

# PRAŽSKÉ SOCIÁLNĚ VĚDNÍ STUDIE

---

## PRAGUE SOCIAL SCIENCE STUDIES

---



**POSTAVENÍ NÁRODNÍHO STÁTU V PROCESECH EVROPSKÉ INTEGRACE —**  
**TEORETICKÁ VÝCHODISKA** **2008**

Vít Beneš

Veřejná politika a prognostika PPF - 033

---



ROZVOJ ČESKÉ SPOLEČNOSTI V EU  
VÝZVY A RIZIKA

 **CESES**



---

**Fakulta sociálních věd UK / Faculty of Social Sciences, Charles University**

---

**Filozofická fakulta UK / Faculty of Arts, Charles University**

---

Text prošel recenzním řízením.

Recenzovali:

PhDr. Ladislav Čerych

Doc. PhDr. Pavel Machonin, DrSc.

Pracovní sešit vznikl v rámci výzkumného záměru MSM0021620841

*Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika.*

Copyright © Vít Beneš 2008

ISSN 1801-5999

---

# Postavení národního státu v procesech evropské integrace — teoretická východiska

VÍT BENEŠ, ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ, V. V. I.

## Abstract

This paper introduces various theoretical perspectives exploring the position of the nation state in the process of European integration. It can serve as a useful starting point for a theoretically informed analysis of the position of the Czech Republic in the process of European integration. We have no ambition to present all the possible answers to the question of what is the position of the nation state in the integration process. Instead, we would like to introduce the most important scientific perspectives. We reproduce the scholarly debate which led to positivist models and hypotheses about the position of the nation state. We do not deal with normative and political discussions which try to devise and ethically justify the desirable position of the nation state in the process of European integration.

This article analyses the position of the nation state in the process of European integration on three levels of decision-making: (1) key historical decisions leading to the establishment of the European Union, (2) formation of European-level policies and (3) everyday practical decisions about the content of these policies. Individual theories presented in this article (neofunctionalism, liberal intergovernmentalism, multi-level governance, three versions of institutionalism) usually focus their attention on selected level(s) of decision-making.

## Keywords:

European integration, nation state, theory of European integration, neofunctionalism, liberal intergovernmentalism, multi-level governance, institutionalism

## KONTAKT NA AUTORA A PODĚKOVÁNÍ

Ing. Vít Beneš, Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i., email: [benes@iir.cz](mailto:benes@iir.cz)

Tento text vznikl za podpory výzkumného záměru Ústavu mezinárodních vztahů „Česká republika v mezinárodní politice“ (MZV4854605401) a Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“ (MSM6138439909).

# Postavení národního státu v procesech evropské integrace — teoretická východiska

## ÚVODEM

Následující text se věnuje problematice teoretického ukotvení pozice České republiky v procesu evropské integrace. Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika jako aktér je *národním státem*, považuji za vhodné zabývat se hlouběji obecnými otázkami o pozici národního státu v procesu evropské integrace. Toto téma je samozřejmě předmětem nesčetných teoretických prací, následující kapitola si nečiní nároky představit veškeré teoretické přístupy k otázce postavení národního státu v procesu utváření evropské integrace či otázky postavení národních států v každodenním politickém rozhodovacím procesu na evropské úrovni. Nabízí přehled nejdůležitějších teoretických přístupů, které se nějakým způsobem dotýkají problému pozice národního státu v procesu evropské integrace a které nám mohou pomoci nalézt odpověď na praktické otázky týkající se pozice České republiky v EU a jejích rozhodovacích procesech. Při rozhodování o výběru jednotlivých teoretických konceptů jsem vycházel z uznávaných přehledových publikací k teoriím evropské integrace. (Rosamond 2000, Wiener – Diez 2003.) Následující text se snaží pokrýt akademickou debatu, která se v rámci pozitivistického výzkumného programu různými způsoby dotýká otázky pozice národního státu v procesu evropské integrace a rozhodovacích procesech EU. Nesnaží se zachytit politickou debatu o žádoucí podobě EU<sup>1</sup> ale předkládá teoretické modely, které se snaží vědeckými metodami analyzovat historický proces evropské integrace a její současný stav a které se vyjadřují k pozici národního státu v evropských rozhodovacích procesech.

Pod pozicí národního státu v procesu evropské integrace rozumíme jeho pozici

---

<sup>1</sup> Z tohoto důvodu se nezabývám evropským federalismem, který má spíše povahu explicitního politického programu (viz např. Rosamond 2000: 23–30) než vědeckého teoretického přístupu – přinejmenším v podobě v jaké se objevil v meziválečném období a kulminoval bezprostředně po konci 2. světové války. V textu se omezím na několik dílčích referencí na (neo)federalistické modely evropské integrace, které je možné označit za pozitivistické.

v rozhodovacích procesech EU. Přitom je možné rozlišovat 3 úrovně rozhodování: 1) klíčová historická rozhodnutí o dalším směřování evropské integrace, 2) formování jednotlivých politik EU a 3) detailní rozhodování o obsahu těchto politik. (Peterson – Bomberg 1999: 10–30.) Přitom jednotlivé teoretické přístupy zpravidla zaměřují svoji pozornost na vybrané úrovně rozhodování, na kterých je jejich vysvětlující síla největší.

## 1. NADNÁRODNÍ AKTÉŘI JAKO HYBATELÉ PROCESU EVROPSKÉ INTEGRACE

Žádný přehled teoretických hypotéz o vlivu národního státu na rozhodovací procesy evropské integrace by nebyl kompletní bez zmínky o neofunkcionalismu. Ten bývá často zmiňován jako první skutečná teorie evropské integrace, která na rozdíl od federalismu a funkcionalismu postrádala normativně-politický nádech. Neofunkcionalismus si vytyčil za cíl teoreticky uchopit již probíhající proces evropské integrace v 50. a 60. letech, stranou ponechává otázku konečného vyústění evropské integrace. Jakou roli tedy hrají národní státy v tomto modelu? Neofunkcionalisté vykazují, podobně jako některé další zde analyzované přístupy, tendenci vnímat stát nikoliv jako unitárního aktéra, ale jako konglomerát zájmových skupin instrumentálně usilujících o konkrétní cíle. Vlády národních států jsou považovány za nositele veřejné moci a autority, kteří však postupně ztrácejí vliv na úkor nově vznikajícího nadnárodního rozhodovacího centra. (Rosamond 2000: 56.)

Klíčovým konceptem neofunkcionalismu je spill-over (přelévání) – do jisté míry samohybný mechanismus, který produkuje neustálé postupné prohlubování integrace a rozšiřování spolupráce do dalších oblastí, které může v budoucnu vyústit ve federalizovanou Evropu. Vlády národních států se zpočátku dohodnou na integraci v méně citlivém, úzce vymezeném sektoru (například těžbě uhlí a výrobě oceli) a za účelem koordinace tohoto procesu ustaví nadnárodní autoritu s omezenými pravomocemi. Zjednodušeně řečeno, snaha o zefektivnění spolupráce a maximalizaci přínosů integrace v jednom sektoru hospodářství vyvolá tlaky na rozšíření integrace i do dalších oblastí a na posílení pravomocí nadnárodního centra. Za nositele těchto tlaků jsou považovány především zájmové skupiny a socio-ekonomičtí aktéři, které profitují z dosavadní integrace a vytvářejí tlak na její zefektivnění (prohloubení a rozšíření do dalších sektorů), přičemž nadnárodní instituce hrají důležitou roli propagátora přínosů integrace a iniciátora další integrace. Nefunkcionalistický model považuje za hybatele procesu evropské integrace transnárodní (ekonomické) zájmové skupiny a nadnárodní elity a úředníky (konkrétně Evropskou komisi či její předchůdce), k této alianci se později přidávají i evropeizované politické elity.

Příčinou posilování autonomie a autority nadnárodních institucí je postupný přesun aktivit zájmových skupin směrem k novému mocenskému centru, transnacionální koordinace jejich aktivit a přesun jejich loajality směrem od národních institucí, které nemohou na rozdíl od evropských institucí naplnit očekávání zájmových skupin a veřejnosti obecně. Přínosy integrace ve formě odbourání překážek ekonomických aktivit a lepší koordinace státních politik

s dopadem na blahobyt obyvatelstva přispívají k posilování technokratického nadnárodního centra na úkor národních vlád. Můžeme tedy tvrdit, že v pozadí neofunkcionalismu leží liberální představa o pozitivním vlivu ekonomických zájmů na rozvoj vztahů mezi státy a potažmo i na integraci. Individuální aktéři podle tohoto modelu jednají racionálně a instrumentálně usilují o maximalizaci svého (ekonomického) užitku.

## 2. MEZIVLÁDNÍ KRITIKA A NÁVRAT STÁTU DO CENTRA DĚNÍ

Kritika neofunkcionalismu představovala výchozí bod dalšího teoretického modelu evropské integrace – liberálního mezivládního přístupu. Liberální mezivládní přístup dochází k opačným závěrům o roli národních vlád v klíčových rozhodnutích procesu evropské integrace a zahajuje důležitou teoretickou diskuzi o tom, zda jsou hlavními tahouny procesu budování EU národní státy či nadnárodní instituce (pohybujeme se stále na první úrovni rozhodovacího procesu) a zda je možné očekávat posilování pravomocí nadnárodních institucí EU. Představitelé liberálního mezivládního přístupu argumentují, že evropská integrace posiluje národní státy a že celý proces od „Messiny až po Maastricht“ (Moravcsik 1999) zůstává pevně v jejich rukou.

Liberální mezivládní přístup předpokládá poněkud odlišný mechanismus realizace zájmů individuů a zájmových skupin na evropské úrovni než tomu bylo u neofunkcionalismu a než tomu bude u některých dalších přístupů. „Primárním politickým nástrojem, skrze který individua a skupiny občanské společnosti ovlivňují mezinárodní jednání je národní stát, který navenek jedná jako unitární a racionální aktér zastupující voličstvo.“ (Moravcsik 1999: 22.) Vláda národního státu tedy agreguje preference všech individuů a zájmových skupin. V dalším kroku národní stát racionálně vyjednává jako unitární aktér na mezistátní (evropské) politické scéně, kam mají přístup pouze vlády národních států – vláda národního státu funguje jako jakýsi vrátný („gate-keeper“) mezi vnitrostátní a evropskou politikou. V posledním stádiu se národní státy rozhodují o institucionální podobě EU a míře delegace pravomocí na mezinárodní instituce za účelem dosažení a zajištění dohodnutých výsledků. Liberální mezivládní přístup tedy kombinuje liberální teorii formování národních zájmů<sup>2</sup> s mezivládním popisem strategického vyjednávání mezi státy. (Rosamond 2000: 136.)

Pokud bychom se podívali na fázi mezivládního vyjednávání, pak kolektivní rozhodnutí odpovídá distribuci ekonomických zájmů (relativní síle) jednotlivých národních států, přičemž podle teze o asymetrické vzájemné závislosti platí, že největší ústupky nabídnou státy s největším zájmem na dohodě. (Moravcsik 1999: 60–63.) Liberální mezivládní přístup dochází k závěru, že příčinou evropské

---

<sup>2</sup> V protikladu vůči neorealismu, který abstrahuje od domácí politiky a který tvrdí, že pro formování státních zájmů je mnohem důležitější systémová úroveň – distribuce materiálních vojenských a v omezené míře i ekonomických kapacit v mezinárodním systému a relativní mocenská pozice daného aktéra.

integrace (dohody mezi vládami národních států) jsou čisté mezní výnosy pro jednotlivé státy v porovnání s alternativními možnostmi chování (unilaterálním jednáním států). Zájmy států jsou exogenní (dané mimo rámec teorie – výsledkem vnitrostátní agregace preferencí) a na rozdíl od konkrétních strategií se v průběhu jednání nemění. Ačkoliv je obecně mezivládní model EU kompatibilní s realistickými motivy jednání států (geopolitické hrozby, vyvažování proti neevropským mocnostem i mezi evropskými státy navzájem)<sup>3</sup>, v Moravcsikově liberálním mezivládním přístupu hrají klíčovou roli ekonomické zájmy a rostoucí ekonomická, ale i politická interdependence jakožto hlavní motory prohlubování integrace. „V jádru liberálních teorií ekonomické interdependence leží tvrzení, že růst přeshraničních toků zboží, služeb, výrobních faktorů či znečištění vytváří ‚externality mezinárodních politik‘, které podněcují koordinaci politik.“ (Moravcsik 1993: 485.) Jinými slovy v dnešním světě stále častěji dochází k situaci, kdy politiky jednoho státu (například obchodní, migrační) generují negativní externality<sup>4</sup> v neprospěch obyvatel jiného státu, což ohrožuje i vládu tohoto státu. Vzhledem k tomu, že se státy nacházejí v situaci vzájemné, byť asymetrické, interdependence a jednostranné akce vedou k externalitám na obou stranách, jsou vlády národních států motivovány ke koordinaci svých politik.

Liberální mezivládní přístup tedy dochází k podobnému závěru jako neofunkcionalismus – mezinárodní kooperace a integrace produkují dodatečný blahobyt. Dochází k tomu skrze lepší kontrolu nad dopady politik, odbourání nežádoucích externalit a následně i realizaci cílů nedosažitelných jednostrannými akcemi individuálních států. Pro analýzu pozice národních států v integračním procesu (v klíčových rozhodnutích o jeho směřování) je však nutné odpovědět na otázku díky kterým aktérům dochází ke generování tohoto dodatečného blahobytu. Podle liberálního mezivládního přístupu mají vlády národních států exkluzivní přístup na mezistátní úrovni, kde racionálním jednáním mezi vládami dochází k odbourání negativních dopadů interdependence a tvorbě dodatečných výnosů ze spolupráce. Dostáváme se k již zmíněnému argumentu: integrace posiluje národní státy, přesněji řečeno vlády národních států. Evropská integrace posiluje národní vlády vůči ostatním aktérům na domácí politické scéně: opozici, zájmovým skupinám, odborům a dalším. Pouze vláda má totiž příležitost dospět skrze mezistátní jednání k přínosům, které plynou z integrace a koordinace politik, což posiluje její pozici v domácí politické aréně. Pouze vlády národních států mají možnost vetovat klíčová rozhodnutí evropské integrace, a plní proto úlohu vrátného

<sup>3</sup> Realistické a neorealisticke analýzy jsou většinou skeptické vůči spolupráci v mezinárodním systému a tedy i k budoucnosti EU – například podle Mearsheimera kolaps společného nepřítele (SSSR) povede k obnovení rivality mezi členskými státy (Mearsheimer 1990). V 90. letech se neorealismus snaží vysvětlit přetrvání EU odkazem na snahu středně velkých mocností (Francie, Itálie) využít společných institucí ke zkrocení potenciálního hegemonu (Německa). Vedle těchto modelů, které predikují buď desintegraci EU a návrat ke geopolitice národních států nebo její přetrvání v mezivládní podobě, je nutné zmínit realistický federalismus, který považuje geopolitické zájmy a především vnější ohrožení za klíčový podnět pro vznik federace, a jehož kořeny lze vystopovat v Coudenhove-Kalergiho Panevropě.

<sup>4</sup> Externalita je označení pro vnější účinek nějakého ekonomického rozhodnutí, resp. činnosti, tzn. část dopadů činnosti, kterou nese někdo jiný než její původce. (Wikipedia.)

(gate-keepera), přes kterého jsou nuceni artikulovat svoje zájmy ostatní aktéři z domácí politické scény. Můžeme dokonce tvrdit, že v průběhu prohlubování evropské integrace dochází k přesunu politické agendy a rozhodovacích procedur z vnitrostátní na mezinárodní, tedy mezivládní úroveň (hovoří se o „internacionalizaci domácí politiky“), což vede k dalšímu oslabení domácích aktérů ve prospěch národních exekutiv<sup>5</sup>, které se zdaleka nejvíce podílejí na mezinárodních jednáních a chodu mezinárodních institucí včetně EU.

Podle liberálního mezivládního přístupu sice dochází k delegaci pravomocí na nadnárodní instituce (Evropskou komisi, Evropský soudní dvůr, Evropský parlament), ovšem jen do té míry, v jaké je to výhodné pro vlády národních států. Ty se tímto krokem snaží zajistit vynutitelnosti dohod a následné legislativy, signalizovat svoji vlastní důvěryhodnost a v neposlední řadě i zabezpečit rozhodnutí před domácí opozicí, která nemá na evropskou úroveň přístup (Moravcsik 1999: 73). Hlavními aktéry zůstávají národní státy respektive mezivládní orgány (Rada EU). Klíčovými okamžiky rozhodování o evropských záležitostech zůstávají periodické revize základních smluv, které představují ultimativní nástroj kontroly národních států nad fungováním i pravomocemi nadnárodních i mezivládních institucí a které určují agendu pro mezidobí. (Moravcsik 1993: 473.)

### 3. NÁRODNÍ STÁT JAKO JEDEŇ Z MNOHA AKTÉRŮ EVROPSKÉHO POLITICKÉHO PROCESU

Poměrně novým přístupem, který nabízí analýzu postavení národního státu v rozhodovacích procesech evropské integrace je koncepce víceúrovňového vládnutí (multi-level governance – MLG). MLG, jak již sám název *vládnutí* napovídá, se nesnaží vysvětlit klíčová rozhodnutí, která vedla ke vzniku EU, nýbrž analyzuje každodenní proces rozhodování v současné EU na druhé či třetí úrovni podle Peterson – Bulmer (1999: 10–30). Nezkoumá tedy proces vedoucí ke vzniku EU, kterou chápe jakožto a priori existující politickou entitu, ale podobu evropského politického systému a způsob rozhodování o obsahu politik a konkrétních opatřeních. Pro MLG je typické, že odmítá představu národního státu jako gate-keepera. Podle analytiků pracujících s modelem MLG představuje EU unikátní entitu, ve které je moc a autorita rozložena na více úrovní vlády, které nejsou hierarchicky uspořádány a na nichž a mezi nimiž operuje široká škála veřejných, ale i soukromých aktérů. Flexibilita institucionálního uspořádání EU a hustá síť formálních i neformálních vazeb umožňují aktérům z jednotlivých úrovní vlády (evropská, státní, regionální) vstupovat do jednání s mocenskými centry na jiných úrovních. Symptomatické jsou v této souvislosti vazby mezi veřejnými

<sup>5</sup> Mnozí z kritiků tzv. demokratického deficitu EU si všímají příliš silného postavení exekutivní moci v institucionální struktuře EU (Rada EU) na úkor zastupitelských orgánů (především národních parlamentů) a upozorňují na skutečnost, že silná pozice národních vlád v evropském legislativním procesu narušuje tradiční rovnováhu mezi exekutivní, legislativní a soudní mocí.



autoritami na evropské a na regionální (podstátní) úrovni vládnutí. Evropské instituce stále častěji vstupují do přímého kontaktu s regiony a municipalitami (především v souvislosti s distribucí strukturálních prostředků), na druhou stranu současná institucionální podoba EU umožňuje regionálním veřejným autoritám participaci na rozhodovacím procesu na evropské úrovni. Tato teze platí i pro soukromé aktéry (nejrůznější zájmové skupiny včetně odborů, spotřebitelských organizací, sdružení výrobců a nadnárodní firmy), kteří přesouvají svoje lobbistické aktivity na evropskou úroveň, v některých případech jsou z iniciativy samotných evropských institucí konzultováni při tvorbě norem regulujících oblast jejich zájmu. Tito nestátní aktéři mohou působit zároveň na domácí i mezinárodní (evropské) úrovni, kde mohou přebírat některé funkce státu spojené s iniciací, tvorbou a implementací rozhodnutí na národní i mezinárodní (evropské) úrovni (Cowles 2003: 105–107). Vlády národních států tak ztrácejí monopol na účast v rozhodovacích procesech na mezinárodní (tj. evropské úrovni) a klasický vnitrostátní politický proces přestává být jediným kanálem realizace preferencí vnitrostátních aktérů, jako jsou regiony, podnikatelské svazy, odbory, spotřebitelská sdružení a další složky občanské společnosti. MLG odhaluje přesun autority jednak směrem k nadstátním (europeizace) i podstátním zdrojům veřejné moci (decentralizace), jednak „do stran“ směrem k soukromým aktérům. Veřejná autorita je rozptýlena mezi více jurisdikcí, přičemž literatura rozlišuje dva základní modely, které se liší především počtem úrovní vládnutí, možností překrývání jurisdikcí (jako je tomu u přeshraničních euroregionů) a jejich funkčním vymezením (všeobecné či specializované). (Hooghe – Marks 2001.) V tuto chvíli je nutné podotknout, že MLG se snaží svým důrazem na analýzu *vládnutí* překonat sterilitu tradiční debaty mezi nadnárodními a mezivládními přístupy, která se často opírá o diskurz *sovereignty* jakožto hry s nulovým součtem (posilování suverenity jedné úrovně na úkor suverenity aktérů na jiné úrovni).

Co zapříčiňuje „rozptýlení autority“ a vznik politické entity, kde je politická moc sdílena aktéry na několika úrovních vlády? MLG v zásadě přebírá argumenty stávajících „velkých“ teorií evropské integrace: federalismu, neofunkcionalismu, ale i liberálního mezivládního přístupu. Vícenásobné jurisdikce jsou považovány jednak za normativně nadřazené, jednak za efektivnější oproti rozhodovacímu monopolu státu. Podobně jako v předcházejících modelech je efektivita vládnutí těsně spojena s nutností eliminace externalit veřejných politik. MLG se ovšem od teorie interdependence a liberálního mezivládního přístupu odlišuje v jedné podstatné tezi: eliminace externalit pomocí vícenásobného vládnutí je považována za efektivnější než monopolizace rozhodovacích pravomocí národním státem. Tento klíčový argument MLG nejlépe vystihuje následující citace: „Protože se externality vyplývající z poskytování veřejných statků nesmírně liší [co do širé dopadu] – od celoplanetárních v případě globálního oteplování po lokální v případě většiny městských služeb – měly by se lišit i stupně vládnutí. Aby bylo možné internalizovat externality, vládnutí musí být mnohoúrovňové.“ (Hooghe – Marks 2001: 4.)

## 4. KOLEKTIVNÍ ROZHODOVÁNÍ V INSTITUCIONÁLNÍM PROSTŘEDÍ

Analýza pozice národního státu v rozhodovacích procesech EU by nebyla úplná bez poznatků, se kterými přicházejí takzvané nové institucionalismy. Jedná se o skupinu různorodých teoretických přístupů, objevivších se v politických vědách a posléze i v teoriích evropské integrace v průběhu 80. a 90. let, jejichž společným jmenovatelem je teze „Na institucích záleží“ („Institutions matter“). Literatura rozlišuje 3 rozdílné přístupy (racionalistický, historický a sociologický institucionalismus), které se liší především v odpovědi jakým způsobem instituce ovlivňují proces tvorby kolektivních rozhodnutí o podobě jednotlivých politik EU (druhá úroveň rozhodování).

**Racionalistický institucionalismus** (často označovaný i jako institucionalismus racionální volby) koriguje liberální mezivládní přístup (a dokonce i neofunkcionalismus) a jeho model mezivládního vyjednávání, který údajně klade příliš velký důraz na distribuci vyjednávací síly a podhodnocuje význam institucionálních pravidel, která ovlivňují rozhodovací procesy v EU. Výsledek vyjednávání mezi národními státy na evropské úrovni závisí nejen na preferencích jednotlivých aktérů, ale i na konkrétní institucionální struktuře rozhodovacích procedur (Garrett – Tsebelis 1996: 294). Instituce a procedury ovlivňují podobu kolektivního rozhodnutí. Toto institucionální a právní prostředí lze vnímat jednak jako vnější překážku, kterou musí aktéři (národní státy) zahrnout do svých kalkulací, jednak jako nezbytnou podmínku fungování rozhodovacího procesu. Instituce totiž snižují transakční náklady na dosažení dohody a odstraňují mnohé z problémů kolektivního jednání (Hall – Taylor 1996: 11) tím, že zprostředkovávají informace, redukují nejistotu aktérů a monitorují dodržování dohody.

K analýze míry nezávislosti evropských nadnárodních institucí na vládách národních států používá racionalistický institucionalismus model principál – agent. Tento model se snaží odpovědět jednak na otázku proč vlády národních států (principálové) delegují určité pravomoci na nadnárodní „agenty“ (Evropská komise, Evropský parlament a Evropský soudní dvůr), jednak na otázky do jaké míry mohou principálové kontrolovat agenty a jakým rozsahem autonomie agenti disponují. Odpověď na první otázku koresponduje s výše uvedeným výčtem výhod institucí a procedurálních pravidel obecně: Nadnárodní instituce (agenti) monitorují dodržování smluv, urovnávají spory o výklad smluv, zastávají pozici důvěryhodného a nezávislého arbitra a regulátora, zpřehledňují a zefektivňují rozhodovací proces tím, že iniciují návrhy politik (Pollack 1999: 2). Dále také posilují věrohodnost kolektivních závazků, redukují informační asymetrii mezi jednotlivými vládami, zefektivňují rozhodovací proces a v neposlední řadě na ně mohou národní vlády svalovat vinu za špatná kolektivní rozhodnutí (Tallberg 2002: 26).

Autonomie nadnárodních institucí (agentů) a míra jejich nezávislosti na národních vládách přímo vyplývá z povahy činností, které pro národní vlády vykonávají. Literatura v této souvislosti nejčastěji mluví o informační asymetrii mezi agenty a principály ve prospěch evropských institucí, které mají (podobně

jako manažeři akciové společnosti) přístup k interním informacím nedostupným i pro nejvýkonnější národní byrokracie, o přístupu nadnárodních institucí k technické a právní expertíze (Kassim – Menon 2003: 128) a o nákladech monitorování agentů jako o nejdůležitějších zdrojích moci nadnárodních agentů.

**Historický institucionalismus** stojí na pomezí mezi racionalistickým institucionalismem a sociologickým institucionalismem. Na jednu stranu ponechává prostor pro autonomní jednání aktérů, které je výchozím bodem individualistického racionalistického institucionalismu, na druhou stranu zpochybňuje schopnost národních států pružně korigovat podobu evropských institucí podle jejich aktuálních potřeb. Historický institucionalismus nevidí problém v existenci nadnárodních institucí jakožto aktéra disponující určitou autonomií jednání, jako tomu bylo u modelu principál – agent, ale v existenci strukturálních překážek v podobě historického dědictví institucí. Přičemž instituce jsou chápány poměrně široce a zahrnují „formální nebo neformální procedury, postupy, pravidla a konvence zakotvené v organizační struktuře politického zřízení či národního hospodářství“ (Hall – Taylor 1996: 6). Historický institucionalismus uznává, že instituce jsou produktem aktérů (v našem případě států), ty ale posléze začínají žít vlastním životem a vykazují nezanedbatelnou míru rezistence vůči změnám. Instituce EU jsou tedy chápány jako produkt klíčového historického rozhodnutí národních států, které však generuje nezamýšlené důsledky a neefektivitu v tom smyslu, že výsledek budoucích kolektivních akcí a podoba společných politik realizovaných v rámci institucionálního prostředí ES/EU nebude odpovídat momentální distribuci moci a zájmů. Rozhodovací proces má kumulativní podobu, kdy dřívější rozhodnutí států omezují jejich možnosti volby v budoucnosti a tím i podobu budoucích rozhodnutí /tzv. path dependency/ (Bulmer 1998: 372). Instituce EU v podobě formálních pravidel ztělesňují podmínky existující v době jejich vzniku a zároveň v průběhu své existence vytváří další neformální procedury a postupy dotvářející výsledek negociací.

**Sociologický institucionalismus** opírající se o poznatky sociologie zpochybňuje existenci transcendentální „racionality“ aktérů, která ovládá jejich rozhodování a vede je směrem k co nejefektivnějšímu naplnění jejich cílů. „To ovšem neznamená, že se individua [v našem případě národní státy] nechovají účelově, cíleně a racionálně. Nicméně sociologičtí institucionalisté zdůrazňují, že co individuum vnímá jako ‘racionální jednání’ je samo o sobě sociálně konstituované...“ (Hall – Taylor 1996: 16). Sama identita a základní zájmy aktéra (státu) jsou formovány velmi široce definovaným institucionálním prostředím, které zahrnuje formální pravidla a procedury, ale také symboly, kognitivní struktury a morální vzorce, které dávají smysl lidskému jednání.

Evropskou unii (instituci v užším slova smyslu) lze prizmatem sociologického institucionalismu vnímat jako reprezentanta komunity států, které sdílí nejenom konkrétní liberální hodnoty a normy (Schimmelfennig 2001: 58–59), ale také kognitivní struktury, kategorie a modely, pomocí kterých interpretují svět a chování ostatních aktérů (Hall – Taylor 1996: 15). Kolektivní rozhodnutí učiněná členy této komunity, ať již o institucionální podobě EU nebo obsahu jednotlivých politik, potom bude odpovídat sdílené představě o tom, které postupy a cíle jsou žádoucí, vhodné a legitimní. Členské státy EU jsou podle tohoto modelu usazeny

v institucionálním prostředí, které formuje jejich identitu – stát jedná v souladu se systémem idejí a norem, do kterého se socializoval (přijal je za vlastní), a v souladu s internalizovanou představou o povaze světa a vlastní roli v něm.

## **ZÁVĚREM**

---

Problematika postavení národního státu v rozhodovacích procesech EU představuje jednu z klíčových oblastí zájmu teorií evropské integrace a literatura vztahující se k tomuto tématu je velmi rozsáhlá. I z tohoto důvodu je nemožné podat přehled všech teoretických východisek přínosných pro analýzu postavení České republiky v rozhodovacích procesech evropské integrace. Jsem však přesvědčený o tom, že jakákoliv seriózní analýza postavení ČR v těchto procesech by měla využít nastíněných obecných poznatků o postavení národního státu (respektive vlád národních států) vycházejících z různých teorií evropské integrace.

---

---

**LITERATURA**

---

BULMER, Simon J. „New Institutionalism and the Governance of the Single European Market.“ *Journal of European Public Policy*, 1998, 5:3 (September), s. 365–386.

COWLES, Maria G. „Non-State Actors and False Dichotomies: Reviewing IR/IPE Approaches to European Integration.“ *Journal of European Public Policy*, 2003, 10:1 (February), s. 102–120.

GARRETT, Geoffrey; TSEBELIS, George. „An Institutional Critique of Intergovernmentalism.“ *International Organization*, 1996, 50:2 (Spring), s. 269–299.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. „Types of Multi-Level Governance.“ *European Integration Online Papers*, 2001, 5:11. Dostupné na internetové adrese <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [12. 6. 2006].

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. „Political Science and the Three New Institutionalisms.“ *MPIFG Discussion Paper*, 1996, no. 6.

GRIECO, Joseph M. „The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme.“ *Review of International Studies*, 1995, 21:1, s. 21–40.

KASSIM, Hussein; MENON, Anand. „The Principal – Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?“ *Journal of European Public Policy*, 2003, 10:1 (February), s. 121–139.

MEARSHEIMER, John J. „Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War.“ *International Security*, 1990, 15:1 (Summer), s. 5–56.

MORAVCSIK, Andrew. „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.“ *Journal of Common Market Studies*, 1993, 31:4 (December), s. 473–524.

MORAVCSIK, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: Cornell University Press, 1999.

PETERSON, John; BOMBERG, Elizabeth. *Decision-Making in the European Union*. New York: Palgrave, 1999.

POLLACK, Mark A. „Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam.“ *European Integration Online Papers*, 1999, 3:6. Dostupné na internetové adrese <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-006a.htm> [13. 7. 2006].

ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave, 2000.

SCHIMMELFENNIG, Frank. „The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union.“ *International Organization*, 2001, 55:1 (Winter), s. 47–80.

TALLBERG, Jonas. „Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?“ *West European Politics*, 2002, 25:1 (January), s. 23–46.

WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

---

**PRAŽSKÉ SOCIÁLNĚ VĚDNÍ STUDIE / PRAGUE SOCIAL SCIENCE STUDIES****Veřejná politika a prognostika (CESES)**

- 001 Růst zkreslení HDP v prostředí transformace: implikace pro měření růstu a rozvoje české ekonomiky (Vladimír Benáček)
- 002 Kvalita českých vývozu a dovozu: kvantifikace pomocí vývoje jednotkových cen (Tereza Horáková)
- 003 Reálná konvergence České republiky k EU v porovnání s ostatními novými členskými zeměmi (Ctirad Slavík)
- 004 Veřejná politika, veřejné rozpočty a strategické vládnutí (František Ochrana)
- 005 Public Sector Efficiency in the New EU Member States (Martin Gregor)
- 006 Dismantling Banking Socialism in the Czech Republic (Eva Kreuzbergová)
- 007 Shrnutí poznatků CESES o strategickém vládnutí v ČR (Antonín Rašek)
- 008 Analýza a vymezení problému ve veřejné politice (Arnošt Veselý)
- 009 Konceptuální základy strategického vládnutí (Martin Potůček)
- 010 Strategic Governance: Conceptual Foundations (Martin Potůček)
- 011 Etické aspekty analýzy a tvorby veřejné politiky (Hana Paterová)
- 012 Bezpečnostní prognózy a realita (Antonín Rašek a kol.)
- 013 Postavení Ruska a jeho vývoj do roku 2020 s výhledem do roku 2050 (Miloš Balabán)
- 014 Teorie mnohačetných forem kapitálu (Arnošt Veselý)
- 015 Veřejná politika a Policy Analysis (Arnošt Veselý)
- 016 Determining Factors of Exports and Imports: A Synthesis of Explanatory Paradigms (Vladimír Benáček)
- 017 Determining Factors of Trade and Specialisation in Transition: Econometric Testing of the Czech Exports and Imports, 1993-2001 (Vladimír Benáček, Ladislav Prokop, Jan Á. Víšek)
- 018 Analýza a evaluace hlavních přístupů k měření vládnutí ve světě (Martin Nekola)
- 019 Rozšířený koncept bezpečnosti a česká bezpečnostní praxe (Miloš Balabán)
- 020 Prognóza geopolitického vývoje světa v horizontu roku 2020 (Miloš Balabán)
- 021 Rozšiřování konceptu bezpečnosti (Libor Stejskal)
- 022 On the Origins of Entrepreneurship in Transition Countries: The Case of Czechoslovak Entrepreneurial Elite (Vladimír Benáček)
- 023 Welfare State Transformations in Central and Eastern Europe (Martin Potůček)
- 024 Czech National Action Plan on Social Inclusion 2004-2006: Did it Matter? (Martin Potůček)
- 025 Transformace sociálního státu ve střední a východní Evropě (Martin Potůček)

- 
- 026 Problem Delimitation in Public Policy (Arnošt Veselý)
- 027 Dislokace protiraketové základny jako strategický rozhodovací proces a veřejný zájem (Antonín Rašek)
- 028 The Extended Concept of Security and the Czech Security Practice (Miloš Balabán, Antonín Rašek, Libor Stejskal)
- 029 Contemporary Religion as One of the Reasons of European Identity (Libor Prudký)
- 030 Konceptuální rámec pro analýzu vzdělávací politiky (Arnošt Veselý)
- 031 Megatrendy světového vývoje (Miloš Balabán)
- 032 Metody doporučené Evropskou komisí pro zkvalitnění veřejné správy a jejich implementace v ČR (Hana Paterová)
-

## POSTAVENÍ NÁRODNÍHO STÁTU V PROCESECH EVROPSKÉ INTEGRACE — TEORETICKÁ VÝCHODISKA

---

**Vít Beneš**

---

Edice pracovních sešitů PSSS  
Veřejná politika a prognostika, PPF - 033

*Redakční rada*

Petr Just  
Miloš Balabán  
Pavol Frič

*Korektor*

Blanka Pscheidtová

*Vydavatel*

FSV UK, Smetanovo nábřeží 6, Praha 1

*Kontakt*

[veda@fsv.cuni.cz](mailto:veda@fsv.cuni.cz)

---