvrdit společný postoj rozmyslela. Pokud Rada text schválí, hlasuje Parlament automaticky o odmítnutí textu, a to pouze jedenkrát. Rozhodnutí je přijato a předseda Parlamentu prohlásí text za odmítnutý, podpoří-li to nadpoloviční většina všech poslanců.

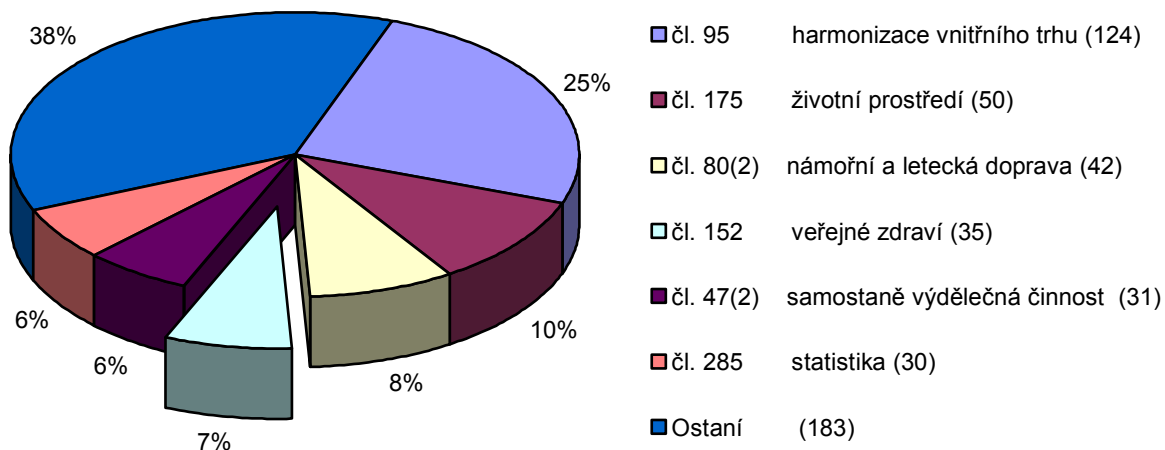
Při první příležitosti, kdy dohodovací výbor neschválil společný text a Rada se vrátila ke svému společnému postoji, se Parlamentu podařilo ve stanovené lhůtě text zamítnout. Rada se zřejmě domnívala, že Parlament bude preferovat alespoň nějaký legislativní posun, a akt nevetuje. Parlament však před jednorázovým ziskem na poli legislativy upřednostnil dlouhodobější institucionální zájem na posílení své pozice prostřednictvím tohoto precedentu. Jeho taktika se ukázala jako správná. Rada se již znovu nepokusila vrátit se po neúspěšném dohodovacím výboru ke společnému postoji a v dalším případě, kdy nebyl společný text dohodovacím výborem schválen, nechala legislativní text padnout.

Podobný úspěch zaznamenal Parlament při změně pravidel jmenování předsedy Komise a Komise jako celku. Maastrichtská smlouva stanovila, že Parlament byl ohledně jmenování předsedy Komise konzultován. Změnou Jednacího řádu však Parlament zavedl de facto schválení nominace nového předsedy tím, že stanovil, aby v případě, kdy v hlasování nedostane kandidát většinu odevzdaných hlasů, předseda Parlamentu požádal Radu o stažení kandidáta. Tento postup byl poprvé uplatněn při jmenování Jacquese Santera a jak on, tak vlády některých členských států s touto podmínkou před hlasování explicitně souhlasily a v Amsterdamské smlouvě se schválení předsedy Komise Parlamentem stalo normou. (Hix 2002)

Zatímco v případě legislativních pravomocí se vlády poučily a v Amsterdamské smlouvě nenechaly Parlamentu tolik volnosti ve výkladu ustanovení týkajících se nové procedury spolurozhodování, v případě jmenování Komise to tak nebylo (Hix 2002: 278). Amsterdamská smlouva oprávnila Parlament schválit jmenování nového předsedy Komise, ale Parlament šel ještě o krok dál za své stávající pravomoci (kromě předsedy schvaluje i Komisi jako celek). Když byl v září 1999 jmenován předsedou Komise

Romano Prodi, donutil ho Parlament vyměnit jednoho Komisaře tím, že pohrozil neschválit celou Komisi.

Graf 2 Právní základy spolurozhodování



Zdroj: Evropský Parlament. Activity Report 1999-2004

Ze čtyř uvedených procedur je spolurozhodování v současné době druhé nejrozšířenější, podléhá mu necelá jedna třetina veškeré legislativy (viz Graf 2). Toto číslo není velké, ale je třeba si uvědomit, že většina legislativy Unie se týká zemědělství, rybolovu a obchodní a celní politiky. To jsou oblasti, na tvorbě jejichž legislativy se Parlament podílí pouze okrajově. Oblasti, ve kterých má Parlament větší pravomoci (například: vnitřní trh, průmysl, životní prostředí, ochrana spotřebitel, telekomunikace, doprava), tvoří pouze patnáct až dvacet procent přijímané legislativy Unie, ale šedesát procent z této legislativy vyžaduje projednání spolurozhodováním. (Maurer 2003: 234)

Obsah legislativy spadající pod spolurozhodování si v Parlamentu z velké části rozdělily pouze tři výbory: pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele; dopravní a právní. Amsterdamská smlouva nově přidělila agendu spolurozhodování i výboru: pro zaměstnanost a sociální věci a pro rozvoj a spolupráci. Právním základem většiny legislativy přijímané spolurozhodováním byl článek 95, týkající se harmonizace vnitřního trhu. Článek 152 týkající se podpory veřejného zdraví, na jehož právním

základě byly přijaty tři zde studované legislativní texty, tvořil šest procent z celkového počtu legislativních předloh ve spolurozhodování (viz Graf 2).

Tabulka 3 Procedury spolurozhodování přijaté od vstupu v platnost Amsterodamské smlouvy, podle výboru.

Parlamentní výbor	Od 1. května 1999 do 30. dubna 2004: stádium, kdy bylo dohody dosaženo					počet procedur	%
	1. čtení		2. čtení		3. čtení		
	A	B	C	D			
AFCO		1	1			2	0,5 %
AFET			1	1		2	0,5 %
AGRI	6	2	3	1	1	13	3,2 %
BUDG	3		6	1		10	2,5 %
CONT		2				2	0,5 %
CULT	4	2	5	7	3	21	5,2 %
DEVE	1	7	1	1	2	12	3,0 %
ECON	2	5	12	12	1	32	7,9 %
EMPL		3	4	5	8	20	5,0 %
ENVI	6	16	25	30	40	117	29,0 %
FEMM			1	3	1	5	1,2 %
ITRE	3	11	3	19	3	39	9,7 %
JURI	12	7	11	10	8	48	11,9 %
LIBE		4	2	1	1	8	2,0 %
RETT	5	13	23	11	20	72	17,9 %
	42	73	98	102	88		
	10,42%	18,11%	24,32%	25,31%			
Celkem	115 (28,5%)		200 (49,6%)		(21,8%)	403	100,0 %

A: bez pozměňovacích návrhů k návrhu Komise

C: bez pozměňovacích návrhů ke společnému postoji

B: s pozměňovacími návrhy k návrhu Komise

D: s pozměňovacími návrhy ke společnému postoji

Zdroj: Evropský parlament. Activity Report 1999-2004.

3. Zkoumání vlivu Evropského parlamentu na legislativní proces

Od chvíle, kdy Parlament získal Jednotným evropským aktem výraznější podíl na tvorbě legislativy, se velmi diskutuje o jeho faktické schopnosti legislativní proces ovlivnit. Mít legislativní moc znamená jednak legislativu pozměňovat a zamítat, ale i iniciovat. Parlament byl dlouho k legislativě pouze konzultován, jako přímo volený získal právo legislativu pozměňovat a posléze i vetovat a iniciovat.¹⁰ Autoři se shodují, že procedury spolupráce i spolurozhodování zvýšily vliv Parlamentu na legislativní proces. V době, kdy byla spolupráce doplněna spolurozhodováním I však nepanovala shoda ohledně toho, do jaké míry obě procedury umožnily Parlamentu ovlivňovat výslednou podobu legislativního textu. Sporným se jevila i úprava spolurozhodování Amsterdamskou smlouvou.

Jedním z prvních, kteří předložili procedurální model legislativního rozhodování v Unii byl George Tsebelis (1994). Tsebelis zjistil, že při proceduře spolupráce může mít Parlament za určitých okolností¹¹ na výslednou podobu legislativního textu značný vliv. Tento vliv nazývá „podmínečné stanovování agendy“ a domnívá se (dále i Tsebelis a Garrett 2000), že může být pro výslednou podobu legislativy důležitější než právo veta, které Parlament získal procedurou spolurozhodování. Možnost podmínečně stanovit agendu totiž znamená, že výsledný text bude blíže názorovému postoji Parlamentu, ale tuto možnost Parlament v proceduře spolurozhodování ztratil.

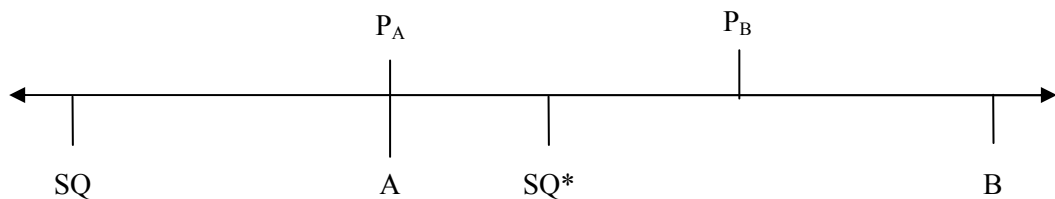
Crombez (2000) s tímto hodnocením nesouhlasí. Podle Crombeze udělali Tsebelis a Garrett chybu v tom, že zanedbávají původní legislativní návrh Komise a soustředí se jen na možnost Parlamentu legislativní návrh pozměnit. Tím dochází k přecenění

¹⁰ Iniciovat legislativu může pouze prostřednictvím výzvy Komisi.

¹¹ Existence absolutní většiny poslanců Parlamentu, která ve druhém čtení přijme pozměňovací návrhy ke společnému postoji Rady, podpora Komise, která tyto pozměňovací návrhy zahrne do svého návrhu a nejednotnost Rady, která může upravený návrh odmítnout pouze jednomyslně, ale ke schválení jí stačí kvalifikovaná většina.

významu podmíněného stanovování agendy. Komise však není povinna přijmout pozměňovací návrhy Parlamentu. Podle Crombeze je možnost Parlamentu stanovovat agendu v proceduře spolupráce srovnatelná s procedurou konzultace. S Tsebelisem a Garrettem se neshoduje ani v hodnocení procedury spolurozhodování. Crombez zdůrazňuje, že Parlament může úspěšně změnit společný postoj, pokud bude jeho text kvalifikovanou většinou v Radě preferován před společným postojem (Crombez 1997: 106). Parlament neztrácí ani možnost „stanovovat agendu,“ která se přesouvá do dohodovacího výboru a Parlament ji sdílí s Radou (Crombez 1999: 4). Podle Crombeze již spolurozhodování I učinilo z Parlamentu rovnocenného partnera Rady a spolurozhodování II pouze dále zmenšilo význam Komise v legislativním procesu (Crombez 1997, 1999, 2000).

Schéma 1 Agenda-setting versus právo veta.



Zdroj: Kreppel 2002.

Tsebelis, Garrett i Crombez ve svých studiích použili jednodimenzionálního modelu. Představuje sice velké zjednodušení reálné situace, ale jako nástroj pro rámcové pochopení rozhodování je vhodný (Schéma 1). Body A a B na přímce představují názorové pozice dvou aktérů (v tomto případě Radu, respektive Parlament), kteří společně rozhodují o změně statu quo politiky (SQ). Stanovuje-li agendu B, nejlepší výsledek, kterého může dosáhnout je návrh P_B, který A upřednostní před statutem quo. Pokud by agendu stanovovalo A, pak by mohlo úspěšně navrhnout P_A. Rozdíl P_A P_B představuje přínos pro toho, kdo stanovuje agendu. Význam práva veta vynikne, bude-li

status quo v bodě SQ*. V tomto bodě politika zůstane do té doby, dokud bude pro její změnu nutný souhlas A i B. Pokud by však B nemohlo návrh A vetovat (jako Parlament v případě procedury spolupráce), mohlo by A úspěšně prosadit posun politiky do P_A . Na tomto schématu je dobře vidět význam stanovování agendy i práva veta. (Kreppel 2002: 789)

Kromě jednodimenzionálních modelů se pracuje i s vícedimenzionálními modely. Tyto modely představují způsob jak zobrazit rozhodování o problému, který má více dimenzí, nejčastěji dvě (např. pro/proti-integrační dimenze vs. pravo-levá dimenze). Ve vícedimenzionálních modelech nejsou instituce považovány za jednotné aktéry, ale představují v daném prostoru plochu vymezenou preferencemi svých aktérů (viz např. Crombez 1999). Častým problémem jedno- i vícedimenzionálního modelování však bylo, že jeho závěry nebyly podloženy empirickými důkazy.

Tuto mezeru překlenuli König a Pöter (2001), kteří testovali rozporné závěry Tsebelise a Garretta na jedné straně a Crombeze (Steunenberga a Mosera) na straně druhé na dvojdimenzionálním modelu a výsledky porovnali s konečnou podobou několika legislativních procedur spolupráce. Zaměřili se na možnost stanovovat agendu a na právo veta, ve kterých se autoři nejvíce rozcházel. Jejich výsledky ukazují, že možnost stanovovat agendu má Parlament v přibližně třetině případů a však právo veta jen ve třech procentech případů. Všechny přístupy správně předpověděly přibližně polovinu parlamentních vet i stanovování agendy, i když důvody správné predikce se liší. König a Pöter došli k závěru, že nejpravděpodobnější podobou spolurozhodování je spolupráce nadnárodních orgánů – Komise a Parlamentu, kteří preferují pro-integrační politiku, a jejichž počínání je limitováno jednomyslností v Radě. Při dalším výzkumu a především u procedury spolurozhodování je podle nich důležitější zda si nadnárodní orgány uchovají možnost stanovovat agendu, spíše než který z nich ji bude určovat. Pokud by se však

stanovování agendy přesunulo do dohodovacího výboru, byl by nadnárodní vliv oslaben, protože o stanovování agendy se Parlament ve výboru dělí s Radou.

Klasickým způsobem empirického výzkumu jsou případové studie. Rittberger (2000) zkoumal jaký vliv má na legislativní proces relativní trpělivost aktérů. Na dvou případových studiích procedury spolupráce ukázal, že vliv Parlamentu v legislativním rozhodování je ovlivněn ne/trpělivostí s jakou chce legislativní proces uzavřít a důležitostí jakou projednávané legislativě přikládá. Tyto faktory ovlivňují ochotu Parlamentu učinit ústupky v zájmu brzkého dosažení shody na legislativním návrhu.

Selck a Steunenberg (2004) se také pokusili osvětlit teoretické modely empirickým zkoumáním. Jejich záměrem bylo zjistit, zda je výsledek legislativního rozhodování shodný s preferencemi Parlamentu proto, že Parlament má na legislativní proces skutečný vliv, nebo je-li to dílem „náhody,“ respektive tím, že ví jaký kompromis je druhá strana ochotna přijmout. Statisticky porovnávali blízkost podoby výsledné legislativy s počátečním stanoviskem Parlamentu a prostřednictvím formálních modelů rozhodování zkoumali, který z faktorů (vliv nebo náhoda) výsledek ovlivnil. Na výsledku není ani tak zajímavé to, že v rámci konzultace má Parlament spíše „štěstí“ a ve spolurozhodování má značný vliv. Zajímavější je, že výsledek při spolurozhodování nejlépe předpovídal model, ve kterém Parlament předkládá legislativní nabídku Radě, což naznačuje, že ve spolurozhodování stanovuje agendu spíše Parlament, a to pravděpodobně díky jednání v dohodovacím výboru (Selck a Steunenberg: 40).

Ještě větší vhled do procesu přijímání legislativy nabízí její textová analýza. První studii vlivu Parlamentu z hlediska úspěšnosti přijetí pozměňovacích návrhů publikovala Kreppel (1999). Kategorizovala více než pět set pozměňovacích návrhů Parlamentu přijatých procedurou spolupráce. Podle obsahu je rozdělila na pozměňovací návrhy vysvětlující nebo zjednodušující text legislativního návrhu, pozměňovací návrhy

rozšiřující oblast působnosti předlohy a návrhy přidávající novou oblast působnosti. Kromě toho zavedla další proměnné, aby určila, kdy je Parlament nejvlivnější. Nejvýznamnější proměnnou ovlivňující úspěšnost přijetí se ukázal být typ pozměňovacího návrhu. Přestože byl Parlament nejúspěšnější při navrhování zjednodušujících nebo vysvětlujících návrhů, procento úspěšnosti druhé a třetí kategorie pozměňovacích návrhů bylo také vysoké (v případě Komise 30 % a v případě Rady 18 %). Úspěšnost Parlamentu pozitivně ovlivnilo, pokud byl při hlasování o pozměňovacím návrhu jednotný, pokud byl pozměňovacích návrh předložen v prvním čtení a pokud se týkal úvodního ustanovení legislativní předlohy. Výrazně úspěšnější byly také pozměňovací návrhy navržené výborem pro právní záležitosti. Výrazně méně úspěšné byly pozměňovací návrhy navržené výborem pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele. Svým výzkumem Kreppel potvrdila, že Parlament má při formulování legislativy EU významný vliv a ukázala na okolnosti, které tento vliv působí. Některé výsledky navíc potvrdily obecné přesvědčení o spojení Parlamentu a Komise proti Radě v rámci procedury spolupráce.

Obdobnou studii procedury spolupráce provedli Tsebelis a Kalandrakis (1999). Jejich závěry se od Kreppel liší, ale odlišnost je dána jinou metodikou a interpretací. Podle důležitosti a stupně přijetí klasifikovali přes sto pozměňovacích návrhů přijatých Parlamentem k legislativě životního prostředí. Neshledali žádnou výraznou vazbu mezi důležitostmi pozměňovacího návrhu a pravděpodobností jeho přijetí Komisí nebo Radou. Dále zjistili, že úspěšnost pozměňovacího návrhu znovu navrženého ve druhém čtení je velmi nízká (Rada přijala pouze 2 z 25 znovu navržených pozměňovacích návrhů (Tsebelis a Kalandrakis: 130)). Především však poukázali na to, že Parlament (znovu) navrhuje stejné změny, přestože ví, že nebudou Komisí ani Radou přijaty (většinou

protože nejsou pro daný návrh relevantní). Podle autorů Parlament tímto způsobem dává najevo svoje postoje se záměrem neformálně ovlivnit budoucí agendu.

Nejobsáhlejší studii analyzující přes 5000 pozměňovacích návrhů přijatých procedurami spolupráce a spolurozhodování I vypracovali Tsebesil, Jensen, Kalandrakis a Kreppel (2001). Nezabývali se jejich obsahem, ale sledovali míru přijetí Komisí resp. Radou v průběhu všech fází legislativního procesu. Zjistili, že všechny rozdíly mezi oběma procedurami v míře přijímání pozměňovacích návrhů Parlamentu jsou dány vlivem a chováním Komise. Pokud Komise pozměňovací návrh schválí, pak je pravděpodobnost jeho přijetí v obou procedurách stejná. Rozdíl mezi procedurami je dán vyšším vlivem Komise v proceduře spolupráce a jejím poněkud nepřátelským postojem k pozměňovacím návrhům navrženým Parlamentem v období konce osmdesátých a začátku devadesátých let, kdy byla procedura spolupráce nejvíce používána v souvislosti s přijímáním legislativy zavádějící jednotný trh.

Kreppel (2002) navázala na tuto a svou předchozí studii a zaměřila se na faktory, které ovlivňují úspěšnost Parlamentu při navrhování pozměňovacích návrhů v procedurách spolupráce a spolurozhodování I. Závěry, ke kterým došla, se shodovaly s jejími dřívějšími zjištěními (Kreppel 1999) i se studií Tsebelise (a kol. 2001). Nejvýznamnější faktory ovlivňujícími pravděpodobnost přijetí pozměňovacího návrhu byly: typ pozměňovacího návrhu, jednotnost výboru při hlasování o návrhu, typ procedury, čtení, ve kterém byl pozměňovací návrh předložen a souhlas Komise s pozměňovacím návrhem.

Oproti spolupráci vzrostl počet přijatých pozměňovacích návrhů o třináct procent a vzrostl i počet přijatých pozměňovacích návrhů, které legislativní text významně měnily (Kreppel 2002: 769). Čtení, ve kterém byl pozměňovací návrh předložen, se ukázalo jako důležité. V proceduře spolurozhodování I byly pozměňovací návrhy Parlamentu ve

druhém čtení výrazně úspěšnější, než v prvním a v proceduře spolupráce tomu bylo právě naopak. To potvrzuje důležitost procedury, kterou se pozměňovací návrh přijímá a význam druhého čtení. Vliv souhlasu Komise s pozměňovacím návrhem je sice v obou procedurách důležitý, ale v proceduře spolupráce byl daleko větší (41 % pravděpodobnost, že Rada přijme pozměňovací návrh schválený Komisí, kdežto při spolurozhodování je to 14,5 %). Kreppel dále zjistila, že jednotná podpora výboru zvýšila pravděpodobnost přijetí pozměňovacího návrhu. (2002: 801) Kreppel se podařilo empiricky dokázat, že v rámci spolurozhodování I byl Parlament úspěšnější, než v proceduře spolupráce.

Srovnání obou verzí procedury spolurozhodování, tj. původní verze přijaté Maastrichtskou smlouvou a verze revidované Amsterdamskou, smlouvou provedla Kasack (2004). Zaměřila se též na obsah pozměňovacích návrhů a s přihlédnutím k rozdělení navrženému Kreppel (1999) je podle důležitosti rozdělila do čtyř kategorií: „významné“ a „velmi významné“ odpovídají pozměňovacím návrhům, které pouze upravují legislativní oblast návrhu, a „důležité“ a „velmi důležité“ legislativu rozšiřují. Důležitost pozměňovacích návrhů jako jediná významně ovlivňovala jejich přijetí jak Radou tak Komisí (významné měly vyšší pravděpodobnost přijetí, než „velmi důležité“ (Kasack: 252). Zkoumá, které pozměňovací návrhy jsou Parlamentem navrhuje znovu ve druhém čtení a zaměřila se i na roli Komise.

Z jejího výzkumu dále vyplývá, že přibližně čtvrtinu pozměňovacích návrhů z prvního čtení Parlament znovu navrhne ve druhém čtení. Zajímavé bylo, že ve druhém čtení bylo jak Radou tak Komisí přijato méně pozměňovacích návrhů při spolurozhodování II než při spolurozhodování I (34 % ku 49 % v případě Rady a 32 % ku 56 % v případě Komise (Kasack: 251)). V prvním čtení bylo naopak přijato více

pozměňovacích návrhů ve spolurozhodování II. Pravděpodobnost přijetí Radou se ve druhém čtení zvýšila o necelých osm procent.

Co se role Komise týče, výzkum Kasack potvrzuje domněnku, že se role Komise ve druhém čtení spolurozhodování II oproti spolurozhodování I dále snížila. Rada ve druhém čtení podpořila přibližně o čtvrtinu pozměňovacích návrhů víc než Komise (ve spolurozhodování I to bylo pouze necelých 12 %). V prvním čtení zůstal poměr u obou verzí spolurozhodování stejný. (Kasack: 256) V případě spolurozhodování I byla pravděpodobnost přijetí pozměňovacího návrhu Radou o čtrnáct procent vyšší, schválili ho i Komise (Kreppel 2002: 805). U Kasack byla tato pravděpodobnost sedmdesáti procentní (str. 255). Spolurozhodování II výrazně nezvýšilo poměr přijatých pozměňovacích návrhů, ale zmenšilo vliv Komise ve druhém čtení.

4. Metoda

Cílem výzkumu je zjistit, jaký vliv má Parlament v legislativním procesu. Konkrétně do jaké míry ovlivňuje podobu přijímané legislativy, a ve kterém čtení se do legislativy promítne nejvíce z jeho pozměňovacích návrhů. Způsob, který jsem zvolila, je porovnání počátečního legislativního návrhu Komise s výsledným legislativním textem vzešlým z dohodovacího výboru.

Svým výzkumem navazuji na studie Kreppel (1999 a 2002) a Kasack (2004), které srovnávaly úspěšnost pozměňovacích návrhů ve spolupráci a spolurozhodování I, respektive spolurozhodování I a II. Zaměřím se na úspěšnost pozměňovacích návrhů, kterou chápu jako jejich přijetí Radou, a na zhodnocení faktorů, u kterých byl ve studiích Kreppel zjištěn vliv na úspěšnost pozměňovacího návrhu. Zjistím, jaká byla úspěšnost pozměňovacích návrhů v dohodovacím výboru, kterou žádná z předchozích studií nezkoumala. Dále se empiricky pokusím ověřit závěry Kaedinga (2004) a Hoylanda (2006), kteří se zabývali faktory ovlivňujícími přidělení zpravodajství.

Legislativní texty, byly vybrány podle následujících kritérií: (i) legislativní návrh byl předložen a finální text byl přijat v pátém funkčním období Parlamentu, to je mezi červencem 1999 a červnem 2004, (ii) legislativní návrh byl podán na základě jednoho článku a (iii) legislativní návrh byl přijat ve třetím čtení.

Časové kritérium je zvoleno tak, aby v daném období byla v platnosti a účinnosti amsterdamská verze procedury spolurozhodování. Tedy ta, která je dnes platná, a s níž se počítá jako s „obvyklým normotvorným postupem“ i v další možné revizi zakládajících smluv v Ústavní smlouvě. Amsterdamská verze spolurozhodování je oproti maastrichtské verzi přísnější, ale samotný proces spolurozhodování neproměnila. Za těchto okolností lze předpokládat, že Parlament, Rada i Komise byly na způsob jednání v rámci procedury spolurozhodování uvyklé a ze spolurozhodování II dokázaly v mezích svých možností

vytěžit maximum. Do výběru textů není zahrnuto současné funkční období, protože rozšířením EU došlo ke zvýšení počtu poslanců Parlamentu, a nelze vyloučit, že těchto sto šest nováčků a deset nových členů Rady, jednání institucí nějakým způsobem ovlivní. Časové kritérium umožnilo zabývat se Parlamentem, jehož složení se v průběhu projednávání legislativních textů nezměnilo.¹²

Výzkum je zaměřen pouze na legislativní texty přijaté ve třetím čtení, což umožní zjistit údaje o úspěšnosti pozměňovacích návrhů v dohodovacím výboru, které dosavadní výzkumy nepřinesly.

Výběr právního základu, podle kterého byly legislativní návrhy předkládány, nebyl cílený. Záměrem bylo zvolit článek, podle kterého bylo přijato více legislativních textů až ve třetím čtení. Počet podaných pozměňujících návrhů k těmto textům měl být dostatečný, aby se závěry výzkumu daly zobecnit.

Jako nejvhodnější se ukázal být článek 152 odstavce 4 o veřejném zdraví. Veřejné zdraví se stalo společnou politikou v Maastrichtské smlouvě. Její článek 152 stanoví, že „činnost Společenství...“ zaměřená „na zlepšování zdraví obyvatelstva, předcházení nemocem a odstraňování příčin ohrožen lidského zdraví“ je doplňkem politiky členských zemí. Společenství by mělo podporovat spolupráci členských zemí i koordinaci se třetími státy a nevládními organizacemi. Odstavec čtyři opravňuje Radu přijmout v této oblasti procedurou spolurozhodování podpůrná opatření, aniž by však jejich prostřednictvím docházelo k harmonizaci norem členských zemí.

Omezením výběru legislativních textů na jeden článek jsem dosáhla toho, že všechny návrhy projednával jeden parlamentní výbor, a to Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele.¹³

¹² Od dubna 2003 do vstupu do EU v květnu 2004 se zasedání Parlamentu účastnili jmenovaní zástupci deseti nových členských zemí, ale pouze jako pozorovatelé.

¹³ „Ochrana spotřebitelů“ byla v současném funkčním období Parlamentu vydělena do Výboru pro vnitřní trh a v původním výboru zůstala „bezpečnost potravin“.

Všechny legislativní texty byly projednány mezi květnem 2000 a červnem 2004.

Jedná se o tyto tři legislativní texty:

- iv) Rozhodnutí č. 1786/2002/ES, kterým se přijímá akční program Společenství v oblasti veřejného zdraví (2003-2008),
- v) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1774/2002 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu,
- vi) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/98/ES, kterou se stanoví standardy jakosti a bezpečnosti pro odběr, vyšetření, zpracování, skladování a distribuci lidské krve a krevních složek a kterou se mění směrnice 2001/83/ES.

Směrnice tvoří okolo osmdesáti procent všech spolurozhodování (Shackleton 2000: 337) a jejich účelem je stanovit závazný cíl, avšak nechávají na členských zemích, jakým způsobem je implementují do svého právního řádu. Zřejmě pro své nepřímé působení na národní legislativy jsou nejvyužívanějším nástrojem. Nařízení je naproti tomu pro členské země přímo závazné a je nejsilnějším sekundárním právním aktem Společenství. Rozhodnutí je také přímo právně závazné, ale pouze pro své adresáty, kterými mohou být například jednotlivé členské státy, orgány Společenství nebo jiné subjekty. (Fiala, Pitrová 2003: 348-349)

Podrobně jsem analyzovala přibližně tři sta třicet pozměňovacích návrhů k výše uvedeným legislativním textům. Nejprve byly pozměňovací návrhy rozděleny do kategorií, podle toho jakým způsobem upravovaly text legislativního návrhu. V tomto členění jsem vycházela z Kreppel (1999).

První kategorie obsahuje návrhy, které legislativní text upravují pouze formálně, ale ne fakticky. Změny se týkaly například přesunu článků v rámci legislativního textu,

přeformulování textu za účelem zjednodušení nebo objasnění dané pasáže a v bodech odůvodnění (*recital*) například přidávaly obecné deklarace nebo odkazovaly na dříve přijaté dokumenty.

Druhá kategorie zahrnuje pozměňovací návrhy fakticky upravující znění článku legislativního textu. Jedná se vesměs buď o rozšíření, nebo o zúžení aplikace daného článku.

Ve třetí kategorii jsou pozměňovací návrhy, které do návrhu legislativního textu přidávají zcela novou oblast úpravy, o které se původní návrh Komise nezmiňoval.

Tato kategorizace může být částečně subjektivní, proto jsem se při zkoumání obsahu a dosahu navrhovaných změn opírala také o odůvodnění daného výboru, které je připojené ke většině pozměňovacích návrhů, o zápisy z archivu Rady a o stanoviska a sdělení Komise, případně o vyjádření jednotlivých Komisařů v rozpravě před hlasováním.

Několikrát se stalo, že jeden pozměňovací návrh obsahoval změny z více kategorií. Pokud změny z jedné kategorie jasně převažovaly, zařadila jsem pozměňovací návrh do této kategorie. Ve dvou případech se jednalo o kombinaci všech tří kategorií, kde žádná ze změn nepřevažovala, a tyto pozměňovací návrhy jsem zařadila do samostatné kategorie. Příklady pozměňovacích návrhů jsou uvedeny v Tabulka 4.

Ve druhém kroku jsem zjišťovala, zda byl pozměňovací návrh přijat Komisí, respektive Radou. Kreppel i Kasack pozměňovací návrhy z hlediska přijetí dělily podrobněji na „nepřijaté,“ „částečně nepřijaté,“ „modifikované,“ „částečně přijaté“ a „přijaté,“ ale ve výsledcích s nimi pracovaly pouze jako s přijatými a nepřijatými. Proto jsem pozměňovacích návrhů pouze zjišťovala zda byly, nebo nebyly přijaté. Za přijaté považuji pozměňovací návrhy, které Komise a Rada přijaly alespoň z poloviny. Komise i Rada někdy celý návrh přepracovaly, což určení ne/přijetí pozměňovacího návrhu ztěžovalo. Komise i Rada publikují dokumenty, ve kterých hodnotí, které pozměňovací

návrhy přijaly, a které ne. Pokud byl v těchto materiálech sporný článek označen jako přijatý či částečně přijatý, pak jsem ho vyhledala a porovnáním zjistila, zda ho mohu za přijatý považovat. V jiném případě byl považován za nepřijatý.

Co se podoby projednávaného textu týče, byl sporným bodem dohodovací výbor. Ten má pro jednání k dispozici návrh Komise, společný postoj Rady, pozměňovací návrhy Parlamentu a názor Komise na ně a společný pracovní dokument delegací Parlamentu a Rady (EP, Rada, Komise 1999), což bývá synopse společného postoje Rady, pozměňovacích návrhů Parlamentu ze druhého čtení, postoje Rady k nim a postoje delegace Parlamentu k návrhu Rady (Komise Codecision “Step by Step“). Já jsem se zabývala pouze Radou zamítnutými pozměňovacími návrhy z druhého čtení a hodnotila jsem to, zda se objevily ve společném textu.

Tabulka 4 Příklady kategorizace pozměňovacích návrhů Parlamentu
Původní znění **Pozměňovací návrh**

První kategorie

	<i>Pozměňovací návrh 7</i>
	<i>Bod odůvodnění 5 b (nový) (A5-0104/2001)</i>
	Rada 18. listopadu 1999 přijala jednomyslně usnesení o podpoře duševního zdraví.
	<i>Odůvodnění</i>
Relevantní a nedávné pozadí.	

	<i>Pozměňovací návrh 57</i>
	<i>Článek 18, odstavec 3 (A5-0272/2001)</i>
Jakákoli odchylka ve věku dárců, (...) nepřekročí požadavky uvedené v Příloze VI.	Jakákoli odchylka ve věku dárců, (...) nepřekročí požadavky článku 27(1)(g).

	<i>Pozměňovací návrh 69</i>
	<i>Příloha I, bod (18a) (nový) (A5-0200/2001)</i>
	Odlehlé oblasti: oblasti kde je zvířecí populace tak malá a kde zařízení jsou tak vzdálená, že by opatření nutná pro sběr a přepravu byla nepřijatelně obtížná ve srovnání s lokální likvidací.
	<i>Odůvodnění</i>
Definice vzdálených oblastí pomůže předcházet tomu, aby dovození pohřbívat nebo spalovat zvířata v odlehlých oblastech bylo zlehčováno a užíváno příliš široce. Tato definice byla dříve použita v jiných textech Společenství.	

Druhá kategorie

	<i>Pozměňovací návrh 31</i>
	<i>Článek 8, odstavec (A5-0272/2001)</i>
Inspekce a kontrolní opatření jsou oprávněným úřadem organizována pravidelně. Interval mezi dvěma inspekcemi a kontrolními opatřeními	Inspekce a kontrolní opatření jsou kompetentním úřadem organizována pravidelně. Interval mezi dvěma inspekcemi a kontrolními opatřeními

nepřekročí jeden rok.

nepřekročí jeden rok. **V závislosti na předchozích inspekcích mohou být inspekce v zařízeních v kratších intervalech a bezprostředně a přiměřeně v případě vážného incidentu.**

Odůvodnění

Aby byly inspekce účinné, musí být důkladné a pokrývat všechna transfúzní centra. Navíc je nezbytné ozřejmit, že oprávněný úřad musí prověřit centrum krevní transfuze neprodleně, jakmile je uvědomeno o vážném problému.

Pozměňovací návrh 29

Článek 3, odstavec 2, bod d), zarážka (iv) (A5-0420/2001)

(iv) odpovídající školicí činnost;

(iv) **podpora, rozvoj a koordinace vzdělávacího a odborného výcviku v oblasti veřejného zdraví;**

Třetí kategorie

Pozměňovací návrh 25

Článek 4, odstavec 2, bod a) (A5-0200/2001)

a) přímo zlikvidován jako odpad spálením ve spalovně schválené Směrnicí .../.../ES [o spalování odpadů]

a) přímo zlikvidován jako odpad spálením ve spalovně schválené **v souladu s článkem 9 a); zpracování, spálení a další metody musí brát v potaz nejnovější vědecké objevy jakmile vyjdou najevo, jako ty nedávno posuzované Vědeckým řídicím výborem.**

Odůvodnění

(...) Několik studií ukázalo, že infekční činitel BSE je odolný vůči horku. Jiný vědecký výzkum identifikovat alternativní metody ničení infikovaných tkání. Musíme zaručit, že další doporučení jsou brána v úvahu co nejdříve.

Pozměňovací návrh 50

Příloha, bod 2.6b (nový (A5-0420/2001))

Pomoci kandidátským zemím usilujícím o zvýšení úrovně zdraví svého obyvatelstva, zvýšení aktivit na potírání nakažlivých nemocí v Evropské unii a střední a východní Evropě, které společně představují hrozbu epidemického rozsahu, rozvíjení mechanismů vzdělávání lékařů a pacientů ohledně možností léčby a zvládnutí nemoci, podporování nevládních organizací pracujících na národní a evropské úrovni na zlepšení zdraví zejména skupin s nedostatečným přístupem ke službám, které jsou těžce postiženy přenosnými chorobami a zřízením programů na podporu a prevenci zdraví.

5. Výzkum

Rozhodnutí č. 1786/2002/ES ze dne 23. září 2002, kterým se přijímá akční program Společenství v oblasti veřejného zdraví (2003-2008).

Rozhodnutí o akčním programu Společenství v oblasti veřejného zdraví (1786/2002/ES) je ze zkoumaných legislativních textů nejstarším a nejdéle projednávaným textem. Předcházelo ho osm akčních programů, které byly zřízeny na základě sdělení Komise o rámci činnosti Společenství v oblasti veřejného zdraví z listopadu 1993 (COM(1993)0559). V roce 1998 předložila Komise hodnocení vývoje v oblasti politiky veřejného zdraví (COM(1998)230) a navrhla, aby byl přijat nový program, který by reflektoval nabyté zkušenosti, vývoj v oboru i smluvní změny. Komise návrh tohoto dokumentu předložila v květnu 2000 (COM(2000)0285). Cíle programu byly určeny třemi prioritami: zlepšení zdravotní informovanosti a znalostí, rychlá reakce na zdravotní hrozby a zřetel na faktory ovlivňující zdraví. Výsledkem programu měl být vznik komplexního informačního systému s aktuálními údaji a zprávami o klíčových tématech, přístupnému všem zájemcům, vytvoření mechanismu reakce na zdravotní hrozby a vypracování návodů osvědčených metod ovlivňování faktorů působících na kvalitu lidského zdraví.

Stanovisko k návrhu Komise přijaly jak Evropský hospodářský a sociální výbor (ESC 1443/2000), tak Výbor regionů (COR 0236/2000). Hospodářský a sociální výbor poukázal na některé nedostatky, například v chybějící regulaci socio-ekonomických faktorů nepříznivě ovlivňujících zdraví, upozornil na nedostatečnou formulaci opatření pro uplatnění práva občanů na lékařské ošetření v celém Společenství, kritizoval vágnost ustanovení týkajících se třetích zemí, kterým byl program také otevřen a obával se, že vzhledem ke svému rozsahu nebude program dostatečně personálně zajištěn, což ohrozí plnění jeho cílů. Výbor regionů zdůraznil, že princip subsidiarity musí být programem

zachován a v oblasti zdraví a lékařské péče nesmí dojít k rozšíření kompetencí Společenství na úkor členských států. Dále varoval, aby informační systém místo komparace dat neporovnával jednotlivé systémy zdravotnictví a požadoval, aby pro přístupující země byla vyčleněna konkrétní suma, která jim umožní řešit jejich specifické problémy.

Parlamentu a Radě byl návrh postoupen v červnu 2000. V Parlamentu byl přípravou zprávy byl pověřen výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele, který zpravodajem jmenoval Řeka Antonia Trakatellise ze Skupiny Evropské lidové strany a Evropských demokratů (EPP-ED). Výbor se návrhem zabýval na třech zasedáních a zprávu přijal v březnu 2001 padesáti hlasy proti dvěma (EP A5-0104/2001). Parlament o zprávě hlasoval 4. dubna a přijal k ní sto sedm pozměňovacích návrhů, z nichž sedmdesát jedna jich bylo schváleno najednou (*collective voting*). Přes šedesát procent přijatých změn spadalo do druhé kategorie a čtvrtina do třetí. Do třetí kategorie byl zařazen návrh, aby Komise zřídila koordinační a monitorovací centrum, tedy jakýsi úřad, který by koordinoval činnosti a opatření v rámci programu, a ve kterém by se sloučily činnosti sítí fungujících v oblasti veřejného zdraví, a návrh, aby program přispěl k definování minimálních kvalitativních standardů v oblasti zdraví a práv pacientů. Do druhé kategorie změn spadalo navýšení rozpočtu programu o osmdesát milionů na celkových tři sta osmdesát milionů a návrhy, aby byl Parlament Komisí informován o pracovním plánu akčního programu, a aby se na programu podílely a byly k němu konzultovány i nevládní organizace působící v oblasti veřejného zdraví. Pozměněný návrh dále významně rozšířil specifikaci cílů a činností v rámci programu (2. kategorie).

Na základě znění přijatého Parlamentem předložila Komise pozměněný návrh (KOM(2001)0302), do kterého přešla necelých šedesát procent pozměňovacích návrhů Parlamentu (65 % změn z druhé kategorie a 25 % ze třetí). Komise nepodpořila návrh na

zřízení koordinačního a monitorovacího centra, ani představení pracovního plánu programu Parlamentu, ani navýšení rozpočtu.

Tabulka 5 Rozhodnutí č. 1789/2002/ES

		Počet pozměňovacích návrhů (PN)											
		1. čtení		2. čtení		1. kategorie		2. kategorie		3. kategorie		4. kategorie	
Přijaté:		1. a 2. čtení											
Komisi	61	57 %	28	56 %	10	77 %	68	64 %	11	31 %	0		
Radou	30	28 %	20	40 %	8	61 %	37	35 %	5	14 %	0		
Počet všech PN	107	68 %	50	32 %									
		3. čtení											
Přijato	4	14 %		0	4		0		0				
Počet všech PN	29		0	4		0		0					
Celkem PN	157			13	8 %	107	68 %	36	23 %	1			
		Společný text											
Přijato	54	34 %		8	15 %	41	76 %	5	9 %	0			

Rada se textem rozhodnutí zabývala od června 2000. Návrh Komise Rada zásadně přepracovala a v podobě společného postoje jej přijala v červenci 2001 (1022/1/2001). Společný postoj byl přehledněji strukturovaný a obecnější ve formulacích než původní návrh. Podrobnější specifikaci činností v rámci programu přesunula do příloh návrhu. Ve společném postoji se objevilo necelých třicet procent pozměňovacích návrhů Parlamentu (28 % ze druhé a 11 % ze třetí kategorie). Namísto koordinačního a monitorovacího centra, které navrhl Parlament, se ve společném postoji Rady pouze uvádělo, že cílů programu v oblasti monitorování a rychlé reakce má být dosaženo podporou vytváření vhodných strukturálních opatření. Rada nepřejala návrh definovat minimální standardy, ale podpořila spolupráci a s nevládními organizacemi a orgány a souhlasila, aby byl Parlament informován o ročních pracovních plánech Komise. Rozpory v Radě panovaly v otázce rozpočtu: pět delegací chtělo stejně jako Parlament navýšit rozpočet programu, třem delegacím se zdál neopodstatněně vysoký. Nakonec byl objem financí v rozpočtu stanoven na dvě stě osmdesát milionů (o 20 milionů méně než původní návrh Komise). Návrh Výboru regionů a Hospodářského a sociálního výboru, aby byla vyčleněna

konkrétní částka na spoluúčast třetích zemí (země EFTA, asociované země, Kypr, Malta a Turecko) Rada nepodpořila.

Od října do listopadu 2001 se společným postojem Rady zabýval výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele. Pro druhé čtení doporučil výbor třiceti dvěma hlasy proti dvěma (dva se zdrželi) padesát sedm pozměňovacích návrhů (A4-0420/2001). Parlament jich při projednávání v listopadu 2001 přijal padesát. Z nich pouze devět bylo nových, zbylé se vracely ke znění pozměňovacích návrhů přijatých Parlamentem v prvním čtení. Parlament trval na zvýšení rozpočtu na tři sta osmdesát miliónů. Jen částečně upustil od zřízení koordinačního a monitorovacího centra. V článku 3 návrhu rozhodnutí navrhl vytvořit monitorovací systém, který by integroval stávající unijní síť v oblasti veřejného zdraví a v článku 5 navrhl, aby Komise pro realizaci programu zřídila koordinační centrum.

Komise se k návrhu Parlamentu vyjádřila ve sdělení z ledna 2002 (COM(2002)0029) a podpořila padesát šest procent změn. Rada souhlasila se čtyřiceti procenty pozměňovacích návrhů (5755/02). Z devíti nově navržených pozměňovacích návrhů přijala Rada pouze dva. Sporným zůstalo především navýšení rozpočtu a přijetí strukturálních opatření ke zřízení koordinačního centra a monitorování veřejného zdraví. Ani jeden z těchto návrhů nepodpořila ani Rada ani Komise. Rada odmítla i vyjmutí části opatření nutných k implementaci rozhodnutí ze systému komitologie.¹⁴

Protože Rada nemohla přijmout všechny změny navržené Parlamentem, byl svolán dohodovací výbor, který se poprvé sešel 19. března 2002. Jednáním v dohodovacím výboru předcházela a doplňovala je trialog, který se sešel 19. února a 9. dubna (A5-0234/2002: 7). Společný text byl přijal dohodovacím výborem 8. května. Rada

¹⁴ Komitologie je systém výborů národních expertů, kteří kontrolují implementaci legislativních opatření Komisí. Systém je tvořen třemi typy výborů, které se liší svými pravomocemi vůči Komisi. Jedná se o výbory: poradní (jeho rozhodnutí jsou pro Komisi nezávazná), správní (rozhodnutí Komise mohou pozdržet přenesením záležitosti do Rady, ale nemohou mu samy zabránit) a řídicí (v případě jejich nesouhlasu platí rozhodnutí pouze dočasně, než rozhodne Rada) (Fiala, Pitrová 2003: 258).

z větší části přistoupila jen na čtyři další pozměňovací návrhy, z nichž tři byly v bodech odůvodnění. Největším úspěchem Parlamentu bylo navýšení rozpočtu (318 milionů) nad původní návrh Komise (300 milionů) (původní návrh Rady byl 280 milionů), což se mu podařilo teprve podruhé v rámci spolurozhodování (A5-0234/2002: 7). Šest pozměňovacích návrhů přejala Rada z méně než poloviny, mezi nimi ustanovení, aby Komise každoročně poskytla Parlamentu (a Radě) shrnutí hlavních zjištění z monitorování programu. Parlament text schválil 3. července. Ve jmenovitém hlasování, o které požádala EPP-ED, se pro návrh vyjádřilo čtyři sta sedmdesát čtyři poslanci (12 bylo proti, 48 se zdrželo) (OJ 2003/C 271 E/207).

Rozhodnutí o akčním programu obsahovalo třicet čtyři procent pozměňovacích návrhů Parlamentu. Domnívám se, že relativně malá úspěšnost Parlamentu v dohodovacím výboru byla dána povahou přijímaného textu. Komplexní program v oblasti veřejného zdraví byl na úrovni Unie přijímán poprvé. Vzhledem k politické citlivosti této problematiky bylo pravděpodobné, že Rada k návrhu zaujme opatrný postoj a bude bránit jakémukoli pokusu o „harmonizaci“ politik členských zemí. Za výraz této opatrnosti považuji i to, že Rada původní legislativní návrh Komise pro společný postoj kompletně přepracovala, a ten se tak v podstatě stal novým výchozím dokumentem legislativního procesu. Objevilo se v něm sice třicet pozměňovacích návrhů (28 %) ze sto sedmi Parlamentem navržených, ale z nich bylo dvacet pět (83 %) v úvodních bodech ustanovení, které se svou povahou blíží spíše deklaraci, než právnímu závazku.

Protože Rada a Parlament o návrhu jednaly ve stejné době, mohl Parlament vědět, že Rada text přepracovává do podstatně méně detailní podoby. Předpokládaný zdrženlivý postoj Rady k návrhu, by vysvětloval poměrně „ofenzivní“ přístup Parlamentu. Pro Parlament bylo výhodnější zaujmout extrémnější názorovou pozici, protože při vyjednáváních s Radou tak i přes očekávané ústupky mohl spíše dosáhnout výsledku

blízkému svým preferencím. Tím, že předložil návrhy, které šly ve svých opatřeních o poznání dál, než navrhla Komise, chtěl zřejmě dosáhnout toho, aby si program zachoval co nejvíce pro-integrační vyznění. Tsebelis a Kalandrakis (1999) upozorňují, že Parlament někdy navrhuje i změny, o kterých ví, že nebudou přijaty, za účelem „neformálně stanovit agendu.“ V případě pětiletého akčního programu, jehož mnohá opatření budou postupně revidována se toto vysvětlení jeví jako velmi pravděpodobné.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1774/2002 ze dne 3. října 2002 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu.

Koncem devadesátých let minulého století zasáhla část potravinářského sektoru krize způsobená výskytem bovinní spongiformní encefalopatie (BSE) a její lidskou obdobou Creutzfeldt-Jakobovou nemocí. Jejich až epidemické rozšíření bylo dáno do souvislosti s kmením hospodářských zvířat, respektive nakládáním s jejich těly. Ve snaze vyrábět maso co nejlevněji se části těl nuceně poražených zvířat používaly pro výrobu krmiv skotu, ovcí, prasat a drůbeže určených k lidské spotřebě. Legislativně sice byly stanoveno za jakých podmínek má zpracování těl probíhat, evidentně se však muselo stávat, že požadované podmínky (teplota a tlak) nebyly dodržovány.

V říjnu 2000 předložila Komise návrh nařízení stanovující pravidla pro nakládání se vedlejšími produkty živočišného původu neurčenými pro lidskou spotřebu (COM(2000)0574). Návrh především zakazoval, aby byly zkrmovány produkty ze zvířat, která nebyla určena pro lidskou spotřebu a ukládal jak s těly těchto zvířat nakládat. Komise do návrhu začlenila některé závěry, ke kterým došla konference pořádaná společně Komisí a Parlamentem v červnu 1997 a Parlamentní vyšetřovací komise v listopadu 1997 (EP A5-0200/2001: 67). K návrhu Komise konzultovala i vědeckou řídicí komisi (*Scientific Steering Committee*), zájmové skupiny a členské státy. Většina členských států vyjádřila s návrhem souhlas, pouze Německo a Rakousko měly konkrétní

výhrady: nesouhlasily s vědeckým odůvodněním některých stanovisek návrhu, stávající legislativu Společenství považovaly za dostačující a obávaly se možných negativních dopadů zvýšených finančních nákladů (COM(2000)0574: 15).

Evropský hospodářský a sociální výbor s návrhem nařízení s výhradami souhlasil, ale požadoval, aby se nařízení týkalo i odpadů z pohostinství (*catering waste*) a vyjádřil pochybnost, zda zvířecí produkty dovážené ze třetích zemí budou splňovat požadavky EU, respektive, zda-li je EU schopna toto účinně kontrolovat a jsou-li takové podmínky slučitelné s pravidly WTO (ESC 0522/2001).

Do Parlamentu se návrh dostal v listopadu 2000. Pověřený výbor (pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitelů) jmenoval zpravodajkou Marit Paulsen (Švédsko) ze Skupiny Aliance Liberálů a demokratů pro Evropu (ELDR). V květnu 2001 přijal jednomyslně návrh legislativního usnesení (A5-0200/2001), který byl plénem 12. června 2001 schválen čtyři sta devadesáti pěti hlasy pro. Deset členů Parlamentu bylo proti. Sedmnáct se zdrželo. (OJ 2002/C 53 E/002) Celkem bylo k návrhu Komise přijato devadesát pozměňovacích návrhů. Téměř osmdesát pět procent tvořily změny druhé a třetí kategorie pozměňovacích návrhů.

Hlavními změnami oproti návrhu Komise byla povinnost nesmazatelně – zrakově i čichově – označit všechny materiály zvířecího původu od počátku zpracovacího procesu, oddělit prostory na zpracování zvířecích produktů kategorie 1 a 2 (materiál, který nesmí být zkrmován) od prostor pro zpracování materiálu kategorie 3 (zvířecí produkty určené ke krmení, to jsou takové, které vstupují do lidského potravního řetězce) a jatek a nutnost uchovávat nezpracovaný materiál z kategorie 3 chlazený nebo mražený. Tyto změny jsou zařazeny do druhé kategorie. Ve třetí kategorii změn je zákaz vyvážet materiál z kategorie 1 a 2 do třetích zemí, rozšíření platnosti nařízení i na odpady z pohostinství a zákaz recyklace zvířecích produkt v rámci stejného druhu.

Tabulka 6 Nařízení č. 1774/2002

		Počet pozměňovacích návrhů (PN)											
		1. čtení		2. čtení		1. kategorie		2. kategorie		3. kategorie		4. kategorie	
Přijato:		1. a2. čtení											
Komisi	63	70 %	6	75 %	12	86%	44	69%	13	68%			
Radou	49	54 %	6	75 %	10	71%	37	58%	8	42%			
Počet všech PN	90	92 %	8	8 %									
		3. čtení											
Přijato:		0		0		0		0		0		0	
Počet všech PN		2		0		1		1		0		0	
Celkem PN	98			14	14%	64	65%	19	19%	1	1 %		
		Společný text											
Přijato:	55	56 %		10	18 %	37	67 %	8	15 %	0			

Komise ve svém pozměněném návrhu (COM(2001)0748) souhlasila s většinou navržených pozměňovacích návrhů (70 %), mimo jiné se všemi výše uvedenými změnami ze třetí kategorie. To, že Komise podpořila výrazně více pozměňovacích návrhů ze třetí kategorie, než ze druhé (72 % ku 65 %), je dáno tím, že se některé změny ze třetí kategorie promítly do více článků a ve dalších kategoriích k podobně provázaným změnám nedošlo.

Rada přijala společný postoj v listopadu 2001 (10408/2001). Souhlasila se zákazem vnitro-druhovému recyklaci, s rozšířením o odpad z pohostinství, přijala většinu dodatků týkajících se označování zvířecích produktů, ale nesouhlasila s povinným značením nezpracovaných těl zvířat. Rada se také neztotožnila s úplným zákazem vývozu zvířecích produktů a společný postoj v omezeném množství případů vývoz dovoluje. Celkem Rada podpořila víc než polovinu pozměňovacích návrhů Parlamentu, šestnáct procent z nich bylo ze třetí kategorie.

Zpráva výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele (zpravodajkou zůstala Marit Paulsen) pro druhé čtení obsahovala šestnáct pozměňovacích návrhů přijatých jednomyslně (A5-0043/2002). Plénem bylo přijato jen osm z nich (OJ 2003/C 47 E/003: 101-103) ; konkrétně sedm z druhé kategorie a jeden ze třetí. Část

pozměňovacích návrhů reagovala na legislativní vývoj, který proběhl od prvního čtení, dvakrát byl znovu navržen Radou zamítnutý pozměňovací návrh – Parlament trval na povinnosti permanentně označovat dovážené krmivo pro domácí zvířata a na naprostém oddělení zařízení na zpracování zvířecích produktů od jatek.

Nejkontroverznějším byl pozměňovací návrh spadající do třetí kategorie, podle kterého měla Komise před vstupem v platnost tohoto nařízení předložit návrh, který by upravoval bezpečné nakládání s odpady z pohostinství. Státům, které umožňovaly používání odpadu z pohostinství dovozoval čtyřletou výjimku ze zákazu a ukládal jim některé povinnosti vůči Komisi. Návrh byl kompromisem na jehož znění se dohodli zástupci pěti ze sedmi parlamentních skupin. Celkem ho podpořilo pět set devět poslanců napříč politickým spektrem, dvacet čtyři byli proti a sedmnáct se jich zdrželo (OJ 2003/C 47 E/003: 146), a to i přesto, že komisař Byrne v rozpravě před hlasováním prohlásil, že je nepřijatelný jak pro Komisi, tak pro třináct z patnácti členských států. (EP Rozprava)

Komise (COM(2002)0268) ani Rada (8820/02) pak právě tento pozměňovací návrh nepodpořily. S dalšími šesti změnami souhlasily. Osmý dodatek a druhý odmítnutý stanovil přísnější podmínky při vývozu materiálu kategorie 1 a 2. Komise s tímto návrhem nesouhlasila trvala na tom, že podmínky v stanovené v přílohách nařízení jsou dostatečné (COM(2002)0268: 4). V Radě proti němu nebyly silné výhrady.

Pro jednání v dohodovacím výboru si Rada za prioritu stanovila dosáhnout dohody na přechodných opatřeních dovolujících dočasnou výjimku ze zákazu použití odpadů z pohostinství nepřesahující čtyři roky, a která by platila pouze pro členské země, ve kterých v té době byly uplatňovány příslušné kontrolní mechanismy (8820/02: 3). V těchto bodech se text shodoval s částí pozměňovacího návrhu Parlamentu.

Selck a Steunenberg (2004) tvrdí, že shoduje-li se výsledek legislativy s pozicí aktéra, je to dáno buď jeho rozhodující pozicí v legislativním procesu, nebo tím, že se

jeho preference „náhodou“ s výsledkem rozhodování shodují. Formulace ve společném textu (EP/Rada C5-0321/2002) vzešlém z dohodovacího výboru zcela odpovídala požadavkům Rady a shodovaly se i s částí návrhu Parlamentu. Další požadavky Parlamentu text nezahrnoval a druhý pozměňovací návrh se ve společném textu vůbec neobjevil. Kdo byl v tomto případě rozhodujícím aktérem a u koho hrála roli náhoda? Rada ustoupila v tom, že souhlasila s novým pozměňovacím návrhem, který však nešel dál než s čím byla ochotna před začátkem jednání souhlasit. Parlament pak uspěl, protože prosadil nový pozměňovací návrh. Vzhledem k široké podpoře, které se tomu pozměňovacímu návrhu dostalo při hlasování v plénu, lze předpokládat, že byl pro Parlament v celém znění důležitý. Do společného textu se však se souhlasem Rady dostala pouze jeho menší část (druhý pozměňovací návrh vůbec), a proto se kloním k názoru, že Parlament byl v tomto případě tím méně rozhodujícím ze dvou aktérů.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/98/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví standardy jakosti a bezpečnosti pro odběr, vyšetření, zpracování, skladování a distribuci lidské krve a krevních složek a kterou se mění směrnice 2001/83/ES.

V prosinci 2000 předložila Komise návrh směrnice, který by nově stanovil normy pro odběru, vyšetření, zpracování, skladování a distribuci lidské krve a jejích složek (COM(2002)0816). Stávající legislativa Společenství tuto problematiku dostatečně nepokrývala. Návrh Komise měl zajistit srovnatelnou úroveň kvality krve ve všech členských státech. Vzhledem k rychlému vědeckému pokroku v oboru navrhla Komise zřídit výbor zástupců členských států odpovědný za odborné posouzení případných aktualizací technických příloh směrnice. Její návrh dále zřizoval systém sledování odmítavých reakcí při sběru, skladování a použití krve a krevních složek a národní systém inspekce, akreditace a školení odpovědného personálu srovnatelný po celé Unii. Návrh členským státům umožnil přijímat doplňující opatření na národní úrovni.

K návrhu byl konzultován Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Hospodářský a sociální výbor vydal s návrhem souhlasné stanovisko v květnu 2001 (ECS 0717/2000). V něm kritizoval přílišnou podrobnost technických příloh návrhu. Zejména požadoval, aby byl vědecký výbor svoláván pouze „ad hoc“ a případné aktualizace technických norem nevyžadovaly formální úpravy směrnice, to znamená, aby nepodléhaly proceduře spolurozhodování. V září návrh jednomyslně schválil i Výbor regionů (COR 0066/2001). Ve svém stanovisku rovněž doporučil, aby EU pro definici a aktualizaci vlastních technických norem využila existující způsoby dohledu a aktualizace norem fungující na národní a regionální úrovni. Na těchto procesech se podílí široké spektrum odborníků a Výbor vyjádřil pochybnost, zda by paralelní proces na unijní úrovni byl ve srovnatelné kvalitě realizovatelný.

V Parlamentu byl návrh postoupen Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele, který jako zpravodaje jmenoval Itala Giuseppe Nisticò z EPP-ED. Zpráva k návrhu (A5-0272/2001) byla projednávána na třech zasedáních a 11. července bylo jedenačtyřiceti hlasy schváleny sedmdesát čtyři pozměňovací návrhy. Čtyři členové výboru se zdrželi hlasování a žádný nebyl proti. Na zasedání 6. září schválil Parlament prostou většinou šedesát šest pozměňovacích návrhů. Přes osmdesát procent dodatků bylo z druhé (57 %) a třetí kategorie (24 %). Mezi dodatky z druhé kategorie spadalo například: nahrazení výrazu „plazma“ obecnějším souslovím „krevní složky“, rozšíření platnosti směrnice na materiál pro výrobu léčivých přípravků (medicinal products) a zpřesnění požadavků na odpovědný personál v odběrových zařízeních. Do třetí kategorie dodatků patřilo mimo jiné nové úvodní ustanovení vyzývající komisi k návrhu směrnice o využití kmenových buněk dospělých lidí, zavedení organizovaného dohledu nad nepříznivými nebo nečekanými reakcemi dárců nebo příjemců a epidemiologického sledování dárců, povinnost pokrýt z pojistného poškození zdraví dárců při odběru,

zavedení povinné lékařské prohlídky před darováním krve a aplikace směrnice na krev a krevní komponenty dovážené ze zemí mimo EU. Parlament také schválil odstranění všech příloh s technickými detaily a nahradil je expertním výborem, který by radil Komisi při každoroční aktualizaci směrnice.

Komise přijala šedesát procent dodatků Parlamentu z druhé kategorie a víc než třetinu ze třetí. V pozměněném návrhu (COM(2001)0692), který přijala 15. listopadu, především rozšířila směrnici o krevní komponenty, souhlasila s odstraněním technických příloh a přidala ustanovení ukládající členským státům podporovat dobrovolné bezplatné dárcovství jak to požadoval Parlament.

Rada ministrů se pozměněným návrhem Parlamentu zabývala již na schůzce 15. listopadu 2001 a na znění společného postoje (14402/1/2001) bylo dosaženo jednomyslné politické shody (14013/01: 3). Text, který Rada formálně přijala na zasedání 14. února 2002, je značně přepracovaný a jeho členění se liší od původního i pozměněného návrhu Komise. Rada zcela nebo z větší části přijala čtvrtinu rozšiřujících dodatků navržených Parlamentem. Co se dodatků ze třetí kategorie týče, Rada nepřejala žádnou formulaci, ale ve smyslu dodatku 43 podřídila platnosti směrnice i krev a její složky dovážené ze zemí mimo EU. Zásadní bylo přijetí názoru Parlamentu ve dvou klíčových oblastech: aplikace směrnice i na sběr a testování materiálů pro výrobu léčivých přípravků a aktualizace technických norem prostřednictvím komitologie. Rada dále souhlasila s dodatkem o podpoře dobrovolného dárcovství, nesouhlasila však se zahrnutím definice dobrovolného dárcovství, částečně souhlasila se zpřísněním požadavků na personál odběrových zařízení. Proces akreditace pracovišť a kvalifikaci a školení personálu podřídila principu subsidiarity. Rada také ve zjednodušené podobě zachovala některé přílohy s technickými parametry. Se všemi pozměňovacími návrhy, které Rada přijala, předtím souhlasila i

Komise. V prvním čtení tedy Parlament alespoň částečně uspěl s třetinou svých pozměňovacích návrhů.

Tabulka 7 Směrnice 2002/98/ES

	Počet pozměňovacích návrhů (PN)										
	1. čtení		2. čtení		1. kategorie		2. kategorie		3. kategorie	4. kategorie	
Přijato:	1. a 2. čtení										
Komisi	39	59 %	8	100 %	11	92 %	29	69 %	7	37 %	0
Radou	16	24 %	4	50 %	6	50 %	13	37 %	1	11 %	0
Počet všech PN	66	89 %	8	11 %							
	3. čtení										
Přijato:	4		100 %		0		3		1		0
Počet všech PN	4				0		3		1		0
Celkem PN	74				12	16 %	43	58 %	19	26 %	0
	Společný text										
Přijato:	24		32 %		6	25 %	16	67 %	2	8 %	0

Návrh se v podobě společného postoje vrátil ke druhému čtení do Parlamentu. Zpravodajem byl znovu jmenován Giuseppe Nisticò. Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele schválil čtyřiceti pěti hlasy (jeden se zdržel) patnáct pozměňovacích návrhů, z nichž většina byly znovu předložené pozměňovací návrhy z prvního čtení (A5-0141/2002). V Parlamentu proběhlo druhé čtení 12. června 2002. Výsledný text obsahoval pouze 8 pozměňovacích návrhů, všechny se vracely ke změnám navrženým v prvním čtení. Komise souhlasila se všemi pozměňovacími návrhy (SEC(2002) 233). Pro Radu však byly bez dalšího jednání přípustné pouze čtyři pozměňovací návrhy (10609/02). 26. srpna proto oznámila, že legislativní usnesení Parlamentu ze druhého čtení nepřijímá a bude svolán dohodovací výbor.

Výbor se sešel 19. září a v následujících dnech projednal sporné body. Ve čtyřech případech byla Rada ochotna přijmout změnu navrženou Parlamentem, jednalo se o definici „inspekce,“ účast profesních expertů na schůzích Komise s příslušnými úřady členských zemí, předkládání zpráv členských zemí Komisi každé tři roky a reformulaci odstavce v článku o implementaci. S návrhem Parlamentu, aby byly krevní texty prováděny podle nejnovějších vědeckých poznatků, Rada souhlasila pouze jako s bodem

odůvodnění. Parlament a Rada dosáhly kompromisu i na délce uchování dat hemovigilance a s tím souvisejícím článku hemovigilanci definujícím.

Sporným bodem zůstal pozměňovací návrh (č. 25) přijatý ve druhém čtení na návrh skupiny Zelených/ALE. V navržené úpravě byla znovu stanovena povinná prohlídka lékařem před každým odběrem krve. I v tomto bodě došlo záhy k dohodě. Už 26. září se delegace dohodly na kompromisním znění, kde se místo o lékaři vykonávajícím prohlídku hovoří o kvalifikovaném zdravotnický pracovník. Výsledný text (EP/Rada C5-0469/2002) schválil dohodovací výbor 4. listopadu a Parlament 18. prosince 2002.

Je s podivem, že při přijímání směrnice, která není pro členské země přímo závazná, byl Parlament nejméně úspěšný. Celkem se ve společném textu objevilo jen dvacet čtyři jeho pozměňovacích návrhů (32 %). Nepříznivý výsledek může být částečně dán tím, že Rada, stejně jako v případě rozhodnutí o akčním programu, společným postojem text směrnice přeformulovala. Dalších osm z celkem sedmdesáti čtyř Parlamentem navržených změn se sice v textu objevilo, ale protože nesplňovaly kritériu hodnocení jako přijaté (tj. z více než 50 %), nemohly být do výsledku započítány. Relativně málo parlamentních změn podpořila v prvním čtení i Komise (39 %). Na druhou stranu byl Parlament stoprocentně úspěšný v dohodovacím výboru, kde však byl opravdu sporným pouze jeden pozměňovací návrh (č. 25) z osmi projednávaných.

5.1. Diskuze celkových výsledků

Vezmeme-li v úvahu všechny Parlamentem navržené pozměňovací návrhy (celkem jich v prvním a druhém čtení bylo 329), pak se jich ve společných textech objevilo čtyřicet procent (133) (Kasack celkově 32,5 %). Stejně jako ve spolurozhodování I (Kreppel 2002), byl Parlament méně úspěšný v prvním čtení, kdy prosadil v průměru třicet sedm procent svých pozměňovacích návrhů, než ve druhém

čtení, kdy jich prosadil čtyřicet pět procent (Kasack 31,9 % ku 34,1 %). Výraznější úspěch Parlamentu ve druhém čtení je významný. Pozměňovací návrhy ve druhém čtení lze považovat za kontroverzní, neboť tyto změny Rada (částečně i Komise) v prvním čtení odmítla. Pokud tyto pozměňovací návrhy Parlament znovu navrhne, jsou pro něj velmi důležité, a co se jejich kategorizace týče, všechny spadaly do druhé a třetí kategorie. Větší úspěch Parlamentu ve druhém čtení lze možná vysvětlit snahou Rady vyhnout se pro ní časově a personálně náročnějšímu jednání v dohodovacím výboru.

V dohodovacím výbor nebyl Parlament nijak výrazně úspěšný, prosadil pouze dvacet tři procent pozměňovacích návrhů. Všechny však spadaly do druhé a třetí kategorie, to znamená že, se Parlamentu podařilo prosadit poměrně zásadní úpravy legislativy.

Relativní neúspěch Parlamentu v dohodovacím výboru je poměrně překvapivý. Domnívám se, že může být dán tím, že společný text dohodovacího výboru schvaluje Rada kvalifikovanou většinou zatímco Parlament pouze prostou většinou. To znamená, že společný text, bude spíše odpovídat preferencím Rady, pro kterou je jeho schválení obtížnější, než požadavkům Parlamentu, kde stačí většina přítomných poslanců, a který je navíc více pro-integrační, takže spíše podpoří menší posun statusu quo, než vůbec žádný.

Tabulka 8 Celkový počet pozměňovacích návrhů

	1. čtení		2. čtení		1. kategorie		2. kategorie		3. kategorie		4. kategorie	
Přijato:	1. a 2. čtení											
Komisi	163	62 %	42	64 %	33	85 %	141	66 %	31	42 %	0	
Radou	95	37 %	30	45 %	24	62 %	87	40 %	14	19 %	0	
Počet všech PN	263	80 %	66	20 %								
	3. čtení											
Přijato:	8		23 %		0		7	27 %	1	11 %	0	
Počet všech PN		35			0		26		9		0	
Celkem PN	329				39	12 %	214	65 %	74	22 %	2	0,6 %
	Společný text											
Přijato:	133		40 %		24	18 %	94	71 %	15	11 %	0	

Nejúspěšnější pozměňovací návrhy Parlament patřily do první kategorie, kde jich bylo přijato přes šedesát procent, z druhé kategorie bylo přijato čtyřicet procent pozměňovacích návrhů a ze třetí devatenáct procent. Kreppel (1999) i Kasack došli k obdobným výsledkům. Nicméně pozměňovací návrhy z první kategorie tvořily pouze dvanáct procent celkového počtu pozměňovacích návrhů a devatenáct procent pozměňovacích návrhů výsledného legislativního textu. Sedmdesát procent přijatých pozměňovacích návrhů patřilo do druhé kategorie. Podle očekávání nejméně úspěšný byl Parlament v případě změn ze třetí kategorie, kterých bylo přijato jen jedenáct procent. Dohromady přes osmdesát procent pozměňovacích návrhů tvořily změny, které nebyly „technického“ charakteru. Pozměňovací návrhy prosazené Parlamentem tedy projednávanou legislativu upravily podstatným způsobem.

Komise schválila v obou čteních necelé dvě třetiny dodatků. Bylo to výrazně více než Rada, která schválila třicet sedm procent v prvním a čtyřicet pět procent ve druhém čtení. Silná podpora Komise pozměňovacím návrhům Parlamentu se zdá potvrzovat tradiční představu o pro-integračním tandemu Komise a Parlamentu proti nejméně pro-integrační Radě.

Tento výzkum se shoduje se zjištěním Kreppel (2002), že souhlas Komise s pozměňovacím návrhem je významný pro jeho přijetí Radou. Stejně jako v případě spolupráce je pro Radu snadnější schválit pozměňovací návrhy, se kterými vyslovila Komise souhlas (hlasování kvalifikovanou většinou) než ty, které nepřijala (vyžadují jednomyslné schválení). Statistickou analýzou Kreppel zjistila, že při spolurozhodování I je pravděpodobnost schválení pozměňovacího návrhu Radou o čtrnáct procent vyšší, souhlasila-li s ním Komise. Kasack v případě spolurozhodování II zjistila sedmdesát procentní pravděpodobnost přijetí pozměňovacího návrhu Radou po předchozím

schválení Komisí. Z mého výzkumu vyplývá, přes devadesát procent pozměňovacích návrhů bylo schváleno zároveň Radou a Komisí.

Ve třech zkoumaných legislativních textech přijala Rada proti odmítnutí Komise jen devět procent pozměňovacích návrhů. Ve druhém čtení to bylo jeden a půl procenta. Podpora Komise pozměňovacímu návrhu tedy zůstává i ve spolurozhodování II velmi důležitá a výsledky se nezdají podporovat závěr Kasack, že se role Komise ve druhém čtení zmenšila.

Kreppel (2000) zkoumá i vliv vnitřní jednoty Parlamentu na přijímání pozměňovacích návrhů, ale měří ji podle hlasování výboru o zprávě. Za významnější ukazatel jednotnosti Parlamentu považují způsob hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích. Rozdělila jsem pozměňovací návrhy podle toho, zda byly plénem přijaty najednou (collective vote), nebo jednotlivě (separate vote).

Změny, které schválilo plénem najednou, přijala Rada v prvním čtení ze třiceti dvou procent, ve druhém čtení ze dvaceti sedmi procent. Pozměňovací návrhy, o kterých plénem hlasovalo jednotlivě, přijala ze čtyř, respektive z dvaceti procent. Bere-li Rada skutečně v úvahu jak byly pozměňovací návrhy v Parlamentu přijaty, tedy zda najednou či jednotlivě, pak zřejmě kvůli pravidlům, která si Parlament pro hlasování o pozměňovacích návrzích stanovil.

Tabulka 9 Úspěšnost pozměňovacích návrhů přijatých Parlamentem najednou, resp. jednotlivě

	1. čtení		2. čtení	
Celkem PN	263		66	
Přijaté:				
najednou/Komise	135	51 %	24	36 %
jednotlivě/Komise	28	11 %	19	29 %
najednou/Rada	84	32 %	18	27 %
jednotlivě/Rada	11	4 %	13	20 %
PN/najednou	197	75 %	43	22 %
PN/jednotlivě	65	25 %	24	36 %
			3. čtení	
PN/najednou			23	53 %
PN/jednotlivě			18	75 %

Jednací řád Parlamentu stanoví, že ve druhém čtení mohou být přijaty pouze pozměňovací návrhy, které získají nadpoloviční většinu všech poslanců Parlamentu a

splní určité podmínky.¹⁵ Pokud tedy Rada nepřijme pozměňovací návrh v prvním čtení, pak by mohla předpokládat, že se s ním ve druhém čtení znovu neseťká. Právě kvůli striktním pravidlům však vychází většina pozměňovacích návrhů druhého čtení ze změn z prvního čtení. Rada může předpokládat, že je-li Parlament nejednotný ohledně pozměňovacího návrhu (hlasuje-li o něm jednotlivě) pak pro něj bude ve druhém čtení složitější najít pro takový pozměňovací návrh znovu podporu. Opak je však pravdou. Z pozměňovacích návrhů přijatých v prvním čtení jednotlivě se jich ve druhém čtení objeví třicet sedm procent, zatímco návrhů přijatých najednou jen dvacet dva procent. Ještě výraznější je úspěch v dohodovacím výboru, kam se dostane sedmdesát pět procent pozměňovacích návrhů přijatých ve druhém čtení jednotlivě oproti padesáti třem procentům pozměňovacích návrhů přijatých najednou.

Předpokládám, že pozměňovací návrhy přijaté jednotlivě (o některých z nich se hlasovalo i jmenovitě) jsou kontroverznější. Zřejmě však mají výraznější podporu určité koalice politických skupin, a ta se zasadí o jejich přijetí i ve druhém čtení a v dohodovacím výboru. Pozměňovací návrhy přijaté najednou mají sice podporu jednotného Parlamentu, ale ve druhém čtení jim chybí konkrétní zastánce (politická skupina), který by jejich přijetí znovu prosadil.

Hoyland (2006: 43) zjistil, že pravicové strany mají více zpravodajství než levicové a Kaeding (2004: 354) zjistil, že ve výboru pro životní prostředí ochranu spotřebitele a veřejné zdraví jsou ve zpravodajství nad-reprezentovány země, u kterých je ochrana životního prostředí na vysoké úrovni. Vzorek zde zkoumaných textů těmto zjištěním odpovídá, i když vzhledem k jeho velikosti se nejedná o statisticky významný

¹⁵ Jednací řád z července 2002, článek 80: Pozměňovací návrhy ke společnému postoji jsou přípustné, ... pokud mají za cíl: a) obnovit jako celek nebo částečně postoj přijatý Parlamentem při prvním čtení; nebo b) dosáhnout kompromisu mezi Radou a Parlamentem; nebo c) změnit část textu společného postoje, která nebyla zahrnuta do návrhu předloženého v prvním čtení nebo se od něho obsahově liší a která neznámá zásadní změnu ve smyslu článku 71; nebo d) zohlednit nové skutečnosti nebo právní stav, které nastaly v době od prvního čtení.

závěr. Všichni tři zpravodajové byli z pravicových (pravo-středových) skupin (ELDR a dva z EPP-ED) a zpravodajka Marit Paulsen z environmentálně progresivního Švédska.

Zpravodajové mohou při práci na zprávě k legislativnímu textu využívat i zdroje ze své národní strany. Je-li tato strana zároveň v Radě, pak mohou mít lepší informace o názorových pozicích členů Rady a lepší představu o dosažitelném kompromisu, což by mohlo pozitivně ovlivnit úspěšnost pozměňovacích návrhů v jejich zprávách. Ze tří zpravodajů byl pouze Giuseppe Nisticò v průběhu svého zpravodajství členem vládní strany italské Forza Italia. Pan Nisticò byl zpravodajem směrnice o nakládání s krví, která byla nejméně úspěšná ze všech tří legislativních předloh. Zdá se tedy, že tento předpoklad neplatí, ale zkoumaný vzorek je příliš malý na stanovení definitivního závěru.

Výzkum, který jsem provedla mě přesvědčil o tom, že vliv Parlamentu na podobu legislativního procesu je zásadní. Rada sice odmítne přes polovinu jeho pozměňovacích návrhů, ale ty, které jsou přijaty, výsledný legislativní text výrazně kvalitativně proměňují.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem se zabývala zkoumáním vlivu Evropského Parlamentu na legislativní proces. Za vliv jsme považovala změnu podoby přijímané legislativy. Hodnotila jsem, ve kterém čtení je Parlament nejúspěšnější v ovlivňování legislativy. Úspěšnost jsem měřila počtem pozměňovacích návrhů, které se objevily ve společném textu přijatém v dohodovacím výboru.

Vliv Parlamentu na podobu legislativy považuji za velmi silný a po prostudování mnoha dokumentů z legislativního procesu se domnívám, že změny navrhované Parlamentem jsou pro podobu legislativy velmi kvalitativně přínosné.

V souladu s výzkumy, na které jsem navazovala (Kreppel 2000 a Kasack 2004) jsem zjistila, že Parlament je nejúspěšnější ve druhém čtení, při navrhování formálních změn (1. kategorie) a pokud jeho pozměňovací návrhy podpoří Komise.

Tento výzkum přinesl dva nové poznatky: Parlament je nejméně úspěšný v dohodovacím výboru a pozměňovací návrhy přijaté jednotlivě jsou Parlamentem častěji schváleny i ve druhém čtení.

Neúspěch Parlamentu v dohodovacím výboru mě překvapil. Vysvětluji si ho rozdílnými schvalovacími kvótami, kvůli kterým je těžší přijmout společný text v Radě, a proto bude pravděpodobně víc odpovídat jejím požadavkům.

Překvapivý byl i úspěch pozměňovacích návrhů přijatých jednotlivě, o kterých jsem předpokládala, že jsou kontroverzní a proto budou hůře splňovat podmínky přijetí ve druhém kole. Jako vysvětlení jsem nabídla eminentní zájem koalice, která je podpořila v prvním a druhém kole, na jejich prosazení do společného textu.

Obě tato nová zjištění si zasluhují další pozornost a rozsáhlejší empirický výzkum, který by podpořil či vyvrátil mé domněnky.

Résumé

This paper analyzes the influence of the European Parliament on the legislative process. The influence is measured as changes to the text of a legislative proposal. The more Parliamentary amendments are adopted to the final legislative text, the more successful is the Parliament. I found out, that the Parliament is the most successful in the second reading, when proposing formal changes to the text and when its amendments are supported by the Commission. The influence of the Parliament on the legislative text is substantial, because over eighty per cent. of its amendments in the joint text are important changes. Changes that add new policy into the legislative text make up eleven per cent. of accepted amendments. Parliament is the least successful in the conciliation committee, presumably due to higher threshold for Council adoption of the joint text.

Seznam literatury

Monografie a studie

- CORBETT, Richard, Francis JACOBS a Michael SHACKLETON. (2005). The European Parliament. Sixth edition. London: John Harper Publishing.
- CROMBEZ, Christophe. (1999). Institutional Reform and Codecision in the European Union. EF Working Papers, <http://iis-db.stanford.edu/pubs/11382/crombez.pdf>
- HIX, Simon, Abdul NOURY A Gérard ROLAND. (2007). Democratic Politics in the European Parliament. Cambridge University Press.

Periodika

- BENEDETTO, Giacomo. (2005). Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's Parliament. *Journal of European Public Policy*, roč. 12, č. 1, str. 67-88.
- BOWLER, Shaun a David M. FARRELL. (1995). The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination. *British Journal of Political Science*, roč. 25, č. 2, str. 219-243
- CORBETT, Richard. (2000). Understanding the EU Legislative Process – Academic modelling of the codecision procedure: A practitioner's puzzled reaction. *European Union Politics*, roč. 1, č. 3, str. 373-378.
- CORBETT, Richard. (2001). The EU Legislative Process – A response to a reply to a reaction (I hope someone is still interested!). *European Union Politics*, roč. 2, č. 3, str. 361-364.
- CROMBEZ, Christophe. (1997). The Co-Decision Procedure in the European Union *Legislative Studies Quarterly*, roč. 22, č. 1, str. 97-119.
- CROMBEZ, Christophe. (2000). Understanding the EU Legislative Process – Codecision: towards a bicameral European Union. *European Union Politics*, roč. 1, č. 3, str. 363-368.
- FARRELL, Henry a Adrienne HÉRITIER. (2003). Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe. *International Journal of Policy*, roč. 16, č. 4, str. 577-598.
- FARRELL, Henry a Adrienne HÉRITIER. (2004). Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. *Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*. *Comparative Political Studies*, roč. 37, č. 10, str. 1184-1212.
- HAYES-RENSHAW, Fiona a Helen WALLACE (eds.). (1995). Executive Power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers. *Journal of European Public Policy*, roč. 2, č. 4, str.
- HIX, Simon. (2001). Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU. *Journal of Common Market Studies*, roč. 39, č. 4, str. 663-88.
- HIX, Simon. (2002). Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam. *British Journal of Political Science*, roč. 32, str. 259-280
- HIX, Simon, Amie KREPPEL a Abdul NOURY. (2003). The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? *Journal of Common Market Studies*, roč. 41, č. 2, str. 309-331.

- HOYLAND, Bjorn. (2006). Allocation of Codecision Reports in the Fifth European Parliament. *European Union Politics*, roč. 7, č. 1, str. 30-50.
- MAURER, Andreas. (2003). The Legislative Powers and Impact of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, roč. 41, č. 2, str. 227-247.
- KAEDING, Michael. (2004). Repporteurship Allocation in the European Parliament. *European Union Politics*, roč. 3, č. 3, str. 353-371.
- KASACK, Christiane. (2004). The Legislative Impact of the EP under the Revised Co-Decision Procedure. *European Union Politics*, roč. 5, č. 2, str. 241-260.
- KÖNIG, Thomas a Mirja PÖTER. (2001). Examining the EU Legislative Process. The Relative Importance of Agenda and Veto Power. *European Union Politics*, roč. 2, č. 3, str 329-351.
- KÖNIG, Thomas, Bjorn LINDBERG, Sandra LECHNER and Winfried POHLMEIER. Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains. *British Journal of Political Science*, duben 2007 roč. 37, č. 2, str. 281-312.
- KREPPPEL, Amie. What Affects the European Parliament's Legislative Influence? An Analysis of the Success of EP Amendments. *Journal of Common Market Studies*, září 1999, roč. 37, č. 3, str. 521-38.
- KREPPPEL, Amie. (2002). Moving Beyond Procedure. An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence. *Comparative Political Studies*, roč. 35, č. 7, str. 784-813.
- KREPPPEL, Amie. (2003). Necessary but not sufficient: understanding the impact of treaty reform on the internal development of the European Parliament. *Journal of European Public Policy*, roč. 10, č. 6, str. 884-911.
- KREPPPEL, Amie a George TSEBELIS. (1999). Coalition Formation in the European Parliament. *Comparative Political Studies*, roč. 32, č. 8, str. 933-966.
- McELROY, Gail. (2006). Committee Representation in the European Parliament. *European Union Politics*, roč. 7, č. 1, str. 5-29.
- McELROY, Gail a Kenneth BENOIT. Party Groups and Policy Positions in the European Parliament. *Party Politics*, 2007, roč. 13, č. 1, str. 5-28.
- MOSER, Peter. (1996). The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What Are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994). *American Political Science Review*, č. 90, str. 834-838.
- RASMUSSEN, Anne. (2003). The Role of the European Commission in Co-decision – A strategic facilitator operation in a situation of structural disadvantage. *European Integration online Papers*, vol. 7, no. 10. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-010a.htm>.
- RITTBERGER, Berthold. (2000). Impatient legislators and new issue-dimensions: a critique of the Garrett-Tsebelis 'standard version' of legislative politics. *Journal of European Public Policy*, roč. 7, č. 4, str. 554-575.
- SELCK, Torsten a Bernard STEUNENBERG. (2004). Between Power and Luck. The European Parliament in the EU Legislative Process. *European Union Politics*, roč. 5, č. 1, str. 25-46.
- SHACKLETON, Michael a Tapio RAUNIO. (2003). Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change. *Journal of European Public Policy*, roč. 10, č. 2, str. 171-187.
- TSEBELIS, George. (1994). The power of the European Parliament as a conditional agenda setter. *American Political Science Review*, roč. 88, str. 128-142.

- TSEBELIS, George, Christian B. JENSEN, Anastassios KALANDRAKIS, Amie KREPPPEL. (2001). Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. *British Journal of Political Science*, roč. 31, č. 4, str. 573-599.
- TSEBELIS, George a Anastassios KALANDRAKIS. (1999). The European Parliament and environmental legislation: The case of chemicals. *European Journal of Political Research*, roč. 36, č. 1, str. 119-154.
- TSEBELIS, George a Geoffrey GARRETT. (2000). Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics*, roč. 1, č. 1, str. 9-36.

Dokumenty

- EVROPSKÁ KOMISE. (1993) 559. Commission communication on the framework for action in the field of public health.
- EVROPSKÁ KOMISE. (1998) 230. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the development of public health policy in the European Community.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2000) 285. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001-2006). *Úřední věstník* 2000/C 337 E/16.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2000) 574. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the health rules concerning animal by-products not intended for human consumption. *Úřední věstník* 2001/C 96 E/02.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2001) 302. Amended proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001-2006). *Úřední věstník* 2001/C 240 E/26.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2001) 692. Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage, and distribution of human blood and blood components and amending Council Directive 89/381/EEC. *Úřední věstník* 2002/C 75 E/08.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2001) 748. Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the health rules concerning animal by-products not intended for human consumption. *Úřední věstník* 2002/C 103 E/10.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2002) 029. Opinion of the Commission pursuant to Article 251 (2), third subparagraph, point (c) of the EC Treaty, on the European Parliament's amendments to the Council's Common Position regarding the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health amending the proposal of the Commission pursuant to Article 250 (2) of the EC Treaty.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2002) 268. Opinion of the Commission pursuant to Article 251 (2), third subparagraph, point (c) of the EC Treaty, on the European Parliament's amendments to the Council's common position regarding the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the health rules concerning animal by-products not intended for human consumption amending the proposal of the Commission pursuant to Article 250 (2) of the EC Treaty.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2002) 816. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage, and distribution of human blood and blood

- components and amending Council Directive 89/381/EEC. Úřední věstník 2001/C 154 E/14.
- EVROPSKÁ KOMISE. SEC(2001) 1336. Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251 (2) of the EC Treaty concerning the common position of the Council on the adoption of a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001-2006).
- EVROPSKÁ KOMISE. SEC(2002) 233. Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251 (2) of the EC Treaty concerning the common position of the Council on the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage, and distribution of human blood and blood components and amending Council Directive 2001/83/EC.
- EVROPSKÁ KOMISE. 2007. Codecision "Step by step."
http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index5_en.htm.
- EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR. (1443/2000). Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001-2006).' Úřední věstník 2001/C 116/18.
- EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR. (0522/2001). Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the health rules concerning animal by-products not intended for human consumption. Úřední věstník 2001/C 193/08.
- EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR. (0717/2000). Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage, and distribution of human blood and blood components and amending Council Directive 89/381/EEC. Úřední věstník 2001/C 221/18.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Fact sheets 2004.
 (http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/default_en.htm)
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Jednací řád. Červenec 2002.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Rozprava 12. března 2002, Štrasburk.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Delegace k dohodovacímu výboru. Activity Report 1993-1999.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Delegace k dohodovacímu výboru. Activity Report 1999-2004.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Delegace k dohodovacímu výboru. A5-0234/2002. Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council decision adopting a programme of Community action in the field of public health (2003-2008).
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Delegace k dohodovacímu výboru. A5-0306/2002. Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council Regulation laying down the health rules concerning animal by-products not intended for human consumption.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Delegace k dohodovacímu výboru. A5-0442/2002. Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council directive setting standards of quality and safety for the

- collection, testing, processing, storage, and distribution of human blood and blood components and amending Directive 2001/83/EC.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele. A5-0104/2001. Report on the proposal for a decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001-2006). Úřední věstník 2002/C 21 E/003.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele. A5-0272/2001. Report on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage, and distribution of human blood and blood components and amending Council Directive 89/381/EEC. Úřední věstník 2002/C 72 E/003.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele. A5-0420/2001. Recommendation for second reading on the common position adopted by the Council with a view to adopting a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001-2006). Úřední věstník 2002/C 177 E/003.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele. A5-2000/2001. Proposal for a European Parliament and Council regulation laying down the health rules concerning animal by-products not intended for human consumption. Úřední věstník 2002/C 53 E/002.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele. A5-0043/2002. Recommendation for second reading on the common position adopted by the Council with a view to adopting a European Parliament and Council regulation laying down health rules concerning animal by-products not intended for human consumption. Úřední věstník 2003/C 47 E/003.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele. A5-0141/2002. Recommendation for second reading on the common position adopted by the Council with a view to adopting a European Parliament and Council directive setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage, and distribution of human blood and blood components and amending Council Directive 2001/83/EC.
- EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE. C5-0204/2002. Joint text approved by the Conciliation Committee. Decision of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 adopting a programme of Community action in the field of public health (2003-2008).
- EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE. C5-0321/2002. Joint text approved by the Conciliation Committee. Regulation of the European Parliament and of the Council of 3 October 2002 laying down health rules concerning animal by-products not intended for human consumption.
- EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE C5-0469/2002. Joint text approved by the Conciliation Committee. Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage and distribution of human blood and blood components and amending Directive 2001/83/EC.
- EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE. Decision No. 1786/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 adopting a programme of Community action in the field of public health (2003-2008). Úřední věstník 2002/L 271.

- EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE. Directive 2002/98/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage and distribution of human blood and blood components and amending Directive 2001/83/EC. Úřední věstník 2003/L 33.
- EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE. Regulation (EC) No. 1774/2002 of the European Parliament and of the Council of 3 October 2002 laying down health rules concerning animal by-products not intended for human consumption. Úřední věstník 2002/L 273.
- EVROPSKÝ PARLAMENT, RADA EVROPSKÉ UNIE, EVROPSKÁ KOMISE. Společná deklarace o praktických opatřeních pro novou proceduru spolurozhodování (článek 251 Smlouvy zakládající Evropské společenství). Úřední věstník 1999/C 148/01).
- RADA EVROPSKÉ UNIE. 1022/1/2001. Common Position (EC) No 34/2001 of 31 July 2001 adopted by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty establishing the European Community, with a view to adopting a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001 to 2006). Úřední věstník 2001/C 307/04.
- RADA EVROPSKÉ UNIE. 10408/2001. Common Position (EC) No 12/2002 of 20 November 2001 adopted by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty establishing the European Community, with a view to adopting a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down health rules concerning animal by-products not intended for human consumption. Úřední věstník 2002/C 45 E/06.
- RADA EVROPSKÉ UNIE. 14013/01. Draft minutes of the 2384 Council Meeting. PV/CONS 65 SAN 148. Brusel, 10. prosince 2001.
- RADA EVROPSKÉ UNIE. 14402/1/2001. Common Position (EC) No 28/2002 of 14 February 2002 adopted by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty establishing the European Community, with a view to adopting a Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage and distribution of human blood and blood components and amending Directive 2001/83/EC. Úřední věstník 2002/C 113 E/05.
- RADA EVROPSKÉ UNIE. 5755/02. Introductory note from the General Secretariat to the Committee of Permanent Representatives on a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001 to 2006). SAN 12 CODEC 113. Brusel, 29. ledna 2002.
- RADA EVROPSKÉ UNIE. 8820/02. Report from the Agricultural Counsellors/Attachés to the Committee of Permanent Representatives on a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down health rules concerning animal by-products not intended for human consumption. AGRILEG 96 CODEC 577. Brusel, 14. května 2002.
- RADA EVROPSKÉ UNIE. 10609/02. Introductory Note from the General Secretariat to the Committee of Permanent Representatives on Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage, and distribution of human blood and blood components and amending Council Directive 89/381/EEC. SAN 106 CODEC 862. Brusel, 5. července 2002.

- VÝBOR REGIONŮ. (236/2000) Opinion of the Committee of the Regions of 13 December 2000 on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the health strategy of the European Community and the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council adopting a programme of Community action in the field of public health (2001-2006). Úřední věstník 2001/C 144/13.
- VÝBOR REGIONŮ. (0066/2001) Opinion of the Committee of the Regions on the "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage and distribution of human blood and blood components and amending Council Directive 89/381/EEC." Úřední věstník 2002/C 19/03.

Smlouvy

- Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli. 18. dubna 1951.
Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství. 25. března 1957.
Jednotný evropský akt. 28. února 1986.
Smlouva o Evropské unii. 7. února 1992. (92/C 191/01).
Amsterdamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a související akty. 2. října 1997. (97/C 340/01).
Niceská smlouva. 26. února 2001. (2001/C 80/01).

Internetové zdroje

- http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=en
<http://eiop.or.at>
<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>
http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?id=254&lang=en&mode=g
<http://www.cor.europa.eu/en/index.htm>
http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp
<http://www.europarl.europa.eu>

Univerzita Karlova
Fakulta sociálních věd
Katedra mezinárodních vztahů

Teze diplomové práce:

Procedura spolurozhodování v Evropském parlamentu

Vedoucí diplomové práce: Doc. PhDr. Běla Plechanová, CSc.

Zpracovala: Soňa Černá
Magisterský obor mezinárodní vztahy
ročník I.

Předpokládaný termín státní zkoušky: červen 2006

Úvod

Ve struktuře Evropské Unie, resp. Evropských společenství, je zřetelná snaha oddělit od sebe výkonnou, zákonodárnou a soudní moc a tyto moci vzájemně vyrovnat. Zejména Evropský parlament, jako představitel moci zákonodárné, dokázal během 30ti let existence své pravomoci značně posílit vůči „druhé komoře“ (Tsebelis a Gareth 2000; Crombez 2000) zákonodárné moci Radě. Takovým posílením bylo i zavedení procedury spolurozhodování Maastrichtskou smlouvou. Procedura byla dále modifikována Amsterodamskou smlouvou, aby došlo ke zrovnoprávnění pozice Parlamentu vůči Radě v legislativním procesu. Spolurozhodování je tak dnes standardní legislativní procedurou, kterou je přijímána široká škála aktů v takových oblastech jako volný pohyb pracujících, ochrana spotřebitele, vzdělání, kultura, zdraví, trans-evropské sítě. V jejím průběhu se může uskutečnit až trojí čtení legislativního návrhu v Parlamentu, celé procedury se zároveň účastní i Komise, jde tedy o nejkompexnější z legislativních procesů.

Odborníci se spíše přiklánějí k tomu, že modifikovaná procedura postavila Parlament na roveň Radě, a to zejména tím, že bez jeho souhlasu nemůže být legislativní návrh přijat (Maurer 2003, Tsebelis a Garrett 2000, Selck, Steunenberg 2004, Shackleton, Raunio 2003, Shackleton 2000). Nelze však zanedbat jiný názorový proud, a to ten, který upozorňuje na oslabení role Komise a zvýšení možnosti zachování statu quo, které Parlament potažmo oslabuje (Kasack 2004, Crombez 2000). Cílem této studie je zhodnotit pozici Parlamentu v proceduře spolurozhodování. Zaměřím se proto především na schopnost Parlamentu prosadit svá stanoviska vůči Radě a na spolupráci Parlamentu s Komisí při prosazování doplňujících návrhů.

Vzhledem k existenci kvantitativních studií postavení Evropského parlamentu v rámci procedury spolurozhodování, jsem se rozhodla zvolit odlišnou metodu, a to textovou analýzu legislativního návrhu v průběhu celé procedury spolurozhodování. Abych získala srovnatelné legislativní návrhy omezila jsem výběr na ty návrhy, které byly Parlamentu předloženy a jejichž projednávání skončilo v uplynulém volebním období 1999 až 2004, kdy již byla v platnosti Amsterdamskou smlouvou upravená procedura spolurozhodování. Do výběru jsem se rozhodla zařadila pouze návrhy podle jednoho článku Smlouvy zakládající Evropské společenství, a to článku 152 odstavce 4 o veřejném zdraví. O návrzích, které prošly hned při prvním čtení se zmíním okrajově, protože se domnívám, že návrhy prošlé druhým a třetím čtením lépe vypovídají o způsobu, jakým se Parlament v legislativním procesu prosazuje.

Metodologie

Parlament není jednotný aktér. Řada studií se zabývá tím, zda poslanci hlasují spíš podle stranické, nebo podle národní příslušnosti (Hix 2001). Plénum Parlamentu hlasuje v prvním čtení o návrhu v podobě, v jaké ho přijal určený výbor. Je ale pravděpodobné, že členové výboru jsou ovlivňováni z různých stran, např.: od zájmových uskupení (lobbisté, občanská sdružení) nebo od svých národních stran (jsou-li členy nějaké) (van Schendelen 2004). Vlivů je zajisté víc a jejich přítomnost se liší podle projednávaného legislativního aktu. Pro účely této studie však budou individuální motivy poslanců a výše uvedené (a jim podobné) externí vlivy pominuty. Jednak při projednávání legislativního návrhu Komise ve výboru Parlamentu o něm členové výboru rozhodují naprostou většinou. Za druhé, v plénu Parlamentu je pro schválení návrhu nebo připomínek nutné souhlasné hlasování (absolutní) většiny poslanců. Pokud tedy poslanci chtějí prosadit změny návrhu a vskutku naplnit zákonodárnou roli Parlamentu, musí sami od svých individuálních představ (do jisté míry) odhlédnout. Za stanovisko Parlamentu bude tedy považován návrh v podobě, v jaké ho přijal v prvním čtení v plénu.

Nejzajímavější částí procedury spolurozhodování je jednání ve smírčím výboru. Smírčí výbor se svolá, pokud po druhém čtení Rada nepřijme pozměňovací návrhy Parlamentu ke společnému postoji Rady. (Společný postoj přijímá Rada po prvním čtení, pokud neschválila návrh postoupený Parlamentem po prvním čtení.) Smírčího výboru se účastní jak zástupci Rady a Parlamentu, tak Komise. Domnívám se, že právě v rámci jednání smírčího výboru lze dobře sledovat sílu postavení Parlamentu v legislativním procesu. Může se stát, že pozměňovací návrh Parlamentu, který Rada ve společném postoji odmítla, v rámci smírčího výboru akceptuje. Těžiště práce tedy bude spočívat na rozboru vyjednávání ve smírčím výboru. Parlament je v něm zastoupen stejně početně jako Rada a složení jeho delegace odpovídá politickému rozložení stran v Parlamentu. Se zjednodušením lze tedy považovat stanovisko delegace Parlamentu, které se navíc opírá o plénum schválené změny ke společnému postoji Rady, za stanovisko Parlamentu. Stanoviskem Rady pak bude její společný postoj.

Ve třetím čtení hlasuje Parlament o společném návrhu smírčího výboru. Změna přijatá Amsterdamskou smlouvou mu umožňuje návrh smírčího výboru odmítnout, bez možnosti Rady toto rozhodnutí zvrátit.

Osnova

1. Úvod
2. Metodologie
3. Textová analýza
 - 3.1. Návrhy přijaté v prvním čtení
 - 3.2. Návrhy přijaté ve druhém čtení
 - 3.3. Návrhy přijaté ve třetím čtení
4. Závěr
5. Přílohy: dokumenty přijaté podle článku 152 odstavce 4 Smlouvy o ES

První čtení:

- COD/2003/0174
- COD/2003/0071
- COD/2003/0046

Druhé čtení:

- COD/2002/0141
- [COD/2002/0128](#)
- [COD/2000/0230](#)
- [COD/2000/0132](#)

Třetí čtení:

- [COD/2000/0323](#)
- [COD/2000/0259](#)
- [COD/2000/0119](#)

6. Literatura a další zdroje

Bibliografie

- Crombez, Christophe (2000): „Understanding the EU Legislative Process – Codecision: towards a bicameral European Union“, *European Union Politics*, ročník 1, ročník 3, str. 363-368.
- Farrell, Henry a Adrienne Héritier (2002): „*Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*“; European Integration online Papers (EIoP) ročník 6, číslo 3; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-003a.ht>.
- Hix, Simon (2001): „Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU“, *Journal of Common Market Studies*, ročník 39, číslo 4, str. 663-668.
- Hösli, Madeleine O., Adrien M. A. van Deemen a Mika Widgrén (2002): *Institutional challenges in the European Union*, Routledge, London.
- Kasack, Christiane (2004): „The Legislative Impact of the European Parliament Under the Revised Co-Decision Procedure“, *European Union Politics*, ročník 5, číslo 2, str. 241-260.
- Maurer, Andreas (2003): „The Legislative Powers and Impact of the European Parliament“, *Journal of Common Market Studies*, ročník. 41, číslo 2, str. 227-247.
- Napel, Stefan a Mika Widgrén (2005): „*The Inter-Institutional Distribution of Power in EU Codecision*“, revise CEPR Discussion Paper číslo 4071, Londýn.
- Peterson, John a Michael Shackleton (editoři) (2002): *Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Selck, Torsten J. a Bernard Steunenberg (2004): „Between Power and Luck. The European Parliament in the EU Legislative Process“, *European Union Politics*, ročník 5, číslo 1, str. 25-46.
- Shackleton, Michael (2000): „The Politics of Codecision“, *Journal of Common Market Studies*, ročník 38, číslo 2, str. 325-242.
- Shackleton, Michael a Tapio Raunio (2003): „Co-decision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change“, *Journal of European Public Policy*, ročník 10, číslo 2, str. 171-187.
- Tsebelis, George a Geoffrey Garrett (2000): „Legislative Politics in the European Union“, *European Union Politics*, ročník 1, číslo 1, str. 6-36.
- van Schendelen, Rinus (2004): *Lobování v Evropské Unii*, Barrister a Principal, Praha.
- Wallace, Helen a William Wallace (2000): *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.