

3 ROLE NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ V EVROPSKÉ UNII

3.1 Demokratická legitimita v Evropské unii jako výhodisko úvah o roli národních parlamentů

Klíč k zodpovězení otázky obsažené v názvu této kapitoly je podle mého názoru třeba hledat v důvodech, které historicky vedly k úvahám o zapojení národních parlamentů do evropských záležitostí.

Přestože v zárodku evropské integrace stála myšlenka federalizace, začala být uskutečňována jako elitami tažený funkcionalistický projekt supranacionální ekonomické regulace.¹⁹² Judikatura Soudního dvora rozvinula federalistické prvky evropského práva a položila základy jeho velmi silného autonomního postavení vůči právním řádům členských států. Demokracie dle J. H. H. Weilera nepatřila od počátku k „DNA“ evropské integrace. Tou byla podle něj spolupráce Komise jako teoreticky apolitické supranacionální administrativy s vládami členských států.¹⁹³ Jak bylo naznačeno v předchozí kapitole, tato situace se změnila po polovině 80. let a v průběhu vyjednávání a ratifikace Maastrichtské smlouvy, když EU začala pronikat do politicky citlivých oblastí, zvětšily se třecí plochy mezi cíli a kompetencemi EU na straně jedné a vnitrostátními politikami na straně druhé, začalo se ustupovat od jednomyslného rozhodování Rady a zároveň docházelo k průběžnému rozšiřování o nové členské státy, což snižovalo váhu každého z nich. Ve zvýšené míře se začala klást otázka, jak uvést evropskou integraci v soulad s demokratickým fungováním členských států. Otázka národních parlamentů tak bývá nejčastěji spojována s problémem demokratického deficitu EU, přesněji řečeno deficitu demokratické legitimacy,¹⁹⁴ který úzce souvisí s fenoménem deparlamentarizace.

¹⁹² Srov. např. Lindseth, 2010, s. 61–74.

¹⁹³ Weiler, 2011, s. 686. Srov. též Lindsethův výklad EU jako mezinárodní formy delegace moci na exekutivu a administrativu a oddělení sídla moci od sídla (demokratické) legitimacy (*democratic disconnect*). Lindseth, 2010, s. 28–31, nebo Somek, 2001 vymezující supranacionalitu jako racionální obcházení demokracie. K tomu i Reschová, 2003 s. 49 a násl.

¹⁹⁴ Georgiev, 2006, s. 210, 214.

3.1.1 Teze o deficitu demokratické legitimacy a její kritiky

Klasické vymezení demokratického deficitu podává S. Hix,¹⁹⁵ který uvádí následující jevy a argumenty:

1) Moc exekutivy (Komise a Rady) narůstá a oslabuje se její kontrolovatelnost národními parlamenty. To zahrnuje i přijímání právních aktů přímo Komisí s pouze omezenou kontrolou ze strany Rady nebo Evropského parlamentu (dnes čl. 290 a 291 SFEU).

2) Evropský parlament není schopen tento úbytek kontroly kompenzovat přes značný nárůst svých pravomocí, neboť legislativnímu i rozpočtovému procesu stále dominuje Rada a občané nejsou s Evropským parlamentem spojeni tak silně jako se svými národními parlamenty. Evropské komisi navíc nastoluje agendu nikoli on, nýbrž Evropská rada.

3) Nekonají se skutečné „evropské volby“ se soupeřením alternativních pohledů na politické směřování EU a směřující k výběru „evropské vlády“. Volby v členských státech většinou pomíjejí evropská témata a volby do Evropského parlamentu fungují spíše jako průběžný průzkum veřejného mínění o vnitrostátní politice. Orgány EU tak nejsou nuceny měnit politiku podle změn preferencí občanů a nést odpovědnost za politická selhání na evropské úrovni.¹⁹⁶

4) EU je příliš vzdálená občanům, její fungování je pro ně nesrozumitelné a rozhodování v ní není transparentní. Procesy tvorby evropské politiky jsou technokratické a nikoli politické.

5) Výsledkem je, že EU uskutečňuje politiky, které nemají podporu většiny občanů ve většině členských států (neoliberální regulatorní rámec pro vnitřní trh, společná zemědělská politika aj.).

Debata o demokratickém deficitu je ale mnohem rozsáhlejší. Velmi přehledný rámec pro úvahy o legitimitě EU nalezneme u A. Wimmela.¹⁹⁷ Budeme-li se držet jeho kategorií, je zřejmé, že deficit legitimacy je spatřován u EU jako politického řádu, u jednotlivých institucí i u jednotlivých politik, byť se v každé kategorii projevuje trochu jinak. Souhrnně proto budu hovořit o deficitu legitimacy veřejné moci EU. Z hlediska pojetí legitimace lze o demokratickém deficitu hovořit v rovině normativní i empirické. V prvním případě jde o nedosta-

¹⁹⁵ Hix, 2005, s. 177–180 s odkazy na další autory, popř. Follesdal, Hix, 2006, s. 534–536.

¹⁹⁶ Viz též Weiler, 2011, s. 679–680; Schäfer, 2006, s. 197.

¹⁹⁷ Wimmel, 2008.

tečný soulad fungování EU s obecně sdíleným pojetím demokracie, ve druhém se vychází z indikátorů společenské akceptace EU (volební účast a výsledky, podpora členství, protesty apod.).

Základním protiargumentem k tezi o demokratickém deficitu je otázka standardu, měřítka. Jak demokratická by vlastně měla EU být? Tím se dostáváme k povaze EU. Obvykle se uvádí, že EU má rysy mezinárodní organizace či konfederace a zároveň i federace.¹⁹⁸ Různí autoři se přiklánějí k různým koncům spektra (EU jako zvláštní mezinárodní organizace nebo jako vznikající federace) a často se utíká k tezi, že EU je útvarem *sui generis*, supranacionální (nadmárodní) organizací, kterou nelze přiřadit k žádné z existujících mezinárodněprávních či státoprávních kategorií.¹⁹⁹ Přitom je zřejmé, že mezi požadavky na demokratičnost mezinárodní organizace a státu je značný rozdíl.

Legitimizační standard mezinárodních organizací,²⁰⁰ který navíc vzhledem k jejich odlišným funkcím a svěřené moci není jednotný, je pro EU zjevně nedostatečný, neboť nelze najít organizaci srovnatelnou s ní co do forem a rozsahu mocenské činnosti (přímý účinek, široká působnost, výrazný ústup od jednomyslného rozhodování členů). Evropská integrace navíc po celou dobu více či méně otevřeně směřuje právě opačným směrem než ke klasičtějším formám mezinárodních organizací.

Stejně problematický je ale i požadavek, aby se EU z hlediska své demokratické struktury zcela vyrovnala (federativnímu) státu – aby se státem stala. Ignoruje totiž obrovskou a mnohorozměrnou heterogenitu členských států a převažující kolektivní identifikaci jejich občanů. V jejich důsledku nenachází myšlenka ustavení panevropského státu nezbytnou politickou podporu. Částým vysvětlením toho, proč Evropský parlament není vnímán jako reprezentant společného zájmu občanů, je tvrzení o neexistenci lidu (*dému*) Evropské unie, tedy takového přesvědčení obyvatel EU o vzájemné sounáležitosti,

¹⁹⁸ Wintr, 2013, s. 201 hovoří o naroubování federativních prvků na konfederativní základnu mezinárodních smluv uzavřených mezi státy, které jsou nadále subjekty mezinárodního práva a mají vůči EU kompetenční kompetenci. Federativním prvkem je především vlastní právní řád zavazující (alespoň zčásti) přímo jednotlivce a požívající přednosti před vnitrostátním právem a vykládaný autonomně vlastním soudním orgánem.

¹⁹⁹ Tuto debatu shrnuje např. Avbelj, 2011, s. 818–836. Označení, že evropská integrační uskupení jsou útvarem svého druhu, se připisuje H.-P. Ipsenovi, 1969, s. 3–14. Přístup *sui generis* ovšem bývá také označován za antiteorii, protože rezignuje na jakoukoli klasifikaci a měřítka. Schütze, 2013, s. 3.

²⁰⁰ K tomu např. Beetham, Lord, 1998, s. 11–12.

díky němuž i přehlasovaná menšina vnímá rozhodnutí většiny jako legitimní rozhodnutí „svého“ kolektivu a nikoli jako rozhodnutí cizí skupiny ve svůj neprospěch.²⁰¹ Institucionální systém EU je proto třeba budovat tak, aby i při odbourávání jednomyslnosti zachovával důvěru mezi svými hlavními konstitutivními částmi, tedy členskými státy. Tato křehká rovnováha má přirozeně i některé negativní důsledky. Debata o demokratickém deficitu se zaměřuje především na autonomní jednání orgánů EU při tvorbě sekundárního práva. Podstatná je ale i rovina primárního práva, jehož legitimizace probíhá pouze skrze členské státy jako „pány smluv“ držící kompetenční kompetenci. Vzhledem k deficitu společenských předpokladů celoevropské demokracie a potřebě chránit politické sebeurčení a právní rovnost členských států jako předpoklad integrace jsou zřizovací smlouvy měnitelné pouze ultra-rigidním postupem za jednomyslného souhlasu členských států. Evropský parlament může navrhnout změny smluv, je konzultován a účastní se konventu, ale nespolutřídí. Tato právní úprava nebývá příliš zpochybňována s výjimkou volání po radikálním ústavodárném aktu nebo po celoevropském ratifikačním referendu, které je ale politicky nerealistické. Z hlediska demokratické legitimacy ale není bezproblémová. Zřizovací smlouvy plní v EU roli definice cílů a programu integrační politiky. Důsledkem jejich rigidity je odstínění v nich učiněných hodnotových rozhodnutí od politické soutěže. Některé relevantní hodnoty jsou ve zřizovacích smlouvách systematicky podřízeny jiným a tento stav je petrifikován. Je to patrné například na vztahu tržních svobod (volný pohyb) a hospodářských a sociálních práv.²⁰² Výrazně k tomu ale přispívá posunutí některých hodnotových rozhodnutí smluv takřka na „nadústavní“ úroveň judikaturou Soudního dvora.²⁰³ J. Georgiev uvádí, že za tezí o demokratickém deficitu se často skrývá kritika plíživého rozšiřování kompetencí EU (*competence creep*) na úkor člen-

²⁰¹ Grimm, 1995, s. 282. Weiler, 1995, s. 222; Belling, 2009, s. 133–134; Katz, Wessels, 1999a, s. 9.

²⁰² Srov. Bickerton, 2012, s. 127–128; Menéndez, 2013, s. 472–484; Bruun, Bücker, Dorssemont, 2012, s. 279–306. Objevuje se i kritika, že volný pohyb a tržní harmonizace vytlačují regulační soutěž mezi členskými státy do oblastí daňové a sociální politiky, kde nastává „závod na dno“ (*race to the bottom*) a je rozbíjen sociální stát. Fisahn, 2009, s. 104–115. Viz též Ashiagbor, 2013, s. 303–324. Hrozba „závodu na dno“ se však podle A. Moravcsika, 2002, s. 617 a násl. zveličuje a empiricky se nepotvrzuje.

²⁰³ Bellamy, Kröger, 2011, s. 16.

ských států.²⁰⁴ Ta je právě důsledkem rigidity primárního práva. Nelze-li kompetence EU snadno rozšířit, vykládají se extenzivně. To je ale problematické tváří v tvář výše zmíněným důvodům, proč je primární právo tak rigidní. Od těchto úvah se odvíjí druhé významné téma debaty o národních parlamentech v EU vedle demokratického deficitu – kontrola dodržování zásady subsidiarity. O té bude řeč především v kapitole 3.2.

Častou námitkou proti poměřování Unie demokratičností státní moci jsou poukazy na to, že členské státy trpí obdobnými „demokratickými nedostatky“, jaké jsou vytýkány EU.²⁰⁵ Demokratický deficit vidíme jen proto, že EU srovnáváme s kontrafaktuální ideální demokracií a ne s reálným fungováním členských států.²⁰⁶ Nedomnívám se, že tato výtky je zcela na místě. V ústavní teorii vždy dochází k poměřování reality ideálními kategoriemi a sleduje se míra jejich naplnění v ústavní praxi. Maximalistický přístup samozřejmě povede k závěru, že všechny režimy jsou nedemokratické, ale stejně tak se nelze spokojit s minimalistickým přístupem J. Zemánka vyvracejícím existenci demokratického deficitu prostě tím, že legitimizační řetězec obou pilířů legislativního procesu EU je nepřerušovaný, takže nedochází ke ztrátě demokratického mandátu.²⁰⁷ V členských státech přese všechnu možnou (a jistě mnohdy oprávněnou) kritiku existují a fungují mechanismy nutící veřejnou moc přizpůsobovat svou činnost vůli lidu, umožňující přehlednou politickou soutěž, střídání vládnoucích a přičítání následků za neúspěšné politické vedení, zatímco o EU lze v tomto směru pochybovat.²⁰⁸ Veřejná moc členských států navíc čerpá z mnohem pevnějšího společenského základu identifikace občanů. Rovněž je důležité si uvědomit, že demokracii v členských státech výrazně ovlivňuje právě i jejich

²⁰⁴ Georgiev, 2006, s. 210, 214; Weatherill, 2011, s. 827–864. Dále podrobně Schütze, 2013, s. 133–151.

²⁰⁵ Místy působí nuceně, například když vedle sebe staví namítanou netransparentnost Coreperu a přípravných orgánů Rady s podobně netransparentním způsobem, jakým se v rámci vnitrostátní exekutivy připravují návrhy zákonů. Moravcsik, 2002, s. 613. Rozdíl je samozřejmě v tom, že ve vnitrostátním zákonodárném procesu následuje veřejné parlamentní projednání a rozhodnutí o návrhu zákona, zatímco v Radě následuje většinou pouze formální odsouhlasení aktu ministry.

²⁰⁶ Viz Moravcsik, 2002, s. 621–622. Dehousse, 2003, s. 137, 154. K tomu též Wincott, 1998, s. 413–416 a Wimmel, 2008, s. 59–61.

²⁰⁷ Zemánek, 2014, s. 25–26.

²⁰⁸ Weiler, 2011, s. 679–680; Follesdal, Hix, 2006, s. 547–550. Srov. též Ladrech, 2005, s. 97; Shore, 2011, s. 302–303.

členství v EU, které řadu evropských politik uskutečňovaných na území státu a vůči jeho občanům vytěsňuje z politické soutěže, klade požadavky na zřizování různých politicky nezávislých orgánů apod.

Při hledání vhodného měřítka demokratičnosti EU je každopádně třeba jemnější rozlišení. Otázku potřebné legitimacy je nutno spojit s povahou, rozsahem a intenzitou veřejné moci, kterou EU vykonává. To bylo i hlavním motivem klasické debaty o demokratickém deficitu mezi G. Majonem, A. Moravcsikem, A. Follesdalem a S. Hixem z přelomu tisíciletí.²⁰⁹

G. Majone hleděl v roce 1998 na EU jako na regulatorní režim, v němž jsou delegací na supranacionální instituce uskutečňovány politiky, které nemají redistributivní charakter a jsou Pareto-efektivní, tj. alespoň části dotčených subjektů prospějí a zároveň žádnou společenskou skupinu nepoškodí. Jde tedy čistě o efektivní řešení problémů a ochranu práv občanů EU bez nutnosti činit zásadní hodnotová rozhodnutí. Nezbytné jsou samozřejmě kontrolní mechanismy (zákonné meze činnosti regulátora, procesní požadavky, soudní přezkum). Odpovědnost za výsledky činnosti regulátora se nejlépe zajistí stanovením jasných cílů a měřítek (např. v případě centrální banky mírou inflace). Takový výkon veřejné moci pak nemusí být legitimizován souhlasem většiny. To by bylo naopak nebezpečné, protože politizace těchto rozhodnutí by vedla k zásahům do suverenity členských států. Proto se Majone stavěl kriticky k posilování Evropského parlamentu, ale i k rozsáhlému využívání jednomyslného rozhodování členských států. Posilování demokratického rozhodování v EU dává smysl pouze v případě, že usilujeme o politickou integraci a provádění společných redistributivních politik.²¹⁰

A. Moravcsik²¹¹ pak zastává názor, že ústavní kontrolní pojistky v institucionálním systému EU, jakož i převážně nepřímá demokratická legitimita skrze národní parlamenty a Radu, doplněná o neustále posilovaný Evropský parlament jsou dostačující k zajištění transparentní, efektivní a responsivní tvorby politik. EU podle něj vykonává funkce, které nevyvolávají takovou potřebu politické participace jako státní politiky a které by i v členských státech byly vykonávány podobně nedemokratickým způsobem, protože občané je „racionálně ignorují“. Jako příklad uvádí centrální bankovníctví, soudnictví, technic-

²⁰⁹ Viz zejm. Follesdal, Hix, 2006 a díla jimi citovaná.

²¹⁰ Majone, 1998.

²¹¹ Moravcsik, 2001; Moravcsik, 2002; Moravcsik, 2008.

kou správu a obchodní diplomacii. Odstínění těchto činností od politických sporů umožňuje jejich expertní a nestranný výkon, který se díky institucionálním pojistkám nemůže členským státům vymknout z rukou. EU není vznikajícím státem, nýbrž „první postmoderní institucí ve světové politice“;²¹² a proto na ni nelze klást požadavky demokracie kladené na stát, navíc v abstraktní idealistické podobě, jíž by i mnohé členské státy měly problém dostat.

Oba autoři obhajují výhody delegace určitých pravomocí na zvláštní orgány nevystavené přímé demokratické kontrole. To je samozřejmě v některých případech přesvědčivé, nicméně tyto případy se zpravidla míjejí s podstatou tezí o demokratickém deficitu EU. Ty nezpochybňují primárně konstrukci unijního soudnictví nebo centrálního bankovníctví, nýbrž politiky realizované v evropském legislativním procesu. U obou autorů je pak zjevné umenšování skutečných dopadů evropských politik, které souvisí s tím, že při vyšší intenzitě a jiném než „regulatorním“ charakteru veřejné moci EU jejich argumentace přestává být přesvědčivou (u Majoneho je hranicí redistribuce statků, u Moravcsika patrně průnik evropské politiky do otázek, které silně polarizují veřejnost, popř. ztráta kontroly členských států nad vývojem integrace). Jejich konstrukce tak samy kladou výkonu veřejné moci EU meze a prezentují se jako alternativa volání po politizaci a politické integraci EU, které podle nich může celý projekt spíše poškodit.²¹³

Nezdá se však, že by tyto meze byly v integračním procesu dodrženy. A. Follesdal a S. Hix přesvědčivě kontrovali, že řada politik EU buď je redistributivní, nebo má redistributivní dopady.²¹⁴ Vedle unijních politik založených přímo na přerozdělování prostředků²¹⁵ má řada dalších evropských politik výrazně redistributivní dopady plynoucí z toho, že omezují či narušují vnitrostátní redistributivní politiky. Typicky se jedná o extenzivní ochranu tržních svobod a principu nediskriminace z důvodu státní příslušnosti, jenž systematicky zvýhodňuje ekonomicky aktivní a přeshraničně mobilní subjekty a jejich indi-

²¹² Moravcsik, 2001, s. 122.

²¹³ Např. Moravcsik, 2008, s. 179–180 uvádí, že snaha o politizaci integračního projektu ústavním konventem se nevyplatila a že je třeba brát EU takovou, jaká je, a ne usilovat za každou cenu o pohyb kupředu.

²¹⁴ Follesdal, Hix, 2006, zejm. s. 542 a násl.

²¹⁵ Jejich příjemci jsou často poměrně koncentrované skupiny, pro které se tyto prostředky stávají podstatnou částí příjmů – zemědělci, vědci, zaostalé regiony. Follesdal, Hix, 2006, s. 543.

viduální ekonomické zájmy proti demokratickým hodnotovým rozhodnutím členských států chránícím kolektivní zájmy a veřejné statky.²¹⁶ Výrazné dopady má ale i regulace EU v daňové oblasti, která byla stoupenci pojetí EU jako regulatorního režimu vyzdvižována jako příklad redistributivní politiky, která je plně v rukou členských států.²¹⁷ Pareto-efektivitu evropských politik nelze komplexně ověřit a spíše se zdá, že její nastolení by vyžadovalo drastický návrat kompetencí členským státům.²¹⁸ Nižší zájem občanů o evropskou politiku pak podle Follesdala a Hixe nelze vysvětlovat jen její nesporností či podružností. Politická mobilizace závisí i na tom, jakým způsobem je politika tvořena, zda je předmětem viditelného politického boje. Ten podle nich v EU chybí.²¹⁹

Vývoj evropské integrace zjevně nešel cestou, kterou nastiňovali Majone a Moravcsik. Ostatně G. Majone to v pozdějších letech přímo uznal.²²⁰ Evropská unie se povahou, rozsahem a intenzitou veřejné moci, kterou vykonává, stále více přibližuje státu, byť jí řada tradičních mocenských atributů států chybí a konkrétní mechanismy jejího institucionálního systému mohou vypadat a fungovat odlišně. Moderní stát se v euroamerickém prostoru vyvinul jako forma organizace společnosti, v níž se při tvorbě a vynucování práva, tedy při výkonu státní (veřejné) moci, uplatňují principy a mechanismy, které tuto veřejnou moc včetně jejích extrémních podob (monopol násilí) normativně a společensky legitimizují. Tyto principy zahrnují zejména suverenitu lidu, demokracii, právní stát, ochranu subjektivních práv včetně základních práv a svobod, ústavu jako měřítko právního řádu a úsilí státu o zajištění důstojných sociálních podmínek. Domnívám se, že tyto právní a filozofické koncepce

²¹⁶ Somek, 2014, zejm. s. 709 a násl. ukazuje, že nediskriminace z důvodu státní příslušnosti je ve své současné podobě v EU téměř až nárokem ekonomicky mobilních subjektů na to, nebýt zatěžován existencí demokraticky rozhodujících států. Prosazení těchto zájmů velmi napomáhá i procesní právo EU. Viz např. Goldoni, 2012, s. 400; Somek, 2009, s. 27; Chalmers, 2013, s. 11–12.

²¹⁷ Viz jen Genschel, Jachtenfuchs, 2011, kteří dospívají k závěru, že omezující dopady evropského práva (včetně judikatury Soudního dvora) na daňové systémy členských států jsou výraznější než ve vztahu mezi centrem a státy v USA.

²¹⁸ Follesdal, Hix, 2006, s. 542–544, 551–553. V nejobecnější rovině mírová spolupráce v Evropě ve srovnání s jinými alternativami nepochybně nikoho nepoškozuje, ale platí totéž pro konkrétní politiky a předpisy? Problém je ale i s hodnocením reálných hospodářských dopadů evropské integrace, protože z časové souslednosti ještě nelze dovozovat kauzalitu (*post hoc, ergo propter hoc*), jak uvádí Majone, 2015, s. 10.

²¹⁹ Follesdal, Hix, 2006, s. 546 a násl.

²²⁰ Viz jen Majone, 2014.

nejdou překonány. Logicky by proto měly být vztahovány i na subjekty, které vykonávají veřejnou moc namísto státu, zejména pokud tak činí způsobem a v rozsahu, který se státu blíží. Přestože bylo výše uvedeno, že nelze na úroveň EU mechanicky převzít některý ústavní systém (o tom ještě bude řeč), je třeba na veřejnou moc EU klást spíše přísnější než mírnější legitimační požadavky. Argumentem pro takový přístup je i výrazně dynamická a evolutivní povaha EU, která ji odlišuje od státu. Znamená totiž, že EU není stabilním politickým společenstvím, které již našlo v zásadě optimální způsob svého fungování.

Zároveň je zřejmé, že demokratická legitimita ve smyslu parlamentních voleb a z nich odvozené vlády není ani ve státě výlučným a dostatečným způsobem ospravedlnění veřejné moci. Má však nezastupitelný význam, což se pokusím dále ukázat v kapitole 3.1.2. V dalších kapitolách se pak zaměřím na fungování obou linií demokratické legitimizace EU – přímo voleného Evropského parlamentu a národním parlamentům odpovědných vlád.

3.1.2 Legitimita skrze výsledky a jiné alternativní zdroje demokratické legitimacy EU

A. Wimmel shrnuje, že při zkoumání demokratické legitimacy se lze zaměřit na různé „legitimizační proměnné“. V návaznosti na jiné autory²²¹ rozlišuje legitimitu na vstupu (*input*; účast lidu na tvorbě politické vůle a existence společensko-kulturních předpokladů demokratické politiky), legitimitu v procesu (*throughput*; týká se vlastního postupu přijímání rozhodnutí a zkoumá se v ní transparentnost procesu, přístup k informacím apod.) a legitimitu na výstupu, skrze výsledky (*output*; soulad výsledků rozhodovacích procesů se společenskými preferencemi nebo jinými normativními hledisky).²²²

Za významný zdroj legitimacy moci lze nepochybně považovat právě pozitivní výsledky jejího působení, zejména efektivní uspokojování společenských potřeb a řešení problémů, pohybuje-li se v rámci chránícím základní práva a politické menšiny. Legitimitu skrze výsledky lze chápat jako vládu pro lid (*government for the people*) odrážející se ve společenské akceptaci a podpoře uskutečňovaných politik. Jde vlastně i o variaci na heslo „chléb a hry“.²²³ Legitimizace skrze výsledky má však zásadní limity, které se projevují i v případě EU.

²²¹ Zejm. F. Scharpf, V. A. Schmidt.

²²² Wimmel, 2008, s. 57–59.

²²³ Weiler, 2011, s. 682.

V jádru snah ospravedlnit technokratické rysy evropské integrace byla teze, že odborné a politicky nezávislé supranacionální orgány jsou schopny řešit problémy efektivněji než plně demokratické instituce. Rezovala zde určitá kritika masové demokracie ve srovnání s osvícenskou byrokracií.²²⁴ Otázkou samozřejmě je, kdo definuje problémy a jak se pozná, že je určité řešení efektivní. Představa regulátorů pružně působících k naplňování pokud možno kvantitativně vymezených (a tedy snadno kontrolovatelných) cílů je značně zjednodušující. Zejména Evropská komise plní v současnosti tolik funkcí a má tak rozsáhlé uvážení, že její efektivitu lze jen obtížně posoudit.²²⁵ G. Majone ostatně konstatuje, že schopnost lépe řešit problémy byla u supranacionálních institucí spíše předpokládána, než empiricky doložena.²²⁶

Zároveň je třeba si uvědomit, že odstínění určitého orgánu od demokratických mechanismů neznamena depolitizaci politiky, nýbrž pouze oslabení odpovědnosti za hodnotová rozhodnutí, která orgán činí.²²⁷ I Komise samozřejmě má své vlastní politické preference, které může prosazovat již tím, že nastoluje agendu ostatním orgánům.²²⁸ Umně využívá také informační asymetrii (a to i mezi státy navzájem) a rozdílné zájmy národních vlád,²²⁹ takže ani „řídící“ postavení Evropské rady vůči Komisi nelze přeceňovat. Velkým problémem je vliv organizovaných soukromých zájmů. Zejména Komise a agentury EU čelí riziku ovládnutí ze strany subjektů, které mají regulovat (*agency capture*). Řada sektorových lobby se na ně silně zaměřuje, což dává smysl vzhledem k tomu, že právo EU reguluje vysoce specializované oblasti, jako je bezpečnost výrobků, potravin a léčiv. Pro silné nadnárodně působící zájmy je snazší lobbovat na evropské úrovni než v osmadvaceti členských státech, a to i z hlediska úniku

²²⁴ Srov. Hix, 2005, s. 178–180. Srov. i klasickou St. Simonovu koncepci, podle níž je cílem vlády maximální výroba, a proto by měli vládnout průmyslníci a vědci, kterou zmiňují Beetham, Lord, 1998, s. 16 a násl. Tyto ideje se přinejmenším v minulosti promítaly i do sebepojetí evropských elit, srov. výrok bývalého předsedy Komise J. Delorse přirovnávající Evropská společenství k „osvícené despocii“. Delors, 1993, s. 3.

²²⁵ Majone, 2014, s. 1217. Srov. i Katz, Wessels, 1999b, s. 244–246, podle kterých nelze z uspokojivých výsledků v jedné politice čerpat legitimitu pro jinou politiku, byť by byl celkový součet kladný.

²²⁶ Majone, 2015, s. 13.

²²⁷ Beetham, Lord, 1998, s. 20–22.

²²⁸ Hix, 2005, s. 67–69.

²²⁹ S. K. Schmidt, 2000, s. 37–61.

před publicitou.²³⁰ Teze o možnosti vymanit se pomocí integrace z politických přístupů a modelů, které se v jednotlivých státech historicky etablovaly, ale již nemusejí být optimální (problém *path-dependence*), nebo dokonce překonat přenosem pravomocí problém *agency capture* na národní úrovni je proto dle mého názoru vysoce sporná.²³¹

Zastávám názor, že legitimita na výstupu, tedy zda se vládne ve prospěch lidu, je nakonec vždy hodnocena v politickém a volebním procesu, vyžaduje tedy legitimitu na vstupu, a to nad rámec formální existence legitimizačního řetězce. Jak uvádějí A. Follesdal a S. Hix,²³² soulad mezi politikou a preferencemi voličů není samohybný, ale plyne z demokratické odpovědnosti – z možnosti, aby si občané buď zvolili stávající vládu znovu, nebo aby se „těch ničemů zbavili“.²³³ Právě vazba mezi politikou Komise, Rady a Evropského parlamentu a názory občanů, ve smyslu „potrestání“ politiků za špatné výsledky, bývá shledávána nedostatečnou.²³⁴ G. Majone uvádí, že na úrovni EU po desetiletí přetrvávají neefektivní politiky bez jakékoli vnitřní kritiky. Zjevná regulatorní selhání jsou přecházena mlčením. Ukazuje se, že orgány EU nenesou politické náklady svých rozhodnutí, a proto nejednají efektivně. To podle něj vysvětluje objem, podrobnost a složitost evropské regulace, která je často nepřiměřená realisticky očekávatelným přínosům.²³⁵

I v reakci na tyto problémy se v EU začala zdůrazňovat legitimita čerpaná z procesu tvorby politik, zejména participací zájmových skupin a jiných dotče-

²³⁰ Hix, 2005, s. 67–69; Follesdal, Hix, 2006, s. 538, 544–546 (mj. uvádějí, že není zřejmé, proč by takto izolovaná instituce měla sloužit lidu a ne jiným zájmům); Harlow, 2002, s. 180. Dále viz Andersen, Eliassen, 1996, zejm. s. 52.

²³¹ Toto označují za jeden ze specifických legitimizačních přínosů EU Kumm, 2013a, s. 10, Poiars Maduro, 2012, s. 80–84. Problém *agency capture* ve vztahu mezi národním monopolem (popř. oligopolem) a regulátorem může přenos pravomocí řešit. Jsou-li ale subjekty působící v daném regulovaném odvětví silně přeshraničně propojeny, což bývá spíše pravidlem, než výjimkou, může vzniknout stejný problém na úrovni EU.

²³² Follesdal, Hix, 2006, s. 544–546.

²³³ „[T]hrow the scoundrels out“. Weiler, 2011, s. 679. To platí přirozeně i pro legitimitu systémů zaštiťujících se úsilím o nadnárodně spravedlivé uspořádání. Nicol, 2012, s. 508–522.

²³⁴ Follesdal, Hix, 2006, s. 553.

²³⁵ Majone, 2014, s. 1217–1218; Majone, 2015, s. 4–6.

ných subjektů.²³⁶ Tato koncepce je obecně vyjádřena v čl. 11 odst. 1 až 3 SEU, avšak byla podrobně rozvedena již v Bílé knize Komise o evropském vládnutí (governance),²³⁷ která hovoří o komunikaci s veřejností, konzultacích s místními a regionálními orgány, participaci občanské společnosti a sociálních partnerů, propojení se s evropskými a mezinárodními sítěmi sdružujícími obchod, výzkum a veřejnou správu a využívání expertních doporučení. Cílem tohoto přístupu má být přiblížení EU občanům a tvorba „lepších politik“, ať už půjde o legislativní návrhy nebo o provádění evropského práva Komisí.

Tato koncepce je Komisí zčásti uváděna do praxe, ale byla přijata spíše kriticky. Upozorňovalo se na to, že procesy konzultace a participace mohou být ze strany Komise manipulovány k ospravedlnění jejích vlastních politických rozhodnutí a že nezaručují rovný přístup a veřejnou kontrolu. Participativní mechanismy dávají prostor těm, kteří přesvědčí veřejnou moc o tom, že právě jejich preferencím je třeba přiznat váhu. Jejich východiskem je tedy nerovnost subjektů, protože některé zájmy budou vždy koncentrovanější, budou disponovat většími prostředky atd. Vliv konzultací na přijaté rozhodnutí záleží pouze na míře, do jaké jsou výstupy z konzultací akceptovány nositelem moci.²³⁸ Y. Papadopoulos proto hovoří o oligarchizaci, která není korigována volbami.²³⁹ Výše uvedené obavy jsou zčásti potvrzovány i empirickými studiemi.²⁴⁰

Proto lze souhlasit s názory, že participativní demokracie nemůže kompenzovat nedostatek demokracie reprezentativní, byť ji nepochybně může stimulovat.²⁴¹ Její přílišné prosazování i jako alternativy demokratické reprezentace podkopává politickou odpovědnost a kontrolu.

²³⁶ Srov. např. V. A. Schmidt, 2013, s. 174, která redukuje input legitimitu na „širokou občanskou participaci a efektivní komunikaci mezi elitou a občanem“.

²³⁷ European Commission: European Governance – A White Paper. COM(2001) 428 final (2001/C 287/01).

²³⁸ Harlow, 2002, s. 185–186, která upozorňuje i na střet zájmů vznikající v případech, kdy Komise konzultuje svou politiku s organizacemi, které sama finančně podporuje; Janowski, 2005, s. 240–246; Cuesta Lopez, 2010, zejm. s. 138; Shore, 2011; Katz, Wessels, 1999, s. 244–246. Dále viz i Ondřejková, 2009.

²³⁹ Papadopoulos, 2007.

²⁴⁰ Např. Quittkat, 2011, s. 653–674 upozorňuje na neinkluzivní praxi online konzultací a chybějící informace o tom, kdo a jak se do nich zapojuje a proč a jak jsou jednotlivé příspěvky zohledněny nebo nikoli.

²⁴¹ Cuesta Lopez, 2010, s. 138; Tsakatika, 2007, s. 559.

Některé koncepce legitimacy EU pracují s novými možnostmi, které evropská integrace otevírá demokracii. Imanentním přínosem, a proto i příčinou vzniku integračních uskupení je omezení negativních dopadů politických rozhodnutí jednoho státu na ostatní (negativních externalit) společným rozhodováním, ať už jde o odstranění bariér obchodu nebo v nejobecnější rovině o vyloučení vzájemné agrese. To lze přenést i do úvah o demokracii.

Lze argumentovat, že demokracie na úrovni států nevtahuje do rozhodování neobčany nacházející se za hranicemi státu a nemusí tak zohledňovat jejich zájmy. Typickým příkladem je přeshraniční znečišťování životního prostředí, které je ve státě původu vykoupeno např. zaměstnaností. EU může tyto externality překonat, což je její specifickou přidanou hodnotou.²⁴² Pomineme-li otázku, do jaké míry jsou rozhodnutí plodící externality vynucena objektivními faktory ovlivňujícími naplňování účelu státu, jako jsou přírodní či hospodářské podmínky, lze s touto tezí souhlasit. Je však třeba si uvědomit, že dovedena do důsledků znamená, že zcela legitimním bude pouze globální kosmopolitní režim zajišťující celosvětově harmonizovanou spravedlivou distribuci statků.²⁴³ Dílčí integrace znamená pouze snížení počtu hranic, za kterými externality vznikají. Na věc lze zároveň pohlížet i opačně: není společné rozhodování v integračním celku problematické právě proto, že nemůže plně zohlednit zájmy všech jeho částí? Zcela odmítnout je pak třeba myšlenku, že národní státy jsou právě v důsledku nezohlednění dotčených cizích zájmů demokraticky nelegitimní. Hranice jsou totiž i nezbytným předpokladem existence politického společenství.²⁴⁴

Dalším často zmiňovaným přínosem je možnost kolektivního obnovení kontroly nad přeshraničními jevy, které už jednotlivé státy nejsou schopny zvládat.²⁴⁵ I to platí pouze s výhradou týkající se globálních jevů (životní prostředí) a jevů, které jsou samy důsledkem předchozí integrace.²⁴⁶ V každém

²⁴² Poiares Maduro, 2012, s. 67–84; Pernice, 2013, s. 21; Kumm, 2013a, s. 10.

²⁴³ Přesvědčivou kritiku vyhraněné podoby těchto úvah u J. Neyera a dalších přináší Somek, 2014.

²⁴⁴ Somek, 2014.

²⁴⁵ Kumm, 2013a, s. 10.

²⁴⁶ Tato argumentace se výrazně posílila v posledních letech, kdy nadměrné zadlužení některých států ohrozilo měnovou stabilitu ostatních a vyvolalo na jejich straně značné náklady. M. Poiares Maduro v návaznosti na to označil za příčinu demokratického deficitu nadměrné spoléhání se na národní politiku, která nezohledňuje důsledky vzájemné závislosti

případě tyto přínosy neplynou ze zvláštního charakteru EU oproti státu, nýbrž z rozšíření velikosti koordinovaně spravovaného území. Nijak se nedotýkají potřeby legitimacy na vstupu.

J. H. H. Weiler považuje za jeden ze specifických zdrojů legitimacy EU politické mesiášství. To znamená, že ospravedlnění činů a společensko-mobilizační účinky vycházejí z ideálu, o jehož dosažení se usiluje.²⁴⁷ Sám ale upozorňuje na to, že v mesianistických vizích nakonec vždy účel světí prostředky, takže bývají spojeny s problematickým formalistickým pojetím vlády práva.²⁴⁸ Mesianistické vize navíc mohou degenerovat do volání, že řešením problémů je „více Evropy“ jako dobro samo o sobě, aniž by se uvedlo, v čem konkrétně to má spočívat.²⁴⁹ Ztotožňuji se zde s názorem M. Dawsona a F. de Witteho: „EU

evropských států. Cestou z krize je podle něj další politická integrace. Občané by měli pochopit, že politická integrace je demokratickou odpovědí na tuto provázanost a nikoli mechanickou nutností plynoucí z logiky integrace (Poiars Maduro, 2013). Jak však uvádí ve své kritice A. Somek, 2013, s. 572–575, Maduro vychází z předpokladu nezpochybnitelných přínosů měnové integrace a zcela pomíjí možnost omezení vzájemné závislosti jako cestu z hospodářských problémů. Pro občany, kteří „správnou“ odpověď na současnou situaci nepochopí, pak není v Madurových úvahách místo. Maduro v podstatě jen navazuje na neofunkcionalistickou logiku vycházející z efektu přelévání (*spill-over effect*) založeném na tom, že integrace v určité oblasti si dříve či později vynutí integraci v dalších oblastech, neboť bez toho nebude dlouhodobě efektivní nebo nebude schopná dosáhnout původně vytyčených cílů. Tato logika počítá s tím, že integrace v jedné oblasti naruší fungování politiky ponechané v kompetenci členských států do té míry, že bude nutné buď od integrace ustoupit, nebo ji prohloubit. To je poněkud bezohledné vůči osobám, kterých se toto narušení dotkne. K neofunkcionalismu a efektu přelévání např. Sandholtz, Stone Sweet, 1997, s. 297–317.

²⁴⁷ Weiler, 2013, s. 119: „In political messianism, the justification for action and its mobilising force, derive not from process, as in classical democracy, or from result and success, but from the ideal pursued, the destiny to be achieved, the ‚Promised Land‘ waiting at the end of the road.“

²⁴⁸ To se projevuje mimo jiné na činnosti Soudního dvora EU. Podle Weilera jsou soudní doktríny přednosti a přímého účinku práva EU problematické právě vzhledem k nedemokratickým procesům, které rozhodují o obsahu tohoto práva, což Soudní dvůr nikdy plně nereflektoval. Weiler, 2011, s. 687–690. Činnost Soudního dvora EU je někdy hodnocena jako delegitimizující vzhledem k jeho silně prointegračnímu étosu. Viz např. Höreth, 2005. Tento přístup Soudního dvora pak logicky vyvolává ochranářské reakce ústavních soudů, které se projevují i v debatě o národních parlamentech (viz dále).

²⁴⁹ Somek, 2013, s. 564. Srov. i diagnózu evropské politické kultury u G. Majoneho, 2015, jako „kultury totálního optimismu“, v níž je úspěchem samotné přijetí rozhodnutí, z něhož se stává *fait accompli* na cestě ke „stále užší unii“, zatímco jeho následné dopady jsou podružné. Jak Majone dodává, tato kultura se v čase krize společné měny rychle přeorientovala na katastrofické vize o hrozbě zániku Unie, nedojde-li k dalšímu prohloubení integrace.

je stejně jako stát pouze sociálním artefaktem. Neslouží žádnému božskému vyššímu dobru, ale spíše poskytuje rámec usnadňující dosahování cílů svých členů – ať už občanů nebo států.²⁵⁰

Legitimizační význam politicky izolované „vlády pro lid“, „vlády naslouchající relevantním zájmům“, „vlády korigující přeshraniční křivdy“ nebo „vlády naplňující společný ideál“ je tedy omezený. Nezbytná je proto legitimita založená na demokratické reprezentaci.

3.1.3 Evropský parlament jako hlavní orgán zprostředkující demokratickou legitimitu?

Demokratická legitimita v EU se v souladu s čl. 10 SEU opírá o dva pilíře – přímo volené národní parlamenty a jim odpovědné vlády a přímo volený Evropský parlament. Přestože je Evropský parlament označován za jediný parlament v EU, jehož pravomoci jsou pravidelně rozšiřovány,²⁵¹ dosud to nepřineslo kýžené výsledky. Tradiční model legitimacy moci v demokratickém státě byl integrací oslaben, ale nebyl nahrazen srovnatelnou strukturou na evropské úrovni.

Evropský parlament sice volí předsedu Komise a schvaluje Komisi jako sbor (čl. 17 odst. 7 a 8 SEU), avšak zcela zásadní vliv na její složení mají členské státy. Role Evropské rady a Rady při sestavování Komise je odlišná od role hlavy státu v parlamentní formě vlády a předseda Komise nemá vůči ostatním orgánům pozici srovnatelnou s předsedou vlády. Evropský parlament může Komisi vyslovit nedůvěru, avšak pouze dvoutřetinovou většinou hlasů, která musí zároveň představovat většinu všech členů Evropského parlamentu (čl. 234 SFEU). Nejde tedy o nástroj zajišťující, že politika Komise bude odpovídat vůli parlamentní většiny, ale spíše o prostředek k řešení krizových situací. Evropský parlament je oproti národním parlamentům slabý i v legislativním procesu, kde má stále spíše právo veta než právo posledního slova a nemá legislativní iniciativu.²⁵²

Evropský parlament také není volen na základě rovného volebního práva. Počet mandátů obsazovaných v jednotlivých členských státech (6 až 96) se výrazně odchyľuje od poměrného počtu jejich obyvatel. Váha hlasu v malém

²⁵⁰ Dawson, de Witte, 2013, s. 818–819.

²⁵¹ Harlow, 2002, s. 80, 105.

²⁵² Srov. Mayer, 2012, s. 49–51.

státě může být až dvanáctinásobně větší než ve velkém. Prakticky to znamená výraznou nerovnost založenou na státním občanství,²⁵³ což neodpovídá základní představě o demokracii. Německý Spolkový ústavní soud z toho dovozuje, že Evropský parlament není reprezentantem evropského lidu, nýbrž reprezentantem národů členských států. Dokud EU zůstává společenstvím suverénních států a nestává se spolkovým státem, nemusí mít takové demokratické struktury jako stát, tedy právě ústřední parlament založený na principu rovného volebního práva.²⁵⁴ Jak německý soud naznačuje, důsledné naplnění demokratických principů na úrovni EU je otázkou vůle po založení evropského státu.

Situaci výstižně shrnuje J. Wintr, podle něhož EU nemůže vyhovět striktním požadavkům suverenity lidu a demokracie, nestane-li se federací. Demokratický deficit tedy plyne z její povahy supranacionální organizace. Trvat na tradiční demokratické legitimitě by znamenalo odmítnout celý dosavadní koncept integrace. Na druhou stranu ze skutečnosti, že EU není plnohodnotnou demokracií, plynou omezení pro veřejnou moc, která jí může být svěřena. Tato omezení lze legitimně překonat pouze ústavodárným aktem lidu.²⁵⁵

Ústavodárná vůle evropského lidu se zatím přes všechny události 20. i 21. století neprojevuje. Společná evropská identita není vnímána jako rozhodující ve srovnání s jinými a není patrná existence evropského politického národa, s nímž by se jednotlivci identifikovali. Je to dáno historickým vývojem Evropy, který může být i dnes zdrojem silných antagonismů, a její společensko-kulturní (v širokém smyslu slova) a jazykovou různorodostí, která převážně kopíruje hranice států. Za neoddiskutovatelný problém považují především jazykovou bariéru, která znesnadňuje plnohodnotnou komunikaci často i v orgánech EU a výrazně omezuje možnost vést celoevropskou politickou debatu v rozsahu obdobném národní úrovni. Převládá tak zřejmě loajalita

²⁵³ Výjimku tvoří občané některého státu bydlící v jiném členském státě, kteří mohou ve státě bydliště volit za stejných podmínek jako jeho vlastní občané – čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU.

²⁵⁴ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009 *Lissabon*, zejm. odstavce 278, 282–286.

²⁵⁵ Wintr, 2013, s. 220. Srov. též Georgiev, 2009a, s. 187.

většiny občanů k národní úrovni politického rozhodování a přesvědčení o nutnosti jejího zachování.²⁵⁶

Toto konstatování samozřejmě může být zpochybněno jako subjektivní, neboť je těžko vyvratitelné či doložitelné metodami společenských věd. Lze vycházet z dotazníků, průzkumů, výsledků voleb a referend nebo z analýzy obsahu politických kampaní, ale vždy hrozí dezinterpretace. J. Kysela uvádí, že spor o evropský lid je rovněž „podbarven odlišným chtěním“, a zmiňuje, že i identita má více složek (zejm. lokální, regionální, národní, nadstátní).²⁵⁷ Tyto složky jsou ovšem různě silné a dostanou-li se do konfliktu, musí jedna z nich u jednotlivce převážet.²⁵⁸ Pokud by byla ve společnosti přesvědčivá podpora pro sjednocení evropských států, tak by k tomu patrně již došlo.²⁵⁹ Evropská integrace a „evropský konstitucionalismus“ jsou tak zřejmě právem označovány za projekt elit.²⁶⁰

Je samozřejmě otázkou, zda je vznik státu důsledkem sebeuvědomění lidu, nebo zda je tomu naopak. Podle J. Habermase není eticko-politické sebepojetí občanů v demokratické společnosti historicko-kulturním předpokladem demokratické tvorby vůle, nýbrž spíše až výsledkem působení politických institucí a demokratické praxe.²⁶¹ Evropský lid tedy vznikne až „z nezbytnosti“ v právně integrované EU. To jistě odpovídá řadě historických příkladů i z Evropy, nicméně vznik států, v nichž teprve postupně krystalizoval politický národ, zpravidla právě z tohoto důvodu nebyl demokratický a nenásilný. Jak ho tedy legitimně docílit v Evropě? Historie také učí, že vznik lidu není *nut-*

²⁵⁶ Např. Beetham, Lord, 1998, např. s. 29–58, 124, Lindseth, 2010, s. 28–31, Belling, 2009, s. 125–155 zejm. 137–138. Bickerton, 2012, s. 9, K evropské identitě Reschová, 2003, s. 93 a násl. K otázce subjektu legitimacy též Dettke, 2010, s. 116–126.

²⁵⁷ Kysela, 2014, s. 182–183.

²⁵⁸ Ilustrací mohou být dějiny Spojených států amerických. Intenzita těchto identit se odvíjí i od sociálního prostředí. Jinou míru evropské sounáležitosti vnímá bruselský úředník a jinou vnímá osoba, která prožila téměř život v jednom regionu. Viz Fligstein, Polyakova, Sandholtz, 2012 a Reschová, 2014, s. 103, která zmiňuje jednotící identitu profesionální byrokratické elity, která hrála roli při sjednocování Německa.

²⁵⁹ Srov. Wincott, 1998, s. 428.

²⁶⁰ Blondel, Sinnot, Svensson, 1998, s. 3; Přibáň, 2010, s. 49–56; Majone, 2015, s. 13.

²⁶¹ Habermas, 1995, s. 306–307. Opačně např. Belling, 2009, s. 138, podle něhož vznik zainteresované evropské politické veřejnosti konstituující se kolem společných témat může být jedině předpokladem, nikoli však plánovaným výsledkem státotvorného procesu v Evropě.

ným důsledkem existence společného státu. Sám Habermas ostatně připouští, že v Evropě při neexistenci etnického národa může vzniknout pouze národ politický (občanský), v němž dominuje právě subjektivní prvek, tedy vůle jeho členů být jedním národem.²⁶²

Zastávám názor, že právní a společenská integrace jde ruku v ruce a vzájemně se ovlivňuje. Snaha napomoci formování evropského veřejného prostoru i právními prostředky je proto jistě na místě. Právní integrace ovšem zdaleka není všemocná a nemá-li docházet k prohlubování krize legitimacy, smí postupovat jen tak rychle, aby s ní zřejmě jen velmi pomalu postupující společenská integrace udržela krok.²⁶³

Za zásadní indikátor případných společenských změn by bylo možno považovat vznik skutečných evropských politických stran, které by propojovaly národní a evropskou úroveň, vedení celoevropské politické diskuse namísto 28 národních, veřejnou známost a kontrolu evropských politiků, prezentaci jasných politických alternativ v evropských volbách, což by umožnilo střídání vlády a opozice.²⁶⁴ To je však zatím v nedohlednu. Politické strany na evropské úrovni nejsou klasickými politickými stranami. Nesdružují primárně fyzické osoby, nýbrž vnitrostátní politické strany, a nestaví kandidátky pro volby do Evropského parlamentu. Lze je tedy definovat spíše jako organizace politických stran členských států, a to velmi volného charakteru. Při volební kampani do Evropského parlamentu stojí ve stínu vnitrostátních politických stran a v období mezi volbami zase ve stínu politických skupin vytvářených v Evropském parlamentu. Není jim věnována mediální pozornost (a kontrola) a nejsou významně propojeny s národními stranami – kontakty probíhají spíše po linii stranické administrativy a europoslanci vesměs nepatří mezi vlivné členy svých vnitrostátních stran.²⁶⁵

²⁶² Habermas, 2001.

²⁶³ Srov. Scicluna, 2012, s. 503, podle níž prosazování centralizovanější Evropy může vést k poškození samotného cíle, který sleduje: evropské jednoty, a Beetham, Lord, 1998, s. 26–29.

²⁶⁴ Např. Maurer, 2012, s. 2 a násl., 232; Kumm, 2013b, s. 135 uvádí, že politika na úrovni EU zejména v posledních letech dluhové a měnové krize nenabízela žádné alternativy: „Řešení, která byla nakonec dohodnuta, byla zároveň označena za nevyhnutelná, bez alternativ, nezbytná. Komu se tyto výsledky nelíbí, je euroskeptik. Není žádný program alternativní Evropy, který by mohl podpořit.“

²⁶⁵ Ladrech, 2007, s. 946–952. Dettke, 2010, s. 131–134.

To má dopady na reprezentativnost Evropského parlamentu, tedy jeho působení jako pomyslného „evropského fóra“, které není jen věcí právní úpravy, nýbrž i problémem vnímání parlamentu ze strany veřejnosti a jeho schopnosti brát ohled na mínění občanů a zrcadlit ho při tvorbě vlastní vůle. V tom je slabina Evropského parlamentu, který se potýká s nízkým zájmem a vzniká z volební kampaně do značné míry mimoběžné s evropskou politikou. Častým zjištěním je, že europoslanci a představitelé evropských politických stran prosazují v otázkách integrace výrazně progresivnější postoje, než které zastávají vnitrostátní politické strany a veřejnost,²⁶⁶ což může naznačovat, že nejsou v kontaktu s politickou realitou v členských státech.²⁶⁷ Značné úsilí investuje Evropský parlament také do upevnění a prosazení vlastních pravomocí a do meziinstitucionálních sporů.²⁶⁸ Svou pozici totiž teprve konstruuje a nepokládá se za „hotovou“ instituci.

Z těchto důvodů se soudí, že Evropský parlament není vnímán jako skutečná reprezentace občanů EU, jako ztělesnění schopnosti soudržného politického společenství vládnout sobě samému,²⁶⁹ ale spíše jako součást evropského establishmentu a spolutvůrce netransparentního systému.²⁷⁰ To se může projevit i volebními zisky stran silně kritických k podobě integrace nebo stran antisystémových.²⁷¹ Lze však souhlasit i s A. Maurerem, že bez Evropského parlamentu by EU byla mnohem blíže nekontrolované exekutivní oligarchii.²⁷²

²⁶⁶ Ladrech, 2007, s. 946–952; Katz, 1999, s. 42–44; Thomassen, Schmitt, 1999, s. 147–148.

²⁶⁷ Srov. Papadopoulos, 2007, s. 475.

²⁶⁸ Douglas-Scott, 2007, s. 89–91, Pítrová, 2014, s. 214–216; Crum, 2013, s. 618; Maurer, 2012, s. 19–20, 124–128, 163. Maurer dokonce uvádí, že další nárůst moci Evropského parlamentu není oprávněný, pokud bude využívána pouze v jednáních mezi orgány EU a nikoli navenek.

²⁶⁹ Podrobně Blondel, Sinnott, Svensson, 1998; Lindseth, 2010, s. 28–31, 229 a násl.

²⁷⁰ Maurer, 2012, s. 162. Souvisí to i s tím, že Evropský parlament je přirozeným předmětem zájmu silných lobby. Wessels, 1999, s. 105–128.

²⁷¹ Follesdal, Hix, 2007, s. 548–549. Schäfer, 2006, s. 196 to považuje za argument proti tezi, že volby do Evropského parlamentu jsou druhořadé, neboť volbu euroskeptických stran je třeba považovat za jasný protestní hlas. Bellamy, Kröger, 2014 považují tento jev za důsledek depolitizace evropské politiky.

²⁷² Maurer, 2001, s. 46–47.

Legitimizační potenciál Evropského parlamentu je tedy beze změny mimo-právních faktorů omezený, a to i v případě dalšího rozvoje jeho pravomocí, nebo dokonce přenosu některého ústavního modelu na úroveň EU.²⁷³

Federalistické pohledy na demokratický deficit proto zpravidla nabízejí řešení spočívající v přizpůsobení institucionálního systému klasickým modelům demokracie a dělby moci.²⁷⁴ Teoreticky se nabízí jak parlamentní, tak prezidentská forma vlády. Dosavadní institucionální vývoj Evropského parlamentu by svědčil spíše prezidencialismu – Evropský parlament je parlamentem pracovním, sám se vnímá jako protiváha evropské exekutivy (jediná skutečně demokratická instituce v EU), nemůže být rozpuštěn a není v područí „evropské vlády“.²⁷⁵ Proto se objevují návrhy zavést přímou volbu předsedy Komise.²⁷⁶ Ta by podle mého názoru mohla mít smysl pouze spolu s radikálními změnami ve způsobu jmenování ostatních členů Komise, na které by musel mít klíčový vliv právě její předseda, a také v legislativním procesu. Jinak by šlo pouze o formální volební odpovědnost osoby, která sama nemůže žádnou „prezidentskou“ politiku realizovat. Spíše je proto představitelné přibližování se parlamentní formě vlády posilováním kontrolní funkce Evropského parlamentu vůči Komisi. Zde bylo možno zaznamenat kampaň lídrů evropských politických stran před volbami do Evropského parlamentu v roce 2014 prezentovanou jako souboj o post předsedy Komise.²⁷⁷ Snaha „politizovat“ výběr předsedy Komise by ale musela být doprovázena zmírněním podmínek pro vyslovení nedůvěry Komisi a také umožněním rozpuštění Evropského parlamentu. Radu ovšem nelze v legislativním procesu degradovat do role slabší druhé komory, neboť to by podkopalo legitimitu integrace jako takové.²⁷⁸

²⁷³ Srov. Mayer, 2012, s. 59–60; Papadopoulos, 2007, s. 484. Georgiev, 2009a, s. 187. Fischer, 2007 sice přizpůsobení institucionální struktury EU demokratickému státu doporučuje, ale za podmínky jasného vymezení pravomocí a důsledného dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. To by byl pro evropskou institucionální kulturu problém.

²⁷⁴ Srov. shrnutí těchto přístupů u Wessels, Diedrichs, 2005, s. 138–139.

²⁷⁵ Srov. Dann, 2004, s. 281–285, 306.

²⁷⁶ Např. Follesdal, Hix, 2006, s. 554.

²⁷⁷ Viz kriticky Kocharov, 2014. Je samozřejmě otázkou, nakolik tato kampaň vůbec pronikla mezi širší veřejnost.

²⁷⁸ Hrozila by tak v podstatě situace francouzské 3. republiky, kde Senát mohl zcela blokovat vládní politiku a zároveň byl nerozpustitelný.

Skutečná parlamentarizace EU navíc není jen otázkou nového nastavení institucionálního systému EU. Vyžadovala by též značnou redukci obsahu základních smluv, neboť ty už samy upravují řadu otázek, které by i ve federativním státě byly upraveny zákonem, a tedy by byly více přístupné politické soutěži.²⁷⁹ Bez toho by byl vliv evropských voleb na uskutečňovanou politiku nadále velmi nízký. Politizace Komise jako „evropské vlády“ by zároveň zpochybnila její důvěryhodnost při plnění funkcí založených na její nestrannosti vůči členským státům, resp. jejich jinak politicky orientovaným vládám.²⁸⁰ Opět se dostáváme k problému, že takto rozsáhlé změny nelze beze změny politického prostředí uskutečnit.

Evropský parlament je důležitou součástí demokratické legitimacy a kontroly v EU, není však schopen tuto legitimitu zprostředkovat sám v rozsahu úměrném intenzitě vykonávané veřejné moci.²⁸¹ Demokracie totiž není jen otázkou formální přičitatelnosti a existence legitimizačního řetězce, ale i mimo-právních předpokladů jejího fungování naznačených výše.²⁸² Pro demokratic-

²⁷⁹ Přednáška prof. Dietera Grimma na konferenci „Jak čelit procesu deparlamentarizace?“ konané na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze dne 10. 10. 2013. Dle mého názoru by sem spadala přinejmenším ustanovení týkající se míry ingerence veřejné moci do tržního hospodářství vč. koncepce zemědělské politiky, řada ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice a také některá institucionální pravidla.

²⁸⁰ Srov. Poiares Maduro, 2013; Kocharov, 2014. Nejde přitom o zanedbatelné či ryze administrativní záležitosti. Spadá sem např. správa fondů, podíl na koordinaci hospodářských politik členských států, dohled nad rozpočty členských států eurozóny, nebo dokonce navrhovaná kontrola dodržování principů právního státu v členských státech.

²⁸¹ Srov. Maurer, 2012, s. 232.

²⁸² Srov. Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvR 2134/92 ze dne 12. 10. 1993 *Maastricht*, odst. 97–98. Tato teze je relevantní i z hlediska paralel mezi EU a federací. Při čistě technickém srovnání je řada modelů a institucí federalismu v EU uplatňována (viz Schütze, 2013). Vždy však narážíme na rozdílnou společenskou a právní realitu, v níž se tyto modely vyvíjely a v níž působí. Nelze zcela srovnávat procesy probíhající na území s dlouhou historií národních států (Evropa) s postupem integrace Spojených států amerických, které vznikly na konci 18. století revolucí proti koloniální mocnosti, ale konsolidovaly se až téměř o století později občanskou válkou, i když od počátku měly svůj vlastní donucovací aparát. Podobně zavádějící jsou srovnání se Spolkovou republikou Německo, která vznikla na troskách unitárního totalitního státu (federalizace shora) jako národní a nikoli mnohonárodní stát. Neuvědomění si nebo ignorování těchto kontextových rozdílů při činnosti orgánů EU může být jednou z příčin legitimizačních problémů. Srov. Dawson, de Witte, 2013. Rovněž je třeba říci, že obě výše zmíněné „dobře fungující“ federace mají fakticky velmi blízko k decentralizovaným unitárním státům, což je v EU nepředstavitelné. Majone, 2015, s. 11.

kou legitimitu EU jsou tedy i nadále klíčové členské státy.²⁸³ Z toho vychází mj. koncepce *demoikracie* (vláda „lidů“/národů) hlásající potřebu zachovat konečnou autoritu členských států a chránit jejich politické sebeurčení, avšak zároveň využívat možnosti společného řešení problémů.²⁸⁴

Zbývá vyjasnit formy a limity legitimizace jednání EU skrze orgány členských států.

3.1.4 Jednání Rady a argumenty pro jeho parlamentní kontrolu

Legitimizace EU skrze členské státy a jejich orgány probíhá v klasické podobě tak, že vnitrostátní exekutiva jedná na mezivládních konferencích, v Evropské radě a v Radě a její odpovědnost parlamentu nebo přímo lidu je věcí ústavního uspořádání členských států. Každý člen Rady projevuje vůli svého státu a nese za to vnitrostátní odpovědnost. Jak vyplývá z kapitoly 2, možnosti smysluplné kontroly a odpovědnosti členů Rady jsou velmi omezené a jedním z hlavních rysů vývoje práva EU týkajícího se národních parlamentů je snaha vytvořit pro tuto kontrolu alespoň základní vhodné podmínky.

Postavení vlád spolu s odbornou, nezávislou a nestrannou Komisí do středobodu evropské politiky má teoreticky vést k tvorbě racionálních politik. Řada autorů však soudí, že účelem kompetenčních přesunů do Bruselu je i posílení nezávislosti vlády na voličích a že rozhodnutí o přenosu kompetencí na evropskou úroveň bývá často motivováno exekutivními, stranickými a jinými partikulárními zájmy, neboť EU představuje pro vlády páku, jejíž pomocí mohou prosadit svou politiku i přes vnitrostátní odpor. Závazky vyplývající z členství v EU jsou vládami používány jako trumf vůči politické opozici a veřejnosti, umožňují jim snáze diktovat agendu a vyhýbat se odpovědnosti za nepopulární rozhodnutí.²⁸⁵ Hovoří se dokonce o zkažení demokracie tím, že instituce EU umožňují vládám vymanit se z vnitrostátních mechanismů politické odpovědnosti a parlamentní kontroly.²⁸⁶ Dle Ch. Bickertona se vlády vnitrostátně ocitají

²⁸³ Srov. Mayer, 2012, s. 49, 75–76, Lindseth, 2010; Beetham, Lord, 1998, s. 11–16; Belling, 2009, s. 135–136, Bellamy, Kröger, 2011.

²⁸⁴ Nicolaïdis, 2013, s. 351–369. Dále viz Bellamy, Castiglione, 2013, s. 206–223; Cheneval, Schimmelfennig, 2013.

²⁸⁵ Wincott, 1998, s. 424–427; Poiares Maduro, 2013, s. 46; Bickerton, 2012, s. 67; Harlow, 2002, s. 33–36; Schäfer, 2006, s. 194–198. Rada a Evropská rada tak podle Schäfera nepředstavují plnohodnotnou reprezentaci zájmů členských států.

²⁸⁶ Wincott, 1998, s. 412, srov. i Majone, 2015, s. 3–4.

v izolaci a politická elita se odcizuje občanům, což vede ke krizi demokratické reprezentace. Výsledkem je mj. nárůst populismu, který mobilizuje lid proti elitám.²⁸⁷

Za této situace je hlavním problémem kontroly Rady rozhodování kvalifikovanou většinou, které znamená, že neexistuje legitimizační řetězec vedoucí od lidu každého členského státu až k přijatému rozhodnutí, takže je znemožněno uplatňování vnitrostátní odpovědnosti vůči přehlasovaným vládám. Většinové rozhodování samozřejmě není bez dalšího nedemokratické. Je kompromisem mezi legitimitou a efektivitou a v tomto směru nemá alternativu.²⁸⁸ Při současném počtu členských států se jedná o natolik zásadní prvek fungování EU, že nemá smysl uvažovat o jeho odstranění. Korektivem, který by teoreticky měl chránit zájmy menšiny, je praktická snaha Rady dosáhnout při projednávání legislativy konsensu.²⁸⁹ Ta je však sama o sobě problematická, zejména v kombinaci s nízkou transparentností rozhodování v Radě.²⁹⁰

Ačkoli Rada podle čl. 16 odst. 8 SEU při přijímání legislativních aktů zasedá veřejně, není tvořena pouze zasedáním příslušných ministrů, nýbrž na nižší úrovni také výbory a pracovními skupinami. Nejvýznamnějším orgánem této úrovně je Výbor stálých zástupců (Coreper) složený zejm. z vedoucích stálých zastoupení členských států při EU. Na nejnižší úrovni působí téměř 200 pracovních skupin a podskupin, v nichž jednají nejčastěji úředníci z ministerstev nebo ze stálých zastoupení. Právě na těchto nižších úrovních, které jednají neveřejně, se nachází hlavní těžiště rozhodování. Rada ministrů pak přijímá většinu právních aktů bez rozpravy.²⁹¹

„Kulturou konsensu“ v Radě, tedy schopností dospět k rozhodnutí i v případech, kdy je třeba souhlas všech, a přijímáním jednomyslných rozhodnutí i v případech, kdy postačuje kvalifikovaná většina, se důkladně zabýval R. Zbíral.²⁹² Jednání v Radě se vyznačuje zvýšenou potřebou vzájemné spolu-

²⁸⁷ Bickerton, 2012.

²⁸⁸ Samozřejmě i většinové rozhodování je více či méně legitimní v závislosti na dalších podmínkách, jako je například homogenita kolektivu nebo (pro EU zvláště relevantní) existence jednomyslného rozhodnutí o zavedení většinového pravidla.

²⁸⁹ Mayer, 2012, s. 66–72.

²⁹⁰ Dann, 2004, s. 6–7, 246–253. K problémům transparentnosti Rady Harlow, 2002, s. 36–41 a Hillebrandt, Curtin, Meijer, 2014.

²⁹¹ Zbíral, 2008, s. 121 a práce tam citované; Mayer, 2012, s. 72–75.

²⁹² Zbíral, 2008. K vymezení kultury konsensu zejm. s. 71, 83 a násl.

práce, neboť je časté a opakované. Standardními prvky k dosažení shody jsou zde balíčky, tedy vzájemné podmiňování přijetí jednoho rozhodnutí jiným, a výměna hlasů (*logrolling*). Vycházejí z rozdílné intenzity zájmů. Každý stát chce prosadit to, co je pro něj nejdůležitější. Výměnou za podporu svých požadavků bude ochoten podpořit požadavky jiného státu, vůči nimž nemá příliš vyhraněný postoj nebo které jsou mu přímo lhostejné. Základem těchto ústních či tacitních dohod je vzájemná důvěra, která je budována dlouhodobým a opakovaným charakterem jednání, tj. vědomím, že spolu titíž aktéři budou vyjednávat i v budoucnu.²⁹³

Zásadním faktorem podporujícím konsensuální jednání se zdá být socializace členů Výboru stálých zástupců a do určité míry i pracovních skupin, jejich přizpůsobení se zažitým normám a institucím. Hovoří se o „mentalitě klubu“, o posunu loajality z národní úrovně na evropskou a o tendenci obhajovat společné řešení i proti instrukcím z domova, jenž nemusí být schopen jednání stálých zástupců plně kontrolovat. Na ministerské úrovni Rady je zpravidla rozhodnutí již připraveno k bezproblémovému schválení. Vzhledem k resortnímu principu zde však nelze vyloučit ani snahy ministrů z jednoho sektoru prosadit opatření, které by vnitrostátně narazilo na odpor vládních kolegů.²⁹⁴ Negativní vliv může mít i předsednictví, které se často orientuje na kvantitu a nikoli kvalitu schválené legislativy, a proto vyvíjí na ostatní státy silný časový tlak.²⁹⁵

Za výhody konsensuálního přístupu považuje R. Zbíral zvýšení legitimacy integračního procesu a snížení složitosti vzájemných vztahů. Zmínit lze rovněž snížení rizika, že se konečné rozhodnutí dotkne životně důležitých zájmů některého státu.²⁹⁶ Nevýhodou je ale pochopitelně neprůhlednost jednání a rozhodování v Radě, omezená kontrolovatelnost zvenčí a tedy i faktická odpovědnost, skupinové myšlení bránící vyjádřit skutečné požadavky (ve snaze vyhovět ostatním a naplnit společné normy chování), neuznávání námitek, ostrakizace nesouhlasících účastníků jednání, rozmělnění původních návrhů ve složitých kompromisních řešeních a riziko falešného konsensu (formálně je dosaženo shody, ale různé státy si vykládají přijatý text podle svých preferencí nebo podle jednostranně připojených prohlášení). Nesouhlas nebo

²⁹³ Tamtéž, s. 83–102.

²⁹⁴ Tamtéž, s. 102–108. Srov. též Dann, 2004, s. 113–116, Harlow, 2002, s. 33–35.

²⁹⁵ Pítrová, 2014, s. 135.

²⁹⁶ Bergmann, 2000, s. 423.

i zdržení se hlasování má význam spíše politické proklamace, neboť při častějším se uchylování k němu hrozí ztížení možnosti získat v budoucnu ústupky, nebo až politická izolace. Výsledek hlasování tak neukazuje skutečné rozložení sil hájících jednotlivé zájmy. R. Zbíral doslova uvádí: „pro mnohé delegáty (zvláště v Coreperu) je dodržování společných pravidel skupiny důležitější než prosazování zájmů vlastního státu“.²⁹⁷ Pravidelná interakce tak může místo vzájemné důvěry budovat vydírací potenciál a vést namísto vzájemné kontroly ke koluzi.²⁹⁸

Míru, v jaké je rozhodování o sekundárním právu vytlačeno do neformálních kruhů a mimo procesní pravidla, dokládá praxe neformálních trialogů, na nichž zástupci Komise, Rady a Evropského parlamentu (tedy nikoli za účasti všech členských států) dojednávají za zavřenými dveřmi kompromisní podobu návrhu, kterou následně všechny instituce jen formálně potvrzují.²⁹⁹ Tato praxe se nachází zcela mimo právní úpravu evropského legislativního procesu (čl. 294 SFEU), její pomocí však bylo v posledních letech přijímáno asi 70 % právních aktů EU již v prvním čtení, aniž by se uplatnil právem předpokládaný dohodovací postup.³⁰⁰ Netransparentnost tohoto postupu zpochybňuje i roli Evropského parlamentu jako veřejně jednajícího parlamentního tělesa, které by mělo spolurozhodováním v evropském legislativním procesu teoreticky suplovat omezenou kontrolu ze strany národních parlamentů.³⁰¹

Zásadním problémem je změnitelnost práva EU. Výhodou jednomyslného rozhodování je, že nikdo není bez svého souhlasu poškozen většinou. Výsledek jednomyslného rozhodnutí se tedy může blížit již zmiňované Pareto hranici. Na druhou stranu je těžké jednomyslně přijaté rozhodnutí změnit, neboť to může zablokovat i jediný hlas. Může tak být udržován status quo,

²⁹⁷ Zbíral, 2008, s. 116–121, 126, 176–178, citovaný text na s. 119.

²⁹⁸ Papadopoulos, 2007, s. 480–483. Srov. i Maiani, 2004, s. 149.

²⁹⁹ Viz Společné prohlášení ze dne 13. června 2008 o praktických opatřeních pro postup spolurozhodování (článek 251 Smlouvy o ES). Srov. Pítrová, 2014, s. 100–101. Nutnost dohody s Komisí je při těchto postupech dána čl. 293 SFEU, podle něhož může Komise návrh až do rozhodnutí Rady kdykoli změnit a naopak Rada může proti vůli Komise její návrh změnit pouze jednomyslným rozhodnutím.

³⁰⁰ Tzv. first reading agreements. Pítrová, 2014, s. 218–219.

³⁰¹ Srov. i Corbett, Jacobs, Shackleton, 2011, s. 378, 380, podle nichž by právě intenzivnější sledování těchto praktik ze strany národních parlamentů mohlo pozitivně ovlivnit i transparentnost vystupování Evropského parlamentu v nich. Jensen, Martinsen, 2012, s. 6–9 hovoří o faktické delegaci moci na zpravodaje tisku.

který již v důsledku dalšího vývoje Pareto efektivní být nemusí.³⁰² Tento argument vede k upřednostnění většinového rozhodování. V EU však z hlediska změnitelnosti rozhodnutí není mezi jednomyslností a kvalifikovanou většinou tak velký rozdíl. I rozhodnutí přijímaná kvalifikovanou většinou lze poměrně snadno zablokovat. Stačí, nenavrhne-li takové rozhodnutí Komise, není-li dosaženo jednomyslnosti Rady nezbytné pro změnu návrhu Komise proti její vůli (čl. 293 SFEU), nesouhlasí-li Evropský parlament, nebo sestaví-li se blokační menšina států, které mají zájem na udržování dosavadního stavu.³⁰³ Váha hlasu velkých států v Radě je značná, takže blokační menšina může vzniknout poměrně snadno. Lisabonská smlouva toto ještě posiluje.³⁰⁴ Otočit kormidlem evropské politiky je tak vzhledem ke společné rozhodovací pasti nadmíru obtížné. Toto nastavení velmi dobře podporuje rozšiřování evropského práva, neboť je snazší přijmout legislativu tam, kde dosud žádná nebyla, než dosáhnout shody na zrušení či zúžení dosavadní legislativy a uvolnit tak v rámci sdílených pravomocí prostor pro členské státy.³⁰⁵ Z této rovnice nelze vynechat ani Soudní dvůr EU, který zpravidla nejedná jako úzkostlivý strážce federální rovnováhy, nýbrž upřednostňuje výklady posilující integraci, pravomoci EU a jejich orgánů a co nejširší dosah práva EU.³⁰⁶ Vyroží-li i sekundární právo EU v rozporu třeba i s jasnou vůlí zákonodárce, je zde opět řada institucí a menšin s právem veta, které mohou zablokovat legislativní reakci, pokud jim soudně nastolený stav vyhovuje lépe. Moc Soudního dvora EU je tak mnohem větší než moc ústavních soudů v členských státech.³⁰⁷

³⁰² Zbíral, 2008, s. 66–69.

³⁰³ Srov. též Zbíral, 2013, s. 105–117, který uvádí i případovou studii k často kritizované společné zemědělské politice. Radikální reforma spočívající v renacionalizaci této politiky, přestože pro ni lze nalézt přesvědčivé argumenty, je blokována institucionálními zájmy Evropské komise a Evropského parlamentu, rizikem nejistoty pro členské státy i zemědělce a konečně i symbolickými hledisky (zemědělská politika jako jeden ze základních kamenů evropské integrace, jehož odstranění by bylo zásadním prolomením zásady prohlubující se integrace).

³⁰⁴ Oproti čisté proporcionalitě zvýhodňuje největší a nejmenší státy na úkor středně velkých. Viz Zbíral, 2008, s. 181–195.

³⁰⁵ Viz již citovaný Schäfer, 2006, s. 194–198. Neochotu orgánů EU rušit bez náhrady sekundární legislativu zmiňuje i Zbíral, 2013, s. 118.

³⁰⁶ Viz přehledně Bobek, 2014.

³⁰⁷ Viz Höreth, 2005, s. 153. Blokační síla menšin nebo i jednotlivých orgánů a států je totiž v EU mnohem větší než u opozice ve vnitrostátním legislativním procesu. Vzhledem k obrovskému objemu unijního práva, na které se tato rigidita vztahuje, je význam roz-

Vidíme tedy, že jednání vlád v Radě je mnohem složitější než pouhé vypořádávání národních zájmů. Bez dodatečné kontroly nemůže zaručit onu „nepřetržitou transpozici vůle státních národů členských států do rozhodování evropských institucí“, o níž hovoří V. Belling.³⁰⁸ Zároveň lze souhlasit s tezí Ch. Rath, že rozhodování exekutivy bez vazby na parlament nepřináší žádné relevantní výhody, není-li potřeba okamžitě pružně konat a vedou se dlouhá vyjednávání.³⁰⁹

3.2 Možnosti a limity působení národních parlamentů v Evropské unii

Hlavní pravomoci a funkce národních parlamentů byly shrnuty již v závěru kapitoly 2. Následující text se je pokouší zasadit do výše nastíněného kontextu a zamyslet se nad otázkou, jaké jsou možnosti a limity působení národních parlamentů v EU. Cílem není navrhnout radikální alternativní modely fungování EU,³¹⁰ nýbrž spíše hledat logiku a smysl ve stávajícím právním stavu. Konkrétní úvahy *de lege ferenda* jsou rozebrány až v kapitole 4.

M. Mayer vhodně rozlišuje dva pohledy na legitimizační roli národních parlamentů v EU. Parlamenta zprostředkují legitimitu nejen zástupcům vlád (legitimitu jejich osob jako reprezentantů státu a postojů a politik, které v Radě prosazují), ale i obecně EU jako celku, její moci a právu.³¹¹ Je-li legitimita EU odvozena od svěřených pravomocí ze strany členských států, musí se také „opírat o tělesa vykonávající vnitrostátně příslušnou legitimizační roli“.³¹² Ačkoli je totiž Rada někdy označována za pomyslnou druhou komoru unijního par-

hodnutí Soudního dvora prakticky mnohem větší než například občasné kontroverzní zásahy některých ústavních soudů vůči ústavodárci. Srov. např. Genschel, Jachtenfuchs, 2011, s. 308–309, kteří se zabývají daňovou regulací. Zde Soudní dvůr podle některých výkladů postupně narušuje vnitrostátní systémy daně z příjmu právnických osob a tím tlačí Radu k jejich harmonizaci. K té ale vzhledem k přirozeným neshodám mezi členskými státy nemusí dlouhodobě dojít, dokud nebudou vnitrostátní systémy natolik podkopány, že se harmonizace stane dostatečně atraktivní pro všechny. Ani pak ale nebude harmonizace výrazem skutečné demokratické vůle členských států.

³⁰⁸ Belling, 2009, s. 126–128.

³⁰⁹ Rath, 1995, s. 133–138.

³¹⁰ K tomu např. Janowski, 2005.

³¹¹ Mayer, 2012, s. 60 a násl.

³¹² J. Georgiev in Kolář, Kysela, Syllová, Georgiev, Pecháček, 2013, s. 367.

lamentu, vzhledem ke svému složení a způsobu jednání postrádá skutečnou parlamentní kvalitu.

Jak uvádí ve svém recenzním posudku na tuto knihu R. Zbíral, roli národních parlamentů lze vztahovat ke kontrole kroků jejich vlád, nebo lze parlamenty vnímat jako subjekty integračního procesu, které společně prosazují své zájmy proti ostatním institucím a jimi obhajovaným zájmům. Jak je patrné z kapitoly 2, právní úprava se vydala oběma směry. Oběma se budeme věnovat, a to v kontextu parlamentní kontroly tvorby sekundárního práva, kterou lze v každodenním chodu označit za hlavní funkci národních parlamentů v EU.

3.2.1 Právní prostor pro působení národních parlamentů

Parlamentní kontrola v záležitostech EU má určité teoretické i praktické meze. Z hlediska pravomocí především nelze parlamenty pasovat do role vyjednávačů a kolektivních tvůrců sekundárního práva.³¹³ To má řadu právně-teoretických důvodů, nad které ční praktická neproveditelnost při současném objemu a míře detailu sekundárního práva. Rovněž nemá smysl ustupovat od rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě. Ačkoli je jím parlamentní kontrola omezena, jde o dlouhodobou součást modelu evropské integrace, která je v nyní osmadvacetičlenném kolektivu nevyhnutelná.

Opačnou otázkou jsou minimální požadavky na zapojení národních parlamentů do evropských záležitostí. Zde je vlivný výklad německého Spolkového ústavního soudu. Ten ve svém rozhodnutí k ratifikaci Maastrichtské smlouvy označil za zdroj legitimacy moci v EU národy členských států. Hlavní, nepominutelnou úlohu při zprostředkování legitimacy EU proto přiřkl národním parlamentům a působení Evropského parlamentu vyhodnotil jako podpůrné či doplňkové. Vyšel přitom z práva občanů podílet se na státní moci, které se uplatňuje prostřednictvím všeobecného a rovného volebního práva do Spolkového sněmu. Spolkovému sněmu proto musí být zachována pravomoc a působnost zaručující existenci vazby mezi vůlí lidu a výkonem veřejné moci. To platí i pro účast v integračních uskupeních, jejichž „integrační program“ musí být předvídatelný, a proto budou jeho změny vyžadovat souhlas parlamentu.³¹⁴ Projevilo se zde po mém soudu stále nosné pojetí suverenity jako práva lidu

³¹³ Srov. Georgiev, 2009a, s. 187.

³¹⁴ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvR 2134/92 ze dne 12. 10. 1993 *Maastricht*, odst. 95–102, 106, 113–115. Viz též Schütze, 2013, s. 60–63.

na sebeurčení, z něhož plyne požadavek, aby volení reprezentanti měli hlavní slovo v politických rozhodnutích lidu se týkajících.³¹⁵ V rovině tvorby primárního práva je dle mého názoru nutné zachovat kompetenční kompetenci a absolutní rovnost členských států. V rovině sekundárního práva pak nelze připustit odstřížení vlád (Rady) od parlamentní kontroly, redukci této kontroly na pouhou formální možnost vyslovit vládě nedůvěru nebo takové oslabení Rady v legislativním procesu, které by činilo tuto kontrolu zbytečnou. Tím vším by se národní legitimizační linie dále oslabovala bez společensky akceptované náhrady.

V rozsudku k Lisabonské smlouvě Spolkový ústavní soud uplatnil tento přístup na řadu tehdy zaváděných evolutivních klauzulí, jejichž použití podmínil předchozím souhlasem parlamentu. Konstatoval, že parlament a vláda nesou podle německé ústavy odpovědnost za integraci (*Integrationsverantwortung*), tj. i za její soulad s ústavně chráněnými demokratickými principy. Demokraticky legitimní je pouze to, za co je možné nést odpovědnost prostřednictvím parlamentu. Ústavně zakotvená účast na evropské integraci pak není blanketovým zmocněním jiného subjektu k výkonu veřejné moci. Musí být předvídatelná a její vývoj musí být v rukou členských států jako pánů smluv.³¹⁶ Soud tím zdůraznil nemožnost ustupovat od parlamentní ratifikace u formálních, ale i materiálních změn primárního práva. Zákon, který Spolkový sněm do tohoto rozhodování dostatečně nezapojoval, byl prohlášen za protiústavní.

Přístup německého ústavního soudu je ve srovnání s jinými soudy, které se Lisabonskou smlouvou zabývaly, velmi rigorózní,³¹⁷ a i proto byl předmětem kritiky. Uvádělo se, že se soud pasuje do role tribuna lidu napravujícího selhání parlamentu, projektuje totální dohled německých orgánů nad EU a pomíjí ideu otevřenosti k evropskému právu (*Europarechtsfreundlichkeit*) vyjádřenou v německé ústavě.³¹⁸ Jeho rozhodnutí však na základě německé ústavní úpravy a doktríny představuje reakci na napětí mezi ústavně zakotvenou účastí na integraci spojenou s přenosem výsostných práv a ochranou suverénního demokra-

³¹⁵ Jirásková, 1999, s. 64.

³¹⁶ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009 *Lissabon*, odst. 236–239, 245, 310–328, 411–419. K tomu Georgiev, 2009b, s. 38–40.

³¹⁷ Pro přehled např. Wendel, 2011.

³¹⁸ Např. Calliess, 2009a, s. 22–24; Calliess, 2009b, s. 36; Nettesheim, 2012; Sonder, 2011. Další kritiky zmiňuje Georgiev, 2009b.

tického sebeurčení. Je snahou o nalezení rovnováhy mezi efektivní integrací a demokratickou legitimitou.³¹⁹ O to se musí pokoušet zejména i vnitrostátní úprava parlamentní participace na rozhodování záležitostí EU.

3.2.2 Faktické a politické limity parlamentní kontroly vlád

Předchozí úvaha se týkala především pravomocí. Významné limity ale vyplývají i z podstaty parlamentů a z jejich funkce v ústavních systémech. Předně záleží na přístupu parlamentů k výkonu jejich pravomocí. Zejména německá doktrína se zakládá na tom, že z principu demokratického státu vyplývá povinnost či odpovědnost parlamentu co nejlépe uplatňovat své pravomoci k zajištění legitimacy veřejné moci.³²⁰ Přistupují tak ale k věci samy parlamenty? Dle C. Janowski uvedená legitimizační koncepce předpokládá, že národní parlamenty kontinuálně ovlivňují a efektivně kontrolují vládní politiku, což se ale v praxi neděje. Legitimizační model EU je proto podle ní spíše jen normativní představou a ne skutečností.³²¹ Také L. Pítrová konstatuje, že národní parlamenty nejsou skutečně efektivními aktéry unijního legislativního procesu.³²² V čem jsou příčiny tohoto stavu?

Ačkoli je problémem i samotná délka legitimizačního řetězce mezi lidem a Radou,³²³ jde především o jeho charakter. Národní parlamenty nejsou voleny primárně s ohledem na tvorbu či kontrolu evropské politiky. Volbám dominují ryze vnitrostátní témata a uplatňuje se v nich politická odpovědnost za vnitrostátní rozhodnutí. Ze stejných voleb ale odvozují svou legitimitu i vlády. Obdobně by tedy bylo možné zpochybnit legitimitu Rady.³²⁴

Skutečnost, že voliči v národních volbách evropská témata nezohledňují, má dopady na jednání členů parlamentu. Nemají motivaci zabývat se problematikou EU, protože ta s největší pravděpodobností nerozhodne o jejich znovuzvolení.³²⁵ Výsledkem je převažující nezájem, k jehož překonání nenapo-

³¹⁹ Srov. Georgiev, 2009b; Kirchhof, 2009; Miller, 2013. Wintr, 2013, s. 193 uvádí, že ústavní soudy zde čelí oslabování principu demokratického státu.

³²⁰ Mayer, 2012, s. 77–78; Janowski, 2005, s. 5. Zier, 2005, s. 76.

³²¹ Janowski, 2005, s. 5, 232–234.

³²² Pítrová, 2014, s. 221.

³²³ Wintr, 2013, s. 219; Mayer, 2012, s. 63–66.

³²⁴ Srov. Mayer, 2012, s. 61–66; Cooper, 2013, s. 540–541; Bellamy, Kröger, 2014, s. 8.

³²⁵ O'Brennan, Raunio, 2007b, s. 277; Raunio, 2009, s. 16–17.

máhá složitost evropských témat, která ubírá čas na jiné činnosti, a nesnadná orientace laiků v netransparentní evropské politice (a popř. nedostatečné capacity odborného zázemí parlamentu). Důsledné projednávání evropských záležitostí se tedy jeví být po odborné i kvantitativní stránce nad síly parlamentu.³²⁶ Stimulem pro větší aktivitu parlamentu může být zejména nižší podpora integrace mezi občany.

Také možnost ovlivnit politiku EU z pozice národního parlamentu (ale i malého nebo středního členského státu jako celku) je velmi omezená. Platí, že nemá-li parlament v určité oblasti rozhodovací pravomoci, bude ji spíše opomíjet než do ní investovat čas a prostředky.³²⁷ Řada autorů dává tyto skutečnosti do souvislosti s vytěsňováním evropských záležitostí z plén do specializovaných výborů, což viditelnost evropské agendy dále snižuje.³²⁸ Pasivita členů parlamentu ale může být dána i chápáním parlamentní kontroly jako něčeho ve vztahu k integraci a priori negativního, vedoucího potenciálně k jejímu zpomalení či blokování.³²⁹

Příliš optimistický není ani pohled na roli politických stran. R. Ladrech hovoří dokonce o demokratickém deficitu uvnitř politických stran, kde přetrvává permissivní konsensus s evropskou integrací chápánou jako zahraniční politika, tedy nikoli jako priorita strany. Evropské programy národních stran jsou tvořeny bez hlubší vnitrostranické diskuse a jsou obecně velmi vágní. Ministři mohou s podporou administrativního aparátu jednat v evropských otázkách značně nezávisle na mínění členské základny. Evropská agenda je delegována na poradce a experty, pokud vůbec. Samotná členská základna je v evropských otázkách často vnitřně rozdělena, chybí ale vnitrostranická debata (edukativní funkce politických stran).³³⁰ I jiní autoři uvádějí, že zavedené politické strany jsou v evropské politice mnohem méně soudržné než v domácích tématech a celkově jsou více proevropské než jejich voliči. Důsledkem může být snaha nevyvolávat veřejné debaty o EU, popř. vyloučit tuto pro-

³²⁶ Zier, 2005, s. 341–348; Mayer, 2012, s. 63–66, 527–531; Belling, 2009, s. 151.

³²⁷ Rath, 1995, s. 131.

³²⁸ Mayer, 2012, s. 527–531; Raunio, 2011, s. 316.

³²⁹ Raunio, 2009, s. 17. Mayer, 2012, s. 504–505. Riziko paralyzování evropské politiky ostatně spojují s aktivnější parlamentní kontrolou i někteří akademici, např. Maurer, 2011, s. 53.

³³⁰ Ladrech, 2007, s. 946–952.

blematiku z plén do výborů.³³¹ Projevuje se to zřejmě i ve výsledcích některých ratifikačních referend, kdy se empirický lid postaví proti silnému konsensu politické reprezentace.³³²

Není asi náhodné, že k přijímání právních úprav parlamentní kontroly v evropských záležitostech docházelo převážně při přistoupení k EU nebo při změnách smluv, které často vyžadovaly jednotu vládních sil i souhlas části opozice. Lze to vnímat jako určitý ústupek za to, že parlament odsouhlasí své vlastní oslabení a nepostaví se proti kompromisu dojednanému vládou, nebo jako výraz vědomí odpovědnosti ústavních orgánů za integraci. V některých státech souvisel rozvoj parlamentních pravomocí se soudními řízeními, která se týkala změn zřizovacích smluv. Zmíněna již byla rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, nejsou však sama.³³³ I tam, kde ústavní soudy nedospěly přímo k závěru, že zejména nové mechanismy zavedené Lisabonskou smlouvou vyžadují specifickou parlamentní kontrolu či spolurozhodování, mohly takové politické požadavky podepřené iniciací soudního přezkumu působit preventivně a vést vlády a parlamentní většiny k přijetí odpovídající právní úpravy.³³⁴

To nás přivádí k další důležité otázce: Má vůbec smysl hovořit o národních parlamentech jako o svébytných činitelích, když v parlamentní formě vlády nejsou izolovány od vlád? Naopak s nimi jsou politicky provázány a někdy vůči nim mohou být až bezmocné. Hlavní dělicí linie v parlamentní formě vlády nepochybně probíhá mezi vládou a vládními poslanci na straně jedné a opozicí na straně druhé.³³⁵ Jak uvádějí A. Maurer a W. Wessels, parlamenty se v EU cítí být zastoupeny svými vládami, nikoli delegáty na meziparlamentních konferencích.³³⁶ Pravomoci, kterými disponuje parlamentní většina, tedy budou

³³¹ Raunio, 2011, s. 315; Matilla, Raunio, 2012.

³³² Tans, 2007b, s. 245–247.

³³³ Viz např. Wendel, 2011. Za zmínku stojí rozhodnutí francouzské Ústavní rady k Lisabonské smlouvě. Ústavní rada konstatovala nutnost změnit ústavu, aby umožnila parlamentu vůbec využívat pravomoci stanovené právem EU (zejm. možnost vyslovit nesouhlas při použití některých přechodových klauzulí). Rozhodnutí francouzské Ústavní rady sp. zn. 2007-560 DC ze dne 20. 12. 2007, *Lisabon*.

³³⁴ Ondřejková, 2012.

³³⁵ Typologie vztahů mezi parlamentem a vládou je samozřejmě složitější. Viz např. Holzhaecker, 2002, s. 464–465.

³³⁶ Maurer, Wessels, 2001, s. 464–465. Srov. Kiiver, 2007, s. 74.

spíše využívány na podporu vlády než na její podkopávání. Může to vést ke koordinovanému postupu parlamentu a vlády s cílem posílit pozici státu jako takového. V této souvislosti se ale zmiňuje i riziko instrumentalizace parlamentů vládami.³³⁷ Přestože by motivace vládních poslanců podporovat exekutivu mohla být v evropských záležitostech nižší (nejde zpravidla o podstatu vládního programu), hraje roli i nevole svazovat vládě ruce nebo se s ní veřejně konfrontovat. Tyto úvahy ovlivňují využívání parlamentních pravomocí v záležitostech EU.³³⁸

A. von Ungern-Sternberg se v německém kontextu táže, zda má smysl parlament skrze výklad ústavy posilovat, když nakonec často jen automaticky schválí, co mu předloží vláda. Smysl je podle ní v tom, že demokratická legitimita vychází z autora rozhodnutí, který za něj nese odpovědnost, i když je třeba v jeho rozhodování patrný silný vliv někoho jiného. Legitimita navíc vychází také z parlamentní procedury (možnost prezentace alternativ a diskuse o nich).³³⁹ S tímto argumentem se ztotožňují.

Logiku vztahů vlády a opozice a její limitující vliv na parlamentní kontrolu nelze oddiskutovat. Nedomnívám se však, že vede k závěru o zbytečnosti této kontroly. Kontrola neznamena, že kontrolující orgán rozhoduje všechny otázky namísto kontrolovaného. Podstatná je zde možnost jeho zásahu, která vede kontrolovaného k tomu, aby se jí snažil vyvarovat, tj. aby nejednal zcela nezávisle na předpokládané vůli parlamentu. Je-li navíc evropská politika na národní úrovni přenechána spíše administrativní byrokracii (což je významně podporováno výše popsaným systémem jednání v Radě), může zapojení parlamentu stimulovat i důslednější politickou kontrolu nad administrativou ze strany vlády, pro kterou detailní sledování evropské normotvorby také nutně nepředstavuje prioritu.

Význam kontroly pochopitelně vzrůstá v případě sporů uvnitř mnohobarevné vlády nebo při existenci menšinové vlády, což souvisí s volebním a politickým systémem. Parlament na rozdíl od vlády (a Rady) rozhoduje za účasti opozice, která rovněž plní kontrolní funkci, a to i ve vazbě na možnou medializaci a podnícení veřejné debaty.

³³⁷ Weber-Panariello, 1995, s. 317. Maurer, 2012, s. 212–213.

³³⁸ Srov. Mayer, 2012, s. 524–526; Sprungk, 2013a, s. 555; Auel, Benz, 2005, s. 386–388; Dieringer, 2005, s. 15.

³³⁹ Von Ungern-Sternberg, 2011, s. 319–321.

3.2.3 Přímé jednání národních parlamentů vůči orgánům EU

Co není problémem při kontrole vlády, může jím být při samostatném jednání národních parlamentů vůči orgánům EU, ať už v rámci kontroly subsidiarity nebo politického dialogu. U kolébky těchto institutů patrně stojí mezi-parlamentní spolupráce, úvahy o komoře národních parlamentů a rezignace na podrobnější unijní právní úpravu parlamentní kontroly vlád. Vyvolávají otázku, zda je smysluplné, aby jeden stát hovořil v mezinárodním prostoru dvojím nebo dokonce trojím hlasem (vlády a komor parlamentu), a zda mají parlamenty vlastní institucionální zájmy, které nejsou dostatečně chráněny Radou a zároveň jsou hodny zohlednění v procesu tvorby evropských politik. I. Cooper vychází z toho, že parlamenty jsou svou podstatou reprezentativnějšími tělesy než vlády. Lze-li Radu jako orgán tvořený vládami považovat za výraz panevropské reprezentativní demokracie (čl. 10 SEU), lze podle něj tutéž kvalitu přiznat i kolektivu národních parlamentů. Proto o nich v kontextu kontroly subsidiarity uvažuje jako o „virtuální třetí komoře“ Evropského parlamentu.³⁴⁰

Posláním parlamentu nikdy nebyla reprezentace státu navenek, dokonce souběžně s exekutivními orgány k tomu primárně určenými.³⁴¹ Případný politický rozpor mezi vládou a parlamentem by měl být řešen vnitrostátně a nikoli přenášen na unijní úroveň. Nepochybně by nebylo logické, aby parlamenty rozhodovaly v legislativním procesu souběžně s vládami a Evropským parlamentem. Jejich jednání v oblasti kontroly dodržování zásady subsidiarity má ale jinou povahu. Výsledkem kontroly subsidiarity je povinnost orgánů EU vysvětlit či přehodnotit své jednání nebo zahájení řízení před Soudním dvorem. Tzv. politický dialog pak dokonce žádné právní účinky nemá.

Přímé jednání národních parlamentů může být vnímáno jako nesystémové i ve vztahu k Evropskému parlamentu, neboť dochází k rozvolňování a protínání legitimizačních linií.³⁴² V případě kontroly subsidiarity bývá kromě výše uvedeného zmiňován i kolektivní charakter jednání národních parlamentů,

³⁴⁰ Cooper, 2013, s. 541–543. Srov. i Paskalev, 2009, který hovoří o komunikační síti národních parlamentů jako nástroji pomyslné společné deliberace více národů.

³⁴¹ Belling, 2009, s. 152; Raunio, 2007b, s. 86.

³⁴² Janowski, 2005, s. 231; De Wilde, 2012, s. 8–9; Heise, 2012, s. 67.

který jako by ještě více zdůrazňoval schizofrenii reprezentace členských států.³⁴³ Proti tomu lze namítnout, že evropskou politiku právě pro její přímý dopad na občany nelze zcela poměřovat běžnými standardy mezinárodních vztahů.³⁴⁴ Samostatné jednání vlády v mezinárodním právu není problematické, protože po něm zpravidla následuje parlamentní ratifikace přijatých závazků. Legislativní proces EU takto nefunguje, a proto hrozí plné rozvinutí negativních jevů exekutivního rozhodování v Radě, které byly popsány v kapitole 3.1.4.

Přímé jednání národních parlamentů vůči Komisi je podle mého názoru třeba vnímat jako formu kontroly unijní veřejné moci ze strany členských států. Tu provádějí v různých kontextech různé orgány – nejen vlády v Radě a Evropské radě, ale i soudy členských států (dodržování podmínek přenosu pravomocí orgány EU) a právě národní parlamenty.³⁴⁵ Každý z těchto druhů státních orgánů má trochu jinou institucionální motivaci, což je asi nejvíce patrné při srovnání soudů se dvěma zbývajícími.

Důležitým účelem kontroly subsidiarity i politického dialogu je usnadnění kontroly vlád, zmírnění informačního deficitu a stimulace zájmu parlamentů o evropské záležitosti a komunikace o nich. V případě kontroly subsidiarity k tomu přistupuje snaha využít předpokládaný institucionální zájem parlamentů na dodržování této zásady a umožnit prezentaci menšinových názorů. Oběma těmito cílům praxe vyjednávání v Radě příliš nesvědčí. Podívejme se nyní na logiku kontroly subsidiarity národními parlamenty blíže.

Zásada subsidiarity, formulovaná na základě starších pramenů katolickou sociální naukou 19. století,³⁴⁶ byla do práva EU zakotvena primárně s dekla-

³⁴³ Cooper, 2012; Cooper, 2013 a Kiiver, 2007, s. 67, 72–73, který spojuje rozvoj kolektivních mechanismů parlamentní kontroly v Lisabonské smlouvě s pocítovanou neúspěšností individuální kontroly vlád. Ke kolektivním mechanismům bych ale na rozdíl od něj neřadil parlamentní veto u zjednodušené změny smluv, neboť jde o kompenzaci odstraněného požadavku vnitrostátní ratifikace.

³⁴⁴ Srov. Maurer, 2012, s. 12–13.

³⁴⁵ Lindseth, 2010, s. 6–9, 28–31.

³⁴⁶ K obecnému významu a genezi zásady subsidiarity viz Isensee, 2001 a Scheu, 2007. Patrná je zejména linie od Aristotela přes sv. Tomáše Akvinského. Vymezení zásady subsidiarity v katolicismu podává papežská encyklika *Quadragesimo anno* z roku 1931: „79. Je sice pravda, a dějiny to jasně dokazují, že za změněných poměrů se nyní může provést mnoho věcí jen s pomocí velkých sdružení, i když v dřívějších dobách na tytéž věci stačily i společnosti malé. Přece však v sociální filozofii stále platí důležitá zásada, která se nedá vyvrátit ani změnit: To, co mohou jednotlivci provést z vlastní iniciativy a vlastním přičiněním, to se jim nemá brát z rukou a přenášet na společnost. Stejně tak je proti

rovaným cílem vytvořit protiváhu kompetenční expanzi EU.³⁴⁷ Po Jednotném evropském aktu se při přípravě dalšího prohloubení integrace zvýšily i obavy z nadměrné centralizace a zásahů do oblastí střežených národních pravomocí. Hlavním problémem bylo specifické pojetí vertikální dělby moci v EU. Zatímco kompetenční normy ústavního práva ve federativních státech jsou zpravidla statické a slouží k omezení moci, v právu EU jsou definovány dynamicky, vágně a prostřednictvím cílů.³⁴⁸ Tím se stírá rozdíl mezi existencí kompetence a jejím výkonem.³⁴⁹ Nejobecnější kompetenční ustanovení smluv, doložka flexibility (čl. 352 SFEU) a právní základ pro sbližování předpisů na vnitřním trhu (čl. 114 SFEU), navíc byla vykládána velmi široce, se zcela minimálními korekcemi ze strany Soudního dvora.³⁵⁰ Subsidiarita byla proto koncipována jako pravidlo omezující výkon pravomocí přenesených na evropskou úroveň. Přes určité obavy³⁵¹ tím nedošlo k žádnému převrácení integračního

spravedlnosti, když se převádí na větší a vyšší společenství to, co mohou vykonat a dobře provést společenství menší a nižší. To má totiž pak za následek těžké poškození a rozvrat sociálního řádu. Neboť každý společenský zásah svým působením a svou přirozenou povahou má přinášet pomoc údům těla společnosti, nikdy je však nemá ničit a pohlcovat. 80. Státní moc má tedy záležitosti a starosti méně důležité – které ji ostatně rozptylují – ponechávat k vyřizování nižším společenstvím. Tak bude moci s větší svobodou, energií a účinností provádět všechno to, co je pouze jejím úkolem, poněvadž jediné ona na něj stačí: řídit, dohlédat, donucovat a trestat; vždy podle povahy a potřeby jednotlivých případů. Proto je třeba, aby ti, kdo řídí státy, měli na paměti, že čím dokonaleji se tato zásada subsidiarity zachovává, čím dokonaleji budou jednotlivá sdružení seskupena do hierarchické soustavy, tím bude společenská autorita a vliv státu silnější a tím lepší a šťastnější budou poměry ve státě.“

³⁴⁷ Srov. Druláková, 2010, s. 38–40; Kocharov, 2012, s. 8; Schilling, 1995.

³⁴⁸ Estella, 2002, s. 169. Wint, 2004, s. 35–36 označuje finální normy příznačné pro zřizovací smlouvy za dědictví abstraktní, teoretické a inženýrské politiky Velké francouzské revoluce.

³⁴⁹ Isensee, 2001, s. 356–357; Bickenbach, 2013, s. 523–548, 539.

³⁵⁰ Zbíral, 2008, s. 69–72; Schütze, 2013, s. 133–151; Weatherill, 2011, s. 827–864. Za povšimnutí stojí role Komise, která v rámci své legislativní iniciativy určuje i právní základ návrhů (o jaké kompetenční ustanovení smluv se opírají). Tím stanoví i proceduru, kterou budou projednávány. V případě čl. 114 SFEU rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, a proto Komise toto ustanovení využívá přednostně před konkrétnějšími zvláštními právními základy, které by vyžadovaly jednomyslnost, jako způsob oslabení opozice ze strany členských států. Výrazně tím vychyluje rovnováhu zachycenou v primárním právu a ztěžuje případné hájení zájmů jednotlivých států v Radě, které je zcela legitimní. Typickým příkladem je regulace tabákových výrobků.

³⁵¹ Srov. Toth, 1992, s. 1079.

paradigmatu. Zásada subsidiarity se stala součástí politického kompromisu, který umožnil další prohlubování evropské integrace.

V praxi se záhy projevila její bezzubost. Na činnost Komise neměla větší vliv. Pochopitelně totiž selhávala vnitřní kontrola spočívající v tom, že Komise na jednu stranu tvoří návrhy právních aktů a na druhou stranu si má sama testovat a odůvodňovat jejich soulad se zásadou subsidiarity.³⁵² Logickým strážcem subsidiarity se mohla stát Rada. Ani ona ale nebyla motivována se této role ujmout. Jak již bylo řečeno, vlády členských států mohou mít tendenci přesouvat nepopulární politická rozhodnutí na supranacionální úroveň nebo zkrátka v kultuře konsensu zaměřené na vzájemné ústupky, které vedou k prosazení co největšího počtu legislativních návrhů, nechtějí důsledně hájit principiální postoje. Nástroje individuální parlamentní kontroly s tím mnoho nesvedly.³⁵³ Argumenty subsidiarity jako případné „obránné“ argumenty členských států pak logicky příliš nerezonovaly ani v Evropském parlamentu.³⁵⁴

Stejně vlažný byl (a je) přístup Soudního dvora, který ze zásady subsidiarity nevyvozoval žádné zvláštní důsledky pro ostatní orgány a v podstatě jen potvrzoval jimi prezentovaný extenzivní výklad kompetenčních ustanovení zřizovacích smluv. Subsidiaritu vnímal jako zásadu politického charakteru, jejíž naplnění je do značné míry věcí subjektivního úsudku.³⁵⁵ Je pravda, že případů, v nichž by žalobci fundovaně zpochybnili rozpor napadeného právního aktu se zásadou subsidiarity, nebylo mnoho, ale celková nechuť Soudního dvora vynucovat alespoň procesní stránku subsidiarity (dostatečné odůvodnění návrhů

³⁵² Kiiver, 2012a, s. 136; Calliess, 2010, s. 2. V případě Komise to vedlo k tak absurdnímu přístupu, jakým bylo např. tvrzení, že soulad se zásadou subsidiarity nelze předem posuzovat, neboť by to zdržovalo legislativní proces. Memorandum Komise z 27. 10. 1992 cit. dle Běhan, 2002, s. 194–195.

³⁵³ Weatherill, 2011, s. 852; Bermann, 1994, s. 395–397; Koch, Kullas, 2010, s. 8. Pro oblast třetího pilíře viz Herlin-Karnell, 2009.

³⁵⁴ Např. Cygan, 2011, s. 491–492.

³⁵⁵ Viz analýzu rozhodovací praxe, kterou podává za prvních deset let Estella, 2002 a dále zejm. Weatherill, 2011; Ritzer, Rutloff, Linhart, 2007, s. 733–760; Martinico, 2011, s. 649–660; Pítrová, 2014, s. 260–267; Tlamyňa, 2007, s. 91–105; Heise, 2012, s. 199–204. Tridimas, 2006, s. 131 k tomu uvádí, že tam, kde má unijní normotvůrce provádět komplexní posouzení, musí mít široké uvážení odpovídající jeho politické odpovědnosti. Problémem je ovšem právě to, jakou politickou odpovědnost ve skutečnosti má. Srov. též Běhan, 2002, s. 179–205.

právních aktů Komisí) se stala jedním z hlavních důvodů úvah o vytvoření nové formy kontroly se zapojením národních parlamentů.³⁵⁶

Absence skutečné vůle řídit se zásadou subsidiarity u všech evropských institucí byla ostatně přiznávána i jejich představiteli.³⁵⁷ Ještě v době Konventu o budoucnosti Evropy orgány EU považovaly vytvoření mechanismu, jehož prostřednictvím by dodržování zásady subsidiarity mohly kontrolovat národní parlamenty, za nadbytečné s tím, že tato kontrola je dostatečně prováděna při tvorbě evropské legislativy.³⁵⁸ Ukázalo se tak, že orgány EU včetně Rady sledují svůj vlastní zájem spočívající v rozšiřování okruhu otázek, které budou rozhodovány na úrovni EU.³⁵⁹ Subsidiarita nebyla vnímána jako princip směřující k ochraně co nejužšího vztahu mezi občany a normotvůrci. Napomáhala tomu asi i „ekonomická“ terminologie použitá v definici zásady subsidiarity v EU, o níž bude ještě řeč v kapitole 4.5.3.

J. Příbáň uvádí, že po odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu se ukázalo nemožným ignorovat, že skutečná demokratická legitimita je zakotvena v členských státech. Z toho vyplývá mj. otázka, jak daleko mohou pravomoci EU zajít, aniž by tuto legitimitu zpochybnily.³⁶⁰ Možným způsobem testování této otázky v konkrétních případech byla právě v té době zaváděná parlamentní kontrola subsidiarity. Vycházela z toho, že právě národní parlamenty jsou porušováním zásady subsidiarity nejvíce dotčeny, a proto jsou jejími nejvhodnějšími strážci.³⁶¹ Kontrola subsidiarity byla zároveň vnímána jako prostředek, kterým lze v parlamentech vzbudit širší zájem o záležitosti EU.³⁶² Zvýraznila, že součástí parlamentní kontroly EU by měla být i kontrola míry a účelnosti

³⁵⁶ Barber, 2005b, s. 202–203; Martinico, 2011, s. 658; Lindseth, 2010, s. 190–191, 242 a násl. Objevují se ale i jiným směrem jdoucí úvahy o zřízení kompetenčního soudu EU. Belling, Malíř, Pítrová, 2010. Viz též Vaubel, 2009, s. 203–222.

³⁵⁷ Fasone, 2013, s. 13 a citace tam uvedené. Viz též Hölscheidt, 2008, s. 264.

³⁵⁸ Druláková, 2010, s. 162.

³⁵⁹ Lindseth, 2010, s. 201; Scheu, 2007, s. 24 hovoří o propasti mezi politickým a právním zakotvením principu subsidiarity na straně jedné a nedostatečnou praktickou aplikací na straně druhé.

³⁶⁰ Příbáň, 2009, s. 453.

³⁶¹ Pabel, 2011, s. 288, Kiiver, 2012a, s. 123; Weatherill, 2011, s. 852; Cooper, 2013, s. 538–539.

³⁶² Raunio, 2007b, s. 86.

rozšiřování unijních pravomocí, neboť ústavní rolí státních orgánů je i ochrana sebeurčení národního politického společenství.³⁶³

Vzhledem ke genezi unijní právní úpravy zásady subsidiarity zastávám názor, že v kontextu práva EU je rozumné vykládat zásadu subsidiarity jako pravidlo směřující k ochraně politického sebeurčení a autonomie (identity) členských států, popř. nižších jednotek, a příkaz co nejvíce šetřit jejich pravomoci.³⁶⁴

Zásada subsidiarity má samozřejmě z tohoto pohledu pro národní parlamenty význam nejen v rovině sekundárního práva (kdy má EU vykonat svou pravomoc?), na kterou se vztahuje kontrolní mechanismus PSP, nýbrž i v rovině primárního práva, tedy dělby pravomocí mezi EU a členskými státy (jaké pravomoci má EU mít?).³⁶⁵ V určitém smyslu kontrola subsidiarity nahrazuje právě absenci požadavku vnitrostátní ratifikace sekundárního práva. Směřuje totiž k ochraně stejného zájmu jako parlamentní souhlas s ratifikací – k ochraně zákonodárné působnosti parlamentu před jejím omezením ze strany moci výkonné. Nemá ale formu individuálního ani kolektivního veta. Její očekávané účinky jsou mnohem mírnější. Např. S. Weatherill uvádí, že kontrola subsidiarity může podnítit kritičtější přístup k evropské normotvorbě, jenž orgánům EU dosud chyběl.³⁶⁶ Záleží ale na postoji orgánů EU, včetně Rady. Zde je patrné spojení s parlamentní kontrolou vlády.

Parlamenty i vlády by měly podle ústavně stanovených pravidel tvorby státní vůle hájit zájem státu. Svě vzájemné rozpory by měly řešit primárně v rámci vnitrostátní kontroly vlády. Účinná ochrana některých zájmů se ale vzhledem k institucionální motivaci členů Rady a slabosti kontrolních mechanismů ve vztahu mezi parlamentem a vládou jednající na unijní úrovni ukázala být velmi obtížnou. Kontrola dodržování zásady subsidiarity představuje prostředek, kterým lze alespoň částečně vykryt tato slabá místa demokraticky odpovědné reprezentace zájmů členských států v Radě. Vedle institucionálního zájmu parlamentů na dodržování zásady subsidiarity je pro její fungování důle-

³⁶³ Srov. Pítrová, 2014, s. 244; Lindseth, 2014, s. 566.

³⁶⁴ Srov. Isensee, 2001, s. 355; Schilling, 1995; Schütze, 2013, s. 243–265; Janowski, 2005, s. 45. K otázce ochrany národní identity v právu EU viz Grinc, Ondřejková, 2014, s. 79–88 (autorkou této části textu je J. Ondřejková); Chalmers, 2013. Přesvědčivý výklad, proč má EU tyto hodnoty chránit, podávají i Dawson, de Witte, 2013.

³⁶⁵ Srov. Isensee, 2001, s. 352.

³⁶⁶ Weatherill, 2011, s. 860.

žitá i nezatíženost parlamentů dohodovacími procesy v Radě, která umožňuje jasnou artikulaci i menšinových stanovisek. Kontrola subsidiarity v současné podobě nepředstavuje nesystémovou konkurenci k reprezentaci států navenek orgány moci výkonné.³⁶⁷ Je tomu tak již proto, že probíhá vzhledem ke stanoveným lhůtám vždy předtím, než vláda k návrhu legislativního aktu oficiálně zaujme jakoukoli pozici.³⁶⁸ Je tedy i prostředkem preventivní kontroly vlády.

U politického dialogu pak lze hovořit především o komunikačním kanálu mezi orgány, které by jinak v zásadě neměly styčnou plochu. Kontrole subsidiarity i politickému dialogu se budeme podrobněji věnovat v kapitole 4.5.

3.2.4 Druhé komory

Zajímavou otázkou v kontextu výše uvedeného je role druhých komor.³⁶⁹ Ty jsou zpravidla v ústavním systému koncipovány jako slabší než první komory, zejména z hlediska kreačních a kontrolních pravomocí vůči vládě. Z toho by obecně plynula slabší role i při kontrole vlády v evropských záležitostech. Horní komory se vlastně nemusejí na legitimizaci EU vůbec podílet, plní-li vnitrostátně legitimizační roli ve vztahu k vládě výlučně komora dolní.³⁷⁰ Proti této tezi lze namítnout, že v evropských otázkách nejde o klasickou kontrolu vlády, nýbrž o kontrolu výkonu zákonodárné pravomoci svěřené orgánům EU,³⁷¹ na jejímž výkonu by se jinak druhá komora vnitrostátně podílela.

Právo EU s druhými komorami počítá jako se samostatnými činiteli z hlediska informačních práv (čl. 8 PVP), v meziparlamentní spolupráci a zejména při kontrole subsidiarity, kde mají ve dvoukomorových systémech obě komory po jednom hlasu (čl. 6 PSP). Vychází tedy z jejich rovnosti s komorami prv-

³⁶⁷ Nelze například souhlasit s tezí, že námitky parlamentu v rámci kontroly subsidiarity jsou *de facto* útokem na jeho vlastní vládu, která byla konzultována v předlegislativním procesu. Fraga, 2009, s. 498. Tento názor vychází z představy, že všechny předlegislativní postoje všech členských států jsou Komisí vždy zohledněny a jsou neměnné.

³⁶⁸ Cooper, 2013, s. 541–542. Je ale pravdou, že vláda může dopředu parlament od odůvodněného stanoviska odradit, bude-li mít přesvědčivé argumenty. Raunio, 2009, s. 12; Mayer, 2012, 128.

³⁶⁹ K tomu obecně Kysela, 2004; Kysela, 2001, s. 24–26.

³⁷⁰ Janowski, 2005, s. 61.

³⁷¹ Syllová, 2004, s. 290.

ními. Jde o zásah do ústavní autonomie členských států ve směru posílení druhých komor.³⁷²

Druhé komory se od sebe liší nejen vnitrostátními funkcemi, ale i svými reprezentačními tituly. V případě druhých komor ve federativních či silně decentralizovaných státech (Německo, Rakousko, Belgie, Itálie, Španělsko)³⁷³ vede logická linka k zásadě subsidiarity, která v právu EU není pojímána jen v dichotomii států/Unie, nýbrž je vztahována i k regionální a místní úrovni výkonu veřejné moci. Tyto druhé komory mohou oprávněně mít jiný pohled na otázky týkající se právě dělby kompetencí nebo kontroly subsidiarity a mohou pro ně být citlivá jiná témata než pro komory první. V tom spočívá hlavní smysl jejich zapojení do evropských záležitostí.³⁷⁴ Prvky regionální reprezentace lze identifikovat i u druhých komor ve Francii a v Nizozemsku a v menší míře i v Polsku a v České republice, a to především vzhledem ke způsobu volby a personálnímu složení.³⁷⁵

V některých státech byly zřízeny společné evropské výbory obou komor, které mohou v určitých otázkách jednat za parlament jako celek (Belgie, Španělsko, specificky Irsko, v minulosti Nizozemsko a Rumunsko), nebo bylo jednání navenek koncentrováno do rukou jedné komory (již zmiňované Slovinsko).³⁷⁶ Tím se řeší i problém, zda může parlament jako reprezentant lidu projevovat navenek dva názory.

U ostatních druhých komor (především Spojené království a Rumunsko, ale i Česká republika a Polsko) jde o orgány, jejichž existence a smysl je v jejich ústavních systémech předmětem debat. Musejí se tedy osvědčit svou činností.³⁷⁷ K tomu mohou z nedostatku vnitrostátních pravomocí využívat právě evropské záležitosti. V případě nepřímo volených nebo nevolených komor tomu napomáhá i fakt, že nejsou vystaveny tlaku na to, aby se zabývaly tím, co nejvíce zajímá voliče. Například britská Sněmovna lordů se soustředí na

³⁷² Srov. Kudrna, 2009. Dle Gamper, 2011, s. 254–255 rovnoprávné postavení prvních a druhých komor v právu EU přispívá k jejich lepší vzájemné spolupráci na vnitrostátní úrovni.

³⁷³ Tyto státy vypočítává Gamper, 2011, s. 244.

³⁷⁴ Srov. Janowski, 2005, s. 67–68; Gamper, 2011.

³⁷⁵ Srov. Kysela, 2004a, s. 223, 263.

³⁷⁶ Podrobně Grinc, 2013. V případě Irska a Slovinska jde o druhé komory založené na kombinaci reprezentace územních samospráv a hospodářských či profesních zájmů. Podrobně Kysela, 2004a, s. 231 a násl, 245 a násl.

³⁷⁷ Srov. tamtéž, s. 266, Mayer, 2012, s. 14–17.

důkladné studie k vybraným problémům evropské integrace a výrazně zvyšuje úroveň poučené debaty.³⁷⁸ Obecně lze pozorovat zvýšený zájem druhých komor o přímé jednání s orgány EU, tj. o politický dialog s Komisí i kontrolu subsidiarity. Typickým příkladem je zejména ve vztahu k politickému dialogu i český Senát (viz dále). Vzhledem k tomu, že nejde o žádné paralelní právně závazné jednání na evropské úrovni, nepovažuji to za problematické – z důvodů, které byly uvedeny již výše.

3.2.5 Národní parlamenty a Evropský parlament: harmonie nebo konkurence?

Východiskem pro vzájemný vztah legitimizačních linií je koncepce duální legitimacy vyjádřená v čl. 10 SEU. Její podoba se ale vyvíjí.

Zatímco na počátku 90. let byla jasná snaha zachovat dělbu rolí mezi Evropským parlamentem (účast na legislativním procesu) a národními parlamenty (kontrola vlád), období reflexe a Lisabonská smlouva se vyznačují přímým působením národních parlamentů na evropskou úroveň skrze politický dialog a kontrolu subsidiarity.³⁷⁹ A. Maurer to považuje za potvrzení existence víceúrovňového parlamentarismu (*Mehrebenenparlamentarismus*).³⁸⁰ Tento koncept má představovat parlamentní dimenzi víceúrovňového vládnutí, tedy systému, v němž jsou politická rozhodnutí činěna politickými aktéry v různých „arénách“ (národní, unijní), což vede k oslabení politické moci vlády a k posílení samoregulačního charakteru jednotlivých aktérů a arén. Parlamentarizace tohoto systému je podle Maurera nezbytným předpokladem budování legitimního řádu v EU. Evropský parlament a národní parlamenty mají možnost se doplňovat a podporovat, a tím vzájemně posilovat své kontrolní funkce. Maurer odmítá vnímat jejich vztah jako konkurenční či konfrontační, ačkoli si je vědom možnosti jejich protichůdného působení.³⁸¹

³⁷⁸ Zmiňme alespoň zprávu Sněmovna lordů UK, 2014.

³⁷⁹ Pojetí oddělených sfér ale logicky přetrvává v názorech Evropského parlamentu. Viz např. Evropský parlament, 2009.

³⁸⁰ Maurer, 2011, s. 49; dále Abels, Eppler, 2011 a další texty v tomto sborníku.

³⁸¹ Maurer, 2012, s. 18–23.

Komplementární chápání vztahu obou pilířů demokratické legitimacy zřejmě převažuje.³⁸² Objevují se však i hlasy zdůrazňující riziko konfliktů plynoucích z toho, že zájmy národních parlamentů a Evropského parlamentu budou z principu vždy odlišné a posílení jednoho bude zpravidla znamenat oslabení druhého.³⁸³ W. Wessels upozorňuje, že vzájemná spolupráce Evropského a národních parlamentů není příliš přínosná a oba tábory setrvávají na svých úzkých a vzájemně nesouladných perspektivách evropské politiky.³⁸⁴ Příčinou je i to, že kontrolu a legitimizaci politiky EU prostřednictvím národních parlamentů a Evropského parlamentu nelze chápat jako dva procesy probíhající v oddělených sférách. Teze o substituci národní parlamentní kontroly evropskou neobstojí. Dovedena do důsledků by znamenala, že tam, kde má pravomoci Evropský parlament, nemusejí nebo nemají národní parlamenty provozovat vlastní politiku. Pak ale docházíme k závěru, že vlády by se jim za své působení v Radě nemusely zodpovídat, což je mj. v rozporu s principem vyjádřeným v čl. 10 SEU.³⁸⁵ Dochází-li k překryvům, vznikají i neshody.

Považuji spolu s M. Mayer za vhodné chápat princip zastupitelské demokracie v EU jako příkaz k optimalizaci, tj. k využití legitimizačního potenciálu národních parlamentů i Evropského parlamentu.³⁸⁶ Oba pilíře jsou pro současnou EU nezbytné. Domnívám se ale, že jejich synergii nelze přeceňovat již s ohledem na zkušenosti s meziparlamentní spoluprací, které shrnuje citovaný W. Wessels. Proto je mi blízké vnímání víceúrovňového parlamentarismu spíše jen jako vyjádření koexistence obou úrovní.³⁸⁷ V úvahách o víceúrovňových systémech se totiž při zkoumání propojení všech možných „aktérů“ často vytrácí podstata parlamentarismu, totiž propojení vládnoucích s těmi, jimž je vládnuto.³⁸⁸

³⁸² Srov. Mayer, 2012, s. 43; Corbett, Jacobs, Shackleton, 2001, s. 368. Obdobně usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 *Lisabonská smlouva II*, body 134–140, zejm. 138, kde se hovoří o rovnováze mezi národním a evropským rozměrem demokracie.

³⁸³ Hölscheidt, 2008; Newman, 1997, s. 199; Beetham, Lord, 1998, s. 127; Dittgen 2011, s. 19–22.

³⁸⁴ Wessels, 2013.

³⁸⁵ Besselink, van Mourik, 2012, s. 50.

³⁸⁶ Mayer, 2012, s. 47–48.

³⁸⁷ Georgiev, 2009a, s. 174.

³⁸⁸ Srov. Kiiver, 2006a, s. 11.

3.3 Závěr

Hlavní role národních parlamentů v evropských záležitostech spočívá v kontrole a legitimizaci veřejné moci vykonávané na úrovni EU, a to především kontrolou jednání vlastních vlád, ale i prostředky přímé komunikace s Evropskou komisí, zejména kontrolou dodržování zásady subsidiarity jako nástroje k ochraně prostoru politického sebeurčení v členských státech. Rozvoj kontrolních pravomocí v záležitostech EU má alespoň zčásti kompenzovat oslabení klasické zákonodárné a kontrolní funkce parlamentů. Možnosti jejich působení mají určité právní i praktické limity. Národní parlamenty rozhodně nelze považovat za demokratický všelék.³⁸⁹

Hodnocení, zda je legitimizační funkce národními parlamenty uspokojivě plněna, závisí na měřítku. Považujeme-li za žádoucí, aby parlament vedl vládu ve všem za ruku, bude nám připadat plnění legitimizační funkce jako zcela nedostatečné. Můžeme pak s M. Zierem snadno hovořit o bezobsažnosti demokracie v členských státech, o neexistenci legitimacy za situace, kdy se parlamenty nepodílejí na rozhodování v EU a nemohou ho ani efektivně kontrolovat, a o postupující delegitimizaci moci.³⁹⁰

Postavení parlamentu v ústavním systému a intenzita kontroly vlády se ale liší napříč státy i u ryze domácích témat. Někde vláda tradičně dominuje, zatímco jinde je parlament v politické praxi velmi vlivný. To se přirozeně promítá i do evropských záležitostí.³⁹¹ Nelze tedy od všech ústavních systémů očekávat stejné chování. I kontrola vnitřní politiky vlády vyžaduje na straně parlamentu prioritizaci, která je ale pochopitelně v evropských otázkách ještě důležitější. Parlamenty logicky sledují jen ta nejvýznamnější témata a zasahují vůči vládě jen v nejproblematictějších případech. Odpovídá to jejich povaze v zásadě neodborných politických těles.

³⁸⁹ Např. řadu problémů spojených s obtížnou změnitelností práva EU lze patrně řešit spíše jinými prostředky než posilováním národních parlamentů. Některé z nich uvádí R. Zbíral, 2013, s. 99–120: časově omezená platnost právních aktů EU, která se zatím používá prakticky jen u aktů, jimiž se disponuje s prostředky rozpočtu EU, nebo snížení většiny potřebné pro zrušení právního aktu oproti většině potřebné pro jeho přijetí (zde je však problémem blokační potenciál Komise a Evropského parlamentu).

³⁹⁰ Zier, 2005, s. 359–362.

³⁹¹ Srov. Auel, 2011, s. 69.

S ohledem na postupnou adaptaci parlamentní kontroly na podmínky členství v EU jakož i zásadní pravomoc národních parlamentů při tvorbě primárního práva podle mého názoru nelze hovořit o tom, že by rezignovaly na ovlivňování dalšího osudu integrace a přenechaly vše vládám.³⁹² Zavedení zvláštních kontrolních nástrojů a jejich zdokonalování je ale pouze prvním krokem. Vzhledem k absenci klasických prostředků, jimiž může parlament ve vnitrostátní politice zatáhnout za záchrannou brzdu (změna zákona, hrozba rozpadu vlády), lze považovat za žádoucí důslednější přístup parlamentů k využívání kontrolních nástrojů v evropských záležitostech, a to i s ohledem na vývoj integrace a její společenské podpory. Demokratický deficit do značné míry závisí i na přístupu národních parlamentů i Evropského parlamentu k výkonu jejich pravomocí.³⁹³ Právo však nemůže ignorovat politickou a společenskou realitu a jeho možnosti jsou v tomto směru omezené, ačkoli se v kapitole 4 budu snažit ukázat, že zde ještě nevyužitý potenciál je.

Pro pochopení situace a významu národních parlamentů jsou důležité všechny aspekty zmíněné poněkud obšírně v této kapitole – uvědomění si nedostatečnosti alternativních zdrojů legitimacy, mezi legitimizace skrze Evropský parlament, problémů plynoucích ze stylu rozhodování Rady, ale i mezi samotného parlamentarismu. Tato reflexe by se ideálně měla promítnout do konstrukce, výkladu i uplatňování pravomocí národních parlamentů s cílem zajistit dlouhodobou legitimitu EU, o jejíž krizi se hovoří takřka nepřetržitě. EU chápáná nebo i vědomě konstruovaná jako zóna úniku mocenských elit před politickou debatou a parlamentní demokracií³⁹⁴ by neměla být v demokratické společnosti přijatelnou alternativou.

³⁹² Shodně O'Brennan, Raunio, 2007b, s. 275–276.

³⁹³ Mayer, 2012, s. 77–78.

³⁹⁴ K tomu Bickerton, 2012.