

Vysoká škola CEVRO Institut, o.p.s.

Diplomová práce

Princip zastupitelské demokracie v rámci prohlubující se evropské integrace

Bc. Petr Macinka

Praha 2014

Vysoká škola CEVRO Institut, o.p.s.
Katedra politologie a mezinárodních vztahů
studijní obor Politologie – kombinovaná forma

Diplomová práce

Princip zastupitelské demokracie v rámci prohlubující se evropské integrace

Autor: Bc. Petr Macinka

Vedoucí diplomové práce: prof. Dr. Miroslav Novák

Praha 2014

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně. V seznamu literatury jsem uvedl všechny použité zdroje a vyznačil je v textu předepsaným způsobem.

.....
Petr Macinka

Děkuji panu prof. Dr. Miroslavu Novákovi za odborné směrování a cenné připomínky při zpracovávání této diplomové práce.

OBSAH:

1. ÚVOD.....	9
2. CHARAKTERISTIKA DEMOKRACIE PODLE ROBERTA DAHLA.....	11
2.1. Demokracie.....	11
2.2. Transformace demokracie podle R. Dahla.....	11
2.3. Demokracie a polyarchie.....	16
2.4. Předpoklady pro vznik politického řádu obecně.....	17
2.5. Předpoklady opravňující existenci demokratického politického řádu.....	19
2.5.1. Rozhodnutí činí pouze osoby, jež jsou jim samy podřízeny.....	19
2.5.2. Rovnovážné zvažování zájmů.....	21
2.5.3. Osobní autonomie.....	22
2.5.4. Silný princip rovnosti.....	22
2.5.5. Princip spravedlnosti.....	22
2.6. Kritéria demokratického procesu.....	23
2.7. Polyarchie.....	25
2.8. Dahlova kritéria vymezující polyarchii.....	26
3. FUNGOVÁNÍ INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE.....	29
3.1. Pár nutných slov k historii evropské integrace.....	29
3.2. Právo Evropské unie.....	30
3.2.1. Primární právo Evropské unie.....	32
3.2.2. Sekundární právo Evropské unie.....	34
3.3. Proces přijímání evropské legislativy (sekundárního práva).....	36
3.3.1. Konzultační procedura.....	38
3.3.2. Procedura spolupráce.....	39
3.3.3. Procedura spolurozhodování.....	40
3.3.4. Souhlasné řízení.....	40
3.3.5. Systém přijímání sekundárního práva EU podle Lisabonské smlouvy.....	41
3.3.5.1. Řádný legislativní postup.....	41
3.3.5.2. Zvláštní legislativní postup.....	43
3.4. Instituce EU, které mají primární vztah k tvorbě evropské legislativy.....	43
3.5. Evropská rada.....	44
3.6. Rada Evropské unie.....	47
3.6.1. Rada pro obecné záležitosti (GAC).....	48

3.6.2.	Rada pro zahraniční věci (FAC).....	49
3.6.3.	Rada pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN).....	49
3.6.4.	Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA)	50
3.6.5.	Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele (EPSCO).....	50
3.6.6.	Rada pro konkurenceschopnost (COMPET)	50
3.6.7.	Rada pro dopravu, telekomunikace a energetiku (TTE).....	51
3.6.8.	Rada pro zemědělství a rybolov (AGRIFISH)	51
3.6.9.	Rada pro životní prostředí (ENV)	51
3.6.10.	Rada pro vzdělávání, mládež, kulturu a sport (EYCS)	51
3.6.11.	Rozhodování v Radě EU.....	52
3.7.	Evropský parlament.....	54
3.7.1.	Funkce Evropského parlamentu.....	57
3.8.	Evropská komise.....	59
3.8.1.	Pravomoci Komise.....	59
3.8.2.	Složení komise.....	61
3.8.3.	Administrativní aparát Komise.....	62
3.8.4.	Rozhodování v Komisi.....	63
4.	DŮSLEDKY ČLENSTVÍ V EU PRO LEGISLATIVU NÁRODNÍCH STÁTŮ.....	64
4.1.	Legitimita práva EU.....	65
4.2.	Vliv komitologie na podobu evropské legislativy.....	65
4.3.	Demokratický deficit.....	67
4.4.	Vzdálenost voličů od rozhodovacího procesu EU.....	68
4.5.	Vliv nutnosti přijímat evropskou legislativu na demokratický proces uvnitř členských států EU.....	71
4.6.	Evropská legislativa v nečlenských státech EU.....	72
5.	EXISTUJE EVROPSKÝ DÉMOS?.....	73
6.	ZÁVĚR.....	76
7.	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	79
8.	SEZNAM POUŽITÝCH GRAFŮ A TABULEK.....	83

ANOTACE

Zjednodušená interpretace zastupitelské demokracie hovoří o tom, že musí existovat čitelná vazba mezi voličem a politikem. Politický rozhodovací proces je poté přiměřeně vzdálen voliči ve smyslu – volič ve volbách volí své zástupce do zákonodárného shromáždění, které v parlamentní demokracii dává důvěru vládě a exekutivě. Ti poté rozhodují buď ve prospěch či neprospěch voliče, který při dalších volbách těmto svým zástupcům mandát potvrzuje či nikoliv.

Tato interpretace se ovšem prohlubující evropskou integrací v posledních letech významně mění. Autor se ve své práci zabývá skutečností, zda lze některé nové jevy v současném nadnárodním uspořádání označit jako demokratické či zda se v těchto případech jedná doslova o „konec“ demokracie, jak nám byla doposud známa.

Vazba mezi voličem a rozhodovací autoritou je v rámci legislativního procesu EU nejslabší v demokratické historii. V některých případech se linie vedoucí od rozhodnutí k voliči (resp. obráceně) vytrácí úplně, což nezapadá do žádného známého konceptu demokracie. Jsou tato rozhodnutí svévolná s potenciálem směřovat k trvalému potlačení některých demokratických principů, nebo se jedná jen o přechodné jevy provázející transformaci demokracie reprezentativní v demokracii nadnárodní, jak o tom psal R. Dahl? Existuje evropský „Demos“, který je dle některých teorií předpokladem pro vznik nadnárodní demokracie? Jak funguje evropská legislativa ve státech mimo EU? Na tyto i další otázky odpovídá autor ve své diplomové práci.

ABSTRACT

A simplified interpretation of representative democracy proclaims the need of existence of an explicit link between the voter and the politician. In this way, the process of political decision-making can be appropriately distanced from the voter, who elects their representatives to the legislature that in a parliamentary democracy gives confidence to the government and the executive. These, in turn, make decisions either in favor of or against the voters who confirm or reject the mandate of their representatives at the next election.

In recent years, however, with the deepening of the European integration, this interpretation has changed significantly. The author of this thesis deals with the question whether certain new phenomena in the present-day transnational system can be described as democratic or whether they reflect the actual end of democracy as we know it.

The link between voters and decision-making authority in the EU legislative process is the weakest in the democratic history. In some cases, the line leading from the decision to the voter (or vice versa) vanishes completely, which does not fit into any known concept of democracy. Are these arbitrary decisions with the potential movement towards permanent suppression of some democratic principles or just temporary phenomena accompanying the transition from the representative democracy to transnational democracy, as argued by R. Dahl? Is there a European “demos”, which is, according to some theories, a precondition for the emergence of supranational democracy? How does European legislation work in countries outside the EU? In this thesis, the author offers answers to these and other questions.

1. ÚVOD

Od začátku devadesátých let se v souvislosti s prohlubující se evropskou integrací čím dál více skloňuje její tzv. demokratický deficit. Zastánci evropské integrace na jedné straně oslavují, že díky ní konečně zavládl ve světovými válkami zmítané Evropě na dlouhá desetiletí mír a spory mezi národy se přenesly do jednacích síní (v roce 2012 za to byla dokonce Evropské unii udělena Nobelova cena míru). Euroskeptici a eurorealisté na straně druhé spatřují ve vzniku Evropské unie (zejména ve stavu, jak je definována Maastrichtskou smlouvou) zárodek konce klasické zastupitelské demokracie a začátek nové formy poručnictví, byť s lidskou tváří.

Argumentují masivním nárůstem přebujelého byrokratického aparátu a systematickým přesunem rozhodovacích procesů o běžných věcech z volených národních parlamentů na nevolené unijní orgány, které jsou občanům natolik vzdálené, že s nimi v některých momentech ztrácejí i ten nejsymboličtější „dotyk“ ve formě jakéhokoliv (volebního) typu určení osobních preferencí.

Vzhledem k dlouholeté a víceméně uspokojivé přítomnosti demokratických procesů a institucí v zemích západní Evropy a naopak díky umožnění vzniku nových skutečně demokratických institucí a procedur v zemích bývalého východního bloku po pádu železné opony mají občané logické tendence upínat svoji pozornost právě k těmto vlastním (demokratickým) institucím. Činnost unijních orgánů je proto zpravidla příliš nezajímá, natož aby se aktivně zajímali o nějakou hlubší formu jejich kontroly (na rozdíl od pozornosti vůči věcem veřejným na národní úrovni).

Cílem této práce je zjistit, zda nastal nějaký kvalitativní posun v procesech, které jsou dlouhodobě všeobecně považovány za demokratické, a zároveň zda na základě dopadů primárního a sekundárního práva EU neutrpěl vlastní vnitrostátní politický řád, který je ve všech členských (integrujících se) státech možné ve výchozím stavu považovat za demokratický. Dalším předpokladem je, že na jedné straně sice mohlo dojít postupnému přesunu rozhodovacích pravomocí od národních legislativních procesů směrem k normotvorbě na evropské úrovni, avšak zároveň jsou neustále posilovány pravomoci Evropského parlamentu, který má ambice reprezentovat zájmy všech občanů žijících na území Evropské unie a simulovat tak roli parlamentů národních.

K tomu, aby mohly být tyto hypotézy potvrzeny a otázky zodpovězeny, je nejprve třeba nějakým způsobem (1) definovat moderní demokratické státní zřízení, (2) stanovit podmínky, které ospravedlňují vznik demokratického politického řádu a (3) určit kritéria, která musí být naplněna, aby bylo možné označit proces za demokratický. Touto charakteristikou se zabývá první kapitola této práce, která přibližuje podobu demokracie podle Roberta A. Dahla. Existuje sice mnoho jiných teorií demokracie, avšak většina z nich má normativní charakter. Teorie Roberta Dahla je empirická a má deskriptivní charakter. Proto je pro účely této práce nejvhodnější.

Dalším klíčovým předpokladem, jak se dobrat do situace, v níž bude možné hodnotit procesy a instituce v rámci prohlubující se evropské integrace, je získat povědomí o tom, jakým způsobem vlastně současné unijní instituce fungují. Jak funguje rozhodovací proces a přijímání evropské legislativy a jakou roli v něm hrají klíčové orgány EU – Evropská rada, Rada EU, Evropský parlament a Evropská komise. O tom všem pojednává druhá kapitola této práce.

Ve třetí kapitole přiblížím dopady evropské legislativy na právní řády jednotlivých členských zemí. Opačným pohledem se pak pozastavím nad problematikou vzdálenosti vůle od rozhodovacího procesu, který se již víceméně přesunul do nadnárodních struktur. V této kapitole rovněž dojde k částečné konfrontaci Dahlovy teorie s realitou evropského rozhodovacího procesu. Součástí je rovněž krátká poznámka o dopadech evropské legislativy na některé nečlenské státy EU.

Závěrečná čtvrtá kapitola se už jen ve stručnosti věnuje problematice (ne)existence evropského „démosu“. Kromě zhodnocení jednoho z Dahlových kritérií demokratického procesu (konečná kontrola programu démosem) zde jsou rozebírány i některé předpoklady vzniku či existence evropského démosu, jak byly formulovány různými teoretiky politické vědy.

2. CHARAKTERISTIKA DEMOKRACIE PODLE ROBERTA DAHLA

2.1. Demokracie

Co je to demokracie? Zdánlivě banální otázka pokládaná studentům prvního ročníku politologických oborů. Podle Winstona Churchilla jde o nejhorší způsob vlády, s výjimkou všech ostatních, které byly vyzkoušeny. Podle Aristotela je to ta nejméně špatná z pokleslých forem vlády. Masaryk v ní viděl úsilí proti nadpráví a proti násilnosti, zatímco Robert Dahl nedosažitelný ideál, a tak formuloval svoji slavnou definici polyarchie.

Onen ideál vlády podle Dahla vychází ze spojení dvou řeckých slov „demos“ (lid) a „kratein“ (vládnout). Jde o známé sousloví, které se snaží definovat určitý druh řízení společnosti. Existuje mnoho teoretických výkladů, které se snaží vysvětlovat podstatu či popisovat znaky demokracie. Cílem této práce jistě není pokoušet se o nějaký jeden další pokus, ale spíš o analýzu toho, jakým způsobem se některé všeobecně uznávané teorie demokracie zrcadlí v dnešní moderní společnosti, zejména v rozhodovacích procesech nadnárodních celků, konkrétně v Evropské unii.

2.2. Transformace demokracie podle R. Dahla

Roberta Dahla jsem v úvodu této kapitoly zmiňoval záměrně. Ve své knize *Demokracie a její kritici*¹ popsal tzv. dvě velké transformace demokracie, které pro účely této práce mohou dobře posloužit jako úvod pro popis jednotlivých doposud proběhlých vývojových etap demokracie jako takové. Dahl se zde věnoval rovněž třetí velké transformaci demokracie, která je důležitým pokusem o zachycení stavu, v němž se demokratická civilizace nachází nyní a kam směřuje. Je samozřejmě jasné, že na světě stále existují společnosti, které na demokratických principech nefungují, ale to v tuto chvíli a pro tento moment prozatím není podstatné.

První velkou demokratickou transformací Dahl označuje základní vývojový stupeň demokratické formy vlády, která se vyvinula během první poloviny pátého století. Několik malých městských států ve starověkém Řecku a Římě, v nichž „vládli různí nedemokratičtí

¹ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995.

*vládci, [...] se přeměnilo na systémy, ve kterých velký počet svobodných dospělých mužů jako občanů měl právo účastnit se přímo vlády. Vedle této zkušenosti a idejí s ní spojených přišla nová představa o možném politickém systému, ve kterém má svrchovaný lid nejen právo sám si vládnout, ale také vlastní všechny zdroje a instituce k tomu potřebné.*²

Jedná se tedy o takovou formu vlády, která je vykonávána všemi relevantními členy daného společenství. Relevantní členové jsou ti, kteří podle Dahla plní následující čtyři podmínky (příčemž se samozřejmě nejedná o jeho původní myšlenku). Jedná se o:

1. svobodné
2. dospělé
3. občany
4. muže

Logicky tedy z toho vyplývá, že v této fázi vývoje demokracie byly z účasti na vládě vyloučeny kromě nezletilých osob rovněž všechny ženy a také otroci. Jakkoliv se z dnešního pohledu může jednat o zřízení velmi nedemokratické, nesvobodné či diskriminační, je třeba souhlasit s R. Dahlem, který správně poznamenává, že tato transformace politických idejí a institucí „*byla svým významem srovnatelná s vynálezem kola nebo s objevením Nového světa.*“³

Funkčnost státního zřízení, v němž se má praktikovat toto základní vývojové stádium demokracie – všeobecně nazývané PŘÍMÁ DEMOKRACIE, je podle Dahla určena šesti základními podmínkami:⁴

1. Všichni občané musí mít velmi podobné zájmy, aby mohli sdílet „*silný smysl pro obecné blaho*“, které nebude příliš vzdáleno osobním cílům každého z nich;
2. Společenství participujících občanů musí být „*vysoce homogenní*“, aby se předešlo politickým konfliktům a ostrým neshodám ve věci obecného blaha. (Důraz je kladen na majetkovou, náboženskou, jazykovou, etnickou a kulturní „*rovnost*“);

² DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 17.

³ Tamtéž.

⁴ Tamtéž, s. 22.

3. Malý počet participantů (ideálně méně než 40.000);
4. Shromáždění schopné společenství, které dokáže činit závazná politická rozhodnutí;
5. Aktivní účast (většinou) losem vybraných občanů na správě obce;
6. Plná ekonomická, politická a vojenská nezávislost každé obce.⁵

Je logické, že společnost se postupem času stále více vymykala těmto podmínkám, a bylo nevyhnutelné, aby tato forma demokracie prošla vývojovou změnou. Protože podstata této práce netkví v principech přímé demokracie, daleko důležitější proto bude zkoumání druhého vývojového stádia, do něž se podle Dahla demokracie dostala v rámci tzv. druhé velké transformace demokracie.

Jedná se o moment, kdy namísto městských států začínáme hovořit o národních státech se zvyšující se inkluzivitou obyvatelstva.

Doba mezi přímou demokracií malých městských států a rozšiřující se zastupitelskou demokracií větších národních států byla vyplněna existencí různých forem nedemokratických zřízení. Nedá se říci, že by demokracie byla překonána, pouze nebylo možné v rozrůstajících se společenstvích vykonávat její přímou formu, takže logicky musel přijít uzurpátor, který si moc přivlastnil – ať již z vůle boží, nebo silou armády, v každém případě nedemokraticky (lidovlády se nakonec „*utopily v imperiální nebo oligarchické vládě*“⁶). Nepřímá (zastupitelská) forma demokracie byla ve starověkém Řecku odmítána a nerealizovala se ani v Římě, který, když se dostal do situace velkého územního rozmachu spojeného s enormním nárůstem obyvatelstva (prakticky i teoreticky vylučujícím výkon přímého rozhodování všemi občany), ponechal jako svoji jedinou otevřenou demokratickou instituci „*shromáždění konaná v Římě za účelem volby smírčích soudců a přijímání zákonů*“.⁷

⁵ vše viz DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 22.

⁶ Tamtéž, s. 195.

⁷ Tamtéž, s. 30.

Druhá velká transformace demokracie – transformace v demokracii zastupitelskou – započala podle Dahla až na přelomu 18. a 19. století, neboť „*od klasického Řecka po 17. století [...] možnost, že zákonodárny sbor může sestávat nikoli z celé skupiny občanů, ale z jejich volených zástupců, zůstávala většinou mimo teorii a praxi demokratické nebo republikánské vlády...*“⁸

Princip zastupitelské demokracie byl na počátku 19. století mnoha klasickými autory (jako např. James Madison nebo James Mill) označován jako obrovský objev moderní doby. Bylo jasné, že teprve nyní nastává transformace demokracie z její archaické a po dlouhá staletí již takřka nikde se nevyskytující přímé formy v tu podobu, která je nám dnes daleko bližší – v demokracii zastupitelskou.

Dahl k tomu uvádí, že „*nejdůležitějším důsledkem – jak si to všichni uvědomovali – bylo to, že vláda lidu se už nemusela omezovat na malé státy, ale mohla se nyní rozšířit téměř nekonečně a mohla zahrnovat obrovský počet lidí.*“⁹

Způsob výběru politické reprezentace se změnil z losu na volbu, jejímž zavedením se oproti rovnostářskému přístupu k občanům v řecké polis v rovině „jedenkrát za život na rok úřad“ podstatně změnil charakter této „aktivní služby“. Začala se postupně vyvíjet složitá struktura politických institucí, která nahradila de facto primitivní shromáždění občanů. Zastupitelský princip zavádí zcela nové pojmy a měřítka pro tento moderní typ demokracie. Setkáváme se zde s termíny volič nebo politická soutěž. Zároveň však můžeme poprvé hovořit i o narůstající vzdálenosti občanů, resp. voličů od vlády a jednotlivých rozhodovacích procesech.

Rozdíl v rozhodovacím mechanismu v přímé a v zastupitelské demokracii je víceméně jasný. Dahl jej proto formuluje velmi výstižně. Předem znovu zmiňuje, že došlo k posunu „těžiště demokracie“ od malých městských států směrem k velkým národním státům (což je podstata druhé transformace), načež pak dovozuje platnost toho, že „*logika politické rovnosti nyní používaná na země mnohem větší, než byl městský stát, jasně vedla k závěru,*

⁸ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 30-31.

⁹ Tamtéž, s. 32.

že většinu návrhů zákonů by museli přijmout nikoli shromáždění občané, ale jejich volení zástupci.“¹⁰

Ze změny měřítka v rámci druhé transformace demokracie Dahl vyvozuje několik důležitých důsledků, z nichž za nejpodstatnější považuje princip zastupitelské vlády, větší rozmanitost (související ani ne tak s měřítkem, jako spíše s nutnou rostoucí inkluzivitou obyvatelstva) a vzrůst rozporů a konfliktů (což je důsledkem rostoucí rozmanitosti, zvyšujícího se počtu vzájemně soupeřících zájmů a zájmových skupin a tím i potenciálních politických konfliktů). Tyto (a další) následky druhé transformace demokracie umožnily podle Dahla „vyvolat rozvoj souboru politických institucí, jež společně odlišují moderní zastupitelskou demokracii od všech ostatních politických systémů, ať už nedemokratických režimů nebo dřívějších demokratických systémů.“¹¹ Tento politický systém Dahl označuje jako POLYARCHII.

Vzhledem k tomu, že tato práce si klade za cíl analyzovat, do jaké míry se vzdalují či shodují principy zastupitelské demokracie s formou vlády a rozhodování uplatňující se (a prosazující se) v rámci neustále se prohlubující evropské integrace, je pro účely této práce nejprve nutné kvalitativně definovat pojem „zastupitelská demokracie“. Je přitom nutné učinit tak způsobem, aby tato definice čerpala z všeobecně přijímaných teoretických východisek, nebo byla použita práce některého z uznávaných teoretiků. Jinak by totiž nebylo možné zjištěné výsledky považovat za relevantní.

Robert Dahl ve své monumentální práci o demokracii naznačil rovněž proces tzv. **třetí velké transformace demokracie**, která se má týkat přechodu od „klasických“ institucí zastupitelské demokracie národních států (důsledek druhé transformace) k rozhodování v rámci nadnárodních struktur. A protože toto lze považovat za směr, který umožňuje pracovat s klasickou doktrínou zastupitelské demokracie i ve světle současné tzv. europeizace, je Robert Dahl právě tím teoretikem, jehož popis, definici a formální znaky reálné zastupitelské demokracie budou v této práci použity jako výchozí bod pro analýzu.

¹⁰Tamtéž, s. 198.

¹¹ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 200.

2.3. Demokracie a polyarchie

Jak tedy funguje Dahlovská polyarchie a proč nepoužívá klasický termín zastupitelská demokracie? Již v samotném úvodu této kapitoly je uvedeno, že Dahl viděl v demokracii nedosažitelný ideál. Polyarchie je podle něj systémem, který se k tomuto teoretickému ideálu nejvíce přibližuje, představuje její reálnou moderní variantu a ačkoliv se svým způsobem vlastně jedná o další (empirickou) teorii demokracie, Dahl označením polyarchie pojmenovává „*reálně existující současné reprezentativní demokracie*.“¹²

Dahl hovoří o tom, že „*polyarchii lze chápat několika způsoby: jako historický výsledek úsilí o demokratizaci a liberalizaci politických institucí národních států, jako charakteristický typ politického řádu nebo režimu, odlišného významným způsobem nejenom od nedemokratických systémů všeho druhu, ale také od dřívějších demokracií malého rozměru, jako systém [...] politické kontroly, ve kterém jsou nejvyšší státní úředníci ve vládě státu ovlivňováni tak, aby upravili své chování tak, aby vyhráli volby v politické konkurenci s ostatními kandidáty, stranami a skupinami; jako systém politických práv [...], nebo jako soubor institucí nutných pro demokratický proces ve velkém měřítku*.“¹³

Podle Blanky Říchové dospěl Dahl k termínu polyarchie empirickým zkoumáním politického prostředí ve Spojených státech amerických. Říchová hovoří o Dahlově teorii polyarchie jako o deskriptivní teorii, kterou je možné empiricky ověřit a která je koncipována jako fungující systém. „*Lze tudíž určit, jaké podmínky jsou pro její budování a uchování příhodné a jaké nikoli, resp. za jakých okolností může dojít (pravděpodobně dojde) ke zhroucení tohoto systému*.“¹⁴

Dahlova teorie polyarchie je alternativním deskriptivním (popisným) modelem předloženým vůči dvěma normativním teoriím demokracie (teoriím pojednávajícím o tom, jaká by demokracie měla být) neboli „*metodám maximalizace*“.¹⁵ Každá z nich říká,

¹² NOVÁK, M., Aristotelova politická sociologie a moderní reprezentativní demokracie, *Sociologický časopis*, 2001, Vol. 37 (No. 4: 405-423), s. 420.

¹³ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 200.

¹⁴ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 159.

¹⁵ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 162.

že demokratické zřízení má usilovat o jiný kvalitativně rozdílný – nejvyšší – cíl, každou z nich podrobil kritice.

V prvním případě šlo o to, co nazýval „madisonovskou“ teorií „*postulující netyranskou republiku jako nejvyšší cíl*“¹⁶ a ve druhém případě pak o tzv. „populistickou“ teorii „*postulující lidovou svrchovanost a politickou rovnost jako nejvyšší cíl*.“¹⁷ Prostřednictvím reflexe těchto dvou zmíněných teorií dokázal Dahl vystavět vlastní koncept, který v sobě slučoval „*jak politickou rovnost (požadavek populistické demokracie), tak ochranu před tyranii (madisonské pojetí demokracie)*“¹⁸ – polyarchii.

Předtím, než Dahl přistoupil k samotné formulaci definice polyarchie, tedy popisu skutečného stavu, stanovil celkem sedm předpokladů, které mají vést k demokratickému řádu, a pět základních principů, které je třeba naplňovat, aby se dalo hovořit o demokratickém procesu. Vzhledem k tomu, že v reálném světě není vždy možné naplnit úplně všechny tyto předpoklady, představuje právě jejich kombinace s kritérii demokratického procesu půdorys onoho ideálního typu demokracie. Po této analýze lze rovněž lépe rozumět vztahu, který je mezi Dahlovým pojetím demokracie a teorií polyarchie.

Dahlovy předpoklady ospravedlňující demokratický politický řád lze rozdělit do dvou základních skupin. Jedná se o předpoklady:

1. obecného politického řádu;
2. opravňující existenci demokratického politického řádu.

2.4. Předpoklady pro vznik politického řádu obecně

Byly formulovány bez ohledu na to, zda se jedná o demokratický řád či nikoliv s tím, že jsme v hypotetické situaci, kdy „*některé osoby zamýšlejí vytvořit společnost k dosažení*

¹⁶ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 162.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 160.

určitých cílů, nebo – což je pravděpodobnější – chtějí realizaci těchto úkolů přizpůsobit již existující společnost.“¹⁹

Prvním předpokladem obecného politického řádu je potřeba, aby se množství jedinců spojilo do společenství, které musí přijmout jisté postupy, a to za tím účelem, aby dosáhli konkrétních cílů.²⁰ V rámci tohoto společenství tedy musí vytvořit takový mechanismus, který jim umožní jednat ve shodě (tedy souhlasně). Například pomocí souboru nějakých obecně platných nařízení, předpisů nebo zákonů. „*Protože členové [společenství, pozn. P. M.] musí dodržovat předpisy nebo zákony, lze říci, že rozhodnutí jsou závazná. Osoby přijímající závazná rozhodnutí kolektivně tvoří vládu společnosti. Tato závazná rozhodnutí by se tedy také mohla nazývat vládní nebo závazná kolektivní rozhodnutí.*“²¹

Palle Svensson v této souvislosti poznamenává, že pokud by někdo chtěl namítat, že kvůli tomu, aby byla přijímána závazná rozhodnutí, není třeba vytvářet společenství, vlastně tím pouze odmítá „*ustavení politického řádu a otázka demokracie [pro něj, pozn. P. M.] není důležitá.*“²² Svensson potom dodává, že v tomto případě dotyčná osoba volí jako „nejvhodnější společenský vztah mezi lidmi“ namísto demokracie anarchii.

Druhý předpoklad vychází z analytického pohledu na rozhodovací proces uvnitř takového společenství (které je politickým řádem). Sestává se ze dvou základních vzájemně odlišitelných fází:

1. Fáze nastolení problému/ stanovení programu – výběr záležitostí, které je třeba kolektivně rozhodnout (resp. záležitostí, o nichž není rozhodovat třeba)
2. Fáze rozhodnutí o výsledku – přijetí či definitivní odmítnutí řešení problému/ navrhované strategie²³

¹⁹ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 99.

²⁰ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 165.

²¹ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 99.

²² SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 165.

²³ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 100, srv. s SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 165.

„Pokud je stanovení programu prvním slovem, rozhodovací fází je poslední slovo, okamžik svrchovanosti s ohledem na projednávanou záležitost. Dokud neskončí rozhodovací fáze, je proces rozhodování nezávazný. Může vést k diskusi, souhlasu, dokonce i k výsledku hlasování; ale je to vše předběžné, v rozhodovací fázi může dojít k odmítnutí a pro členy není závazné. Rozhodnutí se stává závazným teprve v závěru rozhodovací fáze.“²⁴

Svensson v této souvislosti poznamenává, že v případě kdy společenství nemá neomezené prostředky, musí se rovněž stanovit hranice mezi záležitostmi kolektivními a soukromými. Na druhou stranu *„pokud neexistuje potřeba hranice mezi soukromým a veřejným, pokud mezi individuálními a kolektivními zájmy nejsou konflikty, otázka demokracie opět není důležitá.“²⁵*

2.5. Předpoklady opravňující existenci demokratického politického řádu

Předpoklady, které definují politický řád obecně, jsem nastínil. Jedná se o vůli určitého množství osob utvářet společenství, v nichž jsou za účelem dosahování společných cílů vytvářena závazná pravidla (příčemž je vynucováno jejich dodržování). Aby bylo možné hovořit o politickém řádu, je dle Dahla rovněž podmínkou, že tato závazná pravidla jsou přijímána v rámci naznačeného dvoufázového procesu. To vše ovšem, jak bylo také zmíněno, může fungovat jak v demokratickém, tak i v nedemokratickém zřízení.

Jaké jsou tedy předpoklady, jejichž naplnění ospravedlní politický řád, který bude „demokratický“?

2.5.1. Rozhodnutí činí pouze osoby, jež jsou jim samy podřízeny

Robert Dahl dává na první místo podmínku, která hovoří o tom, že **v demokratickém politickém řádu mohou závazná rozhodnutí činit pouze ty osoby, které jsou jim poté samy podřízeny a které jsou členy daného společenství.**

²⁴ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 100.

²⁵ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 166.

Svensson sice namítá, že ačkoliv se tento argument jeví jako logický, ve skutečnosti prý může být problematický. Naznačuje, že v globalizovaném světovém systému, který je značně složitý a komplikovaný, můžeme být například všichni nuceni podřídit se důsledkům legislativy vydané americkou administrativou, přestože nejsme členy amerického společenství. Druhý příklad, který udává, je společenství vojenského charakteru. Svensson si pokládá otázku, zda mají pouze členové armádního společenství rozhodovat o vojenských cílech. „*Kdy začít válku a proti komu? Nebo mají uposlechnout a následovat doporučení vydaná nějakou autoritou ,mimo‘ jejich vlastní organizaci – zvolenými politiky, vládou, parlamentem?*“²⁶

Robert Dahl však tento předpoklad nechápe jako prostor pro striktní úvahu o tom, *kdo primárně by měl o závazných předpisech rozhodovat*. V první řadě jde naopak o to, na koho závazek dodržovat dané předpisy dopadne a že se musí jednat i o samotného zákonodárce. „*Tento předpoklad spočívá na elementární zásadě spravedlnosti, že zákony nemohou oprávněně ukládat lidé, kteří sami nejsou povinni je dodržovat. [...] Zákony a předpisy ukládané zvenčí by totiž narušily seburčení všech, kdo těmto zákonům podléhají.*“²⁷ Stejně tak i B. Říchová hovoří o tom, že „*politický systém je demokratický, pouze pokud do ,lidu‘ zahrnuje všechny ty, kteří podléhají jeho zákonům.*“²⁸

Na Svenssonovu úvahu lze v tomto světle odvětit, že americká vláda vydává zákony, jimž se (v americké jurisdikci) sama podřizuje. Stejně tak jako může přijít i námitka, že armáda bývá zpravidla zřízena zákonem, který určuje její kontrolu, politické velení a v němž bývá přesně definován i postup při rozhodování o vojenských cílech. Nejedná se navíc o žádný samostatně vzniknuvší subjekt, který by mohl vnímat politické rozkazy jako „cizí“ či z prostředí „mimo vlastní organizaci“. Dnes se již jen zřídkakdy lze setkat s takovým postavením armády, které by ji na pomyslném žebříčku subordinace nadřazovalo standardním exekutivním institucím moderního státu. V některých zemích se sice dodnes setkáváme s širšími pravomocemi a se silnějším postavením armády v rámci politického systému, ale to není časté ani převládající, ale ani podstatné pro účely této práce. Lze se spokojit s teoretickým tvrzením i samotného R. Dahla, který sám označuje

²⁶ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 167

²⁷ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 100.

²⁸ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 160.

jako jednu z nejdůležitějších podmínek pro vznik polyarchie právě „civilní kontrolu armády a policie, neboť ‚selhání této civilní kontroly je dostatečným důvodem existence nedemokratických režimů v mnoha zemích.‘“²⁹

Na druhou stranu i sám Dahl – jak se přesvědčíme v některé z dalších kapitol této práce – pochybuje o současném nastavení společnosti ve světle tohoto předpokladu (že v demokratickém politickém řádu mohou závazná rozhodnutí činit pouze ty osoby, které jsou jim poté samy podřízeny a které jsou členy daného společenství). Hovoří o tom, že dnes „mnohá klíčová rozhodnutí se přijímají mimo země, jichž se týkají, a aniž by se jich občané těch zemí zúčastnili.“³⁰ Tato problematika bude ovšem podrobněji rozvedena až níže.

2.5.2. Rovnovážné zvažování zájmů

Druhým předpokladem pro demokratický politický řád je **princip rovnovážného zvažování zájmů**, neboli princip vnitřní rovnosti. Jde o to, že „*prospěch [blaho, Dahl] každého člena zasluhuje stejný ohled.*“³¹ Dahl odkazuje podstatu tohoto principu na myšlenky Johna Locka z jeho Druhého pojednání o vládě.³²

Jednotlivec má dle principu vnitřní rovnosti mít právo na stejnou pozornost, jako každý jiný, přičemž nesmí existovat privilegia, která by určité osoby nějakým způsobem zvýhodňovala, resp. je osvobozovala od povinností obecně platných pro celé společenství. Zájmy každého jednotlivce musí být v průběhu rozhodovacího procesu známy a také správně interpretovány, aby mohly toto rozhodování ovlivnit.³³

²⁹ Tamtéž, s. 171.

³⁰ NOVÁK, M., *Politické strany, demokracie a Evropská unie*, in: Kotábová, V., Prážová, I., O.Schneider (eds.), *Rozvoj české společnosti v Evropské unii*, 2.díl *Ekonomie, Politologie, Matfyz*, Praha 2004, s.319-325.

³¹ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 167.

³² DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 80.

³³ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 160

2.5.3. Osobní autonomie

Třetím předpokladem pro demokratický politický řád je **předpoklad osobní autonomie**. Každý člen společnosti musí být schopen (a zároveň mu musí být umožněno) určit své zájmy. Dahl předpokládá, že každý člověk je nejlepším znalcem svých zájmů a že by nikdy neměl být nucen tyto své zájmy bránit za pomoci nějakých specifických schopností. „*Tato premisa tudíž předpokládá, že každý člen společnosti je lepším znalcem svých vlastních zájmů, než by byli ostatní.*“³⁴

2.5.4. Silný princip rovnosti

Čtvrtým předpokladem je **silný princip rovnosti** při rozhodování. Požadavky každého člena společnosti musí být brány stejně vážně jako požadavky všech ostatních. Jedná se o následek aplikace předchozích dvou předpokladů – osobní autonomie a principu rovnovážného zvažování zájmů. „*Pokud blaho a zájmy každého mají mít stejnou váhu a pokud každá dospělá osoba je obecně nejlepším znalcem svého blaha a zájmů, potom každý dospělý člen společnosti je, celkově vzato, dostatečně způsobilý k tomu, aby se zúčastňoval přijímání závazných kolektivních rozhodnutí, která ovlivňují jeho blaho nebo jeho zájmy, to znamená, že je plnoprávným občanem demos.*“³⁵

2.5.5. Princip spravedlnosti

Poslední, pátý, předpoklad ospravedlňující vznik demokratického politického řádu je **princip spravedlnosti**. Podle Dahla by „*vzácné a hodnotné věci měly být přidělovány spravedlivě*“³⁶, přičemž není nutná rovnost v přidělování. Dahl v souvislosti s principem spravedlnosti hovoří například o přidělování podle zásluh, avšak stejně tak (za určitých okolností) zmiňuje nutnost rovnosti ve smyslu stejné šance každé osoby na získání vzácné věci.

³⁴ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 170.

³⁵ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 172.

³⁶ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 101.

Z těchto celkem sedmi předpokladů (dvou předpokladů vzniku politického řádu obecně a pěti předpokladů ospravedlňujících vznik demokratického politického řádu) Dahl vyvozuje obecný závěr, kdy říká, že je nutné, aby platilo všech sedm těchto předběžných podmínek. Není-li některá z nich splněna, může to znamenat, že politický proces v dané společnosti nebude demokratický.³⁷ Pokud však tyto předběžné podmínky splněny jsou, „*potom členové obce nebo společenství mají právo na samosprávu a právo zúčastnit se demokratického procesu.*“³⁸

2.6. Kritéria demokratického procesu

Poté, co se Dahl vypořádal s předpoklady, které musí společenství splnit, aby se v něm mohly etablovat principy demokratického politického řádu, stanovil pět základních kritérií³⁹, která musí být naplňována, aby se politický proces rozhodování dal označit za demokratický, resp. aby vyjadřoval „ideál politické rovnosti“. Jedná se o následujících pět kritérií:

- 1. Rovné hlasovací právo.** Jde o pravidlo, kdy preference každého člena společenství (voliče) musí být rovnocenná se všemi jinými preferencemi. Zároveň musí být každému voliči umožněno, aby tuto svoji preferenci vyjádřil.
- 2. Účinná a rovnoprávná participace** všech občanů při přijímání závazných kolektivních rozhodnutí. Občané v politickém procesu musí mít možnost klást dotazy k programu a vyjadřovat své preference ve vztahu k výsledku voleb.
- 3. Pochopení založené na informacích** (rovnoprávné možnosti přístupu k informacím). Každý občan musí mít možnost objektivně zjistit a ověřit, zda bude jeho volební preference nejlépe vyhovovat jeho zájmu.

³⁷ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 161.

³⁸ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 172.

³⁹ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 173.

4. Konečná kontrola programu „démosem“. Čtvrté Dahlovo kritérium stanovuje, že lid (démós) musí výhradně rozhodovat o tom, které programy a záležitosti budou zařazeny do jednání o rozhodovacím procesu.

5. Univerzálnost neboli všeobecné volební právo pro všechny (dospělé) členy společnosti.

Splňuje-li politický proces pouze první dvě kritéria, považuje jej Dahl za „*procedurálně demokratický v úzkém slova smyslu*.“ Naopak proces „*plně demokratický s ohledem na program a ve vztahu k lidu*“ je pak ten proces, který kromě dvou prvních kritérií splňuje rovněž kritérium třetí. Na o stupeň vyšší úroveň pak řadí proces, který splňuje první čtyři kritéria, jež označuje jako „*plně demokratický ve vztahu k lidu*“, který doplní-li se kritériem univerzálnosti, lze jej nazývat termínem „*plně demokratický*“ proces.⁴⁰

Svensson výstižně shrnuje, že jsou-li naplněna první tři kritéria, „*jedná se o účinnou aplikaci principu rovného volebního práva, ale bez jakékoli konkretizace toho, jaké problémy se budou řešit a kým*.“⁴¹

Pro tuto práci je klíčové právě čtvrté kritérium demokratického procesu – kontrola programu démosem. V dalších kapitolách, při analýze procesů, které se odehrávají v rozhodování v rámci nadnárodního (resp. mezivládního) uspořádání současné Evropské unie, se totiž právě toto kritérium stane předmětem výzkumu, do jaké míry je legislativa, která je platná v národních státech, avšak iniciuje ji Evropská komise a nikoliv národní parlamenty, vzdálená od lidu, respektive kontrolovatelná „démosem“.

Jak již bylo zmíněno výše, kombinací předpokladů demokratického řádu s kritérii demokratického procesu dostáváme ideální podobu demokracie, která – jak říká Dahl – se ovšem na světě nikde nevyskytuje. Uvádí, že „*v nejlepším případě nějaké reálné politické zřízení pravděpodobně dosáhne určitého přiblížení plně demokratickému procesu. [...]* Jakékoli přiblížení bude mít dost daleko ke splnění daných kritérií. Tato kritéria však slouží

⁴⁰ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 120-121.

⁴¹ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 173

jako normy, se kterými lze srovnat alternativní procesy a instituce a posoudit jejich relativní přednosti.“⁴²

2.7. Polyarchie

Robert Dahl ve svých pracích definuje polyarchii jako „*vládní systém založený na citlivosti politických autorit vůči preferencím svých občanů, kteří jsou považováni za politicky rovnoprávné.*“⁴³ Polyarchie je rozvinutá moderní forma zastupitelské demokracie. Dahl ve svém monumentálním teoretickém příspěvku popisuje sedm institucí, které musí v každém polyarchickém společenství fungovat. Souhrn těchto sedmi institucí de facto tvoří definici polyarchie.

1. **Volení státní úředníci** – ústavní princip, který stanoví, že kontrolu nad rozhodováním vykonávají volení úředníci.
2. **Svobodné a regulérní volby** – volby musí být časté a spravedlivé a nesmí v nich být užívány jakékoliv metody nátlaku.
3. **Všeobecné volební právo** – vládní úředníky vybírají všichni dospělí členové společenství
4. **Právo být volen** – pasivní volební právo ucházet se o volený úřad (věková hranice mezi aktivním a pasivním volebním právem se může lišit)
5. **Svoboda projevu** – právo otevřeně se vyjadřovat k politickým i jiným záležitostem, včetně kritiky úřadů (a úředníků), ideologie i samotného zřízení, a to bez hrozby trestu za toto jednání.
6. **Alternativní informace** – zákonem chráněná existence alternativních zdrojů informací, které musí být veřejnosti dostupné

⁴² DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 120

⁴³ SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995, s. 176.

7. Autonomie sdružování – právo občanů vytvářet spolky, sdružení či nezávislé organizace, politická hnutí i strany nebo různé zájmové skupiny.⁴⁴

Vztah těchto institucí polyarchie a předpokladů demokratického politického procesu znázorňuje Blanka Říchová v přehledné tabulce:

Následující instituce:	jsou nutné pro splnění následujících kritérií:
1. volení úředníci 2. svobodné a regulérní volby	I. volební rovnost
1. volení úředníci 3. všeobecné volební právo 4. právo být volen 5. svoboda projevu 6. alternativní informace 7. autonomie sdružování	II. účinná participace
5. svoboda projevu 6. alternativní informace 7. autonomie sdružování	III. pochopení založené na informacích
1. volení úředníci 2. svobodné a regulérní volby 3. všeobecné volební právo 4. právo být volen 5. svoboda projevu 6. alternativní informace 7. autonomie sdružování	IV. kontrola programu démosem
3. všeobecné volební právo 4. právo být volen 5. svoboda projevu 6. alternativní informace 7. autonomie sdružování	V. univerzálnost

Tabulka 1 – vztah institucí polyarchie a předpokladů demokratického procesu⁴⁵

2.8. Dahlova kritéria vymezující polyarchii

Jak již bylo opakovaně zmíněno, Dahl rozlišoval mezi ideálem (demokracií) a politickou realitou přítomnou v řadě zemí na světě (polyarchií). Podle Dahla ideální demokracie neexistuje nikde na světě a reálné demokratické politické systémy se jí mohou pouze více či méně přiblížit. Domnívá se, že prostřednictvím definování polyarchie lze

⁴⁴ HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., *Demokracie*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 252-253.

⁴⁵ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 163.

odvodit taková kritéria, která naznačí míru vzdálenosti reálného politického systému od ideálního demokratického režimu. „*Polyarchie je totiž empiricky ověřitelná a lze ji použít jako vhodný nástroj k poznání reality.*“⁴⁶ Toto tvrzení je pro účely této práce dalším klíčovým bodem. V následujících částech se proto pokusím aplikovat teorii reálně fungujícího demokratického zřízení, které Dahl popisuje jako polyarchii, na politický řád, který lze dobře sledovat v současné Evropské unii, a to včetně všech procesů, které směřují ke stále hlubší integraci z původně mezivládní organizace do nadnárodního, resp. supranacionálního celku.

Dahl tvrdí, že demokracie je v reálném světě pouhý mýtus. Odmítá hodnocení, že jediná dokonalá forma (existující) demokracie je demokracie liberální a označuje toto tvrzení za „nesmyslné“.⁴⁷ Dahlov pohled na problematiku spojování demokracie s liberalismem (do pojmu liberální demokracie) výstižně shrnuje M. Šulcová. Podle ní se Dahl snaží „*oprostit demokracii od ideologického zabarvení, které jí dává spojení s liberalismem. Ideologie jak známo vytvářejí pouze ideální a tudíž ne plně realizovatelné modely. Liberalismus je v současnosti často napadán (přestože mnozí teoretici tvrdí, že jen proto, že není skutečně pochopen či realizován) a tím je odmítána i demokracie, která se s ním zdá být definitivně spojená. Přestože je tedy Dahlov koncept v podstatě liberální, svou snahou oprostit demokracii od liberalismu může vytvořit představu (pouze představu!) demokracie samotné jako modelu, který ideologický základ nevyžaduje a tudíž je přijatelný i pro odpůrce liberalismu.*“⁴⁸

Jaká tedy jsou kritéria, která podle Dahla vymezují polyarchii? Rozlišuje celkově čtyři možné situace, k nimž lze polyarchii ve společnosti vztahovat.⁴⁹ Jedná se o situaci:

1. při volbách
2. před volbami
3. po volbách
4. mezi volbami

⁴⁶ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 164.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ ŠULCOVÁ, M., Demokracie jako vláda většiny [online], *E-polis.cz*, 13. duben 2007. [cit. 2014-08-15], dostupné online na <http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/193-demokracie-jako-vlada-vetsiny.html>.

⁴⁹ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 164-165.

V okamžiku při volbách provádí každý člen společnosti akt volby. Dahl předpokládá, že v polyarchii je tento akt výrazem osobních preferencí jednotlivých voličů, kteří volí z předložených alternativ. Poukazuje na přísnou rovnost všech hlasů, která se uplatňuje v okamžiku jejich sčítání, přičemž ta alternativa, která získala nevíce voličských hlasů, se považuje za vítěznou.⁵⁰

V okamžiku před volbami je každý člen společenství stejnoměrně informován o všech existujících alternativách, které byly zařazeny do výběru k hlasování. Každý volič přitom spatřuje jednu alternativu, kterou považuje za lepší než ostatní nabídnuté, a zároveň musí mít možnost zařadit svoji alternativu mezi výčet těch, o nichž se má rozhodovat ve volbě.⁵¹

V okamžiku po volbách se plní programová nařízení těch funkcionářů, kteří ve volbách obstáli nejlépe. Alternativy, které získaly ve volbách nejvyšší počet voličských hlasů, nahrazují ty alternativy (úředníky, vládu, programy), které ve volbách obdržely nižší míru voličské přízně.⁵²

V okamžiku mezi volbami se všechna nařízení či příkazy podřizují rozhodnutí voličů, která učinili ve volbách (volby mají dle Dahla význam z hlediska zhodnocujícího), nebo se podřizují předchozím uvedeným podmínkám, avšak s tím rozdílem, že se „realizují za poněkud odlišných institucionálních podmínek.“⁵³⁵⁴

Podle Dahla však neplatí, že aby bylo možné považovat politický systém za polyarchii, musí být nutně splněny všechna tato uvedená kritéria v absolutní formě. „Každé z kritérií chápe Dahl jako určité kontinuum, s jehož pomocí lze pak jednotlivé instituce a stupeň jejich ‚demokratičnosti‘ úspěšně měřit; prostřednictvím takto vymezených kritérií a s jejich pomocí lze pak jednotlivé systémy porovnávat a hodnotit kvalitu jejich politického prostředí.“⁵⁵

⁵⁰ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 164-165.

⁵¹ Tamtéž.

⁵² Tamtéž, s. 165.

⁵³ Tamtéž.

⁵⁴ Blíže k tomu viz DAHL, R. A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, s. 67-71.

⁵⁵ ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000, s. 165.

3. FUNGOVÁNÍ INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE

3.1. Pár nutných slov k historii evropské integrace

Historie evropské integrace v institucionálním slova smyslu, jak se o ní hovoří dnes, se začala psát až v letech těsně po druhé světové válce, kdy se de facto nahodilé společenství několika suverénních států dobrovolně (smluvně) etablovalo ve společenství oficiální.

Pro účely této práce je podstatná ani ne tak rovina historická a „evoluční“ ve vztahu k Unii jako celku, jako spíše rovina rozhodovacího procesu. Je sice pravda, že rozhodovací proces v rámci EU procházel svým vývojem stejně jako EU sama, nicméně vzhledem k faktu, že současný stav je se stavem před více než 60 lety, kdy byly položeny základy obrazu dnešního společenství, natolik nesrovnatelný, domnívám se, že není třeba příliš se zabývat úplně všemi skutečnostmi, které v rozhodovacím procesu a politickém řádu EU figurovaly, nicméně již desítky let neplatí. Je jistě důležité kvalitativní posuny v jistých věcech sledovat, avšak pouze selektivně, neboť historie evropské integrace nabízí i řadu „slepých uliček“, které sice mohly hrát svoji důležitou roli, ale byly bez jakékoliv kontinuity překonány (např. pokusy o vytvoření Evropského obranného společenství).

Protože rovina závazného rozhodování je rovinou striktně institucionální, vývoj a směřování rozhodovacích mechanismů v Evropské unii mě bude zajímat pouze komplementárně a striktně od momentu, kdy byly tyto procesy (smluvně) institucionalizovány. Ostatně daleko důležitější než „kdy“ k tomu došlo, je skutečnost, „jakým způsobem“ k tomu došlo a ještě více v jakém stavu se nacházíme nyní. Z pohledu „eurounijní prehistorie“ si dovoluji snad jen jednu krátkou poznámku.

Při popisu historie pokusů o evropské sjednocení (respektive sjednocování) bychom jistě mohli zmínit řadu zajímavých momentů, myšlenek, modelů či konceptů, které byly formulovány či se o jejich realizaci pokoušeli různí vládcové již od dávného středověku. Je ovšem třeba říci – překvapivě společně se známým kritikem toho, kam evropská integrace začala od 90. let minulého století (po podpisu Maastrichtské smlouvy) směřovat, s bývalým prezidentem České republiky Václavem Klausem – že „*současný evropský integrační proces, zformovaný v hlavních obrysech po druhé světové válce, nebyl ani tehdy úplnou novinkou. Z hlediska svého cíle, ale i některých používaných metod je*

*pokračováním dlouhou dobu trvajících a stále se opakujících pokusů o sjednocení kontinentu, kterých Evropa od pádu univerzálního římského impéria zažila celou řadu. Jeho příklad však sny o evropské jednotě znovu a znovu inspiroval. Na rozdíl od záměrů Habsburků, Napoleona, Hitlera či Stalina jde nyní o první pokus sjednotit náš kontinent mírovými prostředky, a to cestou dohody mezi hlavními mocenskými hráči.*⁵⁶ Václav Klaus k tomu sice nedůvěřivě dodává, že proto tento doposud poslední pokus o evropské sjednocení vypadá podstatně nevinněji, avšak nechme nyní otázku motivů stranou.

3.2. Právo Evropské unie

Jakýkoliv rozhodovací proces v moderním demokratickém zřízení musí být nutně ohraničen a právně vymezen. Proto je důležité alespoň ve zkratce zrekapitulovat, jakým způsobem se právo EU člení, jakým způsobem vzniká a jaké subjekty či instituce se podílejí na procesu jeho tvorby.

V rámci Evropské unie se hovoří o **primárním právu**, což je strategická, ustavující nebo v přeneseném slova smyslu „ústavní“ právní rovina Evropské unie, kterou Unie získala od svých členských států. Vedle primárního práva EU dále rozlišujeme akty **sekundárního práva**, které tvoří dynamickou právní rovinu. Jedná se o evropskou legislativu, která vzniká průběžně uvnitř jednotlivých unijních institucí (ustavených na základě práva primárního). Přitom platí, že právo EU má ve všech jednotlivých členských státech Evropské unie sílu práva ústavního a v případě kolize přednost před legislativou národní. K těmto dvěma hlavním pramenům evropského práva se řadí rovněž obecné zásady právní, judikatura Soudního dvora EU, vnější smlouvy, akty v přenesené působnosti a prováděcí akty.⁵⁷

⁵⁶ KLAUS, V., *Evropská integrace bez iluzí*, Praha, Euromedia Group, k.s. – Knižní klub, 2011, s.16.

⁵⁷ SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011, s. 86.

Pavel Svoboda popisuje typologii a hierarchii pramenů práva EU v následující tabulce:

Druh	Důvod postavení v hierarchii
Primární právo	„ústava“ EU, vymezující předmět, subjekty a principy práva EU
Obecné zásady právní	nejsou výslovně upraveny v primárním právu (vyjma odkazu čl. 6/3 SEU a čl. 340 SFEU), ale podle SDEU jsou nutnou součástí práva EU jakožto právního řádu a „společenství práva“.
Judikatura ESD	SDEU sice nemá formálně pravomoc právo EU vytvářet, ale pouze vykládat a bdít nad jeho dodržováním, v praxi ale též zaceluje mezery – vytváří právo: mj. rozhoduje, které obecné zásady právní bude aplikovat, a proto je třeba tuto judikaturu umístit na tomto místě.
Vnější smlouvy	jsou mezinárodněprávní akty, jejichž jednou stranou je EU a jež spadají – byť částečně – do předmětu práva EU. Podle čl. 216/2 SFEU jsou závazné pro orgány EU i pro členské státy, a tudíž nelze přijmout sekundární právní akt, který by byl s nimi v rozporu.
Legislativní akty	musejí být v souladu se všemi výše uvedenými druhy pramenů práva EU, neboť jde o akty přijímané orgány, jež samy byly vytvořeny na základě primárního práva.
Akty v přenesené působnosti	upřesňují nepodstatné aspekty legislativních aktů, musejí proto být s nimi v souladu.
Prováděcí akty	provádějí předchozí kategorii, proto jí jsou podřazeny (25/70 Köster).
Terciární právo	Jde o dohody mezi členskými státy, ale mimo předmět práva EU. Na základě rozhodčí doložky případně obsažené v takových smlouvách může spory z nich rozhodovat SDEU (čl. 273 SFEU).

Tabulka 2 – typologie a hierarchizace pramenů práva EU podle P. Svobody⁵⁸

Typologie podle P. Svobody je ovšem pro účely této práce zbytečně podrobná a v míře detailu použitelná spíše pro právní teoretiky než pro politology, proto budu dále pracovat s postačující jednodušší typologií podle Vladimíra Týče, který prameny práva EU člení následujícím způsobem:

1. Primární právo EU (normy vytvářené jednotlivými členskými státy);
2. sekundární právo EU (normy vydávané orgány EU);
3. mezinárodní smlouvy, které uzavírá EU s nečlenskými státy;
4. obecné zásady právní (které vznikají zobecňováním některých existujících pravidel v rámci unijního i vnitrostátního práva)⁵⁹;
5. judikatura Soudního dvora EU.

Z pohledu zkoumání fungování Dahlovského typu polyarchie v rámci Evropské unie jsou podstatné pouze první dva prameny práva – primární právo, které vzniká z rozhodnutí

⁵⁸ SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011, s. 86.

⁵⁹ K problematice obecných zásad právních uplatňovaných jako pramen mezinárodního práva viz SCHEU, H. C., *Úvod do mezinárodního práva veřejného*, Praha, Auditorium, 2010, s. 27.

členských států a akty sekundárního práva, které vydávají orgány EU, na základě odvozené pravomoci svěřené jim právem primárním.

3.2.1. Primární právo Evropské unie

Jak již bylo zmíněno, prvotním, ustavujícím článkem všech pravidel, na nichž spočívá Evropská unie, jsou akty učiněné jednotlivými členskými (svrchovanými) státy, které jsou v mezinárodněprávním pojetí hlavními subjekty mezinárodního práva.⁶⁰ Patří sem všechny **zřizovací smlouvy** a zároveň všechny smlouvy, které na ně navazují (a které je upravují či doplňují). Jedná se o samotný právní základ Evropské unie, který je tvořen těmito smlouvami (v závorce rok přijetí/rok vstupu v platnost):⁶¹

1. Pařížská smlouva o zřízení Evropského společenství uhlí a oceli (1951/1952)
2. Římská smlouva o zřízení Evropského hospodářského společenství (1957/1958)
3. Římská smlouva o zřízení EURATOM (1957/1958)
4. Úmluva o některých orgánech společných Evropským společenstvím – tzv. Slučovací smlouva (1965/1967)
5. Jednotný evropský akt (1986/1987)
6. Maastrichtská smlouva o Evropské unii (1992/1993)
7. Amsterodamská smlouva o revizi Maastrichtské smlouvy (1997/1999)
8. Smlouva z Nice (2000/2003)
9. Lisabonská smlouva (2007/2009)

Do této skupiny primárního práva se ještě řadí všechny smlouvy o přistoupení nových členů a také smlouvy o rozpočtu. „*Smlouva uvedená pod číslem 2 dnes existuje jakožto Smlouva o fungování EU. Smlouva č. 1 již pozbyla platnosti. [Pařížská smlouva o zřízení ESUO byla přijata pouze s platností na dobu 50 let, ESUO tedy v roce 2002 zaniklo, pozn. P. M.] Smlouvy č. 3 a 6 stále existují pod uvedenými názvy. Ostatní smlouvy pak obsahují pouze změny a doplňky smluv č. 2, 3 a 6, samostatný význam nemají.*“⁶²

⁶⁰ SCHEU, H. C., *Úvod do mezinárodního práva veřejného*, Praha, Auditorium, 2010, s. 58.

⁶¹ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 77-78.

⁶² Tamtéž, s. 78.

Kromě výše uvedených smluv se mezi prameny primárního práva Evropské unie řadí rovněž tzv. **subsidiární smlouvy**. Tento typ smluv se však v současnosti již takřka nepoužívá. Předmětem těchto smluv byly „*věci nepatřící do pravomoci Společenství, avšak mající značnou důležitost pro zajištění jeho činnosti. [...] Jako příklad lze uvést ,Bruselskou úmluvu o pravomoci soudů a o uznání a výkonu rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních‘ z roku 1968. [...] Význam těchto smluv jakožto specifického pramene práva v současnosti mizí, protože již byly v důsledku rozšíření pravomoci EU nahrazeny nařízeními.*“⁶³

Ačkoliv se problematice „nařízení“ budu věnovat níže, v této souvislosti stojí za pozornost, že se zde setkáváme s postupnou (byť v logice rozšiřování EU nikoliv překvapivou) migrací rozhodovacího procesu v EU z okruhu primárního práva (tedy práva, které bylo či je ustavováno rozhodnutím členských států) do okruhu práva sekundárního⁶⁴, které vzniká v de facto o stupeň nezávislejší míře na vůli členských států, ale o tom budu rovněž pojednávat v některé z dalších kapitol.

K problematice subsidiárních smluv je na druhou stranu možné podotknout, že právě z toho důvodu, že ač vznikají v rovině členských států, na jejich vypracování se významně podílí (resp. podílely) orgány EU, někteří autoři tento typ smluvního uspořádání vztahů neřadí mezi primární právo, ale hovoří o nich jako o tzv. terciárním právu.⁶⁵ Z tohoto pohledu je o to více logické, že tento typ smluv je postupně nahrazován regulárními akty, které lze nalézt ve výčtu pramenů sekundárního práva.

Pro úplnost - třetím pramenem primárního práva Evropské unie mohou být akty zástupců členských států. Jedná se o zástupce členských států, kteří zasedají v Radě EU (Rada – viz kapitola 3.6.) a kteří mohou přijímat akty. Nejedná se přitom o akty Rady, ale o „*rozhodnutí zástupců vlád členských států, kteří se sešli v Radě.*“⁶⁶ Právní povaha těchto aktů může být různá – od mezinárodních smluv až po deklaratorní politická prohlášení a stanoviska.

⁶³ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 78.

⁶⁴ Nařízení je jedním z aktů sekundárního práva EU, viz níže.

⁶⁵ SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011, s. 116.

⁶⁶ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 78.

3.2.2. Sekundární právo Evropské unie

Z primárního práva vyplývá existence širokého spektra orgánů a institucí, které řídí a provádějí rozhodovací proces v rámci Evropské unie a její legislativy. Rozhodnutím suverénních států došlo (v rámci aktů primárního práva) k tomu, že na Evropskou unii byla přenesena část jejich svrchovanosti.⁶⁷

Článek 249 Smlouvy o EU (neboli Maastrichtské smlouvy) říká, že: „*Ke splnění svých úkolů a za podmínek stanovených v této smlouvě Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávají nařízení a směrnice, přijímají rozhodnutí a vydávají doporučení nebo zaujímají stanoviska.*“⁶⁸

Tímto článkem Smlouvy o EU jsou v podstatě taxativně definovány akty sekundárního práva EU, tedy akty, které mohou vydávat orgány Evropské unie. Jedná se o:

- a) nařízení
- b) směrnice
- c) rozhodnutí
- d) doporučení
- e) stanoviska

Nařízení je univerzálním (v rámci EU) a obecně závazným právním aktem, který má okamžitou platnost nejen na úrovni celé EU, ale i uvnitř všech členských států. Nařízení je závazné nejenom pro členské státy, ale i pro vnitrostátní instituce (tedy i jednotlivce) a je platné ve znění, v němž jej orgány EU vydaly.

Směrnice nemá obecně závaznou platnost směrem k jednotlivcům, zavazuje pouze členské státy. Předepisuje pouze výsledek, jehož má být dosaženo, ale volbu formy a prostředků, jimiž má být vytyčeného cíle dosaženo, nechává na vnitrostátních procedurách. Platí, že směrnice musí být transponována (převedena) a implementována (tedy je zajištěna její účinnost a respektování) do vnitrostátního právního řádu, jinak státu

⁶⁷ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 75.

⁶⁸ Čl. 249, Smlouva o Evropské unii.

hrozí sankce. Stejně tak je obvyklé, že směrnice sama obsahuje lhůtu, v níž má transpozice proběhnout a kdy nejpozději musí být obsah směrnice v podobě vnitrostátní legislativy účinný.

V případě, že členský stát některou z těchto podmínek poruší (neprovede-li transpozici vůbec, nebo ji neimplementuje včas), může nastat několik scénářů. Tyto scénáře naznačují, že směrnice, ač nejsou adresovány jednotlivcům, ale členskými státy, jsou vynutitelné a např. v situacích, v nichž neimplementací směrnic vzniká jednotlivcům újma, lze hovořit i o závaznosti směrnic směrem k jednotlivcům (ačkoliv primárně jsou závazně vydávány pouze pro členské státy).

*Neimplementací evropské směrnice může tedy dojít k následujícím situacím:*⁶⁹

1. Je konstatováno (Komisí), že členský stát porušuje právo EU a podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU může být celá věc předána Soudnímu dvoru EU. Soudní dvůr EU může uložit státu, který neprovedl implementaci evropské směrnice, sankci (např. finanční pokutu).
2. Směrnice automaticky získá přímý (vertikální) účinek, tzn. jednotlivce, který by jí jinak byl zasažen, se může dovolávat její účinnosti před soudem.
3. Interpretace vnitrostátní legislativy se musí změnit v duchu neimplementované směrnice, přestože nedošlo k jeho novelizaci danou směrnicí (tzv. nepřímý účinek).
4. Členský stát, který neprovedl implementaci evropské směrnice, je odpovědný za případnou škodu, která v důsledku této jeho nečinnosti (nepřijetí příslušné legislativy) může jednotlivci vzniknout.

Rozhodnutím se rozumí takový akt orgánů Evropské unie, který směřuje pouze k jednomu konkrétnímu subjektu (není-li uveden, míní se celé Společenství), pro nějž je právně závazné. Nemusí tedy mít obecnou platnost. Rozhodnutím může být zavázán jak členský stát, tak jednotlivce, ale i jiné subjekty (například orgány Unie).

⁶⁹ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 80.

Doporučení ani **stanoviska** nejsou právně závazná. Mají pouze pomocnou či deklaratorní roli a vyjadřují politická stanoviska orgánů, které je vydávají. Jejich respektování nelze vynutit, protože se nejedná o právní akty.

Kromě výše popisovaných **aktů, které přijímají orgány EU**, se mezi prameny sekundárního práva EU řadí rovněž **přetrvávající akty bývalého⁷⁰ třetího pilíře EU** (rozhodnutí a rámcová rozhodnutí v oblasti justice a vnitřních věcí)⁷¹.

3.3. Proces přijímání evropské legislativy (sekundárního práva)

Stejně jako má svá specifika legislativní proces v rámci každého demokratického státu, svá specifika má i normotvorba v Evropské unii. Jedná se o složitý a komplikovaný proces, jehož výsledkem jsou výše popsané akty sekundárního práva. Evropská unie dnes je zcela jiný útvar, než o jakém šlo hovořit v dobách Evropských společenství, nebo dokonce ještě dříve v rámci Evropského hospodářského společenství. Legislativní (a dnes již do daleko hlubší míry i politický) proces v průběhu evoluce evropského integračního projektu dlouhodobě bobtná a zahrnuje stále více agendy do rozhodovacího procesu na úrovni nadnárodní.

Jedna věc sice je, že jednotlivé členské státy vstupem do Společenství dobrovolně „v určitých oblastech omezily svou svrchovanost ve prospěch Unie (a jejího právního řádu),“⁷² avšak zároveň se stále více ukazuje, že Unie „sama“ má tendence na své orgány postupem času neustále nabalovat další a další oblasti, o nichž se již nerozhoduje v prostředí národních zákonodárných sborů, ale často prostřednictvím nevolených orgánů. Stále častěji se proto hovoří o tzv. demokratickém deficitu EU (viz kapitola 4.3.).

K dnešnímu dni existuje přes 37.000 legislativních aktů, které musí být na území EU dodržovány. Obyvatelé všech členských států kromě nich musí respektovat důsledky více než 13.000 soudních judikátů nebo sladit své životy do prostředí s více než 52.000

⁷⁰ Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost byl pilířový systém organizace Evropské unie zrušen.

⁷¹ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 81-85.

⁷² Tamtéž, s. 75.

mezinárodními standardy určenými evropskými orgány.⁷³ Bývalý německý prezident (a rovněž bývalý předseda Spolkového ústavního soudu) Roman Herzog v článku pro *Welt am Sonntag* ze dne 13. ledna 2007 uvedl, že podle informací vyplývajících z analýzy spolkového ministerstva spravedlnosti bylo v letech 1998–2004 84 % „německých“ právních aktů vytvořeno v EU, zatímco pouze 16 % v německém Bundestagu.⁷⁴

Z tohoto údaje vyplývá - krom mnoha jiných věcí - především extrémní důležitost přijímané evropské legislativy ve smyslu zásadního dopadu těchto regulací na běžný život veřejnosti. Je proto velmi podstatné vědět, jakým způsobem je evropská legislativa přijímána. Budeme-li vědět, jak se přijímá, můžeme lépe ověřit, zda se jedná o demokratický proces (ve smyslu toho, jak byl definován společně s Robertem Dahlem v předchozí části tohoto textu).

Portfolio, o němž se v Evropské unii rozhoduje, je velmi široké a dnes takřka všeobjímající (prakticky od terorismu až po mnohojazyčnost – viz např. výčet všech struktur Rady EU níže). O legislativní proces se v EU rovným dílem dělí Evropská komise, která má jako jediný orgán EU výlučné právo navrhnout evropskou legislativu, a Rada Evropské unie (Rada EU, nebo zkráceně též pouze Rada), která tyto návrhy schvaluje společně s Evropským parlamentem (EP).

Ačkoliv Postavení Rady EU v legislativním procesu Unie neustále oslabuje (ve prospěch naopak posilujícího Evropského parlamentu), stále se dá říci, že Rada je v rámci EU tou klíčovou institucí se zásadním vlivem na schvalování (nikoliv iniciaci) evropské legislativy. Přes tento neustálý pohyb, který evropskou normotvorbu stabilizuje a vyvažuje, lze konstatovat, že v průběhu legislativního procesu EU dochází k mnohohrstevnaté a technicky velmi složité interakci v rámci zmiňovaného institucionálního trojúhelníku Evropská komise – Rada EU – Evropský parlament. Existuje zároveň několik rozhodovacích procedur, které představují klíčové principy určující pravomoci a zároveň umožňují sledovat kvalitativní rovinu demokratického procesu v rámci přijímání rozhodnutí.

⁷³ Number of Laws [online], *EUABC Dictionary*, [cit. 2014-08-18] dostupné online na <http://en.euabc.com/word/2152>.

⁷⁴ HERZOG, R., GERKEN, L., Evropská unie ohrožuje parlamentní demokracii, [překlad z němčiny Alice Felkelová], *Newsletter CEPu*, březen 2007, s. 2., dostupné online na <http://cepin.cz/docs/newsletter/2007-03.pdf>.

Tyto rozhodovací procedury se od sebe liší především mírou zapojení Rady EU a Evropského parlamentu do schvalovacího procesu evropské legislativy. Jednotlivé procedury, které jsou výslovně určeny pro schvalování konkrétních oblastí, vlastně vymezují, které politiky bude schvalovat Rada EU společně s Evropským parlamentem a které bude schvalovat sama – bez možnosti parlamentu například některou politiku odmítnout.

„V průběhu vývoje Společenství se vyvinuly celkem tři základní způsoby přijímání legislativy: konzultační procedura, procedura spolupráce (kooperační) a procedura spolurozhodovací (co-decision). Základním rozdílem mezi těmito třemi způsoby přijímání legislativních aktů je míra zapojení Evropského parlamentu a poradních orgánů. Dále smlouvy vymezují schvalovací nebo také tzv. souhlasné řízení, rozpočtové řízení a další speciální postupy v rámci procedurálních jednání, případně i postupy používané jen ve vybraných sektorech.“⁷⁵

Ačkoliv Lisabonská smlouva problematiku přijímání evropské legislativy poněkud mění, proces stále do značné míry vychází z těchto zmiňovaných procedur. Proto považuji za důležité se o nich alespoň stručně zmínit.

3.3.1. Konzultační procedura

Konzultační princip je nejstarší a zároveň nejjednodušší procedurou užívanou při schvalování evropské legislativy. Jedná se o takový postup, kdy Rada rozhoduje o navrhovaných regulacích zcela nezávisle, avšak před svým rozhodnutím musí požádat Evropský parlament o stanovisko k projednávané věci. Toto stanovisko však není pro její rozhodování nikterak závazné.

Konzultace představovala v minulosti pro Evropský parlament vlastně pouze „pasivní legislativní účast“⁷⁶. Nutnost konzultovat Evropský parlament před rozhodnutím nebyla (Smlouvou o EHS) nijak detailně upravena ani neobsahovala žádné lhůty. Stávalo se, že parlament, který neměl žádné možnosti, jak svým stanoviskem jednání Rady ovlivnit, byl

⁷⁵ FIALA, P., PITROVÁ, M., Evropská unie, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 244.

⁷⁶ Tamtéž, s. 351.

často Radou obcházen. Po zásadní změně, kterou prošel způsob výběru členů Evropského parlamentu v roce 1979 (z delegovaných zástupců národních parlamentů na občany přímo volené europoslance) však získal tento „zákonodárný“ sbor na síle i na legitimitě co do vnímání občany (první přímé všelidové eurovolby v roce 1979 zaznamenaly doposud nejvyšší volební účast v historii Evropského parlamentu, viz graf v kapitole 3.7.).

Zásadní kvalitativní změnu přinesl do užívání této procedury (a tedy vlastně do vztahu mezi Radou a Evropským parlamentem) až rozsudek Evropského soudního dvora v kauze SA Roquette Frères vs. Council of the European Communities.⁷⁷ V případě obecně známém jako „Izoglukóza“ byl parlament obejit Radou, která (opět) rozhodla bez vyžádání si stanoviska, což Evropský soudní dvůr považoval za dostatečný důvod, aby platnost přijaté legislativy zneplatnil a konstatoval, že *„účast Evropského parlamentu na rozhodovacím procesu je základním právem ‚lidu Společenství‘ a nemůže být obejita ani z časových důvodů.“*⁷⁸

Od tohoto momentu je konzultace Evropského parlamentu Radou povinná, což se ovšem často stává prostředkem taktiky EP vůči Radě. Zejména v případech, kdy většina europoslanců nesouhlasí s postojem Rady k přijímané legislativě, promítají do svých povinně předkládaných stanovisek rozsáhlé podklady výborů a celé řady expertů, čímž se legislativní proces účinně zpomaluje.⁷⁹

3.3.2. Procedura spolupráce

Druhým zmiňovaným postupem při schvalování evropské legislativy je tzv. procedura spolupráce. Byla zavedena vstupem v platnost Jednotného evropského aktu a představovala *„krok k větší legitimitě přijímaných rozhodnutí poté, co byla po zavedení přímých voleb v roce 1979 přetržena vazba rozhodovacího procesu na národní parlamenty. [...] Procedura spolupráce znamenala vytvoření dvoufázového rozhodovacího*

⁷⁷ Rozhodnutí Evropského soudního dvora č. 138/79, dostupné online na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0138>.

⁷⁸ FIALA, P., PITROVÁ, M., Evropská unie, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 352.

⁷⁹ Tamtéž.

procesu. Státy, které byly přehlasovány v Radě, měly prostřednictvím svých reprezentantů v Evropském parlamentu možnost vnést do průběhu jednání nové podněty.“⁸⁰

Procedura spolupráce byla zavedena jako důsledek postupného opouštění principu jednomyslnosti při hlasování v Radě. Tento princip stanovil, že rozhodnutí musí být schvalována všemi státy jednomyslně a že je nemyslitelné, aby byl někdo přehlasován. S postupným rozšiřováním Evropské unie bylo stále problematičtější nacházet konsensus, a proto byl zaveden princip tzv. kvalifikované většiny. Bylo stanoveno, za jakých podmínek může dojít k přehlasování menšinového názoru mezi členskými státy (k principu kvalifikované většiny viz Rada EU, podkapitola 3.6.11.).

V režimu „Spolupráce“ mohla Rada přehlasovat Evropský parlament, rozhodla-li jednomyslně. Rozhodování v rámci procedury spolupráce bylo zrušeno vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

3.3.3. Procedura spolurozhodování

„Procedura spolurozhodování předpokládá sladění stanovisek Rady a Evropského parlamentu v dohodovacím řízení. [...] Procedura spolurozhodování [...] může v relativně krátkém čase vést k vetu Evropského parlamentu, a tím i k ukončení celého [rozhodovacího, pozn. P. M.] procesu, pokud v něm byla od počátku jasná neslučitelnost stanovisek obou orgánů.“⁸¹

Tato procedura se stala předlohou pro tzv. „řádný legislativní postup“, který bude popsán níže v podkapitole 3.3.5.1.

3.3.4. Souhlasné řízení

Souhlasné řízení je zvláštním postupem, který se užívá v některých specifických situacích. Jedná se o to, že Rada rozhoduje zcela nezávisle na Evropském parlamentu, který ovšem danou legislativu paralelně – vedle rozhodování Rady – rovněž schvaluje.

⁸⁰ Tamtéž, s. 353.

⁸¹ FIALA, P., PITROVÁ, M., Evropská unie, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 245.

Nejedná se o postup, kdy by se měly tyto dva orgány EU o svých postojích informovat. Prostě musí daný návrh schválit (bez připomínkových řízení) s tím, že nesouhlas jednoho z nich zpravidla znamená definitivní vyjádření nesouhlasu k danému návrhu. Tento postup se používá např. u rozhodování o přijímání nových členů. „*Variantou je rovněž tzv. zjednodušené řízení, kdy Rada rozhoduje bez evropského parlamentu, který je pouze informován o výsledku.*“^{82 83}

3.3.5. Systém přijímání sekundárního práva EU podle Lisabonské smlouvy

Dlouhodobě fungující systém přijímání evropské legislativy prošel významnou změnou. Přijetím Lisabonské smlouvy se de facto přestaly uplatňovat výše popisované procedury (konzultační, spolupráce a spolurozhodování) a byl zaveden tzv. **řádný legislativní postup** a **zvláštní legislativní postup**.

3.3.5.1. Řádný legislativní postup

Řádný legislativní postup upravuje článek 294 Smlouvy o fungování EU. Jedná se o rozhodovací proces, kdy návrh Komise schvaluje Rada společně s Evropským parlamentem. Komise předloží svůj návrh, který nejprve putuje do Evropského parlamentu, který k němu v tzv. „**prvním čtení**“ zaujme postoj. Je-li tento postoj schválen Radou, je tím schválena i příslušná legislativa, a to ve znění formulovaném Evropským parlamentem. Neschválí-li Rada postoj parlamentu, vypracuje svůj vlastní a doručí jej poslancům s tím, že je podrobně informuje o důvodech, proč neschválila jeho návrhy a proč má podle ní mít legislativa jinou formu či obsah. Zároveň parlament informuje i Komise, a to o tom, jaký má – jako navrhovatel legislativy – názor na vzniklou situaci.

Ve **druhém čtení** mohou poslanci přijmout verzi legislativy ve formě doporučené Radou v prvním čtení. V takovém případě je předpis přijat a začíná platit. Na druhou stranu odmítne-li parlament tuto verzi, jedná se o tzv. „parlamentní veto“ a legislativa se považuje za neschválenou. Parlament může rovněž do tří měsíců od doručení stanoviska

⁸² Tamtéž.

⁸³ „Zjednodušené řízení se týká například rozhodnutí o finanční pomoci ve výjimečných situacích (čl. 103a Smlouvy o ES)...“ (Fiala, Pitrová, s. 245).

Rady z prvního čtení formulovat (a nadpoloviční většinou všech poslanců schválit) změny, které postoupí Komisi a Radě, aby k nim mohly vypracovat svá stanoviska.

Rada má opět tři měsíce na to, aby tyto změny schválila, přičemž stane-li se tak, zákon je považován za přijatý ve verzi předložené Evropským parlamentem ve druhém čtení. Rada ovšem nemusí souhlasit se všemi změnami Evropského parlamentu, a proto může (do tří měsíců od doručení parlamentní verze z druhého čtení) vyvolat tzv. Dohodovací výbor, který se sejde do šesti týdnů.

Tak jako může komise v průběhu legislativního procesu až do jeho úplného konce měnit navrhovanou legislativu, dává rovněž svá stanoviska k navrhovaným změnám. V těch případech, kdy dává zamítavé stanovisko, může být přehlasována, ale jen jednomyslnou většinou. V ostatních případech platí, že v rámci řádného legislativního postupu rozhoduje Rada většinou kvalifikovanou.⁸⁴

Dohodovací výbor je těleso složené jak ze členů Rady, tak poslanců Evropského parlamentu, a to ve stejném počtu. Dohodovacího řízení se rovněž účastní Komise, která „*vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady.*“⁸⁵ Členové dohodovacího výboru mají za úkol dosáhnout (na základě svých postojů z druhého čtení) přijetí „dohody o společném postupu“, a to do šesti týdnů od svolání výboru. Nenajdou-li do této doby společné stanovisko, zákon je považován za nepřijatý.

V případě, že se dohodu podaří najít (odhlasovat kvalifikovanou většinou členů Rady v dohodovacím výboru a zároveň nadpoloviční většinou poslanců – členů dohodovacího výboru), výsledný návrh putuje do **třetího čtení**, v němž tuto jeho podobu musí schválit do šesti týdnů nadpoloviční většina *přítomných* poslanců a Rada (kvalifikovanou většinou). Pakliže se tak nestane, legislativní akt je považován za nepřijatý.

⁸⁴ Kvalifikovaná většina v Radě EU vyžaduje od 1. 11. 2014 souhlas alespoň 55 % členů Rady zastupující alespoň 65 % obyvatelstva EU a některé další podmínky, blíže k tomu viz podkapitola 3.6.11. (nebo článek 16, odstavec 4, Smlouvy o EU).

⁸⁵ Čl. 194, odst. 11 Smlouvy o Evropské unii.

3.3.5.2. Zvláštní legislativní postup

Kromě řádného legislativního postupu se v procesu přijímání evropské legislativy lze setkat rovněž s tzv. zvláštním legislativním postupem. „*Tento postup je vždy konkrétním ustanovením specifikován,*“⁸⁶ má několik možných variant, přičemž ve zkratce jde o dva základní modely. Nejčastěji jde o jednomyslné hlasování v Radě a zároveň konzultaci Parlamentu⁸⁷, v některých případech je místo konzultace vyžadován souhlas⁸⁸ Parlamentu. Podle Svobody jde o dva modelové příklady, kdy „*nařízení, směrnici nebo rozhodnutí přijímá EP za účasti Rady, anebo Rada za účasti EP, přičemž EP má formu souhlasu, nebo konzultace.*“⁸⁹

Týč uvádí konkrétní příklad, na kterém ukazuje formu, jakým způsobem je v primárním právu stanoveno, kdy se použije zvláštního legislativního postupu. Jedná se o článek č. 115 Smlouvy o fungování Evropské unie, který pojednává o harmonizaci pravidel v rámci vnitřního trhu: „*...Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně přijímá směrnice o sblížení právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu.*“⁹⁰

Z uvedeného článku vyplývá, že má-li Rada přijímat tento typ směrnic, použije se metoda zvláštního legislativního postupu, kdy Rada rozhoduje jednomyslně, zatímco Parlament je pouze konzultován (včetně poradního orgánu, jímž je Hospodářský a sociální výbor). Rada je tedy v situaci, kdy de facto nemusí brát na stanovisko Evropského parlamentu (ani zmiňovaného poradního orgánu) žádný ohled (nechce-li).

3.4. Instituce EU, které mají primární vztah k tvorbě evropské legislativy

Poté, co jsem stručně nastínil charakter primárního a sekundárního práva a procedury, které vedou k přijímání evropských legislativních aktů (neboli aktů sekundárního práva), považuji za podstatné se rovněž stejným způsobem a ve stejném (stručném) rozsahu zmínit

⁸⁶ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 88.

⁸⁷ Konzultační procedura – viz podkapitola 3.3.1.

⁸⁸ Souhlasné řízení – viz podkapitola 3.3.4.

⁸⁹ SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011, s. 108.

⁹⁰ Čl. 115, Smlouva o fungování Evropské unie.

také o nejdůležitějších orgánech, které jsou aktéry tohoto rozhodovacího procesu, nebo se jej nějakým významným způsobem dotýkají. Primárně se jedná o trojúhelník nejdůležitějších institucí EU: **Radu Evropské unie, Evropskou komisi a Evropský parlament**, ale svůj nesporný vliv má také vrcholný, zastřešující orgán Evropské unie – **Evropská rada**.

V EU se samozřejmě můžeme setkat ještě s dalšími významnými orgány (zejména Soudní dvůr EU, Účetní dvůr, poradní orgány EU atd.), ale ty se „nedotýkají“ legislativního procesu nijak „napřímo“⁹¹, proto se jimi budu zabývat pouze v obecné rovině, nikoliv v detailu jejich fungování.

3.5. Evropská rada

Evropská rada je vrcholným orgánem celé struktury orgánů a institucí Evropské unie. Jedná se o orgán sestávající se z hlav států nebo předsedů vlád všech členských zemí Evropské unie a předsedy Evropské komise. Až do přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986 bylo setkávání Evropské rady věcí politických dohod mezi vrcholnými představiteli jednotlivých států. Až vstup JEA v platnost s sebou v podobě článku 2 přinesl institucionální zakotvení Evropské rady do primárního práva. Kromě toho stanovil rovněž „frekvenci jejího setkávání a její vliv na zahraničněpolitickou prezentaci Společenství.“⁹²

Funkce Evropské rady spočívá zejména v **artikulaci národních zájmů a hledání společného stanoviska**. „*Je postavena na mezivládním principu, který zaručuje rovnost a suverenitu všech jejích členů. Hlavní funkcí Evropské rady není přijímání rozhodnutí, i když může vydávat politická rozhodnutí týkající se Společenství.[...] Evropská rada je rozhodující platformou pro dosažení politického konsenzu v rámci Společenství a současně určuje všeobecnou linii integračního procesu.*“⁹³

⁹¹ V některých případech, jak již bylo zmíněno, je v rámci konzultační procedury nutné, aby své stanovisko kromě Evropského parlamentu vyjádřily rovněž některé poradní orgány EU, které se tímto vlastně legislativního procesu „napřímo“ účastní. Pro potřeby této práce však nejde o nijak významný faktor. Domnívám se, že jeho ne-rozbohem nijak kvalitativně neutrpí závěry, které z této práce vzejdou.

⁹² FIALA, P., PITROVÁ, M., Evropská unie, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 205.

⁹³ Tamtéž, s. 212.

Evropská rada je vlastně vrcholným politickým orgánem, který určuje filozofii rozhodování, avšak legislativní proces v EU „přímo“ neovlivňuje. Kromě toho, že nemá zákonodárnou iniciativu, formálně se nepodílí ani na schvalovacím procesu jednotlivých návrhů. Přesto vše je zřejmé, že Evropská rada má na podobu evropské legislativy mimořádný vliv. V mnoha případech mají totiž osobnosti, které zasedají na summitech Evropské rady, hlasovací právo i na summitech Rady EU a v rámci své praxe šéfů národních exekutiv spoluurčují politickou filozofii jednotlivých (domácích) resortů. Jejich představitelé (ministři) poté hlasují na ministerských setkáních Rady EU. Jen těžko si lze představit, že například ministr financí bude na zasedání ECOFIN⁹⁴ hlasovat proti přesvědčení premiéra své země, resp. že by odjel na nějaké klíčové hlasování bez učinění předchozí politické dohody se svým vládním, nebo dokonce přímo stranickým šéfem. Teoreticky tu sice taková možnost je (Rada EU je autonomní institucí), prakticky je to však málo pravděpodobné.

V případě zasedání Evropské rady (ale i Rady EU) bývá často terčem kritiky ona „rovnost a suverenita“ všech jejích členů. Bývalý český prezident a kritik současné podoby a směřování evropské integrace Václav Klaus, který se v letech 2004-2013 (od vstupu České republiky do EU až po konec svého druhého volebního období) zúčastnil řady eurounijních jednání na nejrůznějších úrovních, z vlastní zkušenosti hodnotil tuto vyzdvihovanou rovnost jako „*koncert a dominance velkých*“⁹⁵ vůči malým.

Václav Klaus v této souvislosti opakovaně kritizoval situaci, že představitelé velkých zemí na zasedáních Evropské rady neposlouchají malé země. V dubnu roku 2014 popisoval běžnou situaci na zasedání Evropské rady v rozhovoru pro časopis Ekonom takto: „*Nesčíselněkrát jsem zažil situaci, kdy probíhala debata, německá kancléřka Merkelová kývla na tehdejšího francouzského prezidenta Sarkozyho, oba odešli někam za dveře, kde zůstali dvacet třicet minut, aniž by tušili, co se zatím v sále odehrává. Pak se vrátili a oznámili, že mají [...] návrh na závěrečné usnesení.*“⁹⁶

⁹⁴ ECOFIN je označení pro zasedání Rady EU na úrovni ministrů financí členských zemí neboli Rady Evropské unie pro hospodářské a finanční záležitosti (Economic and Financial Affairs Council), blíže viz podkapitola 3.6.3.

⁹⁵ PRAVEC, J., NĚMEC, J., Chtějí, abych vedl euroskeptiky (rozhovor s Václavem Klausem), *Ekonom*, 30. dubna 2014, dostupné online na <http://www.klaus.cz/clanky/3566>.

⁹⁶ Tamtéž.

V jiném rozhovoru, který Václav Klaus poskytl ČTK, z jeho úst zaznívala podobná kritika: „Zodpovědně prohlašuji, že [na zasedání Evropské rady, pozn. P. M.] v momentu, kdy mluví zástupce nějaké malé evropské země, představitelé těch tzv. evropských velmocí si čtou noviny, baví se se sousedem, telefonují ze svého mobilního telefonu, chodí po sále si vzít kávu, čaj či nějaké občerstvení, vycházejí ze sálu telefonovat. Ve velkém počtu případů ty malé země nejsou poslouchány, a už vůbec ne nové malé země, myslím tím země, které přišly do Evropské unie ze střední a východní Evropy.“⁹⁷

Je tedy otázkou, do jaké míry se jedná o „hledání společného stanoviska“, nebo o snahu prosadit si vlastní politickou linii a národní zájem oproti zájmům těch ostatních. Přes to vše je však evidentní, že tento „politický klystýr“, jak by se daly nazvat výsledky, kterých bývá dosaženo na summitech Evropské rady, značně uvolňuje ruce onomu „institucionálnímu trojúhelníku“, který je tvořen zbylými orgány, o nichž ještě bude řeč (Rada EU, Komise a Evroparlament). „Formulování obecných politických možností a limitů na nejvyšší úrovni v mnoha případech brání zablokování institucionální soustavy a přispívá k efektivitě jednání...“⁹⁸ Další funkcí Evropské rady je tedy **podpora fungování ostatních institucí, které jsou součástí evropského rozhodovacího mechanismu.**

Evropská rada, jakožto platforma nejvyšších ústavních činitelů národních států, sehrává důležitou roli rovněž při **řešení vzniklých politických krizí**. Pro svůj mimořádný vliv daný nezpochybnitelnou autoritou personální skladby tohoto tělesa může Evropská rada plnit rovněž funkci iniciátora, ačkoliv pravomoc legislativní iniciativy jí svěřena nebyla. Součástí kolegia Evropské rady je však kromě hlav států či vlád rovněž předseda Evropské komise, což je jediný orgán v institucionální struktuře EU, který tuto pravomoc (zákonodárné iniciativy) má. Členové Evropské rady, nebo i přímo Evropská rada tedy může tento svůj vliv uplatnit a sehrát tak – byť ne zcela formální, avšak významnou – roli v legislativním procesu jako takovém.

⁹⁷ NERAD, F., WEISSER, M., Rozhovor Václava Klause pro ČTK k desátému výročí vstupu ČR do EU, ČTK, 17. dubna 2014, dostupné online na <http://www.klaus.cz/clanky/3551>.

⁹⁸ FIALA, P., PITROVÁ, M., Evropská unie, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s 213.

3.6. Rada Evropské unie

Rada Evropské unie (Rada EU, zkráceně Rada) je součástí zmiňovaného základního institucionálního trojúhelníku Evropské unie. Jejím hlavním úkolem je reprezentace národních zájmů v rámci rozhodovacího procesu Evropské unie. „*Hlavním úkolem Rady je přijímání legislativních návrhů předkládaných Komisí a dále rozhodování o dalších klíčových otázkách včetně přijímání nových členů a rozpočtu. Rada ve svých rozhodnutích postupuje buď samostatně, nebo ve spolupráci s Evropským parlamentem.*“⁹⁹

Kromě vydávání (schvalování) aktů sekundárního práva, má Rada výlučnou pravomoc ve svolávání konferencí k revizi smluv, na nichž je postavená EU. „*Mimo takovou konferenci nemohou být zřizovací smlouvy měněny, i kdyby se na tom jinou formou dohodly členské státy.*“¹⁰⁰ Rada tedy tímto způsobem dokáže ovlivnit i primární právo EU.

Filozofický půdorys, na němž stojí Rada EU, se skládá ze tří základních principů. Jedná se o **národnostní princip**, který stanoví, že bez ohledu na velikost či ekonomickou sílu je každá členská země zastoupena právě jedním zástupcem (ministrem). Na jednu stranu je v tomto složení (a zejména ve světle postupného rozšiřování EU z původních 6 zemí na dnešních 28) obtížné naleznout konsensus, na druhou stranu se tím má eliminovat dominance větších zemí.

Druhým základním stavebním kamenem Rady EU je tzv. **princip (resortní) odbornosti**. „*Rada byla vytvořena jako struktura s definovanými pravomocemi, která je naplňována proměnlivými reprezentacemi členských států, jejichž složení je závislé na projednávaném tématu. Nejedná se tedy o formálně statický orgán, ale spíše o platformu vytvářenou na základě principu odbornosti, který má zaručovat, že projednávaná otázka bude rozhodována pokud možno na úrovni zástupců příslušných ministerstev z členských států.*“¹⁰¹ Na základě tohoto principu se v průběhu času ustavilo několik stálých Rad ministrů, které se setkávají nezávisle na ostatních za účelem projednávání příslušných resortních otázek.

⁹⁹ Tamtéž, s. 225.

¹⁰⁰ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 65.

¹⁰¹ FIALA, P., PITROVÁ, M., *Evropská unie*, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 225-226.

Nezpochybnitelný **politický mandát**, jímž musí členové Rady EU oplývat, je třetím základním principem, o nějž se opírá filozofie práce Rady. Článek 16 Smlouvy o Evropské unii říká, že „*Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu členského státu, který zastupuje, a vykonávat hlasovací právo.*“¹⁰² Je tím míněna povinnost členských států vybavit své vyslance v Radě dostatečným politickým mandátem pro zastupování své země a zejména pro hlasování. Vzhledem k proměnlivému charakteru personálního složení (v závislosti na projednávané agendě) je třeba, aby se zasedání zúčastňovali příslušní resortní ministři vybavení dostatečným pověřením „*přijímat jménem svých vlád závazky.*“¹⁰³

Jak bylo zmíněno v úvodu této subkapitoly (2.3.2.), složení Rady EU odpovídá „členskému“ složení samotného Společenství. Je obsazována dle systému – jeden stát, jeden ministr Rady. Od Evropské rady (nebo Evropské komise, které se obě scházejí na první pohled ve víceméně podobném složení) se však principiálně odlišuje právě uplatňováním sektorového členění na resortní Rady.

Existuje celkem deset různých „konfigurací“, v nichž se Rada schází, v nichž přijímá příslušnou legislativu a koordinuje politické směřování Společenství. Jedná se o sektorový neboli resortní princip členění Rady. Znamená to, že Rada jedná podle následujícího desetiúrovňového schématu s tím, že účasten na jednání je vždy příslušný ministr (který je v souladu s principem politického mandátu vybaven politickým pověřením, jak v daném případě hlasovat):

3.6.1. Rada pro obecné záležitosti (GAC)

Rada GAC koordinuje přípravy pro zasedání Evropské rady. Zajišťuje soudržnost ostatních Rad, připravuje rozpočet, rozhoduje o přijímání nových členských států a dohlíží na přístupová jednání.

¹⁰² EVROPSKÁ UNIE, *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, 2010, čl. 16, s. 24.

¹⁰³ FIALA, P., PITROVÁ, M., *Evropská unie*, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 226.

„V Radě pro obecné záležitosti zasedají převážně ministři pro evropské záležitosti ze všech členských států EU. Evropskou komisi obvykle zastupuje komisař odpovědný za interinstitucionální vztahy v závislosti na projednávaných tématech.“¹⁰⁴

3.6.2. Rada pro zahraniční věci (FAC)

Rada FAC je odpovědná za tzv. „vnější činnost EU“, jak se souhrnně označuje celá řada oblastí, „od zahraniční politiky a obrany přes obchod až po rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc. Na základě pokynů Evropské rady vymezuje a provádí zahraniční a bezpečnostní politiku EU. Hlavním úkolem Rady FAC je společně s Evropskou komisí a za pomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku [podle Lisabonské smlouvy člen Evropské komise, pozn. P. M.] zajišťovat jednotnost, soudržnost a účinnost vnější činnosti EU. [...] V Radě pro zahraniční věci zasedají ministři zahraničí ze všech členských států EU. V závislosti na projednávaných tématech se zasedání Rady účastní rovněž ministři obrany (společná bezpečnostní a obranná politika); ministři pro rozvoj (rozvojová spolupráce); ministři obchodu (společná obchodní politika). Zasedáním Rady pro zahraniční věci předsedá vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.“^{105 106}

3.6.3. Rada pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN)

Rada ECOFIN realizuje (reguluje) politiku v těchto třech oblastech: hospodářství, daně a finanční služby. Dále řeší otázky a předpisy vztahující se k jednotné evropské měně euro a spravuje administrativu EU směrem ke globálním finančním institucím (IMF, WB) atp.

„V Radě Ecofin zasedají ministři hospodářství a financí všech členských států. Těchto zasedání se účastní rovněž příslušní evropští komisaři.“¹⁰⁷

¹⁰⁴ Složení Rady EU [online], oficiální portál Rady Evropské unie, [cit. 2014-08-20], dostupný online na <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=cs>.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ „Pokud však Rada pro zahraniční věci jedná o otázkách společné obchodní politiky, jejímu zasedání předsedá zástupce členského státu EU, který v Radě EU vykonává šestměsíční rotující předsednictví.“ (viz předchozí odkaz na „Složení rady“ na www.consilium.europa.eu).

¹⁰⁷ Složení Rady EU [online], oficiální portál Rady Evropské unie, [cit. 2014-08-20], dostupný online na <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=cs>.

3.6.4. Rada pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA)

Rada JHA dbá na dodržování základních práv a principů volného pohybu osob (na straně jedné, na straně druhé rovněž řeší problematiku přistěhovalců a azylovou politiku). Dále se angažuje v koordinaci společného boje proti terorismu, mezinárodního organizovaného zločinu atd. s cílem vytvořit jednotný prostor práva napříč celou EU.

„V Radě JHA zasedají ministři spravedlnosti a vnitra ze všech členských států EU. Ministři spravedlnosti se zabývají justiční spoluprací v civilních a trestních věcech, zatímco ministři vnitra jsou odpovědní mimo jiné za správu hranic a policejní spolupráci.“¹⁰⁸

3.6.5. Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele (EPSCO)

V portfoliu Rady EPSCO je zejména problematika zaměstnanosti, pracovních a životních podmínek občanů. Rada EPSCO zároveň usiluje o zvyšování úrovně péče o zdraví, důležitou agendou této Rady je stále více diskutovaná ochrana spotřebitele v EU.

„V Radě EPSCO zasedají ministři ze všech členských států EU odpovědní za zaměstnanost, sociální věci, zdravotnictví a politiku ochrany spotřebitele. Těchto zasedání se účastní rovněž příslušní evropští komisaři.“¹⁰⁹

3.6.6. Rada pro konkurenceschopnost (COMPET)

Agendou zasedání Rady pro konkurenceschopnost jsou zejména čtyři následující oblasti veřejných politik: vnitřní trh, průmysl, výzkum a inovace a vesmír. V rámci jednání rady COMPET se setkávají ministři odpovědní za tyto resorty a také příslušní zástupci Komise.

¹⁰⁸ Složení Rady EU [online], *oficiální portál Rady Evropské unie*, [cit. 2014-08-20], dostupný online na <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=cs>.

¹⁰⁹ Tamtéž.

3.6.7. Rada pro dopravu, telekomunikace a energetiku (TTE)

Věnuje se problematice týkající se oblastí dopravy, telekomunikací a energetiky s cílem „vybudovat moderní, konkurenceschopné a efektivní trhy a infrastrukturu a vytvořit transevropské dopravní, telekomunikační a energetické sítě.“¹¹⁰ Na půdorysu této Rady se schází zvláště ministři dopravy, nebo ministři zodpovědní za energetiku, nebo ministři, jejichž resorty odpovídají za oblast telekomunikací (plus v každém případě příslušní komisaři)

3.6.8. Rada pro zemědělství a rybolov (AGRIFISH)

Rada AGRIFISH schvaluje legislativu „v řadě oblastí souvisejících s produkcí potravin, rozvojem venkova a řízením rybolovu. V Radě AGRIFISH zasedají ministři ze všech členských států EU. Z většiny členských států přijíždí na zasedání jeden ministr zastupující obě odvětví, avšak některé státy vysílají ministry dva, a to ministra zemědělství a ministra pro rybolov. Jednání se účastní rovněž evropský komisař pro zemědělství a rozvoj venkova nebo evropský komisař pro námořní záležitosti a rybolov.“¹¹¹

3.6.9. Rada pro životní prostředí (ENV)

Tato Rada schvaluje předpisy regulující politiku ochrany životního prostředí, využívání zdrojů a dalších environmentálních otázek (zejména otázek vztahujících se k problematice změn klimatu). Radu ENV tvoří ministři životního prostředí a komisaři EK pro životní prostředí a pro změny klimatu.

3.6.10. Rada pro vzdělávání, mládež, kulturu a sport (EYCS)

„V Radě EYCS zasedají ministři ze všech členských států EU odpovědní za školství, kulturu, mládež, sdělovací prostředky, komunikaci a sport. Konkrétní složení této Rady závisí na otázkách projednávaných na daném zasedání. Jednání Rady se účastní rovněž

¹¹⁰ Složení Rady EU [online], *oficiální portál Rady Evropské unie*, [cit. 2014-08-20], dostupný online na <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=cs>.

¹¹¹ Tamtéž.

zástupce Evropské komise – obvykle se jedná o komisaře pro vzdělávání, kulturu, mnohojazyčnost a mládež.“¹¹²

3.6.11. Rozhodování v Radě EU

System hlasování v Radě EU odráží kombinaci několika druhů většiny, které je třeba dosáhnout pro to, aby se Rada usnesla. Dříve drtivě převládající, ale s postupným rozšiřováním EU stále ustupující (a dnes již relativně málo užívaný) schvalovací způsob je založen na principu tzv. **jednomyslnosti**. Tento princip umožňuje jednotlivým státům, aby v klíčových otázkách nemohly být přehlasovány. Uplatňuje se zejména v případě daňových předpisů nebo předpisů týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky.¹¹³ Princip jednomyslnosti vyžaduje, aby při hlasování nebyl žádný člen Rady, který by aktivně hlasoval „proti“, přičemž není nutné, aby „pro“ hlasovali všichni členové. „*Zdržení se hlasování přítomných nebo zastoupených členů není překážkou přijetí usnesení Rady vyžadujících jednomyslnost.*“¹¹⁴

Druhým, dnes již naprosto převládajícím principem hlasování v Radě EU je rozhodování pomocí tzv. **kvalifikované většiny**. Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost se tento princip výrazně strukturálně proměnil, přičemž mezní datum bylo stanoveno na 1. 11. 2014.

Do tohoto data je systém hlasování v Radě postaven na principu tzv. trojí většiny. Prvním principem je tzv. **vážení hlasů**, kdy každý stát má podle své velikosti stanovený počet hlasů, jejichž „kvalifikovaná“ většina se odvíjí od absolutního součtu všech těchto hlasů. Tento systém byl po každé revizi smluv upravován, zejména v souvislosti s rozšiřováním Rady o zástupce nově přistoupivších členských států. Současný systém (platný do 1. 11. 2014) je dán Smlouvou z Nice. Po posledním rozšíření o Chorvatsko jsou hlasy jednotlivých států „váženy“ počtem od 3 do 29 a celkový počet hlasů je 352. Pro dosažení kvalifikované většiny je potřeba alespoň 260 hlasů.¹¹⁵

¹¹² Složení Rady EU [online], *oficiální portál Rady Evropské unie*, [cit. 2014-08-20], dostupný online na <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=cs>.

¹¹³ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 65.

¹¹⁴ Čl. 238, odst. 4, Smlouva o fungování Evropské unie.

¹¹⁵ Do 1. 11. 2014 budou hlasy jednotlivých států váženy podle následujícího klíče: Francie, Itálie, Německo a Velká Británie – 29 hlasů; Španělsko a Polsko – 27 hlasů; Rumunsko – 14 hlasů; Nizozemsko – 13 hlasů;

Druhý princip, který je při hlasování kvalifikovanou většinou uplatňován, je **princip většiny států**. Aby nemohly být malé státy přehlasovány, je potřeba, aby kromě 260 hlasů bylo pro zároveň alespoň 15 států EU (nadpoloviční většina). V rámci rozhodovacího procesu mohou nastat výjimečné okamžiky, kdy Rada nerozhoduje o návrzích Komise. V těchto případech je třeba získat tzv. superkvalifikovanou většinu, která je charakterizována nejméně 260 hlasy z více než dvou třetin všech států (18 států).

Třetím principem, který definuje kvalifikovanou většinu v Radě EU je **princip většiny obyvatelstva**. Jakýkoliv členský stát může po hlasování uplatnit požadavek, aby bylo ověřeno, zda součet zemí, které danou legislativu odhlasovaly, představuje alespoň 62 % obyvatelstva Evropské unie.

Od 1. 11. 2014 se systém kvalifikované většiny změnil. Tuto úpravu obsahuje článek 238 odst. 3:

„Ode dne 1. listopadu 2014 a s výhradou Protokolu o přechodných ustanoveních je v případech, kdy se na základě Smluv na hlasování nepodílejí všichni členové Rady, kvalifikovaná většina vymezena takto:

a) jako nejméně 55 % členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva těchto států.

Blokační menšinu musí tvořit nejméně tolik členů Rady, kolik jich zastupuje nejméně 35 % obyvatelstva zúčastněných členských států, a ještě jeden člen, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou;

b) odchylně od písmene a), pokud Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, jako nejméně 72 % členů Rady zastupujících zúčastněné členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva těchto států.“¹¹⁶

Česká republika, Maďarsko, Řecko, Belgie a Portugalsko – 12 hlasů; Bulharsko, Švédsko a Rakousko – 10 hlasů; Dánsko, Chorvatsko, Finsko, Litva, Slovensko a Irsko – 7 hlasů; Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko, Slovinsko – 4 hlasy; Malta – 3 hlasy.

¹¹⁶ Čl. 238, odst. 3, Smlouva o fungování Evropské unie.

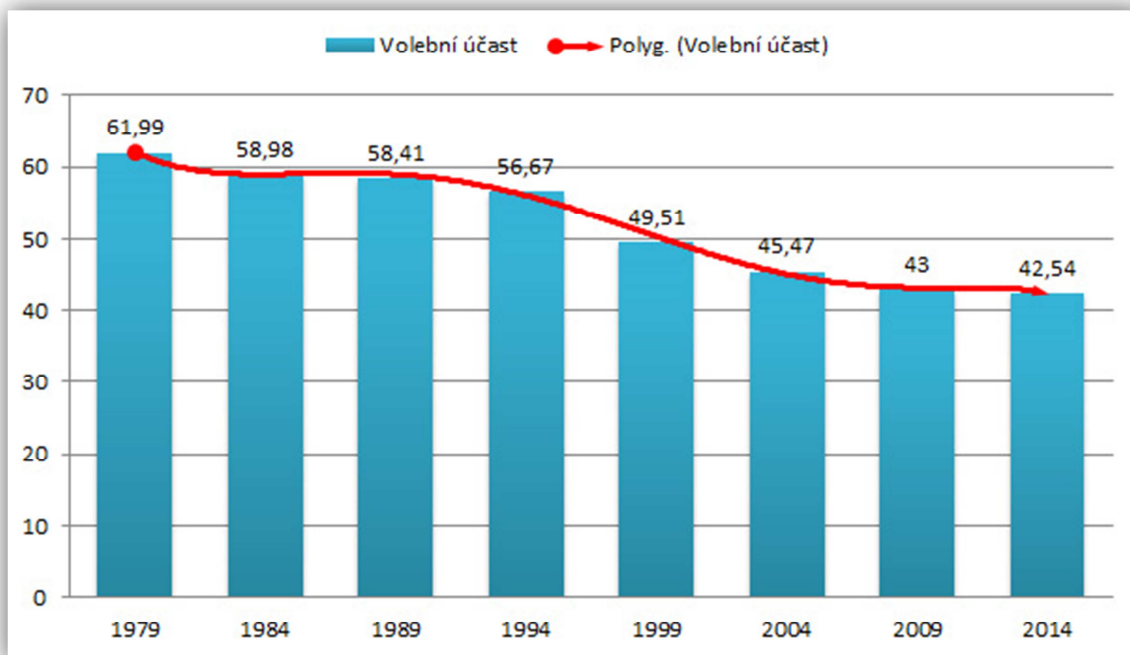
Třetí a poslední způsob dosahování většiny při hlasování v Radě EU je **system prosté většiny**. Každý stát má v tomto případě jeden hlas a platí, že návrh je schválen, vyjádří-li se pro něj alespoň 15 členů rady. Rada tohoto způsobu užívá pouze u hlasování o procedurálních otázkách.

3.7. Evropský parlament

Když bylo zmíněno, že úkolem Rady EU je reprezentace národních zájmů v rozhodovacím procesu EU, je třeba říci, že Evropský parlament je orgán, který má ambice zastupovat zájmy občanů. Nebylo tomu tak vždy, neboť od ustavení „Shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli“, které bylo orgánem, do nějž členské státy ESUO delegovali členy svých národních parlamentů (podobně jako např. do Parlamentního shromáždění Západoevropské unie), do okamžiku, kdy se stal přímo voleným orgánem (a tudíž mohl alespoň teoreticky aspirovat na skutečnost, že zastupuje pomyslný evropský demos), uběhlo 27 let.

První přímé volby do Evropského parlamentu proběhly v roce 1979 a zaznamenaly rekordní volební účast, která se postupem času s každými dalšími volbami už jen snižuje (Graf 1). Nedá se však říci, že by to byl nějaký vážný ukazatel. Jedná se o průměr všech států, z nichž v některých je volební účast povinná. Dá se rovněž říci, že „vzdálenost“ ideologického projektu jednotlivých politických stran, které nominují své kandidáty do Evropského parlamentu, není příliš velká. Jejich názory na evropskou integraci se v drtivé většině shodují a problematika „public goods“, které by se měly řešit na evropské úrovni, doposud není natolik vážná, aby mohla zaujmout voliče. Lze proto konstatovat společně s M. Novákem, který se vymezuje vůči tvrzení A. Lijpharta a říká, že volební účast není žádným „výtečným indikátorem kvality demokracie“¹¹⁷. Tato problematika ale bude ještě popsána v další kapitole.

¹¹⁷ NOVÁK, M., *Jakou demokracií pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 38-40.



Graf 1 – průměrná volební účast při volbách do EP v letech 1979-2014^{118 119}

V Evropském parlamentu zasedá v roce 2014 – po posledních volbách – celkem 751 poslanců ze všech 28 členských zemí Evropské unie. Poslanci jsou od roku 1979 voleni v přímých volbách na pětileté volební období. Volby probíhají ve všech zemích v přibližně stejnou dobu. „V každém státě se volí podle jeho vlastního volebního zákona, který zpravidla vychází ze stejného systému jako volby do národního parlamentu. V ČR se volí stejně jako do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Jednotný unijní volební zákon neexistuje a ani se nechystá.“¹²⁰ Tých sice toto neříká zcela přesně, protože v některých zemích se volí zcela jiným systémem do Evropského parlamentu než do národního (například ve Velké Británii), ale to není podstatné. Podstatné je, že volební systém není na úrovni eurolegislativy nijak upraven.

Státy užívají pro výpočet získaných mandátů rozdílné volební formule. Vstup do procesu, který rozděluje získané mandáty, limituje rozdílná uzavírací klauzule, která

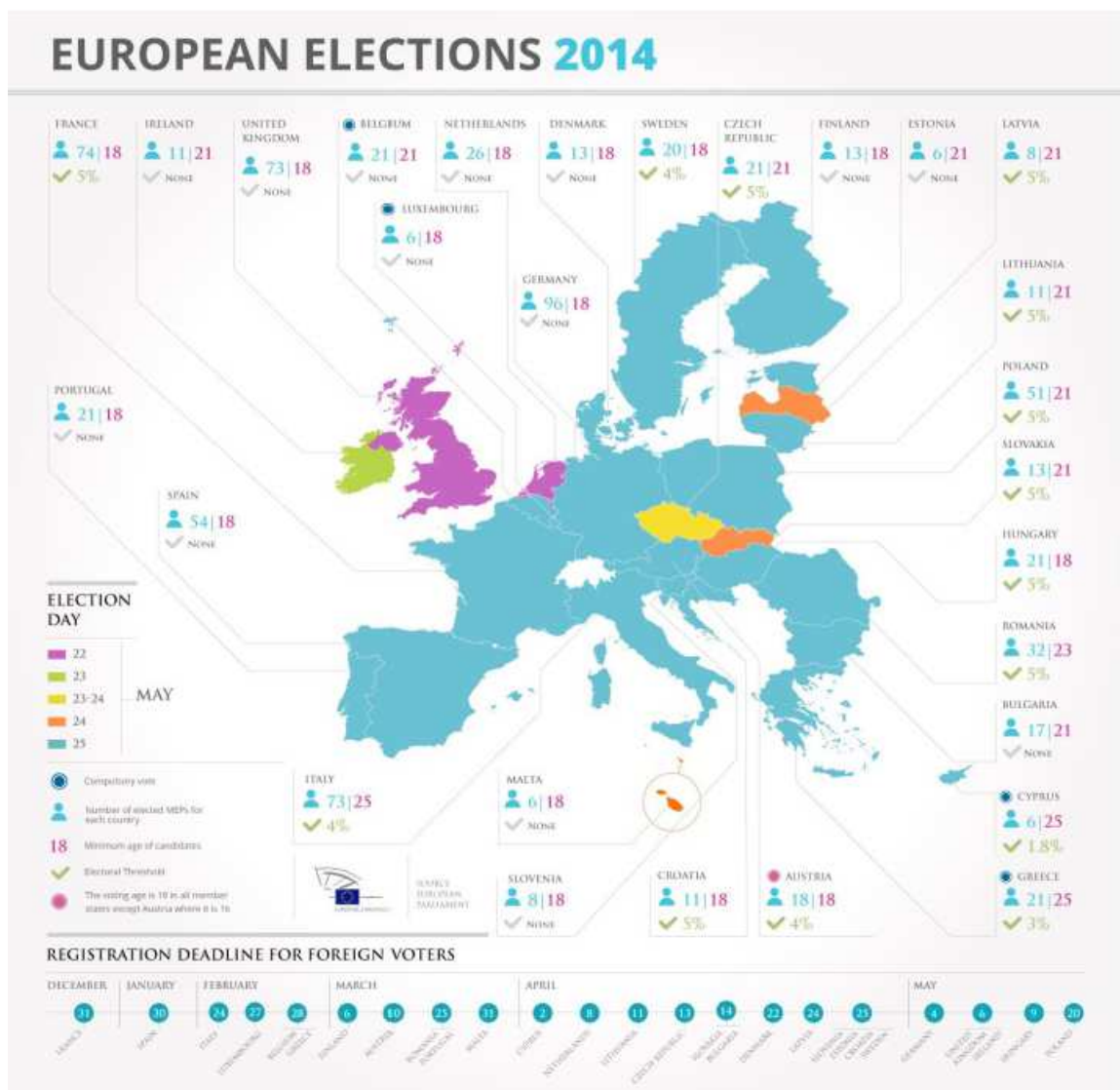
¹¹⁸ Turnout at the European elections (1979-2009) [online], oficiální portál Evropského parlamentu, [cit. 2014-08-20], dostupný online na [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html).

¹¹⁹ KROET, C., 2014 European Parliament election turnout was lowest ever, revised data shows [online], *European Voice*, [cit. 2014-08-20], dostupné online na <http://www.europeanvoice.com/article/european-parliament-elections-2014-reveal-lowest-voter-turnout-ever/>.

¹²⁰ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 68.

v některých státech zcela chybí (např. Německo). Liší se počet i velikost volebních obvodů (např. Česká republika je celá jedním volebním obvodem vs. Francie, která je rozdělená do osmi obvodů), jakož i minimální věk kandidátů i voličů (aktivní volební právo má v Rakousku každý, kdo dosáhl věku 16 let, zatímco ve všech ostatních státech až od 18 let).

Následující infografika, kterou před volbami 2014 publikoval sekretariát Evropského parlamentu, názorně shrnuje základní ukazatele volebního systému v jednotlivých členských státech:



Infografika 1 – základní ukazatele volebních systémů v členských zemích EU¹²¹

¹²¹ 2014 European Elections: This time it's different, oficiální předvolební brožura Evropského parlamentu, dostupné online na www.europarl.eu.

Po každých proběhlých volbách do Evropského parlamentu se na jeho půdě ustavují poslanecké skupiny, které sdružují poslance podobného ideologického smýšlení. „*Lze obecně říci, že tyto parlamentní kluby neboli skupiny nejsou organizovány na základě národního, resp. státního původu (např. francouzské, německé apod.), ale na základě velmi volně a pragmaticky chápané politické orientace.*“¹²² Po volbách v roce 2014 se jedná o následující frakce (od nejsilnějších po nejslabší): Poslanecký klub Evropské lidové strany, Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů, Evropská konzervativní a reformní skupina, Aliance liberálů a demokratů pro Evropu, Evropská sjednocená levice a Severská zelená levice, Zelení/Evropská svobodná aliance, Skupina „Evropa Svobody a Přímé Demokracie“.¹²³

3.7.1. Funkce Evropského parlamentu

Od EP se očekává velmi široké portfolio činností. Platí, že s každou revizí smluv se toto portfolio rozšiřuje, stejně jako se rozšiřuje i hloubka pravomocí, jimiž Evropský parlament disponuje. Přibývající pravomoci Evropského parlamentu lze sledovat zejména ve stále se posilující roli v rozhodovacím procesu. Ačkoliv platí, že „prim“ v rozhodování stále hraje Rada EU, poměr schvalovacích procedur, v němž historicky dominovala konzultační procedura (viz kapitola 3.3.1.), která podtrhovala význam Rady oproti parlamentu, se postupně mění ve prospěch nově formulovaného řádného legislativního postupu, který je popsán výše (viz kapitola 3.3.5.1.).

Další nárůst portfolia pravomocí (i prestiže) Evropského parlamentu se dá očekávat vzhledem k rostoucí byrokratizaci unijních struktur a masivním kampaním, které před každými volbami produkuje „bruselská administrativa“. Neustále se rovněž zvyšuje i finanční a „benefitní“ motivace europoslanců, kteří jsou dnes daleko lépe honorováni než jejich několikanásobně „chudší“ kolegové z národních parlamentů. Zejména v nových členských zemích, které do EU přistoupily v rámci rozšíření v roce 2004 (tedy včetně České republiky), se dá vysledovat posun od obsazování kandidátek pro eurovolby „vysloužilými“ domácími politiky k situaci, kdy jsou do Bruselu posílány skutečné

¹²² NOVÁK, M., *Mezi demokracií a totalitarismem*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2008, s. 146-147.

¹²³ Současné složení Evropského parlamentu a detailní informace o jeho skupinách, výborech, delegacích a poslancích jsou k dispozici online na www.europarl.eu.

soudobé politické „kapacity“, které mají ambice zaštitit stranické kandidátky silou své osobnosti, nikoliv jen sehrát doplněk latentních stranických předvolebních kampaní.

Funkce a pravomoci Evropského parlamentu lze rozdělit do čtyř základních skupin:¹²⁴

1. **Kontrolní funkce** – europarlament může vyslovit komisi nedůvěru a jsou mu předkládány výroční zprávy různých unijních orgánů;
2. **Rozpočtová funkce** – europarlament se účastní rozpočtového řízení a může odmítnout navrhovaný rozpočet jako celek;
3. **Legislativní funkce** – europarlament je společně s Komisí a Radou nedílným účastníkem procesu tvorby sekundárních aktů Unie (viz kapitola 3.2.2.);
4. **Další funkce** – europarlament přijímá mezinárodní závazky (viz souhlasný postup, kapitola 3.3.4.), hlídá dodržování základních hodnot, k jejichž prosazování se Unie zavázala, volí představitele EU (např. evropského ombudsmana nebo členy Účetního dvora).

V této souvislosti stojí za to zmínit některé pravomoci, které má evropský parlament vůči ostatním orgánům Unie, zejména vůči Komisi a Radě. Parlament disponuje poměrně silnou kontrolní pravomocí vůči Komisi, kterou je institut vyjádření nedůvěry, které může vést až k jejímu odstoupení. „*Komise je odvolána v případě, že je návrh [na vyjádření nedůvěry, pozn. P. M.] přijat 2/3 odevzdaných hlasů a většinou poslanců Evropského parlamentu.*“¹²⁵

Přijetím Amsterodamské smlouvy se pozice parlamentu vůči Komisi posílila ještě více, neboť do té doby mohla parlamentem odvolanou Komisi okamžitě instalovat zpátky Rada, a to jednomyslným rozhodnutím. Vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost však „*získal Evropský parlament právo schvalovat kandidáta na předsedu Komise a následně odsouhlasit Komisi jako celek. [...] Po přijetí Amsterodamské smlouvy je možné Evropský parlament považovat za orgán, který je plně odpovědný za působení Komise.*“¹²⁶

¹²⁴ FIALA, P., PITROVÁ, M., Evropská unie, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 345-346.

¹²⁵ FIALA, P., PITROVÁ, M., Evropská unie, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 346.

¹²⁶ Tamtéž, s. 347.

Výrazně slabší je pozice parlamentu vůči Radě. Existuje jen málo možností a kontrolních mechanismů, které lze ze strany parlamentu vůči Radě uplatnit. „*Veškerá ochota Rady zodpovídat otázky Evropského parlamentu vychází jen z politického závazku uvedeného ve Slavnostním prohlášení o Evropské unii z roku 1983. Jedinou možností Evropského parlamentu, jak reagovat na chování Rady, je žalovat Radu za nečinnost u ESD...*“¹²⁷

3.8. Evropská komise

Tak jako Rada EU reprezentuje národní zájmy členských států a Evropský parlament zájmy občanů, představuje Evropská komise nadnárodní zájmy společenství. Svoji skladbou a výkonným charakterem svých pravomocí připomíná „vládu“. Jedná se o orgán „*ryze unijní, tedy právně nezávislý na členských státech.*“¹²⁸

3.8.1. Pravomoci Komise

Nejdůležitější pravomoci má Komise v souvislosti s její tzv. **iniciativní funkcí**. Komise předkládá až na několik málo výjimek téměř výlučně všechny návrhy legislativních opatření. „*Veškerá legislativa Unie se tak až na nepatrné výjimky rodí v Komisi. K tomu je Komise vybavena velmi početným aparátem, který je tuto činnost schopen zvládnout po odborné stránce. Vypracování návrhu legislativního opatření je bezesporu nejnáročnějším a nejpracnější stádiem legislativní procedury.*“¹²⁹

Jak již bylo zmíněno, Komise je **exekutivním** orgánem Unie, uvádí tedy v život veškeré legislativní akty, které schválí Rada s Parlamentem. Pro zajišťování realizace těchto aktů bývá Radou zmocněna k vydávání prováděcích předpisů jako doplňků k aktům sekundárního práva. V souvislosti s exekutivní funkcí Komise se lze setkat s pojmem komitologie. Jedná se o proces, kdy na implementaci prováděcích předpisů pracuje řada členů různých výborů komise (committees). Tyto výbory se skládají z nižších pracovníků Komise a zároveň osob, které do výborů vyšlou úřady členských států. „*Jde o úroveň*

¹²⁷ FIALA, P., PITROVÁ, M., Evropská unie, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 348.

¹²⁸ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 59.

¹²⁹ Tamtéž.

pracovní, tedy na velmi nízké operativní úrovni. To někdy umožňuje, aby v těchto výborech získaly značný vliv určité zájmové skupiny z členských států, které jsou schopny ovlivnit výsledek.“¹³⁰

Komitologie bývá často terčem vášnivé kritiky. Daniel Guéguen z univerzity v Harvardu, bývalý dlouholetý lobbista v Evropské komisi, v knize „Komitologie – Boj o moc v EU?“ popisuje, že „*komitologie představuje ročně 98 % regulační činnosti Evropské unie. A těchto 98 % spadá do pravomocí Komise, která je [...] nedostatečně kontrolována Radou ministrů a Evropským parlamentem*“¹³¹

Guéguen popisuje posun v pravomocích Evropské komise po přijetí Lisabonské smlouvy, kdy podle něj dochází k tichému přebírání otěží legislativního procesu Komisí na úrovni tzv. nelegislativních nebo delegovaných aktů. Jedná se o to, co již bylo zmíněno na předchozích řádcích, tedy že Rada může zmocnit Komisi k vydávání prováděcích předpisů, které mohou mnohdy zcela změnit vyznění přijaté legislativy. Respektive takto to platilo podle Smlouvy z Nice, zatímco Lisabonská smlouva již hovoří zcela jinak: „*Pravomoc vydávat delegované akty je na straně Komise s možnou následnou kontrolou Radou a Parlamentem...*“¹³²

Guéguen po mistrné analýze extrémně složitého a nepřehledného prostředí desetitisíců úředníků a stovek tisíců předpisů (prostředí, v němž přes třicet let působil) naznačuje, že Komise ráda zapomíná na demokratickou kontrolu. Celý systém komitologie prochází (stejně jako všechny instituce EU) vývojem, přičemž podle Guéguena „*každou reformou slábne demokratická kontrola Komise těmi, kteří jí dali mandát. Tento posun urychlily členské státy laxním dohledem, protože se více starají o národní zájmy než o rozvoj Unie. Dostalo se to až tak daleko, že za určitých okolností (naštěstí v omezené míře) může Komise – dokonce i jeden jediný úředník, pokud není kontrolován nadřízenými – vydat rozhodnutí, tedy pokud ho nezastaví Rada ministrů složená ze 27 členských států JEDNOMYSLNĚ [v době vydání této knihy měla EU 27 členských zemí, Chorvatsko svůj přístupový proces ještě nemělo uzavřený, pozn. P. M.]*“¹³³ K problematice komitologie se

¹³⁰ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 60.

¹³¹ GUÉGUEN, D., *Komitologie: Boj o moc v EU?*, BMS creative s.r.o., Brno, 2010, s. 29.

¹³² Tamtéž, s. 57.

¹³³ Tamtéž, s. 15.

ještě vrátím v další kapitole v rámci popisu důsledků členství v EU na legislativu národních států.

3.8.2. Složení komise

Evropskou komisi tvoří kolegium komisařů, kteří mají v čele předsedu. Komise je sice stále obsazována stylem „co stát, to komisař“, nicméně platí, že evropský komisař v žádném případě nesmí vystupovat za stát, z něž pochází, ale prosazuje „výhradně zájmy stanoviska Unie.“ Komisaři nesmějí „přijímat instrukce od vlády žádného státu. Naopak členským státům je zakázáno jakkoliv na komisaře působit a ovlivňovat jejich jednání ve svůj prospěch. Členové Komise musí být absolutně nezávislí i z hlediska soukromých zájmů: nesmějí vedle své funkce vykonávat žádnou jinou, a to ani neplacenou činnost.“¹³⁴

Již dvě desítky let se vede diskuse o tom, že v souvislosti s narůstajícím počtem členů EU je potřeba snížit počet komisařů. Snaha o podobnou redukci však prozatím vždy narazila. Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost se do Smlouvy o EU dostala následující formulace: „Komise jmenovaná v době mezi dnem vstupu v platnost Lisabonské smlouvy a dnem 31. října 2014 se skládá z jednoho státního příslušníka každého členského státu, včetně jejího předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je jedním z jejích místopředsedů.“¹³⁵ A zároveň informace o tom, že: „Ode dne 1. listopadu 2014 se Komise včetně předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku skládá z takového počtu členů, který odpovídá dvěma třetinám počtu členských států, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu.“¹³⁶

Redukci počtu komisařů však lze jen sotva očekávat, neboť tento krok se neseťkal s pochopením zejména v menších zemích EU, a tak se situace musela narychlo „hasit“. Česká vláda v roce 2009 například uklidňovala občany takto: „Vzhledem k tomu, že právě otázka ztráty „vlastního“ eurokomisaře byla jedním z důvodů negativního výsledku referenda v Irsku [...], shodla se Evropská rada v prosinci 2008, že v případě vstupu

¹³⁴ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 60-61.

¹³⁵ Čl. 17, odst. 4, Smlouva o Evropské unii.

¹³⁶ Čl. 17, odst. 5, Smlouva o Evropské unii.

Lisabonské smlouvy v platnost bude přijato rozhodnutí, které zaručí, že každý členský stát bude mít v Komisi svého státního příslušníka i po roce 2014. ¹³⁷

Článek 17 Smlouvy o EU stanoví způsob, jakým je Komise jmenována. Její funkční období je pětileté a předseda je po proběhlých volbách (s přihlédnutím k jejich výsledku) nominován Radou EU kvalifikovanou většinou. V praxi (posledních voleb, resp. prvních, které proběhly podle Lisabonské smlouvy) se osoba předsedy neoficiálně rekrutuje z řad vítězné frakce Evropského parlamentu, která předem avizuje svého „kandidáta“. Vzhledem k tomu, že Radou nominovaná osoba musí být schválena absolutní většinou všech poslanců Evropského parlamentu, je tato „parlamentní“ kandidatura logická. Radou nominovaný předseda musí mít k parlamentu vztah a musí mít šanci, že se na jeho osobě parlament shodne. Nenajde-li se v parlamentu potřebná nadpoloviční podpora, představí Rada (rovněž kvalifikovanou většinou) parlamentu nového kandidáta do jednoho měsíce.

Poté, co je ustaven nový předseda Komise, zahajuje jednání s Radou o osobě vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a ostatních členech Komise. Takto nominovaná Komise musí být jako kolektivní sbor schválena Evropským parlamentem. Poté, co se tak stane, jmenuje novou Komisi Rada kvalifikovanou většinou. ¹³⁸

3.8.3. Administrativní aparát Komise

Komise nepředstavuje jen politický subjekt složený z 28 komisařů. V širším slova smyslu se tak označuje rovněž mimořádně rozsáhlý administrativní aparát, který slouží jako podpůrný byrokratický element pro práci Komise a komisařů. Každý komisař má na starosti jednu, nebo několik příbuzných oblastí, které tuto instituci připodobňují k národním vládám a ministerstvům. Tak jako jsme zvyklí na ministerstva a ministry v jejich čele, na půdě Evropské komise se jedná o komisaře a tzv. Generální ředitelství, v jejichž čele sedí „superúředník“ na pozici generálního ředitele.

¹³⁷ *Lisabonská smlouva – co o ní potřebujete vědět*, Praha, Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR, 2009, s. 15, dostupné online na http://www.euroskop.cz/gallery/49/14956-lisbonne_2.pdf.

¹³⁸ Článek 17, Smlouva o Evropské unii.

„Komise má přibližně 25000 zaměstnanců, z toho téměř 5000 tlumočnicků a překladatelů. Je tak administrativním kolosem se všemi byrokratickými vadami, které jsou pro velké úřady typické, počínaje těžkopádností a pomalostí při plnění některých úkolů až po přílišnou složitost byrokratických procedur i pro méně významné věci.“¹³⁹

3.8.4. Rozhodování v Komisi

Práce v Komisi je řízena osobou předsedy. Protože má obrovské množství agendy, schází se Komise velmi často (minimálně jednou týdně¹⁴⁰). Rozhodování v Komisi probíhá absolutní většinou členů, kteří každý disponují jedním hlasem. Existují následující tři způsoby rozhodování v Komisi:¹⁴¹

1. **písemně** – nepožaduje-li žádný z komisařů ústní jednání, tímto způsobem je přijato cca 25 % rozhodnutí;
2. **ústně** – zhruba 15 % všech rozhodnutí Komise je přijímáno tímto způsobem;
3. **na základě pověření** – Komise může na základě článku 27. Jednacího řádu Komise pověřit jednoho člena (nebo více členů) Komise, případně i vysokého úředníka, aby rozhodl sám. Podle Svobody Soudní dvůr EU „připustil právnost těchto delegací, ale přezkoumává způsob jejich provádění“¹⁴². Tímto způsobem je prováděno cca 60 % rozhodnutí Komise.

¹³⁹ TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 62.

¹⁴⁰ FIALA, P., PITROVÁ, M., *Evropská unie*, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 294.

¹⁴¹ SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011, s. 58.

¹⁴² SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011, s. 58.

4. DŮSLEDKY ČLENSTVÍ V EU PRO LEGISLATIVU NÁRODNÍCH STÁTŮ

V předchozí kapitole jsem se pokusil vystihnout sukus toho, jakým způsobem fungují základní evropské instituce, a to zejména ve vztahu k přijímání evropské legislativy neboli aktů sekundárního práva. Bylo zmíněno, že přijaté *nařízení* má okamžitou a univerzální platnost, schválená evropská *směrnice* musí být členskými státy implementována, jinak jim hrozí sankce, nebo povinnost náhrady škody vzniklé jednotlivci v důsledku nepřijetí dané legislativy atp. (viz kapitola 3.2.2.).

Zároveň bylo (na příkladu Německa) poukázáno na to, že více než 80 % zákonů, které přijímá národní parlament, jakožto nejvyšší suverén v zemi s parlamentní demokracií, jsou směrnice a výstupy z evropského legislativního procesu (viz kapitola 3.3.). To naznačuje, že dopady členství v EU na národní legislativní řád jsou značné.

Stejně jako bývalý německý prezident Roman Herzog, i bývalý český prezident Václav Klaus si (ještě ve své funkci) často stěžoval na zcela iracionální situace, kdy Česká republika byla pokutována za to, že neimplementovala naprosto nepotřebnou legislativu, která z definice nikdy nemohla být v České republice uplatňována. V rozhovoru pro časopis Forbes (který s ním vedl přímo majitel celosvětové sítě těchto časopisů Steve Forbes) uváděl výmluvný příklad týkající se námořní dopravy.

Václav Klaus tehdy položil Stevu Forbesovi otázku, zda (jako Američan) vůbec tuší, že něco takového, jako je masová výroba legislativy v Bruselu a její povinná implementace v členských zemích, existuje. Forbes mu na to odvětil, že slyšel, jak kdysi „*mělo Finsko za úkol udělat nějakou regulaci v oblasti potravin a Italové říkali: Co ví Helsinky o špagetách?*“¹⁴³ Prezident Václav Klaus mu na to odvětil: „*To není jen v tom. Vy musíte ty direktivy z Bruselu prostě přijmout, je to povinné. Nedávno jsem musel podepsat dva zákony, kvůli kterým jsme byli pokutováni z Bruselu, že je ještě nemáme. [...] Byl to zákon o řešení sporů v námořní dopravě. My říkali, my ale nemáme moře, ani lodě nemáme, žádné spory v námořní dopravě neřešíme, proč bychom to měli zavádět? Ale dostali jsme*

¹⁴³ FORBES, S., ŠIMŮNEK, P., Evropa potřebuje sametovou revoluci (Interview Steve Forbes vs. Václav Klaus), *Forbes Česko*, 3. listopadu 2011, s. 44, dostupné online na <http://www.klaus.cz/clanky/2958>.

pokutu a zavést jsme to prostě museli. Hloupé a neuvěřitelné.“¹⁴⁴ I takové absurdity mohou přinášet důsledky členství v Evropské unii.

4.1. Legitimita práva EU

V minulé kapitole bylo vysvětleno, že nutnost implementovat směrnice a dodržovat nařízení vyplývá z primárního práva EU. Ať již se jedná o poslední akt primárního práva – Lisabonskou smlouvu, která byla přes komplikace s odmítavým postojem českého prezidenta nakonec ratifikována dle Ústavy a vstoupila v platnost, nebo o veškeré ostatní předchozí předpisy a smlouvy, které dotváří celkový balík pramenů primárního práva Unie a které byly z pohledu demokratického procesu (kromě harmonizačního legislativního procesu v rámci přístupových jednání rovněž) přijaty ve všelidovém referendu, není možné tvrdit, že by do právního řádu České republiky bylo primární právo EU vpašováno nějakým „Trojským koněm“ či nátlakem.

Proto nutně musí platit veškerá ustanovení o přímém účinku práva EU a o nadřazenosti (přednosti) práva EU ve vztahu k veškeré národní legislativě. Toto zdánlivě banální východisko nám otevírá možnost vrátit se k počátku této práce a zpětně posoudit – viděním Roberta Dahla – zda lze stále politický proces přijímání závazných rozhodnutí v členských zemích EU považovat za demokratický či zda je patrná nějaká odchylka. Nejprve se však ještě pro ilustraci vrátím ke krátkému pojednání o tzv. komitologii, která byla zmíněna v minulé kapitole. Jedná se totiž o delegovaný proces, který má velký dopad na podobu legislativy, která musí být v jednotlivých státech přijímána.

4.2. Vliv komitologie na podobu evropské legislativy

Zmiňovaný Daniel Guéguen ve své knize o problematice komitologie připomíná tři základní fáze rozhodovacího procesu EU. Zatímco v rámci této diplomové práce byly popsány jednotlivé procedury, jak dochází ke schvalování sekundárních aktů Unie v rámci horizontálního interinstitucionálního schématu, tyto fáze přibližují zdánlivě prosté vertikální, nebo chcete-li časové schéma. Jedná se o **fázi návrhové**, v níž Komise pracuje na návrhu legislativy, **fázi schvalovací**, v níž dochází k odsouhlasení předložené

¹⁴⁴ FORBES, S., ŠIMŮNEK, P., Evropa potřebuje sametovou revoluci (Interview Steve Forbes vs. Václav Klaus), *Forbes Česko*, 3. listopadu 2011, s. 44, dostupné online na <http://www.klaus.cz/clanky/2958>.

normy v rámci některé z rozhodovacích procedur popsaných v kapitole 3.3. (a příslušných podkapitolách), a nakonec **fáze prováděcí**, kdy se přijaté akty vrací zpátky do Komise, kde jsou za pomoci výborů (committees) stanovena prováděcí opatření. A právě až v této fázi dochází v mnoha případech k definitivní formulaci podoby aktů sekundárního práva EU – tedy až poté, co je přijato rozhodnutí Radou a Evropským parlamentem.

„Většina unijních legislativních aktů jsou rámcové předpisy pověřující Komisi celou řadou technických prováděcích opatření. Všechny tyto prováděcí opatření se týká komitologie.“¹⁴⁵ Děje se tedy to, že Komise v rámci návrhů legislativy pouze naznačí cíl, jehož by se mělo dosáhnout s tím, že si jej nechá řádně schválit, ale sama následně rozhodne o způsobu, jakým se jej dosáhne. Přitom podle Lisabonské smlouvy může (ale nemusí) být v tomto procesu kontrolována Radou či Evropským parlamentem. To ovšem může znamenat slabé místo, neboť původní cíl se od konečného vyznění legislativního aktu může i značně lišit. Prováděcí předpis navíc obvykle mívá formu *nařízení*, které, jak jsme již zmiňovali v kapitole 3.2.2., má univerzální a obecnou platnost a podle principu přednosti unijního práva¹⁴⁶ má v členských zemích sílu na úrovni ústavního zákona.¹⁴⁷

Situace okolo přijímání nařízení v rámci komitologie vyžaduje o to větší pozornost, když se ukazuje, že počet přijatých opatření tohoto typu stále roste a momentálně je ročně zhruba 500x vyšší než počet přijatých směrnic.¹⁴⁸ Z toho je patrné, že (kromě jiného) dochází k porušování jednoho ze základních principů, na nichž je EU položena – principu subsidiarity. Jedná se vlastně o subsidiaritu naruby. „Velké projekty jsou dávány [ke schválení, pozn. P. M.] členským státům a technické detaily ponechávány Evropské unii.“¹⁴⁹

Co se týče kontroly vydávaných prováděcích aktů a nařízení komitologie, existuje systém tzv. řídicích a regulativních výborů, které jsou složeny ze státních úředníků členských zemí EU, ale předsedají jim a jejich práci řídí pouze úředníci Komise. Guéguen

¹⁴⁵ GUÉGUEN, D., *Komitologie: Boj o moc v EU?*, BMS creative s.r.o., Brno, 2010, s. 25.

¹⁴⁶ Více o této problematice viz např. TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 112.

¹⁴⁷ Odvozeně z Čl. 10, Ústava ČR: Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

¹⁴⁸ GUÉGUEN, D., *Komitologie: Boj o moc v EU?*, BMS creative s.r.o., Brno, 2010, s. 29.

¹⁴⁹ Tamtéž, s. 45.

uvádí, že procento odmítnutých předpisů v regulativních výborech je zcela marginální. Počet odmítnutých předpisů nedosahuje hodnoty ani 0,5 % (v případě řídicích výborů ještě méně).¹⁵⁰ Dojde-li přitom k nesouhlasu Rady s podobou nařízení Komise, má Rada pouze jedinou možnost, jak návrh Komise změnit – odhlasovat jednomyslně všemi 28 členy odlišnou podobu tohoto předpisu. Podle Guéguena „*zde máme nepřijatelný posun v kompetenci institucí. Rada musí být jednomyslná, pokud chce prosadit své vůči Komisi*“¹⁵¹

4.3. Demokratický deficit

Nejen z důvodů výše uvedených, které naznačují, že rozhodování v rámci EU nemusí vždy odpovídat demokratickým principům a kritériím (viz kapitola 2.), ale i z pohledu na mnohem obecnější rovinu rozhodovacího procesu vyplývají některé očividné nedostatky, jimiž tento systém trpí. Hovoří se proto o tzv. demokratickém deficitu.

Někteří autoři trvají na tom, že „*unijní právo není vytvářeno demokratickou cestou, na kterou jsme zvyklí ve vnitrostátním systému.*“¹⁵² Problém je spatřován především v tom, že:

- a) návrhy programů, které budou zařazeny do rozhodovacího procesu (viz kapitola 2.6. – Kritéria demokratického procesu), má výlučné právo učinit pouze Komise, která je ovšem nevoleným orgánem;
- b) tyto návrhy jsou schvalovány Radou, která je – jako skupina ministrů členských států – rovněž nevoleným orgánem.

Schvalovaná legislativa sice v rámci Řádného legislativního postupu (viz kapitola 3.3.5.1.) podléhá spolurozhodnutí Evropského parlamentu, jehož členové vzešli z voleb, nicméně občanům a členským státům je velmi vzdálený, „*jeho praktická funkce není srovnatelná s funkcí národního parlamentu. Unijní legislativní akty tak nevznikají v demokratickém prostředí zastupitelského orgánu.*“¹⁵³

¹⁵⁰ GUÉGUEN, D., *Komitologie: Boj o moc v EU?*, BMS creative s.r.o., Brno, 2010, s. 29-31.

¹⁵¹ Tamtéž, s. 31.

¹⁵² TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010, s. 74.

¹⁵³ Tamtéž, s. 74.

Miroslav Novák, který rovněž hovoří o oprávněnosti kritiky „deficitu demokracie“ v Evropské unii, ovšem dodává, že je důležité, zda její další vývoj „půjde k nějaké formě ‚poručnictví‘ nebo k demokracii na nadnárodní úrovni.“¹⁵⁴

4.4. Vzdálenost voličů od rozhodovacího procesu EU

Vzdálenost voličů od rozhodovacího procesu EU je dalším důležitým faktorem, který je třeba zohlednit ať při hodnocení charakteru demokratického zřízení, nebo rozhodovacího procesu, který se v něm uplatňuje. Doposud jsem se věnoval pouze popisu několika podstatných okolností, které se týkají samotné problematiky přijímání evropské legislativy i částečně jejího dopadu na společnost uvnitř členského státu. Pohled „z druhé strany“, tedy směrem od voliče je neméně důležitý a zároveň velmi zajímavý. Může dobře ilustrovat onen Dahlovský posun, který byl zmiňován v rámci stručného popisu jednotlivých transformací demokracie (viz kapitola 2.2.).

Připomeňme si v této souvislosti Dahlova slova, která v této práci doposud nebyla citována, a ačkoliv se spíše hodí do kapitoly pojednávající o charakteru demokracie, je na místě je uvést až nyní. Podle Dahla jde ve všech třech jím nastiňovaných transformacích demokracie především o demokracii v různém měřítku. „*Druhá transformace současně zúžila a rozšířila meze demokracie. [...] I když druhá transformace drasticky snížila možnosti přímé politické účasti na rozhodování národní vlády a prakticky vyloučila vyhlídky, že všichni občané mohou být oddáni harmonické vizi obecného blaha, ohromně zvýšila počet lidí žijících ve společném právním a ústavním systému a požívajících stejných práv.*“¹⁵⁵ Na straně jedné tedy jde o to, že daleko více jedinců se nachází ve zřízení, které lze nazývat demokracie (resp. polyarchie, zůstaneme-li věrni Dahlově terminologii), na straně druhé došlo k porušení některých klíčových principů, které činily demokracii demokracií (v přísné optice první transformace demokracie, tedy přímé demokracie).

Je tedy otázkou, jakým způsobem se promění podoba zastupitelské demokracie při přechodu z národní na nadnárodní úroveň. V současnosti platí, že každý stát, který se chce stát členskou zemí EU, musí splňovat podmínky uvedené v článku č. 2 Smlouvy o EU.

¹⁵⁴ NOVÁK, M., *Mezi demokracií a totalitarismem*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2008, s. 148.

¹⁵⁵ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 289.

Z toho vyplývá, že každý stát, který již členem EU je, ctí tento článek a vztahuje jeho obsah na charakter vlastního vnitrostátního zřízení: „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.*“¹⁵⁶

Z tohoto lze poměrně snadno vyvodit, že Evropská unie je společenstvím **demokratických států**. Nabízí se ovšem otázka, do jaké míry může evropská integrace, která je doprovázena významným přenesením některých pravomocí na nadnárodní strukturu a tím pádem zároveň oddálením rozhodovacího procesu občanům, ovlivnit charakter vlastního (původního) zřízení. Bude i nadále možné označit takto integrované státy za demokratické?

Právě zvětšující se vzdálenost voliče od rozhodovacího procesu může být jedním z ukazatelů, zda s odevzdáním některých pravomocí do nadnárodních struktur nedošlo k popření části předpokladů, které ospravedlňují vnitrostátní demokratický politický řád, nebo které podmiňují demokratický proces uvnitř státu.

Problém může být v tom, že tato vzdálenost je jen obtížně měřitelná. Na druhou stranu lze ji určit jen v řádových hodnotách, které není třeba nijak precizovat, neboť mají svoji vypovídací hodnotu zcela jednoznačnou. Řekněme, že v rámci vnitrostátního demokratického legislativního procesu je vzdálenost voliče od suverénní rozhodovací autority (parlament) rovna hodnotě 1, neboli volič je od legislativního tělesa vzdálen jeden krok (volí přímo své zástupce). Parlament dále dává důvěru vládě, potažmo jejímu předsedovi, který se tím pádem od voliče dostává do vzdálenosti dvou kroků.¹⁵⁷

Protože v (české) praxi vyšší míru zákonodárné iniciativy vykonává vláda (v menší míře parlament), dá se zjednodušeně říci, že v rámci vnitrostátního legislativního procesu je vzdálenost voliče jeden krok od schvalování legislativy, která je navrhována ve vzdálenosti maximálně dvou kroků od něj. V případě unijní legislativy je třeba jít ještě

¹⁵⁶ Čl. 2, Smlouva o Evropské unii.

¹⁵⁷ V této souvislosti lze pominout, že premiér bývá ve většině případů rovněž poslancem, resp. z 11 premiérů ČR bylo osm poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

dále, neboť na nadnárodní úrovni je legislativa schvalována v první řadě Radou, kam svého zástupce deleguje vláda. Volič je tedy od schvalování legislativy vzdálen tři kroky. Co se týče navrhování legislativy, je situace podobná. Vzhledem k tomu, že vláda (v kroku dva) de facto určuje jednoho člena komise (z 28), dostává tím voliče do vzdálenosti tří kroků i v případě evropské zákonodárné iniciativy.

Základní vzdálenost voliče od legislativního procesu ukazuje tabulka:

	ČR	EU
počet kroků od návrhu legislativy	1-2	3
počet kroků od schvalování legislativy	1	3

Tabulka 3 – vzdálenost voličů od rozhodovacího procesu

Toto určení sice vystihuje skutečnost, že rozhodovací proces v rámci EU je od voliče více vzdálen než v rámci vnitrostátní legislativní procedury, nicméně problém je v tom, že neukazuje měnící se **váhu dopadu** rozhodnutí voliče ve volbách na podobu rozhodovacího procesu v dané vzdálenosti.

V předchozím odstavci jsem záměrně nepočítal s rolí Evropského parlamentu, který by se měl v dané logice určování vzdálenosti od voliče ocitnout na hodnotě 1. Jenže je více než jasné, že váha hlasu každého z 8,5 milionu voličů v ČR, kteří vybírají 100 % z 200 obsazovaných křesel v PSP ČR je daleko vyšší, než když stejný počet voličů má možnost ovlivnit pouhou 2,8% část 751 členného Evropského parlamentu (ČR má v Evropském parlamentu přiděleno 21 křesel).

Stejně tak je zřejmé, že váha hlasu českého voliče v kroku 3, zejména v rámci rozhodování 1/28 Komise, bude exponenciálně nižší než v kroku 2, tedy např. když vláda rozhoduje o tom, kdo se onou 1/28 Komise stane. Nehledě na to, že poslední moment, který teoreticky může svým hlasem český volič ovlivnit, je právě ona 1/28 Komise. Platí totiž, že žádný český volič nemá absolutně žádný ani teoretický vliv na to, jak bude vypadat zbývajících 27/28 Komise. Vzdálenost v kroku 3 voliče členského státu od návrhové fáze legislativy je tedy měřitelná pouze v 1/28 případech (navíc stejného

portfolia). Navrhuje-li jakoukoliv evropskou legislativu např. eurokomisař nominovaný italskou vládou, vzdálenost českého voliče od tohoto návrhu je nezměřitelná (nekonečná).

4.5. Vliv nutnosti přijímat evropskou legislativu na demokratický proces uvnitř členských států EU

Aby bylo možné posoudit, zda přenesením pravomocí na nadnárodní strukturu a oddálením rozhodovacího procesu od voličů nedošlo k poškození demokratického procesu uvnitř národních států, je třeba se vrátit ke kritériím Roberta Dahla, jimiž podmiňoval existenci demokratického politického řádu.

Protože (jak bylo zmíněno) více než 80 % přijímané legislativy národními parlamenty pochází z dílny Komise, již prošlo evropským legislativním procesem, a tedy musí být přijato tak jako tak (nehledě na množství prováděcích nařízení, která produkuje komitologie), je třeba konstatovat, že dochází k postupnému nahrazování kvality rozhodovacího procesu. Váha hlasu voličů v hlasování v evropských volbách se v porovnání s hlasováním ve volbách národních dramaticky snižuje. Návrhy evropské legislativy vznikají v Komisi, která má exekutivní charakter, přičemž jsou schvalovány Radou skládající se z ministrů, což naznačuje rovněž exekutivní charakter. Spolurozhodování parlamentem, jehož pravomoci v rámci legislativního procesu jsou sice na jedné straně dlouhodobě systematicky posilovány, má na straně druhé díky minimální váze hlasu voličů zcela nesrovnatelný dopad na skutečné vyjádření jejich preferencí, přičemž je třeba zmínit naprostou unikátnost „zákonodárného tělesa“, které vůbec nemá právo zákony navrhnout.

Troufám si proto hodnotit Dahlova kritéria demokratického procesu, která hovoří o rovném hlasovacím právu a účinné a rovnoprávné participaci všech občanů, jako nenaplněná. Evropská legislativa je výlučně navrhována i primárně schvalována nevolenými entitami, přičemž ty orgány, které na národních úrovních členských států plně odpovídají všem předpokladům demokratického řádu i splňují všechna kritéria demokratického procesu, tuto legislativu přijímat (provádět) musí, aniž by ovšem měly nějakou reálnou šanci přistupovat k tomuto typu legislativy selektivním způsobem a hlasovat o něm ve skutečně demokratickém duchu.

Je třeba říci společně s prof. Novákem, že „i když národní státy zdaleka neztrácejí veškerou svou ‚svrchovanost‘ (suverenitu), lze si klást otázku, do jaké míry mají jejich vlády nadále skutečnou moc.“¹⁵⁸

4.6. Evropská legislativa v nečlenských státech EU

Krátkou poznámku si zaslouží rovněž problematika evropské legislativy v nečlenských státech EU. V současné době existuje několik evropských zemí, které oficiálně požádaly o vstup do Evropské unie. V každé zemi, s níž jsou započaty tzv. přístupové rozhovory, musí proběhnout poměrně sofistikovaná příprava, zejména týkající se právního řádu, který musí být v takovém stavu, aby do něj mohly být implementovány všechny akty Unie. V současné době se to týká těchto států, které aspirují na členství v EU: Albánie, Srbsko, Island (i když ten přístupové rozhovory pozastavil), Makedonie a Turecko.

Ze zemí, které neusilují o členství v EU, nejsou ve stavu „kandidátů“, ale přesto jsou evropskou legislativou zasaženy, lze jmenovat např. Švýcarsko, které působí jako určitá „enkláva“ obklopená prostorem Evropské unie, a to nejen ve striktně geografickém pojetí, ale rovněž ve smyslu dopadů legislativního nastavení unijního práva v okolních státech. Švýcarsko není žádným izolovaným ostrůvkem, a proto musí na vývoj evropského práva společného pro všechny státy EU reagovat. Švýcarsko je s EU provázáno množstvím smluv, jeho území je např. součástí tzv. Schengenského prostoru, v němž se uplatňuje volný pohyb osob atd. Prof. Miroslav Novák v souvislosti s přesunem části suverenity a tím pádem i ztrátou části exekutivní moci, s čímž se potýkají členské státy Unie, připomíná, že ani „z toho, že např. Švýcarsko není členem Evropské unie, přece nijak neplyne, že by nezáviselo na mnoha rozhodnutích, k nimž došlo mimo jeho území. Kromě toho je Švýcarsko více méně nuceno přebírat celou řadu zákonů kompatibilních se zákonodárstvím EU, na jejichž vypracování se nemohlo nijak podílet.“¹⁵⁹

¹⁵⁸ NOVÁK, M., *Politické strany, demokracie a Evropská unie*, in: Kotábová, V., Prážová, I., O.Schneider (eds.), *Rozvoj české společnosti v Evropské unii*, 2.díl Ekonomie, Politologie, Matfyz, Praha 2004, s.319-325.

¹⁵⁹ Tamtéž.

5. EXISTUJE EVROPSKÝ DÉMOS?

„Jakmile se někdo snaží dokázat, že něco existuje, je nad slunce jasné, že to neexistuje.“

Alexandr Tomský¹⁶⁰

Démos je politický národ, který je srozumitelně rozpoznatelný, má vlastní identitu a vyplňuje jasně politicky definovaný prostor. Od vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost, tedy od faktického vzniku Evropské unie, se vrcholní evropští představitelé snaží zhmotnit představu, že takovýmto jasně politicky definovaným prostorem může být Evropská unie a že může existovat tzv. evropský démos.

V minulé kapitole jsem dospěl k tomu, že některé Dahlovy předpoklady ospravedlňující vznik demokratického politického řádu nelze v případě zemí integrovaných do EU díky charakteru evropského legislativního procesu považovat za naplněné. Vráťím se nyní ke čtvrtému kritériu, kterým Dahl podmiňoval demokratický proces. Jedná se o kritérium „konečné kontroly programu ‚démosem““ (viz kapitola 2.6.).

K žádné takové kontrole programu v legislativním procesu EU samozřejmě nedochází. Petr Fiala k tomu poznamenává, že *„určování struktury politické agendy demokratickými prostředky za účasti veřejnosti je [...] složitý proces, ale v rámci společného veřejného prostoru definovaného v rámci společně sdílené identity (tedy např. v rámci národního státu) k tomu v nějaké formě vždy dochází. Evropská politická agenda je ale vyňata z přímé kontroly evropského politického národa, protože žádný takový démos neexistuje a nemáme ani veřejný prostor, v němž by mohla být politická agenda kontrolována. Místo toho dochází jen k tomu, že demokratickou kontrolu evropského procesu občas (nesystematicky) provádějí jednotlivé politické národy v rámci národních států.“*¹⁶¹

Stejně tak jako nikdy nebylo možné hovořit o evropském národu, není možné domnívat se, že by v tuto chvíli existoval nějaký evropský démos, který by se sám emancipoval na

¹⁶⁰ TOMSKÝ, A., Démos – mýtický lid Evropy [online], *Konzervativní listy*, 10. srpna 2009, [cit. 2014-08-22], dostupné online na <http://konzervativnilisty.cz/archiv/30-demos-myticky-lid-evropy>.

¹⁶¹ FIALA, P., Evropská integrace, politická identita a demokracie, *Sborník Centra pro ekonomiku a politiku* č. 62/2007 "Maastrichtská smlouva - patnáct let poté", Praha, 2007, s. 121-128, text v redakční úpravě dostupný online na <http://www.revuepolitika.cz/clanky/455/evropska-integrace-politicka-identita-a-demokracie>.

půdorysu Evropské unie. V této souvislosti je třeba dát za pravdu jak Petru Fialovi, tak i ostatním autorům. Miroslav Novák ve své známé knize *Mezi demokracií a totalitarismem* cituje francouzského filosofa a politologa Raymonda Arona, který k podobným úvahám řekl tato slova: „*Vytvořit národ z evropských národů by bylo nesrovnatelné historické dílo. Po pravdě řečeno jsem tomu nikdy nevěřil, i když jsem vcelku za tento cíl bojoval. Nikdy jsem tomu nevěřil, protože jsem měl vždycky pocit, že to, co tvoří specifičnost a originalitu Evropy, je pluralita národností a státních svrchovaností. K vytvoření státní svrchovanosti zahrnující rozmanité národy by bylo třeba buď naléhavého nebezpečí nebo všemocného federátora.*“¹⁶²

Aron podle Nováka hovořil o tom, že nejprve je třeba, aby se ve společnosti vyvinul tzv. evropský patriotismus, který však nebude nijak potlačovat patriotismus národní, ale ani nebude nijak navenek nepřátelský. K tomu, aby mohlo dojít k vytvoření nové společné politické jednotky, která bude mít půdorys Evropského společenství (Aron takto hovořil v roce 1960, tedy v době, kdy Evropské společenství mělo pouze šest členů – Francii, Itálii, Německo, Belgie, Lucembursko a Nizozemí), „*je naprosto nutné, aby lidé z těch zemí nabyli postupně pocit loajality vůči nové jednotce, kterou právě utvářejí.*“¹⁶³

Řada autorů podmiňuje existenci demokratického státu tím, že na jeho území musí sídlit národní entita obyvatel, identifikovatelný démos (např. Fiala – „*pro demokracii je nezbytné, aby zde byl démos, politický národ*“¹⁶⁴). I když netvrdí to úplně všichni. Miroslav Novák jako příklad uvádí vystoupení švýcarské filozofky Jeanne Herschové, která v diskusi o federalizované Evropě, poukázala na to, že „*kdyby se čekalo, až se objeví homo helveticus, nikdy by nevzniklo Švýcarsko.*“¹⁶⁵

Problém je v tom, že Evropa není homogenním etnikem, jako jsou například Spojené státy americké. V době, kdy se utvářel „americký démos“ na území dnešních USA navíc neexistovalo nic takového, co je všem dobře známé z Evropy, tedy mimořádně silně a historicky dlouhodobě zakořeněný pocit národní sounáležitosti občanů uvnitř

¹⁶² NOVÁK, M., *Mezi demokracií a totalitarismem*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2008, s. 142-143.

¹⁶³ Tamtéž, s. 144.

¹⁶⁴ FIALA, P., *Evropská integrace, politická identita a demokracie*, *Sborník Centra pro ekonomiku a politiku* č. 62/2007 „*Maastrichtská smlouva - patnáct let poté*“, Praha, 2007, s. 121-128, text v redakční úpravě dostupný online na <http://www.revuepolitika.cz/clanky/455/evropska-integrace-politicka-identita-a-demokracie>.

¹⁶⁵ NOVÁK, M., *Mezi demokracií a totalitarismem*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2008, s. 145.

jednotlivých evropských států. V USA se „národ“ etabloval ze společnosti, která byla na svém počátku určena na základě nikoliv principu národního, (nebo národnostního), ale na základě principu občanského.

Přes to vše se evropské (resp. unijní) elity všemožně snaží evropský občanský princip podporovat a je pravděpodobně pouze otázkou času, tedy pokud se unijní společenství během následujících několika desítek let nerozpadne, kdy se (nejspíše po vynaložení enormně vysokých nákladů) podaří jistý institut evropského občanství vypěstovat nejen v administrativně-správní rovině, ale také v rovině přirozeného chápání obyvatel evropského kontinentu. Zda-li to bude onen správný okamžik k formálnímu zániku Evropské unie ve prospěch vyhlášení Evropské federace, nebo rovnou Evropské federativní republiky, to se nejspíš budeme muset nechat překvapit.

6. ZÁVĚR

Proces přijímání evropské legislativy je velmi propracovaný a složitý. Bohužel je nutné konstatovat, že vykazuje zásadní znaky demokratického deficitu. Rozhodovací proces není demokratický v tom smyslu, jak jej známe z přijímání vnitrostátní legislativy. Před veřejností je tento deficit „maskován“ tím, že národní parlament znovu schvaluje každý – již jednou na evropské úrovni schválený – akt. Tento vnitrostátní proces se přitom tváří jako řádný zákonodárný mechanismus. Všechny evropské směrnice získávají svoji podobu a místo v českém právu, poslanci je schvalují stejně jako veškeré jiné normy, které jindy vzejdou z jejich vlastní „autorské“ dílny.

Všechny legislativní akty, které procházejí českým normotvorným procesem (od prvního čtení v Poslanecké sněmovně až po podpis prezidenta republiky) musí být přijaty, jinak hrozí státu sankce. Blokační mechanismy sice existují, nicméně jsou málo účinné a poskytují členským státům (jak na úrovni národních parlamentů, tak na úrovni jejich účasti v Radě EU) jen velmi omezené možnosti. To vše je navíc umocněno skutečností, že počet legislativních aktů Unie, který vzniká v podobě *nařízení* s okamžitou a univerzální platností, je zhruba 500 násobný oproti *směrnicím*, které je třeba projednat v národních parlamentech. O nařízeních již není možné diskutovat, ta prostě platí.

Problém je rovněž v tom, že voliči v nadnárodním legislativním procesu zcela přišli o kontakt s navrhovanou legislativou. Zákony jsou iniciovány výlučně Komisí, která nemá žádné opodstatnění vzešlé z voleb. Veškeré podmínky i kritéria formulované jako předpoklad pro demokratický politický řád a proces padají s tím, že de facto není naplňován ten nejzákladnější demokratický princip – rovné volební právo. Volby do Evropského parlamentu sice jsou rovné a přímé, nicméně toto „zákonodárné“ těleso má 1. pořád velmi omezené pravomoci v rámci schvalování legislativy (oproti Radě EU) a 2. nemá legislativní iniciativu.

Ostatní orgány, které se významnou měrou účastní rozhodovacího procesu na úrovni Unie (Komise a Rada), je vzhledem k velmi velké vzdálenosti od primárního hlasování voliče v (národních) volbách třeba považovat za entity ustavené *bez přímé vazby na demokratické volby*. Jedna věc je sice přímo volený Evropský parlament, který ovšem vzhledem k nízkému procentu národního zastoupení vykazuje zcela minimální váhu hlasu

voliče hlasujícího v eurovolbách, druhá věc je potom přímá linie hlasování v národních volbách na evropský legislativní proces. Existuje-li totiž nějaká (byť slabá a třeba jen teoretická) vazba mezi voličem a rozhodováním na úrovni orgánů EU, její počátek je třeba hledat právě v národních volbách. Těžko si ale lze představit, že by volič v národních volbách vyjadřoval ty své preference, které se primárně týkají hlasování v Evropské komisi. A pokud by to tak i bylo, váha hlasu tohoto voliče by byla v rámci 1/28 Rady EU, nebo velmi přeneseně 1/28 Evropské komise, zcela marginální.

Předpoklad, který byl formulován v úvodu a který hovořil o tom, že se do jisté míry může vyrovnávat oslabování národních struktur, které hrají „zastupitelskou“ roli na úrovni EU, s posilováním role Evropského parlamentu jako vyzdvižení zájmu voličů, se ukázal jako zcela lichý. Evropský parlament sice vykazuje stále silnější pozici ve vztahu k Radě EU, nicméně zároveň s ním posiluje i Komise v možnostech, které má na úrovni komitologie.

Po prozkoumání nejdůležitějších atributů evropského legislativního procesu a jeho dopadu na členské státy lze konstatovat následující: Nezávislé subjekty, o jejichž politickém řádu a probíhajících procesech bylo možné konstatovat, že jsou demokratické, se přenesením části své svrchovanosti a závazáním se k „automatickému“ přejímání výsledků nadnárodního legislativního procesu dostávají do situace, kdy ve vztahu k vlastnímu démosu nenaplňují všechny předpoklady pro demokratický politický řád ani kritéria demokratického procesu.

Na druhou stranu vzhledem k faktu, že se společnost na evropském kontinentu nachází v procesu tzv. třetí demokratické transformace (ze zastupitelské na nadnárodní), není možné označit současné zřízení za „nedemokratické“. Je ovšem otázkou, jakým směrem se bude tento transformační proces ve světle evropské integrace dále ubírat. Zda k nějaké formě kvazi-svobodného poručnictví, nebo ke zcela novému vyššímu řádu demokratického zřízení, na jehož půdorysu se přirozeně etabluje jasně identifikovatelný a organický nadnárodní démos, který bude schopen znovu začít naplňovat veškeré demokratické (zejména kontrolní) principy, které se integrací do nadnárodní politické unie společnosti na úrovni jednotlivých států (logicky) příliš vzdálily. Ve hře je opět ono „měřítko demokracie“. Již bylo zmíněno, že „*druhá transformace současně zúžila a rozšířila meze*

demokracie.“¹⁶⁶ Nyní jde pouze o to, jakým způsobem se *zúží* a zároveň *rozšíří* meze demokracie v rámci nového nadnárodního uspořádání, aby se i nadále dalo hovořit o demokracii.

¹⁶⁶ DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 289.

7. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knihy:

- DAHL, R. A., *Demokracie a její kritici*, [Democracy and Its Critics, překlad Helena Blahoutová], Praha, Victoria Publishing, 1995.
- DAHL, R. A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- EVROPSKÁ UNIE, *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, 2010.
- FIALA, P., PITROVÁ, M., *Evropská unie*, 2. vydání, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009.
- GUÉGUEN, D., *Komitologie: Boj o moc v EU?*, BMS creative s.r.o., Brno, 2010.
- HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., *Demokracie*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2005.
- KLAUS, V., *Evropská integrace bez iluzí*, Praha, Euromedia Group, k.s. – Knižní klub, 2011.
- NOVÁK, M., *Jakou demokracii pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2001.
- NOVÁK, M., *Mezi demokracií a totalitarismem*, Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2008.
- NOVÁK, M., *Politické strany, demokracie a Evropská unie*, in: Kotábová, V., Prážová, I., O.Schneider (eds.), *Rozvoj české společnosti v Evropské unii*, 2.díl *Ekonomie, Politologie, Matfyz*, Praha 2004, s.319-325.
- ŘÍCHOVÁ, B., *Přehled moderních politologických teorií*, Praha, Portál, 2000.

SCHEU, H. C., *Úvod do mezinárodního práva veřejného*, Praha, Auditorium, 2010.

SVENSSON, P., *Teorie demokracie*, [překlad Tamara Váňová], Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 1995.

SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011.

TÝČ, V., *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*, 6. vydání, Praha, Nakladatelství Leges s.r.o., 2010.

Články a rozhovory:

FIALA, P., Evropská integrace, politická identita a demokracie, *Sborník Centra pro ekonomiku a politiku* č. 62/2007 "Maastrichtská smlouva - patnáct let poté", Praha, 2007, s. 121-128, text v redakční úpravě dostupný online na <http://www.revuepolitika.cz/clanky/455/evropska-integrace-politicka-identita-a-demokracie>.

FORBES, S., ŠIMŮNEK, P., Evropa potřebuje sametovou revoluci (Interview Steve Forbes vs. Václav Klaus), *Forbes Česko*, 3. listopadu 2011, s. 44, dostupné online na <http://www.klaus.cz/clanky/2958>.

HERZOG, R., GERKEN, L., Evropská unie ohrožuje parlamentní demokracii, [překlad z němčiny Alice Felkelová], *Newsletter CEPu*, březen 2007, dostupné online na <http://cepin.cz/docs/newslettery/2007-03.pdf>.

NERAD, F., WEISSER, M., Rozhovor Václava Klause pro ČTK k desátému výročí vstupu ČR do EU, *ČTK*, 17. dubna 2014, dostupné online na <http://www.klaus.cz/clanky/3551>.

NOVÁK, M., Aristotelova politická sociologie a moderní reprezentativní demokracie, *Sociologický časopis*, 2001, Vol. 37 (No. 4: 405-423).

PRAVEC, J., NĚMEC, J., Chtějí, abych vedl euroskeptiky (rozhovor s Václavem Klausem), *Ekonom*, 30. dubna 2014, dostupné online na <http://www.klaus.cz/clanky/3566>.

ŠULCOVÁ, M., Demokracie jako vláda většiny [online], *E-polis.cz*, 13. duben 2007. [cit. 2014-08-15], dostupné online na <http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/193-demokracie-jako-vlada-vetsiny.html> .

TOMSKÝ, A., Démos – mýtický lid Evropy [online], *Konzervativní listy*, 10. srpna 2009, [cit. 2014-08-22], dostupné online na <http://konzervativnilisty.cz/archiv/30-demos-myticky-lid-evropy>.

Internetové zdroje:

2014 European Elections: This time it's different, *oficiální předvolební brožura Evropského parlamentu*, dostupné online na www.europarl.eu.

KROET, C., 2014 European Parliament election turnout was lowest ever, revised data shows [online], *European Voice*, [cit. 2014-08-20], dostupné online na <http://www.europeanvoice.com/article/european-parliament-elections-2014-reveal-lowest-voter-turnout-ever/>.

Lisabonská smlouva – co o ní potřebujete vědět, Praha, Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR, 2009, dostupné online na http://www.euroskop.cz/gallery/49/14956-lisbonne_2.pdf.

Number of Laws [online], *EUABC Dictionary*, [cit. 2014-08-18] dostupné online na <http://en.euabc.com/word/2152>.

Složení Rady EU [online], *oficiální portál Rady Evropské unie*, [cit. 2014-08-20], dostupný online na <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=cs>.

Turnout at the European elections (1979-2009) [online], *oficiální portál Evropského parlamentu*, [cit. 2014-08-20], dostupný online na [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html).

Předpisy, smlouvy a judikáty

Rozhodnutí Evropského soudního dvora č. 138/79, dostupné online na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0138>.

Smlouva o Evropské unii.

Smlouva o fungování Evropské unie.

Ústava České republiky.

8. SEZNAM POUŽITÝCH GRAFŮ A TABULEK

Tabulka 1 – vztah institucí polyarchie a předpokladů demokratického procesu

Tabulka 2 – typologie a hierarchizace pramenů práva EU podle P. Svobody

Tabulka 3 – vzdálenost voličů od rozhodovacího procesu

Graf 1 – průměrná volební účast při volbách do EP v letech 1979-2014

Infografika 1 – základní ukazatele volebních systémů v členských zemích EU