

Univerzita Hradec Králové

Filozofická fakulta

Katedra politologie

**Demokratický deficit v Evropské unii po Lisabonské smlouvě**

Bakalářská práce

Autor: Milan Federsel

Program: B6701 Politologie

Obor: Politologie

Forma studia: prezenční

Vedoucí práce: Mgr. Stanislav Myšička, Ph.D.

Hradec Králové, 2017

## Zadání bakalářské práce

**Autor:** Milan Federsel

Studium: F14BP0059

Studijní program: B6701 Politologie

Studijní obor: Politologie

**Název bakalářské práce:** **Demokratický deficit v Evropské unii po Lisabonské smlouvě**

Název bakalářské práce AJ: Democratic deficit in the European Union after the Treaty of Lisbon

### **Cíl, metody, literatura, předpoklady:**

Tato bakalářská práce se bude zaměřovat na stav demokratického deficitu v Evropské unii po přijetí Lisabonské smlouvy. Cílem práce je zjistit, zda přijetí Lisabonské smlouvy vedlo k odstranění nebo alespoň k minimalizaci demokratického deficitu v rozhodování Evropské unie. Analýze budou podrobeny významné změny této smlouvy oproti původnímu znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství. Na akademické půdě nepanuje zcela shoda na tématu demokratického deficitu v Evropské unii, proto autor provede rovněž porovnání rozdílných přístupů představitelů této debaty. Autor bude ověřovat hypotézu, zda přispěla Lisabonská smlouva k posílení demokracie a odstranila zásadní překážky demokratického rozhodování institucí Evropské unie.

Evropská unie. 2007. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Brussels: Evropská unie. Fiala, Petr a Pitrová, Markéta. 2009. Evropská unie. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. Follesdal, Andreas a Hix, Simon. 2006. "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik." *Journal of Common Market Studies* 44, č. 3, 533-562. Hrubec, Marek, ed. 2005. *Spravedlnost a demokracie v evropské integraci*. Praha: Filosofia. Moravcsik, Andrew. 2002. "In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 40, č. 4, 603-624.

Garantující pracoviště: Katedra politologie,  
Filozofická fakulta

Vedoucí práce: Mgr. Stanislav Myšička, Ph.D.

Datum zadání závěrečné práce: 17.9.2015

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval pod vedením vedoucí práce samostatně a uvedl jsem všechny použité prameny a literaturu.

V Hradci Králové dne 12. 12. 2017

podpis autora

## **Poděkování**

Chtěl bych poděkovat vedoucímu této práce Mgr. Stanislavu Myšíčkovi, Ph.D. za odborné vedení práce, cenné rady a čas, který mi věnoval.

## **Anotace**

Federsel, Milan. 2017. *Demokratický deficit v Evropské unii po Lisabonské smlouvě*. Hradec Králové: Univerzita Hradec Králové, Filozofická fakulta, Katedra politologie. Bakalářská práce.

Tato bakalářská práce se bude zaměřovat na stav demokratického deficitu v Evropské unii po přijetí Lisabonské smlouvy. Cílem práce je zjistit, zda přijetí Lisabonské smlouvy vedlo k odstranění nebo alespoň k minimalizaci demokratického deficitu v rozhodování Evropské unie. Analýze budou podrobeny významné změny této smlouvy oproti původnímu znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství. Na akademické půdě nepanuje zcela shoda na tématu demokratického deficitu v Evropské unii, proto autor provede rovněž porovnání rozdílných přístupů představitelů této debaty. Autor bude ověřovat hypotézu, zda přispěla Lisabonská smlouva k posílení demokracie a odstranila zásadní překážky demokratického rozhodování institucí Evropské unie.

**Klíčová slova:** Evropská unie, evropská integrace, demokratický deficit, Lisabonská smlouva, smlouvy EU

## **Annotation**

Federsel, Milan. 2017. *Democratic deficit in the European Union after the Treaty of Lisbon*. Hradec Králové: University of Hradec Králové, Faculty of Arts. Bachelor Degree Thesis.

This bachelor thesis focuses on democratic deficit in the European Union after the Treaty of Lisbon. The aim of this thesis is determine whether the Lisbon Treaty has led to eliminate or at least minimize the democratic deficit in decision-making of the European Union. There were concretely analysed the significant changes to the original version of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. On academic ground there is no consensus on the issue of the democratic deficit in the European Union, therefore the author also makes comparing different approaches of the representatives of this debate. The author is going verify the hypothesis that the Lisbon Treaty has contributed to the strengthening of democracy and eliminate a major obstacles to democratic decision-making of the institutions of the European Union.

**Keywords:** European Union, european integration, democratic deficit, The Treaty of Lisbon, EU treaties

## Obsah

Úvod .....	10
1. Koncept demokracie .....	14
1.1 Demokracie Josefa A. Schumpetera.....	14
1.2 Teorie polyarchie.....	16
1.3 Pohled Roberta Dahla na mezinárodní organizace .....	17
1.4 Občanská aktivizace .....	21
2. Znaky demokratického deficitu v EU.....	22
2.1 Oslabení národních parlamentů .....	22
2.2 Slabá pozice EP .....	22
2.3 Absence evropských voleb .....	23
2.4 Vzdálenost EP voličům .....	25
2.5 Nesouhlas s evropskými politikami .....	25
2.6 Pohled Majona na legitimitu EU.....	26
3. Dilema legitimacy v evropské integraci .....	27
3.1 Evropská identita.....	28
3.2 Demokracie jako legitimita a vláda většiny.....	29
3.3 Parlamentní demokracie bez dému .....	29
3.4 Transparentnost, flexibilita, kontrola a rovnováha.....	30
3.5 Deliberativní demokracie .....	31
4. Moravcsikova kritika demokratického deficitu .....	35
4.1 Proč EU není superstát? .....	36
4.2 Proč EU není neodpovědná technokracie? .....	37
4.3 Proč EU nemůže rozšířit participaci? .....	37
4.4 Proč není vládnutí EU obsahově předpojaté?.....	38
4.5 Proč je pravděpodobné, že EU zůstane legitimní?.....	38
4.6 Zhodnocení podle Moravcsika .....	39
5. Lisabonská smlouva.....	41
5.1 Evropská rada.....	41
5.2 Rada Evropské unie .....	43
5.3 Evropská komise.....	44
5.4 Evropský parlament .....	45
5.5 Vnitrostátní parlamenty .....	46
5.6 Členské státy a lidová iniciativa.....	47
Závěr.....	48

Zdroje .....	53
Monografie.....	53
Odborné články .....	54
Internetové zdroje .....	55



## **Seznam použitých zkratk**

EU, Unie – Evropská unie

EP, Parlament – Evropský parlament

EK, Komise – Evropská komise

Rada EU – Rada Evropské unie

ER – Evropská rada

LS – Lisabonská smlouva

ES – Evropské společenství

## Úvod

Tato bakalářská práce se bude věnovat tématu demokratického deficitu v institucionálním rozhodování orgánů Evropské unie, konkrétně stavu po přijetí Lisabonské smlouvy upravující Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství. Důvodem napsání práce je poukázání na případné potíže z nedemokratického fungování EU. Demokratický deficit v Evropské unii je poměrně často diskutovaným tématem široké veřejnosti. Je to pojem odvolávající se na názor, že Evropská unie je v důsledku složitých metod rozhodování vzdálena běžnému občanovi a postrádá tak nutnou demokratičnost. Na tomto jevu však v politologické obci nepanuje zcela shoda, proto autor provede komparaci argumentů významných teoretiků evropské integrace. Bude přitom vycházet z teoretických poznatku zejména Andrease Follesdala a Simona Hixe. Často je deficit zmiňován zejména v období před Lisabonskou smlouvou, a i samotný oficiální účel této smlouvy je posílit demokratickou podstatu rozhodování (Evropská unie 2007: preambule). Veřejnost tento jev však stále vnímá jako aktuální, možná jako ještě aktuálnější v kontextu nových výzev, kterým je Evropa v současné době vystavena. Otázka demokratického deficitu je rovněž spjata s legitimitou orgánů Unie. Za pozornost stojí zejména proměna role Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu po přijetí Lisabonské smlouvy. Tato instituce je pro legitimitu EU zásadní, protože jako jediná je přímo volena všemi občany EU (Evropská unie 2012a: článek 14).

Proto jsem přesvědčen, že je nutné se tématu věnovat a je legitimní zjišťovat, jak se demokracie v institucích EU vyvíjí. Názory o nedemokratičnosti získávají podporu zejména v kontextu absence „evropského lidu“ a s tím spojené chybějící legitimacy institucí EU. Tyto výtky jsou velmi závažné vzhledem k tomu, že část národní legislativy je tvořena implementací směrnic na zákony v národních parlamentech. Problémem je chybějící etablovaná teorie nadnárodní demokracie (EU je subjektem *sui generis*) (Fiala, Pitrová 2009: 13). Tedy nemožnost srovnání s jiným subjektem na světě. Současný integrační kurz je výsledkem dosavadní úzké spolupráce evropských států, které se však musejí dobrovolně vzdávat určité části své suverenity. To je důvod, proč se Evropská unie musí vypořádávat s kritikou směřující k formě jejího fungování.

EU není federální stát, není to však ani mezinárodní organizace běžného rázu. Jedná se o ekonomický a politický projekt, svého druhu zcela jedinečný a specifický. Instrukce EU se přesto snaží s tímto jevem bojovat a posilovat prvky demokracie v jejich rozhodovacích procesech. V Evropské unii je 28 států používajících 24 jazyků, lišící se jednat kulturním a historickým vývojem, ale zejména pak hospodářským. Pro občany je proto rozhodování vzdálené, složité a v médiích často prezentované jako řešení banalit (dochází ke zkreslování informací). Rovněž panuje skepse k síle pravomocí Evropského parlamentu. Politiku posilování stále užší Unie je proto potřeba podpořit i náležitou institucionální strukturou brzd a protivah. Na její fungování je pak potřeba pohlížet stejně přísně, jako na fungování členských států. Autor si je však rovněž vědom velkého tlaku na fungování EU ze strany jejich kritiků. V této práci se pokusí tyto pohledy vybalancovat a nabídnout racionální pohled na problematiku.

Lisabonská smlouva vznikla zejména z následujících důvodů: posílení demokracie a transparentnosti; zvýšení efektivity; nárůst práv, svobody a bezpečnosti; posílení pozice Unie ve světě (Evropská unie 2014). Evropská unie si klade za cíl pracovat na své demokratizaci, a proto je legitimní ověřovat stav tohoto jevu. Významní politologové Simon Hix a Andreas Follesdal vyznačili pět problematických oblastí: posílení exekutivy a oslabení kontroly od národních parlamentů; slabá pozice Evropského parlamentu; absence „evropských“ voleb; přílišná vzdálenost Evropského parlamentu od voličů; jako důsledek předchozích problémů – nesouhlas většiny občanů s evropskými politikami (Follesdal, Hix 2006: 534-537). Mimo to další obtíží je také nedostatečná odpovědnost unijních institucí, tj. absence legitimacy. Problémem je rovněž fakt, že si lidé na Unii vybíjejí i své frustrace např. z národní politiky a následně nemají o činnost evropských institucí ani přílišný zájem a nevyužívají všech svých práv vůči EU (částečně z neznalosti svých práv, částečně z nezájmu o evropské dění) (Česká televize 2014a; 2014b). Tento nezájem se poté promítá nízkou volební účastí u voleb do EP (Evropský parlament 2014).

Výzkumnou otázkou této práce je, jestli skutečně Lisabonská smlouva napomohla k odstranění nebo alespoň k zmírnění demokratického deficitu a odstranila případné překážky demokratického rozhodování institucí Evropské unie. Při zodpovídání této otázky bude zvažován přínos Lisabonské smlouvy k řešení pěti

hlavních problémů evropské integrace, jež jsou uvedeny výše, protože právě politologové Hix a Follesdal nejlépe shrnují zásadní výtky kritiků evropské integrace. Zřetel bude brán i na problém absence evropské identity mezi občany a jak se jej LS snaží řešit, protože společné občanské cítění je pro prohlubující se evropskou integraci zásadní. V neposlední řadě je důležité sledovat i proměnu pozice Evropského parlamentu, jakožto jediného přímo občany voleného tělesa EU. Míra zpracování demokratického deficitu před Lisabonskou smlouvou je v anglicky psané literatuře na vysoké úrovni. Na vynikající úrovni je pak zpracováno institucionální fungování, a to jak v anglicky psané literatuře, tak i v té české. Slabší zpracování je však v oblasti odborné analýzy změn zakotvených Lisabonskou smlouvou v české i zahraniční literatuře.

Velkým přínosem je kniha *Institute Evropské unie a Lisabonská smlouva* (Šlosarčík, Kasáková, eds. 2012). Publikace přehledně představuje fungování jednotlivých evropských institucí před zavedením Lisabonské smlouvy, vliv institucí na formování její finální podoby a v neposlední řadě i přibližuje nové institucionální nastavení. Pro vymezení demokracie poslouží dílo *Capitalism, Socialism and Democracy*, ve kterém Josef A. Schumpeter tvrdí, že klasická teorie demokracie nutně předpokládá obecné blaho. To by mělo být snadno definovatelné a každý člověk by měl být schopen jej rozeznat. Každá odpověď se tedy dá označit za „dobrou“ nebo „špatnou“. Občané by tedy neměli mít problém dobrat se nejlepšího výsledku. Tuto teorii však Schumpeter považuje za mýtus (Schumpeter 1999). Autor této bakalářské práce se proto bude zajímat o jeho argumenty a o závěry, které z nich vyvozuje. Bakalářská práce se dále bude opírat o teorii polyarchie (Dahl 1999) a teorii deliberativní demokracie (Hloušek, Kopeček 2005). V neposlední řadě otázku demokratické legitimacy a deficitu demokracie v Unii diskutuje kniha *Democracy and the European Union* (Follesdal, Koslowski eds. 1997). Která si klade otázku, zda a jakým způsobem lze EU demokratizovat s ohledem na evropské instituce a zapojení občanů do rozhodování. Nezanedbatelnou část prostudované literatury tvoří také odborné články. V článku *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union* (Moravcsik 2002) odmítá Andrew Moravcsik myšlenku demokratického deficitu a tvrdí, že Evropská unie je legitimní. V článku *The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'* (Moravcsik 2008) pak vyvrací často zmiňované mýty o fungování Unie a snaží se

dále obhajovat její legitimitu. Protipólem jeho názorů je příspěvek *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik* (Follesdal, Hix 2006) který zastává naopak názor o existenci deficitu. *Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems* (Lord 2000) rozšiřuje debatu o deficitu i o problematiku legitimacy a absence evropské identity. Zároveň upozorňuje na problémy pramenící ze zbrklých opatření. Využita bude i Smlouva o Evropské unii (Evropská unie 2012a) pro porovnání institucionálních změn, kterými se chtěla Evropská unie vypořádat s kritikou na své fungování.

V první kapitole bude definován koncept demokracie a problematika jejího deficitu. V následující kapitole poté bude rozebráno pět znaků demokratického deficitu, jak je vnímají Simon Hix a Andreas Follesdal. V třetí kapitole autor představí problematiku vnímání evropské identity. Čtvrtá kapitola předkládá argumenty Andrewa Moravcsika proti existenci demokratického deficitu v evropských strukturách. V poslední kapitole se autor zaměří na úlohu Lisabonské smlouvy a jejího přínosu pro odstraňování potencionálního deficitu demokracie, bude zde popsána změna role Evropského parlamentu, Evropské rady, Rady EU Evropské komise a vnitrostranických parlamentů. Výstupem práce poté bude zjištění stavu demokratického deficitu, teoretických snah jeho řešení a jejich praktického uskutečňování.

## 1. Koncept demokracie

Důležitým předpokladem pro identifikování demokratického deficitu je samotná definice demokracie. To je však značně obtížná věc. Koncept demokracie je předmětem mnohých interpretací. Problémy s tím, co demokracie vlastně znamená a jaká úroveň osobní svobody a odpovědnosti jí má provázet je předmětem debaty nejméně od Velké francouzské revoluce (Foesdal a Koslowski eds. 1997: 3). Od toho se odvíjí i problematika demokratického deficitu, ten je nejčastěji definován jako nedostatečná odpovědnost výkonných orgánů zástupců lidu nebo nedostatečný prostor pro participaci veřejnosti (Heywood 2002: 447).

### 1.1 Demokracie Josefa A. Schumpetera

Pro tuto práci poslouží vymezení demokracie od Josefa A. Schumpetera, ten vnímá demokracii jako institucionální nastavení politických rozhodnutí. Schumpeter říká, že klasická teorie demokracie předpokládá obecné blaho. To je snadno definovatelné a každý člověk je schopen jej rozeznat. Nepochopení potom lze přikládat pouze ignoranci a hlouposti. Každá odpověď se dá označit za „dobrou“ nebo „špatnou“. Občané by tedy neměli mít problém dobrat se nejlepšího výsledku (Schumpeter 1999: 250). Tuto teorii považuje Schumpeter za mýtus, má k tomu dva důvody:

1) V reálném světě neexistuje žádné obecné blaho, se kterým by všichni souhlasili nebo by bylo možné o něm přesvědčit všechny ostatní občany pomocí racionální argumentace. Každý občan má jinou představu o obecném blahu nebo dokonce může mít i jiné odlišné zájmy. V některých případech lze dosahovat kompromisu, ale ani to není ideálním řešením. Schumpeter to demonstruje na případu dvou Američanů. Jeden chce, aby byla jeho země vysoce ozbrojená a bojoval za „správné“ věci po celém světě. Jiný mu tento názor, ale bude rozporovat a tvrdit, že naše země musí pracovat na vlastních problémech. V takových případech nelze dojít k výhodnému kompromisu pro všechny strany a utilitaristický pohled zde selhává.

2) Pokud by se však podařilo efektivně definovat obecné blaho, například maximální ekonomické uspokojení. Stále to neřeší shodu na individuálních

záležitostech (například každý stojí o kvalitní lékařskou péči, přesto někteří lidé odmítají očkování) (Schumpeter 1999: 251-252).

„Demokratická metoda je institucionální nastavení pro uskutečňování politických rozhodnutí, kde jednotlivci získávají pravomoc rozhodovat prostřednictvím konkurenčního boje o voličské hlasy.“ V této teorii demokracie je vyloučena možnost vykonávat moc přímo lidmi v jejich prospěch. Místo toho Schumpeter nabízí demokracii jako střet o voličské hlasy. Hlavní úkol občanů spočívá ve výběru politiků a tím legitimizování vlády a jejího jednání. Příkladem je parlamentní a konstituční monarchie. Parlamentní monarchie Schumpeterova demokratické kritérium splňuje, protože monarcha je v podstatě povinen jmenovat stejný kabinet, který vzešel z voleb. Oproti tomu konstituční monarchie toto kritérium nespĺňuje, protože voliči a parlament mají sice stejná práva, která jsou běžná v parlamentní demokraciích, nemají však dostatek síly na ovlivnění složení vlády. Ministři jednají jménem monarchy a jsou jmenováni a odvoláváni jeho rozhodnutím, nelze tedy hovořit o demokracii (Schumpeter 1999: 269-270).

Tato alternativní demokratická teorie se však setkala i s kritikou. Podle Lubomíra Kopečka například někteří stoupcí Nové levice, odmítají přílišný minimalismus, který kromě voleb nedává přílišný prostor pro občanskou participaci. V takovémto modelu jsou podle nich plnoprávnými účastníky pouze členové politický elit. Odmítají rovněž ideu otevřeného trhu elit, podle nich to nevyhnutelně vede ke koncentraci moci v rukou úzké skupiny politiků. Možnost výběru občanů z více variant je podle nich iluzorní, protože skutečným výsledkem by bylo oligopolní uspořádání. Tento systém by nevyhnutelně vedl k frustraci občana, protože jeho role by byla minimalizována. Schumpeter odvozuje legitimitu systému od účasti ve volbách. To představuje podle kritiků značné zjednodušení a nebere v úvahu nespokojenost občanů s fungováním systému mimo volby. Tato nemožnost se vyjádřit může vést k nezájmu a oslabovat podporu demokratickému uspořádání. Vytýkána je mu rovněž zanedbaná ochrana politický menšin, které jsou vydané napospas vládnoucí většině (Hloušek, Kopeček 2005: 188-189).

## 1.2 Teorie polyarchie

Dále je vhodné zmínit teorii polyarchie od Roberta Dahla. Polyarchie znamená „vládu mnoha“ a jedná se o skutečnou existující realitu, samotný pojem demokracie naopak označuje ideální stav. Vnímat ji lze jako soubor politických práv nebo jako soubor institucí nutných pro demokratický proces ve velkém měřítku (Hloušek, Kubáček 2005: 251-252). Dahl definuje demokratický proces jako: rovné hlasovací právo, možnost účinně participovat na rozhodnutích, možnost rozhodovat se na základě dostatečných informací, možnost kontroly politiků ze strany dému a zároveň démos musí zahrnovat všechny svéprávné dospělé. Polyarchie se rovněž vyznačují přítomností sedmi prvků, přičemž všechny zmíněné musí reálně existovat.

- 1) volení státní úředníci – kontrola nad vládním rozhodováním o politice je ústavně svěřena voleným vládním úředníkům.
- 2) svobodné a spravedlivé volby – volení státní úředníci jsou vybíráni v častých a spravedlivých volbách, ve kterých je nátlak poměrně vzácným jevem
- 3) všeobecné volební právo – prakticky všichni dospělí mají právo hlasovat o volbách vládních úředníků
- 4) právo ucházet se o úřad – prakticky všichni dospělí mají právo ucházet se o volené úřady, i když věková hranice pro zastávání úřadu může být vyšší než u volebního práva
- 5) svobodu projevu – občané mají právo vyjadřovat se bez nebezpečí trestního postihu k široce definovaným politickým záležitostem, a to včetně kritiky vládních úředníků, zřízení, společensko – ekonomickému řádu a převažující ideologie
- 6) alternativní informace – občané mají právo vyhledávat alternativní zdroje informací, které reálně existují a jejich existence je chráněna zákonem
- 7) svoboda sdružování – aby občané mohli dosáhnou různých práv, včetně výše uvedených mají také právo vytvářet relativně nezávislá sdružení nebo organizace, včetně nezávislých politických stran a zájmových skupin (Dahl 1989: 233). Dahlova koncepce polyarchie není však všeobecné bez výhrad uznávána, přesto však představuje důležitý přínos. Dokonce i kritikům tato teorie může posloužit jako východisko pro rozvoj vlastních úvah.



### 1.3 Pohled Roberta Dahla na mezinárodní organizace

Dahl tvrdí, že mezinárodní organizace ani nemohou být demokratické. Má k tomu tři hlavní důvody: termín demokracie je nejčastěji praktikuje na formy vlády, to je ale velmi široký pojem. Státy mají podniky, univerzity, odborové organizace atd. Nedemokratičnost mezinárodních institucí a procesů vysvětluje na základě dvou aspektů demokracie. Demokracie jako systém lidové kontroly vládních politik a rozhodnutí a demokracie jako systém základních práv. Z prvního hlediska ji interpretujeme jako složenou z vlády lidu, která je vykonávána zodpovědně v jeho prospěch, jako svrchovanou autoritou, která rozhoduje o důležitých politických záležitostech v lidových shromážděních, nebo prostřednictvím svých zástupců vzešlých z voleb. Druhý pohled vnímá demokracii jako poskytování rozsáhlého souboru práv dvojího druhu:

- Jeden se skládá z práv, svobod a příležitostí, které jsou nezbytné pro lidovou kontrolu a fungování samotných demokratických institucí, jako je svoboda projevu a shromažďování.
- Druhý se skládá z širokého spektra práv, svobod a příležitostí, které nejsou zásadní pro fungování demokratických institucí, ale mají tendenci se rozvíjet mezi lidmi (např. právo na soukromí, majetek, minimální mzda, nediskriminace v zaměstnání atd.) (Dahl 1999: 19-20).

Dahl se zaměřuje hlavně na první perspektivu, demokracii jako systém lidové kontroly nad vládními politikami a rozhodnutími, a nabízí několik důvodů, proč věří, že v mezinárodních organizacích s jakákoli formou vlády, nemůže být rozpoznatelně demokracie. Druhý problém je určení, co je a není demokratické, kde se vyskytuje prahová hodnota. Dahl uvádí příklad teploměru, kdy jeden by představoval teoretický systém, který je ideálně demokratický k teoretickému systému, který je zcela nedemokratický; druhý by vycházela ze skutečných systémů, které se nazývají demokraciemi, do nejkrajnějších nedemokratických systémů. Pokud bychom postavili tyto dvě stupnice demokracie vedle sebe, systémy na vrcholu měřítka pro měření skutečné demokracie by poklesly na teploměru, na kterém bychom našli ideální demokracie. V jakém okamžiku na skutečných politických systémech máme oprávnění označit politický systém za demokratický nebo nedemokratický? Přesto Dahl tvrdí, že mezinárodní systémy

budou pod každou rozumnou prahovou hodnotou demokracie. Třetí problém je zapříčiněn faktem, že demokratické systémy závisejí na delegaci pravomocí. V moderních polyarchiích je rozsah delegace velký, teoreticky od rozhodování demem po volené zástupce až ke zdlouhavé byrokratické hierarchii. Do jaké míry demos efektivně řídí důležitá rozhodnutí je sporná empirická otázka. Dahl myslí, že v praxi může být delegace natolik rozsáhlá, aby přesunula politický systém za demokratický práh. Menší demokratická jednotka poskytuje obyčejnému občanovi větší možnost účastnit se vládnutí než větší jednotka. Čím je však jednotka menší, tím je pravděpodobnější, že některé záležitosti budou mimo schopnosti vlády. Pro řešení by mohla být demokratická jednotka rozšířena, ale při tom by se snížila schopnost občanů efektivně se podílet na vládnutí. Tzn. vláda získá větší kontrolu nad problémem, ale schopnost ovlivnit tuto vládu se zmenšuje (Dahl 1999: 20-22). Dahl tedy vlastně dochází k závěru, že případná otázka demokratického deficitu je zcela zbytečná z důvodů výše uvedených. Každá mezinárodní organizace je podle tohoto vidění totiž apriori nedemokratická.

Ve standardní verzi jsou zahraniční záležitosti vzdáleny životům a zkušenostem občanů. Může existovat malá část veřejnosti s potřebnými znalostmi, velké množství občanů však postrádá znalosti o zahraničních záležitostech. Výsledkem je, že zásadní rozhodnutí v oblasti zahraniční politiky jsou obecně prováděna politickými elity bez odpovědnosti k občanům. Pokud je průměrný občan nezaujatý zahraničními záležitostmi a není plně kompetentní, není lepší nechat tuto záležitost politickým vůdcům a aktivistům? Pokud rozhodnutí vytvářejí zisk, vedou také k nákladům. Obvykle jsou náklady a přínos rozděleny nerovnoměrně mezi ty, kteří podléhají rozhodnutí. Tak vznikají otázky: Jaké je nejlepší rozhodnutí? Kdo se může nejlépe rozhodnout? Součástí odpovědi je, že správným kritériem pro vládní rozhodnutí je veřejný blaho, obecný zájem a kolektivní dobro.

Navrhovaná řešení problému veřejného blaha spadají do dvou kategorií: věcné a procedurální. Věcná řešení nabízejí kritéria jako je štěstí, blahobyt a užitečnost. Opatření, které lze sčítat na dotyčných osobách a distribuční princip pro určení toho, co představuje spravedlivé nebo odůvodněné rozdělení dobra mezi osoby. Procesní řešení nabízejí proces pro určování a validaci rozhodnutí, jako je většinové pravidlo nebo soudní rozhodování. Při bližším zkoumání však nejsou

dostatečná ani věcná ani procesní řešení, každá kategorie vyžaduje druhou. Když se demokratická jednotka rozšiřuje, démos se stává více heterogenní. Rozmanitost má tendenci zvyšovat počet možných politických zájmů a rozdělení na základě ekonomické situace, jazyka, náboženství, etnické nebo rasové identity, kultury nebo národnostní příslušnosti. Někdy elity upřednostňují jen jednu z hlavních alternativ, mnoho občanů je zmateno, má slabé názory nebo vůbec žádné a ti, kteří mají názor, mohou upřednostňovat alternativu, proti které se politici vůdcové stavějí. Veřejná diskuse je jednotná a neúplná, a nakonec převažují názory a zájmy politických vůdců a aktivistů (Dahl 1999: 24-27).

Pokud je lidová kontrola v demokratických zemích obtížná, bude určitě ještě těžší v mezinárodních institucích. Mohli by občané Norska v případě připojení k EU uplatňovat stejnou kontrolu na orgány EU jako mají nad svými národními? Švédští občané mají větší vliv na politická rozhodnutí EU než Norové, ale lze tvrdit, že v Evropském parlamentu mají takový vliv jako v jejich vlastním? K dosažení úrovně lidové kontroly, která je kdekoli v blízkosti úrovně již existující v demokratických zemích, by mezinárodní organizace musely vyřešit několik problémů. Politici vůdci by museli vytvářet politické instituce, které by občanům poskytly příležitosti k politické účasti, vlivu a kontrole zhruba stejně účinné jako ty, které již existují v demokratických zemích. K zajištění veřejné diskuse by bylo nezbytné vytvořit mezinárodní politickou soutěž mezi stranami a jednotlivci, kteří kandidují na úřad. Vzhledem k obrovskému rozdílu v počtu obyvatel, žádný systém zastoupení neposkytuje stejnou váhu hlasům pro každého občana, a přitom nebrání tomu, aby malé země nebyly přehlasovávány velkými zeměmi. Všechna řešení přijatelná pro menší demokracie tak popírají politickou rovnost mezi členy větších démů. Bez ohledu na to, jaký kompromis se dosáhne, může být snadno zdrojem vnitřního napětí, zejména v případě, že neexistuje silná společná identita (Dahl 1999: 30-32).

Dahl dochází k následujícím závěrům:

1. Měli bychom být opatrní s přenášením demokratické legitimacy na nedemokratické systémy. Během tohoto století jsme již byli svědky mnoha pokusů o maskování nedemokratických systémů v plášti demokracie. Máme "autentickou" demokracii, "pravou" demokracii, "proletářskou" demokracii, "lidovou"

demokracii, "akcionářskou" demokracii a mnoho dalších. Všechny byly ve skutečnosti nedemokratické formy byrokratické, hierarchické nebo autoritářské vlády. Pokud mezinárodní organizace nejsou demokratické, pak nemáme povinnost mluvit o nich pravdu?

2. Pokud však vlády mezinárodních organizací nejsou demokracie, co jsou? Dahl navrhuje, abychom s nimi zacházeli jako s byrokratickými vyjednávacími systémy. Stejně jako vládcí ve většině autoritářských režimech do jisté míry a v některých ohledech reagují na názory a přání těch, nad kterými vládou – dokonce ani firemní manažeři nemohou neomezeně ignorovat touhy svých podřízených – tak vůdci v byrokratických vyjednávacích systémech nemohou neomezeně ignorovat limity stanovené názory a touhami občanů.

3. Při zvažování vhodnosti byrokratických vyjednávacích systémů v mezinárodních organizacích by měly být náklady na demokracii jasně uvedeny a vzaty v úvahu. Dokonce i kdybychom dospěli k závěru, že zisky nebo očekávané zisky převažují nad těmito náklady, není to důvod zcela je ignorovat. "Demokratický deficit" popsaný kritiky systému byrokratického vyjednávání pro řízení Evropské unie by měl být považován za pravděpodobné náklady všech mezinárodních vlád.

4. Stoupenci demokracie by měli odolat tvrzení, že velký pokles schopnosti národních a subnárodních jednotek vládnout sám je nevyhnutelný, protože globalizace je nevyhnutelná. Síly vedoucí k větší internacionalizaci hospodářské, politické, vojenské, sociální a kulturní sféry lidského života jsou jistě mimořádně silné. Nicméně nevíme, do jaké míry je globalizace nevyhnutelná nebo podmíněná.

5. Domníváme-li se, že důležité lidské potřeby vyžadují mezinárodní organizaci, a to navzdory nákladům na demokracii, neměli bychom své nedemokratické aspekty pouze podrobovat kontrole a kritice, ale pokusit se vytvořit návrhy na větší demokratizaci a trvat na jejich přijetí.

6. A konečně, pokud vláda mezinárodní organizace trvá neomezeně jako nedemokratický byrokratický systém vyjednávání, nemáme povinnost vytvářet kritéria, která by ji posuzovala? Máme některá užitečná kritéria pro posouzení toho, jak dobře vláda postupuje v souladu s demokratickými standardy, i když nesouhlasíme s podrobnostmi. Jaké standardy bychom však měli použít k hodnocení mezinárodní organizace poté, co jsme dospěli k závěru, že jsou žádoucí

navzdory nákladům na demokracii, které jsou způsobeny jejím byrokratickým vládním systémem (Dahl 1999: 32-34).

#### **1.4 Občanská aktivizace**

Otázky týkající se vztahu k EU nebo jeho předchůdci ES, vedly k politické aktivitě velké části voličů, způsobovaly intenzivní vášně a vedly k rozdělování společnosti. Politická aktivace a prudké rozdělení společnosti byly patrné zejména u referenda v Norsku v roce 1972 o členství v ES, ve Francii v roce 1992 o ratifikaci Maastrichtské smlouvy a v Norsku a ve Švédsku v roce 1994 o členství v EU. Ve všech čtyřech referendech se občané ostře neshodovali v názorech na to, co by bylo pro ně a jejich zemi nejvhodnější. Voliči ve francouzském referendu o Maastrichtu se rozdělili téměř rovnoměrně (51 procent pro a 49 procent proti) podle třídních a profesních linek. Norové malou většinou odmítli členství v ES referendem v roce 1972 a opět v EU roku 1994. Občané v demokratických zemích se obvykle nejvíce zajímají o domácí záležitosti, za určitých okolností se však mohou mobilizovat a začít hrát významnou roli i v klíčových rozhodnutích zahraniční politiky. Je pravděpodobné, že politika aktivuje občany, pokud způsobuje nebo hrozí, že způsobí vážné poškození zájmů, cílů a blahobytu většiny občanů. Pokud jsou předpokládané náklady zřejmé, konkrétní a okamžité, zatímco slibované zisky abstraktní, teoretické a vzdálené, hrozí, že takovou politiku občané odmítnou (Dahl 1999: 28-30).

## **2. Znamky demokratického deficitu v EU**

Následující kapitola se bude zabývat charakteristickými znamky demokratického deficitu, které se nejčastěji objevují v politologické literatuře. Problematické je pojem definovat, protože neexistuje jednotná interpretace tohoto fenoménu. Použita bude klasifikace Simona Hixe a Andrease Follesdala, kteří ji vymezili do pět skupin. Jedná se o 1) nárůst moci výkonné a pokles kontroly ze strany národních parlamentů; 2) slabá pozice Evropského parlamentu; 3) absence „celoevropských“ voleb; 4) vzdálenost EU voličům a v neposlední řadě za 5) v důsledku předchozích bodů, přijatá rozhodnutí nemají podporu voličů (Follesdal, Hix 2006: 534). Autor této práce si je vědom obtížnosti tématu a nemožnosti postihnout všechny prvky kritiky. Proto se rozhodl pro tuto klasifikaci, která sice postrádá některé další často zmiňované prvky, jako je například teze o absenci evropského lidu. Podle autora se však jedná o vhodný způsob, jak téma co nejlépe pojmut a pojmenovat klíčové body kritiky, protože tato klasifikace nejlépe vystihuje většinu zmiňovaných základních znaků demokratického deficitu.

### **2.1 Oslabení národních parlamentů**

Jako první znak demokratického deficitu je definován nárůst výkonné moci a pokles její kontroly ze strany národních parlamentů. Představitelé členských států se scházejí v Radě EU (jednotliví ministři států na základě projednávané materie). Ve standardních demokraciích vláda podléhá kontrole parlamentu (a tím zprostředkovaně občanům) a čelí za své kroky možnosti odvolání. Kvůli konstrukci EU je však tvorba politik na evropské úrovni vyhrazena exekutivním aktérům (dokonce i v Evropské komisi zasedají vládní pověřenci – komisaři). Zásadní problém je pak vnímán ve faktu, že vláda je v této oblasti mimo kontrolu národního parlamentu, které je v legislativním procesu běžně vystavena a může ji proto účinně ignorovat (Follesdal, Hix 2006: 534-535).

### **2.2 Slabá pozice EP**

Druhým argumentem je slabost Evropského parlamentu. Tento bod je propojen s předchozí výtkou k oslabování národních parlamentů a růstu pozice

národní exekutivy. Řešením by pak podle kritiků mohlo být zvýšení síly Evropského parlamentu vůči vládám v Radě EU a Komisi. Postupné reformy Smluv EU, které probíhali od poloviny 80. let 20. století, dramaticky zvýšili pravomoci Evropského parlamentu, přesně jak kritici požadovali. Nicméně se stále objevuje argument, že pozice EP je vůči pozici vlád v Radě EU slabá. To pramení z faktu, že před Lisabonskou smlouvou byl EP v některých oblastech pouze konzultován. Tato kritika již je však po Lisabonské smlouvě nemístná (viz kapitola 5.4). Další kritika směřovala k obsazování EK, Parlament sice mohl vetovat výběr vlád na pozici předsedy Evropské komise a tým komisařů, vlády však stále byli tvůrci agend. Podle kritiky tak v žádném případě nebyla EU exekutiva volena ze strany Evropského parlamentu (Follesdal, Hix 2006: 535).

### **2.3 Absence evropských voleb**

Třetí výtku směřuje k neexistenci „evropských“ voleb. Občané volí vlády, které zasedají v Radě EU a nominují kandidáty na evropské komisaře. Rovněž také volí poslance EP. Podle autorů Follesdala a Hixe se však nejedná o skutečné „evropské“ volby. Nejsou totiž o osobnostech a stranách na evropské úrovni. Národní volby jsou zaměřeny primárně na domácí témata. Volby do Evropského parlamentu jsou zase brány politiky a médii jako jakási střednědobá národní soutěž. Skutečnými volbami by se pak lídři EU legitimizovali a byli by více odpovědní občanům. Problémem je však i nízká volební účast u voleb do EP, ta potom způsobuje snižování legitimacy jeho následného počínání (Follesdal, Hix 2006: 535-536)

Reif a Schmitt tvrdí, že celostátní politická aréna je v evropských národních státech tou nejdůležitější, a proto jsou volby do národních úřadů nejčastěji veřejnosti na očích. Jedná se tedy o volby „prvního řádu“ – v parlamentních režimech jsou to volby do parlamentu. Další volby, například ty do místních úřadů, jsou méně důležité – jsou to volby „druhého řádu“. Do této kategorie spadají také volby do Evropského parlamentu. Nejdůležitějším rozdílem mezi těmito dvěma typy je, že ve volbách druhého řádu je podle autorů v sázce méně než u voleb prvního řádu – neurčují totiž podobu vlády. Reif a Schmitt dále tvrdí, že volby druhého řádu nelze oddělit od voleb prvního řádu uskutečněných ve stejném

politickém systému. Obavy, které jsou spojené s arénou prvního řádu, ovlivní chování i ve volbách druhého řádu (Reif, Schmitt 1980: 8-9). Ve volbách do Evropského parlamentu byl zaznamenán přesun hlasů z větších stran na menší. Přesun je nejvíce zřejmý mezi velmi malými a velmi velkými stranami. Právě kvůli „nižší důležitosti“ se voliči nebojí dát šanci menším subjektům. Neexistují zde však žádné silné vzorce zvýšené podpory určitých typů stran. Michael Marsh se přesto domnívá, že volby do Evropského parlamentu jsou ukazatelem následných parlamentních volby (Marsh 1998: 606).

Reif a Schmitt dále určili dimenze, na které se koncept voleb druhého řádu váže:

- 1) Dimenze významu – voliči volbám druhého řádu přikládají menší význam, protože zde nevybírají svou exekutivu. Proto je u těchto voleb nižší volební účast a voliči, kteří se zúčastní mají větší tendenci volit malé strany, a to vede k prohře vládních stran.
- 2) Dimenze specifické arény – tyto volby byly dříve nové a neznámé pro téměř všechny aktéry (nejen voliče, ale i většinu kandidátů a mnoho novinářů). Navíc tato politická aréna, na rozdíl od ostatních voleb druhého řádu, přesahuje národní hranice. Zároveň zvolený zastupitelský orgán má podle Reifa a Schmitta jen velmi malou sílu, a to i ve srovnání s jinými orgány druhého řádu. Posledním aspektem evropské volební arény je komplikovaný systém koalic a stranických aliancí.
- 3) Institucionálně-procedurální dimenze – institucionální a procedurální nastavení jednotlivých států se často liší. Volební účast například závisí na povinné volební účasti v dané zemi nebo na typu volebního systému. Volební procedury pro volby do EP jsou totiž určovány v každém státě národní legislativou a odrážejí tak často i národní volební systémy.
- 4) Dimenze volební kampaně – volbám druhého řádu je věnována mnohem menší mediální pozornost. Proto se strany mnohdy nesnaží jenom získat voliče, ale musí je i zároveň přesvědčit k volební účasti.
- 5) Dimenze sociální a kulturní proměny – pokud chceme vysvětlit výsledky voleb druhého řádu, musíme vzít v úvahu dimenzi, která je společná všem volbám, ať už prvního nebo druhého řádu. Vzhledem k tomu, že politické strany se velmi



často zakládají na socioekonomických nebo kulturních skupinách, změna v těchto vzorcích mění strukturu stranické podpory u voličů (Reif, Schmitt 1980: 9-15).

## **2.4 Vzdálenost EP voličům**

I kdyby se však tyto zmíněné volby konali, stále zde zůstává problém s přílišnou vzdáleností Evropské unie od občanů. Tato problematika má dvě roviny, psychologickou a institucionální. Jak již bylo zmíněno v předchozí podkapitole, po institucionální stránce je volební kontrola nad Radou EU a Evropskou komisí mimo dosah občanů. Po psychologické stránce je potíž v odlišnosti evropských institucí od těch domácích, na které jsou voliči zvyklí. V důsledku toho občané EU nerozumějí, nejsou schopni posoudit její přínosy a nikdy se s ní nebudou schopni ztotožnit. Komise není ani vládou, ani byrokracií a je volena zvláštními metodami spíše než přímou nebo nepřímou volbou jedním voličstvem. Rada EU je částečně legislativou a částečně exekutivou a v pozici zákonodárce dělá svá rozhodnutí v tajnosti. Evropskému parlamentu je pak vytýkána cizojazyčnost diskuzí bez společné politické kultury a proces tvorby politik je v zásadě technokratický než politický (Follesdal, Hix 2006: 536-537).

## **2.5 Nesouhlas s evropskými politikami**

Pátou výtkou, kterou článek uvádí, jsou posuny od politiky ideálních preferencí voličů. Částečně v důsledku předchozích čtyřech problémů EU produkuje politiky, které nejsou podporovány většinou občanů v mnoha nebo dokonce většině členských států. Vlády provádějí politiky na evropské úrovni, protože nejsou schopny je prosadit na vnitrostátní úrovni, kde jsou omezeny parlamenty, soudy a strukturami korporativních zájmových skupin. Tyto výsledné politiky zahrnují neoliberalní regulaci pro jednotný trh, monetaristický rámec pro evropskou měnovou unii a masivní dotace pro zemědělce. Vzhledem k tomu, že politické výstupy rozhodovacího procesu EU jsou obvykle na pravé straně domácího politického spektra, tato kritika „politiky posunů“ je obvykle mířena od sociálně demokratických kritiků. Ti se zaměřují na roli soukromých zájmů v rozhodovacím procesu EU, jelikož EP není dominantním aktérem při řízení EU –

soukromé zájmové skupiny nemusí soutěžit s demokratickými politickými stranami (Follesdal, Hix 2006: 537).

## **2.6 Pohled Majona na legitimitu EU**

Majone chápe EU jako „regulační stát“, jehož hlavním posláním je řešit selhání trhu. Evropské vlády delegovaly regulační kompetence na evropskou úroveň jako je vytvoření společného trhu, harmonizace zdravotních a bezpečnostních pravidel, a dokonce i přenesení monetární politiky na Evropskou centrální banku. Tím tyto politiky izolovali od domácích většinových vlád. Z této perspektivy je EU obdobnou regulační agenturou, jakou jsou na domácí úrovni např. regulátoři telekomunikačních služeb. S touto interpretací Majone říká, že tvorba politik v EU by neměla být „demokratická“, v tradičním smyslu slova. Důvodem je, že pokud by byli tvořeny tím, co je nazýváno „většinovými“ institucemi ztratili by svou efektivnost (Pareto-efficient). Politické většiny by pak volili takové výstupy EU politiky, které by nejlépe vyhovovali jejich krátkodobým cílům a proti preferencím politické menšiny a dlouhodobým preferencím většiny. Z tohoto pohledu by EU ovládaná Evropským parlamentem nebo přímo volenou Komisí nevyhnutelně vedla k politizaci regulační politiky. Tato politizace by pak vedla více k redistributivním než k efektivním výstupům. To by vedlo v důsledku k podkopání legitimacy EU než k jejímu nárůstu. Majone tedy vnímá problém více než v demokratickém deficitu spíše v krizi kredibility. Řešení je podle něj spíše procedurální více než fundamentální změna. EU potřebuje transparentnější tvorbu politik, přezkoumávání ombudsmanem a soudy, větší profesionalitu a pravidla ochraňující práva menšin. Evropský parlament by se měl soustředit na kontrolu Evropské komise, rozpočtových výdajů a možná i zvýšit kvalitu legislativy. Neměl by se pokoušet EU legislativu přesunout mimo preference volených vlád nebo zkoušet ovlivnit politickou pozici Komise pomocí vyšetřování a napomínání. Majone podotýká, že pokud by EU dokázala zvýšit svou kredibilitu představením takových procedurálních mechanismů, tak by veřejnost přijala EU jako legitimní a obavy z demokratického deficitu by se rozplynuly (Majone 1998: 5-28).

### 3. Dilema legitimacy v evropské integraci

Politici by měli mít zájem o politickou legitimitu, protože se týká přijatelnosti politiky pro občany. Politici tak mohou činit rozhodnutí, která mají občanskou podporu. Bez široce dohodnutých názorů na to, kdo, kdy a jak má právo činit veřejně závazná rozhodnutí lze pouze velmi obtížně dosáhnout nevynucené spolupráce občanů. Proč by legitimnost Evropské unie měla být v zájmu tvůrců politik na národní úrovni, a nikoliv pouze na úrovni Unie? Odpověď na tuto otázku je, že každá úroveň vlády – nadnárodní, národní i subnárodní – se stále častěji podílí na legitimitě té druhé. Národní vlády vyčleňují obrovské administrativní zdroje na jejich účast v EU. Většina vlád členských států se různými způsoby zabývá politikami Unie s cílem zlepšit jejich vlastní výkon při řešení praktických problémů a při plnění očekávání občanů. Běžným způsobem, jak zajistit legitimnost je uspokojování veřejných potřeb a hodnot. Existuje mnoho důvodů, proč očekávat, že legitimita bude pro EU vážným problémem. Je to nový a neznámý politický systém: jeho pravidla překračují pravidla vnitrostátních institucí; přijímá rozhodnutí, která ovlivňují obyčejný život; vyžaduje oběti, někdy s nejistou dlouhodobou odměnou a je to velký politický systém, který se často zdá být fyzicky vzdálený svým občanům. EU se dostává pod tlak, aby splnila všechny tři standardy legitimacy, které se vztahují na liberálně demokratický stát – výkon, demokracii a identitu. Hlavní obtíž spočívá ve vazbě mezi demokracií a identitou. Demokracie vyžaduje přinejmenším dostatek identity, aby lidé přijali, že by měli jednat a hlasovat jako skupina, přesto neexistuje žádná záruka, že bude k dispozici přiměřený smysl pro identitu v okamžiku, kdy bude politický systém pod tlakem demokratizovat své rozhodování (Lord 2000: 3-5). Zároveň je důležité nezaměňovat legitimitu a demokracii. Některé přístupy k zastavení "demokratického deficitu" mohou být pro Evropskou unii dokonce "negativní". Pojem demokratický deficit často zastírá neopodstatněné předpoklady, že by EU měla sledovat podobné demokratické postupy jako ty, které se nacházejí v národních státech. Pokusy o replikaci národních demokratických institucí by mohly vést ke špatným řešením na úrovni Unie (Lord 2000: 21-22).

V rámci mezivládních přístupů je EU demokratizována prostřednictvím volených institucí svých členských států. Např. v současné EU musí každá členská země ratifikovat jakoukoli změnu smluv EU podle demokratického mechanismu

dle svého výběru, v některých případech se použije referendum a v jiných národní parlamentní hlasování. Navíc musí být nejdůležitější rozhodnutí přijata Radou ministrů, v níž jsou zastoupeny všechny národní vlády. V rámci nadnárodních přístupů se na evropské úrovni zřizují zcela nové demokratické instituce (Lord 2000: 5-6).

EU praktikovala před Lisabonskou smlouvou dvojitou většinu, schválení v Radě a v EP. Pro získání většiny hlasů v Radě bylo vyžadováno 71 procent vážených hlasů členských států. Většina pravomocí EP může být vykonávána pouze na absolutní většině jeho členů. Konsociační systémy zaručují účast všech hlavních kulturních jednotek na nejdůležitějších rozhodnutích politického systému. Například každá vláda jmenuje jednoho komisaře; všechny členské státy mají místo v Radě EU; Rada EU i Parlament nadměrně zastupují menší členské státy, a dokonce i Rada guvernérů Evropské centrální banky pracuje na principu "jedna národní centrální banka = jeden hlas". Velkou otázkou pro EU je, zda může rozvinout veřejnou sféru, do níž mohou všichni občané přistupovat jako rovnocenní, a prostřednictvím které lze diskutovat a srovnávat všechny pohledy. Vznikají problémy jazyků, sdělovacích prostředků, stranických systémů (Lord 2000: 7-8).

### **3.1 Evropská identita**

Komunitní forma identity EU by znamenala zdůraznění různých charakteristik: etnického původu, kulturního dědictví, společné minulosti. Stejně jako u mnoha pojetí národnosti by to byla forma evropanství, do níž se lidé narodili. To může být chápáno negativně, jako identita, která není zvolena a není otevřená pro všechny „příchozí“. Více než o racionalizaci by se jednalo o skládání identity ze symbolů a pocitů. Na rozdíl od výše uvedeného "občanský přístup" zahrnuje vytvoření evropské identity kolem svobodně zvolených hodnot. Například demokracie, lidská práva a právní stát. Tyto hodnoty lze považovat za definici toho, co je nezbytné, pokud stát a jeho občané patří do Unie. Mezi argumenty, které se opírají o evropskou identitu založenou na hodnotách patří, že je přístupná všem příchozím, a nikoli pouze těm, kteří mají požadovanou etnickou, historickou nebo kulturní minulost (Lord 2000: 9-10).

### **3.2 Demokracie jako legitimita a vláda většiny**

Instituce, která vynucuje předpisy musí být legitimní, to znamená, že musí být odvozena od „dému“. To vyžaduje prezentaci a zdůvodnění zásad legitimacy. V současné době však nemají unijní instituce takovou míru transparentnosti. Tyto nedostatky jsou často způsobeny absencí ústavního rozměru EU. Instituce jsou deficitní v ohledu potřebné morální autority a zasloužené podpory obyvatelstva. Demokracie je rovněž používána k popisu rozhodovacího postupu institucí vyjadřujících preference většiny voličů. Demokratický deficit právě někdy odkazuje na tento pojem. Amsterodamská smlouva zavádí některé změny snižující demokratický deficit. Zvyšuje pravomoci přímo voleného Evropského parlamentu a přechází k systému dvoukomorové parlamentní demokracie. Smlouva také zvyšuje počet využití hlasování kvalifikovanou většinou v Radě ministrů. Tyto změny poukazují na některá ústřední témata normativní politické teorie pro EU: význam legitimacy států; náležitý dosah a uplatňování zásady subsidiarity; obsah "životně důležitých národních zájmů" či "důležité důvody státní politiky", které chrání doménu domácí suverenity od vnějšího zásahu. Pojem legitimita se používá několika různými, ale vzájemně propojenými způsoby. Zákony a úřady jsou právně legitimní, pokud jsou přijaty a vykonávány v souladu s ústavními pravidly a vhodnými postupy. Zákony a úřady jsou sociálně legitimní, pokud je občané skutečně respektují. Nakonec jsou normativně legitimní, pokud mohou být ospravedlněny před občany. Normativní legitimita je často považována za zásadní, ale tři smysly legitimacy jsou přidruženy: právní legitimita a vláda práva je často považována za nezbytnou, i když ne postačující podmínku normativní legitimacy. Sociologická legitimita často vyžaduje, aby populace věřila, že instituce jsou normativně legitimní (Weale a Nentwich eds. 1998: 34-37).

### **3.3 Parlamentní demokracie bez dému**

Nejdůležitějším kodexem demokratické vlády je parlamentní princip. Jak bylo uvedeno výše, demokracie je princip, který může být zakotven v mnoha institucionálních formách a uspořádáních. Snaha EP posílit svou úlohu v rámci institucionálního systému EU vychází z dobře zavedeného pojetí parlamentu jako institucionálního ztělesnění lidové suverenity. Za tímto účelem uskutečňuje dlouhý

a vyčerpávající boj za uznání, který zahrnuje úsilí o posílení postoje vůči Komisi a Radě a vládám členských států. Plná parlamentarizace EU není podle Eriksena možná: parlament bez dému je koncepčně nemožný, prakticky despotický. Parlamentní většina a parlamentní většinové pravidlo fungují dobře a zajišťují demokratickou legitimizaci vlády pouze pod podmínkou, že jsou založeny na kolektivní identitě sjednocené společným jazykem, společnou kulturou, společnou tradicemi. Parlamentarizace je problematická a možná i neúčinná, pokud neexistuje evropská společná identifikace, na jejímž základě by se vytvářely identity, koalice, vládní a opoziční struktury a které by mohly poskytnout základy pro volby a celoevropskému stranickému systému (Eriksen 2009: 216-219 ).

### **3.4 Transparentnost, flexibilita, kontrola a rovnováha**

Ústředním požadavkem těch, kteří věří v legitimizující účinky transparentnosti, je to, že snižováním postupů na několik jednoduchých pravidel, které jsou známé, předvídatelné a uznané za spravedlivé, by instituce Unie mohly dosáhnout dostatečné důvěry veřejnosti, aby kompenzovaly své slabiny. Rozptýlení pravomocí mezi hlavní instituce nebo fungující systém subsidiarity, který vyvolává důvěru veřejnosti, že rozhodnutí jsou přijímána na úrovni Unie, pouze tam kde nelze přiměřeně dosáhnout očekávání občanů na jiných nižších úrovních. Flexibilita na evropské úrovni by mohla maximalizovat legitimitu tím, že by se soustředila na otázky, v nichž je největší podpora občanů pro její úlohu. Existuje několik možností k posílení legitimacy:

1) Posílení národních parlamentů – byly předloženy různé návrhy na rozšíření zapojení národních parlamentů do politiky Unie: EP a vnitrostátní parlamenty by mohly tvořit meziparlamentní síť pro výměnu informací a spolupráci při dohledu nad výkonnou mocí nebo by mohla být do Evropského parlamentu přidána další komora národních poslanců.

2) Další posílení Evropského parlamentu – navzdory výše uvedeným pravidlům nesplňuje Evropský parlament úplný model zastupitelské demokracie. Nemá prostor pro kontrolu nad všemi aspekty rozhodovacího procesu Unie. Většina studií o evropských volbách dospěla k závěru, že se jedná o volby "druhého řádu". To znamená, že jsou ovládnuty vnitrostátní politikou, takže je pro EP obtížné tvrdit, že

zastupuje preference voličů na politikách EU. Existují dvě cesty, které by EU mohla využít k plnému rozvinutí parlamentní politiky. Mohl by se buď modelovat na národní parlamentní praxi západní Evropy nebo na modelu Kongresu USA. První by rozšířilo jeho pravomoci na jmenování nebo odvolání exekutivy EU. Druhý model by zvýšil zákonodárné pravomoci, například tím, že by spolurozhodování bylo obecným požadavkem.

3) Přímé volby politického vedení EU – volební kampaně by mohly být navrženy tak, aby vyvolaly debatu o evropských otázkách a mobilizovaly voliče. Mechanismus hlasování pro závěrečné volby Komise nebo jejího předsednictva by mohl být navržen tak, aby vyžadoval vysokou úroveň všeobecné podpory nebo širokou koalici z různých členských států.

4) Referenda – vedle referend v jednotlivých členských státech o otázkách evropské integrace bylo navrženo, aby mohly být zavedeny i celoevropská referenda. Jedním z návrhů jsou referenda ve švýcarském stylu, které umožňují zpochybňovat zákony tím, že budou předloženy k lidovému hlasování. Jednou z výhod vytváření demokracie založené na možnosti napadnutí zákonů je to, že by veřejnosti dával pocit, že má politiky pod kontrolou (Lord 2000: 10-16).

### **3.5 Deliberativní demokracie**

Je potřeba rozlišit dva druhy sociální integrace – kulturní a politickou. První z nich označuje druh integrace, která je potřebná pro jednotlivce a skupiny, které se snaží zjistit, kdo jsou a kým chtějí být. Tím se zamyslíme nad hodnotami a příslušnostmi, jazykem a historií, které tvoří pouto mezi občany. Deliberativní demokracie spočívá ve skutečnosti, že svobodná a otevřená diskuse přináší kvalitativně lepší rozhodnutí. Celé institucionální uspořádání pro rozhodování a zajišťování práv ústavních demokracií by nemělo smysl, pokud by to nebylo i přesvědčení účastníků. Proč by lidé volili nebo se politicky angažovali, pokud by nevěřili, že mohou něco změnit a politický mechanismus jim zajišťuje možnost činit správná rozhodnutí? Hlavním morálním argumentem pro deliberativní demokracii je skutečnost, že rozhodnutí jsou vůči dotčeným stranám oprávněná. Zákony jsou legitimní, jestliže je lze považovat za výsledek jednání lidí za svobodných a rovných podmínek. Existují dva základní principy deliberativní demokracie, podle

nichž by měly být zákony odůvodněny těm, kterých se týkají. Verze A, „racionalistický“ přístup je popisem morální správnosti. Diskuze vedou ke zlepšování informovanosti a k racionálnímu konsenzu. Normy jsou legitimní pouze tehdy, pokud mohou být schváleny všemi potenciálně zasaženými v racionální debatě. Verze B, „participační“ přístup představuje demokratický postup jako soubor základních práv, které stanovují podmínky pro ospravedlnění zákonů. Rovnost účastníků představuje prahovou hodnotu pro legitimitu procesu kolektivního utváření vůle, jehož cílem je výsledek se kterým všichni souhlasí a považují ho za rozumný. Ve verzi B demokratická práva nejenže umožňují, ale také omezují proces formování vůle, a tudíž stanovují kritéria pro její legitimitu (Eriksen 2009: 38-40).

Deliberativní demokracie je kognitivní proces, kde jsou posuzovány argumenty, aby se našly spravedlivá řešení a vytvořily se názory na společné dobro. Jedná se o ideální proceduru, která specifikuje faktografické podmínky pro veřejný diskurs, v němž byly pozastaveny všechny časové a finanční omezení a kde převládají lepší argumenty. Sledováním ideálních podmínek pro argumentaci bychom měli být schopni dospět k spravedlivému nebo správnému rozhodnutí – které by každý mohl schválit. Skutečné úvahy však obecně nesplňují ideální požadavky: budou poznamenány například neznalostí, asymetrickými informacemi a strategickými akcemi. Participativní verze umožňuje rovnostářské postupy rozhodování, které odrážejí skutečné preference občanů. Z tohoto pohledu může být většinové hlasování považováno za mechanismus, který umožňuje kolektivní akci, když nebyl dosažen konsensus, a ústavní práva, právní ochrana a tak dále fungují jako kontrolní formy bránící technokracii a majoritní tyranii. (Eriksen 2009: 45-47)

Demokracie má číselný rozměr, protože se skládá z osob, které lze počítat, což dává většinovému názoru určitou váhu. Když více hlasů podporuje konkrétní řešení, můžeme předpokládat, že zájmy více lidí jsou uspokojeny. Dalším argumentem je to, že požadavek jednomyslnosti ve skutečnosti narušuje zásadu rovnosti, protože věnuje nepřiměřenou pozornost zvláštním zájmům a dává jim také právo vetovat. Rozprava přispívá k objasnění toho, v čem je nesouhlas, takže většinové rozhodnutí se stane srozumitelným a přijatelným pro dotčené strany. Dohoda mezi konkurenčními stranami tak může dosáhnout legitimacy, pokud mají



strany stejnou příležitostí bojovat za svou věc a důvody sporu byly objasněny. Podle „verze B“ deliberativní demokracie neexistuje žádná demokracie bez rovnostářských zákonodárných postupů, protože teprve tehdy mohou občané účinně ovlivňovat zákony, které se jich dotýkají, zjistit, zda jsou dané důvody dost dobré. Přestože deliberace zvyšuje pravděpodobnost, že poražení budou v souladu s většinovými rozhodnutími, nemůže nahradit institucionalizované formy kontroly. Z pohledu tohoto modelu jsou rozhodnutí nejvíce založená na rozumném a vzájemně odůvodněném přístupu. Demokracie v tomto vnímání tedy netvrdí, že by se zákony měly setkat s racionálním souhlasem všech, ale že jsou legitimní, jestliže jsou výsledkem otevřeného a spravedlivého (právně institucionalizovaného) procesu a mohou být obhajováni proti kritice (Eriksen 2009: 48-54).

James Fearon vnímá deliberativní demokracii hlavně jako diskuzi. Rozhodl se proto, přinést několik důvodů, proč by měla proběhnout diskuze místo okamžitého hlasování. Občané mají nejenom možnost vyjádřit svůj názor, ale rovněž i intenzitu svého zájmu. Některé problémy jsou navíc příliš složité a jednotlivý občan nemusí mít dostatečné znalosti na jejich posouzení. Diskuze zároveň pomáhá předestřít argumenty, které by ostatní občany nemusely ani napadnout. Při tajném hlasování se také mohou chovat lidé sobecky, anonymita jim dává možnost neospravedlňovat své postoje. V deliberativní demokracii mají občané možnost se plně vyjádřit, a tak je pravděpodobnější, že výsledné rozhodnutí přijmou jako legitimní. Fearon zároveň tvrdí, že debata slouží k rozvíjení cností a inteligence občanů a jelikož vláda odráží vůli voličů, stane se podle něj i ona lepší. Pokud lidé nedostanou příležitost participovat, přestanou se o společenské dění zajímat (Fearon 1998: 44-60).

Vzhledem k tomu, že úkoly státu se staly složitějšími, institucionální formy liberální demokracie rozvinuté v 19. století se zdají být špatně přizpůsobené novým problémům, kterým čelíme ve 21. století. Demokracie jako způsob uspořádání státu je těsně identifikována s teritoriálními konkurenčními volbami politického vedení pro legislativní a výkonné úřady. Tento mechanismus politického zastoupení se stále více stává neúčinným při plnění ústředních ideálů demokratické politiky: usnadnění aktivní politické angažovanosti občanů, vytváření politického konsensu prostřednictvím dialogu, vytváření a provádění veřejných politik, které zakládají produktivní hospodářství a zdravou společnost (Fung, Wright 2003: 3). Hlavní

myšlenku deliberativní demokracie tedy lze nalézt ve skutečnosti, že svobodný a otevřený diskurz přináší kvalitativně lepší rozhodnutí. Hlavním morálním argumentem pro deliberativní demokracii je skutečnost, že rozhodnutí jsou vůči dotčeným stranám oprávněná. Zákony jsou legitimní, jestliže je lze považovat za výsledky jednání lidí za svobodných a rovných podmínek a mohou se diskurzivně setkat se souhlasem všech (Habermas 1996: 107).

#### 4. Moravcsikova kritika demokratického deficitu

Moravcsik zachází ještě dále než Majone a představuje rozsáhlou kritiku všech tvrzení ohledně demokratického deficitu. Zaměřuje se ve své práci na čtyři různé pozice: libertariánská, pluralistická, sociálně demokratická a deliberativní. Obavy z demokratického deficitu EU jsou podle Moravcsika sice na místě. Její instituce jsou však pevně omezeny systémem brzd a protivah: úzkým mandátem, fiskálními limity, super-většinovými a souběžnými podmínkami hlasování a oddělením mocí. V posledním desetiletí jsme byli svědky vzniku stabilní institucionální rovnováhy, jakéhosi „evropského ústavního nastavení“, které sloužilo jako de facto ústava pro Evropu. Smlouvám z Amsterdamu a Nice se nepodařilo významně změnit jeho strukturu. Nejambicióznější návrhy předpokládají postupné rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou nebo flexibility, vytvoření fóra pro členy národních parlamentů, změnit strukturu Evropské rady a jejího předsednictví. Prohloubení kooperace zahraniční politiky, justice a měnové politiky vyžaduje pouze drobné centralizační reformy. Nic z toho nebude měnit základní trajektorii evropské integrace. Podle Moravcsika se tedy nabízí otázka, je Evropská unie demokraticky legitimní? Část politiků, komentátorů a občanů EU souhlasí s tím, že EU trpí těžkým „demokratickým deficitem“. Existuje mnoho důvodů, proč je toto vnímání tak rozšířené. Evropská unie je projekt kontinentálního rozměru, a proto se občanům jeví jako vzdálená. Navíc postrádá základy společné historie, kultury a symboliky, z nichž národní státy mohou čerpat. Ani jeden z těchto důvodů však nemusí nezbytně diskvalifikovat EU jako demokraticky legitimní těleso (Moravcsik 2002: 603-604).

Naopak, když analytici kritizují nedostatek demokratické legitimacy v EU, obecně poukazují na způsob politické reprezentace a povahu politických výstupů. Pouze jedna složka moci v EU je přímo volena: Evropský parlament. Ačkoli silnější, než tomu bylo dříve, zůstává EP pouze jedním ze čtyř hlavních aktérů v procesu tvorby politik EU. Moravcsik navíc tvrdí, že volby do něj jsou decentralizovanou, apatickou záležitostí, ve kterém relativně malý počet voličů volí mezi národními stranami na základě vnitrostátních záležitostí. Nepřímá odpovědnost voličům a příliš diplomatické nebo technokratické jednání pak voliče neuspokojuje. Většinou kritici analyzují EU v ideálních a izolovaných podmínkách. Srovnání je prováděno mezi Evropskou unií a starobyrou, Westminsterskou nebo

otevřeně utopickou formou deliberativní demokracie. I když je to možná užitečné pro filozofické účely, použití idealistických norem žádná moderní vláda nemůže splnit. Zakrývá sociální kontext současné evropské tvorby politik, reálných praktik existujících vlád a „multilevel“ politického systému, ve kterém působí. Moravcsik ve své práci zkoumá omezení v evropském ústavním uspořádání, která podle něj zaručují, že se EU nestane despotickým „superstátem“; demokratické postupy zabráňující EU, stát se svévolnou a nevypočitatelnou technokracií; legitimní důvody pro odstranění určitých rozhodovacích pravomocí z přímé demokratické soutěže a sociální důvody, proč politická participace v Evropské unii nemůže být radikálně rozšířena (Moravcsik 2002: 605-606).

#### **4.1 Proč EU není superstát?**

Klasickým ospravedlněním pro demokracii je kontrolování a usměrňování svévolné a potenciálně korumpované státní moci. V souladu s tím, libovolná vláda národních i nadnárodních technokratů je rozšířenou obavou v politice EU. Tato obava získala věrohodnost ze zjevně technokratické povahy nařízení EU, zeměpisné a kulturní vzdálenost mezi těmito regulačními orgány a průměrným Evropanem – „člověkem z ulice“. Přesto je podle Moravcsika hrozba evropského superstátu mýtus. Evropské ústavní uspořádání stanovuje přísná omezení na politiky EU. Ty kombinují a přesahují nejextrémnější omezení stanovená v národních systémech konsociačních nebo konsensuálních demokracií (Nizozemsko nebo Rakousko), federalismu (například Švýcarsko nebo Kanada), separace mocí (například USA) a snížené daňové pravomoci (např. USA nebo Švýcarsko). Výsledek tedy podle něj hrozbu superstátu eliminuje. Navíc se EU zaměřuje především na regulační politiku související s ekonomickou aktivitou a externalitami přeshraničního obchodování. Absentuje oblast zdanění, sociální péče, obranu, vzdělávací politiku, financování infrastruktury a mnoho dalších ekonomických aktivit nesouvisejících s přeshraničním obchodem. EU sice do těchto oblastí zasahuje, ale pouze povrchně a v rámci jednotného trhu (Moravcsik 2002: 606).

#### **4.2 Proč EU není neodpovědná technokracie?**

V EU funguje dvojí odpovědnost – přímá a nepřímá. Přímá odpovědnost směřovaná přes EP a nepřímá odpovědnost skrze národní představitele. Nejvýraznější rozdíl mezi národními parlamenty a EP je v jeho tendenci dosahovat rozhodnutí velkými většinami. Přesto pokud by evropské volby byly jedinou formou demokratické odpovědnosti, byl by skepticismus jistě na místě. Právě proto je nepřímá kontrola podle Moravcsika klíčová. V Radě ministrů, která stále dominovala teritoriální a mezivládní strukturu, drželi vládní představitelé v rukou moc přímo. Stálí zástupci, ministerští úředníci, dokonce i samotní ministři v Radě ministrů jsou pod neustálou kontrolou národní exekutivy, stejně jako by byli ve své zemi. Pouto odpovědnosti je tedy těsné, a to i vzhledem k odpovědnosti vlády ke svému národnímu parlamentu. Na rozdíl od úředníků, pracují vládní představitelé pod neustálým dohledem veřejnosti (Moravcsik 2002: 611-612).

#### **4.3 Proč EU nemůže rozšířit participaci?**

Evropské ústavní nastavení selhalo v propagaci nadnárodních politických stran, identit a diskuzí, které mohli pomoci udělat evropskou politickou participaci smysluplnější a efektivnější pro občany. Mnoho studií navrhuje přinutit evropské instituce do sociální kooperace k dosažení společných zájmů. To by podle nich vedlo k zvýšení legitimacy. Pracují tak s ideálním předpokladem, že větší participace v evropských politických institucích povede k hlubšímu opodstatnění evropské komunity, respektive k větší lidové podpoře pro EU. Izolované instituce jako jsou ústavní soudy, bývají však často populárnější než legislativní tělesa. Evropský soud pro lidská práva má velkou legitimitu navzdory jeho naprosté demokratické neodpovědnosti. Druhou překážkou je, že problémy řešené na úrovni EU jsou až druhého řádu. Podstatné věci jako daně, zdravotné péče, vzdělání, penzijní systém, vymahatelnost práva a bezpečnostní politika jsou pravomocí členských států. Na vině je tedy nedostatek atraktivních témat, ne nedostatek možností participace (Moravcsik 2002: 215-216).

#### **4.4 Proč není vládnutí EU obsahově předpojaté?**

Někteří kritici tvrdí, že problémem není nedostatek demokratické legitimacy, ale fakt, že politiky EU jsou zaměřené proti konkrétním zájmům některých skupin. Sociální demokraté kritizují EU za tvorbu politik neoliberalního směru. EU se podle nich kvůli svému ústavnímu nastavení nemůže věnovat sociálnímu blahobytu, zato se však věnuje například liberalizaci trhu. Sociální agenda tedy zůstává v rukou národních vlád. Někteří sociálně demokratičtí teoretici tvrdí, že nejdůležitějším prvkem demokratického společenství je zachování rovnováhy mezi tržní liberalizací a sociální ochranou. Proti tomu se dá namítnout, že úroveň sociálních států v Evropě zůstává relativně stabilní a národní systémy už se silně nepohybují směrem k většímu přerozdělování, ale ani jej neomezují. Hlavní rozdíl mezi obtížnými tématy (jako je sociální a daňová harmonizace) a záležitostmi ve kterých již funguje efektivní regulace (např. bezpečnost práce) neleží v ústavní struktuře, ale v povaze konfliktů zájmů mezi národními vládami. Některé se hluboce brání harmonizaci daní a sociálního zajištění, oproti tomu odpůrců bezpečnosti práce nebo limitů znečištění mnoho není. Výsledkem je, že politiky EU jsou nevyhnutelně velmi centristické: jsou výsledkem křehkého kompromisu mezi všemi zainteresovanými stranami ze všech členských států a všech pozic hlavních stran. Vyloučeny jsou pouze politické extrémní. Takže volnotržní liberálové jsou frustrováni centristickou politikou stejně jako sociální demokraté (Moravcsik 2002: 617-618).

#### **4.5 Proč je pravděpodobné, že EU zůstane legitimní?**

Výše uvedená analýza ukazuje, že fundamentální zdroj EU legitimacy spočívá v demokratické odpovědnosti národních vlád. Ukazuje se, že vyhlídky na členství a samotné členství v EU prospívají domácím institucím. Hned vedle obchodní politiky se pravděpodobně jedná o nejsilnější instrument zahraniční politiky EU. Dokud zůstávají národní vlády liberálně demokratické, není zde důvod pro obavu, protože evropská politika zůstane stejně politicky odpovědná jako ta národní. Moravcsik tak dokonce tvrdí, že EU pomáhá propagovat demokracii. Větší hrozbu představují protichůdné zájmy uvnitř Unie. Nejčastější argument je, že se Unie stane neakceschopnou v důsledku jejího rozšiřování. Ačkoliv individuální

veta mohou být v některých případech jednohlasného hlasování zásadní, nepředstavuje to zásadní problém. Většina záležitostí vyžaduje kompromis, takže na celkovém počtu tolik nezáleží. Je pravděpodobnější, že velká heterogenita podkope soudržnost EP a učiní efektivní přijímání legislativy obtížnějším. Analýzy však naznačují, že dokud mají země ideologicky stejné strany, takový rozkol nehrozí (Moravcsik 2002: 619-620).

#### **4.6 Zhodnocení podle Moravcsika**

Pokud posuzujeme EU podle praktického fungování stávajících národních států a v souvislosti multi-level politického systému, je zde pouze málo důkazů zásadního demokratického deficitu. To však neznamená, že zde není prostor k obavám. Existuje zde několik oblastí, kde se EU odchyluje od národních praxí bez nějakého ospravedlnění. Příkladem je Evropská národní banka, která je mnohem odolnější vůči politickým tlakům. Autor poukazuje na nebezpečí nezávislých bank z 30. let 20. století. Další oblastí jsou práva imigrantů, kde by se národní zákony mohli ubírat přísnějším směrem než evropské normy. Rovněž je možné, že se EU bude časem snažit vstupovat i do sociální oblasti. Mohli bychom se tedy ptát, proč je taková veřejná i odborná obava z demokratického deficitu? Většina kritiky přirovnává EU k ideální přímé nebo parlamentní demokracii, než ke skutečně fungujícím národním demokraciím upraveným na multi-level kontext. Zároveň vidíme, že rozhodovací postupy jsou v souladu s obecnou praxí většiny moderních demokracií se stejnou funkčností. Tak dlouho jak budou politické procedury v souladu s existujícími národními demokratickými praktikami a budou mít opodstatnění, nemůžeme dělat negativní závěry o její legitimitě na základě běžného pozorování (Moravcsik 2002: 621-622).

Nakonec, Moravcsik přímo nereaguje na tvrzení o neexistenci evropských voleb. Jeho pozice by, ale odůvodňovali minimálně dvě odpovědi na tuto výtku. Za prvé, Moravcsik si myslí, že volby do Evropského parlamentu ve skutečnosti nefungují a nebudou skutečnou "evropskou" soutěží ještě po nějakou dobu, neboť problematiky řešené EU jednoduše nejsou dost výrazné pro voliče, aby se o ně zajímali. Voliči se zajímají v první řadě o zdanění a výdaje a tyto otázky jsou stále v kompetenci členských států a řešeny ohromně na národní úrovni. Proto je pro

voliče racionální jednat s evropskými volby jako do značné míry irelevantní soutěží. Univerzální zapojení do vládní politiky by znamenalo uvalení na každého občana větších nákladů, než je ochoten nést. Za druhé, Moravcsik má rád myšlenku, že tvorba politik EU je do značné míry izolována od většinové demokratické soutěže. Souhlasí s Majonem, že je dobře, že regulační politiky jsou izolované od demokratické většiny, protože izolovaní politici mohou opravovat "systematické chyby", které jsou vlastní většinovým demokratickým soutěžím (Follesdal, Hix 2006: 541).



## 5. Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva novelizovala znění zakládajících smluv EU (tzn. Smlouvu o EU a Smlouvu o založení ES). Jejím úkolem bylo poskytnout Unii dostatečný právní rámec, ale pro tuto bakalářskou práci důležitější, zvýšit demokratickou odpovědnost orgánů EU. Samotná EU si od LS slibovala zejména následující cíle: možnost vystoupení členského státu z EU (Evropská unie 2007: článek 49a); zefektivnění a zjednodušení rozhodovacích procesů a zavedení větší akceschopnosti EU v několika oblastech, jimž občané v současnosti přikládají velký význam. Jedná se zejména o boj proti terorismu a trestné činnosti a další otázky z oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (Evropská unie 2007: článek 69b). Smlouva zavádí trojí klasifikaci pravomocí: výlučné pravomoci - pouze EU má pravomoc tvořit právní předpisy (celní unie, společná obchodní politika nebo hospodářská soutěž). Za druhé podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti – EU pouze podporuje činnost členských států (kultura, vzdělávání nebo průmysl). Poslední kategorií jsou sdílené pravomoci – Unie sdílí pravomoc tvořit právní předpisy v souladu se zásadou subsidiarity (životní prostředí, doprava a ochrana spotřebitele) (Evropská unie 2007: článek 2a-e).

S Lisabonskou smlouvou bylo spojeno velké očekávání, hlavně v důsledku délky a intenzity debaty během vyjednávání (2002-2009), ale i faktem, že byla náhradou za Smlouvu o Ústavě pro Evropu, odmítnutou ve francouzském a nizozemském referendu v roce 2005. V institucionální rovině byla LS modifikovanou verzí Smlouvy o Ústavě pro EU. Proto institucionální novinky reagují hlavně na problémy evropské integrace ze začátku první dekády tohoto století. Například institucionální reflexe skokového rozšiřování EU. Institucionálně přináší LS pouze konzervativní změnu. Její přijetí se odehrálo pod časovým tlakem, a proto jsou některé otázky úmyslně delegovány na dokument nižší právní síly (Šlosarčík 2013: 213-214).

### 5.1 Evropská rada

Lisabonská smlouva vedla k institucionálnímu ukotvení Evropské rady a zároveň posílila její kontinuitu zřízením funkce stálého předsedy. Evropská rada se tak poprvé stává jednou z oficiálních institucí EU. Podává podněty pro rozvoj a

vymezuje obecné priority. ER je složena z hlav států nebo předsedů vlád členských zemí, kromě předsedy ER se jednání účastní i vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Řádné jednání se odehrává podle Lisabonské smlouvy dvakrát za půl roku. Předseda Evropské rady je pověřen předkládat po každém jednání zprávu Evropskému parlamentu (Evropská unie 2012a: článek 15, odst. 6d). Smlouva přináší výrazné zjednodušení. Tím, že byla ER zařazena mezi evropské instituce se stává čitelnější, protože se tím ruší možnost schůzek hlav států na úrovni Rady EU. Vznikají tak dvě oddělené instituce, každá odpovědná za svou přidělenou oblast. Druhá změna se týká zrušení dočasného předsednictví Evropské rady, které se střídalo po půl roce mezi jednotlivými členy, tzv. rotační předsednictví (Tomalová 2013:20).

Lisabonská smlouva však přináší i nové problémy, např. oblast vztahu mezi předsedou Evropské komise, předsedou Evropské rady a vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Poslední zmíněný má dokonce dvojí institucionální ukotvení, jednak jedná jako zmocněnec Evropské rady v oblasti zahraniční a obranné politiky a za druhé je místopředsedou Evropské komise (Evropská unie 2012a: článek 18, odst. 2 a 4). Zde se jeho role protíná s předsedou Evropské rady, který zajišťuje „vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“ (Evropská unie 2012a: článek 15, odst. 6). Z dokumentu tedy vyplývá, že je nutná vzájemná shoda a koordinace zahraniční politiky napříč evropskými institucemi.

Na počátku sloužila Evropská rada především jako arbitr u případu, kdy se členské státy nemohly dohodnout na určitém tématu na ministerské úrovni. Lisabonská smlouva pak přesunula centrum rozhodování z centra více na členské státy. To však zároveň vede k obavám malých států z dominance velkých členských států, vzhledem k počtu států by nemusel být předseda ER schopen nadále provádět konzultace se zástupci všech členských zemí a diskuze by se mohla přesunout pouze mezi předsedu ER a velké státy. Ukazuje se, že tyto obavy mohou mít svůj reálný základ. Během světové finanční krize a krize eurozóny se navzdory zřízené pozici stálého předsedy ER, ukázala opět silná pozice tandemu Francie-Německo (Tomalová 2013:34).

## 5.2 Rada Evropské unie

Rada Evropské unie (dříve označovaná jako Rada ministrů) je složena ze zástupců národních exekutiv, v institucionálním systému EU je však její úloha legislativní (společně s Evropským parlamentem). V takovém případě Rada EU zasedá veřejně (Evropská unie 2012a: článek 16). Zároveň má Rada EU i exekutivní pravomoci, zejména v oblasti zahraniční politiky. Setkávání jednotlivých ministrů se opírá o práci cca 165 pracovních skupin na expertní úrovni. U Rady EU zůstalo i po zavedení Lisabonské smlouvy šestiměsíční rotující předsednictví zástupců jednotlivých členských států. Konkrétní personální složení ministrů se pak odvíjí od projednávaného tématu schůze. Rada EU představuje hlavně platformu pro jednání, než samostatného aktéra (Váška 2013:35-36).

V letech 2004 a 2007 došlo k východnímu rozšíření EU. To vedlo k nárůstu administrativního aparátu Rady EU vynuceného faktickým zdvojnásobením úředních jazyků. Nárůst počtu zaměstnanců Generálního sekretariátu vyplynul i z expanze aktivit v oblasti utváření evropské bezpečnostní a obranné politiky, justice a vnitra. Proto bylo nutné upravit rozhodovací mechanismy a rotační předsednictví. Nárůst počtu členů z 15 na 27 vedl k obavám ze zkomplikování možnosti dosahovat konsenzu v oblastech, kde Rada EU rozhoduje jednomyslně. Zároveň přestaly vyhovovat nicejská kritéria a bylo nutné upravit definici kvalifikované většiny. Pochybnost nad šestiměsíčním předsednictvím pak byla dána obavami z nezkušenosti, omezených kapacit a možné nekompetentnosti politických elit a administrativních aparátů nových členských států (Váška 2013:43-44).

Nový systém hlasování kvalifikovanou většinou je založen na formuli tzv. dvojí většiny. Zcela je opuštěn dřívější systém váženého hlasování a nově se zohledňují pouze dvě kritéria: počet států a počet obyvatel. Ke kvalifikované většině je zapotřebí 55% členských států, které reprezentují nejméně 65% obyvatel EU. K vytvoření blokační menšiny je zapotřebí alespoň čtyř členských států (Evropská unie 2007: článek 16, odst. 3 a 4). Budoucím problémem je fakt, že při zachování současného demografického vývoje bude populační váha západoevropských států narůstat a středovýchodní oblast EU bude naopak oslabována. Lisabonská smlouva rovněž obsahuje modifikovaný „ioanninský

kompromis“, ten umožňuje skupině členských států, které netvoří blokační menšinu, požádat Radu EU o odložení konkrétního hlasování a pokračovat v projednávání s cílem nalézt řešení obav těchto států (Váška 2013:53-55).

Nezanedbatelnou úlohu ve fungování Rady EU hraje Generální sekretariát. Jednak má roli organizačně-technickou, ale také diplomaticko-politickou. Některá předsednictví pravidelně využívají služeb sekretariátu při vypracovávání návrhů a podkladů pro jednání konference. Právě tato strategická pozice dává byrokratickému sekretariátu příležitost iniciovat svoje vlastní „mocenské zájmy“. Tento vliv se různil v závislosti na tom, jakou roli mu byla jednotlivá předsednictví ochotna udělit. V období schvalování Lisabonské smlouvy byla role, vzhledem ke kapacitám německého a portugalského předsednictví, spíše technická (Váška 2013:47-48). V letech 2005-2007, po rozšíření na EU-25 Rada EU přijmula průměrně 128 rozhodnutí za rok kvalifikovanou většinou, z toho v průměru 77 % bylo přijato konsensem. Institucionální reformy (zejména psychologický efekt oslabování principu rovnosti členských zemí) však mohou vést k ústupu konsensuální politiky (Váška 2013:61-62).

### **5.3 Evropská komise**

Účelem Evropské komise je zastupovat zájmy EU jako celku, nebere v potaz zájmy jednotlivých členských států. Činnost Evropská komise v procesu evropské integrace se skládá z navrhování sekundární legislativy, zajišťování kontroly dodržování unijního práva, provádění vybraných politik a vyjednávání mezinárodních smluv mezi EU a třetími subjekty. Komise navrhuje většinu unijních směrnic, nařízení a rozhodnutí. Formálně nelze EK přikazovat tvorbu norem, praxe ukazuje, že se však Komise staví k návrhům členských států vstřícně. Komise má rovněž právo vzít zpět ty návrhy u kterých má obavu z modifikace od Rady EU nebo Evropského parlamentu, který by jim nemusela vyhovovat. Tím se může efektivně bránit vzniku legislativních přílepků. Rovněž hraje roli ochránkyně smluv, kontroluje členské státy a soukromé subjekty, zda unijní právo dodržují. V případě porušení může podávat žaloby proti členským státům a ukládat sankce soukromým subjektům. EK je tvořena jedním nominantem za každý členský stát. Soutěží se zde o to, kdo získá vlivnější přidělené portfolio. Komisař ve svém úřadu

musí dbát na zájem celé EU, nikoliv na zájmy svého domovského státu. Do formování Komise zasahuje i Evropský parlament. Nejprve probíhají slyšení jednotlivých komisařů v příslušných parlamentních výborech, které kandidáta nezávazně doporučí nebo nedoporučí plénu. Poté následuje hlasování o Komisi na jednání Evropského parlamentu (Šlosarčík 2013: 65-69).

EK neměla pravomoc změny primárního práva blokovat. Měla tedy pouze omezený vliv na schvalování Lisabonské smlouvy (Šlosarčík 2013: 79). Vzhledem ke zpoždění ratifikačního procesu, započala nová komise své funkční období ještě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, přesto však v jejím duchu. Například tehdy platná Smlouva z Nice předpokládala menší počet členů komise než 27, Lisabonská smlouva zanechala původní formát „jeden stát = jeden komisař“. Nová smlouva pozměnila EK velmi omezeně, například redukce počtu členů Komise byla odsunuta na neurčito. Její pozice tak byla spíše oslabena zřízením institucí stálého předsedy ER a vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, toto oslabení se však v praxi neprojevovalo. Výzvu pak představovalo zejména posílení role Evropského parlamentu (Šlosarčík 2013: 85).

Podle Vibera by nebyl rozumná přímá volba Komise, protože to by ji udělilo nepřiměřenou autoritu v interakci s ostatními institucemi (Vibert 1995: 188). To ovšem neznamena, že parlamentní schválení poskytuje dostatečnou legitimitu. Rada ministrů měla před Lisabonskou smlouvou poslední slovo v právních otázkách a byla konečným aktérem v hlavních otázkách (Wessels 1991: 133). Skládá se ze zástupců vlád členských zemí, ti však nejsou pod kontrolou národních parlamentů. Ani Komise, ani Rada ministrů nejsou voleny přímo, přestože mají velký vliv na politiku EU, potažmo národní politiku členských států. Podle autorů Wealea a Nentwiche jsou jejich pravomoce špatně definovány a jejich debaty a hlasování zahaluje tajemství. Proto prý zde neexistuje ani mnoho možností pro uplatnění veřejnosti. Tato neurčitost a utajování může podle nich vést k podezření ze zneužívání moci (Weale a Nentwich eds. 1998: 41-42).

## **5.4 Evropský parlament**

Stejně jako EK je i EP reprezentantem nadnárodního přístupu. Tím se odlišují od Rady EU a ER, ti totiž představují mezivládní přístup. To je viditelné i

na vzájemné spolupráci EK a EP, zatímco vztah EP k Radě odrážel jejich často protichůdné zájmy. Se zavedením všeobecných voleb začal EP sám sebe chápat jako reprezentanta obyvatel EU. Tato legitimita byla následně potvrzena i Evropským soudním dvorem v roce 1980. V minulosti bylo posilování EP zdůvodňováno zvyšováním legitimacy, proto je nutno zdůraznit i limity. Legitimita EP je omezena principem degresivní proporcionality, na jeho základě dochází k rozdělení parlamentních křesel mezi členské státy a který znevýhodňuje lidnaté státy. Evropské volby nahradily původní uspořádání složené ze zástupců národních parlamentů. To vedlo ke zrušení přímé vazby těchto institucí a poklesu významu národních parlamentů v procesu evropské integrace. Europoslanci tuto vazbu narušují i členěním podle své politické příslušnosti, a nikoliv podle své národnosti. Evropských voleb se ale tyto politické skupiny neúčastní a v jednotlivých zemích kandidují národní politické strany, sdružené do skupiny až později v EP. To brání posilování „evropského povědomí“. EP má úlohu: legislativní, rozpočtovou, kontrolní a jmenovací. Na rozdíl od národních parlamentů EP nemůže iniciovat vznik legislativního aktu. Toto pravidlo bylo zmírněno Maastrichtskou smlouvou, parlamentu bylo přiznáno právo požádat EK o předložení legislativního návrhu, pokud jeho schválení považuje za nutný pro implementaci smluv. V rámci rozpočtu má EP právo navyšovat či snižovat výdaje rozpočtu v rámci nepovinných výdajů a přerozdělování finančních prostředků mezi kapitolami. Především pak ale možnost odmítnout rozpočet jako celek, EP se tak aktivně účastní na schvalování rozpočtu EU. Poslední oblastí je kontrola jmenování. Nejsilněji je tato pravomoc viditelná vůči EK, možnost interpelovat komisaře, schvalování všeobecné zprávy o činnosti Komise (Kasáková 2013: 93-98).

## **5.5 Vnitrostátní parlamenty**

Novinkou, kterou LS zavádí jsou tzv. žluté a oranžové karty, jedná se o nástroj na kontrolu dodržování zásady subsidiarity v rukou vnitrostátních parlamentů. Každý národní parlament má právo ve lhůtě osmi týdnů od postoupení návrhu legislativního aktu zaslat předsedům EP, Rady EU a EK odůvodněné stanovisko v čem shledávají návrh v rozporu s principem subsidiarity (Evropská unie 2007: článek 6). V bikameralismu má každá komora jeden hlas, u jednokomorových parlamentů pak hlasy dva. Pokud vnitrostátní parlamenty

představující nejméně jednu třetinu z celkového počtu hlasů (respektive jednu čtvrtinu u legislativních návrhů v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a v oblasti policejní spolupráce) předloží své odůvodněné stanovisko a návrh musí být přezkoumán (mechanismus žluté karty). Jestliže dále v rámci řádného legislativního postupu představují odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů k legislativnímu návrhu Komise nadpoloviční většinu hlasů, musí být návrh opět přezkoumán, pokud Komise na svém návrhu stále trvá, posuzuje soulad návrhu s principem subsidiarity Evropský parlament a Rada (mechanismus oranžové karty). Rozhodne-li EP většinou hlasů nebo Rada většinou 55 % svých členů, že legislativní návrh není v souladu s principem subsidiarity, není tento návrh dále zvažován (Evropská unie 2007: 7). Vedle žluté a oranžové karty mají národní parlamenty podle LS také mechanismus červené karty, který představuje právo veta vůči návrhu rozhodnutí založeného na tzv. přechodové klauzuli (Evropská unie 2012b: článek 352).

## **5.6 Členské státy a lidová iniciativa**

Členské státy si po zavedení Lisabonské smlouvy ponechaly možnost roli EP eliminovat v aplikaci řádného legislativního postupu v oblastech, jež mohou mít negativní dopad na jejich národní systémy. Jedná se o použití tzv. záchranné brzdy, tento mechanismus umožňuje členským státům delegovat rozhodnutí o přijetí aktu na ER (Evropská unie 2012b: článek 48). Smlouva vedle řádného legislativního procesu umožňuje i zvláštní, ten se liší tím, že Rada EU rozhoduje jednomyslně (ojediněle kvalifikovanou většinou) a EP je buď konzultován (např. harmonizace nepřímých daní) nebo je požadován jeho souhlas (víceleté finanční rámce). EP při zavádění LS silně podporoval návrh na zavedení občanské iniciativy a tím větší zapojení občanů do procesu rozhodování na evropské úrovni. Iniciativa je předkládána EK za účelem přijetí legislativního aktu v oblasti, kterou považují za nedostatečně ošetřenou. Požadavkem je dosažení jednoho milionu podpisů od občanů čtvrtiny členských států. To může vést k rozpoutání celoevropské diskuze a položení základů evropského veřejného prostoru. Nutné je dodat, že občané mohou navrhovat změny jen v oblasti pravomocí EK (Kasáková 2013: 147-148).

## Závěr

Tato bakalářská práce se zaměřila na téma demokratického deficitu v institucionálním rozhodování EU. Autora práce zejména zajímal stav platný po přijetí Lisabonské smlouvy. Důvodem pro napsání práce bylo poukázání na případné nedemokratické mechanismy ve fungování EU. S otázkou demokratického deficitu je také úzce spjata problematika legitimacy institucí EU. Klíčová je zejména role Evropského parlamentu, který hraje v EU důležitý legitimizační prvek. Názory o nedemokratičnosti nelze brát na lehkou váhu, protože část národních zákonů má kořeny právě v evropských směrniciích. Otázka nelegitimity institucí, tak podkopává důvěru lidí v EU. To je dáno i dosavadní úzkou spoluprací členských států, při které se státy dobrovolně vzdávají části své suverenity. Neznalost těchto procesů pak může vést k obavě ze členství v Unii a proto je důležité se tomuto tématu věnovat a vyvracet nepodložené informace.

EU je mezinárodní organizací svého druhu zcela jedinečnou. Nelze ji tedy srovnávat s žádným dalším subjektem. Problémy pramení i z rozdílné historické, kulturní a ekonomické situace jednotlivých států Unie. Pro občany je rozhodování vzdálené, složité a ze strany médií někdy prezentované jako řešení banalit. To ve chvílích, kdy Evropa stojí před zásadními událostmi jako je např. krize eurozóny nebo migrační krize. Občané zároveň považují Parlament, tedy jedinou instituci, která je přímo zastupuje za příliš slabou v institucionálním nastavení. EU na tyto výtky reagovala právě přijetím Lisabonské smlouvy. Kritici evropské integrace Simon Hix a Andeas Follesdal vytyčili pět zásadních oblastí evropské integrace, které jsou nejčastěji kritizovány. Kritizováno bylo oslabení národních parlamentů. Na tuto výtku lze říci, že LS posílila jejich pravomoci, zavádí tzv. žluté a oranžové karty - nástroj na kontrolu dodržování zásady. Stále však nemají dostatečné nástroje, jak do evropské politiky aktivněji vstupovat. Jejich stanovisko nemusí být pro rozhodovací proces EU závazné, protože konečné slovo nakonec leží na Radě EU a Parlamentu.

Další výtkou je slabá pozice EP. Ten se nyní poměrně aktivně účastní na demokratickém procesu EU. Se zavedením všeobecných voleb začal EP sám sebe chápat jako reprezentanta obyvatel EU. Europoslanci se členění podle své politické příslušnosti, ale nikoliv podle své národnosti. Evropských voleb se tyto politické



skupiny ani neúčastní, v jednotlivých zemích kandidují národní politické strany, sdružené do skupiny až později v EP. To brání posilování „evropského povědomí“. Na rozdíl od národních parlamentů EP nemůže iniciovat vznik legislativního aktu, může pouze požádat EK o předložení legislativního návrhu, pokud jeho schválení považuje za nutné pro implementaci smluv. Především pak má pravomoc odmítnout rozpočet EU. Poslední jeho oblastí je kontrola jmenování. Nejsilněji je tato pravomoc viditelná vůči EK, možnost interpelovat komisaře, schvalování všeobecné zprávy o činnosti Komise.

Třetí výtka směřuje k neexistenci „evropských“ voleb. Občané sice volí poslance EP, podle autorů Follesdala a Hixe se však nejedná o skutečné „evropské“ volby. Jedná se o takzvané volby druhého řádu, které sebou nesou i menší volební účast z důvodu „nepodstatnosti“ pro voliče. Právě zde se citelně projevuje absence evropské identity a silných evropských témat. EP při zavádění LS silně podporoval návrh na zavedení občanské iniciativy a tím většího zapojení občanů do procesu rozhodování na evropské úrovni. Iniciativa je předkládána EK za účelem přijetí legislativního aktu v oblasti, kterou považují za nedostatečně ošetřenou. To může vést k rozpoutání celoevropské diskuze a položení základů evropského veřejného prostoru. Nutné je však dodat, že občané mohou navrhnout změny jen v oblasti pravomocí EK. To spolu s nemožností EP navrhnout vlastní zákony představuje do budoucna stále výzvu k řešení. Vzdálenost EU od voličů se LS dále pokusila zmenšit institucionálním zpřesněním svého fungování. Poslední výtka směřuje k nesouhlasu s evropskými politikami. Tento fakt je dán absencí klasického politického střetu. Místo toho se orgány snaží docházet k rozhodnutím konsensuálně.

Schumpeter ve své koncepci demokracie uvádí, že v reálném světě neexistuje žádné obecné blaho, se kterým by všichni souhlasili nebo by bylo možné o něm přesvědčit všechny ostatní občany pomocí racionální argumentace. Je tedy logické, že s evropskými politikami nemůže souhlasit každý. V této teorii demokracie je vyloučena možnost vykonávat moc přímo lidmi v jejich prospěch. Místo toho Schumpeter nabízí demokracii jako střet o voličské hlasy. Aplikace této teorie na fungování EU by však nebyla ideální. Možnost výběru pro občany z více variant je totiž pouze iluzorní. Tento systém by nevyhnutelně vedl k frustraci občana, protože jeho role by byla minimalizována. Dále je vhodné zmínit teorii

polyarchie od Roberta Dahla. Polyarchie znamená skutečnou existující realitu, samotný pojem demokracie naopak označuje ideální stav. Dahl definuje demokratický proces mimo jiné jako: možnost účinně participovat na rozhodnutích, možnost rozhodovat se na základě dostatečných informací, možnost kontroly politiků ze strany dému a zároveň démos musí zahrnovat všechny svéprávné dospělé. Dahl věří, že v mezinárodních organizacích s jakákoli formou vlády, nemůže být rozpoznatelně demokracie. Demokratické systémy závisejí na delegaci pravomocí. V moderních polyarchiích je rozsah delegace velký, teoreticky od rozhodování démem po volené zástupce až ke zdoluhavé byrokratické hierarchii. Dahl myslí, že v praxi může být delegace natolik rozsáhlá, aby přesunula politický systém za demokratický práh. Ve standardní verzi demokracie jsou navíc některé záležitosti vzdáleny životům a zkušenostem občanů. Může sice existovat malá část veřejnosti s potřebnými znalostmi, velké množství občanů však znalosti postrádá. Výsledkem je, že zásadní rozhodnutí jsou prováděna politickými elity bez odpovědnosti k občanům. Dahl tedy vlastně dochází k závěru, že případná otázka demokratického deficitu je zcela zbytečná.

Evropská unie si od LS rovněž slibovala zavedení větší akceschopnosti v několika oblastech, jimž občané v současnosti přikládají velký význam. Jedná se zejména o boj proti terorismu a trestné činnosti a další otázky z oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Smlouva zavádí trojí klasifikaci pravomocí: výlučné pravomoci - pouze EU má pravomoc tvořit právní předpisy (celní unie, společná obchodní politika nebo hospodářská soutěž). Za druhé podpůrné, koordinační a doplňkové činnosti – EU pouze podporuje činnost členských států (kultura, vzdělávání nebo průmysl). Poslední kategorií jsou sdílené pravomoci – Unie sdílí pravomoc tvořit právní předpisy v souladu se zásadou subsidiarity (životní prostředí, doprava a ochrana spotřebitele).

Majone říká, že EU potřebuje transparentnější tvorbu politik, přezkoumávání rozhodnutí ombudsmanem a soudy, větší profesionalitu a pravidla ochraňující práva menšin. Evropský parlament by se měl soustředit zejména na kontrolu Evropské komise, rozpočtových výdajů a možná i zvýšit kvalitu legislativy. V takovém případě by veřejnost přijala EU jako legitimní a obavy z demokratického deficitu by se rozplynuly. Ideálním řešením by tedy byla deliberativní demokracie, ke které EU již směřuje. Hlavním morálním argumentem

pro deliberativní demokracii je skutečnost, že rozhodnutí jsou vůči dotčeným stranám oprávněná. Zákony jsou legitimní, jestliže je lze považovat za výsledek jednání lidí za svobodných a rovných podmínek. Rozprava přispívá k objasnění toho, v čem je nesouhlas, takže většinové rozhodnutí se stane srozumitelným a přijatelným pro dotčené strany. Dohoda mezi konkurenčními stranami tak může dosáhnout legitimacy, pokud mají strany stejnou příležitost bojovat za svou věc a důvody sporu byly objasněny. Demokracie v tomto vnímání tedy netvrdí, že by se zákony měly setkat s racionálním souhlasem všech, ale že jsou legitimní, jestliže jsou výsledkem otevřeného procesu. Deliberativní demokracie tak může pomoci EU k větší legitimitě v očích svých občanů

Výzkumnou otázkou této práce bylo ověření, zda Lisabonská smlouva skutečně napomohla k odstranění nebo zmírnění demokratického deficitu a jestli tudíž odstranila vytýkané překážky demokratického a legitimního rozhodování svých orgánů. Odpověď na tuto otázku je, že Lisabonské smlouvě se skutečně podařilo napravit některé deficitní prvky fungování EU. Jedná se zejména o další posílení pozice Evropského parlamentu a umožnění občanům efektivněji se zapojovat do tvorby evropské legislativy i skrze zavedení občanské iniciativy. Lisabonská smlouva vedla k institucionálnímu ukotvení Evropské rady a zároveň posílila její kontinuitu zřízením funkce stálého předsedy. Evropská rada se tak poprvé stává jednou z oficiálních institucí EU. Smlouva přináší výrazné zjednodušení. Tím, že byla ER zařazena mezi evropské instituce se stává čitelnější, protože se tím ruší možnost schůzek hlav států na úrovni Rady EU. V institucionálním systému EU je úloha Rady EU legislativní (společně s Evropským parlamentem). V takovém případě Rada EU zasedá veřejně. Zároveň má Rada EU i exekutivní pravomoci, zejména v oblasti zahraniční politiky. LS přináší nový systém hlasování kvalifikovanou většinou založený na formuli tzv. dvojí většiny. Zároveň umožňuje státům vytvoření blokační menšiny, ke které je zapotřebí alespoň čtyř členských států. Pokud se podíváme na kritiku absence odpovědnosti evropských institucí, zjistíme, že i zde došlo k určitému posunu. EU se snaží legitimizovat nepřimo skrz ER a Radu EU a přímo skrze Parlament, navíc v duchu deliberativní demokracie přidává i možnost aktivnější občanské participace a snaží se diskutovat s občany a zájmovými skupinami. I když Dahl demokratičnost

mezinárodních institucí apriori odmítá, můžeme pozorovat v evropských strukturách pozitivní posuny.

## Zdroje

### Monografie

Dahl, Robert. 1999. „Can international organization be democratic? Sceptic view.“ In: *Democracy Edges*. Eds. Schapiro, Ian a Hacker, Casiano. Cambridge: Cambridge University, 19-37.

Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Eriksen, Erik. 2009. *The Unfinished Democratization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Evropská unie. 2007. *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství*. Brussels: Evropská unie.

Evropská unie. 2012a. *Smlouva o Evropské unii*. Brussels: Evropská unie.

Evropská unie. 2012b. *Smlouva o fungování EU*. Brussels: Evropská unie.

Fearon, James. 1998. „Deliberation as Discussion.“ In: *Deliberative democracy*. Ed. Elster, Jon. Cambridge: Cambridge University Press, 44-68.

Fiala, Petr a Pitrová, Markéta. 2009. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Foerdal, Andreas a Koslowski, Peter, eds. 1997. *Democracy and the European Union*. New York: Springer.

Fung, Archon a Wright, Erik. 2003. *Deepening democracy*. London: Verso.

Habermas, Jurgen. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.

Heywood, Andrew. 2002. *Politologie*. Plzeň: Aleš Čeněk.

Hloušek, Vít a Kopeček, Lubomír, eds. 2005. *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Masarykova univerzita.

Kasáková, Zuzana. 2013. „Evropský parlament.“ In: *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Eds. Šlosarčík, Ivo a Kasáková, Zuzana. Praha: Grada, 93-150.

Lelieveldt, Herman a Princen, Sebastiaan. 2011. *The Politics of the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schumpeter. 1999. *Capitalism, Socialism And Democracy*. New York: Harper and Brothers.

Šlosarčík, Ivo. 2013. „Evropská komise.“ In: *Institute Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Eds. Šlosarčík, Ivo a Kasáková, Zuzana. Praha: Grada, 65-92.

Šlosarčík, Ivo. 2013. „Závěr: unijní instituce po Lisabonské smlouvě.“ In: *Institute Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Eds. Šlosarčík, Ivo a Kasáková, Zuzana. Praha: Grada, 213-222.

Tomalová, Eliška. 2013. „Evropská rada.“ In: *Institute Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Eds. Šlosarčík, Ivo a Kasáková, Zuzana. Praha: Grada, 15-34.

Váška, Jan. 2013. „Rada Evropské unie.“ In: *Institute Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Eds. Šlosarčík, Ivo a Kasáková, Zuzana. Praha: Grada, 35-64.

Vibert, Frank. 1995. *Europe: A Constitution for the Millenium*. Aldershot: Dartmouth.

Weale, Albert, Nentwich, Michael, eds. 1998. *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*. Abingdon: Routledge.

Wessels, Wolfgang. 1991. „The EC Council: The Community's Decision making Center“ In: *The New European Community*. Eds. Keohane, Robert a Hoffmann, Stanley. Boulder: Westview Press, 133–54.

### **Odborné články**

Follesdal, Andreas a Hix, Simon. 2006. „*Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*.“ *Journal of Common Market Studies* 44, č. 3, 533–562.

Follesdal, Andreas a Hix, Simon. 2006. „*Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*.“ *Journal of Common Market Studies* 44, č. 3, 533-562.

Lord, Christopher. 2000. *Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems*. Working paper 3. University of Leeds. Dostupné na: <http://jamal.shahin.org/pdf/tceu/lord2000.pdf> (1. 11. 2017)

Majone, Giandomenico. 1998. „*Europe's 'Democratic Deficit': the question of standards*.“ *European Law Journal* 4, č. 1, 5–28.

Marsh, Michael. 1998. „*Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections*.“ *British Journal of Political Science* 28, č. 4, 591-607.

Moravcsik, Andrew. 2002. „*In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union*.“ *Journal of Common Market Studies* 40, č. 4, 603–624.

Moravcsik, Andrew. 2008. „*The Myth of Europe's Democratic Deficit*.“ *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 43, č. 6, 331-340.

Reif, Karlheinz a Schmitt, Herman. 1980. „*Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results*.“ *European Journal of Political Research* 8, č. 1, 3-44.

Weiler, Joseph, Haltern, Ulrich at al. 1995. *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces*. EUI Working Paper RSC No. 95/11. Dostupné na: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1386/95\\_11.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1386/95_11.pdf?sequence=1) (27. 5. 2017)

### **Internetové zdroje**

Česká televize. 2014a. „*Volby do EP jsou nepotřebné - tento názor sdílí na 50 procent voličů*.“ Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1032649-volby-do-ep-jsou-nepotrebne-tento-nazor-sdili-na-50-procent-volicu> (21. 2. 2017).

Česká televize. 2014b. „*Nezájem o eurovolby? Přispívají k němu i média*.“ Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1033026-nezajem-o-eurovolby-prispivaji-k-nemu-i-media> (21. 2. 2017).

Evropská unie. 2014. „*Smlouva v kostce*.“ Dostupné na: [http://ec.europa.eu/archives/lisbon\\_treaty/glance/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/glance/index_cs.htm) (21. 2. 2017).

Evropský parlament. 2014. „*Election results.*“ Dostupné na:  
<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html> (21. 2. 2017).