

MENDELOVA UNIVERZITA V BRNĚ

Fakulta regionálního rozvoje a mezinárodních studií

Demokratický deficit EU

Bakalářská práce

Autor: Tomáš Mrňka

Vedoucí práce: Mgr. Ondřej Mocek

Brno 2015

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto práci na téma *Demokratický deficit EU* vypracoval samostatně a veškeré použité prameny a informace jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Souhlasím, aby moje práce byla zveřejněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s platnou Směrnicí o zveřejňování vysokoškolských závěrečných prací.

Jsem si vědom, že se na moji práci vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, a že Mendelova univerzita v Brně má právo na uzavření licenční smlouvy a užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 Autorského zákona.

Dále se zavazuji, že před sepsáním licenční smlouvy o využití díla jinou osobou (subjektem) si vyžádám písemné stanovisko univerzity o tom, že předmětná licenční smlouva není v rozporu s oprávněnými zájmy univerzity, a zavazuji se uhradit případný příspěvek na úhradu nákladů spojených se vznikem díla, a to až do jejich skutečné výše.

V Brně dne: 22. prosince 2015

.....

Tomáš Mrňka

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval panu Mgr. Ondřeji Mockovi za vstřícný přístup, cenné rady, připomínky a doporučení při vedení práce.

Abstrakt

MRŇKA, T. *Demokratický deficit EU*. Bakalářská práce. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2015.

Tato bakalářská práce se zabývá fenoménem demokratického deficitu v Evropské unii. Text, založený na literární rešerši, nejdříve představí samotný pojem demokratický deficit a argumenty prezentující důsledky výskytu tohoto pojmu na úrovni Unie. Cílem práce je provést analýzu dvou složek demokratického deficitu – institucionální a sociální - a zjistit zda tento deficit v Evropské unii existuje. Analýza institucionální sféry spočívá v prezentaci jednotlivých evropských institucí, jejich pravomocí a rozhodnutí. Sociální složka uvádí problematiku nedostatečné participace Evropanů ve volbách do Evropského parlamentu a také jejich negativní stanoviska.

Klíčová slova: demokratický deficit, demokracie, Evropská unie, Evropský parlament, instituce, politika

Abstract

MRŇKA, T. *Democratic deficit in EU*. Bachelor thesis. Brno: Mendel University in Brno, 2015.

This bachelor thesis deals with the EU's democratic deficit phenomenon. Text, based on literary literature search, introduces the very concept of the democratic deficit and arguments presenting the consequences of its appearance within EU. The scope of this work is to analyze two components of democratic deficit – formal and social, and to find out if this deficit in the EU actually exists. The analysis of institutional sphere focuses on presentation of European institutions, their competencies and decision making. Social sphere of democratic deficit is based on the lack of participation of Europeans in the European elections and also their negative opinions about EU.

Keywords: democratic deficit, democracy, European Union, European Parliament, institution, policy

Obsah

1	Úvod	7
2	Cíle bakalářské práce	9
3	Demokracie	10
4	Význam pojmu demokratický deficit	12
4.1	Demokratický deficit a EU	12
4.1.1	Zastánci existence demokratického deficitu v EU	14
4.1.2	Názory odpůrců demokratického deficitu v EU	15
4.2	Institucionální a sociální složka demokratické deficitu	16
5	Institucionální deficit EU	17
5.1	Rozhodovací proces EU	18
5.1.1	Model rozhodování	19
5.2	Evropská komise	20
5.2.1	Komise a demokratický deficit	22
5.3	Rada EU	23
5.3.1	Rada EU a demokratický deficit	24
5.4	Evropská rada	25
5.4.1	Evropská rada a demokratický deficit	26
5.5	Evropský parlament	26
5.5.1	Pravomoci současné podoby EP	26
5.5.2	Růst pravomocí EP	28
5.5.3	Evropský parlament a demokratický deficit	29
6	Sociální deficit EU	30
6.1	Volby do EU	30
6.2	Chybějící démos	34

6.3	Negativní vnímání EU.....	35
7	Snahy EU vypořádat se s demokratickým deficitem.....	36
8	Diskuze a závěr.....	40
	Seznam použité literatury	43
	Seznam zkratek.....	49

1 Úvod

Demokracie je obecně definována jako svoboda slova a vláda lidu, kdy se občané přímo nebo nepřímo podílejí na navrhování a přijímání zákonů. Většina dnešních států i mezinárodních organizací je založena na demokratických hodnotách, stejně tak i Evropská unie.

Podoba dnešní EU, jež se utvářela více jak 60 let, je výsledkem úzké spolupráce evropských států. Aby bylo možné vytvořit tak ucelený komplex rozhodování a tvorby politik, musely se státy dobrovolně vzdát části své suverenity. V této souvislosti je EU nucena vypořádat se s kritikou směřovanou k její formě vládnutí, jež je mnohdy označované za nedemokratické a nelegitimní, i když se paradoxně EU neustále zasazuje o to, aby její instituce a procesy rozhodování byly dostatečně transparentní a demokratické. V této souvislosti se dostává do popředí diskuze o demokratickém deficitu EU. Tento koncept je charakteristický rozmanitostí jednotlivých přístupů i názorů na jeho opodstatněnost v rámci EU. Zjednodušeně ho lze vymezit jako ztrátu legitimacy a vzdálenost veřejnosti od procesu rozhodování.

Je celkem logické, že uskupení, které zahrnuje občany z 28 členských států, kteří nemluví společným jazykem, liší se hospodářským i historickým vývojem a mají odlišné státní zájmy a hodnoty, bude v mnoha ohledech vzdálené a „neschopné“ vyhovět všem zainteresovaným subjektům. Proces rozhodování a přijímání zákonů na evropské úrovni je pro velkou část veřejnosti nesrozumitelný, složitý. Vydávání různých nařízení mohou v očích veřejnosti vyvolávat negativní názory. Pohledy na fungování EU často ovlivňují také sdělovací prostředky, které často zveličují a zkreslují informace. Média mají ohromný vliv na celkovou image Evropské unie.

Občané však mají schopnost ovlivnit politická rozhodnutí několika způsoby. Jednou z možností jsou volby do Evropského parlamentu, jenž je zástupcem veřejnosti a hlasem evropského lidu a patří mezi instituce formující podobu EU. Objevuje se mnoho kritik pojednávajících o tom, zda je Evropský parlament dostatečně vlivný v rámci utváření legislativy, i když se představitelé Unie snažili v každé fázi evropské integrace posílit pravomoci Evropského parlamentu a zlepšit tak demokratickou legitimitu institucionálního systému a legislativního procesu.

Nicméně při jakýchkoliv úvahách a diskuzích o demokratickém deficitu v EU, se nesmí opomenout zcela zásadní fakt. Evropská unie je a vždy byla útvarem sui generis – jediný svého druhu. Především veřejnost připodobňuje EU ke státu a jeho základním demokratickým mechanismům. Tento pohled je v mnoha ohledech zkreslující a nepřesný a je potřeba se mu při posuzování demokratického deficitu vyvarovat.

Je důležité zamyslet se nad tím, co takové nařčení ze ztráty demokratické legitimacy pro instituci jako je Evropská unie vlastně znamená a zda jsou důvody, které vedou k tomuto obvinění skutečně oprávněné. Je vskutku možné, aby instituce, která ovlivňuje život více jak půl miliardy Evropanům, byla nelegitimní a nedemokratická? Odpověď na tyto otázky a mnoho dalších, které se tématu týkají, se snaží nalézt mnoho kapacit nejen z akademické, ale i politické oblasti, stejně tak i tato bakalářská práce.

2 Cíle bakalářské práce

Hlavním cílem této bakalářské práce je na základě analýzy institucionální a sociální složky demokratického deficitu potvrdit nebo dementovat autorem stanovené tvrzení existence demokratického deficitu na úrovni Evropské unie.

K dosažení tohoto cíle bude využito komparace současných deskripcí demokratického deficitu se zavedenými mechanismy EU, které tento fenomén mají zmírňovat.

Text se prvotně zaměří na vymezení demokracie, kterou je nutné pochopit při posuzování, zda EU disponuje nedostatkem demokratičnosti. Dále práce blíže představí samotný demokratický deficit, který dále práce rozvádí deskripcí současných koncepcí autorů s rozdílnými názory ohledně výskytu demokratického deficitu v EU. Stěžejní částí bakalářské práce je následná analýza deficitu z pohledu institucionálního a sociálního.

Institucionální stránka demokratického deficitu zpracuje rozhodovací procesy EU, které mají významný vliv na pomyslnou tvorbu demokratického deficitu. S tímto souvisí i následující prezentace evropských institucí, mající podíl na rozhodování v evropském společenství, které svou působností a kompetencemi ovlivňují míru legitimacy EU. Značný prostor je zde vymezen Evropskému parlamentu, jakožto hlasu občanů EU. Práce podrobněji představí růst pravomocí EP v důsledku integračních procesů a institucionálních změn.

Sociální pohled na demokratický deficit je zaměřen na vztah veřejnosti a Evropské unie. Bude zde prezentováno negativní stanovisko veřejnosti na evropské instituce a Unii jako celek. Další podstatnou oblastí je participace občanů na tvorbě politických rozhodnutí a s tím souvisejících voleb do Evropského parlamentu, které se se paradoxně potýkají s nezájmem voličů. Vyskytuje se zde i otázka neexistence evropského dému, jež úzce souvisí s vytvářením demokratické Evropské unie.

Předposlední oddíl bakalářské práce se týká snahy EU vypořádat se s demokratickým deficitem

V závěru se nachází shrnutí nejdůležitějších poznatků a na základě provedené analýzy bude autorem této bakalářské práce uskutečněno vyhodnocení stanoveného tvrzení, že EU trpí demokratickým deficitem.

3 Demokracie

Demokracie je v dnešní době natolik univerzálně používaným pojmem, že je obecný konsensus jeho výkladu prakticky nemožný (Gbůrová, 2013, s. 44).

Italský politolog Giovanni Sartori označil demokracii za obsahově polyvalentní (mnohovýznamový) termín. Nejednota ve vymezení demokracie se odráží v rozmanitosti demokratických teorií. Typologizaci výkladů znesnadňuje i skutečnost, že užití jednotlivých konceptů prošlo v průběhu dějin dynamickými proměnami.

I přístup jednotlivých autorů se různí. Někdy preferují normativně zaměřené demokratické teorie, jejichž základy tkví v hodnotovém pojmání demokracie, řešící otázky cílů a ideálů, ke kterým daný systém směřuje a jaké mechanismy a hodnoty k dosažení tohoto cíle využívá (příkladem může být liberální demokracie v různých pojetích.). Ostatní autoři se přiklání k empiricky orientovaným teoriím. Tyto teorie se zabývají otázkou, jak daný politický systém opravdu funguje. Formulaci obecné teorie hledají na základě empirických znalostí konkrétních systémů. Demokratické teorie však ve svých výkladech spojují jak prvky normativní, tak empirické, dobrým příkladem je schumpeterovská procedurální demokracie, která je autory řazena jak do obou těchto kategorií. Posouzení vzájemného poměru těchto přístupů tedy záleží na individuálním pojetí (Hloušek a Kopeček, 2003, s. 17 – 24).

Americký prezident Abraham Lincoln vytvořil koncept, jenž je v současnosti patrně nejrozšířenější definicí demokracie. Vymezil demokracii jako „vládu lidu, prostřednictvím lidu a pro lid“ (government of the people, by the people and for the people). Z této charakteristiky lze vyvodit, že je vláda tvořena všemi lidmi, čímž nabývá své legitimacy a zaručuje tak kolektivní blaho a práva jedinců (Hloušek a Kopeček, 2003, s. 15 -16).

S tímto vymezením souvisí i rozlišení tzv. input a output demokracie. Input demokracie - vláda lidu (by the people), je typická širokou podporou veřejnosti v rámci politické participace a je založena na transparentnosti a odpovědnosti, které tvoří základní pilíře demokratického politického systému. Na druhé straně output demokracie - vláda pro lid (for the people), se koncentruje na efektivitu vládnutí a hodnotí výsledky a účinnost politického rozhodování (Nițoiu, 2015).

I demokracie je podrobena různým kritikám. Bývá označována za neefektivní politický systém, který není schopný zachovat pořádek, je slabý ve svých rozhodováních, příliš zakazuje, omezuje a vytváří špatný chod ekonomiky. Všeobecná kritika tkví v přesvědčení, že demokracie je vládou menšiny, kdy se společnost přetvořila ve stranický stát, ve kterém občan nemá podíl na rozhodovacím procesu a hlavní slovo má komerce, na které závisí úspěch politika, jenž se musel podřítit jejím zásadám a principům. Vláda médií je tak nadřazena vládě lidu, jehož hlas zde vůbec nefiguruje (Gbůrová, 2013, s 44-45).

Všechny výše uvedené poznatky o demokratických teoriích jsou uplatňovány na úroveň národních států, které jsou charakteristické vysokou mírou vnitřní homogenity, jež je formována kolektivní identitou, společným jazykem, kulturou, historií a sdílenými hodnotami (Urbanová, 2010). EU ovšem není národním státem, jedná se o mezinárodní organizaci sui generis¹, která sdružuje 28 členských států. Z toho vyplývá, že nebude disponovat strukturami národního státu a velkou mírou vnitřní homogenity. Většina států EU nemá společný jazyk a mají rozličnou historii, kulturu i hodnoty. V důsledku tohoto faktu nelze uplatnit klasický model demokracie na evropskou úroveň (Urbanová, 2010).

¹Sui generis – jediný svého druhu. EU je nestandardní mezinárodní organizace národního charakteru, která disponuje určitými znaky státu, poněvadž je schopna tvořit justici, která je aplikovatelné v členských zemích přímo a v konfliktních situacích má přednost. EU nelze komparovat s žádnou dosavadní známou formou. Jedná se o nový útvar jak z hlediska mezinárodního práva veřejného, tak z hlediska právních řádů členských zemí (Lacina a spol., 2011, s. 119).

4 Význam pojmu demokratický deficit

Demokratický deficit vyjadřuje nedostatečnou úroveň demokracie v politických institucích a procedurách v porovnání s teoretickým základem demokratického vládnutí.

Absence či zaostalost klíčových demokratických institucí se strádajícím demokratickým fungováním, se vyznačuje nedostatkem transparentnosti a odpovědnosti, technokratickým rozhodováním a mizivou participací občanů na tvorbě státní politiky. Vyhodnocování úrovně demokratického deficitu se zaměřuje na procedurální aspekty demokracie, odrážející se v rozhodovacích a reprezentativních mechanismech. Demokratický deficit je tak úzce spojen s otázkou demokratické legitimacy (Letki, 2013).

Demokratickým deficitem může disponovat jakýkoliv demokratický systém, avšak tento pojem je nejčastěji skloňován v rámci nadnárodních institucí, zejména pak s Evropskou unií.

4.1 Demokratický deficit a EU

Evropská unie se vypořádává s mnoha kritikami a výtkami, které se ozývají z různých směrů. Jedním takovým příkladem, který souvisí s její institucionální soustavou a rozhodovacími procesy, je i demokratický deficit.

Samotná Evropská unie demokratický deficit vykládá jako tvrzení, že EU a její orgány disponují nedostatkem demokracie a kvůli složitosti jejího fungování působí na řadového občana nepřístupně. Skutečným demokratickým deficitem se jeví absence evropské politiky. Voliči, hlasující v evropských volbách, nemají dojem, že by velkým způsobem dokázali ovlivnit rozhodování a směr evropských politik. Veřejnost je všeobecně stále proevropská, ale kompletně nerozumí politickému systému, který v mnoha směrech ovlivňuje jejich životy (Eur-Lex, nedat.a.).

Tento fenomén se vyznačuje různorodým obsahem a významem, všeobecně lze konstatovat, že demokratickým deficitem se rozumí mínění o nedostatku demokratické legitimacy politického rozhodování na úrovni Unie (Břicháček, 2014, s. 81).

Problém demokratické legitimacy Evropské unie však nelze spatřit v prvopočátcích integrace. Od dokončení ratifikace Římských smluv v roce 1958, existovaly vedle sebe tři samostatné subjekty - Evropské sdružení uhlí a oceli (dále jen

ESUO), Evropské společenství pro atomovou energii (dále jen EURATOM) a dále Evropské hospodářské společenství (dále jen EHS), jež byly považované za klasické mezinárodní organizace s jasně vymezeným záběrem a zcela v kompetenci smluvních stran (Dočkal a Kaniok, 2005, s. 32).

Matej Avbelj (2005), ředitel právnického institutu v Lublani, uvádí, že právě proces konstitucionalismu, vedený Evropským soudním dvorem (dále ESD), dal podnět ke vzniku demokratického deficitu v EU. ESD v polovině 60. let deklaroval dva základní principy ústavního práva EU – přímý efekt evropského práva a nadřazenost zákonů tehdejšího Společenství nad zákony členských států, vůči kterým se státy ohradily, avšak bez úspěchu. Konstitucionalismus postupně zbavoval členské státy mnoha výsad, a vytvořil tak právní řád EU založený na autonomně právní povaze.

Podle Břicháčka (2014, s. 82) se o nedostacích týkajících se demokratické legitimacy EU, začalo hovořit především od druhé poloviny osmdesátých let, kdy integrace začala gradovat a evropské společenství prodělalo zásadní kvalitativní i kvantitativní změny. Řada významných vládních funkcí byla přenesena z kompetence orgánů členských zemí na evropskou úroveň. EU se tak stala dominantní institucí rozhodující o každodenních právech a povinnostech jedinců. V této souvislosti, se započalo pomýšlet na EU jako na stát a začaly být kriticky zpochybňovány její rozhodovací procedury.

Připomínky k demokratické legitimitě zaznívají nejen ze strany odpůrců Unie, ale i ze strany federalistů a příznivců pokračování dosavadního modelu integrace. I někteří vysocí představitelé EU spatřují mezery v demokratičnosti EU. Můžeme zde mimo jiné zařadit i bývalého předsedu Evropské komise José Manuela Barrosa nebo předsedu Evropského parlamentu Martina Schultze. Oba se shodují na tom, že Evropa musí být více demokratická, aby byla lépe akceptována obyčejnými lidmi (Břicháček, 2014, s. 82).

Debata o demokratickém deficitu je velmi bohatá a pro definování tohoto pojmu byla vytvořena spousta dalších definic. Odlišné názory a stanoviska k legislativním procesům, evropským institucím a občanské iniciativě EU jsou zakotveny v individuálních smýšleních autorů, které se promítají do jejich knih a článků týkajících se tohoto tématu. Mezi tyto autory můžeme mj. zařadit filozofa Andrease Follesdala,

profesory Simona Hixe a Andrewa Moravcsika, politika Davida Warda, a politologa Giandomenica Majoneho.

V následujících podkapitolách se autor pokusí prezentovat teze o existenci demokratického deficitu Simona Hixe, který je jeho obhájcem, ale i názory Andrewa Moravcsika a Giandomenica Majoneho, kteří přistupují k existenci tohoto fenoménu více skepticky a dokonce jeho výskyt v EU i odmítají.

4.1.1 Zastánci existence demokratického deficitu v EU

Do této kategorie patří zejména profesor *Simon Hix*, působící na The London school of Economics and Political Science.

Hix (2003, s. 2) spatřuje debatu o demokratickém deficitu a hlavní problém demokratičnosti EU ve schopnosti evropských institucí vytvářet více účinnou, efektivní, transparentní a zodpovědnou politiku. Postrádá silné politické strany na evropské úrovni, které by byly schopny reprezentovat a hájit zájmy občanů zemí evropského společenství. Zdůrazňuje též neexistující politickou soutěž a neefektivní volby, které by byly schopné pohnout politickým směřováním Unie. Podle něj by v každém demokratickém systému mělo být umožněno voličům vybírat si při volbách z široké škály rivalitních politických kandidátů s kvalitním politickým programem, avšak evropská politika takovými atributy nedisponuje.

Hix všeobecně zdůrazňuje problém demokratické legitimacy v nastavení institucionálního systému EU a to především v rozhodovacích procesech. Za hlavní činitele rozhodování považuje Radu s Komisí, zatímco Evropský parlament, zástupce občanů EU, je odsunut na vedlejší kolej a vykonává jen omezené a přesně dané funkce. Hix shledává z mocenského hlediska Evropský parlament slabým orgánem i přestože došlo v průběhu integračních procesů k nesmírnému nárůstu pravomocí této instance.

Nezávislost a nedostatečná kontrola Evropské komise způsobuje centristickou politiku EU, v které je nemožné dosáhnout změn s ohledem na množství aktérů disponujících právem veta. Evropský politický systém neposkytuje možnost volby a je příčinou distance voličů od centra rozhodování (Hix, 2003).

4.1.2 Názory odpůrců demokratického deficitu v EU

Andrew Moravcsik, profesor zabývající se mj. evropskou integrací, mezinárodními organizacemi a lidskými právy, považuje debaty o výskytu demokratického deficitu v EU za neopodstatněné. Evropský demokratický deficit označuje za mýtus. Kritiky demokratické legitimacy mají podle něj základ ve vágním pochopení významu pojmu demokratický deficit. Ignorují konkrétní empirická data a přirovnávají EU k idealizovanému modelu westminsterské demokracie².

Moravcsik (2008) razantně odmítá ideu EU jako superstátu, ovládaným technokracií, s nepřiměřenou procedurální kontrolou, které chybí transparentnost, systém brzd a rovnováh a národní dohled. Popírá také myšlenku nedokonalé demokratické odpovědnosti, kterou vytvářejí nevolení úředníci skrze rozhodovací procesy. Neztotožňuje se i s názorem, že by evropské instituce měly pracovat na zvýšení participace občanů v legislativní oblasti, čímž by se zvýšila důvěryhodnost v očích voličů, což by podnítilo k vyšší volební účasti.

Veškeré rozhodování EU je podle něj transparentní a odpovídá požadavkům občanů EU. Evropské instituce jsou důsledně hlídány systémem brzd a protiváh, který zaručuje spravedlivé rozdělení moci. Na politiky EU by mělo být pohlíženo jako na normální každodenní politiku a měla by být souzena na základě nezvratných důkazů (Moravcsik, 2008).

Giandomenico Majone, italský akademik zabývající se regulačním systémem v rámci EU, mluví spíše o ztrátě demokratické legitimacy než o demokratickém deficitu. Argumenty demokratického deficitu spojuje především s povahou končených cílů integračních procesů Evropské unie.

Předpoklad ekonomické integrace vedoucí přímo k politické integraci razantně odmítá, z důvodu tendence přisuzování institucím EU legitimacy, která je charakteristická pro parlamentní demokracie národních států. Takový druh legitimacy ve strukturách evropské integrace Majone nenalézá.

Ztráta demokratické legitimacy je způsobená monopolem Komise na legislativní a politické iniciativě, kde je problémem nedostatek důvěryhodnosti a politické

² Perfektní model demokracie, ve kterém občané participují ve všech oblastech rozhodování

odpovědnosti. Nejvýraznějším hlediskem současné debaty o deficitu je lhostejnost vůči neustálému růstu moci Unie i rozšiřování jejích geografických hranic jakožto eventuální příčině otázky legitimacy. Fenomén demokratický deficit spojuje i s legitimními procesy nemajoritních institucí, které se přímo nezodpovídají voličským preferencím nebo jejich voleným zástupcům (Majone, 1998).

4.2 Institucionální a sociální složka demokratického deficitu

V následujících kapitolách bakalářská práce blíže zkoumá institucionální a sociální složku demokracie a snaží najít znaky demokratického deficitu v těchto oblastech.

Jak bylo uvedeno na začátku čtvrté kapitoly pojednávající o demokracii, institucionální (formální) složka demokracie souvisí s vládou pro lidi. Snaží se o transparentnost a vytvoření spravedlivého souboru pravidel legislativních struktur Evropské unie. Především Simon Hix (2002), spatřuje nastavení institucionálního systému, jako zdroj úvah o demokratickém deficitu. Kritizuje nepřehlednost rozhodovacích procesů, nadřazenost Evropské komise nad Evropským parlamentem, který je podle něj stále nedostatečně kompetentní při srovnání s Komisí.

Sociální segment demokratického deficitu se zaměřuje na participaci občanů na politickém životě EU, porozumění evropským strukturám a zkoumá všeobecný postoj veřejnosti k EU jako celku. Zde Hix upozorňuje na vzdálenost občanů od evropských struktur, nízkou volební účast při volbách do Evropského parlamentu a chybějící evropský démos (Hix, 2002).

5 Institucionální deficit EU

Instituce neboli orgány EU, vytvářejí a formují unijní politiky, zajišťují chod Unie a reprezentují občany, členské státy a Evropskou unii jako celek. K porozumění úvah o demokratickém deficitu v této oblasti, si pojdme nejdříve představit samotnou strukturu institucionálního systému Unie.

Evropská institucionální struktura byla vybudována za účelem zabezpečení nesnadného vyjednávacího mechanismu mezi nadnárodní autoritou Společenství a jednotlivými členskými státy, lišící se geografickými, hospodářskými a historicko-politickými podmínkami. Vyjednávací proces v EU má tedy bezprostřední vazbu na národní zájmy členských zemí. Avšak postoje jednotlivých států jsou ovlivněny odlišnými stanovisky politických představitelů a současně i rozdílnými typy vládních administrativ a správ. Vzájemné vyjednávání mezi členskými zeměmi a orgány EU vede k ustavičnému rozšiřování kompetencí evropských institucí. Institucionální vývoj EU tak neustále probíhá (Pitrová, 1999, s. 7-8).

Veškeré změny institucionálního systému je nutno posuzovat s ohledem na nejednotnost členských států ohledně integračního cíle, jež vychází ze střetu dvou integračních paradigmat – supranacionální a mezivládní. Evropské orgány tak představují jak mezivládní, tak nadnárodní přístup (Pitrová, 1999, s. 15).

Unijní orgány dělí Dočkal s Kaniokem (2005, s. 51) z funkcionálního hlediska na instituce:

- rozhodovací – Evropský parlament, Rada EU, Evropská rada, Evropská komise
- kontrolní – Evropský soudní dvůr, Soud prvního stupně, Účetní dvůr
- poradní – Výbor regionů, Hospodářský a sociální výbor
- finanční – Evropská centrální banka, Evropská investiční banka

Zázemí tohoto institucionálního sestavení má původ v modelu ESUO, jež se vyznačovalo především supranacionální povahou. Další institucionální mechanismy byly zřízeny Římskými smlouvami, jež založily EHS a EURATOM. Výše uvedený střet integračních paradigmat nastal zejména v 60. a 70. letech s přijetím Lucemburského kompromisu. Nicméně tato krize, navzdory své hloubce, neprovedla žádné zásadní

změny v institucionální struktuře. Teprve až s přijetím Jednotného evropského aktu (dále jen JEA), došlo k dalším úpravám evropských institucí (Pitrová, 1999, s. 22).

Na institucionální struktury mělo v následujících letech vliv přistoupení nových členských států. EU rozšířila nejen své hranice, ale i svou politickou působnost. S větším počtem vládních aktérů na legislativních pozicích, byly vytvořeny další integrační smlouvy, které upravovaly pravomoci institucí.

Od této doby evropské instituce prochází silnou kritikou demokratické legitimacy. Nejčastěji je skloňována ohledně převahy exekutivních aktérů - národních ministrů v Radě EU a jmenovaných vládních zástupců v EK, což by samo o sobě nebylo problémem, ale rozhodování těchto exekutivních hráčů na evropské úrovni jde mimo kontrolu národních parlamentů. Exekutivní aktéři totiž provádí rozhodnutí, která byla dříve zcela v kompetenci národních legislativ, avšak evropská integrace umožnila pokles vlivu národních parlamentů na úkor zvýšení pravomocí exekutivních aktérů EU, kteří tak mohou bez problému ignorovat národní parlamenty (Follesdal a Hix, 2006).

Z evropských orgánů, jež byly vytvořeny za účelem demokratického rozhodování a vedení určité oblasti společných zájmů na evropské úrovni, následující podkapitoly představí v rámci rozhodovacího procesu jen ty nejdůležitější. Patří sem Evropský parlament, Evropská rada, Rada EU a Evropská komise. Tato čtveřice institucí se od sebe v mnohém odlišuje. Diferenci je možné spatřit v jejich složení, velikosti, přesně určených rolích, ale také v tom, pro jaký nebo v čí prospěch jejich členové hlasují (Lacina a Ostřížek, 2011, s. 133-135).

5.1 Rozhodovací proces EU

Konec 2. světové války znamenal impuls pro evropské země pro prohloubení své vzájemné spolupráce, kdy pro zajištění míru na starém kontinentě bylo nutné rozšířit hospodářské vazby mezi jednotlivými zeměmi. Tato ekonomická spolupráce a vzájemná kontrola se postupem času implementovala z klíčových ekonomických odvětví do všech oblastí hospodářství. Spolupráce se tak přenesla z ekonomické sféry i na další aspekty života v evropských zemích, jejímž výsledkem je současná Evropská unie (Lacina, Rýznar, Mandysová, 2002, s. 5-7).

Aby bylo možné provádět rozhodování na evropské úrovni, tak se členské státy vzdaly části své státní suverenity. EU tak disponuje pouze s pravomocemi, které na ni

členské státy dobrovolně převedly a to s cílem dosáhnout společným postupem lepších výsledků.

Vytváření legislativy v EU je dlouhodobým procesem, který se řídí poměrně jasnými pravidly a zasahuje do něj řada heterogenních aktérů. Zakládající smlouvy evropské integrace (tzv. primární právo) vytvořily pro tento postup pouze obecný rámec. Patří sem Smlouva o zřízení Evropského společenství uhlí a oceli, Smlouva o zřízení Evropského společenství pro atomovou energii, Smlouva o zřízení Evropského hospodářského společenství a jejich revize, zejména Jednotný evropský akt, Smlouva o EU, Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice a Lisabonská smlouva (Krutílek, nedat.).

Avšak skutečná úprava příslušných politik se děje zejména prostřednictvím tzv. sekundárního práva, které vychází ze závazných norem přijatých institucemi EU. Třemi hlavními institucemi, které se podílejí na vzniku evropské legislativy a přijímání rozhodnutí, jsou Komise, Rada EU a Evropský parlament. Kooperací těchto tří orgánů vznikají nebo jsou modifikovány jak základní, tak dílčí normy integračního procesu. Sekundárně jsou zapojeny také poradní³ a kontrolní⁴ orgány (Dočkal a Kaniok, 2005, s. 70).

5.1.1 Model rozhodování

Původním modelem je konzultační procedura, která se prováděla kooperací mezi Komisí, předkládající návrh, a Rady, která jej schvalovala. Evropský parlament nedisponoval účinnými nástroji, kterými by výsledek tohoto procesu mohl nějak ovlivnit (Dočkal a Kaniok, 2005, s. 70 - 71).

Určitý podíl na rozhodování získal EP v roce 1986 ve spojitosti s přijetím Jednotného evropského aktu (JEA), který zavádí tzv. proceduru spolupráce, jejíž proces se skládá ze dvou čtení. První čtení je zahájeno legislativním návrhem Komise odeslaným do Rady EU. Rada EU konzultuje EP a poté kvalifikovanou většinou schvaluje společné stanovisko, které následně odesílá do EP. Parlament disponuje několika kroky, které může zvolit. Pokud se zněním společného postoje souhlasí, návrh přijímá. Pokud nesouhlasí a Rada EU přesto na svém stanovisku dále trvá, musí jej

³ mají možnost ovlivnit formulaci předloh

⁴ revidují provedení schválených ustanovení

potvrdit jednotným hlasováním. Další možností, kterou může EP využít je vydání pozměňovacích návrhů. Zde se do hry opět dostává Komise, která zkoumá jak postoj EP, tak stanovisko Rady EU a předlohu popřípadě zpracuje. EP se tak s přijetím JEA dočkal určitých navýšení svých pravomocí a mohl zčásti ovlivnit legislativní předlohu. Avšak oproti Radě EU je jeho pozice stále slabá a je mu přisuzována tzv. „pasivní legislativní účast“ (Dočkal a Kaniok, 2005, s. 70 - 71).

Na proceduru spolupráce navazuje procedura spolurozhodování, kterou zavedla Smlouvou o EU. Později byla zjednodušená Amsterodamskou smlouvou, smlouva z Nice pak rozšířila její působnost na více oblastí. Proces spolurozhodování umožňuje podílet se na rozhodování stejnou měrou několika subjektům, zejména EP a Radě EU. V současné době je spolurozhodování nejpoužívanější metodou při přijímání evropských právních předpisů, zahrnující mimo jiné i oblasti politiky vnitřního trhu, vzdělávání, zdravotnictví a politiky životního prostředí. Na základě společného stanoviska Rady EU a Parlamentu k navrhovanému aktu, se koná první a druhé čtení. V případě, že Rada a Parlament nenajdou společné stanovisko, postupuje návrh tzv. smířčímu výboru, který je složený z identického počtu zástupců Rady a Parlamentu a zasazuje se o vytvoření kompromisního řešení. Při dosažení shody, se text znovu vrací Parlamentu a Radě ke konečnému schválení zákona (EU2009, 2011).

Spolurozhodovací procedura i přes svou relativní komplikovanost prokázala svou účinnost především v tom, že zainteresované orgány jejím prostřednictvím téměř vždy dospěly k oboustranné dohodě výsledné podoby přijímané legislativy. Avšak rozvíjejícím se názorům, že EU trpí demokratickým deficitem, nijak nezabránila (Krutílek, nedat.).

5.2 Evropská komise

Evropská komise je politicky nezávislý výkonný orgán Evropské unie. Zodpovídá za vypracování návrhů nové evropské legislativy, které posílá ke schválení EP a Radě EU (European Union, nedat.a).

Komise, jako reprezentant národního paradigmatu, zdroj politické iniciativy a hnací motor EU, má za úkol hájit zájmy EU jako celku. Z tohoto důvodu nesmí přijímat žádné pokyny od kterékoliv vlády členské země (Lacina a Ostřížek, 2011, s. 158).

Evropská komise naplňuje tyto úkoly:

- Navrhovat nové zákony
 - EK předkládá návrhy právních předpisů ke schválení EP a Radě EU. Poté se reprezentanti EK účastní jednání Parlamentu, kde obhajují svá stanoviska
 - Aby navrhovaná legislativa přinesla určité zlepšení, musí Komise povinně monitorovat sociální a ekonomické podmínky v EU. Chrání tak zájmy EU a jejích občanů v otázkách, které nelze efektivně řešit na národní úrovni
- Spravovat evropské politiky a rozpočet EU
 - Společně s Radou EU a EP stanovuje prioritní výdaje EU
 - Předkládá roční rozpočty ke schválení Radě a EP
 - Společně s Účetním dvorem zodpovídá za kontrolu výdajů z rozpočtu EU
 - Komise dohlíží na ochranu hospodářské soutěže, kde zabezpečuje rovné podmínky pro podniky a kontroluje, zda členské země hospodářskou soutěž nenarušují
- Vymáhat právo EU
 - Společně se Soudním dvorem zajišťuje rovnoměrné uplatňování evropského práva ve všech členských zemích
- Zastupovat EU na mezinárodní scéně
 - Reprezentuje všechny členské země na mezinárodní úrovni
 - Vyjednává mezinárodní dohody, zejména se třetími zeměmi

V souvislosti s výše uvedenými úkoly bývá Komise metaforicky označována jako „evropská vláda“. Předseda EK zde plní roli „evropského premiéra“ a komisaři „evropských ministrů“. EK tvoří 28 komisařů, které nominují jednotlivé členské státy. Obvykle se jedná o významné politiky, kteří působili v národních parlamentech nebo v EP. Je důležité připomenout, že komisaři nejsou představitelé státu, který je delegoval. Každý komisař je zodpovědný za určitou oblast, jež je mu přidělena předsedou komise (Euroskep, nedat.a). Předsedu Komise navrhuje Evropská rada a musí ho schválit většina poslanců Evropského parlamentu (European Union, nedat.a).

Evropská komise se politicky zodpovídá Evropskému parlamentu, který ji jako celek schvaluje a může jí vyjádřit i nedůvěru (Euroskop, nedat.a).

5.2.1 Komise a demokratický deficit

Evropská komise, která má v legislativním procesu decizní vliv, se také potýká se zkoumaným fenoménem demokratického deficitu. EK bývá vytykána netransparentnost a technokratičnost (Moravcsik, 2002). Výsledky legislativních procesů mohou působit na běžného občana nesrozumitelně, technicky, napsány jakoby jiným jazykem. I volba předsedy Komise a komisařů, se může zdát pro některé nedostatečně demokratická. Tito členové Komise nejsou voleni přímo občany EU, kteří tak ztrácí možnost demokraticky si zvolit „vládu“ Evropské unie (Lacina a Ostřížek, 2011, s. 411).

Simon Hix (2002) ve svých úvahách navrhuje čtyři kritéria konstitucionálních reforem týkajících se Evropské komise:

1. V případě volby předsedy Evropské komise, by měla existovat otevřená a demokratická politická soutěž na bázi předvolebních kampaní.
2. Tato politická soutěž by měla být založena na reálných debatách rivalitních kandidátů. Politici, politické strany, média a voliči v každé členské zemi by se vyjadřovali ve prospěch toho či onoho kandidáta.
3. Výsledky voleb nesmí diferenciovat členské státy, problémy s demokratickou legitimitou by se spíše prohloubily.
4. Rozdělení výkonné moci mezi různá politická uskupení, čímž se zajistí politický systém brzd a protiváh.

Možnost ke zlepšení legitimacy EU tak Simon Hix vidí skrze přímou volbu předsedy Evropské komise, který je výhradně zodpovědný za navrhování právních předpisů, které jsou následně přijímány vládami členských států. Občanům by tak byla zpřístupněna další možnost jak ovlivnit legislativu EU a přiblížit si tak její struktury. Zároveň uvádí, že by tato přímá volba předsedy EK pravděpodobně nefungovala (Hix, 2002). Simon Hix se zde názorově dostává ke střetu s Andrewem Moravcsikem, který zdůrazňuje, že Evropská komise, je složena ze členů, kteří jsou vybírání Evropskou radou a schvalování EP. Obě tyto instituce jsou přímo voleny občany, a odrážejí tak jejich zájmy (Moravcsik, 2008).

5.3 Rada EU

Působení Rady EU je spjato se samotným počátkem integračního procesu, ve kterém je tato instituce koncipována jako protiváha nadnárodní Komise (Pitrová, 1999, s. 30).

Rada EU představuje hlas členských států, jenž schvaluje právní normy a koordinuje evropské politiky. Ministři každé členské země se v Radě EU scházejí, aby prodiskutovali, pozměňovali a přijímali právní předpisy a koordinovali jednotlivé politiky. Ministři disponují právem přijímat jménem vlád členských států k provedení operací schválených na zasedání (Evropská unie, 2015a).

Rada EU plní tyto úkoly:

- vyjednává a přijímá evropské zákony
- koordinuje politiky členských států
- vyvíjí společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU na základě pokynu Evropské rady
- uzavírá dohody mezi EU a ostatními mezinárodními organizacemi
- společně s Evropským parlamentem přijímá rozpočet EU

Rada EU nedisponuje žádnými stálými členy. Namísto toho, se Rada schází v deseti různých formacích, z nichž každá koresponduje s políčkou oblastí, která se právě projednává. Každá členská země vyšle na toto jednání svého ministra, který zodpovídá za danou oblast (Evropská unie, 2015a)

Hlasování v Radě EU může probíhat na základě přijímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou, prostou většinou nebo jednomyslně. Zasedání Rady probíhají v případě hlasování a projednávání legislativy veřejně (Council of the European Union, 2013).

Rada EU se stejně jako ostatní instituce, průběhu integrace proměňovala. Postupem integrace, se dostala Rada až ke spolurozhodovacímu postupu s Evropským parlamentem. Díky tomuto vývoji je rozhodování Rady EU transparentnější a přístupnější veřejnosti. Před 60 lety probíhala všechna jednání za zavřenými dveřmi, v současné době je tomu však jinak. Jednání nebo hlasování Rady o legislativních

aktech může veřejnost sledovat v reálném čase, prostřednictvím živého vysílání na oficiálních webových stránkách Rady EU (Council of the European Union, 2013).

I přestože se počet členských aktérů od dob vzniku Rady EU, téměř zpětinásobil, dosahuje Rada kompromisů v oblasti zájmů členských zemí se zájmem společných rozhodnutí. Rada je platformou, díky které členské státy spolupracují na společném cíli – zajistit fungování Evropské unie (Council of the European Union, 2013).

Předsednictví představuje klíčovou roli v organizaci práce Rady EU, především v oblasti vytváření podkladů pro legislativní a politická rozhodnutí. Do předsednictví se zapojuje nejen Rada EU, ale i její ostatní úrovně. Lisabonská smlouva rozdělila Radu na čtyři úrovně: 1) Rada EU, 2) Výbor stálých zástupců tzv. COREPER, 3) Přípravné výbory, 4) Pracovní skupiny (Lacina a Ostřížek, 2011, s. 155 - 156).

Předsednictví, které trvá půl roku v předem stanoveném pořadí, má za úkol pořádat a koordinovat všechny schůze a vytvářet kompromisy, obecněji řečeno, má posunovat činnost Rady EU kupředu. Organizace předsednictví a v sobě nese velkou administrativní zátěž pro aktuální představitelskou zemi. Proto pro lepší průběh řízení spolu kooperují tři po sobě jdoucí předsednické státy (minulý, současný a budoucí). Tento druh spolupráce má zajistit efektivnější řízení EU (Lacina a Ostřížek, 2011, s. 154).

5.3.1 Rada EU a demokratický deficit

Simon Hix s Andreasem Follesdalem (2006) vidí určité prvky demokratického deficitu ohledně transparentnosti rozhodování Rady EU. Navrhují zejména zveřejňování volebních výsledků, ale také zpřístupnění veřejnosti, sledovat skrze média, proces rozhodování Rady EU.

Všechny tyto nedostatky byly částečně odstraněny Lisabonskou smlouvou. Ta stanovuje, že Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního charakteru a hlasuje o něm. Avšak toto rozhodnutí se netýká nelegislativních jednání Rady EU, které stále probíhají za zavřenými dveřmi. Rada EU může ovšem provést výjimku a zpřístupnit i toto jednání, ale pouze tehdy, pokud se nejedná finanční, interinstitucionální nebo mezinárodní záležitosti (Váška, 2011).

Rozhodovací procesy Rady EU, tak mohou dosáhnout díky Lisabonské smlouvě vyšší transparentnosti a otevřenosti, avšak se neobejde bez určitých rizik. Protože jsou jednání Rady přenášena živě, mohou tak ovlivnit rozhodování členů Rady, kteří mohou činit jednostranné ústupky a kompromisy. Vyjednávání o závažných a citlivých otázkách a by se pak zvonu odehrávala za zavřenými dveřmi (Váška, 2011).

5.4 Evropská rada

Evropská rada, někdy označována také jako Evropský summit či setkání na nejvyšší úrovni, patří k nejmladším částem dnešní institucionální struktury. Její kořeny můžeme spatřit v 60. letech, kdy se uskutečnilo prvotní jednání předsedů vlád a prezidentů tehdejší členských států. Evropská rada (dále ER) je jednoznačným projevem mezivládního přístupu k integraci (Dočkal a Kaniok, 2005, s. 54).

ER se stala formálně plnohodnotnou institucí až s přijetím Lisabonské smlouvy. Do té doby fungovala pouze jako zvláštní útvar Rady EU (Lacina a Ostrřížek, 2011, s. 146).

ER sdružuje hlavní politické představitele členských zemí v otázce politické agendy EU. Zastává tak nejvyšší úroveň politické spolupráce mezi zeměmi EU. Její jednání probíhají ve formě čtvrtletních vrcholných schůzek (summitů), kterých se účastní nejvyšší představitelé EU a stálý předseda Evropské rady. Rozhodování probíhá zpravidla na základě konsensu, ve kterém hlasují hlavy států a předsedové vlád. (Evropská unie, 2015b).

Evropská rada není legislativní orgánem EU, není zakomponována do vyjednávání o legislativních předpisech EU a nemá pravomoc odsouhlasit tyto přijímané právní ustanovení (Rada Evropské unie, 2015).

Evropská rada plní tyto úkoly:

- rozhoduje o celkovém směřování EU a jejích politických prioritách
- řešit složité a citlivé otázky, ohledně kterých nelze najít řešení na nižší úrovni mezivládní kooperace
- s ohledem na strategické zájmy udává směr společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU
- deleguje kandidáty do významných funkcí jednotlivých orgánů EU

5.4.1 Evropská rada a demokratický deficit

V souvislosti s Evropskou radou, se také objevuje otázka demokratického deficitu. Jak už bylo uvedeno výše, ER zprvu nebyla zařazena mezi orgány EU, ale i tak ovlivňovala institucionální podobu EU. Současní skeptici mohou spatřovat určitý nedostatek demokratičnosti ve spojitosti s působením předsedy Komise v Evropské radě. Podle Simona Hixe předseda Komise není přímo volen občany EU, což snižuje demokratickou legitimitu.

Také volba Vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku se objevuje v debatách o demokratickém deficitu z důvodu netransparentnosti této volby. Tento Vysoký představitel je jmenován kvalifikovanou většinou Evropské rady se souhlasem předsedy Komise (Evropský parlament, 2015a).

5.5 Evropský parlament

Podle současného předsedy EP Martina Schultze, je Evropský parlament srdcem demokracie na evropské úrovni. Vždy bude hájit zájmy lidí a usilovat zlepšení všedního života všech občanů EU. EP stojí na základech důstojného a spravedlivého rozhodování v duchu vzájemného respektu a bez jakékoliv formy diskriminace. Jako jediný přímo volený orgán EU, představuje EP strážce svobod, lidských práv a demokracie nejen v Evropě, ale i za jejími hranicemi. Poslanci zastupují hlas občanů a snaží se chránit jejich zájmy v rozhodovacím procesu EU. Evropský parlament tvoří 750 poslanců z 28 členských států, rozdělených do 8 politických skupin a jeden předseda. (Evropský parlament, 2014).

Protože EP je sestaven z poslanců různých zemí, mají všechny úřední jazyky členských států, stejný význam. Parlamentní dokumenty jsou zveřejňovány ve všech úředních jazycích a každý poslanec má právo hovořit libovolným úředním jazykem.

5.5.1 Pravomoci současné podoby EP

V počátcích evropské integrace, neměl však EP žádné zásadní pravomoci a jeho členové nebyli přímo voleni. Ve vytváření legislativy mohl být EP konzultován, ale jeho názory byly spíše ignorovány. Důležitá změna nastala v roce 1979, kdy proběhly první přímé volby. Přímý získaný mandát od voličů posiloval legitimitu EP a její boj za větší pravomoci (Dočkal a Kaniok, 2005, s. 65-66).

Evropský parlament disponuje třemi základními pravomocemi - legislativní, rozpočtová a kontrolní.

Legislativní pravomoc sdílí spolu s Radou Evropské unie. V jeho kompetenci je přijímat různé právní předpisy na evropské úrovni (směrnice, normy, nařízení, aj.), které na základě svého rozhodnutí může schválit, změnit nebo zamítnout. K přijímání legislativních ustanovení využívá řádný legislativní postup, též nazýván spolurozhodování. Tato metoda je v současnosti používána v drtivé většině případů a Parlament s Radou při ní disponují rovnocenným postavením. V určitých oblastech vydává EP jen konzultační stanovisko (postup konzultace). Evropský parlament nedisponuje právem vlastní legislativní iniciativy. Avšak má pravomoc ponouknout Evropskou komisi k iniciování příslušného legislativního návrhu (Euroskop, nedat.b).

Rozpočtová pravomoc Evropského parlamentu tkví také ve spolupráci s Radou EU. Každoročně tak spolu určují příjmy a výdaje celé Unie. Aby byl rozpočet schválen, musí být odsouhlasen Evropským parlamentem (Euroskop, nedat.b).

Kontrolní pravomoc spočívá v demokratickém dohledu nad veškerými aktivitami EU, činnostmi Komise a dalších institucí. Pro usnadnění výkonu kontroly má EP možnost zřídit dočasné vyšetřovací výbory. V souvislosti s Komisí schvaluje Parlament jmenovaného předsedu EK a vyslovuje důvěru při vytvoření nové Komise (Euroskop, nedat.b).

EP disponuje zvláštním podílem na rozhodovacím procesu formou tzv. *souhlasného řízení*. Podstatou souhlasného řízení jsou oddělená hlasování Rady EU a EP, konající se bez možnosti přiložit k předloze vyjádření a dodatky. Z tohoto procesu vznikají jen dva závěry – schválení nebo odmítnutí předkládaného dokumentu. Původně toto zřízení, jež zavedl JEA, bylo určeno pro rozhodování o nových zahraničněpolitických závazcích. Od ratifikace Amsterodamské smlouvy je souhlasné řízení rozšířeno na tyto oblasti: vstup nových členských států, podpis mezinárodních dohod a změna statusu Evropské centrální banky (Fiala a Pitrová, 2010, s. 358).

5.5.2 Růst pravomocí EP

Evropský parlament je vhodným příkladem neustálého vývoje institucionální struktury EU. Podoba jeho současných pravomocí je výsledkem vývoje od výhradně kontrolní funkce směrem k dnešní spolurozhodovací pozici (Pitrová, 1999, s. 52).

Historicky první vliv EP na podobu evropské legislativy mělo přijetí *Jednotného evropského aktu*. Kromě vzniku souhlasného řízení JEA umožňuje Parlamentu podílet se i na přístupu evropských států do tehdejšího Společenství. Žádost státu byla adresována Radě, která jednomyslně rozhodla po konzultaci s Komisí a po obdržení souhlasu EP, který rozhodl absolutní většinou (Dočkal a Kaniok, 2007, s. 29-31).

Posilování role EP, které nastartovaly přímé volby, v 90. letech 20. století úspěšně pokračovalo. *Smlouva o EU* zdůraznila roli Parlamentu v několika oblastech. Ratifikace této smlouvy zprostředkovala EP vytvoření vyšetřovacích výborů a možnost ověřovat realizaci práva v EU. V této době bylo také Parlamentu přiřazeno konzultační právo při volbě předsedy EK a zároveň nárok hlasovat o jejím složení. Rovněž byl založen úřad evropského ombudsmana, který je vybírán EP (Dočkal a Kaniok, 2007, s. 31 – 32).

Amsterodamská smlouva, která vstoupila v platnost v roce 1999, zjednodušila spolurozhodovací proceduru, čímž bylo urychleno vytváření legislativy v případě odlišných stanovisek EP a Rady EU. Parlament a Rada EU byly současně postaveny na stejnou úroveň. Politická práva EP také nebyla o svůj vývoj ochuzena. Proces přímého schvalování Komise nahradil právo konzultační (Euractiv, 2007).

Smlouva z Nice pravomoci a kompetence EP spíše precizovala než rozvíjela. Především došlo ke stanovení horní hranice poslanců EP na 732. Dále také vyzývala Radu EU k upravení pozice politických stran na evropské úrovni (Euracity, 2007)

Největší zásluhu na současnou podobu legislativních a politických kompetencí Evropského parlamentu má *Lisabonská smlouva*, jež vstoupila v platnost k 1. 12. 2009. Lisabonská smlouva, rozšířila působnost zákonodárné moci EP na 40 nových oblastí. Můžeme zde mj. zařadit zemědělství, přistěhovalectví nebo zabezpečování dodávek energie (europarl.europa.eu). Podoba pravomocí, které Lisabonská smlouva udělila, je popsána v předcházející kapitole 6.5.1. Pravomoci současné podoby EP.

Posílení vlivu Parlamentu v oblasti zákonodárné iniciativy se odráží na každodenním životě občanů EU. EP je zodpovědný za dodržování Listiny základních práv a svobod, jež je součástí Lisabonské smlouvy, a také za nově stanovené právo občanské iniciativy, která na základě petice s milionem podpisů občanů EU, může požádat o zbrusu nové návrhy politik (europarl.europa.eu).

Avšak jen velice málo členů veřejnosti, si uvědomuje význam Evropského parlamentu v institucionální sféře EU a jeho vlivu na rozhodování o evropských politikách (Hix, Noury, Roland, 2007, s. 26).

5.5.3 Evropský parlament a demokratický deficit

Diskuze o demokratickém deficitu mají pro Evropský parlament poměrně značný význam. EP v celé své existenci požadoval zvýšení svých pravomocí právě z důvodu debaty o deficitu a za účelem odstranění jeho příznaků.

Simon Hix (2003) tvrdí, že EP je i nadále slabou institucí. Nemá zákonodárnou iniciativu, kterou disponuje Komise, a jeho pravomoci jsou přesně vymezeny. Tento stav podněcuje k výskytu demokratického deficitu. Moravcsik (2002) však zdůrazňuje nesrovnatelnost EU se státem, takže i Evropský parlament nelze srovnávat s národním parlamentem a jeho kompetencemi.

Jak jsme mohli zpozorovat na předchozí demonstraci pravomocí EP, došlo v průběhu integrace k obrovskému vývoji působností EP. S tím to nárůstem pravomocí, by se dalo očekávat, zlepšení důvěryhodnosti občanů v evropské politiky, avšak opak je pravdou. Účast ve volbách do EP ustavičně klesá. V tomto vývoji někteří skeptici spatřují pokles legitimacy europoslanců a EP jako celku. (Lacina a Ostřížek, 2011, s. 410 – 412.). I přestože EP a evropští poslanci hájí blaho občanů, kteří mohou prostřednictvím volby poslanců ovlivnit způsob svého života v EU, postrádají evropské volby zájem voličů.

Problematice voleb a nezájmu veřejnosti se podrobněji zabývá následující kapitola Sociální deficit EU.

6 Sociální deficit EU

Demokratický deficit se v sociální složce demokracie EU objevuje v otázkách participace občanů na všeobecném dění v Evropské unii. Debaty se týkají především voleb do Evropského parlamentu a obecným vnímáním veřejnosti EU jako celku. Veřejnost si vytváří jak pozitivní, tak negativní stanoviska k evropským strukturám. Zvláště rozhodnutí institucí, které mají nepříznivý dopad na všední život v členských zemích, vyvolávají nedůvěru v EU. Vzdálenost evropských struktur od občanů přispívá k neochotě blíže chápat fungování a rozhodování na evropské úrovni. Veřejnost je tedy nedostatečně informovaná a zkreslené informace médií, k většímu porozumění moc nepřispívají.

6.1 Volby do EU

Volby do EP poskytují možnost občanům podílet se na rozhodování v rámci politik Evropské unie. Poslanci reprezentují a hájí zájmy veřejnosti. Avšak paradoxně se tyto volby potýkají od svého zavedení v roce 1979, s neustále klesajícím zájmem veřejnosti.

Tyto volby se ocitají z pohledu médií, politických subjektů a zejména voličů, ve stínu národních parlamentních voleb a proto jsou mnohými označovány za druhořadé (Fiala a Pitrová, 2009, 331).

Podstata těchto voleb je v očích kritiků rozporuplná. Poukazují nejen na upadající účast voličů, ale také na fakt, že volby jsou ve členských státech především hlasováním o národních tématech, v nichž voliči projevují svůj souhlas/nesouhlas se stávající vládou své země. Dalším argumentem, je častá kandidatura nevýrazných politiků a osob, kteří nedokáží efektivně zaujmout lidi, kteří by kvůli nim šli k urnám hodit svůj hlas (Dočkal a Kaniok, 2005, 68).

V diskuzi o evropských volbách vyvstává další problém, který se týká jednotného evropského volebního systému. EP vidí ve vytvoření jednotného volebního systému, vznik reálných celoevropských stran, které by zajistily větší efektivitu v zastupování zájmů občanů. Sjednocení volebního systému však naráží na řadu problémů. Jedním z nich je nepřítomnost skutečného evropského dému a evropských

témat, která by byla předmětem evropských voleb (Dočkal, Kaniok a Závěšický, 2007, s. 35-38).

Dlouholeté snahy o zavedení jednotného volebního systému vyústily v situaci, kdy jsou evropské volby v členských zemích EU organizovány na zásadě poměrného zastoupení, případně podle principu jednojmenného přenosného hlasování (Fiala a Pitrová, 2009, s. 329).

Na průběh konání voleb do EP mají vliv nejen evropské právní normy, které určují pravidla používané všemi členskými státy, ale také specifické vnitrostátní předpisy, které se už v jednotlivých zemích odlišují. Společná pravidla stanovují zásadu poměrného zastoupení a určí některé případy neslučitelnosti s mandátem poslance EP. Vnitrostátní předpisy modifikují záležitosti týkající se konkrétního volebního systému, který se bude uplatňovat a také počet volebních obvodů (Evropský parlament, 2015).

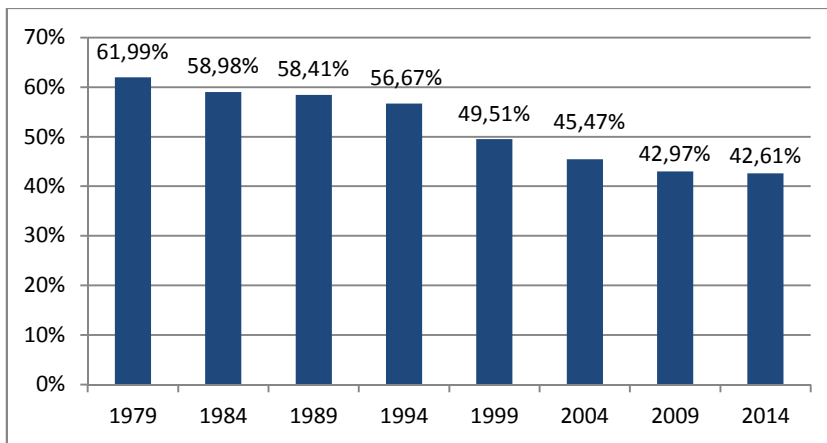
Povinná volební účast je zavedená ve čtyřech členských státech (Belgie, Lucembursko, Kypr a Řecko). Tato povinnost je uložena státním příslušníkům daného státu a rovněž registrovaným občanům EU, jež jsou příslušníky jiného členského státu.

Politické strany a politická sdružení předkládají kandidatury pouze v některých členských státech (Česká republika, Dánsko, Německo, Nizozemsko, Řecko a Švédsko). V ostatních členských zemích je kandidatura předložena pouze na základě dostatečného množství podpisů nebo v některých případech i složením kauce (Evropský parlament, 2015b).

V jednotlivých členských zemích se liší i volební systémy ve způsobu přerozdělování mandátů ve druhém sčítání hlasů. V této fázi používá většina států d'Hondtovu⁵ formuli, která určitým způsobem upřednostňuje větší politické strany. Rozdíly můžeme najít i v hledisku procentuálního prahu pro vstup do EP, kdy se u některých členských států uzavírací klauzule vůbec neobjevuje, v jiných dosahuje 5 % (Fiala a Pitrová, 2009, 329).

Následující obrázek uvádí komparaci vývoje volební účasti pro volby do Evropského parlamentu od prvních přímých voleb roku 1979 až po poslední volby konaných v roce 2014.

⁵ D'Hondtova formule patří k metodám rozdělování hlasů. Její podstatou je přidělování mandátů podle množství získaných hlasů. Po primárním rozdělení mandátů podle počtu hlasů jsou zbylé hlasy stran děleny dvěma, třemi atd., až do doby přidělení všech mandátů (Fiala a Pitrová, 2009, 325).



Obr. 1 Vývoj volební účasti voleb do Evropského parlamentu v letech 1979 – 2014 (zdroj dat: Evropský parlament, 2015c)

Z obrázku č. 1 vyplývá výše zmiňovaný neustálý pokles zájmu voličů o evropské volby. Mezi lety 1979 a 2014 můžeme zaznamenat propast o 19,38 %.

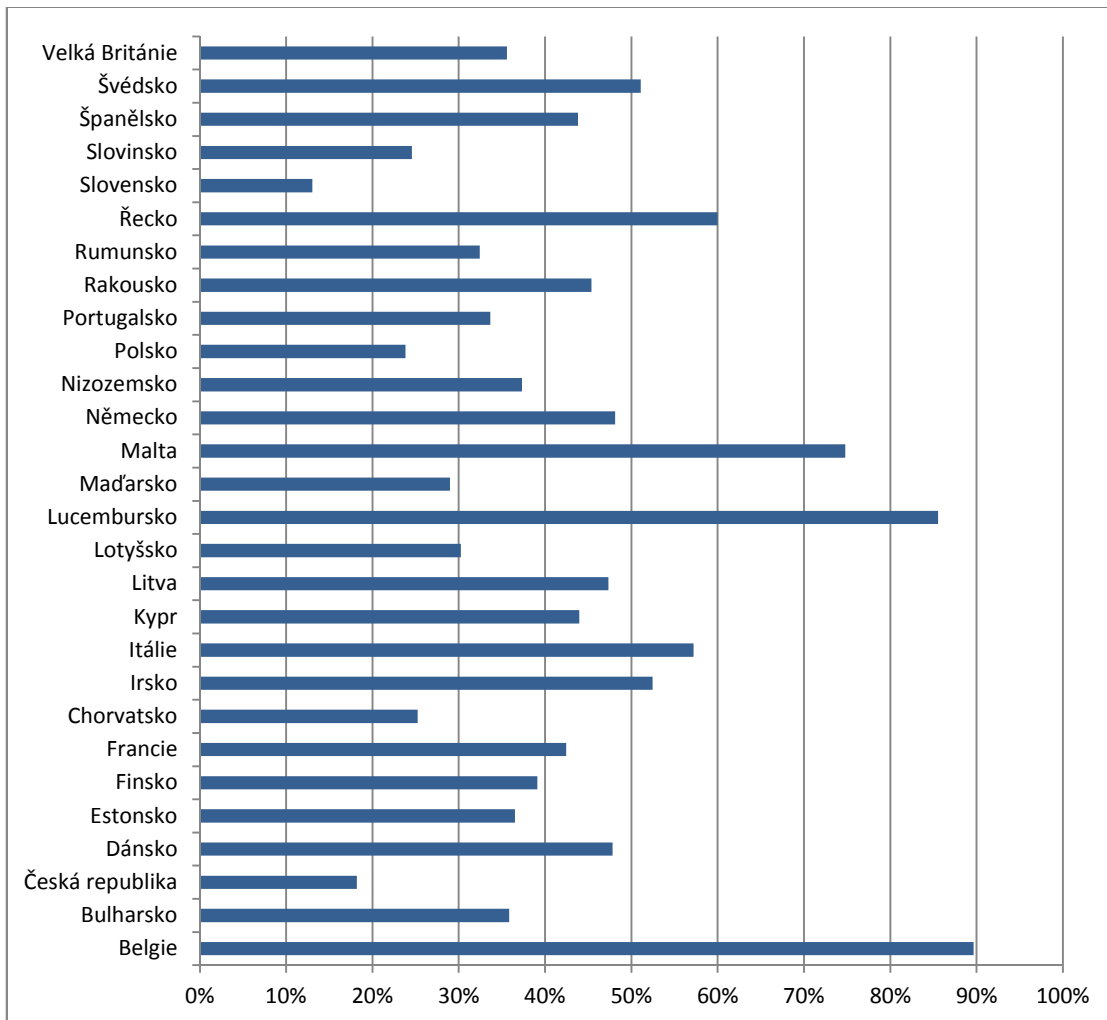
Jednou z příčin ke vzniku demokratického deficitu, je právě nízká volební účast a nezájem voličů o evropská volební témata. Mnozí zastánci demokratického deficitu tvrdí, že i přes enormní nárůst pravomocí Evropského parlamentu, neexistují žádné evropské volby disponující osobnostmi a politickými stranami na evropské úrovni, jež by měli žádoucí vliv na směr evropských politik. Národní volby jsou zaměřeny spíše na domácí problémy než na záležitosti související s EU a politické strany se neustále tyto dvě složky oddělují. Absence evropského prvku v národních a evropských volbách znamená, že preference občanů EU v otázkách unijní politické agendy, mají v nejlepším případě pouze nepřímý vliv na výsledky politiky EU. Kdyby byla EU systémem s opravdovou volební soutěží, jež by vytvářela skutečnou vládu na unijní úrovni, měly by výsledky těchto voleb přímý vliv na činy evropských lídrů, jež by tak měli možnost skutečně ovlivnit politické směřování Evropské unie (Follesdal a Hix, 2006).

Další tvrzení prohlubující demokratický deficit EU, tkví ve vzdálenosti EU a od svých občanů, voličů. Evropská unie je moc odlišná od domácích struktur, na které je veřejnost daného státu zvyklá. Občané EU nerozumí, považují její struktury za složité a netransparentní. Dokud jí nebudou dostatečně chápat a nepřijmou ji jako důležitého aktéra ve svých životech, nikdy fakticky neovlivní účinné rozhodování a politiky, které bude EU vytvářet (Hix, 2008).

V jednotlivých členských státech se přirozeně volební účast odlišuje. Mezi rozhodující faktory patří nejenom výše zmíněná legislativní úprava volebních

povinností, ale také délka členství jednotlivých zemí v EU, výrazně proevropský nebo případně zdrženlivý postoj vlád k dalšímu vývoji evropské integrace a v neposlední řadě také zkušenosti země s členství v EU (Fiala a Pitrová, 2009, 332).

Obrázek č. 2 zobrazuje volební účasti jednotlivých členských zemí v roce 2014.



Obr. 2 Volební účast v evropských volbách v roce 2014 v jednotlivých členských zemích (zdroj dat: Evropský parlament, 2015c), vlastní zpracování

Z tabulky je patrné, že pouze v sedmi státech přesáhla voličská účast 50 %. Jedná se o Belgii, Irsko, Itálii, Lucembursko, Maltu, Řecko a Švédsko. Belgie atakovala hranici 90 % a druhé Lucembursko zůstalo jen o 5 % pozadu, avšak u těchto dvou zemí je důležité nezapomenout, že patří mezi státy s povinnou volební účastí. Ze států, které přistoupily do EU po roce 2000, se zde objevuje jako jediná Malta, jež dosahuje 75 % volební účasti.

Státy s nejnižší účastí, která nepřesáhla 20 %, jsou Česká republika a Slovensko. Dle informací z obrázku č. 2 můžeme dát částečně za pravdu argumentu o vlivu délky členství jednotlivých zemí v EU na volební účast. Německo, Francie, Velká Británie, Irsko, Nizozemí, Belgie, Lucembursko, Dánsko a Itálie mají zkušenosti s evropskými volbami už od roku 1979. Občané těchto států jsou více zvyklí na politická témata týkající se Evropské unie. Některé státy mají už více jak padesátiletou společnou historii s Evropskou unií a jejími dřívějšími uskupeními. Jejich občané jsou tak více zvyklí jednat o nadnárodních otázkách a problémech EU.

Naopak si myslím, že státy, které se do EU začlenily až v 21. století si na skutečnost, že jsou členem útvaru *sui generis* ještě nezvykly. Patří sem mj. Česká republika a Slovensko, země s nejmenší účastí ve volbách do EP 2014.

Důležité je poznamenat, že klesající ochota občanů volit a podílet se na evropské politice, není projevem jejich nesouhlasu s evropskou integrací, ale souvisí s nezájmem o komplikovanou a komplexní problematiku (Dočkal, Kaniok a Závěšický, 2007, s. 48).

6.2 Chybějící démos

Problematika chybějícího dému je dalším hřebíkem do rakve demokratické legitimacy EU. Podstata slova demokracie vychází ze spojení dvou řeckých slov, výrazu démos – lid a kratein – vládnout. Demokracie tedy doslova znamená vláda lidu (Hloušek a Kopeček, 2003, s. 15).

Musíme si položit otázku, zda soubor občanů členských zemí EU, představuje opravdový politický národ (démos), jež je schopen ovlivňovat politiky Unie skrze své přímo volené reprezentanty a vybudovat tak kolem sebe útvar podobný státu (Břicháček, 2014, s. 92).

Fiala (2010, s. 114) se zamýšlí nad vazbou politického lidu (démos) s etnicko-kulturní homogenitou (ethnos). Uvádí dva způsoby porozumění tohoto vztahu. První říká, že kolektivní politická identita v demokracii nepotřebuje etnicko-kulturní homogenitu. Vychází z oboustranného akceptování univerzálních politických norem, což formuje společný ústavní patriotismus i kolektivní evropské politické vědomí v multikulturním prostředí. Druhý způsob akcentuje potřebu úzké vazby mezi démos a ethnos. Poukazuje na absenci společných vzpomínek, zkušeností a také jazyka.

Lid (démós), nepředstavuje pouze soubor jedinců či skupin obývajících dané území. Ve starověku by se tohle pojetí mohlo skvěle uplatnit a může figurovat i v dnešních diktátorských režimech. Avšak v současné době obyvatelstvo nepředstavuje poddané, ale občany, kteří se podílejí na směru politiky svého státu. Démós tedy znázorňuje sourodé společenství, jež si je vědomo své sounáležitosti, společné identity, vlastenectví a občanství. Ovšem lze konstatovat, že žádný lid tohoto druhu v Evropské unii neexistuje (Břicháček, 2014, s. 93).

Evropský lid je chápán ve smyslu více jak půl miliardy občanů členských států. EU se tak vyznačuje vysokou mírou diverzity, nejen v jazykových a kulturních odlišnostech. Lidem žijícím v Evropě chybí pocit kýžené kolektivní identity, loajality a zejména také důvěry (Břicháček, 2014, s. 94).

Neexistence evropského národu se společnou politicko-kulturní identitou má dalekosáhlé důsledky na demokratickou legitimitu Evropské unie (Fiala, 2010, s. 115).

6.3 Negativní vnímání EU

Evropská unie za dobu své existence významně ovlivnila svými činnostmi členské státy a jejich obyvatele. V průběhu let se angažovala do nejrůznějších oblastí, jako je ochrana životního prostředí, sociální politika, vnějšek a justice nebo sport a výzkum vesmíru. EU zasahuje do tolika sfér života, až občan vnímá Unii, jako instituci s neomezenými pravomocemi (Břicháček, 2014, s. 18).

Evropský parlament zadává studie o stavu veřejného mínění v členských státech tzv. eurobametru. Pomocí tohoto výzkumu EP pozoruje, názory občanů nejen ohledně svých aktivit, ale také celé EU. Výsledky mohou ovlivnit přípravu, rozhodování a hodnocení činností EP (Evropský parlament, nedat.b).

Evropská unie v sociální problematice nezaostává a snaží se u veřejnosti zlepšit svou reputaci. Problematice těchto iniciativ se zabývá následující kapitola.

7 Snahy EU vypořádat se s demokratickým deficitem

Evropská unie se snaží různými cestami vypořádat s argumenty demokratického deficitu v institucionální i sociální sféře demokracie. Integrovaní smlouvy přispěly k lepšímu demokratickému rozhodování a v případě zvýšení participace občanů na politikách EU, jsou vydávány Bílé knihy s cílem posílit důvěru veřejnosti v Evropskou unii.

Evropská unie se snaží svým občanům přiblížit i pomocí vytvoření společných symbolů. Kromě vlajky a hymny, existuje i motto, které zní „Jednotná v rozmanitosti“. Vyjadřuje tak společné odhodlání Evropanů usilující o mír a prosperitu prostřednictvím EU a současně jsou obohacováni odlišnými kulturami, tradicemi a jazyky kontinentu, jež Evropská unie sjednocuje (Evropská unie, 2015c).

Dalším symbolem sjednocování občanů EU je Den Evropy. V roce 1950 byly 9. května poprvé prezentovány myšlenky Roberta Schumana, ze kterých vzešla Evropská unie. Každý květen jsou u příležitosti oslav Dne Evropy veřejně přístupné prostory institucí EU. U této příležitosti se mohou občané zúčastnit diskuzí, koncertů a dalších akcí, kde se dozví mnoho zajímavých informací o Evropské unii (Evropská unie, nedat.).

EU se snaží přiblížit ke svým občanům a lépe je informovat o institucionálních strukturách a legislativních procesech pomocí přístupu ke všem svým dokumentům. A jelikož je EU složena z 28 států s odlišným úředním jazykem, má EP, jako spoluvůdce legislativy, povinnost zabezpečit jazykovou bezchybnost všech zákonů, které přijímá, v jazyce každé členské země. Každý občan má tak možnost přečíst si právní předpisy, které ovlivňují jejich život, v jazyce svého státu. Mnohojazyčnost, která je zakotvena ve všech evropských integračních smlouvách, je pro Evropskou unii a její transparentnost velmi důležitá (Evropský parlament, nedat.c).

Občané mají také právo předkládat petice EP a mohou obracet se svými stížnostmi ohledně nesprávného úředního postupu orgánů EU na evropského veřejného ochránce - ombudsmana (Břicháček, 2014, s. 89).

Ombudsman je jmenován Evropským parlamentem na jedno své volební období, v němž má kdy tato osoba za úkol naplňovat vysoké morální a kompetenční nároky (Dočkal, Kaniok a Závěšický, 2007, s. 113).

Evropský ombudsman sice není členem EP, ale předkládá mu každoroční zprávu o svém působení a také hlášení o průběhu šetření, která považuje za opodstatněná. Dá se konstatovat, že evropský ombudsman plní nepřímou funkci zřizovatele komunikace občana EU s Evropským parlamentem (Dočka, Kaniok a Závěšický, 2007, s. 112).

Bílá kniha o evropském vládnutí

Bílá kniha o evropském vládnutí je výsledkem snah předsedy Komise Romana Prodiho zlepšit formy vládnutí na evropské úrovni a současně se vyrovnat s problémem nedostatečné demokratické legitimacy. Klíčovým aspektem k vytvoření této Bílé knihy je zahájení procesu tvorby a realizace politik EU, s angažováním většího počtu lidí a organizací (Dočka, Kaniok a Závěšický, 2007, s. 128).

Evropská komise tak reaguje na nezájem společnosti o EU v době velkých změn (rozšíření EU, reformy institucí, apod.). Připouští tak, že mnohým občanům EU připadá Evropa vzdálená a odcizená. Důsledky se pak promítají do otázek, co vlastně EU znamená a jaké politické cíle a podoby sdílení moci v rámci členských států chce realizovat (Weiss, Řiháčková a Nigrin, 2008, s. 17).

V Bílé knize o evropském vládnutí je obsaženo pět základních principů vedoucích k demokratičtějšímu rozhodování – otevřenost, participace, zodpovědnost, efektivita a koherence (Weiss, Řiháčková a Nigrin, 2008, s. 18).

Evropská komise se pokouší v rámci otevřenosti a participace oslovit evropskou veřejnost. V rámci zodpovědnosti, klade důraz na přehlednější rozdělení rolí institucí v legislativních procesech. Každý evropský orgán plní svou úlohu ve společné Evropě a za tuto úlohu také zodpovídá. V oblasti efektivity a koherence se pokouší o lepší spolupráci orgánů EU a efektivnějšímu procesu společného rozhodování (Weiss, Řiháčková a Nigrin, 2008, s. 18).

Avšak kvůli své obecnosti se tato Bílá kniha stala spíše apelem na veřejnost, aby více komunikovala s evropskými institucemi, nežli prostředkem k zavedení demokratičtější správy EU (Dočka, Kaniok a Závěšický, 2007, s. 129).

Bílá kniha o mládeži - Nový impuls pro evropskou mládež

Dalším prohloubením komunikace mezi EU a občany je vytvoření Bílé knihy o mládeži z roku 2001. Jejím primárním cílem je vytvořit nový rámec spolupráce s cílem zapojit mladé lidi do rozhodnutí, která se jich týkají (Eur-lex, nedat.b).

Mladí lidé ve velké míře postrádají ochotu a důvěru v participaci na veřejném životě EU. Tato Bílá kniha se snaží tuto situaci změnit a vyzývá mladé Evropany, aby se stali aktivními občany (Eur-lex, nedat.b).

Zapojení většího počtu mladých lidí, by mohlo podle autora této bakalářské práce mít pozitivní vliv na komunikaci mezi EU institucemi a občany. Pokud se lidé už v mládí seznámí s principy a institucemi Unie, dojde k většímu pochopení jejich struktur a rozhodnutí. Zmírnění vzdálenosti mezi občany a EU může oslabit argumenty existence demokratického deficitu v EU.

Lisabonská smlouva

Nejvýznamnější podíl na posílení demokratické legitimacy má zavedení zmiňované Lisabonské smlouvy. Tato smlouva pozměňuje způsob, kterým Unie provádí své stávající pravomoci a také podporuje širší zapojení občanů a jejich ochranu. Zavádí nové institucionální uspořádání a k dosažení lepší úrovně efektivnosti a transparentnosti, mění rozhodovací procesy a aplikuje nové sdílené pravomoci. Celkově se zvýšila úroveň parlamentního dohledu a demokratické odpovědnosti (Evropský parlament, 2015a).

Evropská občanská iniciativa

Snahy o demokratizaci EU se projeví, kromě posilování pravomocí EP, také ve vytvoření řady institutů a opatření různorodého charakteru. Došlo k vytvoření *evropské občanské iniciativy (dále jen EOI)*, skrze kterou občané vyzývají EK, aby v některé z oblastí spadající do její působnosti navrhla právní předpis. Unie vytvořením tohoto EOI učinila významný krok k rozvoji participativní demokracie. Evropa je díky tomuto aktu více přibližována ke svým obyvatelům. Jejich názory jsou prezentovány přímo v Bruselu a důležité evropské otázky se tak dostávají na skutečnou přeshraniční diskusi (Evropská komise, 2014).

K tomuto aktu je zapotřebí získat alespoň jeden milion občanů EU pocházejících nejméně ze 7 různých členských států. Předložené téma občanské iniciativy se musí týkat některé z oblastí, ve kterých má EK pravomoc předkládat právní akty. Spadá sem např. oblast dopravy, energetiky, životního prostředí, cestovního ruchu, vzdělávání aj. (Evropská komise, 2015).

Signatářem EOI se může stát každý občan členského státu, pokud dosáhl věku, který jej opravňuje v účasti ve volbách do EP. Každý, kdo se bude chtít k iniciativě připojit, musí vyplnit speciální formulář prohlášení o podpoře, jež je poskytován organizátory iniciativy (Evropská komise, 2015).

Pokud se dané iniciativě podaří nasbírat potřebný milion podpisů, postupuje iniciativa ke Komisi, která ji pečlivě posoudí. Do tří měsíců od obdržení iniciativy se sejdou zástupci EK s organizátory k projednání obsahu předložené iniciativy. Organizátoři disponují také možností představit svůj návrh ve veřejném slyšení v Evropském parlamentu. Komise po podrobném posouzení vydává oficiální vyjádření, ve které odůvodní své rozhodnutí, zda provede či neprovede nějaké kroky v odezvě na tuto iniciativu. Toto oficiální vyjádření má formu tzv. sdělení, jež je přijato v kolegiu komisařů a uveřejněno ve všech úředních jazycích EU (Evropská komise, 2015).

Právní kroky k tomuto sdělení vydává Komise pouze na základě vlastního uvážení. Zda-li Komise předloží návrh právního předpisu, zahájí se standardní legislativní postup, který je v EU uplatňován (Evropská komise, 2015).

Význam EOI by neměl být zásadně přeceňován, nijak zvláště neovlivňuje monopol Komise na předkládání legislativních návrhů. Evropská občanská iniciativa pouze uvádí doporučení, jak má EK své pravomoci využít (Břicháček, 2014, s. 88).

V případě dalších úsilí odstranit demokratický deficit, se v různých debatách projednává nejen potřeba dalšího posilování pravomocí EP, ale také transformace Rady na druhou parlamentní komoru a přeměna Komise na opravdovou vládu. S tímto názorem přišel i předseda parlamentu Martin Schultz, který prohlásil, že EU potřebuje pravidla pro dělbu moci podobná těm, jež jsou známá lidem ze svých vlastních států: vláda, parlament, druhá komora a soudní dvůr (Břicháček, 2014, s. 90).

8 Diskuze a závěr

Tato bakalářská práce pojednávající o problematice demokratického deficitu EU, si kládla za cíl vyhodnotit na základě analýzy institucionální a sociální složky demokratického deficitu autorovo tvrzení existence demokratického deficitu na úrovni EU.

Nejdříve bakalářská práce seznamuje čtenáře se samotným pojmem demokracie a vymezením fenoménu demokratický deficit. Z textu je patrné, že tento pojem je velice těžko uchopitelný a existuje na něj řada názorů a definic. Obecně lze konstatovat, že demokratický deficit představuje nedostatek demokratické legitimacy politického rozhodování a vzdálenost evropských struktur od veřejnosti.

Autor této práce využil k charakterizování demokratického deficitu názory tří akademiků, kteří se problematikou zabývají. Prvním z nich je obhájce výskytu demokratického deficitu v EU Simon Hix. Jeho teze se zakládají na neschopnosti evropských institucí vytvářet transparentní a účinnou politiku. Problém vidí v nedostatečných kompetencích EP, jehož zástupci jsou voleni v neefektivních volbách, bez rivalitních kandidátů a stran. Naopak Andrew Moravcsik tvrdí, že veškeré rozhodování EU je transparentní. Giandomenico Majone existenci demokratického deficitu také odmítá, hovoří spíše o ztrátě demokratické legitimacy.

K naplnění stanoveného cíle se práce podrobněji zabývá evropskými institucemi a jejich spojením s demokratickým deficitem. Evropský integrační proces znamenal pro evropské orgány velké změny a nárůst kompetencí. Největší nárůst pravomocí zaznamenal Evropský parlament. Tato instituce, s přímo volenými reprezentanty, představuje srdce demokracie v Evropské unii, a i když sám nemá právo iniciovat zákony, tak vykonává legislativní, rozpočtové a kontrolní pravomoci. Simon Hix ovšem vyčítá stálý nedostatek pravomocí EP, zejména co se týče zákonodárné iniciativy, kterou disponuje jen EK. Zde autor bakalářské práce souhlasí s Moravcsikem, jenž uvádí nesrovnatelnost kompetencí EP s kompetencemi národního parlamentu. Avšak i Komise s monopolním postavením v rámci evropské legislativy, je kontrolována Evropským parlamentem, zástupcem občanů. Členové EP schvalují kandidáta na předsedu Komise a také Komisi jako celek. Ještě před schválením Komise mají možnost seznámit se kandidáty na komisaře prostřednictvím dotazníků a rozhovorů. EP může

také vyslovit nedůvěru Komisi, která za určitých podmínek vede k jejímu odstoupení. Jelikož jsou poslanci zástupci občanů EU, hájí jejich zájmy a mají vliv na Komisi, nespátňuje autor bakalářské práce v legislativní dominanci Komise ztrátu demokratické legitimacy.

V souvislosti s institucionální uspořádáním Hix hovoří o nedostatečné transparentnosti. Tento problém EU také zlepšila, všechny vydané právní předpisy jsou dostupné na oficiálních webových stránkách příslušné instituce a též jednání Evropského parlamentu a Rady EU o legislativních činnostech je zpřístupněno veřejnosti prostřednictvím online vysílání.

Další část bakalářské práce se zaměřila na sociální stránku demokratického deficitu, která jednoznačně souvisí s občany členských států EU. Byly rozebrány volby do EP, které označovány za druhořadé, protože se potýkají s nezájmem občanů. I když není účast v evropských volbách vysoká, není možné zpochybnit, legitimitu zvolených zástupců. I tato pro mnohé nedostatečná část voličů, si své zástupce zvolila dobrovolně a demokraticky.

Absence evropského dému, který představuje sourodé společenství se společnou identitou, vlastenectvím, a sounáležitostí, má pro mnohé zastánce demokratického deficitu značné důsledky na posuzování demokratické legitimacy EU. EU démos nemá a mít nebude, protože je ve své podstatě společenstvím států na nadnárodní úrovni s jazykovou a kulturní diverzitou. Moravcsik poukazuje, že EU nelze srovnávat se státem, z čehož autor této bakalářské práce dedukuje nemožnost srovnání jednotnosti občanů národního státu s jednotností souhrnu obyvatel jednotlivých členských zemí.

Poslední kapitola se věnovala snahám EU potlačit argumenty demokratického deficitu. EU se snaží své hodnoty a struktury co nejvíce přiblížit veřejnosti. Vytvořila společné symboly, které ji reprezentují a pomocí Bílých knih a Evropské občanské iniciativy se snaží Evropany zapojit do politického dění Unie.

Na základě výše uvedené analýzy autor dementuje své tvrzení, že v Evropské unii existuje demokratický deficit. V rámci institucionální oblasti bylo poukázáno na transparentnost rozhodovacích procesů a schopnost EP efektivně vykonávat svoji kontrolní pravomoc. Sociální složku demokracie Unie také nelze považovat za deficitní. EU má snahy otevírat se veřejnosti a spolupracovat s nimi. Veřejnost musí také projevit určitou ochotu začlenit se do Evropy a informovat se o jejím fungování.

Všechny výhrady ohledně existence demokratického deficitu jsou založeny na srovnání se státními strukturami a Evropská unie státem není.

Demokracie je založená nejen na svobodě slova a vládě lidu, ale také na kompromisech. Není zcela v kompetenci evropských institucionálních aktérů vytvořit takové legislativní normy, které by vyhovovaly celé půl miliardě obyvatel žijících v členských zemích EU a nepodněcovali tak k úvahám o demokratickém deficitu. EU je společenstvím zemí s rozdílnými hodnotami, které se i přes svou diverzifikaci dokázaly spojit a vybudovat instituci, s jejímiž strukturami se svět ještě nesetkal.

Seznam použité literatury

Knižní zdroje

BŘICHÁČEK, Tomáš. *Unie blízka i vzdálená*. Vyd. 1. Praha: Institut Václava Klause, 2014, 194 s. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-87806-08-1.

Council of the European Union. *Rada Evropské unie: 1952-2012 Šedesát let tvorby práva a rozhodování*. Lucemburk: Publications Office, 2013. ISBN 978-92-824-3797-1.

DOČKAL, Vít a Petr KANIOK. *Evropská unie tak akorát: praktický průvodce evropskou integrací*. 1. vyd. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2005, 133 s. ISBN 8021038462.

DOČKAL, Vít, Petr KANIOK a Jan ZÁVĚŠICKÝ. *Evropský parlament*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, 174 s. ISBN 978-80-210-4329-9.

EVROPSKÁ KOMISE. Příručka k evropské občanské iniciativě. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015, ISBN 978-92-79-32296-9.

EVROPSKÝ PARLAMENT. *Evropský parlament: hlas občanů v EU*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014, [18] s. ISBN 978-92-823-5490-2.

FIALA, Petr. *Evropský mezičas: nové otázky evropské integrace*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2010, 205 s. ISBN 978-80-87029-99-2.

FIALA, Petr a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.

GBÚROVÁ, Marcela. *Demokracie?*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 350 s., [2] l. barev. obr. příl. ISBN 978-80-210-6487-4

HIX, Simon. *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*. 1.vyd. Polity Press, 2008. ISBN 978-0-7456-5837-7.

HIX, Simon, Abdul G. NOURY a Gerárd ROLAND. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge University Press, 2007. ISBN 9781139464796.

HLOUŠEK, Vít (ed.) a Lubomír KOPEČEK (ed.). *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 379 s. Ediční řada sborníky, sv. č. 16. ISBN 8021031956.

LACINA, Lubor a Jan OSTRŮŽEK. *Učebnice evropské integrace*. 3., přeprac. a rozš. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2011, 468 s. ISBN 978-80-87474-31-0.

LACINA, Karel, Ladislav RÝZNAR a Ivana MANDYSOVÁ. *Evropská integrace*. První. Pardubice: Univerzita Palackého, 2002. ISBN 80-7194-324.

NIŢOIU, Cristian. *The EU Foreign Policy Analysis: Democratic Legitimacy, Media, and Climate Change*. 1. vyd. London: Palgrave Macmillan, 2015. ISBN 978-11-374-9199-2.

PITROVÁ, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999, 111 s. ISBN 80-210-2237-X.

RADA EVROSPKÉ UNIE. *Evropská rada – strategický orgán*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015, ISBN 978-92-824-4955-4

WEISS, Tomáš, Věra ŘIHÁČKOVÁ a Tomáš NIGRIN. *Evropský parlament: na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii?* Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2008, 78 s. ISBN 978-80-86993-07-2.

Internetové zdroje

AVBELJ, Matej. *Can the New European Constitution Remedy the EU „Democratic deficit“?*. [online]. 2005. Dostupné z:

<<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/democratic-deficit-20050310.pdf>>

Council of the European Union. nedat. *European Union* [online]. 2015-11-24 [cit. 2015-12-13]. Dostupné z:

<http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_en.htm>

EU2009. 2011. *Rozhodovací procedury*. EU2009.cz [online]. 2011-08-16 [cit. 2015-11-09]. Dostupné z:

<<http://www.eu2009.cz/cz/about-the-eu/eu-decision-making/rozhodovaci-procedury-578/>>

EURACTIV. 2007. *Reforma evropských institucí*. EurActiv.cz [online]. [cit. 2015-12-13]. Dostupné z: <<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/link-dossier/reforma-evropskych-instituci>>

EUR-LEX. nedat.a. *Glossary of summaries: Democratic deficit*. EUR-Lex: Access to European Union Law [online]. [cit. 2015-11-11]. Dostupné z:

<http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html>

EUR-LEX. nedat.b. *Bílá kniha o mládeži*. EUR-Lex: Access to European Union Law [online]. 2011-04-11 [cit. 2015-12-21]. Dostupné z:

<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV:c11055>>

EUROPEAN UNION. nedat. *European Commission*. European Union [online]. [cit. 2015-12-13]. Dostupné z: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_en.htm>

EUROSKOP. nedat.a. *Evropská komise*. EUROSKOP.CZ: Věcně o EU [online]. [cit. 2015-12-13]. Dostupné z: <<https://www.euroskop.cz/109/sekce/evropska-komise/>>

EUROSKOP. nedat.b. *Evropský parlament*. EUROSKOP.CZ: Věcně o eu [online]. [cit. 2015-12-13]. Dostupné z:

<<https://www.euroskop.cz/92/sekce/evropsky-parlament/>>

EVROPSKÁ KOMISE, 2015. *Evropská občanská iniciativa*. Evropská komise [online]. [cit. 2015-12-18]. Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>>

EVROPSKÁ UNIE. 2015a. *Rada Evropské unie*. Evropská unie [online]. 2015-11-24 [cit. 2015-11-20]. Dostupné z: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_cs.htm>

EVROPSKÁ UNIE. 2015b. *Evropská rada*. Evropská unie [online]. 2015-11-24 [cit. 2015-11-20]. Dostupné z: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_cs.htm>

EVROPSKÁ UNIE. 2015c. *Symboly EU*. Evropská unie [online]. 2015-08-05 [cit. 2015-12-21]. Dostupné z: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/index_cs.htm>

EVROPSKÁ UNIE. nedat. *Den Evropy: Den otevřených dveří v institucích EU*. Evropská unie [online]. 2015-30-11 [cit. 2015-12-21]. Dostupné z: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/index_cs.htm>

EVROPSKÝ PARLAMENT, 2015a. *Lisabonská smlouva*. Evropský parlament: Jsme tu pro vás [online]. [cit. 2015-11-13]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html>

EVROPSKÝ PARLAMENT, 2015b. *Evropský parlament: volební postupy*. Evropský parlament: Jsme tu pro vás [online]. [cit. 2015-12-18]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.4.html>

EVROPSKÝ PARLAMENT, 2015C. *Účast 2014*. Evropský parlament: Výsledky evropských voleb 2014 [online]. [cit. 2015-12-18]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/cs/turnout.html>>

EVROPSKÝ PARLAMENT. nedat.a. *EP po Lisabonské smlouvě: významnější úloha při formování Evropy*. Evropský parlament: O Parlamentu [online]. [cit. 2015-12-13].

Dostupné z:

<<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/20150201PVL00008/Lisabonsk%C3%A1-smlouva>>

EVROPSKÝ PARLAMENT. nedat.b. *Průzkum mínění Evropského parlamentu*. Evropský parlament: Jsme tu pro vás [online]. [cit. 2015-12-19]. Dostupné z:

<<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/20150201PVL00104/Parlemeter-2014>>

EVROPSKÝ PARLAMENT. nedat.c. *Mnohojazyčnost v Evropském parlamentu*. Evropský parlament: O Parlamentu [online]. [cit. 2015-12-19]. Dostupné z:

<<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/20150201PVL00013/Mnohojazy%C4%8Dnost>>

FOLLESDAL, Andreas and Simon HIX. *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. [online]. 2003. Dostupné z:

<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x/pdf>>

HIX, Simon. *The End of Democracy in Europe?*. [online]. 2003. Dostupné z:

<http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf>

HIX, Simon. *Linking National Politics to Europe*. The London School of Economics and Political Science [online]. 2002 Dostupné z:

<http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Linking%20National%20Politics%20to%20Europe.pdf>

KRUTÍLEK, Ondřej. *Vývoj rozhodování o legislativě*. In Euroskop.cz: Věcně o Evropě [online]. [cit. 2015-11-08]. nedat. Dostupné z:

<<https://www.euroskop.cz/8896/sekce/vyvoj-rozhodovani-o-legislative/>>

LETKI, Natalia. *Democratic deficit*. *Encyclopaedia Britannica* [online]. 2013 [cit. 2015-12-07]. Dostupné z: <<http://www.britannica.com/topic/democratic-deficit>>

MAJONE, Giandomenico. *Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards* [online]. 1998. Dostupné z: <<http://ieie.itam.mx/docs05/Montse%20Pi/Majone.pdf>>

MORAVCSIK, Andrew. *The myth of Europe's democratic deficit. Intereconomics*, [online]. 2008. Dostupné z: <<http://users.dickinson.edu/~mitchelk/readings/moravcsik%20dem%20def.pdf>>

MORAVCSIK, Andrew. *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*. [online]. 2002. Dostupné z: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>>

URBANOVÁ, Slavomíra. *Existuje v EÚ demokratický deficit? Prevádza EÚ kríza legitimacy?* Global politics [online]. 2010 [cit. 2015-12-07]. Dostupné z: <<http://www.globalpolitics.cz/zamereno-na-eu/existuje-v-eu-demokraticky-deficit-prevadza-eu-kriza-legitimity>>

VÁŠKA, Jan. *Reforma Rady EU podle Lisabonské smlouvy* [online]. 2011. Dostupné z: <<http://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=se&pdf=33.pdf>>

Seznam zkratk

EHS	Evropské hospodářské společenství
EK	Evropská komise
EOI	Evropská občanská iniciativa
EP	Evropský parlament
ER	Evropská rada
ESD	Evropský soudní dvůr
ESUO	Evropské společenství uhlí a ocelí
EU	Evropská unie
EURATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
JEA	Jednotný evropský akt