

Konečný text publikován jako:

ZBÍRAL, Robert. Metodologie výběru kontroverzních právních aktů v jednotlivých politikách Společenství/Unie. IN: Sborník z konference Olomoucké právnické dny. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2008, s. 233-244.

Metodologie výběru kontroverzních právních aktů v jednotlivých politikách Společenství/Unie

Robert Zbiral, PF UP Olomouc

Abstract: The objective of our research team within a multi-annual grant is to analyze and compare interests of all Member States in selected policies of the European Community and Union. To this end, we thought it would be beneficial to explore these interests on concrete legislative proposals that were discussed in the Council between May 2004 and June 2008. Only by this means we can gather comparable data. This article proposes a methodology how to select 4-5 legislative acts in each policy that would be the suitable focal points. We argued controversy of the act is the main condition for selection. After discussion and rejection of methodologies used by other research teams (Franchino, Thomson), we propose our own solution based on public information available in the databases Eur-lex, Prelex and register of Council documents.

Klíčová slova: metodologie, právní akty Společenství, Prelex, Eur-lex, rejstřík dokumentů Rady, zájmy členských států

Keywords: methodology, Community legal acts, Prelex, Eur-lex, register of Council documents, Member States' interests

Úvod

Zájmy států v procesu evropské integrace patří mezi nejvíce diskutovaná témata výzkumu evropských studií, ať již v teoretické nebo praktické rovině. Množství literatury je natolik vysoké, že výčet titulů by zabral zbytek tohoto příspěvku.¹ Ve stejné chvíli můžeme zaznamenat i několik nedostatků výzkumu. Inflace používání termínu národní zájmy politiky a médií vede ke ztrátě významu pojmu, jasno většinou nemají ani teoretici. Při identifikaci jednotlivých zájmů často dochází ke stereotypům, kdy jsou opakovány obecně známé „pravdy“, aniž by ty již nutně odpovídaly realitě. Zájmy států nově přistoupivších v roce 2004 a 2007 jsou navíc popsány pouze

¹ Za všechny zdroje jmenujme ty, které se svou povahou přibližují textu, k jehož vytvoření je zde navržená metodologie prostředkem: Bulmer, Simon a Christina Lequesne, 2005. *The Member States of the European Union*. Oxford: OUP; Zeff, Eleonor a Ellen Pirro, 2006. *The European Union and the Member States*. Boulder: Lynne Rienner.

povšechně. V České republice je zatím k dispozici jen omezený počet textů, které by zájmy států v procesu integrace zkoumaly, zvláště to platí o současné stavu (oproti dostatečně pokrytému rozměru historickému). Pravděpodobně i z těchto důvodů získaly v roce 2006 pracoviště Katedry politologie a společenských věd Právnické fakulty Univerzity Palackého, Katedry politologie a evropských studií Filosofické fakulty Univerzity Palackého a Katedry politologie Filosofické fakulty Univerzity Hradec Králové víceletý grant v rámci Národního plánu výzkumu II nazvaný „Česká republika v Evropské unii: Postavení a prosazování národních zájmů“. Jedním z hlavních cílů projektu je prozkoumat zájmy všech členských států ve vybraných politikách Společenství/Unie, komparovat je a případně poukázat na možné shody a střety s ohledem na pozici České republiky.

Klíčovou otázkou před započítím každého výzkumu je, jakým způsobem přistoupit k řešení problému a jakou metodologii zvolit. V našem případě je volba o to složitější, že výzkum zájmů 27 států ve zhruba 15 politikách klade velmi vysoké požadavky nejen na množství zpracovávaných dat, ale také koordinaci řešitelů. S ohledem na složení týmu a jeho zkušenosti byl vybrán kvalitativní směr výzkumu jako vhodný, což odpovídá i cíli výzkumu. Následně bylo několik možností postupu. První z nich by odvozovala zájmy členských států zejména ze sekundární literatury, osoby zodpovědné za konkrétní státy by dodaly údaje o tom, co považuje např. Lotyšsko za priority v oblasti energetické politiky, jaké problémy řeší, poté by výzkumník aplikoval data za všechny státy na jím zpracovávanou politiku a došel k závěrům. Řešení však obsahuje některá rizika. Zaprvé spoléhání se pouze na sekundární zdroje dle našeho názoru již v dnešní době neodpovídá požadavkům na originální výzkum. Zadruhé tyto zdroje trpí jistým časovým posunem, takže z nich lze jen obtížně získat informace o nejnovějších postojích. Zatřetí bez společné metodologické základny je pravděpodobné, že by „dodavatelé“ dat za každý stát pojal svůj příspěvek zcela rozdílně (ve smyslu výše kritizovaných obecně známých pravd) a dojít k závěrům s vypovídací hodnotou by bylo téměř nemožné. Z těchto důvodů bylo nutné najít vědecky vděčnější a zároveň rigoróznější cestu.

Základním východiskem postupu našeho výzkumu je požadavek, aby se zájmy členských států v daných politikách soustředily kolem stejných bodů (problémů) a zájmy tak byly přímo srovnatelné. Nejvhodnějším způsobem, jak toho dosáhnout, se nám jeví analyzovat postoje států ke konkrétním legislativním návrhům, pomocí nichž se samozřejmě politika realizuje a při jejich přijímání státy obhajují své zájmy. Jelikož v centru našeho zájmu jsou politiky Unie, budou tyto předpisy logicky spadat pod sekundární právo Společenství/Unie. Fórem pro prosazování zájmů členských zemí je především Rada Evropské unie, která je zároveň nejvýznamnějším legislativním orgánem Unie, proto se zaměříme na akty, na jejichž tvorbě se Rada podílí, potažmo je přímo jejich hlavním tvůrcem. Naším záměrem je tedy získat v každé politice určité množství legislativních návrhů, které byly projednávány (a pokud možno schváleny) Radou, následně každá osoba zodpovědná za určitý stát získá co nejvíce informací o postoji tohoto státu k vybraným aktům, například z národních médií, dokumentů vydaných veřejnými orgány země (např. parlamentní kontrola) či zdrojů neziskových organizací a výzkumník zodpovědný za politiku z 27 států shromážděná data zpracuje.

Potud je koncepce výzkumu jasná, méně zřejmé již je, jakým způsobem vybrat oněch 4-5 předpisů v každé politice, na nichž budou členové řešitelského týmu testovat postoje (zájmy) jednotlivých zemí. Některá kritéria jsou evidentní- půjde o akty sekundárního práva dotýkající se vybrané politiky a projednávané a schvalované Radou. Další zvolenou podmínkou je jejich projednávání v období po 1. květnu 2004, tak aby bylo možné zkoumat zájmy komplexně u všech současných členů, předpokládáme totiž, že po posledním rozšíření nastaly přesuny sil mezi státy v Radě a jednání získala jinou dynamiku, takže poznatky z prosazování zájmů v EU-15 by nebyly zcela vypovídající.² Konečně v neposlední řadě je zde pro výzkum nepostradatelný prvek,

² Pro předběžné závěry potvrzující hypotézu viz Lempp, Jakob, 2007. "Coreper Enlarged": How Enlargement Affected the Functioning of the Committee of Permanent Representatives. *European Political Economy Review*, roč. 6, s.

musí se jednat o akty kontroverzní, tedy takové, ke kterým měly členské státy rozdílné postoje, jen v případě střetu je objektivně možné zkoumat zájmy zemí, v opačném případě (rychlá shoda) nenajdeme většinou dostatek dat a informací umožňujících nám vůbec zájmy států zjistit.

Cílem tohoto příspěvku je navrhnout postup, jak získat v každé politice 4-5 kontroverzních právních aktů splňujících shora představená východiska. Ve snaze vyloučit zcela subjektivní pohledy jednotlivých výzkumníků musí být zvolený postup výběru založený na jednotné a pokud možno objektivní metodologii. V následující kapitole prozkoumáme řešení realizovaná jinými odborníky, kteří čelili podobným výzvám. Jelikož však již vyzkoušené postupy nejsou z různých důvodů zcela vhodné pro náš případ, předkládáme ve třetí kapitole návrh nového postupu výběru aktů. Předposlední kapitola obecná východiska uplatňuje na konkrétním příkladu rybolovné politiky Unie. V závěru uvádíme slabé stránky a rizika představeného řešení.

Metodologie výběru legislativních aktů Společenství/Unie v jiných výzkumných záměrech

Legislativní produkce Společenství/Unie je používána pro výzkum již dlouhou dobu.³ Formálně nejjednodušší je určit si určitý časový úsek nebo druh právního předpisu (případně kombinace obojího) a do výběru zahrnout všechny akty, které splňují danou podmínku. Z novějších prací použil takový přístup např. Jonathan Golub, který do svého datasetu zahrnul všechny směrnice navržené mezi lety 1974 a 1996,⁴ Heiner Schulz a Thomas König všechny návrhy směrnic, rozhodnutí a nařízení v období 1984 až 1994,⁵ Mark Pollack využívá data dostupná o legislativě mezi léty 1958 a 1998, ačkoliv u něj se jedná o méně systematický sběr.⁶ Všechny podobné postupy mají jednu výhodu, totiž že vylučují intervenci shromažďovatele dat a jsou tudíž zcela objektivní, na druhou stranu nezachycují rozdílný charakter právních aktů Společenství/Unie, mnoho z nich je zcela marginálního významu s funkcí ponejvíce administrativní či technickou. Také z hlediska objemu zpracovaných dat jsou podobné datasety vhodné pouze pro kvantitativní techniky a zpracování za pomoci počítačových programů. Uvedení autoři se ve svých výzkumech zabývali zejména rychlostí rozhodování v Unii či vůbec množstvím přijatých předpisů v určitých obdobích, pro tyto účely jsou takové přístupy legitimní, ačkoliv i zde se vyskytují mezi odborníky spory o nevhodnější metody výzkumu.⁷ Pro naše záměry však metoda zahrnující veškeré návrhy určitého druhu není vhodná, proto je potřebné podívat se i na další již v minulosti použité varianty počítající s vybráním omezeného množství vhodných aktů.

Fabio Franchino se ve své nejnovější monografii věnuje otázkám centralizace a byrokratizace Unie, zkoumá vztahy Komise a národních administrativ a jejich vliv na implementaci unijních politik. Text je založen zejména na kvantitativních statistických metodách, jako zdroj dat se autor

36-50; Hagemann, Sara a Julia De Clerck-Sachsse, 2007. Old Rules, New Game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement. *CEPS Special Report*, s. 10-19.

³ Za všechny Krislov, Samuel et al, 1986. The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community. IN: Mauro Cappelletti et al (eds), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*. New York: De Gruyter, s. 3-110.

⁴ K metodologii srv. Golub, Jonathan, 1999. In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community. *International Organization*, roč. 53, č. 4, s. 738-739; později byl dataset rozšířen na léta 1968 až 1998 (Golub, Jonathan, 2002. Institutional Reform and Decision-Making in the European Union. IN: Madeleine Hosli a Adrian van Deemen (eds), *Institutional Challenges in the European Union*. London: Routledge, s. 134-154).

⁵ K metodologii srv. Schulz, Heiner a Thomas König, 2000. Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science*, roč. 44, č. 4, s. 654; později byl dataset rozšířen až do roku 1998 (König, Thomas, 2007. Divergence or Convergence? From Ever-Growing to Ever-Slowing European Legislative Decision-making Process. *European Journal of Political Research*, roč. 46, č. 3, s. 417-444).

⁶ K metodologii srv. Pollack, Mark, 2000. The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht. *Journal of Common Market Studies*, roč. 38, č. 3, s. 530-531.

⁷ Srv. diskusi mezi Golub, Jonathan, 2008. The Study of Decision-Making Speed in the European Union: Methods, Data and Theory. *European Union Politics*, roč. 9, č. 2, s. 167-179 a König, Thomas, 2008. Analysing the Process of EU Legislative Decision-Making: To Make a Long Story Short... *European Union Politics*, roč. 9, č. 2, s. 145-165.

rozhodl vytvořit mohutný dataset významných právních aktů Společenství vydaných mezi lety 1958 a 1999. Jeho cílem bylo postupovat systematicky a omezit možnost subjektivních pohledů, dále neutrálně odlišit důležitou legislativu od nevýznamné.⁸ Výchozím materiálem se pro Franchina staly všechny knihy o evropském právu publikované mezi lety 1958 a 1999 a dostupné v knihovně London School of Economics. Celkem tak získal 58 knih, včetně několika cizojazyčných, většina z nich pocházela z 80. a především 90. let.⁹ Z těchto knih byla vytvořena databáze nařízení a směrnic, které jsou knihami citovány, v úvahu byly přitom brány pouze části knih týkající se politik Unie a rozpočtu, neboť v ostatních částech mohly být citovány i akty, které sice nejsou obecně významné, ale byly příčinou např. mez institucionálních sporů nebo je Soudní dvůr z nějakého důvodu zrušil. Celkem se v databázi ocitlo 2835 aktů, které byly seřazeny podle množství citací. Z nich autor vybral směrnice a nařízení, které byly citovány alespoň desetkrát, což snížilo počet na 169 předpisů. Z různých důvodů bylo 11 předpisů¹⁰ vyřazeno, takže konečný dataset obsahoval 158 právních aktů.

Franchinův přístup je jistě originální, můžeme ale proti němu postavit několik námitek. Zaprvé jím použité zdroje jsou většinou psané anglicky, což by mohlo ovlivnit výsledky národními (britskými) stereotypy. Toto nebezpečí bylo ovšem minimální, neboť evropské právo je z povahy věci nadnárodní a směrnice a nařízení jsou v naprosté většině případů platné pro všechny státy Unie. Zadruhé, struktura datasetu zvýhodňuje starší akty, protože měly větší šanci získat potřebný počet citací než akty vydané například v 90. letech. Zde již je třeba uznat, že uvedenou hrozbu nemůžeme zcela vyloučit, měly by být ale omezena tím, že většina monografií byla novějšího data a také hranice počtu citací byla určena poměrně nízko, takže i důležité akty vydané v 90. letech by měly být schopné překonat potřebnou hranici desíti citací, byť nebudou mít pravděpodobně tolik citací jako akty staršího data.

Předchozí výběr důležitých legislativních aktů se od naší situace liší jednoznačně tím, že pokrývá velmi dlouhé časové období, což ze zřejmých důvodů není pro náš výzkum ideální situace. Musíme také brát do úvahy, že důležitost aktu se nerovná vždy jeho kontroverznosti, i u velmi významných předpisů, byť to není časté, může dojít k rychlé a snadné dohodě mezi členskými státy, například pokud všechny upřednostňují určité řešení oproti statu quo. Franchino také nerozlišoval tvůrce aktu, a přestože počet předpisů, které je možné považovat za významné a které schválila Komise můžeme považovat za minimální, zájmy členských států na jejich podobě nemáme jak zkoumat. Přesto si umíme představit, že by Franchinova metoda mohla být i pro náš výzkum použita. Analyzovali bychom například určitý počet knih z oblasti sociální politiky a akty s největším počtem citací bychom zařadili do výběru. Uvedený postup je však zaprvé velmi časově náročný, zadruhé, a to především, by i nejnovější literatura, pokud by byla vůbec ve všech politikách dostupná, stěžila dokázat pokrýt období let 2004 až 2008, které je pro nás klíčové.

Další možnou metodu výběru legislativních předpisů Společenství/Unie nabídl projekt „Decision-making in the EU“ (DEU), na němž se podílela široká skupina vědců pod vedením Roberta Thomsona a Franse Stokmana. Jeho cílem bylo testovat různé modely rozhodování v Unii (procesní, dohodovací, smíšené) a pokusit se dokázat, které z nich nejlépe odpovídají reálným výstupům rozhodovacího procesu. Výsledky několikaletého projektu byly shrnuty v monografii „European Union Decides“.¹¹ Jelikož byly testovány formální modely založené na kvantitativním přístupu, bylo i zde nutné vytvořit rozsáhlý dataset.

Ten byl založen na legislativních aktech, pro účel knihy bylo nutné provést výběr vhodných předpisů, neboť již na počátku se ukázalo jako nemožné (a s ohledem na cíle i zbytečné) pracovat

⁸ Podrobněji Franchino, Fabio, 2007. *The Powers of the Union*. Cambridge: CUP, s. 79-84.

⁹ Zařazeny byly pouze knihy pojednávající o evropském právu obecně, nikoliv specializované texty (např. o ústavním právu Unie).

¹⁰ Např. u nevýznamných dodatků důležité legislativy byl započítán pouze původní akt.

¹¹ Thomson, Robert et al (eds), 2006. *European Union Decides*. Cambridge: CUP.

se všemi akty vydanými institucemi Unie.¹² Zaprvé zde bylo omezení časové, vybrány byly pouze návrhy Komise projednávané mezi lednem 1999 a prosincem 2000. Důvodem byla nutnost zjistit pozice jednotlivých států, Komise a Parlamentu k návrhu, to se dělo pomocí interview s experty, u návrhů z delšího časového horizontu by docházelo k oslabení paměti účastníků jednání. Vyřazeny byly akty, které nebyly schváleny do začátku roku 2002, kdy byl ukončen sběr dat, protože pro analýzu bylo potřeba znát výsledky konečné dohody o aktu. Z hlediska dalších omezení právní kvalifikace aktu ani oblast politiky nehrály roli, zvoleny byly ale pouze akty podléhající procedurám spolurozhodování nebo spolupráce (druh hlasování v Radě zohledněn nebyl). Konečně poslední podmínkou pro zařazení aktu byla jeho kontroverznost, neboť ta byla předpokladem testování modelů rozhodování. Proměnná kontroverznosti byla pojata následovně: Prvním kritériem byla zmínka o aktu ve zpravodajství Agence Europe,¹³ aktu mělo být věnováno alespoň pět tiskových řádků. Tímto opatřením byla vyloučena nedůležitá a technická legislativa. Na tomto základě byl vytvořen provizorní seznam aktů, následně byly kontaktováni experti na danou problematiku a dotázáni, zda ten který konkrétní návrh byl při projednávání předmětem sporů, teprve při kladné odpovědi byl návrh přesunut do konečného seznamu. Celkem tak vznikl seznam 66 aktů (návrhů), které splnily uvedené podmínky a informace o nich se staly základem datasetu.

Podle tvůrců předchozího datasetu je ten absolutně nestranný a obsahuje všechny akty, které zapadají do předepsaného rámce.¹⁴ Podle našeho názoru je zde však stále zřejmý subjektivní prvek, totiž že závěrečný soud o zařazení či nezařazení návrhu vyslovili experti, přitom z popsané metodologie nijak nevyplývá, jak byla definována spornost (kontroverznost) a jestli ji různí experti posuzovali srovnatelným způsobem. Požadavky týmu DEU na okruh aktů jsou velmi blízké tomu, co požaduje pro svůj výzkum náš tým. Na druhou stranu je zde několik překážek, které brání replikaci jejich metodologie v plné míře. Zaprvé technicky prozatím nemáme přístup k servisu Agence Europe s ohledem na velmi vysoké poplatky s jeho používáním spojené. Podobně nedisponujeme ani zdroji a kontakty vyžadovanými ke spolupráci se specialisty z evropských institucí. Zejména je však třeba vzít do úvahy, že naším cílem je zkoumat zájmy států v jednotlivých politikách Unie, proto jakýkoliv výběr neberoucí v potaz proměnnou zaměření aktu dle oblasti není schopen naplnit naše požadavky. Z praktických i objektivních důvodů proto bylo nutné zvolit vlastní metodologii výběru.

Navržená metodologie výběru aktů

Omezené finanční i časové zdroje řešitelů vyžadují založení výběru na veřejně přístupných zdrojích dat. Naštěstí evropské instituce v posledních letech v rámci snahy o větší transparentnost jednání a legislativního procesu otevírají na internetu stále větší objem informací, většinou zahrnuté do specializovaných databází.¹⁵ Mezi nejvýznamnější z nich patří databáze Eur-lex, v které jsou shromážděny mimo jiné plné texty všech platných právních předpisů Unie/Společenství a biografické podrobnosti o těchto předpisech.¹⁶ Pro naše cíle je důležité, že se již po dlouhou dobu všechny přijaté akty podle svého obsahu rozřazují podle oblasti (politiky), v jejímž rámci se uplatňují, používá se pro to tzv. klasifikace Eurovoc. Ta je také součástí Eur-lexu. Veškeré dění kolem legislativního návrhu před jeho přijetím, včetně průběhu vyjednávání

¹² Podrobněji Thomson, Robert a Frans Stokman, 2003. Codebook: Decision-making in the European Union. *ICS Occasional Papers and Documents Series: ICS Code Books 71*, s. 10-15.

¹³ Agence Europe je placený informační servis přinášející denní informace o dění v evropských strukturách, používaný je zejména osobami pracujícími v evropských institucích a na unijní problematikou zabývajícími se specialisty. Internetová stránka agentury je <http://www.agenceeurope.com/EN/GobalFrameset.html> (navštíveno 30. června 2008).

¹⁴ Tamtéž, s. 14.

¹⁵ Pro souhrnný přehled dokumentů, právních předpisů a judikátů od roku 1992 souvisejících s otevřeností Unie vůči veřejnosti srv. Transparentnost- Historický přehled (1992-2007). *SN 2524/07*, s. 1-12.

¹⁶ Adresa databáze Eur-lex je <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm> (navštíveno 30. června 2008).

v jednotlivých institucích i mezi nimi, je zaznamenáno v databázi Prelex.¹⁷ Zástupci členských států vyjednávají o každém návrhu přijímaném Radou na jejích různých úrovních, při tom vzniká množství dokumentů, ke kterým lze většinou přistoupit prostřednictvím databáze nazývané Rejstřík dokumentů Rady.¹⁸ Tyto tři zdroje budou základními prostředky pro výběr aktů.

Některé z výše zmíněných podmínek pro výběr aktů (časové rozmezí projednávání: 1. květen 2004 až 30. červen 2008; autor: Rada) vymezíme lehce v rámci obecného filtru databáze Eur-lex. Totéž se týká i kritéria příslušnosti aktu k určité politice, kde nám vypomůže rozlišení Eurovoc, byť zde se již projevují jistá rizika (viz dále). Klíčovým problematickým kritériem se stává kontroverznost aktu, neboli jak z objektivně (autor, čas) vymezeného korpusu aktů vybrat ty, u kterých se členské státy střetly a u kterých z toho důvodu budou pravděpodobně nejsnadněji analyzovány výsledky jednání zemí s různými zájmy? S použitím výše zmíněných databází a s ohledem na cíle našeho výzkumu navrhuje kritérium kontroverznosti založit na třech následujících prvcích:

- 1) Délka projednávání návrhu: Zřizovací smlouvy až na výjimky nepředepisují pro legislativní proces žádné lhůty, proto aktéři v Radě mohou jednat tak dlouho, dokud není dosaženo shody dostatečného množství států. Teoreticky ve většině případů postačuje souhlas kvalifikované většiny, v praxi se většinově uplatňuje kultura konsenzu, je zde snaha o co nejširší dohodu i za cenu prodloužení jednání.¹⁹ Z toho plyne logický předpoklad, že čím delší je časový úsek mezi podáním návrhu Komisí a jeho konečným schválením, tím složitější je dosažení konsenzu mezi státy nebo vytvoření kvalifikované většiny a tím je akt kontroverznější. Alternativně je možné dlouhou dobu mezi návrhem a přijetím možné vysvětlit i ztrátou aktuálnosti návrhu, případně pro Radu nestravitelnou podobou návrhu, kdy členské státy většinově zablokovaly návrh Komise, ta ho ale odmítá z různých důvodů stáhnout a návrh se ocitá na vedlejší koleji, aniž by se o něm reálně jednalo. Takové případy jsou ale řídké.

Východisko č. 1 proto zní: „S rostoucím počtem měsíců mezi podáním návrhu Komisí a přijetím návrhu Radou stoupá kontroverznost návrhu (aktu).“

- 2) Počet jednání o návrhu na ministerské úrovni Rady: Rada je víceúrovňovou strukturou, na nejnižší úrovni jsou specializované pracovní skupiny, na střední Výbor stálých zástupců (Coreper), nejvýše se ocitají sektorově zaměřené ministerské Rady. Na všech úrovních se projednávají návrhy legislativy, přičemž platí, že nižší úrovně se snaží vyřešit co nejvíce problémových bodů a návrh poslat na vyšší úroveň jen tehdy, pokud je dosaženo plné shody (bod I, bod A), nebo je nutný zásah aktérů s vyšším mandátem. Znamená to, že například konkrétní pracovní skupina může jednat o návrhu mnohokrát, než dojde k určité dohodě, poté je návrh zaslán Coreperu, který o něm také jedná, opět třeba i několikrát. Coreper může návrh odeslat zpět do pracovních skupin k dalšímu jednání, dosáhnout shody na podobě návrhu a odeslat ho do ministerské Rady k formálnímu schválení (bod A), nebo ho odeslat tamtéž, ale k vyřešení sporných otázek (bod B). V takovém případě o něm jednájí ministři, kteří buď dosáhnou dohody, nebo

¹⁷ Adresa databáze Prelex je <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en> (navštíveno 30. června 2008); více k možnosti využití databázi Eur-lex a Prelex pro výzkum srv. König, Thomas et al, 2006. Quantifying European Legislative Research: Using CELEX and PreLex in EU Legislative Studies. *European Union Politics*, roč. 7, č. 4, s. 553-574.

¹⁸ Adresa rejstříku dokumentů Rady je http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&cid=1279&mode=g&name= (navštíveno 30. června 2008).

¹⁹ Srv. Heisenberg, Dorothee, 2007. Informal Decision-Making in the Council: The Secret of the EU's Success? IN: Sophie Meunier a Kathleen McNamara (eds), *Making History European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: OUP, 2007, s. 67-88.

vyřeší jen část věci a návrh putuje zpět do Coreperu, kde se celý koloběh může opakovat. Z uvedeného plyne, že problematické návrhy se ocitají vícekrát na programu jednání pracovních skupin, Coreperu i ministerských Rad, mezi kterými probíhá „ping-pong“, dokud není dosaženo konečné dohody. Bohužel, veřejně dostupné informace v Prelexu zaznamenávají pouze jednání o aktu na ministerské úrovni, nikoliv na úrovních nižších. Přicházíme tak o spoustu údajů, neboť frekvence jednání ministrů o návrzích je daleko menší než u pracovních skupin či Coreperu. Na druhou stranu platí, že vícenásobné se ocitnutí návrhu na jednání ministerských Rad je jednoznačnou známkou spornosti návrhu, neboť ministři by neztráceli drahocenný čas diskuzí o nesporných záležitostech.

Východisko č. 2 proto zní: „Čím častěji se návrh ocitl na programu jednání Rady na ministerské úrovni, tím stoupá jeho kontroverznost.“

- 3) Množství dokumentů v rejstříku Rady: Jak jsme již předeslali, důležité dokumenty vztahující se k návrhu připravené aktéry jednání v Radě jsou obvykle zaznamenávány v rejstříku dokumentů Rady. Objevují se zde například záznamy z jednání pracovních skupin, informační dokumenty Generálního sekretariátu Rady, úpravy v návrzích požadované členskými státy včetně vyjádřených pozic k návrhům jiných aktérů, či změny ve znění návrhu. Znamená to, že větší počet textů souvisejících s příslušným návrhem indikuje potřebu aktérů se k němu vyjádřit a tím pádem i zájem o něj. Kromě naplnění kritéria kontroverznosti má vysoký počet dokumentů k návrhu i praktické výhody, protože z přiložených textů můžeme často přímo zjistit postoje a zájmy členských států k návrhu.²⁰

Východisko č. 3 proto zní: „Návrh je kontroverzní, pokud je k němu v rejstříku dokumentů Rady přiřazen vyšší počet dokumentů.“

Naplnění jednoho ze tří zde uvedených východisek nemusí samo o sobě jednoznačně znamenat vysokou kontroverznost projednávaného návrhu. Výjimkou je snad východisko č. 2, zde jsme ale zase limitováni okruhem dostupných dat. Zohlednění všech tří hledisek dohromady již ovšem zajišťuje s pravděpodobností hraničí s jistotou, že u návrhu došlo ke střetu mezi členskými státy, které měly odlišné názory na podobu návrhu.²¹ Nelze samozřejmě určit žádné konkrétní hranice, po jejichž překročení by byl návrh automaticky označen za kontroverzní a zařazen do konečného výběru, vždy je třeba návrhy porovnávat v rámci korpusu aktů dané politiky mezi sebou.

Použití navržené metody na příkladu společné rybolovné politiky

Společná rybolovná politika je plně komunitarizovanou oblastí, ve které je vydáváno množství sekundárních legislativních aktů.²² Nejdříve je třeba zúžit akty pouze na ty týkající se rybolovné politiky. Z úvodní stránky databáze Eur-lex zvolíme volbu „simple search“, klikneme na odkaz „keywords (Eurovoc)“. Vidíme, že rybolov spadá pod kategorii 56 „agriculture, forestry, fisheries“, po rozkliknutí vybereme příslušnou položku 5641 „fisheries“. Databáze nám již

²⁰ Ne všechny dokumenty jsou dostupné v plném znění, zaznamenány jsou pouze odkazy na ně. V takových případech je možné text dokumentu získat přes žádost podanou elektronicky generálnímu sekretariátu Rady na adrese <http://register.consilium.europa.eu/servlet/jsp/MailAccessForm.jsp?lang=EN&cmsid=928> (navštíveno 30. června 2008).

²¹ Nelze tedy očekávat, že by akt s vysokou mírou všech tří východisek nebyl kontroverzní, naopak to ale platit nemusí (viz závěr).

²² Praktická poznámka: Z důvodu někdy problematické dostupnosti některých dokumentů v českém jazyce, především z hlediska časového, doporučujeme veškeré vyhledávání provádět na stránkách přepnutých do anglické jazykové verze.

automaticky zobrazí seznam aktů spadajících pod příslušnou kategorii, k 30. červnu 2008 se jednalo o 10 799 předpisů. Soupis obsahuje všechny akty od roku 1957, proto provedeme další zúžení, a to pomocí funkce „refine“. Vymezením námi požadovaného časového úseku (květen 2004 až červen 2008) (položka „date or time span“) získáme 1633 aktů, následně provedeme další omezení, kdy z aktů vybereme ty, jejichž autorem je Rada (položka „author“). Mimo seznam se tak ocitnou předpisy, jejichž tvůrcem je Komise a mají spíše prováděcí či technický ráz, je velmi málo pravděpodobné, že by u nich projevovaly silné zájmy členských států.²³ Naopak akty vydané Radou obsahují i ty, které vydala Rada společně s Evropským parlamentem, neunikne nám proto žádný z důležitých předpisů. Po aplikování uvedených filtrů získáme 312 položek právních předpisů, které jsou vhodné k testování požadovaných podmínek v databázích Prelex a rejstříku dokumentů Rady.

Podle našeho názoru je však zbytečné testovat každý z aktů ze zúženého seznamu, můžeme zde uplatnit několik obecných pomůcek, které nám dovolují některé předpisy přeskočit a netestovat už na základě údajů uvedených přímo v seznamu aktů. Můžeme předpokládat, že předpisy, které v Úředním věstníku pokrývají méně než dvě strany, mohou vzhledem k charakteru a struktuře legislativy Společenství těžko vzbudit větší kontroverzi a bude se jednat spíše o legislativu technickou či administrativní. Stejně tak vyloučíme z testování i smlouvy se třetími stranami a opravy (corrigenda). Na zvážení je testování předpisů typu X-tá novelizace nařízení Y, zvláště pokud je text novelizace velmi krátký (viz výše). Domníváme se, že tato další kritéria, ač subjektivní, jen obtížně povedou k vyloučení aktů, které by v případě testování mohly být zařazeny na konečný seznam a proto jsou možné hrozby více než vyváženy ušetřenými prostředky jinak vynaloženými na zbytečné testování.²⁴ S celkem 312 položek tak projde testováním zhruba 50 z nich (obecně kolem 20 %).

Dané akty testujeme v databázi Prelex, odkud získáme informace o délce projednávání a počtu jednání v Radě, a rejstříku dokumentů Rady. Pro identifikaci aktu v rejstříku dokumentů Rady využíváme tzv. interinstitucionální číslo (např. CNS 2006/0201) u Prelexu to kromě něho může být také číslo návrhu Komise (např. COM 2007/423), obojí získáme z položky „bibliographic notice“ přímo v seznamu v rámci Úředního věstníku. U rejstříku dokumentů musíme použít pro vyhledávání položku „advanced search“ u Prelexu postačí „standard search“. Následně již pouze ke každému aktu přepíšeme příslušné údaje z výsledků vyhledávání. V rámci rybolovné politiky získáme následující seznam kandidátů na definitivní výběr, včetně příslušných dat o zvolených podmínkách:²⁵

- 1) * Proposal for a Council Regulation establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (COM (2007) 602, 2007/0223/CNS)

21 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 10/2007 – dosud (9 měsíců)
počet projednávání v Radě: 2

- 2) Council Regulation (EC) No 40/2008 of 16 January 2008 fixing for 2008 the fishing opportunities and associated conditions for certain fish stocks and groups of fish stocks, applicable in Community waters and, for Community vessels, in waters where catch limitations are required (COM (2007) 759)

29 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 11/2007 – 1/2008 (3 měsíce)
počet projednávání v Radě: 2

²³ Stejně tak vyloučíme texty spojené s činností Soudního dvora (žaloby, rozsudky, předběžné otázky).

²⁴ Hypotéza byla potvrzena i empiricky, autor testoval všech 312 položek v seznamu jak v databázi Prelex, tak i rejstříku dokumentů Rady, a ani jeden z aktů vyloučených na základě zde navržených pomůcek by se nestal součástí konečného výběru. Můžeme oprávněně předpokládat, že v jiných politikách budou výsledky stejné.

²⁵ V rámci úspory místa byl seznam testovaných aktů redukován ze zhruba 50 aktů na 13 nejvhodnějších.

- 3) Proposal for a Council Regulation concerning authorisations for fishing activities of Community fishing vessels outside Community waters and the access of third country vessels to Community waters (2007/0114/CNS)

14 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 6/2007 – dosud (12 měsíců)
počet projednávání v Radě: 1

- 4) * Council Regulation (EC) No 1100/2007 of 18 September 2007 establishing measures for the recovery of the stock of European eel (2005/0201/CNS, COM (2005) 472)

86 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 5/2005 – 9/2007 (29 měsíců)
počet projednávání v Radě: 4

- 5) Council Regulation (EC) No 509/2007 of 7 May 2007 establishing a multi-annual plan for the sustainable exploitation of the stock of sole in the Western Channel (COM (2003) 819, 2003/0327/CNS)

Council Regulation (EC) No 388/2006 of 23 February 2006 establishing a multiannual plan for the sustainable exploitation of the stock of sole in the Bay of Biscay (COM (2003) 819, 2003/0327/CNS)

14 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 12/2003 – 5/2007 (navrhnuty společně, schváleny odděleně) (42 měsíců)
počet projednávání v Radě: 4

- 6) * Council Regulation (EC) No 1198/2006 of 27 July 2006 on the European Fisheries Fund (COM (2004) 497, 2004/0169/CNS)

34 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 7/2004 – 7/2006 (27 měsíců)
počet projednávání v Radě: 5

- 7) Council Regulation (EC) No 1967/2006 of 21 December 2006 concerning management measures for the sustainable exploitation of fishery resources in the Mediterranean Sea, amending Regulation (EEC) No 2847/93 and repealing Regulation (EC) No 1626/94 (COM (2003) 589, 2003/0229/CNS)

28 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 10/2003 – 12/2006 (39 měsíců)
počet projednávání v Radě: 5

- 8) Council Regulation (EC) No 676/2007 of 11 June 2007 establishing a multiannual plan for fisheries exploiting stocks of plaice and sole in the North Sea (COM (2005) 714, 2006/0002/CNS)

23 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 1/2006 – 6/2007 (18 měsíců)
počet projednávání v Radě: 3

- 9) * Council Regulation (EC) No 2187/2005 of 21 December 2005 for the conservation of fishery resources through technical measures in the Baltic Sea, the Belts and the Sound, amending Regulation (EC) No 1434/98 and repealing Regulation (EC) No 88/98 (COM (2005) 86, 2005/0014/CNS)

33 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 3/2005 – 12/2005 (10 měsíců)
počet projednávání v Radě: 2

- 10) Council Regulation (EC) No 768/2005 of 26 April 2005 establishing a Community Fisheries Control Agency and amending Regulation (EEC) No 2847/93 establishing a control system applicable to the common fisheries policy (COM (2004) 289, 2004/0108/CNS)

19 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 4/2004 – 4/2005 (13 měsíců)
počet projednávání v Radě: 4

- 11) Council Regulation (EC) fixing for 2007 the fishing opportunities and associated conditions for certain fish stocks and groups of fish stocks, applicable in Community waters and, for Community vessels, in waters where catch limitations are required (COM (2006) 774)

15 dokumentů v rejstříku Rady
délka projednávání: 12/2006 (1 měsíc)
počet projednávání v Radě: 1

- 12) Proposal for a Council Regulation establishing measures for the recovery of cod and hake stocks (COM (2001) 724, 2001/0299/CNS)

10 dokumentů z rejstříku Rady
délka projednávání: 12/2001 – 3/2006 (staženo Komisí) (52 měsíců)
počet projednávání v Radě: 3

- 13) Council Regulation (EC) No 1098/2007 of 18 September 2007 establishing a multiannual plan for the cod stocks in the Baltic Sea and the fisheries exploiting those stocks, amending Regulation (EEC) No 2847/93 and repealing Regulation (EC) No 779/97 (COM (2006) 411, 2006/0134/CNS)

24 dokumentů z rejstříku Rady
délka projednávání: 7/2006 – 9/2007 (17 měsíců)
počet projednávání v Radě: 3

Seznam 13 uvedených aktů musíme zúžit na 4-5 závěrečného výběru. Možnost postupu je dvojitá. Buď zúžení provést zcela mechanicky, dát každému ze tří kritérií jistou váhu, přiřadit zjištěná numerická data a vypočítat výsledek pro pořadí. Druhou variantou je udělat výběr ručně, brát do úvahy objektivní údaje, ale zvážit i jiné faktory. Mezi ně může patřit například relevance aktu pro české národní zájmy, dostupnost dokumentů v rejstříku Rady v plném znění, různorodé zaměření i druh aktů v rámci politiky, případně je už zde možné využít znalostí z jiné literatury a vybrat akty, o kterých se jiné zdroje vyjadřují jako o kontroverzních (zpětná vazba). Podle našeho názoru je druhý přístup přes určitou subjektivitu řešení vhodnější a lépe odpovídá cílům, pro které jsou akty v rámci projektu vybírány. Akty vybrané autorem do konečného seznamu jsou označeny hvězdičkou před názvem předpisu.

Diskuse a závěr

Jako každá metoda výběru i ta námi popsaná má svá slabá místa a omezení. Nejdůležitější z nich je fakt, že postup je vhodný zejména pro komunitarizované politiky, ve kterých Společenství vydává značné množství sekundární legislativy. V centru našeho zájmu jsou přitom také například politiky druhého pilíře, kde jsou struktura aktů i informace o nich v databázích jiné, nebo oblasti jako je rozšiřování či hospodářská a měnová unie, ve kterých je počet kontroverzních aktů silně omezen, pokud zde jsme schopni vůbec nějaké nalézt. V takových případech bude nutné vystačit si s na počátku kritizovaným přístupem obecně známých kontroverzních otázek. Dalším nebezpečím je ne vždy odpovídající soulad kategorizace Eurovocu se zkoumanými politikami. Tak oblast volného pohybu osob nemá vlastní kategorii, ale je roztroušena po vícero jiných položkách. Technicky jsou určité politiky v rámci Eurovocu podřazeny jiným, například diskutovaný rybolov s podsložkou 5641 (rybářství) je podřazen pod hlavní kategorii 56 (Zemědělství, lesnictví, rybářství), která obsahuje dalších sedm podsložek, takže výzkumník shromažďující předpisy z oblasti zemědělské politiky musí projít všechny akty v kategorii 56, ale bez podsložky 5641, která je základem výběru pro další politiku.

Ani po překonání těchto překážek není metoda výběru dokonalá. Byť jsme u projektu DEU poukázali na nebezpečí subjektivity u postojů expertů, náš přístup založený pouze na datech dostupných v databázích přináší opačný problém.²⁶ Počet projednávání návrhu v Radě, délka

²⁶ Nebereme teď do úvahy skutečnost, že volba aktů na předběžný seznam i závěrečný výběr je i v našem případě řízen subjektivním názorem výzkumníka, zde ovšem vycházejícím pouze z objektivních dat (vážení různých faktorů).

projednávání i počet dokumentů v rejstříku Rady nemusí být vždy přímou funkcí kontroverznosti návrhu, délka může být způsobena vnějšími faktory nebo ztrátou zájmu o určitou věc (řešení již není potřebné), mnoho dokumentů v rejstříku může být jen upravenými verzemi konečného aktu. Na druhou stranu je pravdou, že při vysokém stupni naplnění všech tří podmínek (délka projednávání, počet projednávání, počet dokumentů) je taková pravděpodobnost velmi malá a kontroverznost lze předpokládat. Přesto je vhodné naši volbu potvrdit zpětnou vazbou, a to kontrolou v médiích nebo vědecké literatuře. Jestli i tam je akt zmíněn či diskutován jako důležitý nebo kontroverzní, výběr je platný. Naopak uniknout nám mohou akty, které jsou třeba i velmi kontroverzní, ale jsou projednávány pouze velmi krátkou dobu a jednání probíhají v zákulisí mimo dosah veřejnosti a médií.²⁷ Zvolená metoda nedokáže takové akty postihnout, zároveň by ale bylo velmi obtížné bez zapojení výpovědí expertů získat další potřebná data, proto není jejich nezahrnutí na závadu.

Zkušený odborník by ke zvolené metodě výběru dat vyslovil jistě i další námitky, domníváme se ale, že s ohledem na požadavky výzkumu a dostupné prostředky a lidské zdroje se jedná o poměrně jednoduchý a přesto logický, objektivní a proto zdůvodnitelný postup, jak získat alespoň základní styčné body pro výzkum postojů jednotlivých členských států v určených politikách. Doufejme, že metoda přispěje k větší rigoróznosti výzkumu v rámci početného týmu z odlišných pracovišť a že pomocí ní získáme komparovatelné výsledky. To neznamená, že metodu nelze dále vylepšit, zejména zahrnutím dalších kontrolních mechanismů či lepšímu přiřazení aktů k jednotlivým politikám. Autor se samozřejmě nevyhýbá ani jiným konstruktivním návrhům, jak celou problematiku řešit.

²⁷ Důvodem může být časový nebo finanční tlak, např. v rámci každoročního rozdělení kvót v rybolovné politice. V případě krátkého projednávání se stává nerelevantní i podmínka četnosti projednávání v Radě.