

Evropský parlament:

*Na cestě k parlamentní
demokracii v Evropské unii?*

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2008

Evropský parlament – na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii?

V roce 2008 vydal Institut pro evropskou politiku EUROPEUM
Rytiřská 31, 110 00, Praha 1
www.europeum.org

Tomáš Nigrin, Věra Řiháčková, Tomáš Weiss (eds)

Překlad: Petr Onufer

Korektury: Zuzana Kasáková

Grafická úprava: (v) design, Vít Šmejkal

ISBN: 80-86993-07-8

Tato publikace vznikla v rámci projektu INFO/2007/03/0020 „Generace Evropského parlamentu: na cestě k Evropě, Evropský parlament a já: 50 let od podepsání Římských smluv“, který je financován Evropským parlamentem a Nadací Konráda Adenauera.



Evropský parlament: Na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii?

Tomáš Nigrin, Věra Řiháčková, Tomáš Weiss (eds)

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2008

Obsah

Poděkování	7
Poznámka	7
Úvod	9
Giandomenico Majone: Demokratický deficit Evropské unie – zpět k původním principům	13
Otázky a odpovědi	41
Mats Braun: Reformní smlouva – integrace řízená elitami versus politizace	45
Geoffrey Harris	53
Jana Hybášková	57
Ondřej Liška	61
Otázky a odpovědi	65

Poděkování

Původní verze téměř všech příspěvků, obsažených v této publikaci, spatřila světlo světa při příležitosti konání konference „Evropský parlament – směrem k parlamentní demokracii v EU?“ v listopadu 2007 v Praze. Tuto konferenci organizoval Institut pro evropskou politiku EUROPEUM v rámci projektu INFO/2007/03/0020 „Generace Evropského parlamentu: na cestě k Evropě, Evropský parlament a já: 50. let od podepsání Římských smluv“, který je financován Evropským parlamentem a Nadací Konráda Adenauera. Na přípravě konference se podílel také partner v tomto projektu, Mezinárodní politologický ústav Masarykovy Univerzity, a Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České Republiky, který nad konferencí převzal i záštitu.

Organizátoři by znovu rádi poděkovali všem zúčastněným institucím za jejich pomoc a podporu. Zvláštní poděkování patří všem řečníkům za jejich příspěvky a cenný čas. Upřímné díky směřuje také na adresu korektorů, kteří výrazně přispěli k výsledné podobě této publikace.

Poznámka

Tato publikace obsahuje všechny příspěvky, které na konferenci zazněly. Příspěvky mají různou podobu. Některé projevy jsou téměř doslovnými přepisy, jiné doznaly po přepsání ze záznamů pouze malých autorských změn. Některé příspěvky jejich autoři upravili do podoby článku. Struktura publikace kopíruje program konference. Po každém souboru příspěvků, které byly součástí jednoho panelu, následuje výběr z otázek a odpovědí. V textu příspěvků se hovoří jak o Reformní smlouvě, tak o Lisabonské smlouvě, protože se již očekávalo, že Reformní smlouva bude s menšími úpravami v brzké době podepsána na Evropské radě v Lisabonu. Stalo se tak skutečně 13. prosince 2007 (tj. po datu konání konference).

Úvod

Posilování legislativních pravomocí Evropského parlamentu a parlamentarizace systému vládnutí v EU bylo dlouho považováno za prostředek, jak čelit nedostatku legitimacy EU, který vnímají její občané. Ve skutečnosti ale veškerá očekávání nedošla vždy naplnění – zájem voličů o volby do Evropského parlamentu má od roku 1979 sestupnou tendenci a evropští občané se také stále jen s obtížemi identifikují s představiteli nadnárodních institucí Unie či s politikami, které prosazují. Konference „*Evropský parlament – směrem k parlamentní demokracii v EU?*“ měla za cíl přiblížit nejen akademické a politické vize budoucího vývoje parlamentní demokracie na evropské úrovni, ale i zapojení národních parlamentů členských zemí do rozhodovacího procesu v EU. Samotná debata se nakonec dotkla mnohem širšího spektra otázek a celkových vizí dalšího vývoje evropské integrace.

Již dlouho je zřejmé, že funkcionalistická strategie prosazující tzv. efekt přelévání (spill-over) integrace z jednoho (ekonomického) sektoru do druhého nefunguje a že jak funkcionalistický přístup, tak klasická komunitární metoda, jejímž ztělesněním je Evropská komise, bývají obvykle zpochybňovány z pozic legitimacy. Místo neustálého pokroku směrem k federální unii, jak předjímal Jean Monnet a další „otcové zakladatelé“, a také díky tomu, že skončilo období, kdy evropští občané tolerovali elitami tažený vývoj evropské integrace (tzv. permissivní konsenzus), začal proces evropské integrace trpět nedostatkem legitimacy. Pohledy na to, do jaké míry je politický systém EU demokratický a jak by se měl popřípadě demokratizovat, se liší. Debata o řešení těchto otázek probíhá jak na akademickém, tak na veřejném poli a Evropský parlament jakožto unijní instituce s přímou legitimitou často stojí v centru úvah o možných institucionálních reformách.

Sborník z konference, který se Vám dostal do rukou, je završením práce na projektu „*EP Generation. Cesta ke společné Evropě. Evropský parlament a já: 50 let od Římských smluv*“. Rozsáhlý a koordinačně mimořádně náročný projekt financovaly Evropský parlament a Nadace Konráda Adenauera (KAS) a spolu s nimi

jej naplňoval a prováděl *Institut pro evropskou politiku EUROPEUM* a *Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně*. Mediální partnerství projektu poskytl internetový portál EurActiv.cz. Partnery při organizaci jednotlivých konkrétních aktivit byly také Odbor pro informování o evropských záležitostech Ministerstva pro místní rozvoj ČR, regionální síť Eurocenter a Informační kancelář Evropského parlamentu v České republice.

Impulsem k přípravě projektu bylo velice nízké obecné povědomí české veřejnosti o evropských institucích, jejich funkcích a pravomocích. Evropský parlament navíc patří ve všech průzkumech mezi ty nejméně „známé“. Neinformovaní občané pak nejsou nijak motivováni účastnit se voleb do Evropského parlamentu a být tak součástí politického procesu na evropské úrovni. Z podrobných výzkumů vyplynulo, že jednou ze skupin obyvatelstva, jež vykazují nejmenší povědomí o Evropském parlamentu, jsou především mladí lidé a studenti ve věku 17 až 23 let. Forma provedení projektu a zprostředkování informací tak byla přizpůsobena mladšímu publiku, prvovoličům v nadcházejících volbách do Evropského parlamentu, které se uskutečnily v červnu 2009.

Projekt byl rozdělen do několika rovin. První byla zaměřena na širší veřejnost a studenty vyšších ročníků středních škol. V květnu a červnu 2007 proběhly ve všech krajských městech České republiky dvě debaty. Dopolední diskuze, které se účastnil expert na problematiku evropské integrace, byla přístupná výhradně středoškolským studentům. Ti se zajímali nejen o Evropský parlament, ale i o dílčí problémy evropské integrace. Odpolední debata se naproti tomu otevírala široké veřejnosti a kromě experta se jí účastnila poslankyně či poslanec Evropského parlamentu. V jednotlivých krajích se debaty setkaly s různým zájmem veřejnosti, celkově ale oslovily několik stovek občanů. Tato aktivita byla podpořena informačními brožurami, letáky a CD s podrobnými informacemi o Evropském parlamentu a Evropské unii. Podrobnosti o debatách a průběhu projektu mohli zájemci sledovat na portálu mediálního partnera (www.euractiv.cz). Ten přinášel mnoho detailních informací a odborných analýz k fungování a struktuře Evropského parlamentu ve stálých sekcích. Zároveň ve svém každodenním zpravodajství se zvýšeným důrazem informoval o aktuálním dění v této instituci.

Druhou rovinou projektu byla příprava letní školy, kterou uspořádal *Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně* v létě 2007. Této letní školy se zúčastnily více než čtyři desítky studentů se zájmem o prohloubení svých znalostí o Evropském parlamentu a Evropské unii.

Třetí částí projektu se stal vysokoškolský kurz zaměřený na zprostředkování detailních – expertních – znalostí problematiky Evropského parlamentu. Tento kurz probíhá do konce akademického roku 2007/2008 na Univerzitě Karlově v Praze a Masarykově univerzitě v Brně.

Jednou z posledních aktivit projektu bylo uspořádání konference. Ta pod názvem „*Evropský parlament – směrem k parlamentní demokracii v EU?*“ proběhla v pátek 9. listopadu 2007 v prostorách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky pod záštitou Výboru pro evropské záležitosti.

S hlavním projevem vystoupil profesor Giandomenico Majone z Evropského univerzitního institutu ve Florencii, který je jedním z předních odborníků na legitimitu a vztah mezi národní a nadnárodní úrovní vládnutí v Evropské unii. Profesor Majone kritizoval současné institucionální uspořádání Unie, zejména monopol Komise na legislativní iniciativu, a vyjádřil přesvědčení, že dnes již není možné používat metodu integrace, jež byla vyvinuta v padesátých letech. Místo jednotného prohlubování integrace, které se stává kvůli rozšiřování stále složitější, navrhl společnou základní úroveň integrace, kterou by mohly dále prohlubovat „kluby“ členských států podle jednotlivých témat. Úspěšné kluby by přilákaly další členské státy a ukazovaly by další směřování Unie s větší transparentností a podporou veřejnosti. Myšlenky profesora Majoneho vyprovokovaly řadu otázek a kritických reakcí, což vyústilo ve velice zajímavou debatu.

V následujícím panelu, který moderoval poslanec Parlamentu ČR Petr Bratský, se setkali europoslankyně Jana Hybášková, tehdejší předseda parlamentního Výboru pro evropské záležitosti Ondřej Liška, vedoucí odboru pro lidská práva Evropského parlamentu Geoffrey Harris a Mats Braun z Ústavu mezinárodních vztahů v Praze. Panelisté se neomezili jen na komentáře k hlavnímu projevu, ale přidali i řadu postřehů o demokratické legitimitě evropské integrace a zvláštní roli Evropského parlamentu.

Přestože se konference konala v pátek odpoledne, přišlo si příspěvky vyslechnout téměř 100 účastníků, kteří zaplnili konferenční sál. Téma zřejmě vystihlo oblast, v níž nabídka v české společnosti významně zaostává za poptávkou. Za zmínku stojí, že velkou část publika tvořili mladí lidé, zejména studenti. Jejich zájem je obzvláště pozitivní, a to nejen z pohledu cílů celého projektu. Napovídá, že budoucí generace voličů má o demokracii na evropské úrovni a Evropskou unii obecně zájem. Doufáme, že jim konference pomohla rozšířit znalosti a vytříbit názory alespoň na některá evropská témata.

Editoři

Demokratický deficit Evropské Unie: zpět k původním principům¹

Giandomenico Majone

Stručný profil autora:

Giandomenico Majone je emeritním profesorem veřejné politiky na Evropském univerzitním institutu ve Florencii (European University Institute, EUI), kde v letech 1987–1995 působil jako řádný profesor v témže oboru. Než se stal profesorem v EUI, působil jako výzkumník a pedagog na mnoha evropských a amerických institucích včetně Kennedy School of Government na Harvardu. Poté, co opustil post řádného profesora v EUI, působil jako hostující profesor v Institutu Maxe Plancka pro studium společnosti v Kolině nad Rýnem, na Nuffield College v Oxfordu, na Evropském institutu veřejné správy v Maastrichtu, v Centru pro západoevropská studia na Univerzitě v Pittsburghu, na London School of Economics či na National University of Mexico a Colegio de México. Profesor Majone je členem redakčních rad několika významných mezinárodních odborných časopisů na poli veřejné politiky a komparativní analýzy. Je členem vědecké rady Netherlands Interuniversity Institute of Government a Centra pro Evropské právo a politiku v Brémách. V současné době se zabývá výzkumem komparace regulatorního vytváření politiky v EU a USA, mezinárodní spoluprací na poli regulace a problémem legitimacy nevolených institucí. Jeho nejnovější kniha *Dilemmas of European Integration* byla publikována v březnu 2005 nakladatelstvím Oxford University Press. Momentálně dokončuje knihu s názvem *The Would-Be World Power: The European Union At Fifty*, která pravděpodobně vyjde v nakladatelství Princeton University Press. Profesor Majone vystudoval politologii na Padovské univerzitě a matematiku na Carnegie Institute of Technology. Titul Ph.D. získal v oboru statistika na Kalifornské univerzitě v Berkeley.

1) Příspěvek přednesený na mezinárodní konferenci s názvem "Evropský parlament—směrem k parlamentní demokracii v EU?," Praha, 9. listopadu 2007. Názory zde vyjádřené jsou šířeji rozvinuty v knize *The Would-Be World Power: The European Union At Fifty*, jež vyjde v nejbližší době.

Mezi jeho vybrané publikace a články patří: ***Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States***, London: Francis Pinter, 1990; ***Regulating Europe***, London: Routledge, 1996; ***Risk Regulation in the European Union***, Florence: European University Institute, 2003; ***Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth***, Oxford: Oxford University Press, 2005. ***The European Commission: the Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarisation***, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Oxford, Vol. 15, no 3, 2002; ***Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity***, *European Law Journal*, Vol. 8, no 3, September 2002; ***Credibility and Commitment***, in: Gudrun Kochendörfer-Lucius and Boris Pleskovic (eds), *Investment Climate, Growth, and Poverty*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005; ***One Market, One Law, One Money? Unanticipated Consequences of EMU, Enlargement, and Eurocentricity***, London School of Economics, Working Paper 1, June 2007.

Abstrakt

S postupujícím rozrůstáním kompetencí a geografických hranic Evropské unie je stále zjevnější křehkost právních základů evropské integrace. Po více než padesáti letech zůstává politická integrace elitářským projektem: nedošlo k žádné „evropeizaci mas“, již by bylo možné být vzdáleně porovnat s „nacionalizací mas“, která proběhla v 19. století. Veškeré snahy o obohacení demokratické legitimacy EU doposud skončily neúspěchem. Tento příspěvek se pokouší ukázat, že důvodem oněch opakovaných neúspěchů je neochota navrátit se k původním principům. V případě metodiky Společenství znamená návrat k původním principům uznání skutečnosti, že monopol Komise na legislativní a politickou iniciativu porušuje základní demokratické a ústavní principy; v případě měnové unie znamená návrat k původním principům pochopení faktu, že ECB funguje v politickém vakuu, poněvadž vedoucí představitelé EU nedokázali před vytvořením eurozóny učinit některé naprosto zásadní kroky. Obecně vzato byli evropští vůdci vždycky ochotní obětovat demokracii ve prospěch integrace. Tradiční integrační metody jsou dnes sice povětšinou zastaralé, ale přesto stále formují politickou kulturu EU. Hodnoty a kréda staré kultury dávají přednost jednocestnému přístupu k integraci, harmonizaci iniciované seshora a monopolu na politické ideje. EU složená ze sedmadvaceti či více států však potřebuje novou politickou kulturu, založenou na různorodosti a konkurenci: ve vysoce heterogenním prostředí EU by oba tyto faktory měly fungovat jako organizující principy.

Shrnutí:

1. Úsilí o legitimitu; 2. Integrace a demokracie: velký handl; 3. Demokratický deficit a delegace moci; 4. Legitimita a efektivita; 5. Deficit zodpovědnosti; 6. Zastaralost tradičních metod integrace; 7. Potřeba nové politické kultury.

1. Úsilí o legitimitu

Demokratický deficit Evropského společenství – a tedy i celého procesu evropské integrace – začal být jako vážný problém vnímán teprve poté, co Akt o jednotné Evropě a Maastrichtská smlouva výrazně posílily kompetence Evropského společenství i rozsah většinového hlasování a zároveň převedly měnovou suverenitu na evropskou úroveň. Význam těchto událostí bude popsán v pozdější části tohoto příspěvku. Předtím však stručně připomenu některé návrhy, předkládané ve snaze o vyřešení problému. První analýzy byly dosti jednoduché, neřkuli zjednodušující, a navrhovaly přímočará a prvoplánová řešení. Ranou argumentací výstižně charakterizuje analýza Shirley Williamsové (1991). Podle této přední britské političky je „demokratický deficit propastí mezi mocí převedenou na úroveň Společenství a vládou voleného Evropského parlamentu, jenž stojí nad touto mocí; propastí, již zaplňují národní úředníci, fungující jako evropští experti, a do určité míry také organizované lobby, zastupující především velké firmy“. Z toho vyplývá evidentní řešení: progresivně rozšiřovat moc Evropského parlamentu, dokud tato instituce nezačne připomínat národní parlamenty. Co se národních parlamentů týče, ty musí uznat, že se „moc nevyhnutelně přesouvá do Bruselu a že předpokladem kontroly národních parlamentů nad jejich ministry je dohoda s europoslanci“.

Tvrzení, že se musí moc nevyhnutelně přesunout do Bruselu, je dnes mnohem spornější než v době, kdy paní Williamsová tyto řádky psala, tedy téměř před dvaceti lety. V posledních letech se význam rolí jednotlivých členských států nijak nesnížil, ba právě naopak, a vedoucí úloha se od Evropské komise přesunula na bedra Evropské Rady. Nastalé změny jsou takového rozsahu, až jeden pozorný akademický pozorovatel evropské scény poznamenal, že v pozadí současných institucionálních reforem Unie stojí úsilí o ochranu práv jednotlivých států (Dehousse 2005). Ekonomický nacionalismus zažívá svou renesanci. I nedávno publikovaná studie Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) nazvaná *Ekonomický průzkum Evropské unie v roce 2007* konstatuje, že „se objevují signály, že integrace se zpomaluje a že reformní agenda potřebuje čerstvé impulsy“. Ve zprávě se dále píše, že vnitřní evropský trh je v natolik zásadních oblastech, jako jsou společná energetická politika, sektor služeb (který vytváří 70% HDP EU) a imigrace z nových členských zemí, stále nenaplněným přáním.

Oproti stavu panujícímu před dvaceti lety se dnes také zdá být mnohem významnější i role, kterou v integračním procesu hrají národní parlamenty. Její význam zdůrazňovala dnes neplatná ústavní smlouva. Ve své slavné řeči na Humboldtově univerzitě v květnu 2000 ji vyzdvihl i vedoucí představitel federalistického křídla a bývalý německý ministr zahraničí Joschka Fischer. Prohlásil tehdy mimo jiné i to, že by Evropský parlament měl mít dvě komory, jednu složenou z přímo volených zástupců a druhou složenou z poslanců národních parlamentů.

Nejpodstatnějším argumentem, který hovoří proti řešení problému demokratického deficitu navrhovanému Shirley Williamsovou, je však dokonalá negativní korelace mezi stálým růstem moci Evropského parlamentu a stejně stálým klesáním účasti ve volbách do Evropského parlamentu. V prvních přímých volbách, konaných v roce 1979, byla volební účast 63%. Maastrichtská smlouva z roku 1992 zavedla proceduru společného rozhodování, díky níž se Evropský parlament začal podílet na legislativních otázkách v patnácti různých oblastech, ale účast ve volbách do Evropského parlamentu v roce 1994 přesto klesla na 56,8%.

Oblast spolurozhodování byla dále rozšířena dohodami z Amsterdamu a Nice, avšak volební účast stále klesala: na 49,4% v roce 1999 a na 45,7% v roce 2004. V Německu, které je největší členskou zemí EU a tradičně je považováno za zemi silně nakloněnou evropské integraci, klesla účast v evropských volbách z 65,7% v roce 1979 na 43,0% v roce 2004; v Nizozemí, dalším členském státu, který by měl být podle všeho integraci nakloněn, klesla volební účast v témže období z 57,8% na 39,3%. Za pozornost rovněž stojí, že souhrnná data ukazují značnou variabilitu volební účasti v jednotlivých členských státech a také při jednotlivých volbách. Kupříkladu v Nizozemí se při volbách v roce 1999 k volebním urnám obtěžovalo méně než 30% oprávněných voličů, zatímco ve Finsku byla volební účast ve srovnání s minulými volbami ani ne poloviční.

Tristní volební účast (45,7%) v roce 2004 by byla ještě nižší, nebýt skutečnosti, že v Itálii probíhaly evropské volby zároveň s volbami do regionálních a místních zastupitelstev. Tuto proměnlivou účast lze přičíst především tomu, že se evropské volby netýkají Evropy, nýbrž národních politických problémů, národních politických stran a zápasu o národní politické posty. Po půlstoletí integrace vnímají občané Unie jako přirozené kolbiště demokratické politiky stále ještě národní stát. V každém případě platí, že snižující se účast v evropských volbách a s ní paralelní růst moci Evropského parlamentu jako by potvrzovaly obecně rozšířený pohled na „plíživý přesun kompetencí na evropskou úroveň“ – a tento pohled má za následek, že se legitimita Unie neustále snižuje, viz dále.

Ve snaze o vyřešení problému legitimacy EU byly použity i leckteré další prostředky, ale výsledky těchto snah byly podobným zklamáním. Na základě poradního usnesení Adoninova výboru z roku 1985 a s podporou nových rozpočtových balíčků

Evropského parlamentu rozjela Evropská komise kampaň nazvanou „Evropa lidem“. Její jednotlivé iniciativy si kladly za cíl přijít se symboly nové evropské pospolitosti: s evropským logem a vlajkou, s hymnou EU, se standardizovaným evropským pasem a řídičským průkazem, s oficiálním státním svátkem – „Dnem Evropy“ –, s evropským občanstvím a s celou řadou dalších „kulturních akcí“, díky nimž měla Evropská unie získat „lidskou tvář“. Zdá se však, že se přes všechny tyto iniciativy nějakou evropskou loajalitu nepodařilo vybudovat. V průzkumu veřejného mínění, který v březnu 2007 u příležitosti 50. výročí podepsání Římské smlouvy provedla německá veřejnoprávní televize ZDF, pochybovalo 60% respondentů o existenci společné evropské kultury (*Spiegel online*, 19. března 2007). Někteří pozorovatelé v tomto ohledu ukazují na příznačný fakt, že bruselské iniciativy a snahy o vybudování společné kultury jako by byly ozvěnou mnohých technik a metod, které v 19. a 20. století používaly nacionalistické elity při budování nových národních států – tedy právě modelu, který se evropská integrace údajně snaží překonat (Shore 2006).

Tak či onak nedošlo k žádné „evropeizaci mas“, jež by byla alespoň vzdáleně srovnatelná s „nacionalizací mas“, kterou tak vnímavě analyzoval George Mosse na příkladu Německa a která se během 19. století projevila v té či oné míře u všech západoevropských zemí. V Německu došlo po „osvoboditelské válce“ proti Napoleonovi (1813–14) k tomu, že původně elitářské hnutí usilující o sjednocení Německa se stalo „hnutím masovým“, v jehož rámci začala celá řada různých společenských tříd nadšeně propagovat společné přesvědčení a jež se pak stalo hlavní politickou silou“ (Mosse 1975, s.15). Na rozdíl od starších vlasteneckých hnutí však hnutí za evropskou integraci zůstalo vždy pouze elitním fenoménem – projektem, budujícím „Evropu bez Evropanů“. Pascal Lamy – bývalý evropský komisař a někdejší zástupce Jacquese Delorse, dnes generální tajemník Světové obchodní organizace – shrnul celou věc lakonicky: „Evropa byla od samého začátku budována po St. Simonově způsobu; tak k tomu přistupoval Monnet. Lidé nebyli připraveni na to, aby s integrací souhlasili, takže bylo nutné postupovat dál a dál, aniž by se jim říkalo, co se zrovna děje. Nyní je tenhle přístup pasé. Když musíte čelit demokratickému mínění, nemůže fungovat“ (Citováno podle Ross 1995, s.194).

Bílá kniha *Evropské správy* vydaná Prodiho Komisí (2001) představuje další pokus vyrovnat se s problémem nedostatečné demokratické legitimacy. Tento oficiální dokument připouští, že „mnohým Evropanům připadá práce v zájmu společné Evropy vzdálená a odcizená. Tento pocit odráží konkrétní napětí a nejistotu ohledně toho, co vlastně Unie znamená a čím se chce stát, ohledně jejích geografických hranic, politických cílů a způsobů sdílení moci v rámci členských států“ (Komise 2001, s. 9). Po půlstoletí evropské integrace jde o bolestné konstatování. Jaké způsoby nápravy však Evropská komise navrhuje? Kromě posílení komunitární metody – tento návrh je širěji probírán ve 3. části – se klade důraz na pět principů nastolení „demokratičtější

správy“: otevřenost, participace, zodpovědnost, efektivita a koherence. Podstata principů otevřenosti a participace je evidentní – ačkoli je, jak už tomu bývá, snazší je hlásat než zavádět do praxe. Veškerá zásadní politická rozhodnutí – od projektu jednotného trhu přes měnovou unii až po rozšíření metodou „Velkého třesku“ – byla přijata za zavřenými dveřmi, bez veřejné debaty, natožpak participace, a dokonce i bez seriózního zhodnocení hrozících nebezpečí a případných nezamýšlených důsledků (Majone, dílo v tisku). Ideje otevřenosti a participace jsou v každém případě poměrně idiosynkratické. Dochází tak k tomu, že když se Evropská komise pokouší oslovit „evropskou občanskou společnost“, zaměřuje se primárně na nadnárodní skupiny, jež jsou „úzce propojeny s institucemi EU skrze důvěrnou síť osobních vztahů, výstižně charakterizující atmosféru bruselské Evropské čtvrti“. Mnohé nevládní organizace, které EU ve svém „dialogu s občanskou společností“ oslovuje, jsou vlastně organizacemi financovanými (ať už přímo či přes projekty EU) samotnou Evropskou unií. Kupříkladu pět nevládních organizací v pracovní skupině zaměřené na občany a instituce při Konventu o budoucnosti Evropy financovala Evropská komise. Není tedy žádným překvapením, že daná pracovní skupina dospěla k tomu, že je „zapotřebí, aby správa Unie spočívala v rukou Komise, která je jako jediná s to reprezentovat společné zájmy občanů EU“ (Shore 2006, s.715–16; viz též Norman 2003).

Co se týče zodpovědnosti, k té Bílá kniha říká následující: „Je nutné, aby došlo k jasnějšímu rozdělení rolí v legislativních a exekutivních procesech. Každá instituce EU musí vysvětlit svou úlohu v rámci společné Evropy a musí za tuto úlohu zodpovídat.“ Pokud by se však tento požadavek uplatňoval konzistentně, vedlo by to k odmítnutí právě oné komunitární metody, již chtěla EU posílit a jejíž fungování chtěla dokonce rozšířit na veškerou společnou politiku EU. Důvodem tohoto rozporu je fakt, že monopol Komise na legislativní a politickou iniciativu – tedy jeden z pilířů komunitární metody – podrývá samotné základy parlamentní demokracie a dokonce porušuje ústavní princip dělby moci, viz 3. část. Principům efektivitě a koherence se věnuje 4. část, ale už nyní snad z výše řečeného jasně vyplývá, že návrhy z Bílé knihy na to, aby v EU „zavedly demokratičtější správu“, zkrátka nestačí. Brzy navíc upadly v zapomnění. Je obecně známou skutečností, že na debatu v Evropském konventu, z níž vzešly návrhy euroústavy, neměla Komise za Prodiho předsednictví téměř žádný vliv (Norman 2003).

Zde je třeba zmínit další pokus o zvýšení legitimacy evropského integračního procesu při současném dodržování původních principů. V posledních letech nachází více a více zastánců idea „sociální Evropy“ coby legitimitizačního faktoru. Z historického hlediska sociální politika přispěla naprosto zásadním způsobem k budování národů tím, že přemostila propast mezi státem a občanskou společností. Národní pojištění, zdravotnické a sociální služby, veřejné školství či bytová politika byly – a do určité míry stále zůstávají – mocnými symboly národní solidarity. Proto se často říká, že

srozumitelná a jednotná evropská sociální politika by mohla v procesu evropské integrace fungovat tímž způsobem: konkrétně by demonstrovala celoevropskou solidaritu. Politické, finanční a administrativní překážky, zabraňující být minimální reprodukci národního sociálního státu na evropské úrovni, jsou však natolik závažného rázu, že vizi sociální Evropy lze zcela po právu označit za „fata morgánu“ (Majone, v tisku). Velice skromná role tradiční sociální politiky v rámci evropské integrace je způsobena především neochotou národních vlád a parlamentů vzdát se kontroly nad takto politicky vděčným a populárním odvětvím veřejné politiky, neochotou přenést veškeré potřebné kompetence a zdroje na úroveň Unie. Doména sociální politiky je tak v Evropské unii vyhrazena členskými státy.

Druhým problémem je rozmanitost evropských modelů sociálního státu. Každý konkrétní model a každá národní varianta jsou pevně zakořeněny v konkrétních politických a historických tradicích a vyrůstají z odlišných socioekonomických kontextů. I v evropské Patnáctce bylo možné rozeznat nejméně čtyři hlavní typy: skandinávský model, anglosaský model, „bismarckovský“ model zemí střední Evropy a sociální systémy jižního cípu Evropské unie. V rozšířené Evropě nejen že je situace ještě složitější, ale navíc se neustále proměňuje. Pokud byla dříve pravděpodobnost nastolení evropského sociálního státu, slučujícího v sobě specifika jednotlivých národních sociálních států, dosti malá, dnes se blíží nule. Jak konstatují Obinger a kol.: „Při zpětném pohledu lze prohlásit, že s každým rozšířením EU se zmenšil prostor pro zavedení společného sociálního programu, neboť každé zvětšení počtu členských států zvětšilo i počet konstitutivních jednotek a tedy i potenciálních vet, namířených proti větší jednotnosti opatření“ (Obinger a kol. 2005, s. 556).

Hlavní překážkou zavedení evropského sociálního státu je však všeobecný negativní postoj vůči němu. Nejde jen o národní vlády, které se nechtějí vzdát kontroly nad sociální politikou. Jedním ze silných prvků sociálního státu je široká voličská podpora klíčových sociálních programů a s ní spojená nepopularita škrtnů a podezřívavý postoj vůči radikálním inovacím. Titiž voliči, kteří silně podporují národní sociální stát, zároveň odmítají jakýkoli významnější přenos sociálněpolitických kompetencí na evropskou úroveň. Data z Eurobarometru, zabývajících se preferencemi občanů EU-15 ohledně vládní kontroly sociální politiky, ukazují, že jen přibližně jedna třetina populace podporuje přesun kompetencí v oblasti sociální politiky na úroveň Unie (Obinger a kol, *ibid.*). Jediné země, v nichž integraci národní sociální politiky do evropských institucí podporuje většina občanů, jsou ty, u nichž příjmy z fondů EU převyšují odvody. Pokud by se takové země vyloučily, pak získané údaje ukazují, že u nejbohatších členských států podpora evropské sociální politiky poklesla, přinejmenším ve srovnání s osmdesátými lety. Několik průzkumů veřejného mínění vlastně ukazuje, že negativní postoj vůči většímu zapojení Unie v oblasti distribuce příjmů je dlouhotrvající.

2. Integrace a demokracie: velký handl

Neúspěch návrhů, jimž jsme se věnovali v předchozích částech, výmluvně ukazuje, že problém demokratického deficitu nelze pochopit, natož vyřešit, bez návratu k původním principům. Vize politicky sjednocené Evropy vždycky byla a je elitářským projektem. Tuto skutečnost je nutné jasně chápat a mít na paměti, jinak celý proces evropské integrace – od zakládajících smluv z padesátých let přes debatu s ústavou v roce 2005 až po nedávné snahy o opětovné nastartování procesu – zůstane nesrozumitelný. Samozřejmě, že veškeré klíčové ideje moderní historie, počínaje národní suverenitou či ideou občanství a konče principem národnosti, byly původně prosazovány intelektuálními a politickými elitami – byly v tomto smyslu uměle vytvořeny, „vynalezeny“, abychom použili název dobře známé studie Edmunda Morgana o rozvoji lidové suverenity v Anglii a Americe. Když takto James Madison „vynalezl“ americký lid (který se odlišoval od lidí třinácti bývalých kolonií a následovných suverénních států: byl mu vlastně nadřazen), jednalo se o rozhodující čin v rámci úsilí o nahrazení článků Konfederace silnou federální ústavou. Ocitujme Morgana: „Stejně jako anglický parlament v roce 1640 vynalezl suverénní anglický lid, aby mohl přemoci suverénního krále, Madison vynalézal suverénní americký lid, aby přemohl suverénní státy. Na tento vynález přitom svět nebyl nepřipraven, naopak tento vynález přímo volal po realizaci“ (Morgan 1988, s. 267). Takovéto včasné ideje prokazují svou vitalitu schopností mobilizovat lidi a dovést je k politické aktivitě.

Navzdory určitým slibným signálům z let těsně po druhé světové válce se však bohužel ukázalo, že v Evropě na federalistické ideje ještě čas nedozrál a že tyto ideje tudíž zatím masu mobilizovat a vést k politické aktivitě nedokážou. Během následujících padesáti let došlo k jisté evropeizaci intelektuálních, ekonomických a politických elit, avšak naprosté většiny občanů se tento proces téměř nedotkl. Veškeré pokusy o přesun loajality z národní na nadnárodní úroveň – pomocí různých sociálněpolitických opatření, Společné zemědělské politiky (SZP) či politiky zaměřené na regionální pomoc a sociální soudržnost – v tomto ohledu naprosto selhaly, a někdy dokonce vyostřily nesoulad mezi členskými státy, jako například právě v případě SZP. Vzhledem k absenci všeobecné podpory politického sjednocování kontinentu stáli otcové zakladatelé společné Evropy a po nich i vůdčí političtí představitelé integrace před základním handlem mezi demokracií a integrací – a konzistentně volili integraci. Názorným příkladem je komunitární metoda, která definuje role různých evropských institucí a způsoby jejich interakce. Podle definice z Bílé knihy o *Evropské správě* vydané Evropskou komisí (Komise 2001, s. 12) je komunitární metoda založena na třech principech:

1. Komise je nezávislá na ostatních evropských institucích; *jako jediná* vydává legislativní a politické návrhy. Její nezávislost má posílit schopnost vykonávat politická rozhodnutí, fungovat jako strážce Smlouvy a reprezentovat Unii v mezinárodních jednáních.
2. Legislativní a rozpočtové zákony přijímá Rada a Evropský parlament, a to vždy na základě návrhu Komise.
3. Evropský soudní dvůr zaručuje zachování rovnováhy mezi evropskými institucemi a respekt k právu.

Z normativního pohledu je nejzajímavějším rysem této metody monopol na legislativní a politickou iniciativu, který náleží nevolené Evropské komisi. Je proto důležité pochopit, co z tohoto monopolu vyplývá. Za prvé, ostatní evropské instituce nemohou předkládat legislativní návrhy, pokud nepodá příslušný návrh Komise. Je jen a jen na Komisi, aby se rozhodla, zda má Společenství jednat, a pokud ano, jakou právní formou k tomu má dojít a jakým způsobem se přitom má postupovat. Za druhé, Komise může kdykoli pozměnit svůj návrh, a to i když se o něm diskutuje ve Výboru stálých zástupců členských států či v Radě, zatímco Rada může návrh pozměňovat pouze jednohlasně. Pokud se Rada jednohlasně rozhodne přijmout opatření, které se liší od návrhu Komise, může Komise hlavnímu legislativnímu orgánu Společenství upřít jeho rozhodovací pravomoc tím, že svůj vlastní návrh stáhne. Komise také určuje právní rámec pro diskutované opatření, což ovlivňuje, jaká je v Radě k prosazení opatření zapotřebí většina.

Tento monopol legislativní a politické iniciativy, zaručený nevolenému orgánu, je natolik křiklavým porušením základních demokratických principů, že se k němu v moderní konstituční historii jen stěží najde paralela; dosti řídký je pak i v dávné historii. Jeho modelem nejsou Athény, nýbrž Sparta, kde lidové shromáždění hlasovalo pro návrhy či proti návrhům vzneseným Radou starších, avšak samo o sobě nemělo právo navrhopvat jakákoli opatření. Když vezmeme v potaz i nedemokratickou politiku moderní Evropy, nabízí se výmluvný precedens francouzské ústavy z roku 1799, v jejímž rámci se monopolu legislativní iniciativy dostalo Prvnímu konzulovi – Napoleonovi. Naproti tomu třeba ústava Německé říše z roku 1871 nezaručovala žádné právo (natož monopol) na legislativní iniciativu exekutivě vedené Bismarckem; legislativní návrhy mohly předkládat jen dva legislativní orgány, *Bundesrat* a *Reichstag*, tedy přinejmenším formálně. Před několika lety napsal jeden vnímavý americký pozorovatel následující: „Je nepředstavitelné, že by Američané poskytli kariérním byrokratům takovou politickou moc, jaké se těší Evropská komise. Není proto žádným překvapením, že Evropané nyní od politiků a úředníků Společenství očekávají větší demokratickou zodpovědnost“ (Rosenthal 1990, s. 303). Je příznačné, že tato slova byla napsána několik let poté, co Akt o jednotné Evropě významně rozšířil kompetence Evropského společenství.

Je samozřejmě pravda, že v současném parlamentním systému představuje většinu legislativních návrhů v parlamentu exekutiva coby vládní návrhy. Jakmile však legislativci takový návrh obdrží, mohou jej svobodně pozměňovat či docela odmítnout. V rámci komunitární metody není ale takový postup možný: zde může podle platných pravidel Rada upravovat návrhy Komise jedině při naplnění nesmírně přísného požadavku jednomyslnosti. V parlamentních systémech navíc není možné, aby exekutiva zbavila parlamentní strany či jednotlivé členy zákonodárného orgánu práva na legislativní iniciativu. Kupříkladu během osmého volebního období Německé spolkové republiky (1976–1980) přednesla spolková vláda 322 návrhů a 52 návrhů iniciovaly spolkové státy prostřednictvím *Bundesratu*, ale parlament (*Bundestag*) pořad dokázal přijít se 111 návrhy (Pilz a Ortwein 1995). Na druhou stranu, v systému s oddělenými pravomocemi, jakým jsou například Spojené státy, nejen že mají legislativci poslední slovo ohledně formy a obsahu návrhů, ale navíc mohou předkládat návrhy jako jediní. V průběhu typického volebního období Kongresu předloží kongresmani za prezidenta či exekutivu několik set návrhů. Během téhož období kongresmani přednesou i patnáct či dvacet tisíc vlastních návrhů (McCubbins a Noble 1995).

Rozsáhlá delegace legislativních a politických pravomocí na nevolenou Komisi byla reakcí na krizi z poloviny padesátých let. Po zhroutilí plánů na demokratické, předfederální Evropské politické společenství stáli zakladatelé společné Evropy, vesměs přesvědčení demokraté, před situací, o jaké se federalistům poválečného desetiletí ani nesnilo: před handlem mezi demokracií a integrací – a konzistentně se rozhodli pro integraci. Důsledky této volby se jim nezdály tak závažné, jako se dnes zdají nám, neboť se v té době očekávalo, že rámcové kompetence EHS zůstanou natolik úzké, že nepřímá legitimita zajišťovaná demokratickým charakterem členských států bude zcela postačovat. I Robert Schuman, zakladatel Evropského společenství uhlí a oceli a „evropský světec“, měl za to, že kompetence nadnárodních institucí by měly být omezeny na technické problémy a nezasahovat do funkcí spojených se suverenitou členských států. I na národní úrovni jsou koneckonců určité problémy delegovány na „nevětšinové instituce“, jako například nezávislé centrální banky a regulační úřady. Relativně omezený rozsah původních plánů tedy vysvětluje, proč debata o demokratickém deficitu naplno započala teprve třicet let po ustavení Společenství. S tím, jak rostla moc Evropské unie, se z původně marginální úvahy – obětování jistých demokratických principů ve prospěch větší efektivity v omezených oblastech ekonomické integrace – stalo závažné porušení základních demokratických principů.

3. Demokratický deficit a delegace moci

Delegaci moci největšinovým institucím lze smířit s teorií i praxí zastupitelské demokracie, pokud jsou cíle takových institucí vymezeny přesně a úzce a pokud je jejich politická volnost jednání striktně omezována prostřednictvím kontroly *ex ante* i *ex post*. Většina politických rozhodnutí EU je však svou podstatou regulatorní a v tomto ohledu lze považovat Komisi za jakousi superagenturu (Majone 1996). I jí však byla přiřknuta celá řada dalších funkcí – exekutivních, legislativních a kvazi-soudních –, a navíc se celá instituce během let výrazně zpolitizovala. Tato rozmanitost funkcí a cílů rozšiřuje dopad rozhodnutí a jednání Komise a komplikuje hodnocení celkové kvality její výkonnosti. Kolegiální atmosféra instituce tyto obtíže ještě zvyšuje. Evropský parlament pochopitelně nechce rozpustit celý orgán, když má v úmyslu potrestat jednoho komisaře – ačkoli tuto možnost nabízí Amsterdamská smlouva z roku 1997. Na druhou stranu, jelikož má Komise velké množství separátních úkolů, bylo by nesmírně nákladné ji rozpustit i tehdy, když panuje všeobecná nespokojenost s tím, jak Komise zvládá ten který konkrétní úkol. Skutečný normativní problém tedy nespočívá v delegaci určitých funkcí na nevolený orgán, nýbrž v rozsahu a neukončenosti této delegace.

Navzdory růstu moci EU se dosud většina kritiků demokratického deficitu zdráhá uznat, že příčina onoho neblahého, kritizovaného fenoménu spočívá v tom, že integrace dostala přednost před demokracií. Tito pozorovatelé jsou méně realističtí než zakladatelé sjednocené Evropy a chtěli by obojí – více integrace a více demokracie; volají po vyřešení základního dilematu, aniž by se zamysleli nad logikou dosavadních metod nebo připustili, že pro zavedení opravdové evropské vlády prostě chybí všeobecná podpora. Ochota vůdčích představitelů integrace obětovat demokracii ve prospěch hlubší integrace se znovu projevila v období kolem Maastrichtské smlouvy, kdy bylo rozhodnuto, že nezávislost Evropské centrální banky dostane konstituční status (tj. smluvní základ). Před zavedením měnové unie měla nezávislost národních centrálních bank pouze základ statutární, zákonný. To v principu znamenalo, že ten který národní parlament mohl vždycky změnit pravidla, když nabyl dojmu, že centrální banka používá svou nezávislost způsobem, s nímž parlament nesouhlasí. To platilo o německé *Bundesbank* a dosud platí o *Bank of England* a americké *Federal Reserve*. Naopak pro změnu pravidel, podle nichž funguje ECB a národní centrální banky, členové Evropského systému centrálních bank (ESCB), je nutná revize smluv, s níž by souhlasily všechny členské státy – což je extrémně složitá procedura. Výsledkem je stav, kdy národní parlamenty ztratily veškerou kontrolu nad měnovou politikou, přičemž v této oblasti nemá žádnou autoritu ani Evropský parlament. ECB může volně fungovat v politickém vakuu, jelikož neexistuje žádná opravdová evropská vláda, která by vyvažovala její moc, a veškeré instituce ekonomické správy jsou navíc nedostatečně definované. Naopak nezávislá centrální banka jako *Federal Reserve* funguje v rámci

vymezené vládní struktury, v níž jako nezbytná politická protiváha fungují Kongres, prezident a ministerstvo financí.

Neobvykle vysoká úroveň nezávislosti ECB měla kompenzovat nedostatek makroekonomické správy na evropské úrovni. Kvůli rozhodnutí usilovat o měnovou integraci bez politické shody na zásadních institucionálních a politických záležitostech nemá EU k dispozici formální ani neformální mechanismy, které se tradičně používají k umírňování národních centrálních bank. Kupříkladu někteří ekonomové jsou toho názoru, že společensky optimální delegace měnové politiky nesměřuje k naprosto nezávislé centrální bance. Namísto toho by v zájmu maximalizace společenského blahobytu měly vlády mít za určitých okolností možnost zvrátit rozhodnutí centrální banky. „Optimální“ centrální banka by se tedy měla řídit nelineárním rozhodovacím pravidlem: v případě malých výdajových šoků určuje přijatelnou rovinu inflace nezávisle, zatímco v případě velkých výdajových problémů se řídí podle vládních preferencí. Na evropské úrovni ale žádná ekonomická správa ani žádná obecně přijímaná politická rovnováha k centrální bance neexistují, a proto není jasné, jak vymyslet a prosadit patřičné procedury pro zvrácení rozhodnutí ECB.

Mluví se o tom, že kvůli absenci efektivního systému ekonomické správy na evropské úrovni je politická izolace ECB nezbytná pro důvěryhodnost nové společné měny. Tak či onak, tuto izolaci vnutilo ostatním členským zemím Německo s tím, že pokud na ni ostatní země nepřistoupí, nebude Německo ochotno vzdát se marky ve prospěch eura. Za této situace se zdá celkem zbytečné hořekovat nad demokratickým deficitem ECB, aniž by napřed přišla na přetřes otázka, zda bylo rozumné vytvářet měnovou unii nikoli ze závažných ekonomických důvodů, ale kvůli urychlení integračního procesu – případně kvůli konkrétním národním zájmům. Kritici ECB včetně francouzského prezidenta Sarkozyho vyzdvihují jako lepší model americkou *Federal Reserve*, poněvadž tato instituce je politicky zodpovědnější a nezaobírá se výhradně stabilitou cen. Tito kritici však zapominají, že *Fed* – zřízený teprve v roce 1913, tj. až více než sto let po založení americké federace – funguje v rámci plně rozvinutého správního systému, v němž veškerou potřebnou politickou protiváhu rozhodnutím monetární autority poskytují Kongres, prezident a ministerstvo financí. Kupříkladu na začátku roku 1951 se mezi americkým ministerstvem financí a *Fedem* rozvinul vážný konflikt ohledně náležité úrovně úrokové sazby. S pomocí prezidenta byl tento konflikt nakonec urovnán prostřednictvím dohody mezi ministerstvem a *Fedem* – došlo ke kompromisu, při němž ministerstvo akceptovalo jemně zvýšené úrokové sazby a poskytlo *Fedu* o něco větší flexibilitu (Greider 1987, s. 327–28). Podle interpretace jednoho badatele tato „dohoda poměrně zřetelně definovala, že *Fed* je politickou agenturou, jejíž moc závisí na rovnováze politické podpory, kterou získá od svých klíčových zplnomocnitelů: prezidenta, ministerstva financí, zájmových skupin, jako jsou bankéři, a Kongresu“ (Kettle 1986, s. 80). Takovéto prostředí je ovšem rozmanitější

a pravděpodobně i zdravější než politické vakuum, v němž funguje ECB. Zopakujme však, že hlavní zodpovědnost za výrazný deficit politické zodpovědnosti nenese ani tak ECB, jako spíše politici, kteří zavedli měnovou unii z politických, nikoli ekonomických důvodů – a bez konzultace s evropskými voliči.

Sečteno a podtrženo, vědci a političtí vůdci, kteří zatracují demokratický deficit EU a jeho všemožné podoby, si v podstatě naříkají nad průvodním jevem; pokud by doopravdy chtěli identifikovat základní příčiny a možné způsoby nápravy, měli by se vrátit k původním principům. Tento příspěvek se snaží prokázat, že bez návratu k původním principům neexistuje naděje na pochopení, natožpak na vyřešení problémů legitimacy v rámci EU. V případě ECB znamená návrat k původním principům uznání, že v otázce jistých životně důležitých mechanismů ekonomické správy by měla panovat obecná shoda dlouho předtím, než se zavede společná měna. Dokud se tyto mezery v politické mašinérii nezacelí, bude konečná autorita v oblasti měnové politiky i nadále kontumačně náležet ECB, což je v moderních demokraciích unikátní situace.

V případě komunitární metody by mělo jasně zaznít, že po půlstoletí evropské integrace je načase se zeptat, zda lze ztrátu demokratické legitimacy, způsobenou monopolem Komise na legislativní a politickou iniciativu, pořád ještě ospravedlnit skrze takové domnělé přínosy jako upřímná oddanost národních vlád věci evropské integrace. Komise a zejména její právní sekce si jsou pochopitelně dobře vědomy strategického významu kontroly nad celou agendou a snaží se využít každou příležitost k rozšíření záběru komunitární metody. To však může vést jedině ke zhoršení demokratického deficitu; lze ostatně zpochybnit i efektivitu rozšíření kontroly Komise nad politickou agendou v oblastech, jako jsou justice a vnitřní věci, kde národní vlády disponují komparativní výhodou co do expertních a hmotných zdrojů. Během období 1999–2004 mohly v určitých oblastech JHA předkládat politické návrhy jak národní vlády, tak Komise. Vzhledem k omezeným zkušenostem Komise v dané oblasti a k politické citlivosti otázek souvisejících s JHA se jako rozumné ukázalo rozhodnutí povolit konkurenci politických idejí, vycházejících z národních a nadnárodních zdrojů. Tradiční monopol Komise byl však znovuobnoven i zde, a to na konci celého období. A přece si autor těchto řádků nevzpomíná, že by se kterýkoli z oněch politických či intelektuálních vůdců, kteří tak halasně lamentují nad demokratickým deficitem EU, ozval a podrobil kritice toto vyloučení demokraticky legitimizovaných národních vlád – anebo třeba přímo voleného Evropského parlamentu – z politických iniciativ v dané politicky citlivé oblasti.

Snad nejvýraznějším aspektem současné debaty o deficitu je nevyšímavost vůči neustálému růstu moci Unie i rozrůstání jejích geografických hranic jakožto možné příčině problému legitimacy. Ani četná odborná literatura, která se daným předmětem zabývá, se příliš často nezmiňuje o tom, že podstatnou příčinou celého problému může být bulimie evropských institucí.

4. Legitimita a efektivita

Často se tvrdí – a věřím, že správně –, že „by bylo příliš očekávat od EU tutéž úroveň legitimacy jako od členských států; pokud totiž bude poskytovat dostatečný přínos co do efektivity, není její srovnatelné legitimacy možná ani zapotřebí“ (Shackelton 1998, s. 134). Je nepochybně pravda, že efektivita je zvláště významná ve společenství, které je nově ustavené a chybí mu zatím všeobecná podpora. Efektivní distribuce požitků sice sama o sobě legitimitu nepřináší, avšak pokud toto nové společenství není s to udržovat očekávání hlavních skupin dostatečně dlouho na to, aby se legitimita na tomto novém základě rozvinula, dříve či později nutně přijde vážná krize. Není nejspíš pochyb o tom, že právě zklamaná očekávání jsou jedním z důvodů, proč EU ztrácí během let na popularitě a důvěryhodnosti, místo aby vzbouzela ve svých občanech loajalitu. Od samých počátků byl proces evropské integrace poháněn především ekonomikou. Vždyť podstata Monnetovy metody spočívá v tom, že usiluje o politickou integraci provozovanou nikoli otevřenými politickými prostředky, nýbrž pod rouškou ekonomické integrace (Majone 2005). Jenže hlavním nebezpečím tohoto přístupu je právě to, že nedostatečná ekonomická výkonnost během určité doby zamezí růstu nových zdrojů legitimacy a bude tím pádem dále podryvat normativní základy celého elitářského projektu evropské integrace.

V raných etapách integračního procesu se tomuto nebezpečí nevěnovala dostatečná pozornost, neboť se zakladatelské období Evropských společenství překrývalo s třemi „skvělými desetiletími“ (1945–1975), v nichž Evropa zažila bezprecedentní růst, makroekonomickou stabilitu a vysokou úroveň sociální ochrany. Zatímco v roce 1950 dosahoval evropský HDP na hlavu pouhých 40% amerického, v roce 1975 už činil 75% amerického! Produktivita práce byla vyšší než ve Spojených státech a většina států dosahovala úplné, či téměř úplné zaměstnanosti. Lze sice prokázat, že tyto výsledky měly pramálo co dočinění s vytvořením společného trhu (Majone, v tisku), obecně ale převládal dojem, že se tytéž politické prostředky hodí pro dosažení dvou odlišných cílů: větší integrace euroelit a větší prosperity mas. Tento optimistický pohled se však zhroutil, když období „ekonomického zázraku“ skončilo. Po etapě rapidního dohánění Spojených států se na začátku osmdesátých let sblížení příjmů na hlavu zastavilo a od té doby zůstalo stejné, zhruba na úrovni 70% amerických čísel. Zatímco americká ekonomika vytvářela při udržování délky pracovní doby stále nová pracovní místa, Evropě se nová pracovní místa vytvářet nedařilo a pracovní doba se tu stále zkracovala. Růst evropského HDP v průběhu devadesátých let byl zklamáním jak z absolutního hlediska, tak ve srovnání se Spojenými státy. Od osmdesátých let se celkový růst zpomalil, přičemž už v osmdesátých letech byl menší než v letech sedmdesátých, a to i přes zavedení dalekosáhlých reforem na makroekonomických (konsolidace veřejných financí a nižší inflace, EMU)

i mikroekonomických úrovních (program jednotného trhu, Uruguayské kolo a do určité míry i reforma trhu práce) (Sapir a kol. 2004). Jinými slovy: odbory, jednotný trh, Společná obchodní politika, nadnárodní konkurenční politika, rozsáhlá harmonizace národních zákonů a omezení a konečně i centralizovaná měnová politika evidentně nijak neproměnily ekonomickou výkonnost EU, a to jak ve srovnání se Spojenými státy, tak v absolutních číslech.

Vzhledem k těmto skličujícím výsledkům není nijak překvapivé, že politiku EU už dobrých dvacet let ovládá snaha zlepšit nevelkou ekonomickou výkonnost: od programu jednotného trhu, který měl reagovat na tzv. eurosklerózu v polovině osmdesátých let, přes EMU v letech devadesátých až po Lisabonskou strategii ze začátku nového století. Zatímco však elity hospodářská výkonnost Unie evidentně znepokojuje, na veřejnosti neochvějně prohlašují, že evropská integrace přinesla padesát let ekonomické prosperity a mnoho dalších významných pozitiv (Evropská komise 2001). Oficiální propagandu v minulosti nikdo nezpochybňoval; evropská politika jako by byla obestřena závojem neinformovanosti. Když občany ovlivní důsledky národní politiky, dokážou takovou politiku chápat; politika EU byla však až donedávna příliš technická, příliš vzdálená od každodenních problémů většiny lidí, než aby jí veřejné mínění věnovalo nějakou zásadnější pozornost. Ano, Společná zemědělská politika či specifické regulatorní opatření se diskutovaly a kritizovaly hojně a často, ale tyto kontroverze a spory se většinou omezovaly na úzké akademické a politické kroužky či konkrétní zájmové skupiny. S měnovou unií a rozšířením směrem na východ se tohle všechno změnilo. Na rozdíl od většiny politických rozhodnutí přijatých v Bruselu se rozhodnutí přijatá Evropskou centrální bankou ve Frankfurtu široce oznamují a jejich důsledky – ať už na domácí hypotéky, zákaznické půjčky či dostupnost veřejných služeb – mají přímý dopad na všechny obyvatele eurozóny, ba vlastně celé EU. Podobná situace zavládla i jinde: důsledky rozšíření (ať už skutečné či domnělé) na zaměstnanost, mzdy, sociální standardy a organizovaný zločin se staly předmětem každodenního zájmu západoevropských občanů.

Tento vývoj není jen čímsi novým, ale také čímsi nebezpečným, protože zrychluje zastarávání metody neviditelné integrace a zároveň zvyšuje poptávku po zodpovědnosti a po výsledcích – což jsou právě ty rysy, které jsou politické kultuře EU cizí, viz 6. část. Budoucí evropská politika už nebude posuzována z hlediska jejího možného přínosu pro integrační proces, nýbrž z hlediska jejího skutečného přínosu pro sociální situaci občanů EU. To znamená, že nízká výkonnost, zvláště pak ta hospodářská, bude znamenat větší hrozbu pro důvěryhodnost a legitimitu institucí EU než dřív. Legitimita s sebou nese schopnost politického systému vytvořit a udržovat víru, že v řešení základních problémů společnosti jsou její instituce přiměřeně efektivní. Neefektivnost v dosahování uspokojivého hospodářského růstu naopak ohrožuje i legitimní stabilitu Společenství. Právě kvůli této provázanosti efektivity, legitimacy

a systémové stability je chabá hospodářská výkonnost EU za posledních třicet let (chabá vzhledem k hlavním ekonomickým konkurentům) natolik hrozivá. Pokud nebude EU schopna demonstrovat (skutky, nikoli slovy), že dodává ještě něco navíc nad rámec toho, co dokáží vyprodukovat a dosáhnout její jednotlivé členské státy či jejich vlastní instituce, nebude onu krizi legitimacy, jež ohrožuje stabilitu Unie, možné vyřešit.

5. Deficit zodpovědnosti

Existuje však jeden problém, jehož okamžité řešení je docela dobře možné, a to i bez zásadních reforem tradičního přístupu k evropské integraci – totiž deficit zodpovědnosti. Proto by všechny, jimž leží na srdci obohacení legitimacy Unie, měla zajímat právě politická zodpovědnost, spíše než zcela demokratická legitimita Unie, které pravděpodobně nelze dosáhnout. V současných podmínkách je totiž sice možné demokratický deficit redukovat – kupříkladu tak, že se národním parlamentům svěří větší pravomoc v otázkách spojených s vertikálním rozdělením kompetencí; nebo tak, že se Evropskému parlamentu umožní účinněji odporovat Komisi v politických otázkách; případně tak, že se pravomoci evropských institucí vymezí přesnější mantinely –, nelze jej však eliminovat. Na druhé straně problém nastolení efektivního systému zodpovědnosti nabyl z výše popsaných důvodů na naléhavosti. V současné době totiž praktické dopady rozhodnutí přijatých na evropské úrovni okamžitě pocítí nejen elity a konkrétní zájmové skupiny, ale i běžní občané. Za těchto podmínek je nutné věnovat větší pozornost rámci obecné zodpovědnosti. Na omezení současného rámce jasně ukazuje fakt, že není příliš pravděpodobné, aby Evropský parlament vyslovil Komisi nedůvěru kvůli jejímu politickému směřování, neboť k takovému kroku je zapotřebí absolutní většina – což je požadavek, který žádná ze stran v EP není schopna splnit. Když v roce 1999 rezignovala Santerova komise, aby předešla hlasování o nedůvěře, nečinila tak kvůli parlamentní kritice, nýbrž spíše kvůli obviněním z korupce a všeobecné neschopnosti.

K vytvoření vhodného odpovědnostního rámce je nezbytné pochopit zdroje deficitu zodpovědnosti v EU. Zmíníme se zde pouze o dvou. Za prvé: jelikož se evropská politika často zaobírá spíše posilováním integračního procesu než konkrétními problémy, jen zřídkakdy jsou její výsledky hodnoceny pozorně, a někdy se jim dokonce vůbec nevěnuje pozornost – tedy za předpokladu, že rozpočtové náklady na jednotlivé země nejsou příliš vysoké. Právě proto může neefektivní politika přežívat, a to i po celá desetiletí, aniž by ji někdo zkoumal či zpochybňoval. Kupříkladu ochranná opatření Společné politiky rybolovu, který je jednou z mála oblastí podléhajících výlučné kompetenci EU, ačkoli se během jejich více než dvacetileté historie nepodařilo dosáhnout vytyčeného cíle: totiž ochrany konzer-

vace rybích zdrojů, a to i přes zdánlivě silnou, institucionalizovanou pozici vůči mezinárodním režimům upravujícím rybolov (Majone 2005). Za druhé: nezávislost evropských institucí znamená, že tradiční mechanismy demokratické zodpovědnosti tu povětšinou chybí. Veškeré evropské dohody proto zdůrazňují apolitický charakter Komise a trvají na její naprosté nezávislosti „na jakékoli vládě či jiném orgánu“. Tato izolace vůči politickým procesům by dávala smysl, pokud by Komise měla fungovat jako strážce dohodnutých úmluv nebo nezávislý regulační orgán. Původně tak také tato instituce vypadat měla. Časem však došlo k tomu, že se z této nezávislé instituce stal vysoce politický orgán, který začal přijímat rozhodnutí, pro jaká je zapotřebí politický úsudek a vysoká míra vlastní politické vůle. Přes to všechno zůstává rámeč politické zodpovědnosti poměrně nevýrazný – jak už bylo řečeno, rozpuštění celé Komise je prostředek, k jehož užití se Evropský parlament z pochopitelných důvodů staví velice váhavě; a vyslovení nedůvěry Komisi v rámci jednotlivých politických rozhodnutí je téměř neuskutečnitelné. Kromě toho platí, zopakujme to ještě jednou, že vzhledem ke kumulaci funkcí Komise by bylo velice nákladné, kdyby Evropský parlament kvůli zásadní nespokojenosti s prací Komise v rámci jedné funkce nutil celou Komisi k rezignaci. Větší koncentrace klíčových kompetencí Komise by tedy snížila jak nároky na její legitimitu, tak deficit zodpovědnosti. Naproti tomu ECB nechce být považována za „instituci“ (nýbrž jen za „orgán“), aby se tak mohla vyhnout povinnosti loajální spolupráce, předepisované evropským institucím nejrůznějšími smlouvami.

Instituce, jež nejsou demokraticky zodpovědné, si musí být dobře vědomy, že v otázce legitimity mají k dispozici jen malý kapitál a že tudíž tento kapitál musí užívat velice uvážlivě. Jak poznamenal jeden význačný americký ústavní teoretik, v USA právní revizi v oblasti práv jednotlivce funkčně ospravedlňuje fakt, že soudní moc je pro takový úkol vybavena jednou vlastností, jež politickým orgánům vlády chybí: „je izolována od politické zodpovědnosti a nemusí přihlížet k sebestřednému a zanicenému majoritářství“ (Choper 1982, s. 68). V jiných oblastech, jako například ve vztazích států a federální vlády či v otázkách spojených s dělbou moci, by však měla být úloha Nejvyššího soudu drasticky omezena: řešení takových otázek by mělo zůstat na politickém procesu. Funkční ospravedlnění takovéto strategie tkví v tom, že členské státy federace jsou v politických procesech stejně jako Kongres a prezident rovnocenně zastoupeny a mohou v nich hájit své zájmy. Sečteno, podtrženo, Nejvyšší soud by měl být aktivní jen v těch oblastech, které jednoznačně spadají do jeho instituční kompetence, tj. v nichž má vůči všem relevantním institucím jasnou komparativní výhodu.

Zamysleme-li se nad tím, jak by podobné uspořádání fungovalo v kontextu Evropské unie, je jasné, že roli Soudního dvora (nebo soudu první instance) nemůže hrát stejně efektivně žádná evropská instituce. Stejně tak si orgán jako ECB může celkem

po právu nárokovat distinktivní institucionální kompetence s tím, že musí zvládat společnou měnu – vzhledem k podmínkám, za nichž byla měnová unie ustavena. Jak už bylo řečeno, výjimečná úroveň politické nezávislosti Evropské centrální banky měla kompenzovat vážnou slabost makroekonomické správy na evropské úrovni. Navzdory pochybám o tom, zda je makroekonomicky rozumné, že se ECB téměř výhradně soustřeďuje na cenovou stabilitu, z hlediska zodpovědnosti má toto explicitní, smluvně vázané soustředění jednu výhodu: výkon ECB je možné jednoznačně změřit pomocí obvyklých statistických měření inflace v eurozóně. Přinejmenším v tomto smyslu je tedy ECB zodpovědná – do jisté míry legitimizovaná – instituce: její úkol je omezený a jasně stanovený. Zato distinktivní institucionální kompetence Evropského parlamentu je kvůli idiosynkratickému ústavnímu uspořádání EU méně jasná, než je tomu u jednotlivých národních legislativních orgánů. V každém případě je jasné, že pokud má být nadnárodní moc vůbec někdy demokratizována, Evropský parlament musí jednak získat větší vliv na exekutivu a jednak začít hrát mnohem významnější roli v určování legislativní a politické agendy.

Nejvážnější problém legitimnosti představuje sama Komise právě proto, že je mnohem obtížnější rozeznat její distinktivní institucionální kompetenci. Jak už jsme si povšimli, většina politických opatření EU je svou povahou regulatorní; v tomto ohledu lze Komisi považovat za jakousi nadagenturu. Má však ještě celou řadu dalších funkcí: exekutivní, legislativní a kvazi-soudní. Tato mnohočetnost funkcí a cílů překračuje rámec rozhodovacích pravomocí Komise a značně tak komplikuje hodnocení celkové kvality jejího působení. Výsledkem je, že je na minimum redukována jak zodpovědnost politická, tak zodpovědnost výsledková. Kupříkladu v legislativní oblasti se „úspěch“ měří primárně podle počtu legislativních návrhů Komise, přijatých v členských státech, namísto podle kvality jejich reálných výsledků. Skutečnost, že Komise má výhradní kontrolu nad legislativní a politickou agendou, jí pak navíc umožňuje usilovat o větší integraci a zvětšování vlastní moci a přitom předstírat snahu o řešení konkrétních politických problémů: neviditelná Monnetova metoda integrace.

Jedním z klíčových bodů řeči Joschky Fischera na Berlínské Humboldtově univerzitě (viz 1. část) byla nezvratná krize komunitární metody. Bývalý německý ministr zahraničí a přesvědčením evropský federalista Fischer z této krize vyvozuje, že federalistický projekt není možné realizovat posilováním integračního procesu za pomoci politických metod navržených vzdálenými nadnárodními institucemi. Jedním z problémů EU je dnes i metoda sama: navzdory úspěchům v minulosti se s její pomocí nepodařilo dosáhnout politické integrace a demokratizace Evropy. Kdykoli se vlastně skupina členských států rozhodla posunout integraci o kus dál, jako například v případě měnové unie či Schengenské smlouvy, dělo se tak vně rámce poskytovaného komunitární metodou. Z toho plyne, že v rozšířené a nutně

více heterogenní Unii bude diferenciací nevyhnutelná. O zastaralosti tradičních metod je přesvědčen i bývalý eurokomisař Pascal Lamy, o němž byla rovněž řeč v 1. části. V rozhovoru s americkým badatelem, zabývajícím se Delorovým předsednictvím, Lamy přiznal, že evropská integrace postupovala, „aniž by se lidem nějak moc vykládalo, co se vlastně děje“; takový přístup ale, dodal Lamy, „nemůže fungovat, když musíte čelit demokratickému mínění“.

Máme tu před sebou dva „dobré Evropany“, kteří uznávají zastaralost integračních metod, jež se používaly půl století. Jejich intelektuální poctivost je sice obdivuhodná, ale není jasné, zda si tito a podobní kritici uvědomují, nakolik metody minulosti stále ještě utvářejí politickou kulturu EU – politickou kulturu, charakterizovanou hlubokou nejednoznačností v otázce „ukončenosti“ integračního procesu, posouváním cílů, totálním (jakkoli často předstíraným) optimismem, hraničícím s nezodpovědností, a přesvědčením, že integrace může být jen jednosměrná. K pochopení vývoje této prazvláštní kultury je zapotřebí navrátit se k prvopočátkům současných integračních metod. Po nezdaru Evropského obranného společenství (EOS) v roce 1954 a následném opuštění plánu na předfederální Evropské politické společenství (EPS) se většina federalistů rozhodla ve svém úsilí pokračovat jaksi v utajení: snahou o politickou integraci pod pláštíkem integrace ekonomické – tj. za použití strategie známé jako neviditelná Monnetova metoda integrace. K označení federalistického revizionismu, pro který je typický tento nepřímý postup k politické integraci Evropy, používám termín „kryptofederalismus“ (Majone, v tisku). Zatímco ortodoxní federalisté nepokrytě usilovali o „Spojené státy evropské“, kryptofederalisté tvrdili, že téhož cíle lze dosáhnout nepřímými prostředky, bez toho, aby se „lidem nějak moc vykládalo, co se vlastně děje“ – abychom ještě jednou ocitovali Pascala Lamyho.

V desetiletí po konci druhé světové války byl federalismus (ačkoli byl odjakživa hnutím elit) nezanedbatelným faktorem evropské politiky, zejména v Německu, Itálii a Nizozemí. V polovině padesátých let už ale federalistická vize ztratila všechnu důvěryhodnost a veřejnou podporu, již se jí snad předtím podařilo získat v období bezprostředně po skončení války. Hlavním důvodem bylo selhání veškerých federalistických analýz a předpovědí. Nebyla prostě pravda, že žádný z dramatických problémů poválečné Evropy nebylo možné řešit bez toho, aby se napřed na dýmajících troskách národního státu vybudoval silný evropský superstát. Existují zajímavé analogie mezi vzestupem federalistického revizionismu v padesátých letech 20. století a vzestupem marxistického revizionismu v devadesátých letech 19. století. Klíčovým kauzálním faktorem bylo v prvním případě zjištění, že národní stát jen tak neodumře, ve druhém případě pak zjištění, že Marxova předpověď brzkého kolapsu kapitalismu a nevyhnutelnosti socialistické revoluce se nezakládají na pravdě, nýbrž na zbožném přání. Marxističtí revizionisté „neopustili marxismus úplně, ale pokoušeli se modifikovat tradiční doktrínu, anebo tvrdili, že některé základní aspekty už nejsou

za soudobého stavu společnosti aplikovatelné“ (Kolakowski 1978, s. 98). Podobně ani kryptofederalisté tak docela neopustili ortodoxní federalismus; naopak mohli s klidným svědomím tvrdit, že v nepřátelském politickém prostředí uchovávají jeho dědictví a alespoň některé jeho bezprostřední cíle.

V obou případech však mělo opuštění původního cíle praktické důsledky v podobě ztráty zájmu o „konečné cíle“ a soustředění na prostředky. Eduard Bernstein, zakladatel německého revizionismu 19. století, shrnul svůj postoj do formule, jež u ortodoxních marxistů vyvolala značnou nelibost: „Co se obecně považuje za konečný cíl socialismu, to pro mě neznamená nic; hnutí je vším“ (Kolakowski 1978, s. 108). Stejně tak pro Paula-Henryho Spaaka a Jeana Monneta – zakladatele kryptofederalismu – postupně přestávalo být dokončení integračního procesu zásadní; záleželo jim na hnutí, na procesu, zejména na vytvoření evropských institucí. Nedostatek skutečného zájmu o dokončení integračního procesu a fascinace procesem vytváření institucí byly zvláště patrné u Spaaka. Podle tohoto belgického státníka bylo „správné všechno, co prospívalo evropským organizacím“. Slovy Alana Milwarda: „Nenahraditelným garantem poválečné bezpečnosti se stala jakákoli forma integrace, jakákoli forma společné vlády, a Spaak se s čím dál větší lhostejností stavěl k tomu, co taková vláda může přinést, anebo co se z ní může stát“ (Milward 1992, s. 324).

Názornou ukázkou této náklonnosti k budování institucí bez ohledu na to, jakých výsledků může ta která nová instituce vlastně dosáhnout, je založení Evropského společenství pro atomovou energii – dnes téměř zapomenutého, ale stále přežívajícího Euratomu, který začal fungovat zároveň s Evropským hospodářským společenstvím (EHS) 1. ledna 1958. Motivy pro zřízení Euratomu byly většinou politické. Mezi nimi zaujímalo čestné místo přesvědčení, které Jean Monnet v parafrázi Leninova dikta o sovětské moci a elektřině vyjádřil takto: „Spojené státy evropské znamenají federální vládu spojenou s mírovým využíváním atomové energie“ (*Les Echos*, zvláštní novoroční číslo, 1955, citováno dle Lucas 1977, s. 11). Původně podporovala Euratom i francouzská vláda, a to dosti silně: dělala si totiž naděje, že se o enormní náklady na atomový výzkum a vývoj bude moci dělit, ale většinu zisků z atomové energie plynoucích bude sklízet sama. Když se však ukázalo, že ostatním členským státům, zejména Německu, se idea společného atomového projektu nezamlouvá, Francie se nijak nebránila tomu, aby Euratom upadl do permanentní hibernace (Tsoukalis 1993).

V sedmdesátých letech už bylo jasné, že nelze očekávat žádný automatický pokrok od společného trhu k hospodářské a poté politické unii. Hospodářská integrace postupovala kupředu, zatímco integrace politická byla zcela zablokována, nejen francouzským prezidentem de Gaullem, ale i nedostatkem veřejné podpory. Prognostická selhání neofederalismu vedla k tomu, že se zdánlivě přestal uplatňovat coby jednotný přístup k evropské integraci; protože však kryptofederalisté přikládali konečnému cíli jen malý význam, neměl tento nezdar na praktikování Monnetovy

metody zásadnější vliv. Vůdčí myšlenka celé metody byla jednoduchá: kde to jen půjde, zavádět strategii *fait accompli*, tj. proklamovat faktický úspěch, proti němuž nelze nic namítat, zejména skrze ustavování nadnárodních institucí soustředěných na problémy, které se simultánně objevují ve více zemích (Marc 1989). Zda se tyto instituce nakonec sloučí v jeden centrální úřad, to ani Monnet, ani jeho následovníky nijak zvláště nezajímalo. Jelikož je díky strategii *fait accompli* jakákoli polemika zbytečná, chybí filozofii neviditelné integrace – i politické kultuře EU – základní ponětí o kritickém zhodnocení výsledků. Bez takovéhoho kritického zhodnocení je ovšem vždycky velice obtížné stanovit, zda se evropská politika snaží o vyřešení konkrétních problémů, jež by nebylo možné řešit na národní úrovni, anebo zda se jen pokouší o další budování institucí a rozšiřování nadnárodních kompetencí. Lidé, kteří jsou důvěrně obeznámeni s bruselským přijímáním politických rozhodnutí, se kloní ke druhé možnosti. N. J. D. Lucas ve své analýze energetické politiky Společenství od konce padesátých do poloviny sedmdesátých let dospívá k závěru, že „politická rozhodnutí v jednotlivých odvětvích nejsou navrhována pouze se zřetelem na optimální technické řešení, ale do jisté míry též se zřetelem na posílení vlivu Komise a na rychlejší dosažení evropské politické jednoty... Technická důkladnost nemusí být vždy hlavní prioritou práce Komise“ (Lucas 1977, s. 96–97).

Mnohým pozorovatelům bruselské scény imponuje dovednost, s níž Komise využívá veškeré nejednoznačnosti zabudované do evropských dohod k tomu, aby nepřímými prostředky prosazovala integrační cíle a rozšiřovala své vlastní kompetence. Jak na konci osmdesátých let konstatoval jeden z jejích prvních a nejlivnějších členů: „Komise byla pevně rozhodnuta popohánět proces integrace nejen v oblasti hospodářství, ale také v institucionálních a politických aspektech, využívat k tomu veškeré zbraně a metody, již jí dávala k dispozici Římská smlouva, a chopit se každé příležitosti pro další rozvoj“ (von der Groeben 1987, s. 31). Žádný přední evropský politik se – ať už tehdy či později – neznepokojoval nad dlouhodobými důsledky přístupu, který v podstatě spočívá ve snaze dosáhnout několika cílů zároveň, a to za použití týchž politických nástrojů. Ekonomové a teoretici procesů rozhodování ovšem vědí, že úsilí o dosažení různých cílů s použitím totožných nástrojů většinou přináší suboptimální výsledky. Už méně se však přihlíží k další neblahé okolnosti: když nějaká instituce, kupříkladu Evropská komise, usiluje o naplnění několika cílů zároveň, snižuje se její zodpovědnost na absolutní minimum. Jak jsme si ukázali v 5. části, zodpovědnost vyžaduje omezené a přesně definované cíle. Když je cílů celá řada a nejsou dobře definovány, lze je snadno zaměnit s prostředky; lze zaměnit proces a výsledek. Takové záměně se ve studiu formálních organizací říká „posun cílů“. Tato organizační patologie zaujala v kryptofederalistické praxi natolik významné místo, že se z ní stal klíčový rys politické kultury EU; rozeznat jej lze nejen v konkrétních aplikacích Monnetovy metody, ale i ve sklonu vůdčích představitelů EU k vnímání

úspěchu v procedurálních – nikoli meritorních – kategoriích (Majone 2005, s. 107–10). Politická shoda na pokračování určitým směrem se tak často oslavuje jakožto úspěch historických rozměrů, ačkoli mnohé důležité otázky zůstávají nevyřešeny a konečný úspěch ještě zdaleka není zaručen. Například dohoda o Hospodářské a měnové unii byla oslavována jakožto bod zvratu – ba dokonce jako nevratný úspěch – v procesu evropské integrace. Jenže Maastrichtská smlouva nechala v tomto ohledu celou řadu základních politických otázek nedořešenu, ačkoli se jinak velice detailně zabývá procedurálními záležitostmi spojenými s měnovou unií. Výsledkem je, že HMU zůstává vysoce rizikovou strategií bez snadného východiska pro případ neúspěchu; všechny tyto nejistoty a nejednoznačnosti se však před veřejností důsledně zamlčují. Zvolená strategie prostě předpokládá nezvratný závazek vůči jednotné měně a nepřipouští selhání (Tsoukalis 1993).

Z neochoty evropských leaderů připustit si možnost selhání, nemluvě o neochotě o ní diskutovat na veřejnosti – tedy z kultury totálního optimismu – vyplývá, proč tak často dochází k tomu, že je někdo nachytá na švestkách. Neschopnost včas a adekvátně reagovat na debakl euroústavy v roce 2005 ukázala zcela jasně, že Unie postrádá aparát pro krizový management. Mimořádné zasedání předsedů Evropské komise, Evropského parlamentu a Rady, které se konalo na začátku června 2005 v Bruselu, se napřed pokoušelo minimalizovat dopad francouzského a nizozemského odmítnutí ústavní smlouvy. Padlo rozhodnutí, že ratifikační proces musí pokračovat a na konci roku 2006, kdy měl proces skončit, situaci znovu zhodnotit. Těmto nadějím však učinilo ráznou přítrž britské rozhodnutí odložit na neurčito referendum, jež se mělo původně konat v první polovině roku 2006. Britský příklad brzy následovaly Dánsko, Polsko a Česká republika, což jen posílilo dojem mnoha komentátorů, že je ústavní smlouva mrtvá. Reakcí vedoucích představitelů EU na tento druhý šok nebylo konkrétní rozhodnutí či návrh možné strategie řešení, ale jen rezignované konstatování, že do francouzských voleb v roce 2007 nelze se situací dělat zhora nic. Jak dnes víme, i toto zhodnocení situace bylo příliš optimistické. V době vzniku tohoto příspěvku (polovina října 2007) zůstává otevřenou otázkou, zda bude umírněná Reformní smlouva ratifikována ještě před konáním příštích evropských voleb. Konečný výsledek je tolik nejistý proto, že přímá občanská účast na rozhodovacích procesech ve smluvních záležitostech je (abychom použili obrat L. Morela) *politiquement obligatoire*. Je samozřejmě vysoce nepravděpodobné, že by Francie a Nizozemí ratifikovaly jakoukoli budoucí smlouvu jenom parlamentním hlasováním. I v Británii získalo hnutí za referendum silnou pozici a premiér Gordon Brown se tu ocitá pod tlakem proevropského i euroskeptického křídla vlastní strany. Podle reportáže z *Financial Times* z 29. srpna 2007 se vládní úředníci domnívají, že by v zájmu posílení vládních argumentů proti všelidovému hlasování o Reformní smlouvě mělo nahlas zaznít, že (a) pokud k referendu v Británii dojde, výsledek

bude téměř jistě negativní, (b) že lidé hlasující proti nové Smlouvě tím v podstatě naznačují chuť po odchodu z EU.

Jak lze vzhledem k rostoucímu množství důkazů o široké občanské nespokojenosti vysvětlit neochotu vedoucích představitelů EU představit si možnost neúspěchu a připravit záložní plán? Nabízí se dvojí odpověď. Za prvé, politická kultura EU vyžaduje totální optimismus, a to nejen v otázce dokončení integračního procesu, ale i v otázce jednosměrného vývoje tohoto procesu. Ani Římská smlouva, ani její následné dodatky tak nenabízejí jasné procedury pro další postup v případě, že by některý členský stát chtěl stále různorodější Unii opustit – kteroužto možnost opožděně zmiňuje Článek I-59 nyní už neplatného návrhu ústavní smlouvy, týkající se „dobrovolného vystoupení z Unie“. Tezi, že totální optimismus je klíčovým rysem politické kultury Unie, podporuje i další zvláštnost, na niž upozorňují ve své předešlé publikaci: totiž ochota leaderů EU ještě zvýšit riziko neúspěchu – často z politických důvodů, jež nejsou nikdy vysloveny explicitně, ba dokonce jsou často odmítány (Majone 2005, s. 110). Původní plány na měnovou unii počítaly jen s omezeným počtem zemí (v podstatě blok německé marky plus Francie), jejichž ekonomiky vykazovaly strukturální podobnost, a proto se zdály poskytovat vhodné podmínky pro optimální měnovou oblast. Konečné rozhodnutí, že měnová unie započne s jedenácti – vzápětí dvanácti a hned nato třinácti – zeměmi, bylo diktováno politickými ohledy. Podobně tomu bylo s plány na zahájení jednání o přidružení nových členských zemí: původně zahrnovaly jenom pět zemí ze střední a východní Evropy (pět zemí prosazovala Komise, zatímco vláda německého kancléře Kohla dávala přednost tomu, aby se začalo jen s Českou republikou, Polskem a Maďarskem), avšak brzy (v prosinci 1997) je nahradilo rozhodnutí o započítání přístupových rozhovorů se všemi deseti středo- a východoevropskými kandidáty, plus s Maltou a Kyprem. Důvody byly i tady veskrze politické: řada tehdejších vlivných členských států lobovala za své kandidáty; někteří přední politici doufali, že díky rozsáhlému rozšíření se „Evropa konečně stane světovou velmocí“, přičemž Komise tvrdila, že rozšíření lze provést bez navýšení rozpočtu a bez větších obětí současných členských států.

7. Hledá se nová politická kultura

Druhým důvodem neochoty připustit si neúspěch je pevné, celá léta zastávané přesvědčení, že integrace by měla být jen jednocestná. Víra, že integrační proces je nevratný a jednosměrný, nebyla ze strany kryptofederalistů nikdy vážně zpochybněna, avšak s Maastrichtskou smlouvou o Evropské unii začala debata o alternativních přístupech vůči konečnému cíli integrace. Během příprav na maastrichtský summit, konkrétně v září 1991, navrhlo Nizozemí jako předsednická země EU, že by se do sféry působnosti komunitární metody měly přesunout Společná zahraniční a bezpečnostní

politika a oblast justice a vnitřních věcí. Jako tak často v historii ES/EU vzbudil i tento pokus o vytvoření explicitního závazku vůči federální Evropě značný odpor a vyostřil tak konflikty mezi tehdejšími dvanácti členskými zeměmi. Návrh nizozemského předsednictví nadšeně podpořil Evropský parlament a Komise, ale všechny ostatní členské státy kromě Belgie jej odmítly. Výsledkem celé snahy bylo, že se další jednání vedoucí k Maastrichtské smlouvě vedly na základě lucemburského schématu Unie založené na třech oddělených pilířích, přičemž aplikace komunitární metody byla omezena především na první (ekonomický) pilíř.

Pocitovaná ztráta jednoty právního řádu Společenství, zapříčiněná celou řadou výjimek a dvojznačností obsažených ve Smlouvě, si vysloužila značné množství kritických komentářů. Mezi nejtvrďší kritiky se zařadila Deirdre Curtinová. V článku nazvaném „Ústavní struktura Unie: všelijak pozápílatovaná Evropa“ dochází k následujícímu dosti silnému závěru: „Výsledkem Maastrichtské smlouvy je všezastřešující Unie, jíž hrozí ústavní chaos... ve středu veškerého tohoto chaosu a fragmentace dochází k ničení jedinečné podstaty Evropského společenství, k ničení jeho světové a historické role. V ohrožení se ocitá celá budoucnost a důvěryhodnost Společenství coby soudržné právní jednotky, jež propůjčuje práva jedincům a jež vstupuje do jejich právních systémů coby integrální součást oněch systémů“ (Curtin 1993, s. 67). Ztráta právní jednoty – hrozivý průvodní jev toho, čemu Curtinová říká „únos“ *acquis communautaire*, kterého se dopustili autoři návrhu Smlouvy – je podle autorky naprosto katastrofální, neboť „mezi principy ‚ještě užíjí unie evropských národů‘ je zabudován názor, že integrace má být pouze jednocestná“ (ibid.).

Zastánce integrace znepokojila ztráta jednoty, symbolizovaná strukturou tří pilířů, jež je zakotvena v Maastrichtské smlouvě. Dnes už je však jasné, že diferenciacie či flexibilita, která se ve Smlouvě vyskytuje hned v několika podobách, není nějakou momentální odchylkou, nýbrž jasným znamením nové strategie pro dosažení pokroku v politicky citlivých oblastech, a to i za cenu ztráty celkové soudržnosti systému (Craig a de Búrca 2003). Od představy společného trhu strukturovaného jednotnými evropskými zákony („Jeden trh, jedno právo“, kterýžto slogan se později rozšířil na „Jeden trh, jedno právo, jedna měna“) se ustoupilo už někdy na počátku sedmdesátých let, když začínalo být jasné, že naprostá harmonizace propůjčuje Komisi exkluzivní kompetence, na jejichž zvládnutí není dostatečně vybavena (Weatherill 1995).

Odsklon od původně unitářského přístupu k evropské integraci, podnětený Maastrichtskou smlouvou, nabyl na síle se smlouvami z Amsterdamu a Nice. Jako oficiální, smluvně zakotvený cíl v nich byla vytyčena větší pružnost; součástí ujednání byl i zvláštní oddíl o „rozšířené“ spolupráci mezi podskupinami členských států. Od Amsterdamu sílila tendence k operativnějšímu využívání rozšířené spolupráce a ústavní smlouva měla tuto tendenci posílit ještě víc. Předkladatelé zmiňovaných

smluv si byli dobře vědomi, že ve stále různorodější Evropě může být rozšířená spolupráce jedinou nadějí na to, aby se EU vyhnula stagnaci a zároveň si uchovala klíčové prvky tradičního rámce. Názory na rozšířenou spolupráci se však značně liší. Optimistická pojetí se soustřeďují na její předpokládaný potenciál při regulování různorodosti, pojatém ovšem principiálně – tj. tak, aby mělo na paměti cíle EU. Pesimističtější pojetí mají za to, že různé formy dobrovolné spolupráce mezi členskými státy nejenže nepovedou k podpoře oněch cílů, ale budou naopak podryvat základní předpoklad komunitární metody: totiž že všechny státy mají společně kráčet toutéž integrační cestou. Pravdou je, že se rozšířená spolupráce zatím nevyužívá, avšak to je způsobeno především přísnými podmínkami zakotvenými ve smlouvách. Pokud by se však tyto podmínky uvolnily a zároveň by se kvůli rozšíření EU zvýšila různorodost národních preferencí a zájmů, mohlo by dojít k tomu, že pokušení utvářet menší, stejnorodější uskupení by začalo být přímo neodolatelné. Rostoucí rozmanitost socioekonomických a geopolitických podmínek v jednotlivých členských státech (a tudíž i v politických zájmech a preferencích) totiž znemožňuje uzákonit pravidla, jež by byla zároveň jednotná a efektivní.

Unie o sedmadvaceti (či ještě více) členech, jež se nacházejí na různých stupních socioekonomického vývoje, by měla být považována za mutanta staré, patnáctičlenné EU, nemluvě o původním EHS. Lze ukázat, že mutační tlaky, jimž je dnes EU vystavena, jsou do značné míry neočekávanými důsledky aplikace starých integračních metod v radikálně nových podmínkách. Navzdory tomu mnoho komentátorů EU stále věří, že přístupy k integraci, které se používaly padesát let, jsou dodnes v podstatě správné a že jsou s to se rozvíjet a reagovat na proměnlivé problémy a nové priority. Já tento optimistický pohled nesdílím; naopak, jsem přesvědčen, že metody, které byly poměrně úspěšné při prosazování integrace za ekonomických, sociálních a geopolitických podmínek během *trente glorieuses* 1945–1975, jsou nyní naprosto zastaralé. Nepopírám, že se Unie v reakci na nové podmínky může rozvíjet; myslím ale, že nepůjde o evoluci v přímé linii (jíž biologové říkají „ontogeneze“), ale spíše o evoluci s mnoha slepými rameny, podobné té, během níž se vyvinul moderní *equus*.

Dnes je tedy zapotřebí, aby se politická kultura přizpůsobila situaci, v níž dnes Unie funguje. Tam, kde stará politická kultura dávala přednost přímočaré evoluci, harmonizaci řízené shora a monopolu politických idejí, by měla nová politická kultura coby organizační principy Evropského společenství podporovat rozmanitost a konkurenceschopnost. Evropské smlouvy příkládají v ekonomické sféře velkou důležitost aplikací konkurenčních pravidel. Paradoxně však dosud téměř žádnou roli nehrála konkurence právních a regulačních systémů členských států – navzdory nadějím, které vzbudilo zavedení principu vzájemného uznání. Jeden kanadský ekonom, uznávaný zejména pro svůj přínos k teorii fiskálního federalismu, napsal:

„Jsem přesvědčen, že Evropská unie je sice stabilní, ale tato stabilita se zakládá na potlačení mezistátní konkurence, dosažené pomocí přílišné harmonizace politických opatření... Aby se předešlo nestabilitě, omezuje se konkurence harmonizací značné části sociální i ekonomické politiky a dalších oblastí. Tato harmonizace sice není úplná, ale porovnáme-li ji se stupněm harmonizace v Kanadě, USA a jiných federativních útvarech, s údivem zjistíme, že je v Evropě větší“ (Breton 1996, s. 275–76). Rostoucí počet evropských ekonomů se rovněž domnívá, že zvýšená různorodost ekonomických a sociálních struktur jednotlivých členských států přináší rostoucí náklady na jednotnou politiku: harmonizace tak už není možná.

Čím tedy harmonizaci nahradit? Podle Friedricha Hayeka je konkurence procedurou vedoucí nikoli k objevu statické rovnováhy, ale k objevu faktů, jež by bez konkurence nikdo neznal, anebo by se nevyužívaly. Historie dala Evropě do vínku různorodost, jež je ve světě ojedinělá a tvoří největší bohatství starého kontinentu. Správným krokem by proto bylo omezit legislativní a politický monopol Evropské komise, a povzbudit tak konkurenci idejí mezi všemi členskými státy a institucemi EU, zvláště ovšem v Evropském parlamentu.

Literatura

- Breton, A. (1996) **Competitive Governments**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Choper, J.H. (1980) **Judicial Review and the National Political Process**. Chicago, ILL.: University of Chicago Press.
- Commission of the European Communities (2001) **European Governance**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Craig, P. and de Búrca, G. (2003) **EU Law: Text, Cases, and Materials** (3rd edition). Oxford: Oxford University Press.
- Curtin, D. (1993). "The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces", in **Common Market Law Review**, 30/1: s. 17–69.
- Dehousse, R. (2005) **La Fin de l'Europe**. Paris: Flammarion.
- Greider, W. (1987) **Secrets of the Temple** New York: Simon & Schuster Inc.
- von der Groeben, H. (1987). **The European Community – The Formative Years**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Kettle, D.F. (1986) **Leadership at the Federal Reserve System**. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Kolakowski, L. (1978) **Main Currents of Marxism – The Golden Age**. Oxford: Oxford University Press.
- Lucas, N.J.D. (1977) **Energy and the European Communities**. London: Europa Publications.
- McCubbins, M. D. and Noble, G. W. (1995). "The appearance of power: legislators, bureaucrats, and the budget process in the United States and Japan", in Cowhey, P. F. and McCubbins, M. D. (eds), **Structure and Policy in Japan and the United States**. New York: Cambridge University Press, s. 56–80.
- Majone, G. (1996) **Regulating Europe**. London: Routledge.
- Majone, G. (2005) **Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth**. Oxford: Oxford University Press.
- Majone, G. (v tisku) **The Would-Be World Power – The European Union At Fifty**.
- Marc, A. (1989) "Fédéralisme contre fonctionnalisme", in Majone, G., Noel E., Van den Bossche, P. (eds) **Jean Monnet et l'Europe d'Aujourd'hui**. Baden-Baden: Nomos, s. 83–90.
- Milward, A.S. (1992) **The European Rescue of the Nation State**. London: Routledge.
- Morgan, E. S. (1988) **Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America**. New York: W. W. Norton & Company.
- Mosse, G.L. (1975) **The Nationalization of the Masses**. New York: New American Library.

- Norman, P. (2003) *The Accidental Constitution*. Brussels: EuroComment.
 - Obinger, H., Leibfried, S. and Castles, F.G. (2005) "Bypasses to a social Europe? Lessons from federal experience", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 3, s. 545–71.
 - Pilz, F. and H. Ortwein, H. (1995) *Das Politische System Deutschlands*. Munich: Oldenbourg.
 - Rosenthal, D. E. (1990) "Competition Policy", in Hufbauer, G.C. (ed.) *Europe 1992 – An American Perspective*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, s. 293–344.
 - Ross, G. (1995) *Jacques Delors and European Integration*. London: Polity Press.
 - Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J., Wallace, H. (2004) *An Agenda For A Growing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
 - Shackelton, M. (1998) "Democratic Deficit," in Dinan, D. (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers, s. 130–34.
 - Shore, C. (2006) "Government Without Statehood? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union", in *European Law Journal*, Vol. 12, No. 6, s. 709–24.
 - Tsoukalis, L. (1993) *The New European Economy*, second edition. Oxford: Oxford University Press.
 - Weatherill, S. (1995) *Law and Integration in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.
 - Williams, S. (1991). "Sovereignty and Accountability in the European Community", in Keohane, R. O. and Hoffmann, S. (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, CO.: Westview Press, s. 155–76.
-

Otázky a odpovědi

1) Pokud budou v EU vznikat určité „kluby“, bude možné se s ní ještě identifikovat? V současnosti je možné ztotožnit se s jednou koherentní EU, sice neexistuje společná identita, ale jednou by vzniknout mohla.

Giandomenico Majone: Minimálně v rámci myšlenkového modelu, který jsem naznačil, nevidím důvod, proč by EU měla zaniknout. Unie tu bude stále, protože představuje soubor principů a institucí, které všichni přijímají. Ve své prezentaci jsem byl velmi kritický, ale například instituci jako Evropská komise budeme stále potřebovat. Hlavní funkcí Evropské komise bude sledovat, zda všechny členské státy, bez ohledu na jejich vnitřní uspořádání, provádí principy, se kterými svobodně souhlasily – funkce strážkyně smluv bude stále existovat. Omezí se ale její role organizátora a iniciátora (s monopolem legislativní iniciativy), protože potřeba harmonizovat činnost těch zmíněných různých klubů bude stále menší. Bude také existovat soud, protože taková instituce je potřeba. Nedávno jsem četl jeden text o Svaté říši římské národa německého, kterou historikové během 19. století označovali za nejhorší možný model uspořádání, ale moderní historikové v ní nacházejí určité pozitivní aspekty. I když nebyla centralizovaná, měla základní strukturu – dva nejvyšší soudy a minimálně zpočátku i parlament. Měla také tzv. kruhy (Reichskreise), které byly ekvivalentem klubů, o nichž jsem mluvil. Německý stát si v tomto případě vytvořil podskupiny se společnými zájmy, které sice neměly příliš pravomocí, ale nebylo nutné vše řešit až na centrální úrovni. Je tedy možné mít rozdílné uspořádání v rámci jednoho všeobjímajícího schématu, který drží pohromadě společné principy a instituce.

Bylo by dobré vyzkoušet některé evropské lídry, kteří vyzdvihují nutnost být dobřími Evropany – možná Němce nebo Dány, jak upřímně to myslí. Říci: „Dobrá, mluvíte o prohlubující se integraci, fajn, udělejte to.“ Nyní máme tzv. posílenou spolupráci, tj. menší skupina zemí může iniciovat užší spolupráci a ostatní se pak mohou přidat. Ale tito politici by měli pokračovat dále a předvést nám, čeho se může dosáhnout – například skutečná společná zahraniční nebo bezpečnostní politika. Pokud uspějí, atraktivita této skupiny bude pro mnoho dalších států enormní, i když budou existovat

výjimky – např. Velká Británie. To by mohl být způsob, jak experimentovat s různými způsoby řešení. Po francouzském a nizozemském odmítnutí ústavní smlouvy je takový postup jedinou možností. Nemá smysl předstírat, že máme Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, když neexistuje žádná shoda na tom, co je základním (vitálním) zájmem Evropy. Pokud skupina zemí cítí, že je schopna operativně definovat a politicky schůdným způsobem prosazovat společný vitální zájem, je to přesně typ postupu, který potřebujeme. Pro všechny, i veřejnost, je momentálně důležitější spíše postup či procedura než výsledek. To je pozůstatek padesátých let. Takto uvažoval Jean Monnet – vytýčíte metody, vytvoříte evropské instituce, jdete vpřed. Nyní je zřejmé, že to není až tak automatické. Mělo by se více experimentovat a pokud skupina členských států dojde k přijatelným výsledkům, budou je ty další určitě následovat.

Geoffrey Harris: Já s vámi absolutně nesouhlasím. Přednesl jste excelentní popis Evropského hospodářského společenství, které existovalo do osmdesátých let 20. století. Poté se ale v Evropě odehrála revoluce. Evropská komise musela odstoupit na základě tlaku Evropského parlamentu a došlo k mnoha revizím smluv, které zcela transformovaly předchozí postupy. Evropská komise sice dále drží právo legislativní iniciativy, ale vše je v podstatě podřízeno proceduře spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu. Politická realita dnešní Unie není realitou Evropy Jacquese Delorse. V Delorově období nastala velká krize legitimacy, protože tisk (především ve Velké Británii), vytvořil pocit, že on a Evropská komise vedou Evropu. Neuznávám způsob, kterým jste Brusel popsal. Evropský parlament tlačí od osmdesátých let 20. století celý proces politické integrace kupředu. Jestli zcela úspěš z hlediska federalistických myšlenek, to nevím. Objevila se tu ale nová [Lisabonská] smlouva, která nyní bude předmětem ratifikace ve 27 parlamentech. Tyto parlamenty nebyly vytvořeny Evropskou komisí, vznikly na základě hlasování občanů v jednotlivých zemích a tyto parlamenty rozhodnou, zda “ano”, či “ne”. Každá členská země může také rozhodnout o konání referenda. Ano, je tu problém legitimacy – schází nám zapojení občanů, nežijeme ale v nějakém druhu intelektuální diktatury. Evropský parlament už jednou inicioval odvolání Komise. Komisař z vaší země [Itálie] nebyl nakonec nominován, protože jeho názory na jednu specifickou věc Evropský parlament nepřijal. Vyvíjí se nám zde parlamentní demokracie a máme novou Smlouvu. Má otázka je jednoduchá: ***Měla by být nová Smlouva vyhozena z okna a měli bychom se vrátit k původním principům, nebo pouze povzbuzujete naše kritické myšlení? (2)***

Giandomenico Majone: Pokud nová Lisabonská smlouva opakuje 90% obsahu ústavní smlouvy, je pro mě vše v pořádku. Pokud byste si přečetl mou knihu o dilematech evropské integrace, publikovanou v roce 2005, v poslední kapitole byste si všiml, že jsem tomuto vývoji ve skutečnosti velmi nakloněn. Například

dát členskému státu šanci Unii opustit a vytvořit na to proceduru – je zajímavé, že touto záležitostí se Římská smlouva vůbec nezabývala. Na druhou stranu, proč ale například Evropský parlament nepožaduje právo legislativní iniciativy, které má jakýkoli jiný parlament? Za druhé, proč nemá Evropský parlament prakticky žádnou možnost intervenovat v oblasti kvality politických rozhodnutí Evropské komise? Může sice upozornit Evropskou komisi na některé věci a požadovat legislativní úpravu, ale k tomu je v EP potřeba absolutní většina, kterou žádná evropská strana nemá. Hlavní je ale otázka politické kultury. Chtěl bych zdůraznit, že jsem Evropan. Mohl bych být evropský federalista, pokud bych sám sebe přesvědčil, že to je reálný projekt. Abych byl upřímný, raději než italskou vládu bych měl vládu evropskou, ale vidím, že od samotného počátku existují určité strukturální vady, které nebyly odstraněny. Například další rozšiřování mohlo být dobrou příležitostí, jak celý proces evropské integrace znovu promyslet. Potřebujeme nějaký typ evropské integrace, tento nebo jiný. Evropa by měla být schopna mluvit jedním hlasem, a proto by možná bylo dobré experimentovat na skupině zemí, které se shodnou v rámci konkrétního tématu. To je má základní myšlenka. Co mě ale skutečně znepokojuje, jsou veřejné debaty, ať už ve smyslu politickém nebo akademickém, kde se o základních problémech EU nemluví, a také určitá politická rétorika týkající se evropských věcí. V březnu 2000 byla například oznámena tzv. Lisabonská strategie a cíl předstihnout do roku 2010 USA. Mně to tehdy připomínalo některé sovětské projevy – pětileté plány, předstihneme vás, pohrbíme vás atp. Také všichni experti věděli, že to je nemožné, a to z jednoduchého důvodu. Evropská produktivita byla ve srovnání s USA příliš nízká a nebyla žádná šance, jak je za deset let dohnat. V roce 2005 Evropská komise zmínku o roku 2010 odstranila – cíl je stále přítomen, ale termín splnění již chybí. Na počátku roku 2007 se konala v Berlíně konference, kde Angela Merkelová oznámila, že Lisabonská strategie funguje, protože ekonomika se pohybuje vpřed a nezaměstnanost klesá. Samozřejmě se ale jedná o cyklický pohyb ekonomiky. Tato rétorika však nebyla nikdy napadena ani politiky, ani akademiky. Na tyto osoby musí být vyvíjen větší tlak, aby byly zodpovědnější – pokud něco tvrdí, ať jsou alespoň intelektuálně čestné jako na domácí půdě. Domácí politici sice také hodně lžou, ale existují opoziční strany a pokud deklarujete věci, které jsou mimo dosah možného, stává se z nich bumerang. To se ale v EU neděje.

3) *Jistě existuje mnoho problematických míst komunitární metody, například legislativní monopol Evropské komise, ale komunitární metoda není jen to. Je to také dlouhodobě přítomné lobování investorů ve snaze dosáhnout jednotného trhu a harmonizace. Národní politici sice prosazují a chtějí vícerychlostní Evropu, ale ostatní skupiny, zejména obchodní, by spíše chtěli jednotnou Evropu s harmonizovanými standardy, aby mohli žít v právní jistotě po celé Evropě.*

Giandomenico Majone: Vícerychlostní Evropu neobhájují ani jako koncepční model – matoucí je možná použitá terminologie, obhájují spíše proměnlivá nastavení. Myslím tím, že je zde skupina zemí, které jsou oddány evropské integraci a ti ostatní je budou následovat dle vlastní rychlosti. Model klubů znamená, že rozdílné skupiny zemí mají určité priority a tyto zájmy stojí na společném komunitárním základě. Jinak bychom mohli EU rozpustit. Model klubů (rozdílného nastavení) může zajistit určitý typ soutěže, vícerychlostní Evropa není normální forma soutěže. Ale nyní k hlavní otázce. Komunitární metoda skutečně není vynález Komise. Ve smlouvách byla zakotvena členskými státy a tyto smlouvy jsou interpretovány Evropským soudním dvorem. Potřebujeme Evropskou komisi, aby sledovala provádění smluv. Na druhou stranu, nejsem obhájcem jejího legislativního monopolu, protože by mělo existovat několik možností – například dát legislativní iniciativu Evropskému parlamentu a v některých oblastech posílit i členské státy. Komise, reprezentující jednotné principy a pravidla, by pak měla mít silnější právo veta než dnes. Jinými slovy, zdůrazňuji to, co by se dalo nazvat negativní integrací – je nutné mít instituce, které by dohlédly na respektování zákazů. V některých oblastech, například v ekonomické integraci, je pak nutné mít silná pravidla. Dále máme princip, který je třetí komponentou komunitární metody – tj. rovnováha institucí. Nenaleznete jej ve smlouvách, je to doktrína Evropského soudního dvora. Stejně jako všechny právní doktríny, je tak dobrá, jak dalece může být použita. Ve skutečnosti ale nejde zajít příliš daleko, protože relativní váha různých institucí se mění v čase – Komise je nyní slabá, členské státy silné, Evropský parlament je určitě silnější, než byl v minulosti, ale tento princip je stále zde a pokud je zde, může být využit. Komise například odmítla dát legislativní iniciativu evropským regulačním agenturám, které obvykle pracují na vysoké úrovni (fungují jako sítě, což je principiálně další dobrý model – využívají národní vodítka, vytvoří síť a dojdou k jednotnému závěru). V USA tyto agentury dělají konečná rozhodnutí v intencích zákona, který schvaluje Kongres – ony rozhodují a také Kongresu navrhuji technické normy. Normy navrhuji i evropské agentury, ale až na určité výjimky nemohou dělat konečná rozhodnutí. To je důležitý bod. Pokud zde není autorita, která má plný rozsah rozhodovacích pravomocí, nemůže být určena odpovědnost. Pokud by Evropská agentura pro bezpečnost potravin rozhodla špatně a její rozhodnutí mělo dopad na zdraví občanů, kdo by byl vinen? Jako první bude pochopitelně obviněna ona agentura, ale ta se bude bránit tím, že nepodepsala žádný dokument, ten byl podepsán Evropskou komisí. Komise jej ale podepsala po dohodě s členskými státy v rámci dané procedury. Kdybychom ale zbavili Komisi její exekutivní pravomoci, kterou určují smlouvy, porušil by se princip institucionální rovnováhy. Řešením by bylo – a podle mých kolegů, kteří sice nejsou právními experty, by to možné bylo –, aby Komise měla právo veta. Agentury a úřady EU by pak mohly činit konečná rozhodnutí a pokud by si Komise myslela, že je dané rozhodnutí v rozporu s komunitárními principy, použila by právo veta. Čili já zkrátka odmítám některé důsledky komunitární metody, neodmítám ji absolutně.

Reformní smlouva – integrace řízená elitami versus politizace

Mats Braun

Stručný profil autora:

Mats Braun je výzkumným pracovníkem Ústavu mezinárodních vztahů v Praze. Vystudoval politologii na Södertörn University College ve Stockholmu. Zabývá se evropskou integrací, především otázkami legitimacy. Je studentem doktorského studia na Univerzitě Karlově v Praze, kde také vyučuje. Přednáší také na New Anglo-American College v Praze.

1. Rád bych začal jedním postřehem, který se týká hlavního rozdílu mezi Reformní smlouvou a Smlouvou zakládající Ústavu pro Evropu. Souhlasím s odborníky, kteří konstatují, že srovnáním obou smluv zjistíme, že skutečné změny jsou vlastně poměrně malé. Navíc už obsahové změny, jež měla přinést ústavní smlouva, byly dosti skromné, z čehož ovšem vyplývá, že takové byly i obsahové změny obsažené v Reformní smlouvě (navzdory tomu, že leckteré změny jsou podle mého názoru přínosem, např. institucionalizace role národních parlamentů coby ochránců suverenity, otevřenosti Rady či vlivu Evropského parlamentu).

Přesto v jednom ohledu Reformní smlouva implikuje selhání ústavní smlouvy. Ústavní smlouva se věnovala především politické legitimizaci EU; nezabývala se však ani tak skutečným obsahem, založeným na změnách v ústavitorných procesech, jako spíš tradiční metodou mezivládních konferencí či konečnou symbolikou.

Návrh ústavní smlouvy v sobě obsahoval pokus pozměnit proces, v jehož rámci se v EU vytváří ústava či smlouvy (srov. Fossum, Mendéz 2005). Procedurální změny měly posloužit jako důležitý nástroj k nápravě domnělého demokratického deficitu EU. Model, kterému bychom mohli říkat Laekenský, nabídl Konvent o budoucnosti Evropy. Přesto, že o úspěšnosti Konventu je možné vést spory, jakožto nástroj pro zvýšení veřejného zájmu o budoucnost EU se tato metoda (ve srovnání s metodou mezivládní konference) v utváření budoucnosti EU přinejmenším snažila o otevřenost a široký záběr. Ačkoli lze Konvent kritizovat za příliš úzkou agendu či za fakt, že jeho závěrečný výsledek modifikovala před podpisem smlouvy mezivládní konference lze konstatovat, že celý zmiňovaný proces se nesl v duchu myšlenek otevřenosti a všeobsažnosti.

Poté, co byla ústavní smlouva odmítnuta ve Francii a v Nizozemí, a po období reflexe se při pohledu na novou Reformní smlouvu zdá – a to i navzdory plánu D a komunikační strategii Komise –, že se pokračuje, jako by se nic nedělo. To znamená, že se nepřímo uznává, že je EU elitářský projekt; jinými slovy, že selhala idea obsaženějšího vytváření smluv, která se snažila reagovat na domnělý demokratický deficit EU (srov. Moravcsik 2007).

Za druhé, pokud srovnáme Reformní smlouvu s ústavní smlouvou, zjistíme, že celá řada provedených změn odkazuje k symbolům, ústavě, vlajce, hymně, heslu a svátkům. Tyto skutečnosti bývají označovány jako kosmetické změny (Peers 2007). Pokud má ovšem termín kosmetické změny naznačit, že jsou tyto změny nedůležité, pak nemohu souhlasit. Naopak, tyto změny naznačují, že se ustupuje od snah prezentovat Unii za pomoci grandiózních vizí namísto pragmatických výsledků. Rovněž to naznačuje ústup od rétoriky ukončenosti, kterou se vyznačovala ústavní smlouva.

Ústavní rétorika přinesla EU značné problémy, neboť otevřela interpretaci EU jakožto uskupení, které chce překonat národní stát, ačkoli o tento cíl pravděpodobně nikdo neusíloval. Rezignaci na tuto rétoriku lze chápat dvěma způsoby: buď jako

návrat k tomu, čemu profesor Majone říká kryptofederalismus (tj. snaha EU o další evoluci směrem k federaci bez otevřeného přiznání tohoto cíle), anebo jako ústup k realističtější, praktičtější vizi EU.

Ústavní rétorika spojená s praktickou podstatou politického diskurzu o evropské integraci funguje ve většině členských zemí, kde se EU chápe jako prostředek pro prosazování národních cílů. Evidentní to je třeba v českém případě. Zastánci EU tu chápou Unii jako nástroj, který posílí suverénní národní stát tím, že nechá část jeho suverenity sdílet další státy, zatímco euroskeptici a eurorealisté tvrdí, že EU chce národní stát překonat. Někteří euroskeptici také uznávají praktické přínosy EU, ale odmítají ji, přinejmenším zčásti, kvůli neustálé debatě o suverenitě (kupříkladu eurorealistická ODS). Je ovšem nutné zdůraznit, že diskuzi o suverénním státu nikdo nezpochybnuje. Jinými slovy, že nikdo nestojí o to, aby EU překonala národní stát (Braun 2006).

2. Vycházím tedy z toho, že i kdyby byla Reformní smlouva ratifikována, což ještě není jisté, lze konstatovat, že projekt ústavní smlouvy selhal jak ve snaze o větší otevřenost ústavotvorného procesu, tak ve snaze prosadit vizi dokončenosti EU. V obou ohledech nabízí Reformní smlouva bezpečnější a vyzkoušenou metodu. Jaké důsledky má tedy ono selhání pro možnost politizace EU? Máme být spokojeni s EU jakožto elitářským projektem a resignovat na představu zvýšeného zapojení veřejnosti v jednotlivých problémech EU?

Doopravdy platí, že EU bude zastupovat evropské zájmy tím lépe, čím méně bude demokratická?, jak tvrdí Andrew Moravcsik (2007), harvardský profesor a přední odborník na danou oblast. Politizace EU by s sebou nezbytně nesla zvýšený podíl většinové vlády. Na evropské úrovni však vláda většiny přináší riziko, že se utvoří skupiny, které budou neustále prohrávat. Vzhledem k tomu, že neexistuje žádný celoevropský lid, který by takto uspořádanou společnost dokázal akceptovat, vedl by takový vývoj nejspíš k demokratičtější EU, jež by se však vyznačovala ještě větším deficitem legitimitosti. I kdybychom však tento argument přijali, existuje ještě několik dalších argumentů, které by měly proti elitářské vizi EU zazníť.

Obrana EU jakožto projektu elit se zakládá na předpokladu, že výsledky politiky EU by korespondovaly s názory průměrného voliče, a proto je výsledek jednání politických elit na evropské úrovni z politického hlediska legitimní (Moravcsik 2002). Takový postoj však ukazuje na naprosté nepochopení tomu, o čem v politice jde. Voličské preference (ohledně politických výsledků) se utvářejí v politických debatách. Nelze proto tvrdit, že výsledky kompromisů vyjednaných za zavřenými dveřmi jsou demokraticky přijatelné jen proto, že odrážejí názory imaginárního průměrného voliče.

Tento pohled navíc jako by naznačoval, že EU je apolitický projekt, vystavený na základě Paretova principu (srov. Majone 2006). Jenže evropská integrace je procesem

politickým. Otázkou je, zda projekt, který je kritiky označován za neoliberální a socialistický zároveň, vůbec může být apolitický? Možná lze namítnout, že tu existuje konsenzus širokého středu většiny členských států. To však neznamená, že EU je ideologicky neutrální. Jak konstatoval Kjell Goldmann (2003), EU není ani levicová, ani pravicová, nýbrž představuje směsici liberálního internacionalismu, sociálnědemokratické sociální politiky, zájmů zelených o životní prostředí a konzervativních zájmů o národní otázky. K tomu je samozřejmě zapotřebí připočíst roli křesťanské demokracie.

Zásadní otázkou ve snaze určit, zda je EU politická, nebo ne, zůstává, zda proces evropské integrace vede k politickým posunům na národní úrovni. Pokud ano, pak se o politický projekt evidentně jedná (Follesdal 2007). Tento politický posun je vysvětlován v sociálnědemokratické verzi takto: EU vytváří neoliberální regulační rámec pro jednotný trh a monetaristický rámec pro Evropskou měnovou unii (Scharpf 1999). Avšak je tu i pravicová verze: ta obviňuje EU z přílišné regulace a nezbytné centralizace. V každém případě je klíčovým bodem každé argumentace fakt, že EU umožňuje politiku, již by jinak v jednotlivých členských státech nebylo možné uskutečňovat. Je tedy evidentní, že kritici nevnímají EU jako apolitickou. Některé pravicové kritiky by snad uspokojilo omezení kompetencí EU. Kritici levicoví by pak požadovali jedno ze dvou naprosto odlišných řešení: buďto naprosté zrušení EU, anebo vytvoření zásadní sociální dimenze v rámci EU.

Doufám, že z výše uvedeného jasně vyplývá, že představa nepolitické EU je značně omezená. EU je politický projekt i přesto, že se zakládá na konsenzu většiny evropských politických elit. Z tohoto důvodu stojí EU před problémem legitimity, který nelze vyřešit tím, že se bude poukazovat na domnělou apolitickou podstatu integračního procesu. Selhání ústavní smlouvy navíc přináší deficit legitimity, který Reformní smlouva nijak neřeší. Z toho všeho je nutné učinit závěr, že deficit legitimity EU nelze řešit spoléháním na spolupráci řízenou elitami a že v budoucnosti bude nutné na evropské úrovni zavést více politické konkurence a většinového vládnutí, tj. že bude nutné dosáhnout větší politizace EU. Tohoto cíle však lze dosáhnout jedině tehdy, podaří-li se nám u evropských občanů vytvořit alespoň základní důvěru, která by umožňovala většinové rozhodování.

3. Zásadní otázkou tak je, zda je možné vytvořit evropský lid. Zdá se, že existují tři možná řešení. To první připomíná budování národní identity v rámci národních států, druhé stojí na poradní demokracii a třetí doufá v to, že v dlouhodobé perspektivě si EU vytvoří vlastní identitu. Tyto strategie ovšem nejsou tak docela libovolné (srov. Eriksen, Fossum 2004).

První strategie by zdůrazňovala společné historické a kulturní základy Evropy; pravděpodobně by také poukazovala na nějakou jinakost, vůči níž by se mohli

Evropané cítit sjednocení. Přesto je sporné, zda by bylo možné aplikovat strategii národních hnutí 19. století na Evropskou unii 21. století. Za prvé, 19. století, období rozkvětu národních hnutí, nabízelo zcela jiné podmínky pro utváření mýtů. Za druhé, ono imaginární společenství, jak říká Benedict Anderson (1983), nebylo ve většině případů výsledkem přímého plánování elit, nýbrž vznikalo zčásti neplánovaně, díky technickému pokroku, vzniku společného média atd. Za třetí, je otázkou, zda vůbec někdo o takový model stojí. Vedlejší produkty, náklady či riziko vytvoření opevněné Evropy jsou možná příliš vysoké.

Druhá strategie je založená na argumentu, že EU může doufat v jakýsi ústavní patriotismus. Tento patriotismus by vycházel z procedur poradní demokracie, jež by měly poukazovat na jisté klíčové, obecně přijatelné hodnoty, a přispět tak k budoucímu utvoření společné identity strukturované kolem ústavních principů. I tento model má však své nedostatky: především je naprosto nejasné, o jaké hodnoty by se mělo jednat. V případě, že by takové hodnoty byly obecně akceptovány v Evropě, musely by být natolik univerzální, že by byly přijatelné i pro USA a Japonsko; musely by se zakládat na lidských právech, liberální demokracii a tržním hospodářství. Dilema ovšem je, zda by tyto hodnoty mohly být dostatečně určité, aby vyvolávaly emoce, a zároveň dostatečně široké, aby nebyly politicky zpochybňovány. Tento problém se však zdá neřešitelný, neboť to, co jeden politik považuje za nekontroverzní normu, je pro jiného součástí ideologického programu.

Za třetí, můžeme si snad představit, že by skrze zvýšenou interakci členských států vedl integrační proces sám o sobě k postupnému utvoření společné identity. Aby tento model uspěl, je nezbytné, aby národní politici jasně artikulovali úspěch evropského projektu. Takovou strategii, zdá se, prosazuje Komise. Ve svém dokumentu nazvaném Partnerství pro komunikaci v Evropě z října 2007 zdůrazňuje Komise potřebu artikulace úspěchu EU jako takové.

Podle tohoto modelu je EU nástrojem, který přináší jednotlivým členským státům značný zisk. Ve srovnání s prvním modelem má tento model výhodu v tom, že si Evropa kvůli své identitě nemusí vytvářet žádný „jiný“ protějšek, jelikož jí postačí její vlastní bouřlivá minulost, která ostře kontrastuje s pozitivním vývojem, který přinesla integrace (Waever 1992). Jinými slovy, spolupráce a integrace povede k vágně definovanému zlatému věku, který se liší od evropské minulosti plné válek a národnostních třenic. Evropa se tak nachází uprostřed zápasu o skvělou budoucnost, jež bude utvářena rozumem. Problém třetí strategie spočívá v tom, že často vede k situaci, kdy je EU popisována jako apolitické uskupení, v němž proti iracionálním euroskeptikům stojí „hlas rozumu“, hlásající nutnost jediné cesty kupředu. Je však nutné mít na paměti, že výsledek integračního procesu není apolitický. Proto je zapotřebí, aby se na národní úrovni razantněji politicky artikulovaly i celoevropské problémy, nikoli jen úspěchy. Je nutné přijít na to, jak zdůrazňovat přínosy integrace

a zároveň se neuzavírat před alternativními možnostmi a legitimními politickými debatami. Je nutné dospět k situaci, kde na výběr není jen proevropský „hlas rozumu“ a stereotypní, iracionální euroskepticismus.

Závěr

Začal jsem poukazem na to, že selhání ústavní smlouvy a východisko, které nabízí Reformní smlouva, naznačuje selhání zamýšlené transformace EU z projektu řízeného elitami v projekt otevřenější a širší. Toto selhání je spojeno se změnami procedur uzavírání smluv a změn v rétorice těchto smluv, nikoli se změnami zásadního obsahu oněch dvou smluv: v tom ohledu zůstávají změny marginální.

Toto selhání lze interpretovat jako vítězství pohledu, který označuje EU za apolitické uskupení. Přesto se – vzhledem k političnosti EU – nelze jen tak vrátit k integraci vedené elitami a tvářit se, jako by se nic nestalo. Proto se politizace EU zdá být naprosto nevyhnutelná. Politizace implikuje většinové rozhodování, a to s sebou přináší vítěze a poražené.

Představil jsem tři základní cesty, jež mohou u evropského obyvatelstva vést k vytvoření důvěry, která je nezbytná pro zavedení většinového rozhodování. Žádná z těchto cest však nenabízí nějaké snadné vytvoření jednotného evropského lidu či národa. Na druhou stranu však nic neukazuje na to, že by takový cíl byl vyloučen. Z této perspektivy se veškeré současné tendence k návratu k integraci EU řízené elitami jeví jako politováníhodné.

Literatura:

- Anderson, B. (1983) *Imagined Communities*, London: Verso.
- Braun, M. (2006) "The Troublesome Concept of Sovereignty- the Czech debate on European Unity", in *Perspectives – The Central European Review of International Affairs* 25: s. 7–22.
- Commission of the European Communities (2007) 'Communicating Europe in Partnership'. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0568en01.pdf
- Eriksen, E.O. and Fossum, J.E. (2004) "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed", in *International Political Science Review* 25(4): s. 435–59.
- Føllesdal, A. (2007) "Would the Constitutional Treaty help alleviate the Union's legitimacy crisis", in *SIEPS 2007:2op: Possibilities and Limits of European Integrations. Proceedings from SIPES annual conference 16 November, 2006*. Available at: http://www.sieps.se/publ/occ_papers/bilagor/%202007.2op.pdf
- Fossum, J. E., Menéndez, A. J. (2005) "The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union", *European Law Journal*, 11(4): s. 380-410.
- Goldmann, K. (2003) *Övernationella idéer, EU som ideologiskt projekt (Supranational ideas, The EU as ideological project)*. Stockholm: SNS.
- Moravcsik, A. (2002) "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 40(4): s. 603–24.
- Moravcsik, A. (2007) "European Union: Rhetoric and Reality", in *SIEPS 2007:2op: Possibilities and Limits of European Integrations. Proceedings from SIPES annual conference 16 November, 2006*. Available at: http://www.sieps.se/publ/occ_papers/bilagor/%202007.2op.pdf
- Peers, S. (2007) "The proposed 'Reform Treaty' for the European Union" *Statewatch analysis*. Available at: <http://www.statewatch.org/news/2007/jun/sw-analysis-reform-treaty-21-06-07.pdf>
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Wæver, O. (1992) "Nordic Nostalgia: Northern Europe after the Cold War", in *International Affairs*, 68(1): s. 78–102.

Projev

Geoffrey Harris

Stručný profil autora:

*Geoffrey Harris je vedoucím odboru lidských práv na ředitelství vnějších politik Evropského parlamentu, kde pracuje od roku 1976 na nejrůznějších pozicích včetně kabinetu předsedy EP. Před rozšířením v roce 2004 byl zodpovědný za delegace Evropského parlamentu vyjednávací o rozšíření. Je autorem jedné knihy (**The Dark Side of Europe: the extreme right in Europe today**, 1993) a řady článků a konferenčních příspěvků. V letech 2007–2008 je držitelem stipendia Emile Noel Fellowship.*

Nejprve bych se rád představil. Nejsem politik, jsem úředník Evropského parlamentu a sleduji vývoj parlamentní demokracie na evropské úrovni od vzniku Parlamentu (tj. od roku 1979) a zejména po roce 1989, kdy se parlamentní demokracie šířila na národní úrovni do vaší země i do mnoha dalších. Samotný proces rozšiřování EU měl vždy samozřejmě výrazný dopad i na vývoj politických struktur Evropské unie. Já sám jsem z něj také profitoval, protože moje země (Velká Británie) byla spolu s Dánskem a Irskem první, která se k tehdejšímu EHS na počátku sedmdesátých let 20. století připojila. Proto jsem od té doby vždy vnímal rozšiřování Unie jako pozitivní jev a do určité míry z něj měl i osobní prospěch, protože jsem mezi lety 1992 a 2004 mohl dělat velmi zajímavou práci. Byl jsem zodpovědný za organizaci práce Evropského parlamentu v souvislosti s dalším rozšířením Unie a podílel se mj. na pořádání řady jednání přímo zde v této místnosti, ale také v ostatních parlamentech dvanácti nových členských států.

Náplní mé práce úředníka pracujícího s poslanci Evropského parlamentu, ale také s poslanci národních parlamentů kandidátských zemí, bylo v podstatě šířit parlamentní demokracii. Je totiž snadné říci, že bychom nikoho neměli nutit, aby splnil kritéria pro vstup do EU. To je určitě pravda. Na druhou stranu představují základní politická kritéria – tj. parlamentní demokracie a kontrola exekutivy, ozbrojených sil, právní stát nebo svoboda projevu, velmi důležitý základ pro politické rozhodnutí o vstupu do EU. V této místnosti, stejně jako v ostatních zemích, jsme během těch let vedli živé diskuze s českými poslanci a zástupci vlád o podmínkách členství. Samozřejmě se vynořily i kontroverzní otázky, například Benešovy dekrety, ale nejdůležitější byla dle mého názoru skutečnost, že mezi poslanci vznikla otevřená diskuze. Výměna názorů na veřejnosti je to, co odlišuje parlamentní demokracii na evropské úrovni od tradičních mezinárodních vztahů. Evropský parlament zasedá, schvaluje legislativu, přijímá rozhodnutí a rezoluce nebo vyjadřuje důvěru či nedůvěru komisařům a komisařkám, a to vždy veřejně. Proto i když se hovoří o krizi legitimacy – a v Evropské unii, která je tak komplexní, nepochybně existují problémy, které vedou i k nedostatečné transparentnosti, v Evropském parlamentu se žádná rozhodnutí nepřijímají tajně.

Od roku 1989 žijeme v nové Evropě a já osobně jsem tuto novou éru vnímal vždy velmi pozitivně. Zároveň však platí, že během každého rozšiřování se objevovaly určité obavy, že by díky němu mohlo dojít k podkopání dalšího institucionálního rozvoje a například i k ohrožení pravomocí Evropského parlamentu. Tímto problémem se důkladně zabývali již různí myslitelé. Britové tuto otázku například chápou tak, že čím více členů v EU je, tím menší je tendence prohlubovat politickou unii. Ale ve skutečnosti se stal pravý opak. Momentálně je EU složena ze 27 parlamentních demokracií a díky Lisabonské smlouvě se podařilo ukončit již třicet let trvajícím ústavním procesem, který zahájily první volby do EP. Návrh na vytvoření politické unie předložil právě Evropský parlament. Následovala celá řada iniciativ členských států a Evropské komise, bylo uzavřeno zhruba

pět (revizí) smluv, které vyústily v Lisabonskou smlouvu – tj. ústavní uspořádání, které vyznačuje hranice pravomocí jednotlivých institucí EU. Toto vnímám jako mimořádný politický úspěch.

Uvedu jeden příklad z mnoha, které mě napadají. Sledoval jsem onehdy film o životě Simona Wiesenthala, který pronásledoval nacisty po druhé světové válce. On sám prošel koncentračním táborem a byl zde, v Praze, když vypukla válka. Podíváte-li se na Evropu v roce 1945 a 1947 a na Evropu v letech 2005 nebo 2007 jde o fantastický historický úspěch, na který by měli být hrdí jak euroskeptici, tak eurofederalisté. Necháme-li stranou Balkán, kolik jen dnes najdeme vzdálenějších států jako Moldavsko nebo Gruzie, které mají sen stát se členy demokratické Evropské unie. Tento obrovský úspěch byl dosažen za jedinou generaci, pokud je jedna generace brána jako 60 let. Z hlediska demokracie, lidských práv, nastolení právního státu, ale také z hlediska míru je to úspěch nesmírně významný, protože i když jsou hospodářské podmínky nezávislé na smlouvách, v tomto směru měl pan profesor [Majone, pozn. eds] do určité míry pravdu, pokud není v Evropě nastolen mír a tento mír není nezvratný, má to samozřejmě velmi závažné hospodářské důsledky.

Má teze tedy je, že jsme na evropské úrovni vytvořili určitý druh evropské demokracie – Evropská komise není sama zákonem, protože je jmenována a volena Evropským parlamentem a má program, který musí Parlament schválit. Jednotliví členové Komise se zodpovídají EP a veškerá legislativa musí být přijata po dohodě s Radou, která představuje národní politickou legitimitu, a schválena Evropským parlamentem, který představuje politickou legitimitu evropskou. Má druhá poznámka se týká dopadu rozšíření EU na Evropský parlament z hlediska demokracie. Do Evropského parlamentu především přišli poslanci z nových členských zemí, a tak vznikla nová politická rovnováha. Když jsem v EP začínal, vždy byli největší skupinou socialisté, kteří představovali základ pro vytváření aliancí. Dnes je dominantní silou středo-pravá Evropská lidová strana, což je do určité míry důsledek voleb do Evropského parlamentu v zemích střední a východní Evropy. V každém případě se Evropský parlament stal během těch let političtější, a to i díky rozšíření. Jako instituce také vždy mnohem lépe než Evropská komise chápal a vnímal rozšiřování Unie, protože Komise zpočátku nad dalším rozšířením velmi váhala. Z nějakého důvodu vnímala skutečnost, že všichni chtějí vstoupit do tohoto klubu, spíše jako něco negativního, než jako známku úspěchu. Parlament naproti tomu vždy podporoval variantu co možná nejširšího rozšíření, samozřejmě za předpokladu, že kandidátské země splní podmínky členství, ale i pod podmínkou, že také EU splní ty své, tj. především posilování politické integrace.

V důsledku toho všeho je dnes Parlament mnohem sebevědomější institucí. Budete možná překvapeni, že mocné vlády, lobbisté i zájmové skupiny všeho druhu berou Parlament nesmírně vážně. Investují do práce s poslanci obrovské prostředky a čas. Pokud je z pohledu zahraniční politiky Evropský parlament tak nedůležitou institucí,

proč tolik diplomatů, velvyslanců, nevládních a lidskoprávních organizací investuje tolik času a úsilí do snahy ovlivnit různá rozhodnutí a aktivity EP? Parlament jako instituce má teď mnohem větší sebedůvěru a je logické, že se i vnímá jako partner Rady EU. Lisabonská smlouva představuje vrchol procesu, který parlament inicioval. I když ne každý to tak vnímá, odráží komunitární metodu a její výchozí podoba byla vytvořena Konventem o budoucnosti EU, jehož členy byli i zástupci parlamentů národních. Do stávající podoby byla znovu vyjednána zástupci volených vlád.

Základní otázka, jak již řekl pan profesor, tedy skutečně zní: co způsobuje ten pocíťovaný nedostatek zájmu a znamená to krizi legitimacy? To je velká akademická a politická otázka. Protože jsme právě zde, v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, uvedu jako příklad diskuzi o rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky, ze kterého měli členové Evropského parlamentu velké obavy. Jednalo se o rozhodnutí bez referenda, které bylo provedeno navzdory výraznému odporu veřejného mínění v Česku i na Slovensku. Přesto šlo o rozhodnutí institucí vzešlých z legitimních voleb. To je způsob, jakým nyní funguje Evropská unie. Je možná škoda, že 90% voličů nechodí k volbám, klíčové je ale právo volit. Pro něj lidé bojovali a umírali. Dnes možná lidé berou demokracii za úplnou samozřejmost a účast ve volbách by proto měla být povinná, jako je tomu například v Belgii, i když současné výsledky belgických voleb možná naznačují, že to také není nejlepší řešení. Když k volbám musí všichni, znamená to více lidí, s nimiž se snadněji manipuluje. Ale právo volit máme, a proto nemůžeme říkat, že výsledky jsou nelegitimní. Všechny vlády, ať už Tonnyho Blaira, Nicolase Sarkozyho nebo kohokoli jiného, vzešly z voleb a mají zodpovědnost. Nezávisle na případném vyhlášení referenda a jeho výsledcích jsou odpovědné svým parlamentům.

Na závěr bych uvedl, že Evropskou unii považuji za trochu zahleděnou do minulosti, do padesátých let 20. století. Jakkoli skvělí lidé byli Jean Monnet nebo i Jacques Delors, dnes žijeme ve 21. století. Struktury v post-moderní době už nejsou tak monolitické. Již si nedovedeme představit EU, kterou by vedl jeden jediný člověk. Mocenská struktura bude mnohem více difúzní, modernější, ale také účinnější na základě transparentního sdílení pravomocí mezi Parlamentem, Radou a Komisí. Jestli občas jednotlivé vlády, premiéři nebo prezidenti úplně přesně nevědí, o co jde, odráží to pouze skutečnost, že už nežijeme ve shora řízené formě demokracie nebo diktatury, které jsme zažili v minulosti. Zcela jistě žijeme v parlamentních demokraciích na národní úrovni. Abych povzbudil diskuzi, i když to může znít příliš optimisticky, prohlašuji, že na úspěchy dosažené na evropské úrovni můžeme být hrdí – jedním z nich je hospodářská oblast. Problémy, s nimiž se EU potýká od devadesátých let 20. století, nabývají ale dnes trochu jiné povahy. Otázky migrace, terorismu či problémy životního prostředí nejsou pouze otázky hospodářské. Oproti padesátým či šedesátým letům 20. století je dnes nepochybně zcela jiný také vztah mezi Evropou a USA.

Projev

Jana Hybášková

Stručný profil autora:

*Jana Hybášková je od roku 2004 poslankyní Evropského parlamentu za SNK Evropské demokraty, členka ELS-ED, členka Výboru pro zahraniční záležitosti a podvýboru pro bezpečnost a obranu, předsedkyně Delegace EP pro vztahy s Izraelem a od roku 2006 členka řídicího výboru Světového hnutí za demokracii. Je uznávanou odbornicí na problematiku terorismu, evropské bezpečnosti, Blízkého východu a demokratizace. V letech 2002–2004 působila jako velvyslankyně České republiky v Kuvajtu a Kataru, v letech 2001–2002 pracovala jako poradkyně Státního tajemníka pro evropské záležitosti Pavla Teličky a v letech 1997–2001 zastávala post velvyslankyně ve Slovinsku. Vystudovala arabistiku na Filozofické fakultě UK v Praze. Je autorkou knihy **Čekání na válku** (Rybka Publishers, 2004).*

*„Time present and time past
Are both perhaps present in time future,
And time future contained in time past.
If all time is eternally present
All time is unredeemable.” (T. S. Eliott)*

Moderní a efektivně fungující Evropská unie se musí stát zajímavou a lákavou pro své občany, kteří se dosud identifikují spíše se svými národními vládami a státy. Většinová společná identifikace občanů Evropské unie na úrovni jednotné Evropy je cílem, kterého by měla EU dosáhnout. Občany je třeba přesvědčit a dokázat jim, že Evropská unie se dokáže vyrovnat s výzvami a hrozbami dnešní doby a že dokáže zajistit svým obyvatelům život na určitém hospodářském a bezpečnostním standardu. Aby mohla Evropská unie tohoto stavu dosáhnout, musí být schopná reakce na vnější podněty a neuzavřít se do vzduchoprázdna. Proto docházelo a často dochází k reformám Evropské unie, které jsou skokovým modernizačním prvkem.

Nejnovějším dosaženým modernizačním mezníkem Evropské unie se stala Lisabonská smlouva, jež je ve své podstatě srovnatelná s ústavní smlouvou a znamená pokrok zejména v oblasti bezpečnosti a obrany. V dnešním globalizovaném a neustále se měnícím světě je třeba čelit novým výzvám. Evropa 21. století se musí vyrovnat s globalizací hospodářství, stárnutím obyvatelstva, změnou klimatu, zajištěním energie i s novými bezpečnostními hrozbami.

Vyrovnat se úspěšně s těmito hrozbami je nad možností jednotlivých členských států a společně jim čelit na vyšší, komunitární úrovni se stalo nutností. Je to právě Lisabonská smlouva, která přináší nové nástroje umožňující nám těmto hrozbám čelit společně – mimo jiné především cestou posilování reprezentativní a participativní demokracie, které občanům EU umožní zvýšit svůj přímý podíl a vliv na dění v Evropské unii a zároveň sníží či odstraní tzv. demokratický deficit, jenž se v posledních letech výrazněji projevil jako důsledek řídicích procesů Evropské unie. Je také třeba zprůhlednit či kodifikovat existenci a činnost lobbistů a dále dodat větší váhu evropským obchodním společnostem a nevládním organizacím, aby mohly lépe reprezentovat a prosazovat zájmy Evropské unie ve světě.

Úplné počátky Evropské unie a evropské integrace je třeba brát jako výchozí předpoklad pro pochopení jejího základního principu a počátečního účelu. Evropská unie měla zajistit především stabilitu v minulosti válkami zmítaného regionu. Také veškeré kroky, které mají být v budoucnu podniknuty, je nutné vnímat jako nástroje dlouhodobé stability Evropské unie, jež je jejím hlavním cílem.

V Schumanově deklaraci stojí, že je možné mír a stabilitu udržet jen s pomocí kreativního myšlení, které musí adekvátně reagovat na přicházející výzvy a hrozby.

Kreativní myšlení je dnes tou zásadní přidanou hodnotou definující proces prohlubování Evropské unie. Tento proces je možné rozdělit do několika fází. V první řadě šlo o ekonomickou unifikaci a vznik jednotného trhu. Ve druhé fázi šlo o ustavení eurozóny a zavedení jednotné měny. Třetí fáze, která ještě neproběhla, ale na jejímž počátku se podle mého názoru nacházíme, bude muset reagovat na nové hrozby 21. století a na nutnost obrany nejdražší komodity dneška – bezpečnosti. V budoucnu se tak stane oblast bezpečnosti a obrany dalším společným jednotícím prvkem Evropské unie.

Tím se opět vracíme k základnímu problému – efektivnější fungování Evropské unie umožní větší a intenzivnější zapojení jejích občanů do rozhodovacích procesů. Jen tak bude politika a kroky Evropské unie ve jménu evropské společnosti skutečně efektivní. V dnešní situaci si musíme položit otázku, co konkrétně umožní evropským občanům identifikovat se s Evropskou unií. Nosnou ideou se musí stát přesvědčení, že je to především Evropská unie, která dokáže hájit zájmy evropského občana ve světě a vůči světovým hrozbám. Vnitřní identifikaci pak musí napomoci projekty, jako je například tento, či obecně širší využívání euromédií a informování o vývoji v Evropské unii. Musíme proto vystoupit ze zajetí domácího tisku a médií a vnímat vývoj a problémy širší – evropskou – optikou. I to povede ke snížení demokratického deficitu.

Projev

Ondřej Liška

Stručný profil autora:

*Ondřej Liška byl v prosinci 2007 jmenován do funkce ministra školství, před tím působil jako předseda Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Vystudoval politologii a religionistiku na Masarykově univerzitě v Brně. V letech 2000–2001 pracoval v Nadaci Fórum 2000, v letech 2003–2004 byl předsedou Česko-rakouského fóra pro dialog. Mezi lety 2003–2005 působil jako zastupitel v Brně, kde se mj. stal členem výboru pro kulturu a školství. Od roku 2004 pracoval také jako poradce pro regionální rozvoj a strukturální fondy EU skupiny Zelených v Evropském parlamentu. V červnu 2006 byl zvolen do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR za Jihomoravský kraj. V únoru 2007 se stal místopředsedou Strany zelených pro zahraniční vztahy. Přednášel na univerzitách, veřejných a odborných fórech v zahraničí, mj. v Německu, Rakousku, Polsku, Indii, Malajsii, Japonsku, Číně, Filipínách, Kambodži a Jižní Koreji. Je autorem odborných textů, statí v denním tisku, recenzí a knihy **Církev v podzemí**.*

Demokratický deficit, ta příslovečná vzdálenost občanů od Evropské unie, je v debatách poslední doby skloňována ve všech směrech, ale často nenásleduje dostatečná analýza. Tento problém je považován nikoli za vedlejší produkt systému, který Unie má nebo může mít, nýbrž za něco fatálního. Myslím si, že existují nástroje, které mohou právě z těchto vedlejších efektů politické integrace učinit něco, co se sekundárně rozplyne, pokud přistoupíme ke konkrétním krokům.

Řada analýz a výzkumů ukázala, že neexistuje žádná přímá úměra mezi nárůstem kompetencí Evropského parlamentu a účastí občanů na evropských volbách nebo zvýšením legitimacy Evropského parlamentu. I kdyby nyní čistě teoreticky získal Evropský parlament veškeré možné myslitelné kompetence, zdaleka to nebude znamenat, že se Evropa stane demokratičtější a bližší občanům. Zároveň si je ale nutné uvědomit, že bez rozšíření kompetencí Evropského parlamentu té větší průhlednosti v evropských institucích nedosáhneme. To nám dává poměrně jasně vymezený interval toho, co můžeme, nebo nemůžeme dělat. Vedle posílení kompetencí Evropského parlamentu musí nutně existovat jiné nástroje a jiné otázky, které si musíme klást.

Především neexistuje důsledný dohled nad evropskou exekutivou, jak ho známe z národní roviny. Existuje konzultační procedura evropských výborů, které zastupují parlamenty členských zemí, existuje samozřejmě Evropský parlament. O skutečnou kontrolu se ale nejedná. Lisabonská smlouva v tomto ohledu přináší poměrně velký pokrok – především posílení role Evropského parlamentu v otázkách rozpočtu a posílení role národních parlamentů. Bohužel ale neexistuje dokonalá provázanost kontrolních mechanismů, která by činila politiku průhlednou – tedy jasně definovaný vztah mezi exekutivou a legislativou. Na tom je potřeba do budoucna velmi intenzivně pracovat.

Do kategorie demokratického deficitu Evropské unie patří také absence evropských voleb. Voleb nikoli v technickém slova smyslu – probíhají volby do Evropského parlamentu – ale především programově. Tyto volby postrádají artikulaci nosných evropských témat – témat zabývajících se evropskou vizí, otázkou, jak mají vypadat instituce. Zde bych mohl uvést krátký příklad: bývám často dotazován na to, zda se má vyjednaná Smlouva schvalovat v České republice v referendu. Já říkám ne a to z jednoho prostého důvodu. Protože si musím přiznat, že referenda konaná na národní úrovni vedou k naprosté redukci evropské dimenze problému. Vlastně se z nich stávají referenda o tom, zda ta momentálně vládnoucí vláda vládne dobře, nebo špatně. A proto si myslím, že parlamentní ratifikace oběma komorami v současné době dostačuje. Pokud bychom uvažovali o zavedení prvku přímé demokracie na evropské úrovni, pak by se mělo jednat o celoevropské referendum, které se bude konat například v jeden jediný den ve všech zemích Evropské unie tak, aby bylo zřejmé, že se jedná o společné rozhodnutí jejích občanů a že se jedná o rozhodování,

v němž bude evropská dimenze posílena, nikoli redukována na národní. K takovému celoevropskému referendu je samozřejmě ještě dlouhá cesta a zahrnuje úvahy jak politické, tak matematické.

Dalším problémem je komplexnost rozhodnutí Evropské komise a Evropského parlamentu, která jsou mimo elitu nesrozumitelná a obtížně sdělitelná. Naše historická zkušenost ukazuje, že k průhlednosti politiky a legitimizaci politických rozhodnutí přispívá politická soutěž. Potřebujeme tedy politický prostor, který umožní, aby probíhala skutečně férová politická soutěž. To v současné podobě Evropský parlament nenabízí, ten je poměrně konsenzuální. Utváří se v něm předvídatelné koalice. A tato předvídatelnost z něj činí těleso, které vlastně nemůže příliš překvapit.

Dnes již není myslitelné, že by politická a ekonomická integrace Evropy byly dvě navzájem oddělitelné dimenze. Někteří lidé v České republice říkají, že bychom se měli vrátit před Maastricht a že bychom tu integrační dimenzi měli úplně vypustit a vrátit se jenom ke společnému trhu. To už se podle mého názoru nemůže stát.

Je třeba si uvědomit, že takovým způsobem, jak se nám podařilo budovat společný trh, tak se nám stejným způsobem ani tempem nemůže podařit budovat evropskou společnost, evropský lid, který by dával legitimitu našim evropským funkcím. Budování evropského konsenzu si není možné představit jako technickou věc. Je to něco, k čemu sice vedou konkrétní kroky, ale není to otázka primární legislativy, není to otázka matematiky, je to něco mnohem hlubšího. Vytvoření evropských politických stran je podle mého názoru nezbytnou součástí budování evropského politického prostoru a jsem rád, že Evropský parlament, Komise a další instituce přistoupily k dalším krokům k jejich vybudování, a myslím si, že jsou to právě ony, které by na nadnárodní úrovni měly přispět ke zvýšení legitimacy a průhlednosti Evropské unie.

Otázky a odpovědi

1) Co si řečníci myslí o posilování prvků přímé demokracie v Evropské unii, konkrétně o přímé volbě komisařů a komisařek?

Ondřej Liška: Mechanismus, který přináší Lisabonská smlouva, v podstatě zavádí jakousi volbu předsedy Evropské komise a je takovým půl krokem tímto směrem. Dalším krokem by měla být volba celé Komise, která by se odvíjela od politického zabarvení koalice, jež po volbách v Evropském parlamentu vznikne. Pokud je myšlena přímá volba komisařů a komisařek občany, to dnes patrně vůbec není reálná představa, protože v každé volbě hrají roli dva faktory – jakýsi matematický pohled, tj. počet hlasů, a etický rozměr. S tím samozřejmě souvisí otázka legitimacy tohoto způsobu volby. Domnívám se, že jsme v EU zatím nedospěli tak daleko. Nicméně bych si přál, aby Evropský parlament fungoval na principu stálých koalic, které by pracovaly po určité období. Možná by to proces evropské integrace zpomalilo, ale zároveň by to znamenalo více demokratické odpovědnosti.

2) Hospodářský a sociální výbor (ECOSOC) vždy představoval prvek reprezentace zaměstnanců, zaměstnavatelů a různých zájmů, který doplňoval přímo volené politiky. V současné době poslanci EP tuto instituci, kterou musí v mnoha případech stejně jako Komise a Rada povinně konzultovat, opomíjí. Zůstává ECOSOC stále důležitým prvkem participace a bude jím i do budoucna?

Geoffrey Harris: Evropský parlament nemusí povinně konzultovat ECOSOC ani Výbor regionů. Nicméně tyto instituce plní určité funkce, především zastoupení zaměstnavatelů, odborů či regionů v Bruselu, kde se jejich představitelé mohou přímo podílet na aktuálním dění. Myslím si, že je to dobrý způsob, jak je vtáhnout do tohoto procesu, i když nemají velký vliv na politické rozhodování. Osobně nemám vyhraněné stanovisko pro, ani proti těmto dvěma institucím s konzultační rolí. Konzultovat různé věci je obecně dobré. Řekl bych, že je lepší je mít, než nemít. Nemají žádnou rozhodovací pravomoc, protože ta je v rukou Rady EU a Evropského parlamentu.

Jana Hybášková: Ani já nemám vyhraněný názor. Tyto dvě instituce nemají ani žádné slovo v oblastech, kterým se věnuji a které mě zajímají nejvíce, tj. bezpečnost a obrana. V těchto oblastech se každodenně ukazuje, že konzultace je slabý nástroj. Nestačí pouze vést konzultace, je potřeba spolupracovat přímo, například s evropskými podnikateli a průmyslem, protože jinak není vůbec možné pokročit v úvahách o evropské bezpečnosti kupředu. V Evropském parlamentu jsem se naučila jednu velmi zajímavou věc, kterou jsem se již, možná poněkud schematicky, pokoušela nastínit. Zatímco – a nechť mi čeští politici prominou – v národní politice (a platí to i o té české), se docela často děje, že politik vystoupí s projevem na větší a významnější konferenci a pak ihned zmizí, aby hovořil někde jinde. Ponechává experty, akademiky a podnikatele spekulovat nad tím, co se jim vlastně snažil říci; na evropské úrovni se tato hra obrací. Jsem ráda, že jsem v poslední době svědkem toho, že akademici, experti, podnikatelé a jiné odborné komunity, ať už v pracovních skupinách nebo v panelech, rozvíjejí určitý problém a politici tam s nimi sedí do čtyř či pěti hodin odpoledne, naslouchají a vytvářejí si vlastní závěry a názory. Víím, že tato odpověď není přímo k danému dotazu, ale momentálně je nutné něco víc než konzultace. Přímá spolupráce, udržování kontaktů s různými komunitami patří mezi nezbytné podmínky rozvoje tak složitého mechanismu jakým je Evropská unie.

3) Jak se díváte na stávající vztahy mezi EU a Ruskou federací?

Geoffrey Harris: To je dobrý příklad situace, kdy se Evropský parlament ujímá iniciativy a oproti členským státům zastává důraznější a koherentní stanovisko. Důvodem je, že Evropský parlament nemá stejnou odpovědnost jako členské státy. Jako vedoucí odboru lidských práv Evropského parlamentu jsem připravoval návštěvu poslanců podvýboru pro lidská práva v Ruské federaci. Po spoustě slibů, že vše bude z ruské strany připraveno, si vzpomněli, že budou mít volby a že tato návštěva není zase tak skvělý nápad. Nakonec se ale podařilo poslancům ze skupiny Zelených Rusko navštívit. Jejich cesta potvrdila, jak špatným směrem se politický vývoj v zemi ubírá. Evropský parlament má řadu kontaktů s ruskými přežívajícími a přeživšími nevládními organizacemi, protože jednou z nejpolitovanihodnějších tendencí je právě destrukce občanské společnosti. K té dochází buď pomocí nového zákona o nadacích, či přímo skrze uvěznění osob, které nadacím finančně přispívaly. Zvláštní je také počet nevysvětlených úmrtí těch, kteří se snažili zjišťovat, co se skutečně v ruských podnikatelských kruzích děje, či v souvislosti s tzv. protiteroristickými kroky vlády. Mezi kandidáty na udělení ceny Andreje Sacharova patřila v roce 2007 i zavražděná ruská novinářka Anna Politkovská.

Samozřejmě to je oblast zahraniční politiky, vztahů EU se třetími zeměmi a zároveň jde i o vyvážení zájmů EU v oblasti energetiky, obchodu, atd. Ale i vzhledem k demokratizační vlně z přelomu osmdesátých a devadesátých let 20. století a jejím pozitivním důsledkům se v Evropském parlamentu napříč politickým spektrem většina shodne na tom, že to, co se momentálně děje v Rusku není špatnou zprávou jen pro Rusko a Rusy, ale také pro okolní země – Gruzii a další oblasti tzv. zamrzlých konfliktů, kdy jsou části některých zemí okupovány nejrůznějšími Ruské federaci loajálními skupinami. Evropský parlament tedy zaujímá důrazná stanoviska, ale čeho může dosáhnout? EU není supervelmocí či superstátem, který může něco Ruské federaci nařizovat. Nemůžeme nic nařizovat ani kandidátským zemím, můžeme pouze něco požadovat. Rusko momentálně profituje z cen ropy, která víceméně financuje jeho zahraniční politiku. Musíme být v Evropském parlamentu velmi obezřetní a platí to i pro parlamenty národní, protože kolují zvěsti, že člen strany prezidenta Putina by mohl předsedat Parlamentnímu shromáždění Rady Evropy, která vznikla ve čtyřicátých letech 20. století, aby posílila demokracii a lidská práva v osvobozených zemích. V souvislosti s monitorováním voleb se vyvíjí i určité názory v OBSE, protože konají-li se v Rusku volby, je možné pozorovat velmi negativní tendence. Evropský parlament samozřejmě nemůže změnit svět a bylo by velmi naivní si to myslet, ale můžeme vznést naše argumenty a podnikat kroky, které mohou mít někdy mnohem větší dopad, než by se čekalo, a to právě v oblasti lidských práv. Samotná podpora těm, kteří bojují za lidská práva, a upozorňování na tyto kauzy může přinést změnu. Politika je nevypočitatelná a i v této zemi byli lidé, kteří dvacet či třicet let bojovali za lidská práva a těšili se solidaritě ze zahraničí. Tato solidarita byla také nepochybně součástí procesu, který vedl k politickým změnám a reformám. V Rusku bohužel podobný vývoj v dohledné době neočekávám.

Jana Hybášková: Ráda bych ke vztahům EU–Rusko něco dodala, protože to je skutečně téma, kterému se věnujeme téměř dennodenně a nejsou to již pouze Zelení, kteří mu dominují. Jednou z pozitivních věcí v Evropském parlamentu je vývoj diskuze v oblasti lidských práv. Víte, že Anna Politkovská byla navržena na udělení Sacharovovy ceny a Evropský parlament se snaží vytvořit další novou cenu, tzv. cenu svědomí, která by měla být udělována aktivním novinářům. Ve spolupráci s podvýborem pro lidská práva se snažíme i o to, aby se evropští diplomaté účastnili jednotlivých důležitých soudních procesů v Rusku. Za úspěch považuji to, že jsme přiměli diplomaty z Delegace EK v Moskvě a z ambasád členských zemí, aby se zúčastnili procesu v Nižním Novgorodu 16. října 2007, kde byl souzen Stanislav Dimitrijevič a ona známá Společnost čečensko-ruského přátelství. Domnívám se, že kvůli našemu společnému tlaku soud v Novgorodu neodsoudil Dimitrovského k původně zamýšlenému trestu. Zde se tedy Evropský parlament může skutečně

velmi dobře zapojit. Další je oblast solidarity. Víím, že lidé nemusí to slovo vnímat zrovna dobře, ale máme tady dlouhodobý problém vývozu polského masa do Ruské federace, který vyžaduje solidaritu, ať už jsou zájmy členských zemí jakékoli. Klauzule solidarity začala nakonec fungovat a ostatní členské země Polsko podpořily. Další kontroverzní diskutovanou věcí v Evropském parlamentu je podpora ruského vstupu do WTO, jednání o revizi tzv. energetické charty či otázka samostatnosti Kosova.

4) *Jak je možné dosáhnout jednotného evropského postoje (postoje EU), který by okolní svět byl ochoten vyslechnout? Evropa je často moc potichu a pokud vůbec něco řekne, je to velice vágní.*

Jana Hybášková: Evropa (EU) není státem sama o sobě, nemá křeslo v Radě bezpečnosti a nemá ani společnou armádu. Jinými slovy, zvažování zahraničně politické váhy EU je metodologicky špatně. Evropa spěje ke společné zahraniční politice a budeme šťastní, když to bude koherentní politika. Myslím si, že se na tento stupeň pomalu dostáváme. Předpokladem je už to, že nadále nebudeme mít pana Solanu (Vysoký představitel pro SZBP) a paní Ferrero–Waldnerovou (komisařka pro vnější vztahy), ale jednoho představitele, který bude řídit evropskou diplomatickou službu. Tomu by navíc sekundovaly národní diplomacie – tento model by znamenal veliký posun. Domnívám se, že na zmíněném příkladu Ruska se už ukazuje, že Evropa začíná mít společné pozice a mění se například i mnoho ve vztahu ke Spojeným státům. Víím, že americká Demokratická strana již připravuje svůj nástup k moci a dělá momentálně vše pro to, aby se dostala blíže k osobám, které v EU utvářejí zahraniční politiku. Já nedělám nic jiného než Blízký východ a intenzita, se kterou Spojené státy volají po evropské účasti v této oblasti, stoupá z měsíce na měsíc. USA dospívají k tomu, že samy nedokáží tuto problematiku řešit, a že Evropu jako partnera skutečně potřebují.

5) *Byla zde řeč o dodržování lidských práv v zemích, které neleží přímo v Evropě. Dokáže se ale EU vypořádat v této oblasti s problémy svých členských zemí? Například je poměrně známým faktem, že Česká republika prohrála většinu sporů týkajících se lidských práv a v současné době čelí bezprecedentní žalobě majitelů domů a bytů v oblasti majetkových práv.*

Jana Hybášková: Nejsem bohužel právnička ani odbornice na naši vnitřní situaci v oblasti lidských práv. Evropský soud pro lidská práva je ale institucí Rady Evropy, nikoli Evropské unie, což je potřeba neustále opakovat, a myslím, že se to v Čechách míchá dohromady. I celá debata o Lisabonské smlouvě byla o tom, zda bude obsahovat všechna zmíněná práva, která ještě nejsou definována, jako je právo na

bydlení, právo na práci a jiné. Evropská úmluva [charta] o lidských právech nakonec součástí Lisabonské smlouvy, byť zprostředkovaně, bude. To, čeho se týká dotaz, je spíše otázka vymahatelnosti práva. Pokud se bavíme o takových věcech, jako je radikalizace a postavení menšin v Evropě, kupříkladu romské menšiny v České republice a na Slovensku, zřídili jsme Evropskou agenturu pro lidská práva, která se bude zabývat právě těmito otázkami. Zde deficit nevidím, problém je skutečně spíše v oblasti vymahatelnosti práva v různých členských zemích a jedinou cestou vpřed je aproximace právních systémů. Lisabonská smlouva mj. hledí dopředu v oblasti vzájemného uznávání rozsudků v občanském a trestním právu, a to mohou být klíčové oblasti.

Geoffrey Harris: V Evropském parlamentu probíhá diskuze, zda by se všechny otázky týkající se lidských práv – tj. vně i uvnitř EU, neměly řešit v jednom speciálním výboru. Zatím je ale důležité si uvědomit, že když si EU stěžuje na porušování lidských práv v Rusku nebo v Súdánu, je to něco jiného než spory či problémy týkající se lidských práv, které existují uvnitř EU. Máme proto speciální Výbor pro občanské svobody a vnitřní věci a jak bylo řečeno, jedná se o velmi komplikovanou oblast práva. Tyto kauzy ale mohou být soudně řešeny na národní úrovni, v souvislosti s evropským právem či Evropskou úmluvou o lidských právech, takže výlučná národní suverenita v této oblasti neexistuje již dlouho. Evropský parlament přijímá každý rok výroční zprávu o aktivitách EU v oblasti lidských práv po celém světě. Kromě toho přijímá Výbor pro občanské svobody svou vlastní výroční zprávu, která se zabývá právě dodržováním základních práv samotných občanů Evropské unie. Někdy se ale objeví témata, která se týkají vnitřních i vnějších věcí, například celá diskuze o spolupráci evropských vlád s USA v otázce přeletů a neoprávněného vydávání osob CIA, která spojovala vnitřní záležitosti týkající se lidských práv v členských zemích a zahraniční politiku.