

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

**Bakalářská práce**

**Demokratický deficit Evropské unie a možnosti  
jeho řešení**

**Tereza Pekariková**

Plzeň 2014

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

**Studijní program Politologie**

**Studijní obor Politologie**

**Bakalářská práce**

**Demokratický deficit Evropské unie a možnosti  
jeho řešení**

**Tereza Pekariková**

*Vedoucí práce*

PhDr. Mgr. Petr Jurek

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2014

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

*Plzeň, duben 2014*

.....

Ráda bych poděkovala panu PhDr. Mgr. Petru Jurkovi za odborné vedení, cenné rady, věcné připomínky, trpělivost a vstřícnost při konzultacích a při vypracování mé bakalářské práce.

## Obsah

<b>1 ÚVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2 TEORETICKÁ ČÁST .....</b>	<b>3</b>
2.1 Vymezení pojmu „ <i>demokratický deficit</i> “ .....	3
<b>3 DEBATA O DEMOKRATICKÉM DEFICITU .....</b>	<b>5</b>
<b>3.1 Akademická debata o demokratickém deficitu .....</b>	<b>6</b>
3.1.1 EU jako politický systém podle Hixe .....	8
3.1.2 Koncept demokratického deficitu podle Follesdala a Hixe .....	9
3.1.3 Krize důvěry v EU podle G. Majoneho .....	12
3.1.4 Mezivládní přístup evropské integrace podle A. Moravcsika .....	14
<b>3.2 Politická debata o demokratickém deficitu .....</b>	<b>16</b>
3.2.1 Reakce na projevy demokratického deficitu v Lisabonské smlouvě	19
<b>4 INSTITUCIONÁLNÍ STRUKTURA EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>21</b>
<b>5 ANALÝZA INSTITUCÍ EU - REFLEXE PROJEVŮ DEMOKRATICKÉHO DEFICITU V PRAXI A JEJICH ŘEŠENÍ PROSTŘEDNICTVÍM LISABONSKÉ SMLOUVY .....</b>	<b>24</b>
<b>5.1 Problematika nízké legitimacy Evropského parlamentu .....</b>	<b>27</b>
5.1.1 Volby do Evropského parlamentu, jakožto volby druhého řádu .	29
5.1.2 Změny, které přinesla Lisabonská smlouva v souvislosti s Evropským parlamentem .....	31
<b>5.2 Problematika legitimacy Evropské komise .....</b>	<b>34</b>
5.2.1 Změny, které přinesla Lisabonská smlouva v souvislosti s Evropskou komisí .....	36
<b>5.3 Projevy demokratického deficitu v Radě EU .....</b>	<b>38</b>

5.3.1	Rozhodování v Radě EU.....	40
5.3.2	Změny, které přinesla Lisabonská smlouva v souvislosti s Radou EU.....	41
<b>5.4</b>	<b>Problematika postavení Evropské rady v institucionální struktuře EU.....</b>	<b>42</b>
5.4.1	Změny, které přinesla Lisabonská smlouva v postavení Evropské rady	44
<b>5.5</b>	<b>Legitimita Evropského soudního dvora v institucionální struktuře EU .....</b>	<b>45</b>
5.5.1	Změny zavedené Lisabonskou smlouvou v souvislosti s Evropským soudním dvorem .....	46
<b>6</b>	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>47</b>
<b>7</b>	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ .....</b>	<b>53</b>
<b>8</b>	<b>RESUMÉ.....</b>	<b>60</b>
<b>9</b>	<b>SEZNAM PŘÍLOH .....</b>	<b>62</b>

## 1 ÚVOD

Demokratický deficit je pojem, který je často skloňován v kontextu evropské integrace a velmi často je využíván odpůrci EU, kteří ho označují za příčinu nízké legitimacy Evropské unie (dále EU) a to především v očích veřejnosti. Jedním z možných vysvětlení demokratického deficitu, je možnost jej považovat za jakýsi informační deficit, tedy jako neznalost integračního procesu a jeho mechanismů občany členských států. Jedná se však pouze o jednu rovinu chápání tohoto fenoménu. Faktem zůstává, že mezi občany a evropskými elitami je hluboká propast a ačkoliv jednotlivé členské státy odevzdaly část suverenity do rukou evropské integrace, neexistuje dostatečný kontrolní mechanismus integračních procesů a agendy EU. Je otázkou, kde přesně se v institucionálním zakotvení demokratický deficit projevuje nejhloběji a zda jsou reformy, které přináší Lisabonská smlouva, efektivním způsobem řešení demokratického deficitu a s ním spojené nízké legitimacy EU. Primárním cílem mé práce není nalézt řešení demokratického deficitu, ale prostřednictvím analýzy fungování jednotlivých institucí zhodnotit efektivitu změn, které přinesla Lisabonská smlouva, jež měla primárně sloužit k odstranění projevů demokratického deficitu právě v institucích EU. Nabízí se otázka, zda je vůbec možné, aby novelizace smluv zefektivnila fungování evropských institucí a posílila legitimitu EU.

Ačkoliv existuje řada přístupů popírající existenci demokratického deficitu, jehož důsledky jsou například nízká volební účast ve volbách do Evropského parlamentu (dále EP) či malá důvěra občanů v evropské instituce. Problematika demokratického deficitu je teoretický koncept, který lze v některých případech aplikovat na podmínky evropské integrace. Různí autoři vnímají projevy demokratického deficitu v rámci EU odlišně. Někteří předpokládají existenci deficitu spíše na rozhodovací úrovni<sup>1</sup>, druhý přístup pak předpokládá, že se demokratický deficit projevuje na institucionální úrovni. Podle autorů zastávající druhý přístup je jedním z projevů demokratického

---

<sup>1</sup> Jedná se o přístup, který předpokládá existenci demokratického deficitu v rámci legislativního procesu či jiných rozhodovacích mechanismů.

deficitu v praxi EU například vzdálenost evropské politiky od veřejnosti. Právě vzdálenost rozhodovacích procesů od občanů členských států způsobuje snížení legitimacy některých evropských institucí. Ve své práci se budu zabývat propagátory druhého přístupu a budu zkoumat EU, resp. demokratický deficit z institucionálního hlediska.

V rámci teoretické části přiblížím pojem demokratického deficitu, jakožto fenoménu označující nízkou míru demokracie především v mezinárodních organizacích, do kterých jsou členové jednotlivých institucí jmenováni vládou nebo parlamentem členských zemích, jak je tomu rovněž i v podmínkách EU<sup>2</sup>. Představím různé verze demokratického deficitu, které jsou prezentovány jednotlivými autory. Existují i autoři, kteří myšlenku demokratického deficitu odmítají. Mezi těmito autory převládá názor, že se nejedná o nedostatek demokratičnosti jednotlivých institucí či rozhodovacího procesu, ale spíše o jakousi krizi důvěry, která vychází z malé transparentnosti rozhodovacího procesu<sup>3</sup>.

Ve své práci se přikláním k pojetí demokratického deficitu podle Petra Fialy (2007, 126), který tvrdí, že problematika demokratického deficitu je ukotvena především „v institucionálním nastavení procesů zprostředkování zájmů a ve způsobech přijímání politického rozhodování v rámci EU“ (Fiala 2007, 126). Proto se v empirické části zaměřím na analýzu jednotlivých institucí EU, s ohledem na reflektování možných projevů demokratického deficitu v jejich praktickém fungování. Budu se snažit hledat odpověď na otázku, zda se nabízejí nějaké mechanismy zmírňující tento fenomén. Jedním z takových mechanismů bylo například zavedení přímých voleb do EP. V tomto případě však není patrné, zda síla mandátu odpovídá pravomocím, kterými europoslanci disponují a zda je reálné hovořit o vyšší legitimitě europoslanců s ohledem na nízkou volební účast ve členských zemích EU, která vyplývá z odcizení

---

<sup>2</sup> S výjimkou EP, do kterého jsou jeho členové voleni v rámci přímých voleb v jednotlivých členských státech.



občanů od fungování jednotlivých institucí EU. Z toho důvodu se v rámci popisu EP zmíním o problematice evropských voleb, jakožto o volbách druhého řádu resp. volbách, které jsou méně atraktivní pro občany členských zemí. Spolu s deskripcí jednotlivých institucí EU však souvisí také problematika dělby moci mezi těmito institucemi. Dělbá moci v kontextu demokratického deficitu představuje jednu z předních rovin, ale v rámci empirické části pouze zmíním, jakými konkrétními pravomocemi jednotlivé instituce disponují, popř. jak funguje vzájemná kontrola mezi institucemi.

## 2 TEORETICKÁ ČÁST

### 2.1 Vymezení pojmu „demokratický deficit“

EU je výsledkem jednoho z nejvyspělejších integračních procesů na světě, což je dáno i tím, že zabírá většinu evropského kontinentu a je složena z 28 zemí. Jedná se tedy o uskupení států, které dobrovolně postoupily část své suverenity do rukou uměle vytvořených společných institucí. EU je uskupení, které se momentálně pohybuje na pomezí mezi federací a jakýmsi volným systémem mezivládní spolupráce (Evropská unie 2013). O vyspělosti EU svědčí množství sofistikovaných pravidel a pravomocí, na jejichž základě funguje. V neposlední řadě slouží teoretikům a akademikům jako pomyslná laboratoř pro výzkum demokracie na nadnárodní úrovni, resp. jsou zde testovány nové technologické hranice mezinárodní správy (Lamy 2010).

Pokud bychom se tedy detailněji zaobírali myšlenkou demokratického deficitu a pokusili se tento termín definovat, nalezneme velké množství různorodých definic, které se od sebe odlišují podle toho, jakým způsobem samotnou Unii zkoumáme. Z toho vyplývá, že definic demokratického deficitu nalezneme mnoho a liší se od sebe v závislosti na pojetí. Pojetí se od sebe zpravidla liší jak obsahem, tak i rozsahem jevů, které jsou pod termín myšleny. V každém pojetí však demokratický deficit v podstatě znamená „nedostatek

demokratické legitimacy evropských institucí a jejich rozhodování<sup>4</sup> (Břicháček 2006). Evropský integrační proces prošel několika dílčími fázemi a v každé této fázi byla otázka legitimacy palčivější. Legitimita EU je podle Drulákové (2004, 48) odvozena od legitimacy jejích členských států. Jedním z úkolů smluv<sup>5</sup> bylo přispět ke zvýšení legitimacy institucionálního systému EU. V tomto duchu by se teoreticky měla nést i Lisabonská smlouva. Na jedné straně posiluje určité pravomoci evropských institucí, na straně druhé se snaží, aby běžní občané efektivněji participovali na demokratickém životě v rámci EU. Podle některých akademiků je totiž jedním z projevů demokratického deficitu i fakt, že je EU jako taková příliš vzdálená od občanů členských států (Europa.eu nedatováno a).

Neexistuje pouze jedna verze demokratického deficitu, protože do jeho pojetí se v první řadě promítá implicitní preference zcela konkrétního pojetí demokracie (Kaniok 2011, 80). Pokud chceme definovat tento fenomén, setkáme se s tím, že spektrum definic je rozmanité a odlišují se od sebe v závislosti například na národnosti či intelektuální pozici akademiků či komentátorů zabývajících se touto otázkou.

Setkáme se s autory, kteří problematiku demokratického deficitu spojují již se samotnými počátky evropské integrace. *Jean Monnet* je obecně považován za architekta evropské integrace a v rámci své vize vycházel z myšlenky „*Evropa sjednocená byrokracií*“<sup>6</sup>. Monnetova vize integračního procesu byla poznamenána technokracií a elitismem. Důsledkem toho je nízká demokratická legitimita Evropské komise a minimální potřeba zapojit občany do politiky EU. Podle někdejšího předsedy Komise Jacquese Delorse se do počátku 90. let všeobecně věřilo, že proto, aby evropský projekt fungoval, stačí přesvědčit evropské elity (Featherstone 1994, 151-152). Historická souvislost s prvopočátky

---

<sup>4</sup> Pro účely této práce se budeme zabývat především institucionálním demokratickým deficitem, resp. budeme reflektovat koncepty autorů, kteří vnímají nedostatky EU především z institucionálního hlediska.

<sup>5</sup> Řeč je o Maastrichtské smlouvě, Amsterodamské smlouvě a Smlouvě z Nice.

<sup>6</sup> Z anglického překladu „*vision of Europe united by a bureaucracy*“.

evropské integrace je znatelná i dnes a to především „slábnoucím propojením elit s občany v jednotlivých členských státech v evropských otázkách, resp. snižující se schopnost elit reflektovat názory a postoje širších sociálních skupin k evropské integraci“ (Fiala 2007, 125), což je způsobeno nedostatečnou demokratickou kontrolou integračních procesů<sup>7</sup>. Rovina demokratické kontroly totiž představuje výrazný demokratický prvek a je reprezentovaná EP, což logicky vyplývá z jeho pozice přímo volené instituce (Karlás 2006, 40).

Existují však i autoři, kteří nespojují představu demokratického deficitu s velkým množstvím byrokracie a silným elitismem, ale vidí problém ve strukturálním nastavení EU jako celku. Tedy, že je demokratický deficit strukturální a ne institucionální. Tento názor je obhajován tím, že „[p]okud mají všechny evropské instituce dostatečnou demokratickou oporu bude institucionální uspořádání jako celek demokratické. Pokud jedna nebo více institucí nebudou dostatečně „legitimizované“, struktura se stává rovněž nedemokratickou<sup>8</sup>“ (Klenanc 2011, 17-18).

### **3 DEBATA O DEMOKRATICKÉM DEFICITU**

V následující kapitole přiblížím debaty o demokratickém deficitu v akademické sféře a ve sféře politické. V rámci akademické debaty představím několik z existujících konceptů řešící otázku demokratického deficitu. V části týkající se politické debaty pak uvedu, s jakými možnými řešeními přišli političtí aktéři působící přímo v institucích EU, resp. v Komisi, aby se legitimizovalo fungování EU jako celku.

---

<sup>7</sup> Slabou rovina demokratické kontroly je možné reflektovat například při pohledu na kontrolu Komise ze strany EP.

<sup>8</sup> „If all the institutions have the necessary democratic underpinning, EU’s institutional setting as a whole will be democratic. If one or more institution is not „legitimized“ enough, the structure is becoming undemocratic as well.“

### 3.1 Akademická debata o demokratickém deficitu

Výklad demokratického deficitu EU je různorodý i v politologické literatuře. Existují autoři, kteří se s myšlenkou demokratického deficitu ztotožňují, ale jsou zde rovněž autoři, kteří se k myšlence demokratického deficitu staví značně skepticky a snižují relevanci jeho významu. Jsou zde ovšem i autoři, kteří zastávají názor, že supra-, post- či nadnárodní demokracie se výrazně odlišují od demokracie v rámci národního státu (Fiala 2007, 126). Představím především ty autory, kteří rozvinuli koncept demokratického deficitu a našli jeho projevy v praktickém fungování institucí. Na druhou stranu však uvedu autory, kteří existenci demokratického deficitu v podmínkách evropské institucionální struktury zcela popírají a pro případnou sníženou funkčnost či efektivnost rozhodování institucí nalézají jiná možná vysvětlení.

Podle *Avbelje* nemůžeme demokratický deficit spojovat s evropskou integrací od jejích počátků počátku, protože byla zamýšlená jako ekonomická integrace<sup>9</sup>, nikoliv jako integrace politická. V První řadě se podle něj jednalo o pouhý „*ekonomický podnik*“, který byl založen na pravidlech mezinárodního práva a na zakládajících smlouvách, které byly uzavřeny mezi členskými státy. Demokratický deficit v této fázi evropské integrace neznamenal hrozbu ani s ohledem na fakt, že její součástí nebyl systém tzv. *brzd a protiváh*. Prvotní ohrožení demokratickým deficitem mohly členské státy pocítit v 60. letech, kdy Evropský soudní dvůr (dále ESD) učinil dva nepopulární kroky, proti který se však členské státy nebránily. Ačkoliv byl ESD primárně koncipován jako „mírný dohlížitel na pravidla společenství“, provedl dvě významné úpravy<sup>10</sup>, které

---

<sup>9</sup> Toto vnímání evropské integrace je velmi sporné a mnoho akademiků, zabývajících se evropským integračním procesem by s tímto tvrzením nesouhlasilo. Především proto, že je ekonomická integrace podle definice „[...] proces, v rámci kterého dochází k propojování národních ekonomik prostřednictvím odstraňování překážek pro obchodní výměnu zboží a služeb, toky kapitálu a mobilitu pracovní síly. V každém historickém období pak na tento dlouhodobý proces působí technologické a zejména politické síly ([...] nadnárodní uskupení), která do něj vnášejí určitá specifika a dynamiku“ (Lacina 2007, 83). Politická unie je tedy vyústěním a formálním ukončením procesu ekonomické integrace (Lacina 2007, 113).

<sup>10</sup> V první řadě deklaroval nadřazení zákonů celého Společenství nad zákony členských států na národní úrovni a druhá úprava hovořila o přímém efektu evropského práva.

změnily povahu zakládajících smluv takovým způsobem, že právo celého Společenství vytvořilo autonomní právní rámec (Avbelj 2009, 1).

Ačkoliv prvotní příčiny demokratického deficitu nacházíme v 60. letech, do odborného politologického diskurzu se toto téma dostává až na přelomu 80. a 90. let 20. století (Katz 2001, 55). V polovině 90. let byla vytvořena *Josephem Weilerem* a jeho kolegy tzv. *standardní verze demokratického deficitu*<sup>11</sup>, což byla jakási sada argumentů, které byly široce užívané veřejností, resp. akademiky, žurnalisty, politiky či občany. Podle autora se jedná o pohled na demokracii EU z perspektivy veřejného mínění (Halterm – Myer - Weiler 1995). Debata o demokratickém deficitu byla spjata s tím, zda je EU schopna jednat jako věrohodný vnitřní aktér. Samotná přítomnost demokratického deficitu, podle akademiků a komentátorů, snižuje schopnost EU jednat zcela legitimně vůči svým občanům (Kaniok 2011, 80).

Problematiku demokratického deficitu v podmínkách Západní Evropy spojujeme především s liberálním pojetím demokracie<sup>12</sup>. Podle Kaniona (2011, 81) lze tento fenomén spojit i s jinými pojetími demokracie<sup>13</sup>, které se zaměřují spíše na problematiku uznání. Z této podstaty vyplývá, že můžeme na demokratický deficit nahlížet hned z několika perspektiv a lze předpokládat, že existuje hned několik názorových proudů. V následující kapitole se pokusím představit teze o existenci demokratickém deficitu. Uvedu nejen autory hovořící o demokratickém deficitu EU, kterými je v první řadě duo *Follesdal* a *Hix*, ale i proponenty skeptičtějšího přístupu k myšlence existence demokratického deficitu, kterými jsou *Giandomenico Majone* a *Andrew Moravcsik*<sup>14</sup>. Ačkoliv všichni zmínění autoři přicházejí se svými tezemi ve stejné době i tak se jejich názory v mnohých aspektech odlišují (Strnad 2010, 70-71).

---

<sup>11</sup> Z anglického „*standard version*“ of the democratic deficit.

<sup>12</sup> Liberální demokracie je tradiční především v Západní Evropě.

<sup>13</sup> Například komunitaristické, republikánské či deliberativní pojetí demokracie.

<sup>14</sup> Autoři zabývající se moderním výzkumem evropské integrace.

Zcela zásadní vliv na hledání možných projevů demokratického deficitu v rámci EU má samotná pluralita pojetí EU, resp. to jakým způsobem je v akademickém prostředí reflektována jednotlivými odborníky na evropskou integraci. Každý z výše uvedených autorů, které budu v následujících podkapitolách představovat, mají odlišný pohled na vnímání EU a z toho vyplývá, že i odlišně vnímají případné projevy demokratického deficitu v praxi. Jednotliví autoři prezentují své názory v různých odborných časopisech. Čím více odborných článků vznikne, tím více se, z logiky věci, rozvine samotná teorie. Obě názorové linie představím především proto, abych demonstrovala, jak různorodá smýšlení o existenci demokratického deficitu jsou a jak jsou vnímána na akademické půdě.

### 3.1.1 EU jako politický systém podle Hixe

Profesor *Simon Hix* působí na *The London school of Economics and Political Science* a zabývá se především otázkou evropských institucí, otázkou legislativního procesu v prostředí EU a otázkou EP či teorií racionální volby (LSE 2014). Podle Hixe (2003, 2) je demokracie především o schopnosti voličů zvolit si mezi soupeřícími skupinami elit s konkurenčními programy a konkurenčními kandidáty. Tento podstatný faktor demokracie pak podle něj podporuje politickou debatu a uvažování o dílčích změnách. Největším problémem politického zřízení EU je především omezení politické soutěže a politiku Unie, jak je momentálně navržená, shledává poměrně centristickou<sup>15</sup>. Nicméně tato centristická politika se podle Hixe přibližuje preferencím voličů středu ve většině členských zemí. Ovšem v dlouhodobém měřítku vnímá tuto formu vlády jako tzv. *osvícenou despotii* a předpovídá katastrofický konec EU.

Ve svém díle *Linking National Politics in Europe* tvrdí, že se EU nikdy nestane státem v pravém slova smyslu, ale splňuje některé atributy, díky nimž ji můžeme považovat za politický systém. Signifikantním atributem každého

---

<sup>15</sup> Příkladem relativně centristických výstupů politiky EU je například regulovaný trh a monetaristický režim makroekonomické politiky.

politického systému je dělba moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní<sup>16</sup>. Největším problémem EU jako politického systému je, že stojí mimo kontrolu občanů členských států, resp. evropských občanů, jejichž zájmy má prosazovat. Hix tvrdí, že pokud by byla výkonná a zákonodárná moc sdílena výhradně s národními vládami, které by přijímaly rozhodnutí na základě jednomyslnosti, nebyl by důvod hovořit o legitimitě EU, protože by se automaticky předpokládala. Vyplývá to z logiky věci, protože národní vlády jednají velmi transparentně a jsou pro své občany viditelné, sestavené na základě výsledků voleb a jsou odpovědné za plnění slibů, které prezentují ve volbách. Pokud by veškerá rozhodnutí na evropské úrovni podléhala souhlasu jednotlivých národních vlád, došlo by k efektivní ochraně občanů členských států (Hix 2002, 6).

Pokud se zaměříme na vnímání EU jako politického systému, lze poté v těchto niancích uvažovat i o existenci demokracie v rámci takového nadnárodního uskupení, jakým je EU. Ve chvíli, kdy Hix přišel s tím, že by bylo možné vnímat EU jako politický systém, bylo možné rozpracovat koncept o demokratickém deficitu, protože je demokracie v rámci EU podle jeho konceptu značně limitovaná. Demokracie v rámci EU je podle něj limitovaná proto, že na ni pohlíží z perspektivy národního státu, nikoliv z pohledu mezinárodní organizace či nadnárodního uskupení, které má vytvořené vlastní instituce, mezi nimiž je určitou měrou praktikovaná dělba moci, čímž fakticky umožňuje samotnou diskuzi o demokratickém deficitu.

### **3.1.2 Koncept demokratického deficitu podle Follesdala a Hixe**

V této podkapitole uvedu nejvýznamnější proponenty demokratického deficitu a ve velké míře i kritiky EU jako takové. Každý z autorů nachází nedostatky EU v jiném aspektu jejího fungování. Vzhledem k zaměření této

---

<sup>16</sup> Výkonná moc je převážně řízena Komisí a má za úkol navrhnout legislativu a zavádět jednotlivé politiky. Zákonodárná moc má za úkol přijímat rozhodnutí a je sdílena EP a národními vládami členských států a soudní moc vykonává rozhodnutí a je rozdělena mezi ESD a vnitrostátní soudy.

práce uvedu koncept autorů *Follesdala* a *Hix*<sup>17</sup>, kteří vnímají nedostatky EU v institucionální struktuře, což vyplývá i z Hixova předchozího konceptu zaměřeného na reflexi EU jako politického systému. Zaměřují se především na postavení EP v institucionální struktuře, ale i na rozdělení moci mezi jednotlivé orgány EU.

Právě tito dva autoři se v první polovině 20. století zasloužili o aktualizaci tzv. *standardní verze demokratického deficitu*. Pokusili se nejen o její rozšíření, ale rovněž se snažili přiblížit jí akademickému diskurzu, protože původně se akademické oblasti tolik nedotýkala. Jejich koncept demokratického deficitu je vystaven na pěti základních tvrzeních o EU (Kaniok 2011, 80).

V první řadě podle nich evropská integrace přináší nárůst výkonné moci a snižování kontroly národních parlamentů. Zástupci vlády ve všech členských státech EU jsou odpovědni voličům prostřednictvím parlamentu. Politika na úrovni EU je tvořena především aktéry výkonné moci<sup>18</sup>, což by nebyl až takový problém. Problematické však je, že jednání zástupců výkonné moci není pod kontrolou národních parlamentů (Follesdal - Hix 2006, 535).

Dalším bodem, pomocí kterého je možné vysvětlit demokratický deficit je založen na předpokladu, že EP je příliš slabý. Jedná se o fakt, který proklamují někteří analytici zabývající se otázkou existence demokratického deficitu. Dokonce v průběhu 80. let akademici zaznamenali, že pokud dojde ke zvýšení pravomocí EP, dojde zároveň ke snížení pravomocí národních parlamentů, což znamená, že existuje přímý kompromis mezi národními parlamenty a EP (Holland 1980). V 90. letech se však tato myšlenka proměňuje, protože akademici začínají vnímat evropskou integraci jako příčinu oslabování národních parlamentů na úkor evropských institucí, resp. jako pokles výkonu moci na národní úrovni. Jediným řešením, jak zamezit posilování nadnárodní úrovně rozhodování, je přisoudit více pravomocí EP oproti Radě a Komisi. Ačkoliv bylo

---

<sup>17</sup> Profesor Simon Hix patří asi mezi nejvýznamnější autory, kteří řeší otázku existence a případných projevů demokratického deficitu v prostředí EU.

<sup>18</sup> Těmito aktéry jsou ministři v rámci Rady a vládní zmocněnci v rámci Komise.



přijato velké množství reforem EP, které sloužily k posílení jeho pravomocí i nadále v některých stupních rozhodování disponují ostatní instituce buď větším množstvím pravomocí, anebo významnějšími pravomocemi (Follesdal - Hix 2006, 535).

Dalším způsobem, jak bychom mohli, podle autorů, vnímat demokratický deficit je faktická neexistence ryze evropských voleb. Nejedná se o evropské volby, protože se v rámci předvolebních kampaní neřeší čistě evropská témata a do voleb nevstupují evropské politické strany (Fiala 2004). Tím pádem se může stát, že otázka rozhodování na půdě EU je zcela odtržena od občanů jednotlivých členských států. Hluběji se otázkou voleb do EP budu zabývat v kapitole hovořící explicitně o EP, jakožto jediné přímo volené instituci EU, která ovšem postrádá legitimitu.

S problematikou voleb však souvisí i další tvrzení hovořící o demokratickém deficitu EU a tím je fakt, že ačkoliv došlo k určitým reformám evropských voleb a k reformám přímo voleným institucí EU, resp. EP, EU je i nadále příliš vzdálená občanům jednotlivých členských zemí. Podle Follesdala a Hixe (2006, 536) je to znak institucionální a psychologické dimenze demokratického deficitu. Evropské instituce jsou už ze své podstaty málo kontrolovatelné, a proto se jeví jako vzdálené, a nebo jsou natolik odlišné od národních institucí, že jsou běžným občanům cizí (Kaniok 2011, 80). Dalším z důvodů odosobnění jednání v rámci evropských institucí může být způsobeno vysokou mírou technokracie. Zvýšená míra technokracie je však dána tím, že se pravomoci EU týkají odborné ekonomické agendy řízení trhu (Břicháček 2006). Panuje zde rovněž názor, že instituce nejsou přímo odpovědné občanům a tudíž se rozhodování samo o sobě zdá odlidštěné (Follesdal - Hix 2006, 536).

Posledním tvrzením, kterým pojímají demokratický deficit je to, že politici, kteří působí v institucích přímo neodpovídají nejsilnějším preferencím voličů. Politici v rámci EU nejsou podporováni přímou většinou svých občanů

a už vůbec ne většinou evropských občanů. Vlády pak na evropské půdě mohou vést takovou politiku, kterou by na národní úrovni nebylo možné vést kvůli parlamentu, soudní struktuře či z důvodu zájmových skupin (Follesdal – Hix 2006, 537). Výstupem politiky EU je pak jakási nesourodá směsice neoliberální hospodářské a měnové unie a společné ochrannářské agrární politiky. Všechna výše uvedená tvrzení definující tzv. *standardní verzi demokratického deficitu* jsou úzce spojena s liberálním pojetím demokracie a to z důvodu jejich provázanosti s nastavením rozhodovacích mechanismů a institucí (Kaniok 2011, 81).

### 3.1.3 Krize důvěry v EU podle G. Majoneho

*Giandomenico Majone* je jedním z autorů, kterého jsem výše zmiňovala v souvislosti se skeptickým pohledem na existenci a možné projevy demokratického deficitu EU. Majone se zabývá fungováním EU z hlediska jejich institucí. Tvrdí, že instituce mají regulační potenciál. Způsob navržení institucí může poskytovat řadu nástrojů k tomu, abychom byli schopni správně určit, jakou cestu zvolit k minimalizaci nebezpečí byrokratického posunu (Majone 1998, 26-27).

Podle jeho názoru jsou debaty o demokratickém deficitu EU ve skutečnosti o povaze konečných cílů integračního procesu. Tvrdí, že existují autoři, kteří předpokládají, že ekonomická integrace musí bezpodmínečně vést k politické integraci. Především tito autoři mají tendenci přisuzovat evropským institucím legitimitu, která je odvozená z teorie a praxe parlamentních demokracií národních států. Tento druh legitimacy je v prostředí evropské integrace zcela irelevantní, protože nelze očekávat, že bychom v rámci Unie mohli počítat s takovým druhem demokracie. Evropská politika trpí tzv. *odpolitizováním*, což je nutná daň za to, že je jednotlivým členským státům zachována suverenita (Majone 1998, 5).

Pojem demokratický deficit je užíván i s odkazem na menšinové instituce a toto užití pojmu má podle autora v kontextu s tzv. *systémem omezených*

*kompetenci* mnohem větší význam. Přijmeme-li regulační model a pokud budou pravomoci přeneseny na evropskou úroveň, pak by měly být menšinové standardy legitimacy dostačující k ospravedlnění delegace potřebné moci. Podle autora je tedy lepší zaměřovat se na integraci ekonomiky než zabřednout do posuzování demokratičnosti celého systému (Majone 1998, 5). Podstatnější tedy je, zaměřit se na ekonomické aspekty integrace. Majone (2006, 5-6) tvrdí, že především spojení efektivity, legitimacy a systémové stability způsobuje slabý ekonomický výkon EU a EU jako taková se pak musí potýkat s mnohými starostmi týkající se ekonomické stability.

V jiném svém díle Majone tvrdí, že je problémem EU především krize důvěry. Příčina a zároveň i řešení tohoto problému má spíše než fundamentální charakter, charakter procedurální. EU není oslabená tím, že by nebyla dostatečně demokratická, ale je zde nízká míra transparentnosti, jak rozhodovacího procesu, profesionality, tak i odborných znalostí. Unie bude akceptovanější veřejností pouze za předpokladu, že se zvýší důvěryhodnost rozhodovacího procesu. Pokud se zvýší důvěryhodnost Unie jako celku a bude působit ve svých politikách transparentněji, pak ji občané členských států budou spíše akceptovat, jako legitimní jednotku a nebude nadále zmiňovaná ve spojitosti s demokratickým deficitem (Majone 2000, 273-274).

K otázce budoucího vývoje EU se staví značně skepticky. Ztotožňuje se s myšlenkou, že evropské instituce nejsou příliš stabilní. Konkrétně si není jistý jejich stabilitou v kontextu změn. Největším problémem evropské integrace bylo východní rozšíření a měnová unie, která značně destabilizovaly Unii jako celek. Je přesvědčen o tom, že právě tyto dva historické milníky budou mít dalekosáhlé důsledky v budoucím vývoji EU. Dalším důvodem pro skeptičnost je vnější faktor, kterým je globalizace a expanze sektoru služeb. Podle něj je plná integrace trhu v tak rozsáhlém společenství tolika států nemožná. Špatná ekonomická výkonnost EU v posledních desetiletí poukazuje na přetrvávající problémy jak na evropské úrovni, tak na úrovni národní (Majone 2006, 1-2).

Nemůžeme si nevšimnout, že autor fungování EU analyzuje jak z pohledu institucionálního, tak i z pohledu procedurálního – tedy vyvrací existenci obou definovaných „typů“ demokratického deficitu. Poukazuje především na to, že bychom neměli vnímat evropské instituce stejně jako instituce na národní úrovni, protože se jedná o diametrálně odlišné případy. Především z toho důvodu se nám pak evropské instituce jeví jako nelegitimní. Můžeme také reflektovat, že autor odmítá politickou integraci jako takovou a doporučuje udržování ekonomické integrace. Pokud totiž propojíme ekonomickou a politickou integraci docílíme pouze toho, že bude destabilizovaný ekonomický výkon EU.

### **3.1.4 Mezivládní přístup evropské integrace podle A. Moravcsika**

Dalším autorem je *Andrew Moravcsik*, který rovněž odmítá, že by EU byla buď v určitých aspektech rozhodování, anebo svým institucionálním nastavením nedemokratická. Rovněž odmítá myšlenky, že by se v jejích podmínkách určitým způsobem projevovala nízká míra legitimacy. Evropský demokratický deficit je podle něj mýtus a to bez ohledu na to, jakým způsobem je definován. Ve svém díle *The Myth of Europe's Democratic Deficit* vyvozuje závěry na základě nejnovějších výsledků výzkumů zabývajících se měřením úrovně demokracie v EU a z praxe evropských demokracií. V tomto díle poukazuje hned na několik mýtů, které se ve spojitosti s evropskou integrací velmi často vyskytují. Jedním z takových mýtů, který nás nutí uvažovat o EU v souvislosti s demokratickým deficitem, je nadměrná technokracie a zanedbatelné množství kontrolních mechanismů. Tento mýtus vyvrátil hned několika příklady. Prvním z nich je, že nejsilnějšími legislativními pravomocemi disponuje Rada, ve které zasedají ministři členských států, kteří svůj post získali na základě voleb do národních parlamentů (Moravcsik 2008, 332-333). Někteří autoři vnímají přímo nevolené orgány, jako ty, které jsou primárními nositeli nízké legitimacy a jsou minimální měrou uznávány občany členských států.

Dalším orgánem, u kterého poukazuje na dostatečnou legitimitu, je Evropský parlament, který se skládá z občanů přímo volených členů

(Moravcsik 2008, 332-333). K posílení pravomocí Evropského parlamentu pak nemůže dojít především proto, že se v rámci systému Společenství vytvořil dostatečný systém brzd a protiváh (Moravcsik 2002, 601). Stejným způsobem pak funguje i nepřímá demokratická kontrola vykonávaná národními vládami. Moravcsik (2002, 608-609) pochybuje o přenesení pravomocí na nadnárodní úroveň, protože tvrdí, že se v evropských institucích neuskutečňuje tak významná politika jako v národních státech.

V neposlední řadě je zde otázka evropského práva, které je převáděno do vnitrostátního práva členských států těmi samými úředníky, poslanci a vládami, kteří manipulují i s domácími zákony a starají se i o domácí legislativu (Moravcsik 2008, 332-333). Evropské právo je v podstatě aplikované těmi samými aktéry, kteří se vyznají ve vnitrostátním právu a podílejí se na jeho tvorbě. Z toho vyplývá, že jsou dostatečně odpovědnými osobami k tomu, aby se podíleli i na tvorbě evropského práva, protože jsou schopni reflektovat obě dimenze – jak evropskou, tak i národní.

Dalším důvodem, proč podle autora nemůžeme uvažovat o demokratickém deficitu v evropském kontextu, je proto, že se nejedná o superstát (Moravcsik 2008, 333). EU je omezenější než jakékoliv národní politické uskupení, které v omezené míře vlastní struktury brzd a protiváh<sup>19</sup> a v omezené míře potřebuje „koexistovat v rámci víceúrovňového systému vládnutí s fiskálně, administrativně a právně silnějšími národními státy“<sup>20</sup> (Moravcsik 2002, 611). Tato fakta odporují uvažování o EU jako o superstátu. Většina analytiků dokonce odporuje myšlence, že by EU byla stát. Uvažují o ní spíše v měřítku jakéhosi rozptýleného systému správy (Moravcsik 2002, 611).

Moravcsik vidí největší problém kritiků evropské integrace v tom, že nesprávným způsobem přistupují k EU, jako k celku a nesprávným způsobem

---

<sup>19</sup> Systém brzd a protiváh je notoricky známý pod anglickým názvem „*system checks and balances*“.

<sup>20</sup> „[...] coexist within a multi-level system of governance with fiscally, administratively and legally more powerful nation-states.“

hodnotí její činnost. Konkrétně pak není vhodné srovnávat EU s westminsterským typem, antickou demokracií či s utopistickými formami deliberativní demokracie. Další chybou, kterou kritici evropské integrace činí, je užívání úzce vymezených termínů a chápání EU jako izolované jednotky a zkoumají ji v ideálních podmínkách (Moravcsik 2002, 605).

Moravcsik (2008, 332-333) jednoznačně vyvozuje, že je EU v každém měřitelném rozměru „přinejmenším stejně demokratická [...] jako její členské státy“ a řešení demokratického deficitu přes institucionální reformy by mohlo být spíše kontraproduktivní. Především kvůli tomuto tvrzení, jsem zařadila jeho koncept do této práce. V části týkající se analýzy jednotlivých institucí totiž uvedu, jakým způsobem Lisabonská smlouva reformovala institucionální nastavení EU a jakým způsobem se změnilo rozložení pravomocí mezi institucemi.

Z výše uvedených konceptů a teorií je znatelné, že akademická debata je velmi různorodá a protkaná velkým množstvím protichůdných názorů. Existují jak obhájci evropské integrace, tak i její odpůrci a především odpůrci se snaží nacházet konkrétní projevy demokratického deficitu, resp. konkrétní příklady snížené legitimacy orgánů. Naopak obhájci EU se snaží nacházet odlišná vysvětlení pro nastavení EU.

### **3.2 Politická debata o demokratickém deficitu**

Diskuze o demokratickém deficitu se však neomezují pouze na akademické prostředí, ale rovněž se pohybují i ve sféře politické, resp. mezi aktéry, kteří se podílejí na výkonu politiky EU. Akademické debaty se od těch politických liší především tím, že se akademici snaží přijít s určitými koncepty, které popisují nebo vysvětlují konkrétní fenomén. Naopak politici se snaží přijít s řešením, které ovlivní fungování EU a jejích orgánů v praxi a nastaví určitá pravidla jejich fungování do budoucna. Politici se tedy otázkou demokratického deficitu také začali zabývat a začali s konceptem demokratického deficitu

pracovat jako s politickým tématem. Kritika EU ze strany akademiků vedla politické aktéry k tomu, že se snaží nalézat určitá východiska a přicházet s reformami, které by danou problematiku řešily. Otázkou nízké legitimacy EU se postupně začaly zabývat i vlády členských zemí, ale i některé orgány EU – konkrétně Evropský parlament a Evropská komise.

Evropská komise se v minulosti pokusila na problémy spojené s negativním vnímáním EU reagovat tzv. *Plánem D*<sup>21</sup>, který měl vést ke zvýšení deliberace ve veřejném prostoru. Komise tvrdí, že veřejné diskuze musí být v první řadě řízeny vládami členských států. Klíčovou úlohou Komise je pak tento proces usnadnit. Cílem tohoto plánu je „[d]osáhnout [...] politické shody o správných politikách, které Evropě umožní vyrovnat se s problémy 21. století“ (Europa.eu 2005). Hlavními prvky Plánu D bylo uspořádání celonárodních diskuzí a snaha vytvořit jejich jednotný rámec. Rovněž chce Komise docílit zpětné vazby na dané diskuze tím, že připraví specializovaný postup předávání získaných informací. Celý proces nabytí informací prostřednictvím diskuzí a následné zpětné vazby má pak vést k vytvoření konkrétního plánu pro budoucnost Evropy. Komise pak navrhuje více než desítku iniciativ, které mají vést k podpoře široké diskuze či účasti občanů na evropských politikách (Europa.eu 2005).

Evropská komise také vydala tzv. *Bílou knihu o vládnutí*<sup>22</sup>. Tato kniha byla vyústěním rozsáhlé reformy veřejné správy, která byla iniciovaná právě Komisí. Byly navrženy čtyři základní změny – větší zapojení občanů členských států, efektivnější vymezení právních předpisů a politik, zapojení do debaty o globálním vládnutí a, v neposlední řadě, zaměření jak institucí, tak i politik na jasné cíle. Tato reforma má přiblížit občany členských států evropským institucím a umožnit, aby mohla evropská veřejnost ovlivňovat politiku Unie. Bylo stanoveno pět základních principů, které jsou řádným základem veřejné

---

<sup>21</sup> Písmeno „D“ znamená „demokracie, dialog, diskuze“. Plán byl navržen proto, aby se zvýšila demokracie v EU. Plán D měl za úkol vyvolat veřejnou diskuzi a měl také vést k dosažení shody o budoucím směřování EU.

správy - otevřenost, účast, účinnost, soudržnost a odpovědnost. Evropská komise ve svých reformách rovněž usiluje o větší propojenost mezi dílčími úrovněmi vládnutí a nebo se například snaží vytvořit on-line informační kanál, kde by byly občané spravováni o návrzích legislativních aktů apod. (Europa.eu nedatováno c). Na tento politický akt reaguje akademik *Fritz Scharpf*, který ve svém díle tvrdí, že „[...] Bílá kniha se nezajímá o zapojení do diskuze o problémech, kterým čelí EU a její členské státy v současné době, což má vážné důsledky pro definování problémů veřejné správy a ještě víc pro efektivitu a legitimitu jimi navrhovaných řešení<sup>23</sup>“ (Scharpf 2001).

Členské státy zase řeší otázku demokratického deficitu na intergovernmentálních konferencích<sup>24</sup>. Poslední taková konference se konala v roce 2007 a jednalo se v ní o změnách, které by měla přinést Lisabonská smlouva<sup>25</sup>. Hledala se konkrétní východiska, která pomohou vyřešit institucionální překážky (Europa.eu nedatováno b). Lisabonská smlouva jako taková byla přijata téměř dva roky po odmítnutí Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu v referendech v Nizozemí a Francii. Byla prezentovaná jako smlouva „hladkého fungování Unie 27 členských států [sloužící k] [p]osílení vlivu Unie na světové scéně a odpovědnosti čelit výzvam 21. století“ (Francová 2008, 10).

Politická debata je velmi důležitá pro pochopení, jakým způsobem probíhá reakce na kritiku z řad veřejnosti. Samy evropské instituce se pokoušejí přicházet s řešením této situace, aby občané byly v rámci EU spokojeni.

---

<sup>22</sup> resp. White paper on governance.

<sup>23</sup> „[...] the White Paper is generally not interested in discussing the substantive problems confronting the EU and its Member States at the present time – and that is an omission with serious consequences for its definition of governance problems, and even more so for the effectiveness and legitimacy of their proposed resolution.“

<sup>24</sup> Tzv. „*Intergovernmental Conference*“ (ICG) je konference, které se zúčastňují vlády členských států a jednají o možných změnách v rámci Smluv. Tyto konference jsou svolávány podle článku 48 Smlouvy o Evropské unii a jsou součástí běžného postupu při přijímání změn Smluv.

<sup>25</sup> Jedná se o dokument, který je založen na tzv. *metodě novelizace stávajících smluv*, která do existujících smluv vnesla obsahově velkou část inovací a dílčích změn. Obsahuje na 350 novelizačních ustanovení primárního práva (Francová 2008, 11).



Podle Mileva (nedatováno, 11) je pojem demokratický deficit v politické sféře užíván mimo jiné těmi, kteří se snaží přiblížit EU občanům a snaží se určitým způsobem učinit EU transparentnější a efektivnější. Tento termín však podle autora užívají i poslanci Evropského parlamentu za účele posílit pravomoci Evropského parlamentu v legislativním procesu, čímž by se rozhodování na úrovni EU více legitimizovalo.

Akteři EU shledávali důležitým nalézt komplexní řešení problematiky demokratického deficitu a to především proto, aby EU byla v očích veřejnosti legitimní a aby byla do budoucna udržitelným projektem i přes navyšování jejich členů. Procedury probíhající v rámci tak komplexního uskupení, jakým je EU, musí být ošetřeny tak, aby byly nezpochybnitelné. Původním řešením měla být evropská ústava, která však byla zamítnutá ve francouzském a nizozemském referendu. Náhradním řešením pak bylo vytvoření a následné přijetí Lisabonské novelizace, která měla řešit problematiku spojenou s fenoménem demokratického deficitu, což je hlavní důvod, proč politickou debatu v této práci reflektuji. Politici přicházejí s faktickým východiskem, kterým byla v konečném důsledku Lisabonská smlouva.

### **3.2.1 Reakce na projevy demokratického deficitu v Lisabonské smlouvě**

Lisabonská smlouva byla sjednána po neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu<sup>26</sup>. Členské státy se přijetím Lisabonské smlouvy snažily nastavit efektivní fungování EU i přes rozšiřování počtu jejích členů (Sochorek 2008, 11). Nutnost učinit Unii demokratičtější, transparentnější a efektivnější spatřovaly členské státy již v roce 2001, kdy zasedala Evropská rada v Laekenu a vytvořila zde Laekenskou deklaraci o budoucnosti Evropské unie. V této smlouvě

---

<sup>26</sup> Podle Pitrové (2007) tato smlouva nepřinášela žádné zásadní změny, spíše se jednalo o dílčí změny již kodifikovaných zásad a mechanismů, jako například mechanismus obrany základních hodnot. Jiné změny naopak nebyly diskutovány a nebo byly bez jakéhokoliv vysvětlení považovány za argumenty podporující přiblížení občanů Evropě. Tento dokument měnil rozvržení vlivu jednotlivých členských zemí a zasahoval do rovnováhy intergovernmentálních

jsou formulovány čtyři oblasti, které musí EU do budoucna vyřešit. V první řadě se EU musí vypořádat s lepším rozdělením a vymezením pravomocí EU; zjednodušením nástrojů, resp. právních nástrojů EU; zvýšením demokracie, transparentnosti a efektivnosti v EU; ústavním uspořádání EU<sup>27</sup>, resp EU musí směřování ke zjednodušení smluv (European Union 2001).

Po odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu bylo nutné najít alternativní řešení pro splnění Laekenské deklarace o směřování EU. Tohoto úkolu se zhostila Spolková republika Německo, která předsedala Radě EU v první polovině roku 2007. Vyústěním debaty o směřování EU bylo přijetí mandátu na zasedání Rady EU pro mezivládní konferenci, o které jsem se zmiňovala výše. Návrh Lisabonské smlouvy byl v konečné podobě projednán projednán a upraven právními experty z členských států a nakonec schválen na neformálním zasedání Evropské rady v Lisabonu 19. 10. 2007. Ratifikace smlouvy pak proběhla 13. 12. 2007 (Sochorek 2008, 11).

Lisabonská smlouva zavádí poměrně velké množství změn, které mají přispět k „posílení demokratické odpovědnosti, k lepší ochraně občanských práv a k efektivnějšímu fungování evropských institucí“ (Evropská unie 2008). Konkrétními změnami týkající se evropských institucí se budu zabývat v dalších částech práce. Nicméně uvedu některé dílčí změn, které byly provedeny, abych trochu nastínila téma. Například významnou změnou, kterou Lisabonská smlouva přinesla, je vymezení pravomocí EU a jejich rozdělení mezi členské státy a EU a dále s tím související posílení úlohy vnitrostátních parlamentů za účelem kontroly dodržování principů subsidiarity a proporcionality apod. K Lisabonské smlouvě je připojeno Prohlášení o vymezení pravomocí, ve kterém je popsán princip tzv. *oboustranné flexibility*. Tento princip umožňuje zpětné přenesení pravomocí na členské státy, pokud se ukáže jejich výkon

---

a supranacionálních institucí. Ačkoliv jeho přijetí předcházela masivní marketingová kampaň, dokument byl nakonec odmítnut v rámci nizozemského a francouzského referenda.

<sup>27</sup> „A better division and definition of competence in the European Union, simplification of the Union's instruments, more democracy, transparency and efficiency in the European Union, towards a Constitution for European citizens“

na evropské úrovni neefektivní. K tomu pak může dojít dvojím způsobem – buď změnou zakládajících smluv nebo prostřednictvím zrušení legislativních aktů (Sochorek 2008, 14). Dalšími dílčími změnami, které Lisabonská smlouva provádí, se budu zabývat v následujících kapitolách.

#### **4 INSTITUCIONÁLNÍ STRUKTURA EVROPSKÉ UNIE**

Od počátku integračního procesu bylo zřejmé, že budou vytvořeny nadnárodní instituce, z nichž některé budou působit zcela nezávisle na členských státech Společenství. Tím je EU naprostým originálem od ostatních mezinárodních organizací v rámci nichž sice funguje sekretariát, ale jinak fungují pouze na bázi setkávání zástupců členských států na mezivládních konferencích, které jsou svolávány dle potřeby organizace. Právě vlastní soustava orgánů je výrazným znakem Unie, který přispívá k jejímu unikátnímu charakteru (Zbiral 2007, 19). Evropské instituce vznikly proto, aby zabezpečily rámcovou rovnováhu mezi členskými státy, resp. rovnováhu mezi malými a velkými státy, a aby byla také zamezena možnost blokování ze strany jednoho člena. Evropské instituce také vznikly proto, aby byla zajištěna i rovnováha mezi členskými státy a Společenstvím, které je reprezentováno právě institucemi, které působí v nadnárodním měřítku (Plechanovová 2006, 71).

Institucionální struktura EU je nesrovnatelná se strukturou jiných mezinárodních organizací. Nelze ji však srovnávat se strukturou institucí v národním státu. Odlišnost oproti národním státům je taková, že EU plně neuplatňuje dělbu moci, která je základním atributem právního státu. Neuplatnění dělby moci znamená, že je „[v] Unii [...] oddělena pouze soudní moc, kterou vykonává Soudní dvůr. Legislativní funkci plní Komise, Parlament i Rada, exekutivu sdílí Komise, Rada i Evropská rada“ (Zbiral 2007, 20). Především tento přístup je velmi často kritizován pro nedostatek legitimacy či pro nízkou demokratičnost. Struktura Unie je ale v první řadě dána tím, že se jedná o společenství sdružující národní státy i občany a pohybuje se na pomezí mezi nadnárodní a mezivládní spolupráce. EU zásadu dělby moci nahrazuje jiným

konceptem, kterým je tzv. *institucionální rovnováha*, podle níž jednají všechny instituce v intencích své působnosti, ale to neznamená, že je zde neměnnost vzájemných poměrů mezi jednotlivými institucemi<sup>28</sup>. Tento princip je pevně zakotven v judikatuře Soudního dvora. Soudní dvůr v jednom ze svých rozsudků uvedl, že „[...] rovnováha sil je pro institucionální strukturu Společenství charakteristická<sup>29</sup>“ (La Cour 1958, 44). V rámci principu institucionální rovnováhy existují, stejně jako v případě principu dělby moci, vzájemné brzdy a rovnováhy. Zatímco v případě dělby moci je to rovnováha mezi institucemi, v případě institucionální rovnováhy se míní rovnováha mezi mocemi. Podle Smlouvy o EU je podoba EU taková, že disponuje soustavou orgánů, které slouží k zajištění soudržnosti a nepřetržité činnosti na uskutečňování cílů EU. (Zbíral 2007, 19-21).

Pokud se zaměříme na samotnou institucionální strukturu EU, hlavní roli hraje především trojúhelník institucí, kterými jsou Evropská komise, Rada EU a Evropský parlament. Tento trojúhelník je pak doplněn Evropským soudním dvorem. V 70. letech byla tato struktura doplněna o Evropskou radu (Blahušiak 2005-14a), která se však stala součástí institucionálního systému EU až s přijetím Lisabonské smlouvy. EU se skládá ještě z dalších dvou institucí, kterými jsou jmenovitě Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Cílem institucionálního rámce je především bránit hodnoty a zájmy jak Unie, tak občanů členských států. Ať je institucionální rámec jakýkoliv, „[...] přispívá k zajištění koherence, účinnosti a kontinuity politiky Společenství<sup>30</sup>“ (Europa.eu nedatováno d).

Kromě výše zmíněných institucí se, v podmínkách EU, setkáme ještě s dalšími orgány, které byly založeny zakládacími smlouvami a v některých

---

<sup>28</sup> Vztahy mezi institucemi se proměňují na základě Zakládajících smluv a samozřejmě i praktickou činností institucí. Žádná instituce však nesmí vykonávat pravomoci na úkor druhých a všechny instituce mají explicitně zakázáno překračovat své pravomoci.

<sup>29</sup> „[...] l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la communauté“

<sup>30</sup> „[...] contributes to ensuring the coherency, effectiveness and continuity of Community policies“

případech i sekundární legislativou. Mezi tyto instituce řadíme především Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, které mají v první řadě poradní funkci. Podle výše zmíněných informací bychom mohli mylně předpokládat, že evropské instituce fungují přísně na základě formálních pravidel. Abychom mohli správně pochopit fungování institucí, musíme se orientovat nejen v primárním a sekundárním právu, ale musíme znát i reálné fungování jednotlivých institucí, které jsou velmi často řízeny neformálními pravidly či politickou praxí (Zbiral 2007, 19, 21). Tím, že evropské instituce jednají velmi často na základě politické praxe a explicitně se neřídí smlouvami, které jim vymezují rámec jejich působnosti, je problematické zajistit legislativní čistotu a transparentnost. Kolem evropského institucionálního systému se velmi často objevují kritické ohlasy.

Evropské instituce prochází silnou kritikou. Někteří akademici, ale i euroskeptičtí politici, považují evropské instituce za příliš centralistické. V tomto ohledu je největším českým odpůrcem EU z řad politiků, někdejší prezident *Václav Klaus*, který vyvrací to, že by Lisabonská smlouva měla vést k posílení legitimacy EU. V souvislosti s evropskými institucemi má, podle jeho názoru, Lisabonská smlouva spíše zvýšit už tak vysokou míru centralizace (Klaus 2009, 7). Akademik *Roland Vaubel*, ve svém díle *Evropské instituce jako zájmová skupina*, reflektuje evropské instituce jako aktéry usilující o centralizaci EU. Například tvrdí, že „[n]ejviditelnějším znakem toho, že je Evropský parlament zaujatý ve prospěch centralizace, je skutečnost, že pro EU neustále požaduje vyšší rozpočet, než jaký navrhuje členské státy“ (Vaubel 2009, 30). Kritizuje také Evropskou komisi, ve které podle něj dochází k nebezpečnému hromadění moci, protože Evropská komise disponuje exekutivní, legislativní, ale i kvazisoudní mocí, což považuje za neslučitelné s principem dělby moci jako takovým (Vaubel 2009, 15). EU směřuje k modelu politické integrace, protože proces ekonomické integrace byl do určité míry dokončen. Podle Vaubela (2009, 13) je politická integrace pouze jiné označení pro centralizaci. Vaubel také míní, že „[b]ez zásadní reformy institucí EU se [...] úsilí o těsnější politickou unii nedá

zastavit“ (Vaubel 2009, 13). Vaubel patří mezi výrazné kritiky EU, ale nejedná se už o kritiku na akademické úrovni, ale spíše jde o ideologicky laděný druh kritického ohlasu.

Pehe (2001), ze své pozice politického analytika a komentátora (Pehe nedatováno), vidí jako jedno z možných řešení demokratického deficitu navrácení integračního procesu zpět na úroveň, kdy „unie byla víceméně ještě jen společenstvím suverénních států svázaných mezivládními dohodami“ (Pehe 2001). Šlo by v podstatě o anulování té fáze integračního procesu, která znamenala, že státy odevzdají část své suverenity na unijní úroveň a kdy EU pomalu začala nabývat charakteru federace. Druhým řešením problematiky demokratického deficitu, který Pehe navrhuje, spočívá v posunu EU k plnému federativnímu systému, což by znamenalo, že by „[l]egislativní činnost a kontrola exekutivy [...] patřily přímo volenému Evropskému parlamentu a výkon moci by patřil evropské vládě, která by fungovala pod hrozbou vyslovení nedůvěry. Evropa by též měla svého prezidenta a ústavu“ (Pehe 2001). Takové smýšlení o evropské integraci je rovněž velmi idealistické a dle mého názoru se jedná o velmi odvážná tvrzení. Nelze předpokládat, že by se demokratický deficit řešil těmito způsoby. Ať už zvýšenou mírou centralismu, a nebo návratem na nižší stupně integračního vývoje. Politici se naopak snaží nacházet řešení uvnitř stávajícího uskupení a v rámci této fáze integračního procesu.

## **5 ANALÝZA INSTITUCÍ EU - REFLEXE PROJEVŮ DEMOKRATICKEHO DEFICITU V PRAXI A JEJICH ŘEŠENÍ PROSTŘEDNICTVÍM LISABONSKÉ SMLOUVY**

Jak jsem několikrát výše zmínila, na základě institucionální struktury se EU některým akademikům či politikům jeví jako nedemokratická nebo, že některé evropské instituce mají sníženou legitimitu a to z různých důvodů. Objevují se také názory, že je praktická politika EU vykonávaná ve značné vzdálenosti od občanů členských států a objevují se i názory, že mají občané

málo možností, jak ovlivňovat evropskou politiku. V následujících podkapitolách se budu snažit obecně představit jednotlivé instituce, které jsem již výše vyjmenovala v kapitole o institucionální struktuře EU a zaměřím se na to, jakým způsobem se proměnily pravomoci institucí EU po přijetí Lisabonské smlouvy, která měla především posílit demokratický charakter evropských institucí a měla být jedním z nástrojů, jak v rámci EU přijímat rozhodnutí efektivněji a přiblížit EU občanům členských států. V následující části nejenom, že popíši jednotlivé instituce spolu s jejich pravomocemi, ale také poukáži na změny, které přinesla Lisabonská smlouva a pokusíme se kriticky zhodnotit, zda dílčí změny vedly k posílení EU v očích veřejnosti nebo zda Lisabonská smlouva obecně splnila svůj účel.

Dalším problematickým aspektem je zastoupení členských států v institucionální struktuře EU, které by mělo být rovné. Členské státy by si měly být rovny, ale EU jako taková musí ctít národní identitu členských států. Důvodem proč neexistuje rovnost mezi členskými státy je fakt, že existuje jistý nesoulad mezi státy, které jsou definovány jako velké a státy, které jsou naopak definovány jako malé. Tento fenomén je však Lisabonskou smlouvou řešen a to především způsobem rozhodování v Radě EU, ale i Evropské radě. V rámci deskripce Rady EU zmíním rozhodování kvalifikovanou většinou, které „přibližuje rozhodovací proces ideálu rovnosti v materiálním pojetí“ (Zemánek 2006, 69).

Lisabonská smlouva se nesnažila zavést pouze dílčí změny v souvislosti s evropskými institucemi, ale pokusila se řešit i problematiku postavení národních parlamentů na půdě EU. Toto téma přiblížím v souvislosti se změnami provedenými v rámci Evropského parlamentu. Dále se tedy zaměřím na jednotlivé instituce EU a dílčí změny, které měly zvýšit jejich legitimitu a efektivitu rozhodování. Již starší smlouvy upravují zásady vztahů mezi EU a členskými státy a jsou přijímána ustanovení o dělbě pravomocí mezi EU a členskými státy. Nově jsou tedy přesně vymezeny pravomoci mezi členskými státy a jednotlivými evropskými institucemi. „Vymezení pravomocí vychází ze

zásady „svěření“ a výkon takto svěřených pravomocí je v oblasti pravomocí sdílených podřízen zásadám subsidiarity a proporcionality<sup>31</sup>“ (Pítrová 2008, 28). Ve článku týkající se těchto zásad pak bylo explicitně zdůrazněno, že EU jedná pouze v mezích pravomocí, které jsou jí svěřeny ve Smlouvách členskými státy a to pouze pro dosažení stanovených cílů. Principy subsidiarity a proporcionality jsou ve Smlouvách chápány jako základní zásady fungování EU (Pítrová 2008, 32).

Další změnou týkající vztahu mezi EU a národními parlamenty je tzv. *oboustranná flexibilita*, která umožňuje rozšíření či redukci výlučných pravomocí (Frízlová - Krutílek 2005-14). Jedná se o koncepci, která je úzce spojena se základními zásadami, vymezující pravomoci EU a národních parlamentů. Prosazování této koncepce je úzce spojeno s dodržováním zásad subsidiarity a proporcionality. Jedná se o změnu, která v praxi znamená zcela zásadní obrat v posilování Unie. Členské státy si uvědomovaly, že EU absorbuje stále více pravomocí, ale momentálně jim byla dána do rukou možnost, jak tuto situaci vyřešit. Aplikováním konceptu oboustranné flexibility by se EU měla stát méně centralistickou a flexibilnější v rozhodovacím procesu (Pítrová 2008, 33). Národní parlamenty pak získaly ještě další pravomoc, která se týká jejich participace na legislativním procesu EU. Touto otázkou se ale budu blíže zabývat v rozboru změn, které přinesla Lisabonská smlouva v souvislosti s Evropským parlamentem, protože tento nový mechanismus je úzce navázán právě na Evropský parlament.

---

<sup>31</sup> Na základě zásady subsidiarity je stanovena míra intervence v oblasti sdílených pravomocí mezi členskými státy a EU. V podstatě znamená, že EU smí zasáhnout jen v případě, pokud je schopná v dané věci jednat efektivněji než členské státy. Jedná se o zásadu, která napomáhá sblížení EU s občany členských států, jelikož zaručuje, že pokud bude potřeba, tak se bude jednat na místní úrovni (Europa.eu 2010). Uplatnění principu subsidiarity má tedy obecně zaručit optimální dělbu pravomocí mezi členskými státy a EU. Princip subsidiarity je rovněž zaveden, aby na nadnárodní úrovni nebylo regulováno něco, co by mělo spadat pod pravomoci národních vlád. Zásada proporcionality má zajišťovat, aby případné právní regulace byly přiměřené účelu, resp. aby nebyly příliš zatěžující pro podniky, ale i pro občany členských států.



## 5.1 Problematika nízké legitimacy Evropského parlamentu

Evropský parlament (dále EP) je jedinou institucí, jejíž představitelé jsou přímo voleni občany členských států. Jedná se tedy o orgán, který je složený z místních politiků členských států zastupující zájmy svých občanů. Podle Roberta Zbírala (2007, 22) je EP institucí, která naplňuje základní demokratickou zásadu na úrovni EU. Touto základní demokratickou zásadou je v podstatě to, že prostřednictvím EP lid uskutečňuje výkon moci skrze zastupitelské shromáždění. Úloha EP posilovala spolu se snahami o demokratizaci evropského systému a spolu se snahami o přiblížení EU občanům (Zbiral 2007, 22). O myšlence demokratického deficitu se v souvislosti s EP začalo hovořit v 70. letech, kdy se členské státy obávaly delegace pravomocí národních parlamentů na nadnárodní institucionální úroveň. EP je institucí, která prošla od počátku evropské integrace poměrně výraznými změnami<sup>32</sup>, které měly legitimizovat postavení EU v očích široké veřejnosti (Zbiral 2007, 22).

Změny, které byly provedeny v souvislosti s postavením EP v institucionální struktuře EU, podle Fialy a Pitrové (2009, 265) odráží jeden z charakterů EU, kterým je proměnlivost institucionální soustavy v závislosti na rozhodnutí členských států. Velmi důležitou změnou byla například změna delegování členů parlamentu, která byla přijata v podobě Aktu o volbě zastupitelů a znamenala, že budou členové voleni v přímých volbách<sup>33</sup>. Tato změna zapříčinila, že se zvýšila legitimita i prestiž EP a díky tomu EP nabýval dalších pravomocí (Zbira 2007, 22). První přímá volba do EP proběhla v roce 1979 (Zahradil 2005, 6).

Hlavní pravomoci EP jsou především v oblasti rozpočtové, kontrolní a legislativní (Zbiral 2007, 22). Legislativní pravomoci sdílí s Radou EU, která se

---

<sup>32</sup> EP prošel od počátku evropské integrace nejrozsáhlejšími změnami, které se týkaly jak jeho složení, tak i jeho postavení v institucionální struktuře EU.

podílí na přijímání legislativních aktů, které jsou následně realizované ve členských státech (Blahušiak 2005-14a). EP svůj vliv projevuje třemi základními způsoby, čímž se přibližuje národním parlamentům. První pravomocí je jeho vliv na legislativní proces, další jeho pravomocí je schvalování rozpočtu EU a poslední důležitou pravomocí je kontrola a dozor nad exekutivou EU. Od národních parlamentů se EP liší tím, že neplní kompletní legislativní funkci, ale pouze vyjadřuje svůj názor k připravované legislativě, kterou mu předkládá Komise a je následně schvalována Radou EU. Rozpočtová pravomoc umožňuje EP modifikovat povinné výdaje a navrhopvat změny u nepovinných výdajů. Kromě těchto pravomocí schvaluje předsedu Komise a disponuje pravomocí, díky níž může rozpustit Komisi (Keřkovský - Keřkovská 1999, 29). Otázkou legitimacy Evropské komise v souvislosti s jejím přiblížením EP, se budu zabývat v kapitole týkající se postavení Evropské komise v institucionální struktuře EU. Jakožto každý parlament, i EP plní funkci reprezentativní v rámci níž udržuje kontakty s parlamenty nečlenských států a udržuje spolupráci s dalšími organizacemi (Keřkovský-Keřkovská 1999, 29).

EP je velmi často zmiňován v souvislosti s demokratickým deficitem, což jsem již výše avizovala, a to především z důvodu jeho slabého postavení v institucionální struktuře EU. Podle Fialy (2007, 109) existuje obecně sdílený názor, že posílením EP, posílí i demokracie v EU. Dalším problémem, který je velmi často uváděn v souvislosti s EP a který se řeší jak v akademické sféře, tak i v politické sféře, je problematika evropských voleb. Co se týče akademické sféry, někteří politologové<sup>34</sup> poukázali na to, „[...] že [EP] není demokraticky legitimním reprezentantem suverenity lidu [...] když neexistují ani klíčové zprostředkující struktury, např. funkční politické strany, nejsou zde obecně srozumitelné komunikační kanály a nevytváří se evropská veřejnost“ (Fiala 2007, 109).

---

<sup>33</sup> EP jako těleso byl původně volen nepřimo. Původně totiž byli členové EP delegováni národními vládami a disponovali tzv. *duálním mandátem*, což v praxi znamenalo, že poslanci EP zasedali i v národních parlamentech (Zahradil 2005, 6).

<sup>34</sup> Jmenovitě *Kielmansegg* a *Kymlicka*.

Ačkoliv evropské politické strany samy o sobě neexistují, poslanci jsou uvnitř EP organizováni do politických uskupení, nikoliv však na základě státní příslušnosti. V EP existují politické frakce, které však představují spíše volná sdružení, protože sdružují národní politické strany, které se navzájem odlišují především programovými cíli (Keřkovský - Keřkovská 1999, 30). Faktická neexistence evropských politických stran znamená významné politické omezení (Přenosil 2007, 138).

### 5.1.1 Volby do Evropského parlamentu, jakožto volby druhého řádu

Volby do EP jsou jedním z relevantních příkladů toho, co bývá označováno jako demokratický deficit (Fiala 2007, 114). V průběhu let prošly mnoha změnami. Asi nejvýraznější změnou bylo zavedení jednotného volebního systému, což v zásadě znamenalo, že se ve všech členských státech budou budoucí europoslanci volit na základě poměrného mechanismu, případně podle principu jednojmenného přenosného hlasování. Zároveň je ve všech členských státech určena jednotná věková hranice aktivního volebního práva. Nicméně, existuje rozdíl mezi členskými státy v přerozdělování mandátů a v užívání různých volebních listin<sup>35</sup>. Rozdíly mezi státy můžeme reflektovat i ve vypisování termínů voleb, které jsou vypisované v závislosti na národní zvyklosti. Zpravidla jsou pak volby v rámci EU vypisovány v rozmezí čtyř dnů (Fiala - Pitrová 2009, 283-284).

Kontroverze kolem evropských voleb se týká především nízké volební účasti, resp. nezájmu voličů jednotlivých členských států. Volby do EP jsou vnímány jako tzv. *volby druhého řádu*<sup>36</sup>, při nichž bývá menší volební účast a také se v nich velmi často ztrácejí silné vládní strany na úkor opozičních či menších stran<sup>37</sup>. Koncept voleb druhého řádu byl vypracován v souvislosti

<sup>35</sup> V přímé volbě se můžeme setkat hned s několika případy kandidátních listin. Příkladem jsou přísně vázané, v jiných státech je zase možnost dávat preferenční hlasy. V neposlední řadě je možné hlasovat na základě přenosného hlasování, které je typické pro volby v Irsku.

<sup>36</sup> Resp. *second-order national elections*.

<sup>37</sup> Vysvětlení tohoto fenoménu je prosté. Voliči tuto arénu využívají jako formu nátlaku na hlavní politické síly ve státu. Voliči tedy velmi často využívají volby do EP jako prostor,

s analýzou prvních přímých voleb do EP, které se konaly v roce 1979 a jedná se, na základě charakteristik, v podstatě o druhé kolo národních voleb (Reif - Schmitt 1980).

Důvodem, proč jsou volby do EP obecně klasifikovány, jako méně významné je i fakt, že voliči využívají odlišné strategie volby než ty, které uplatňují v hlavních národních volbách (Fiala 2007, 115; 119). Fakt, že jsou volby vnímány jako volby druhého řádu a že nejsou atraktivní pro voliče členských států, je jedním z hlavních argumentů odpůrců evropské integrace. Ti tvrdí, že EU spolu s jejími institucemi, nemá dostatečnou legitimitu svých občanů. Prostřednictvím voleb sice mají občané možnost vyjádřit své sympatie a zvolit si své zástupce, kteří budou reprezentovat jejich zájmy, ale tuto možnost využívají jen v omezené míře.

Volby do EP zůstávají zastíněny volbami do národních parlamentů a to i z hlediska pozornosti médií. Pokud se detailněji podívám na tyto volby, shledáme, že jsou určitým způsobem ovlivněny volbami do národních parlamentů. Toto ovlivnění lze nejzřetelněji nalézt při reflektování akcentovaných témat, která se ve většině případů týkají národních otázek. Motivací voličů, proč se k volbám do EP dostavit, je především možnost, jak signalizovat nespokojenost s aktuální národní politickou reprezentací, což může být jedním z vysvětlení, proč voliči v národních a evropských volbách hlasují odlišně (Fiala - Pitrová 2009, 331). Voliči tedy nehlasují podle svých politických preferencí na evropské úrovni, ale podle preferencí v rámci politické scény daného členského státu. Nevolí do EP jako formální občané EU, ale jako reální občané členské země (Bednář 2011, 55). Voliči hlasují odlišně i z toho důvodu, že jejich volba v evropských volbách v podstatě nemá žádné přímé důsledky, a proto se voliči neobávají, že by jejich hlas byl využit špatně. V tomto ohledu je významným faktorem, že „[v]olič svým hlasem v evropských volbách

---

kde mohou vyjádřit nespokojenost s vládními politikami, popř. dají hlas straně, kterou preferují a je jim názorově blízká, ale nemají v ní takovou důvěru, aby jí podpořili v národních volbách.

nemůže ovlivnit utváření politické většiny s rozhodovací pravomocí“ (Fiala 2007, 120).

Problematickým faktorem, který se týká nedostatečné legitimacy europoslanců je fakt, že jsou v evropských volbách reflektována primárně národní témata a neexistují evropské politické strany v pravém slova smyslu, což jsem již avizovala výše. V EP sice působí tzv. *eurostrany*, které vytvářejí politické skupiny, což jsou taktická uskupení, různorodého složení, nedisponující takovou integrační silou, jako například stranické kluby na národní úrovni. Uvnitř EP z toho důvodu nedochází k dostatečně politické polarizaci (Fiala 2007, 120).

Vnímání evropských voleb, jakožto voleb druhého řádu a nízká volební účast jsou faktory, které poukazují na to, že občané EU nepřikládají volbám do EP velký význam. Političtí reprezentanti pak na evropské úrovni rozhodují v nepřehledných stranických uskupení a o věcech, které nejsou součástí předvolebního rozhodování a nejsou politickými stranami nabízeny jako alternativy (Fiala 2007, 117, 121). Fakt, že politické strany nepoukazují na evropské problémy, vytváří propast mezi EU a občany členských států samo o sobě. Voliči totiž nemají šanci, seznámit se s tématy probíranými na půdě evropských institucí. Mizivé propojení mezi evropskými reprezentanty a voliči snižuje legitimitu samotného EP a rovněž to ovlivňuje postavení EP mezi ostatními orgány EU (Fiala 2007, 121).

### **5.1.2 Změny, které přinesla Lisabonská smlouva v souvislosti s Evropským parlamentem**

Nejvýraznější změnou, kterou v rámci fungování EP zavedla Lisabonská smlouva, je snížení počtu členů EP (Palán 2008, 37). Původní počet členů po vstupu Bulharska a Rumunska do EU v roce 2007 byl 785 členů, předtím nesměl celkový počet europoslanců překročit hranici 732 členů (Zbiral 2007, 24). Počet členů EP se řídí počtem obyvatel jednotlivých členských států. Podle Lisabonské smlouvy je minimální počet poslanců zastupující stát

6 a maximální počet poslanců 96<sup>38</sup> (EU nedatováno). Zastoupení občanů na půdě EP je stanoveno na základě zásady tzv. *degresivní proporcionality*, která zajišťuje, aby se rozložení europoslanců v EP minimálně odlišoval od rozložení obyvatel EU, což se v praxi projevuje tak, že členský stát s větším počtem obyvatel má právo obsadit větší počet křesel než stát s menším počtem obyvatel. Lisabonská smlouva explicitně neuvádí rozdělení křesel v EP, ale „zavazuje Evropskou radu, aby na podnět [EP] a s jeho souhlasem před volbami v roce 2009 rozhodla o jeho složení“ (Palán 2008, 37). Podle Lisabonské smlouvy by měl být momentální počet členů 750 plus jeho předseda, takže 751<sup>39</sup>. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost pak měla Evropská rada rozhodnout o počtu zástupitelů volených ve členských státech (Palán 2008, 38).

Další změnou zavedenou Lisabonskou smlouvou byla změna statutu EP z ryze kontrolního a konzultativního orgánu na orgán, který bude participovat na legislativním procesu a to na stejné úrovni jako Rada EU (Palán 2008, 40). Lisabonská smlouva rozšiřuje počet oblastí, ve kterých spolurozhoduje s Radou EU v tzv. *řádném legislativním postupu*. EP získává více pravomocí především v oblasti rozpočtu EU<sup>40</sup>. EP má rovněž povinnost souhlasit s uzavřením všech mezinárodních dohod, které „se týkají otázek řádného legislativního postupu“ (Bydžovská 2005-14).

Ačkoliv Lisabonská smlouva v mnoha ohledech posiluje pravomoci EP i nadále existují oblasti, ve kterých EP disponuje pouze konzultativním statutem (Palán 2008, 40). Pokud bych měla navázat na problematiku voleb do EP, Lisabonská smlouva nepřináší žádnou dílčí změnu, která by změnila charakter voleb. Jediné, co se v souvislosti s volbami změnilo bylo částečné sjednocení volebního procesu. Největším problémem EU je především nízká legitimita EP, jakožto jediné přímo volené instituce. Lisabonská smlouva

---

<sup>38</sup> Momentálně však v EP zasedá stejný počet členů, jako před Lisabonskou smlouvou, proto v následujícím funkčním období dojde k dílčím změnám, aby se počet členů ustálil (EU nedatováno) a v EP zasedalo 751 poslanců (Palán 2009, 37).

<sup>39</sup> Tento maximální počet europoslanců bude platit až od roku 2014. Do té doby bude zasedat v EP 754 europoslanců (Bydžovská 2005-14).

však nepřináší žádný mechanismus, který by její fungování přiblížil evropským občanům. Pokud by byla jakoukoliv úpravou efektivně vyřešena problematika evropských voleb, navýšila by se legitimita EP, čímž by vzrostla i legitimita EU jako celku. Lisabonská smlouva ovšem nepřináší žádný mechanismus a touto oblastí zájmu se nezabývá, což je z mého pohledu nedostatek, protože EP je právě tou institucí, která má reflektovat zájem občanů a evropští občané by ji měli shledávat jako nejdůvěryhodnější instituce, kolem níž by neměla probíhat debata o nedostatku legitimacy.

Pravomoci v legislativním procesu získaly i členské státy. Nově získaly speciální mechanismy, díky kterým mohou postoupit legislativní návrhy zpět EP. Vytvořením těchto mechanismů kontinuálně dochází k posílení postavení národních parlamentů (Frízlová - Krutílek 2005-14). Posílení národních parlamentů také souvisí s dodržováním zásady subsidiarity a to tak, že jsou národní parlamenty garantem jejího dodržování. Změnou v legislativním procesu je například prodloužení lhůty, která je poskytnutá národním parlamentům pro prověření návrhu legislativního aktu, na osm týdnů (Pítrová 2008, 24-25).

Další nová pravomoc, kterou národní parlamenty získaly, je uplatňována v případě, že se jedná o návrh legislativy týkající se oblasti soudní spolupráce v trestních věcech a v oblasti policejní spolupráce. V těchto otázkách je hranice pro odmítnutí snížena na jednu čtvrtinu národních parlamentů, z důvodu těsného spojení s principem suverenity státu a to především v případě harmonizace trestního práva. Tento mechanismus je označován jako mechanismus tzv. *žluté karty*<sup>40</sup>, která má národním parlamentům umožnit vyjádřit své stanovisko, již na samém počátku legislativního aktu. Mechanismus žluté karty byl doplněn dalším kontrolním mechanismem. Tímto mechanismem je tzv. *oranžová karta*, která je užívána v případě, že Komise usiluje o projednávání legislativního aktu přesto,

---

<sup>40</sup> V otázce rozpočtu se ruší rozlišování mezi povinnými a nepovinnými výdaji.

<sup>41</sup> Tento mechanismus je také označován jako předběžné varování (fr. *l'alerte précoce*, angl. *early warning mechanism*).

že se proti němu vyslovila nadpoloviční většina národních parlamentů. Takto nedorešený legislativní akt je postoupen EP, který se vyslovuje k návrhu s respektem k zásadě subsidiarity. Je otázkou zda by měly v konečné instanci soulad se zásadou subsidiarity posuzovat evropské instituce a to především proto, že dosud byly garantem této zásady především národní parlamenty (Pítrová 2008, 24-25).

Tyto výše zmíněné pravomoci umožňují národním parlamentům participovat na legislativním procesu, ovlivňovat rozhodování na evropské úrovni a prosazovat zájmy svého státu. Nově nabyté pravomoci národních parlamentů posilují členské státy v systému EU, čímž nedochází k řešení legitimacy jednotlivých institucí. Spíše jednotlivé národní parlamenty získaly faktickou možnost jednat v souladu s národními zájmy a mají možnost určitým způsobem vzdorovat připravované evropské legislativě.

## 5.2 Problematika legitimacy Evropské komise

Komise<sup>42</sup> je stálou institucí EU, která symbolizuje nezávislost na členských státech a zastává tak celoevropský zájem. Z toho důvodu je často připodobňována k srdci EU (Zbíral 2007, 93). „Komise představuje hlavní přístupový kanál reprezentovaných zájmů<sup>43</sup>“ (Pítrová 2006, 98). Jedná se o instituci, která je v první řadě zdrojem politické iniciativy. Komise je chápána jako politicky nezávislá nadnárodní instituce a nesmí přijímat či reagovat na pokyny jakékoliv vlády členského státu (Fiala – Pítrová 2009, 137). Podoba Komise je také zcela jedinečná, protože není ani sekretariátem mezinárodní organizace, ani vládou a obsahuje složku

---

<sup>42</sup> Označení Evropské komise pouze slovem Komise má hned 3 významy. Nejužším významem je, že Komise představuje kolegium komisařů. Termín Komise se však také využívá k poukázání na technicko-profesní charakter a potenciál celého úřadu. pojmem „Komise se v tomto smyslu míní stanovisko určité jednotky ze struktury podřízených a odborně členěných generálních ředitelství“ (Fiala - Pítrová 2009, 217). V nejširším smyslu, je Komise označení pro celou administrativní soustavu tohoto orgánu, včetně právního servisu, tlumočnicků apod. (Nugent 2000, 1).

<sup>43</sup> Význam Komise, jakožto přístupové cesty posilování EP klesá.



politickou i administrativně-byrokratickou. Prvním předsedou Komise – *Walterem Hallsteinem* – byla označovaná za motor integrace, čestného prostředníka mezi státy či iniciátora politik. Komise bývá nejlépe informovaným orgánem EU o postojích, které zaujímají jednotlivé vlády členských zemí, ostatní orgány EU, a nebo zájmové skupiny k otázkám předloženým EU (Zbíral 2007 93).

Komise je výkonný orgán EU, který disponuje právem zákonodárné iniciativy. Hlavním úkolem, je nejen zastupovat zájmy EU a dbát na dodržování smluv<sup>44</sup> (Křekovský - Křekovská 1999, 33), ale také zajišťuje uplatňování legislativy, která je přijímána Radou a EP (Fiala - Pitrová 2009, 137). Komise je i ostatními orgány EU považovaná za nezávislou instituci a z toho důvodu jsou její postoje obecně přijímané. Především pokud se jedná o postoje technického charakteru. Pokud se jedná o rozhodovací pravomoc, Komise se účastní téměř všech úrovní rozhodování. Disponuje také největším administrativním i expertním aparátem (Zbíral 2007, 93). Právně je Komise podřízena jurisdikci Evropského soudního dvora. Komise je odvolatelná pokud se Evropský parlament vysloví dvoutřetinovou většinou (Vaubel 2009, 17-18).

Asi nejdůležitější pravomocí EU, kterou Komise disponuje, je její legislativní pravomoc. Komise je hlavní orgán EU, který navrhuje právní akty EU (Blahušiak 2005-14a). Mimo navrhování právních aktů má Komise také za úkol implementovat legislativu a následovat rozpočet, který schválil EP. Nejdůležitější pravomocí je pak legislativní pravomoc. Legislativa bez toho, aniž by byla navržena Komisí, není možná (Vaubel 2009, 15).

Dokonce i přes nezávislost Komise je vliv členských států značný. Členské státy mají totiž prostřednictvím svých zástupců přístup k informacím a tato informovanost má pak neobyčejný význam v pozdějším prosazování národních zájmů (Pitrová 2006, 98), což může být problematické. Pokud pohlédneme na Komisi, jako na instituci hájící primárně zájmy Unie jako celku

---

<sup>44</sup> Z toho důvodu je velmi často přezdívána jako „strážkyně smluv“ (Fiala - Pitrová 2009, 137).

tak je logicky nežádoucí, aby zde měly jakoukoliv sílu členské státy. Charakter Komise je z toho důvodu sporný.

Nejdůležitější politickou osobností v podmínkách EU je předseda Komise, který je volen jako první osoba při sestavování Komise. Tento post rotuje střídavě mezi reprezentanty malých států a reprezentanty velkých států. Předseda Komise je potvrzován EP, což samotnému EP dává poměrně důležitou pravomoc (Fiala - Pitrová 2009, 278). Dokonce i jednotliví členové Komise musí být odsouhlaseni EP a následně jsou do funkcí jmenováni národními vládami (Keřkovský – Keřkovská 1999, 33).

### **5.2.1 Změny, které přinesla Lisabonská smlouva v souvislosti s Evropskou komisí**

Lisabonská smlouva v první řadě posílila pozici EP ve vztahu ke Komisi, čímž došlo k užšímu napojení těchto dvou institucí. Původně byl předseda Komise EP pouze potvrzován. S přijetím Lisabonské smlouvy je předseda Komise volen EP. Objevují se názory, že takové posílení pravomocí EP by mohlo ohrozit politickou nezávislost Komise. Fakt, že bude předseda Komise volen EP na návrh Rady neznamena, že těmto orgánům bude politicky odpovědný (Lang 2008, 5). Legitimita předsedy Komise a Komise jako celku je sporná, právě proto, že je potvrzována EP. Kolem EP je mnoho nevyřešených problémů, jak jsme avizovala v předcházející kapitole, a pokud si představíme, že je jedna instituce zaštitěná institucí, která je zmítaná v diskuzích o demokratickém deficitu či nedostatečné legitimitě, tak to rozhodně nepřispívá ke zvýšení důvěryhodnosti Komise. Jestliže, v očích veřejnosti, nelegitimní EP poskytuje legitimitu Komisi, tak to akorát prohlubuje nelegitimitu celé EU.

Lisabonská smlouva předsedovi Komise přisuzuje tři úkoly. Předseda Komise „[v]ymezuje směry, v jejichž rámci Komise plní své úkoly; rozhoduje o vnitřní organizaci Komise, aby zajistil soudržnost, efektivitu a kolegiální její činnosti; a jmenuje kromě vysokého představitele Unie pro zahraniční věci

a bezpečnostní politiku, místopředsedy, z řad Komise<sup>45</sup>“ (Lang 2008, 6). Na těchto dílčích úkolech lze reflektovat, že postavení předsedy Komise je poměrně silné. V Langově citaci uvádím post vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Tento post byl také nově zřízen Lisabonskou novelizací a sdružuje v sobě vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politik a komisaře pro zahraniční vztahy. Vysoký představitel Unie je volen členskými státy na pětileté volební období a zároveň se stává místopředsedou Komise (Bydžovská 2005-14).

Další změna, kterou prošla Komise po přijetí Lisabonské smlouvy, souvisela s jejím složením. Původně byla Komise sestavovaná tak, že každý stát byl zastoupený jedním komisařem. Komisaři jsou voleni na pětileté funkční období po dohodě mezi členskými zeměmi a jsou schvátováni EP (Přenosil 2007, 137). Po přijetí Lisabonské smlouvy by měla být Komise složena z 18 komisařů, kteří reprezentují dvě třetiny členských států (Palán 2008, 42). Podle znění Lisabonské smlouvy budou příslušní komisaři vybíráni „ze státních příslušníků členských států na základě systému naprosto rovné rotace mezi členskými státy umožňující odrážet demografickou a zeměpisnou různorodost všech členských států“ (Sochorek 2008, 37). Jak už jsem výše zmínila, komisaři jsou v jednotlivých členských zemích informačním kanálem a prostřednictvím jejich účasti na zasedání, jsou členské státy informovány o připravovaných legislativách. Faktem zůstává, že snížení počtu komisařů by mělo vést k efektivnějšímu jednání na půdě Komise (Lang 2008, 7-8). Rovněž by snížení počtu komisařů, podle mého názoru, zvýšilo týmový charakter Komise a oslabily by se vazby na členské státy, což by znamenalo, že by Komise jednala výlučně jako kolektivní aktér Unie ve prospěch EU jako celku. Nicméně podle Langa (2008, 7-8) může tato změna přinášet i negativní důsledkem, kterým by mohla být komplikovaná identifikace občanů s komisařem a do jisté míry se opět vytvoří propast mezi evropskou institucí, resp. evropskou politikou a občany EU. Nakonec však Rada EU

---

<sup>45</sup> „He[*/she*] will lay down guidelines which the Commission work; decide on the internal organisation of the Commission, ensuring that it acts consistently, efficiently and as collegiate

rozhodla, že ke snížení počtu komisařů nedojde a Komise bude i nadále obsazována tím způsobem, že každá země bude zastoupena jedním komisařem. Rada EU takto rozhodla „[p]odle záruk vyjednaných Irskem před uskutečněním druhého referenda“ (Bydžovská 2005-14).

### 5.3 Projevy demokratického deficitu v Radě EU

„Rada EU je nejdůležitějším místem pro prosazení zájmů členských zemí<sup>46</sup>“ (Zbiral 2008, 15) a zároveň nejstarší institucí EU (Fiala - Pitrová 2009, 225). Rada EU (dále Rada) je tedy ze své podstaty fórum, na kterém je prováděna kontrola ze strany členských států. Pravomoci Rady jsou absolutní a dochází zde k reprezentaci zájmů jednotlivých členských států. Jedná se o nepermanentní instituci, protože zde zasedají ministři vlád členských států (Zbiral 2007, 59) podle oblastí působnosti<sup>47</sup> (Přenosil 2007, 130). Samotné fungování Rady má politickou a diplomatickou dimenzi. Rada je ve své podstatě institucí, která funguje na bázi standardního rozhodovacího systému v klasické mezinárodní organizaci. Pokud se však podíváme na strukturu Rady detailněji, zjistíme, že se od běžného rozhodovacího systému v mezinárodních organizacích liší a to především strukturovanější vnitřní organizací a některými nadnárodními prvky (Zbiral 2007, 59).

Rada tvoří spolu s Komisí a EP základní institucionální trojúhelník Společenství (Fiala - Pitrová 2009, 225). Pravomoci Rady se týkají především rozhodování v oblastech politiky a legislativy. Rada v podstatě stanovuje hlavní linii politiky Společenství<sup>48</sup> a pokud se jedná v rámci EU o citlivých politických tématech či, pro členské státy, citlivější legislativě, musí být všechny návrhy

---

body; and appoint Vice-Presidents other than the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, from among the members of the Commission.“

<sup>46</sup> Všechny členské státy si jsou na půdě Rady formálně rovny (Plechanovová 2006, 72).

<sup>47</sup> Respektive podle oblastí, která se bude probírat. V případě projednávání témat týkajících se zahraniční politiky, zasedají ministři zahraničních věcí všech členských, pokud se projednává například otázka zemědělství, dostaví se ministři zemědělství apod.

<sup>48</sup> Pokud je tedy nestanoví Evropská rada.

schváleny Radou. Pravomocí Rady je schvalování všech legislativních aktů EU<sup>49</sup>. Ačkoliv má Rada silné postavení v legislativním procesu, její pravomoci se v tomto odvětví vztahují pouze na jednání o návrzích. Komise disponuje hlavní legislativní pravomocí a rozhoduje. Tato pravomoc Komise je velmi často označovaná jako „monopol Komise [...] na iniciativu“ (Keřkovský - Keřkovská 1999, 30).

Rada je primárně definovaná jako legislativní orgán, ale sekundárně plní iniciativní funkce. Jedná se o instituci, která v rámci institucionální struktury EU nemá přímé pravomoci k navržení legislativních opatření<sup>50</sup>, ale „za určitých okolností může vystupovat jako mezivládní fórum členských zemí“ (Fiala - Pitrová 2009, 229). Z této podstaty je Radě přisouzen mandát, který jí umožňuje rozhodovat o dalším směřování Společenství a o nových závazcích, které uskuteční na mezinárodním poli. Komplexnosti témat<sup>51</sup>, která jsou Radou řešena, byla uzpůsobena struktura tohoto orgánu (Fiala - Pitrová 2009, 229).

Směřování Rady jako takové je ovlivněno předsednickým státem. Na tomto postu se postupně střídají členské státy. Předsednictví jednoho státu trvá šest měsíců<sup>52</sup>, poté je stát podle předem připraveného pořadí nahrazen. Předsednictví hraje významnou roli ve fungování této instituce a to především ve vytváření návrhů pro legislativní či politické rozhodnutí. Úkolem předsednického státu je řídit schůze a hlavně zprostředkovávat kompromisy. K tomu, aby byla zajištěna kontinuita rozhodovacího procesu spolu minimálně tři po sobě jdoucí předsednické státy spolupracují (Přenosil 2007, 131-132). V souvislosti s předsednictvím je problematické, že členskému státu, kterému náleží post předsednického státu, přísluší téměř neomezená pravomoc

---

<sup>49</sup> Nařízení, směrnice a rozhodnutí.

<sup>50</sup> Stejně jako ostatní orgány EU, musí i Rada EU o vypracování konkrétního legislativního aktu požádat Komisi.

<sup>51</sup> Rada plní šest hlavních funkcí, kterými jsou schvalování právních aktů, koordinace hospodářské politiky členských států EU, uzavírání smluv se státy či mezinárodními organizacemi jménem EU, s Evropským parlamentem schvaluje rozpočet, rozvíjí Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a v neposlední řadě má na starost koordinaci spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí (Přenosil 2007, 130).

<sup>52</sup> Vždy od ledna do června a od července do prosince.

v prosazování vlastních zájmů, resp. definovat zájem a následně jej na úrovni Rady prosadit – především na jejích sektorových formacích (Pitrová 2006, 95).

### 5.3.1 Rozhodování v Radě EU

Pokud je Komise orgánem, který zastupuje v unijním legislativním procesu EU a EP orgánem, který zastupuje zájmy občanů členských států, pak je Rada orgánem, prostřednictvím něhož mohou do legislativního procesu zasahovat členské státy. Na půdě Rady se členské státy snaží prosazovat své zájmy prostřednictvím vyjednávacího procesu. Rada se v samotném vyjednávacím procesu řídí souborem formálních pravidel, který mají napomoci dosažení slibného výsledku pro všechny aktéry vyjednávání. Tato formální pravidla jsou však upravovaná v závislosti na politické praxi a na specifickém vyjednávacím prostředí. Vyjednávání na půdě Rady se liší od mezivládních fór v typických mezinárodních organizacích, z čehož vyplývá, že i výsledky jednání budou odlišné<sup>53</sup> (Zbiral 2008, 15, 34).

Zbiral (2008, 35) definoval jednání v Radě jako snahu o dohodu, která uspokojuje všechny zájmy, v politiku přijatou všemi subjekty jako vyšší evropský zájem. Rada však v podstatě uplatňuje strategii vzájemné důvěry a vědomí, že členský stát nemůže prosadit veškeré své zájmy a požadavky na úkor ostatních. Veškerá rozhodnutí jsou přijata na základě konsenzu mezi členskými státy, což by mohlo vést ke zvýšení důvěry a legitimacy celého integračního projektu. Konsenzus je totiž jedním z prvků demokracie, který může vést k tomu, že EU získá podporu a důvěru občanů jednotlivých členských států, protože členské státy prostřednictvím svých zástupců mohou přímo ovlivňovat postoupení suverenity.

---

<sup>53</sup> Na úrovni Rady jsou přijímány tři typy legislativních aktů. Směrnice musí být členskými státy transponovány do vnitrostátního práva, nařízení a rozhodnutí jsou přímo vynutitelné ve členských státech. Již na různorodosti legislativních aktů můžeme reflektovat odlišnost jednání v rámci Rady EU.

Zbíral (2008, 118) ovšem tvrdí, že rozhodování v Radě je jednou z příčin spojování EU s demokratickým deficitem. Velkým problémem je netransparentnost jednání. Podle Vaubela (2009, 38), jakožto zjevného odpůrce EU, je rozhodování v Radě pro jednotlivé ministry způsobem, jak obejít národní vládu či kontrolu parlamentu ve své zemi. Tento názor se mi jeví velmi radikální, což je ale dáno ideologickým zabarvením Vaubelovy kritiky EU. Ovšem je pravda, že Rada je institucí disponující přímou legislativní pravomocí, ale rozhodnutí, ačkoliv jsou přijímána na základě konsenzu, jsou přijímána na jednání, která probíhají za zavřenými dveřmi. Rozhodování na úrovni Rady probíhá bez demokratického mandátu, resp. bez demokratické odpovědnosti, čímž se snižuje legitimita celé EU a to i přes existenci konsenzu.

### **5.3.2 Změny, které přinesla Lisabonská smlouva v souvislosti s Radou EU**

Změny, které proběhly v souvislosti s rozhodovacím procesem, se týkaly především rozšíření počtu oblastí, ve kterých Rada bude rozhodovat principem tzv. *kvalifikované většiny*. Lisabonská smlouva rozšiřuje využití této rozhodovací procedury o 68 nových oblastí<sup>54</sup>. Lisabonská smlouva však změnila i podobu kvalifikované většiny. Kvalifikovaná většina od 1. 1. 2014 představuje souhlas 55 procent států, které reprezentují alespoň 65 procent obyvatel (Bydžovská 2005-14).

V zájmu zvýšení demokratické odpovědnosti a transparentnosti Rady, Lisabonská smlouva zavádí prostřednictvím článku 16 odst. 8 Smlouvy o Evropské unii nové ustanovení, ve znění „Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části, kdy první je určena k projednání legislativních aktů Unie a druhá nelegislativním činnostem“ (Sochorek 2008, 36). Část jednání, která se zabývá nelegislativními činnostmi je i nadále neveřejná

---

<sup>54</sup> Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, bude tato procedura využívána již ve 218 oblastech.

(Pítrová 2008, 27). Tento krok povede k tomu, že občané budou mít přístup k jednání a nabydou dojmu, že rozhodování je činěno transparentně. Jedná se více méně o psychologický tah, protože pokud jednání probíhá za zavřenými dveřmi, lidé ztrácí důvěru v danou instituci.

Spojení Rady s nízkou mírou demokracie je velmi sporné, protože podle toho, jakým způsobem byla Rada vytvořena a navržena, se nepředpokládá, že by tato instituce byla plně demokratická. Tudíž je otázkou, zda řešení zavedena Lisabonskou smlouvou vedla k posílení demokratičnosti či nikoliv. Netroufám si ze své pozice hodnotit zavedené změny, protože například princip hlasování založený na kvalifikované většině se z určitého úhlu pohledu rovněž může jevit nedemokraticky. Důležitým faktem je, že Rada plní pravomoci, které jsou jí přisouzeny a slouží členským státům, jako určitá cesta ke kontrole EU. Spornou otázkou byla neveřejnost hlasování, které však částečně vyřešila Lisabonská smlouva tím, že část jednání o otázkách legislativy jsou veřejná..

#### **5.4 Problematika postavení Evropské rady v institucionální struktuře EU**

Evropská rada (dále ER) je vrcholným orgánem institucionální struktury EU, která je v podstatě fórem, ve kterém se setkávají političtí představitelé členských zemí a to na nejvyšší úrovni (Fiala - Pítrová 2009, 205). S ohledem na charakter jednání je zřejmé, že se jedná o instituci mezivládního charakteru. V rámci vyjednávání jsou prosazovány zájmy členských států (Zbiral 2007, 82). Založení ER bylo dáno nutností konzultovat důležité otázky evropského integračního procesu s vůdčími osobnostmi a významnými představiteli členských států a vlád. Původně setkání probíhala nepravidelně, ale postupem času se konsolidoval mechanismus mezivládních summitů (Fiala - Pítrová 2009, 205).

ER je orgánem EU, který byl zřízen, jako instituce rozhodující především o strategických a globálních otázkách. ER má dva poradní orgány, kterými jsou Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Maastrichtská smlouva,



kteřá instituci ER zřídila, dala ER formální statut instituce, kteřá má za úkol řídit a vytyčovat směry rozvoje EU. Pokud bychom chtěli uvést okruh záležitostí, kteřými se ER zabývá, zjistíme, že nejsou vymezeny příliš explicitně. V podstatě by se okruhy zájmů daly rozdělit do tří skupin: rozvoj EU v důležitých oblastech; konstituční a institucionální záležitosti EU a specifické záležitosti zahraniční a vnitřní politiky. Po určité době od jejího vzniku panoval názor, že ER není schopna adekvátně reagovat na nově vznikající situace (Keřkovský - Keřkovský 1999, 35-36).

ER je také institucí, nad kteřou visí otazník nedostatku legitimacy. Jedná se o instituci, kteřá před přijetím Lisabonské smlouvy nepatřila mezi instituce v úzkém slova smyslu, ale i tak má velmi důležitou roli v institucionálním systému. Když byla ER zřizovaná, její tvůrci si přáli, aby nepodléhala kontrole zbylých evropských orgánů. ER je tedy institucí působící mimo rámec smluv a nachází se i mimo jurisdikci Evropského soudního dvora, což v praxi znamená, že přijatá rozhodnutí nemohou být přezkoumána soudní cestou. Její činnost, jak jsem výše uvedla, má přímý vliv na aktivity jednotlivých institucí. ER má v rámci institucionální struktury zvláštní postavení, protože je jen v omezené míře provázána s ostatními orgány EU (Zbiral 2007, 82, 91). ER je v podstatě ničím nekontrolovaným orgán, kteřý rozhoduje pouze podle národních politik členských států, kteřé následují vládní politiky.

Pokud se detailně podíváme na provázanost ER s ostatními institucemi zjistíme, že nejužší provázanost má ER s Komisí. Předseda Komise je zároveň člen ER. Toto propojení je velmi důležité především pro prosazení návrhů v rámci legislativní struktury – „mnohé priority, kteřé ER navrhuje, lze uvést v život pouze prostřednictvím návrhového monopolu Komise“ (Zbiral 2007, 91). Předseda Komise je v tomto propojení regulátor mezivládního přístupu, kteřý je v rámci ER uplatňován. Předseda Komise totiž zastupuje zájmy EU jako celku, nikoliv zájmy jednotlivých členských států. Avšak s přihlédnutím na předsednictví a různé spojení mezi státy je legitimita EU v tomto ohledu diskutabilní.

### 5.4.1 Změny, které přinesla Lisabonská smlouva v postavení Evropské rady

Na základě Lisabonské smlouvy je ER zařazena do formální institucionální struktury EU. Velmi významnou změnou je, že ER již nebude nezávislá na Evropském soudním dvoře. ER tímto okamžikem spadá pod přímou jurisdikci Evropského soudního dvora (Lang 2008, 8), čímž je porušena žádost jejích zakladatelů, kteří chtěli, aby ER měla minimum omezení a politické kontroly. Podle Langa (2008, 8) je však otázkou, zda zařazení ER do institucionální struktury bude znamenat zvýšení jejích pravomocí či nikoliv.

Změny, které uvedla v platnost Lisabonská smlouva, v žádném případě nevedly ke zjednodušení a zpřehlednění této instituce a jejímu přiblížení občanům. Lisabonskou smlouvou bylo zavedeno, že ER bude fungovat ve dvou formacích, kterými jsou Rada pro obecné záležitosti, které předsedá národní předsednictví a Rada pro zahraniční věci, které pak předsedá vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, kterého jsme již zmínili v kapitole zabývající se Evropskou komisí (Sochorek 2008, 35, 39).

Další výraznou změnou je zřízení postu předsedy ER. „Předseda Evropské rady zajišťuje na své úrovni vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky [...]“, ale nesmí být dotčený pravomocí vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Mezi další významné pravomoci předsedy ER patří snaha docílit konsenzu uvnitř ER mezi všemi stranami a jednání rovněž řídí (Sochorek 2008, 35). Ovšem funkce předsedy ER má také symbolickou rovinu, neboť se dá považovat za „prezidenta“ či nejvyššího představitele Unie (Pítrová 2008, 41). V textu Lisabonské smlouvy je rovněž uvedeno, že funkce předsedy ER je neslučitelná s jinou vnitrostátní funkcí (Sochorek 2008, 35). Předseda ER je volen přímo ER kvalifikovanou většinou na dva a půl rok, s možností jednoho znovuzvolení. Původně ER předsedal stát, který předsedá Radě. Lisabonskou smlouvou se pozice předsedy ER mění na stálou

(Pítrová 2008, 41). Pokud bychom měli zhodnotit efektivitu a důsledky této změny, jedná se o post, který vzbuzuje dojem, že pokud se v ER, případně v EU jako celku, dělá něco špatně tak máme osobnost, která je politicky odpovědná. Fakticky se však jedná o politického aktéra, který sice působí dojmem odpovědné osoby, ale nedisponuje potřebnými pravomocemi a mechanismy, aby byl schopen přinášet adekvátní a hlavně uspokojivá řešení. Rovněž se jedná o první osobu, na kterou daná odpovědnost padne, ale pokud nemá potřebné pravomoci, tak ani nemůžeme očekávat, že by přinesl potřebná efektivní řešení.

## **5.5 Legitimita Evropského soudního dvora v institucionální struktuře EU**

I v rámci takového uskupení, jakým je EU je nutné, aby existovala instituce, která bude zajišťovat dodržování evropského práva. Soudní systém EU je poměrně složitý a jeho součástí jsou i soudy v členských zemích. Funkčnost této komplikované soustavy soudů je zajištěna principy tzv. *nadřazenosti*, *přímého účinku evropského práva*, ale i dalšími principy. Funkčnost soudního systému EU je rovněž zajištěna dělbou případů mezi soudy. Případy, jež se dotýkají evropského práva, jsou děleny dle charakteru projednávaného případu (Fiala - Pítrová 2009, 381). Evropské právo je nadřazeno vnitrostátnímu právu a musí být začleněno do právního systému členských států. To je v podstatě dáno unikátní podobou právního systému celé EU (Zbiral 2007, 126). Soudní dvůr je tvořen soudci členských států EU, přičemž každá země vysílá právě jednoho soudce. Aby mohl být soudce jmenován, musí splňovat určité kvalifikační předpoklady a musí být naprosto nezávislý (Keřkovský – Keřkovská 1999, 36).

Od každého soudního systému je především očekávána jistá míra nezávislosti a nestrannosti. To je podstatou soudnictví v právním státě. V právním státě existuje dělba moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Soudnictví si zanechává nezávislost na ostatních složkách moci. Soudy jsou „strážci státní vůle projevené v [...] zákonech“. Například v USA

jsou soudy rozhodujícími orgány, které jsou plně nezávislé a disponují plně přezkoumávací pravomocí (Neubauer 2006, 213-214). V právních státech by měla být dodržována tzv. *soudcovská nezávislost*, která udržuje na uzdě vnější předpojatost, která je způsobena tlakem ze strany politických orgánů. Existuje ovšem i vnitřní předpojatost, která je dána sympatiemi samotných soudců. V liberálních systémech je nezávislost soudů chráněna funkčním obdobím nebo definitivou, resp. neodvolatelností (Heywood 2008, 378).

Pokud bychom měli řešit nějakou dílčí část v oblasti soudnictví, tak bychom měli svou pozornost zaměřit především na funkční období a možnost znovuzvolení soudců. Soudci Soudního dvora jsou zpravidla voleni na 6 let s možností znovuzvolení (Blahušiak 2005-14b). Nabízí otázka, že pokud by soudci disponovali dlouhým mandátem bez možnosti znovuzvolení, zvýšilo by to nezávislost a nestrannost přijatých rozhodnutí. V okamžiku, kdy mají soudci před sebou vidinu možného znovuzvolení tak se předpokládá, že v prvním funkčním období nebudou v rozhodování tolik radikální a naopak ve druhém funkčním období budou mít pocit, že již nemají, co ztratit. V neposlední řadě je třeba zmínit, že soudci ESD pracují s odlišným druhem práva než soudci na národní úrovni. Evropské právo je totiž zcela specifické a z toho důvodu nelze očekávat, že soudci budou na evropské úrovni rozhodovat stejně jako soudci na národní úrovni. Toto je důležitý poznatek, který je nutné reflektovat. Nelze proto nahlížet na ESD stejným způsobem jako na národní soudy.

### **5.5.1 Změny zavedené Lisabonskou smlouvou v souvislosti s Evropským soudním dvorem**

Evropský soudní dvůr je tvořen Soudním dvorem, Soudem prvního stupně, který je po přijetí Lisabonské smlouvy, nově pojmenován jako Tribunál a dalšími specializovanými soudy<sup>55</sup>. Díky Lisabonské smlouvě výrazně vzroste význam tohoto orgánu a to především „s ohledem na rozšíření jurisdikce v oblasti spolupráce ve věcech justice a vnitra, právní závaznosti Listiny

základních práv [EU] a s rozhodováním žalob týkajících se dodržování zásady subsidiarity“ (Pítrová 2008, 43), ačkoliv ESD již v otázkách dodržování zásady subsidiarity v omezené míře rozhodoval. Tato pravomoc tedy byla zásadním způsobem rozšířena. Tím, že bude Soudní dvůr rozhodovat v otázkách subsidiarity se stane jakýmsi kompetenčním soudem, který bude mít pravomoc rozhodovat o rozsahu pravomocí Unie a členských států (Pítrová 2008, 43). Jedná se o poměrně výraznou změnu a efektivní navýšení pravomocí dané instituce v celé struktuře EU. Členské státy získají možnost ohradit se vůči systému EU, čímž by se mohla zvednout důvěra nejen členských států, ale i občanů, vůči EU jako celku.

## 6 ZÁVĚR

Cílem této práce bylo, prostřednictvím analýzy jednotlivých evropských institucí, zhodnotit efektivitu změn, které přinesla Lisabonská smlouva. Tento cíl byl naplněn na základě vypracování poměrně podrobného výčtu změn, které Lisabonská smlouva zavedla a jejich následného kritického hodnocení. Poté, co jsem se zaměřila na jednotlivé instituce a na konkrétní změny, které byly Lisabonskou smlouvou zavedeny, jsem došla k závěru, že ne všechny zavedené změny přispěly k uspokojivému řešení otázky nedostatečné legitimacy, nízké efektivity přijímání rozhodnutí či k řešení demokratického deficitu jako takového. Ačkoliv se objevují odlišné názory na existenci projevů demokratického deficitu v rámci EU, nelze institucionální strukturu, v celém jejím měřítku, považovat na explicitně legitimní. Ve stěžejní části této práce jsem představila a analyzovala významné změny zavedeny Lisabonskou smlouvou v souvislosti s institucemi<sup>56</sup>. V první řadě je důležité zmínit, že Lisabonská smlouva byla sepsána s ambicí zmírnit projevy demokratického deficitu, na které poukazovali především akademici zabývající se otázkou evropské integrace. Smlouva reaguje v mnoha směrech na výtky kritiků.

---

<sup>55</sup> Jediným reálně existujícím specializovaným soudem je Soud pro veřejnou službu, který byl zřízený v roce 2005.

**Tabulka reflektující změny v institucích zavedené Lisabonskou smlouvou v závislosti na řešení demokratického deficitu**

<i>Instituce</i>	<i>Změny zavedené Lisabonskou smlouvou</i>	<i>Reflexe změn v kontextu demokratického deficitu</i>
<b>Evropský parlament</b>	Snížení počtu členů EP na 750+ 1 (maximální počet členů 96 minimální počet členů 6; dle <i>principu degresivní proporcionality</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- malé státy jsou nadreprezentovány (nejsou podřízeny rozhodnutí velkých států)</li> <li>- vůči velkým státům se může jevit nespravedlivě</li> </ul>
	Zvýšená participace na řádném legislativním postupu a schvalování rozpočtu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- legitimita volené instituce je tímto krokem navýšena</li> <li>- demokratický deficit je tak poměrně efektivně řešen</li> <li>- důvěra občanů je zvýšena</li> </ul>
<b>Evropská komise</b>	Propojení Komise a EP (např. EP jmenuje předsedu Komise)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legitimita Komise je pod patronátem instituce, jejíž legitimita je diskutabilní</li> <li>- nezávislost Komise může být ohrožena, pokud bude její složení podléhat rozhodnutí EP</li> </ul>
	Tři výrazné pravomoci předsedy Komise (vnitřní organizace Komise, jmenuje místopředsedu a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- předseda je nositelem výrazných pravomocí, čímž je do jisté míry zvýšena legitimita (záleží na jeho osobě a charakteru)</li> <li>- Efektivita je zvýšena</li> </ul>
	Snížení počtu komisařů na 18 (po rozhodnutí Rady EU nakonec nebylo zavedeno v praxi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- týmový charakter Komise by byl snížením počtu komisařů posílen</li> <li>- vazby na státy by byly oslabeny</li> </ul>
<b>Rada EU</b>	Rozšíření počtu oblastí, kde se rozhoduje <i>kvalifikovanou většinou</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- s ohledem na charakter Rady EU je změna těžko posouditelná</li> </ul>
	Změna podoby principu rozhodování <i>kvalifikovanou většinou</i> (pro schválení je potřeba souhlas 55% států, které reprezentují 65% obyvatelstva EU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- princip rozhodování kvalifikovanou většinou byl sporný již před jeho změnou podobou</li> <li>- demokratičnost a efektivita změny je sporná</li> </ul>
	Veřejná zasedání v případě rozhodování v oblasti legislativy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- důvěryhodnost Rady EU v očích občanů je změnou zvýšena</li> </ul>
<b>Evropská rada</b>	Zařazení ER do formální institucionální struktura EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- legitimita instituce je posílena</li> </ul>
	Spadá pod přímou jurisdikci Evropského soudního dvora	<ul style="list-style-type: none"> <li>- instituce je pod přímou kontrolou jiného orgánu, což odporuje původnímu záměru</li> </ul>

<sup>56</sup> Viz tabulka reflektující změny v institucích zavedené Lisabonskou smlouvou v závislosti na řešení demokratického deficitu.

		zakladatelů Evropské rady
	Sjednaná nová funkce předsedy ER, jakožto nejvyššího představitele Unie	- předseda ER je nositelem odpovědnosti, ale nemá potřebné pravomoci k řešení problémů
<b>Evropský soudní dvůr</b>	Rozhoduje v otázkách Listiny základních práv EU	- pravomoc již byla prakticky užívaná - změna je formálního charakteru
	Rozšíření pravomocí rozhodovat v otázkách žalob týkající se principu subsidiarity	- spory mezi státy jsou tímto způsobem poměrně efektivně řešeny - nestrannost soudců je problematickým aspektem

Nejvíce negativních ohlasů, z řad akademiků, se snáší na Evropský parlament (dále EP), který je jedinou přímo volenou evropskou institucí. V souvislosti s EP je velmi často reflektována nedostatečná legitimita nejen EP jako instituce, ale i jejích poslanců, kteří jsou sice dosazováni skrze přímé volby, ale jedná se o volby, které nejsou občany členských států považovány za důležité. Lisabonská smlouva v souvislosti s EP reguluje počet členů s tím, že je reflektováno rozložení občanů EU. V praxi to znamená, že členská země, která má větší počet občanů, bude mít i větší počet poslanců v EP. Dále Lisabonská smlouva rozšířila počet oblastí, kde EP spolurozhoduje s Radou EU v legislativním postupu a rovněž nabývá více pravomocí v oblasti rozpočtu. Tyto změny jsou poměrně významné. Co považuji za velký nedostatek, je neřešení problematiky evropských voleb. Ačkoliv se všeobecně ví, že se jedná o nejvýraznější problém spojený s touto institucí, Lisabonská smlouva žádný efektivní mechanismus nepřináší, čímž není splněn nejdůležitější faktor k posílení legitimacy této instituce, jako celku. Samozřejmě si uvědomuji, že je možná změna voleb problematická a nalezení efektivního řešení by mohlo být problematické, ale tím, že poskytneme instituci více pravomocí nezměníme fakt, že je v očích občanů nelegitimní. Další změny, které jsou zavedeny souvisí s posilováním národních parlamentů v legislativním procesu, kdy za určitých podmínek mají pravomoc, postoupit legislativu k projednání EP, který o věci rozhodne v součinnosti s principem subsidiarity.

V případě Evropské komise se velmi znatelně projevuje síla členských států, což může být problematické, pokud přihlédneme k faktu, že Komise hájí v rozhodovacím procesu zájmy Unie jako celku. Lisabonskou smlouvou posiluje postavení EP vůči Komisi a to především díky zavedení volby předsedy Komise Parlamentem. Někteří akademici tento politický krok považují za ohrožení nezávislosti Komise, ale dodávají, že volba předsedy EP explicitně neznamena, že mu Komise politicky podléhá. Podle mě je spojení mezi Komisí a EP poměrně problematické, protože není příliš vhodné, aby byla poskytnuta legitimita jedné instituci orgánem, který se sám zmítá v debatách o nedostatku legitimacy či v debatách přímo o demokratickém deficitu. Navíc pokud přihlédneme k faktu, že předseda Komise disponuje poměrně důležitými pravomocemi, tak je legitimita Komise o to víc diskutabilní a pouze se prohlubuje problematika, kterou by měla Lisabonská smlouva řešit. Původně Lisabonská smlouva také předpokládala snížení počtu komisařů na 18. To se ovšem nepotvrdilo v hlasování Rady EU a počet komisařů zůstává nadále stejný, resp. každá země deleguje jednoho komisaře. Ovšem je nutné podotknout, že změna počtu komisařů mohla vést k reflektování Komise jako kolektivního aktéra. Snížením počtu komisařů také mohlo dojít k posílení týmového charakteru instituce a k oslabení vazeb na členské státy, což by samozřejmě posílilo celkové vnímání instituce.

Další institucí, kterou jsem ve své práci analyzovala, byla Rada EU. V souvislosti s touto institucí se velmi často skloňuje problematika rozhodovacího procesu, který donedávna probíhal pouze za zavřenými dveřmi. Lisabonská smlouva rozdělila proces rozhodování na dvě části, z nichž ta týkající se legislativní činnosti, probíhá veřejně. Díky této změně získají občané členských států pocit, že rozhodování není tak úplně z jejich dosahu a mají alespoň povědomí o tom, co se v této instituci děje. Veřejnost by totiž měla vědět, jak k jednotlivým rozhodnutím došlo, již z toho důvodu, že je Rada zástupkyní členských států. Významem Rady je reprezentace zájmů a proto je sporné řešit demokratičnosti instituce či nikoliv. Její funkce jsou absolutní



a umožňují členským státům kontrolovat dění na půdě EU. Už z toho důvodu nemůžeme předpokládat, že by tato instituce nabyla legitimacy, protože v zásadě rozhoduje primárně ve prospěch členských států, nikoliv ve prospěch Unie. Co se týče rozhodování, Lisabonská smlouva změnila jeho způsob. Rozšířila totiž počet oblastí, kde se rozhoduje kvalifikovanou většinou. I tento krok nelze explicitně vnímat jako správný, protože někteří akademici tento způsob rozhodování kritizují. Z určitého úhlu pohledu lze rozhodování kvalifikovanou většinou považovat za nedemokratický, protože jsou nadreprezentovány malé státy. Na druhou stranu je malým státům dána možnost určitým způsobem zasahovat do rozhodování, protože je samozřejmé, že menší státy budou mít odlišné priority a zájmy než státy velké.

Evropská rada (dále ER) byla Lisabonskou smlouvou zařazena mezi formální instituce EU, čímž vyvstává otázka, zda tímto krokem posílí pravomoci ER či nikoliv. Původně byla ER vytvořena se záměrem, že se bude jednat o ničím nekontrolovaným orgánem. Po přijetí Lisabonské smlouvy, ER nově spadá pod přímou jurisdikci Evropského soudního dvora, čímž by na jednu stranu mohla nabýt důvěry, na druhou stranu však utrpí její nezávislost. Nově byl také zaveden post předsedy ER. Tento post zaujímá především symbolickou rovinu a jedná se o aktéra evropské politiky, který je nejvyšší představitel EU. Z mého pohledu se jedná spíše o psychologický tah vůči občanům EU, protože mají osobnost, na kterou mohou svést případnou nefunkčnost EU. Předseda ER však nedisponuje žádnými faktickými pravomocemi, které by mohl využít v řešení případných problémů. Takže sice byla vytvořena výrazná pozice, kterou každý občan na první pohled pravděpodobně bude vnímat poměrně pozitivně. Na druhou stranu však předseda ER nemá přisouzené žádné výrazné pravomoci, kterými by mohl přímo zasahovat do chodu Unie. Mezi jeho pravomoci patří především vytvářet konsenzus uvnitř ER a v omezené míře mu přísluší zastupovat Unii v záležitostech společné zahraniční politiky a bezpečnostní politiky, ale pouze do takové míry, aby nezasahoval do pravomocí vysokého představitele Unie.

Poslední reflektovanou institucí byl Evropský soudní dvůr (dále ESD), kde došlo k rozšíření jurisdikce ve věci právní závaznosti Listiny základních práv EU a v oblasti rozhodování ve věci žalob týkajících se subsidiarity, ve které již sice ESD pravomocí disponoval, ale došlo k jejímu rozšíření s tím, že ESD může momentálně rozhodovat na základně principu subsidiarity ve všech oblastech. Jedná se pouze o detailní změny, protože například změna týkající se rozhodování v právní závaznosti Listiny základních práv a svobod již ESD fakticky prováděl. Lisabonská smlouva pravomoc akorát formálně potvrdila. Největším problémem ESD je funkční období soudců a s tím souvisí i jejich nestrannost. Je totiž otázkou, zda by díky prodloužení funkčního období bez možnosti znovuzvolení byla zvýšena legitimita soudních rozhodnutí. Prodloužením funkčního období by pravděpodobně došlo ke zvýšení odpovědnosti za rozhodnutí a hlavně by se soudci stali do jisté míry nestrannými. Není však možné ESD posuzovat z pohledu fungování národních soudních systémů, protože je evropské právo vystavěno na jiných principech než právo národní a tudíž i samotná funkce soudů bude odlišná. Lisabonská smlouva se však řešením nestrannosti a odpovědnosti soudců nezabývá.

Z analýzy vyplývá, že změny, které byly zavedeny, jsou v mnohém pozitivní, ale je možné si případné změny vykládat negativně. Nelze nestranně a explicitně posoudit nakolik Lisabonská smlouva přispívá k řešení problematiky demokratického deficitu, resp. nakolik napomáhá zvýšení legitimacy EU jako celku v očích široké veřejnosti, ale je fakt, že v určitých aspektech napomáhá větší transparentnosti rozhodovacího procesu. EU v zásadě funguje podle pravidel, která si mezi sebou nastaví členské státy. To, do jaké míry jsou pak státy ochotny omezit svou suverenitu a to jakým způsobem budou na národní úrovni propagovat EU, aby byla přiblížena občanům, je věc jednotlivých států. Pravděpodobně bude do budoucna nezbytné, aby členské státy učinily zásadní rozhodnutí k tomu, aby byla posílena legitimita a efektivita EU, čímž se budoucnost EU jeví poněkud nejistě

## 7 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

Avbelj, M. (2009). Can the New European Constitution Remedy the EU "Democratic Deficit"?. *Open Society Institute* (<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/democratic-deficit-20050310.pdf>, 8. 3. 2014).

Blahušiak (2005-14a). InSTITUTE EU. *Euroskop.cz* (<https://www.euroskop.cz/76/sekce/institute-eu/>, 1. 4. 2014).

Blahušiak (2005-14b). Evropský soudní dvůr. *Euroskop.cz* (<https://www.euroskop.cz/101/sekce/evropsky-soudni-dvur/>, 19. 4. 2014).

Břicháček, T. (2006). Demokratický deficit EU: mýty a skutečnost. *Revue politika*, 20. 2. 2006 (<http://www.revuepolitika.cz/clanky/389/demokraticky-deficit-eu-myty-a-skutecnost>, 5. 3. 2014).

Bydžovská, M. (2005-14). Hlavní změny ve fungování EU. *Euroskop.cz* (<https://www.euroskop.cz/8880/sekce/hlavni-zmeny-ve-fungovani-eu/>, 7. 4. 2014).

Druláková, R. (2004). Legitimita a demokracie EU v zrcadle voleb do EP 2004) v nových členských státech, In.: Bureš, J. – Klíma, M., *Kam kráčíš, Evropská unie* (Plzeň: nakladatelství Aleš Čeněk).

EU (nedatováno). *Evropský parlament* ([http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_cs.htm), 7. 4. 2014).

Europa.eu (2005). *Evropská komise zahajuje Plán D pro demokracii, dialog a diskusi* 13. 10. 2005 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-1272\\_cs.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1272_cs.htm?locale=en), 30. 3. 2014).

Europa.eu (2010). *Zásada subsidiarity* 4. 3. 2010 ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_cs.htm), 2. 4. 2014).

Europa.eu (nedatováno a). *Glossary. Democratic Deficit* ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/democratic\\_deficit\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm), 27. 3. 2014).

Europa.eu (nedatováno b). *Glossary. Intergovernmental Conference (IGC)* ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/intergovernmental\\_conference\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/intergovernmental_conference_en.htm), 30. 3. 2014).

Europa.eu (nedatováno c). *White paper on governance* ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/110109\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_en.htm), 30. 3. 2014).

Europa.eu (nedatováno d). *European institutions* ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/eu\\_institutions\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_institutions_en.htm), 1. 4. 2014).

Evropská unie (2008). *EP: Lisabonská smlouva posílí demokratický charakter EU*, 20. 2. 2008 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080219IPR21733+0+DOC+XML+V0//CS>, 3. 1. 2014).

Evropská unie (2013). *Politiky Evropské unie: Jak funguje Evropská unie* (Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie).

European Union (2001). *Laeken Declaration, on the Future of the European Union* ([http://www.euroskop.cz/gallery/5/1679-dba73c0a\\_793c\\_4f34\\_af81\\_8d711ece7156.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/5/1679-dba73c0a_793c_4f34_af81_8d711ece7156.pdf), 28. 4. 2014).

Featherstone, K. (1994). Jean Monnet and the „Democratic Deficit“ in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 32 (2), pp. 149-170 ([http://www.academia.edu/843618/Jean\\_Monnet\\_and\\_the\\_democratic\\_Deficit\\_In\\_the\\_European\\_Union](http://www.academia.edu/843618/Jean_Monnet_and_the_democratic_Deficit_In_the_European_Union), 4. 3. 2014).

Fiala, P. (2004). Evropští voliči a volby do Evropského parlamentu. *Revue politika*, 20. 5. 2004 (<http://www.revuepolitika.cz/clanky/680/evropsti-volici-a-volby-do-evropskeho-parlamentu>, 3. 1. 2014).

Fiala, P. (2007). *Evropský mezičas, Nové otázky evropské integrace* (Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister&Principal).

Fiala, P. - Pitrová, M. (2009). *Evropská unie* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury).

Follesdal, A. - Hix, S. (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS* 44 (3), pp. 533-562 ([http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/Follesdal-Hix-JCMS-2006.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Follesdal-Hix-JCMS-2006.pdf), 22. 4. 2014).

Francová, J. (2008). Úvod. In.: Richter, J. ed., *Když se řekne Lisabonská smlouva. Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce* (Praha: Úřad vlády ČR).

Frízlová, I. - Krutílek, O. (2005-14). Změny po Lisabonské smlouvě. *Euroskop.cz* (<https://www.euroskop.cz/8900/sekce/zmeny-po-lisabonske-smlouve/>, 2. 4. 2014).

Halter, U. - Mayer, F. - Weiler, J. H. H. (1995). European Democracy and its Critique, Five Uneasy Pieces. *EUI Working Paper RCS* ([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), 22. 4. 2014).

Heywood, A. (2008). *Politologie* (Plzeň: nakladatelství Aleš Čeněk).

Hix, S. (2002). Linking National Politics to Europe. *The London School of Economics and Political Science* ([http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/Hix-Linking%20National%20Politics%20to%20Europe.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Linking%20National%20Politics%20to%20Europe.pdf), 22. 4. 2014).

Holland, S. (1980). *Uncommon Market: Capital, Class, and Power in the European Community* (New York: St. Martin's Press).

Kaniok, P. (2011). Statická, či dynamická unie; Euroskepticismus a vnitřní legitimita evropské integrace. *Mezinárodní vztahy*, 46 (4), str. 78-93.

Karlas, J. (2006). *Evropská integrace a evropská veřejnost* (Praha: Ústav mezinárodních vztahů).

Katz, R. S. (2001). Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union. *European Union Politics*, 2 (4), pp. 53-79.

Keřkovský, M. – Keřkovská, A. (1999). *Evropská unie. historie, instituce, ekonomika a politika* (Praha: nakladatelství Computer Press).

Klaus, V. (2009). Předmluva. In: Vaubel, R., *Evropské instituce jako zájmové skupiny*, s. 7-8 (Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku).

Klenanc, M. (2011). Cure for the Democratic Deficit in the EU: the Lisabon Treaty?. *Centra European University*, 28. 2. 2011  
([http://www.etd.ceu.hu/2011/klenanc\\_miklos.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2011/klenanc_miklos.pdf), 4. 1. 2014).

La Cour (1958). 9/ 56 *Meroni Rec. I.*  
([http://curia.europa.eu/common/recdoc/repertoire\\_jurisp/bull\\_ceca/data/index\\_C-05.htm](http://curia.europa.eu/common/recdoc/repertoire_jurisp/bull_ceca/data/index_C-05.htm), 2. 4. 2014).

Lacina, L. (2007). Stadia ekonomické integrace. In.: König, P. – Lacina, L. – Přenosil, J., *Učebnice evropské integrace* (Brno: nakladatelství Barristel & Principal, spol. s. r. o.).

Lamy, P. (2010). Global Governance is a challenge for democracy (but an EU opportunity). *Europe's World* 1. 2. 2010 (<http://europesworld.org/2010/02/01/global-governance-is-a-challenge-for-democracy-but-an-eu-opportunity/#.UzBZNa1dWyM>, 25. 3. 2014).

Lang, I. G. (2008). Institutional Changes in the EU after Lisbon. *The Isreali Association for the Study of European Integration* (<http://www.docstoc.com/docs/34724571/Institutional-Changes-in-the-EU-after-Lisbon>, 24. 4. 2014).

LSE (2014). *Professor Simon Hix*  
(<http://www.lse.ac.uk/government/whosWho/profiles/shix@lse.ac.uk/Home.aspx>, 13. 3. 2014).

Majone, G. (1998). Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards. *European Law Journal* 4 (1), pp. 5-28  
([http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic162929.files/G\\_Democratic\\_Deficit/Majone.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic162929.files/G_Democratic_Deficit/Majone.pdf), 22. 4. 2014).

Majone, G. (2000). The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies* 38 (2), pp. 273-302.

Majone, G. (2006). Is The European Constitutional Settlement Really Successful and Stable?. *European University Institute* ([http://www.notre-europe.eu/media/moravcsik-reponse-majone-en\\_02.pdf?pdf=ok](http://www.notre-europe.eu/media/moravcsik-reponse-majone-en_02.pdf?pdf=ok), 9. 3. 2014).

Milev, M. A (nedatováno) „Democratic Deficit“ in the Eropean Union?. *Geopolitis.net*  
(<http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/Democratic%20Deficit%20in%20the%20European%20Union.pdf>, 24. 4. 2014).

Moravcsik, A. (2002). In Defence of „Democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS* 40 (4), pp. 603-624  
(<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>, 22. 4. 2014).

Moravcsik, A. (2008). The Myth of Europe's Democratic Deficit. *Journal of European Public Policy*, pp. 331-340.

Neubauer, Z. (2006). *Státověda a teorie politiky* (Praha: Sociologické nakladatelství Slon).

Nugent, N. (2000). *At the Heart of the Union* (Houndmills: Macmillan Press).

Palán, J. (2008). Evropský parlament, In.: Richter, J. ed., *Když se řekne Lisabonská smlouva. Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce* (Praha: Úřad vlády ČR).

Pehe, J. (2001). Trpí Evropská unie demokratickým deficitem?. *Literární noviny*, 5. 9. 2001 (<http://www.pehe.cz/clanky/2001/trpi-evropska-unie-demokraticky-deficitem>, 19. 4. 2014).

- Pehe, J. (nedatováno). *Životopis/ Curriculum Vitae* (<http://www.pehe.cz/zivotopis/zivotopis-curriculum-vitae>, 19. 4. 2014).
- Pitrová, M. (2006). Zjednodušení institucionálního rámce EU: model, nebo přání ústavní smlouvy?, In.: Plechanovová a kol., *Evropská unie na počátku 21. století, Reformní procesy a institucionální změna* (Praha: nakladatelství Karolinum) s. 93-100.
- Pitrová, M. (2007). Ústavní smlouva EU: vítězství formy nad obsahem. *Revue politika* 20. 3. 2007 (<http://www.revuepolitika.cz/clanky/168/ustavni-smlouva-eu-vitezstvi-formy-nad-obsahem>, 31. 3. 2014).
- Pitrová, L. (2008). Dělbá pravomocí mezi Unií a členskými státy a oboustranná flexibilita, In.: Richter, J. ed., *Když se řekne Lisabonská smlouva. Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce* (Praha: Úřad vlády ČR).
- Plechanovová, B. (2006). Principy zastoupení v institucích Evropské unie – některé otázky nad ústavní smlouvou, In.: Plechanovová a kol., *Evropská unie na počátku 21. století. reformní procesy a institucionální změna*, (Praha: Nakladatelství Karolinum) s. 71-91.
- Přenosil, J. (2007). Vnitřní fungování a struktura Evropské unie – role institucí a tvorba legislativy In.: König, P. – Lacina, L. – Přenosil, J., *Učebnice evropské integrace* (Brno: nakladatelství Barristel & Principal, spol. s. r. o.) s. 117-171.
- Reif, K. – Schmitt, H. (1980). Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results. *European Journal of Political Research* (8). pp. 3-44.
- Scharpf, F. W. (2001). European Governance: Common Concerns vs. Challenge of Diversity. *Max Planck Institute for the Study of Societies* September 2001 (<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>, 30. 3. 2014).



Sochorek, J. (ed) (2008). *Lisabonská smlouva, konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znení Lisabonské smlouvy* (Praha: Úřad vlády ČR).

Strnad, Š. (2010). Demokratický deficit EU. In: Cabada, L. a kol., *Aktuální výzvy evropského integračního procesu* (Plzeň: Aleš Čeněk).

University of Portsmouth (2013). *The Institutional Triangle* (<http://hum.port.ac.uk/europeanstudieshub/learning/module-1-understanding-eu-institutions/introduction-to-study-of-the-european-union-institutions/the-institutional-triangle/>, 24. 4. 2014).

Vaubel, R. (2009). *Evropské instituce jako zájmová skupiny* (Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku).

Zahradil, J. (2005). *Co byste měli vědět o Evropském parlamentu*, 7. 2. 2005 ([http://www.zahradil.cz/assets/files/publikace/co\\_vedet\\_o\\_EP.pdf](http://www.zahradil.cz/assets/files/publikace/co_vedet_o_EP.pdf), 19. 4. 2014).

Zbíral, R. (2007). *Institucionální rámec Evropské unie, Právně-politologický pohled* (Praha: Právnické ekonomické nakladatelství).

Zbíral, R. (2008). *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie* (Brno: Masarykova univerzita).

Zemánek, J. (2006). Zásada rovnosti jako ústavní princip evropského práva. In.: Plechanovová a kol., *Evropská unie na počátku 21. století. reformní procesy a institucionální změna*, (Praha: Nakladatelství Karolinum) s. 61-70.

## 8 RESUMÉ

This bachelor thesis is focused on the phenomenon of the democratic deficit of the European Union. The democratic deficit is a phenomenon that academics use to describe the low legitimacy of European institutions. The bachelor thesis also reflects the fact that the problem of the low legitimacy of European institutions, is caused by distance between citizens of Member States and European politics. The Lisbon Treaty was drawn up to solve the problem of the democratic deficit. The aim of that study was to evaluate the effectiveness of the changes introduced by the Lisbon Treaty in the institutional structure of the European Union.

The first part of this study is focused on the theory of the democratic deficit and the debates surrounding this phenomenon which took place at the academic level and at the political level. Academics have created various concepts explaining the existence of the democratic deficit that focus on either the democratic deficit of the procedural sphere of the EU or on the democratic deficit of the European institutional system, which is specific. The European institutional system is different from the institutional system of nation-states, although we also find the separation of powers between the institutions. Politicians are trying not to make concepts, but they try to find a solution to the issue of the democratic deficit in practical politics. The primary political solution to the democratic deficit should be the Lisbon Treaty, which was adopted to meet the points of the Laeken Declaration.

The main part of this study is focused on the analysis of European institutions and the description of the changes which were brought by the Lisbon Treaty. The aim of the Lisbon Treaty was to increase the legitimacy and democratic character of the EU. Each institution has acquired new powers. For instance, the European Parliament acquired the competence to participate in the legislative process. To sum up, it is a question whether the Lisbon Treaty had brought effective or less effective changes in solution to the democratic deficit of the EU. The future of the EU is unclear because its future always depends on what rules

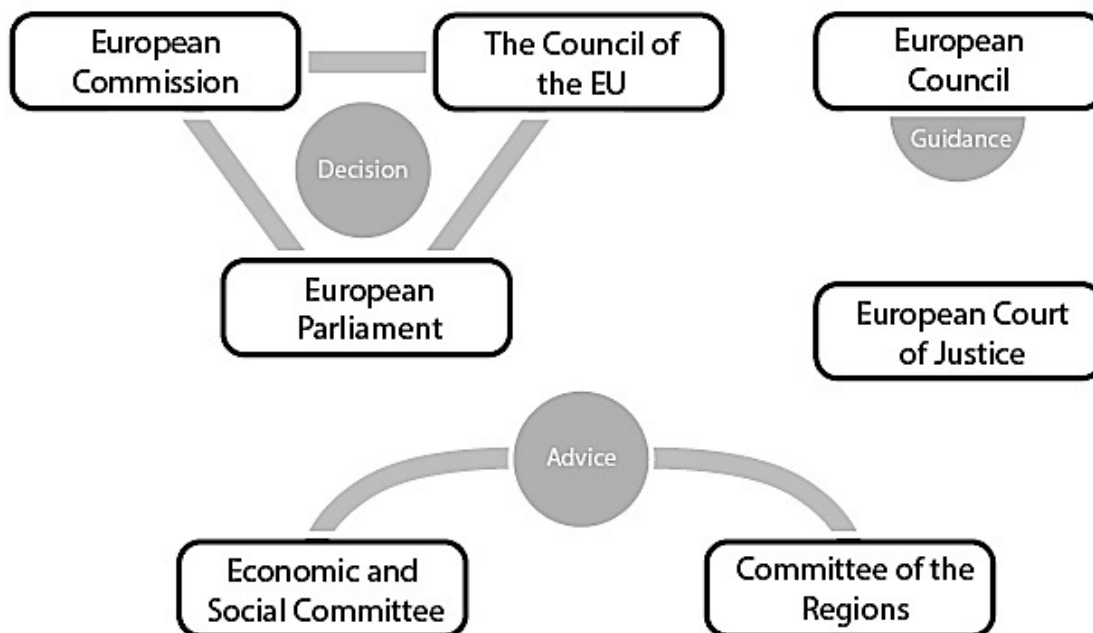
are set by Member States. Negotiation between Member States is very difficult because their number is constantly increasing. Next problem is that the institutions are complex and citizens of Member States of the EU are long way from all institutions and negotiations though they live in the EU.

## 9 SEZNAM PŘÍLOH

**Příloha A:** Diagram znázorňující roli evropských institucí v rozhodovacím procesu

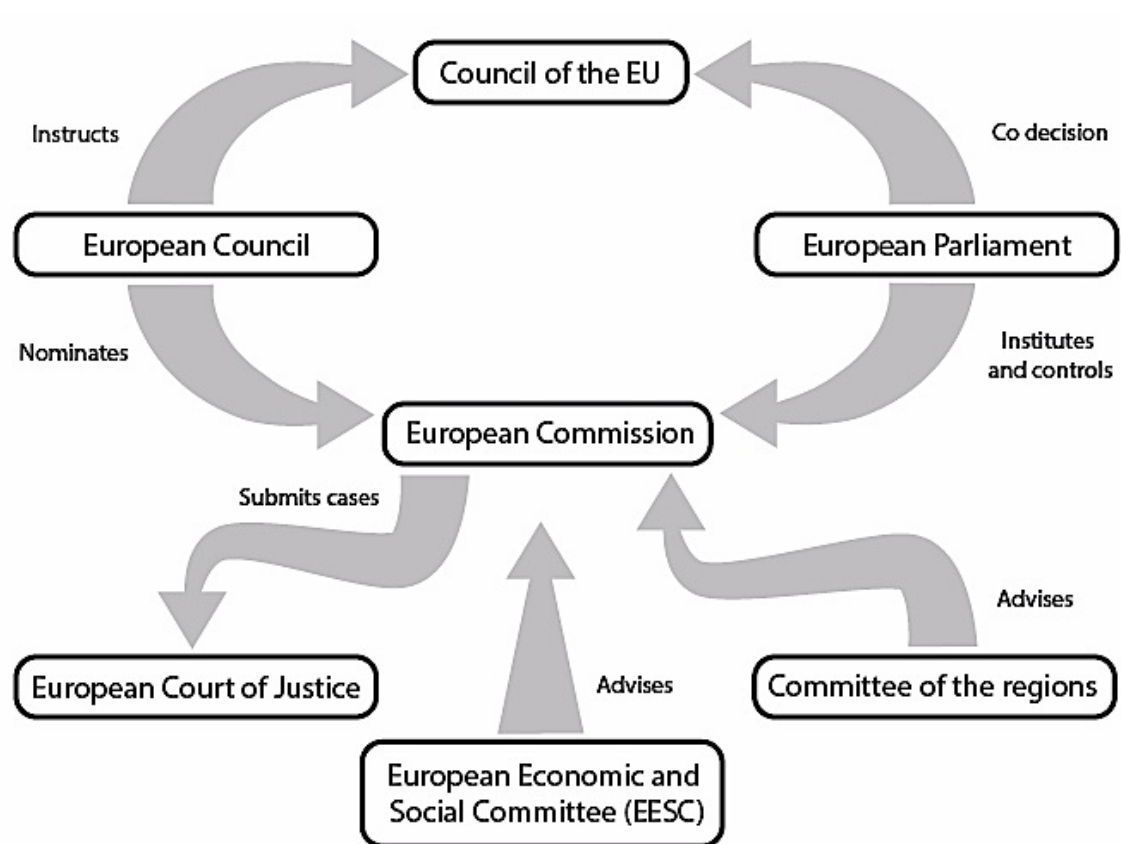
**Příloha B:** Diagram znázorňující vzájemný vztah jednotlivých evropských institucí

**Příloha A:** Diagram znázorňující roli evropských institucí v rozhodovacím procesu



(University of Portsmouth 2013)

**Příloha B:** Diagram znázorňující vztah jednotlivých evropských institucí



(University of Portsmouth 2013)