

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jan Venclík

Střety legitimit v Evropské unii

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jana Ondřejková, Ph.D.

Katedra: Katedra politologie a sociologie PF UK

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 30. 4. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 264 358 znaků včetně mezer.

Práce vznikla v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 260361 *“Právní vědomí: pojem, formování, účinky se zvláštním zřetelem k působení Listiny základních práv Evropské unie na právní vědomí v České republice”* řešeném na Právnické fakultě UK.

Jan Venclík

V Praze dne 30. 4. 2019

Obsah

Úvod	5
Legitimita v liberální demokracii	11
<i>Navrstvující pojetí legitimacy</i>	13
<i>Legitimita v liberální demokracii a v EU</i>	15
Hledání legitimacy EU: vstupy, výstupy a mise	19
<i>Analýza evropských veřejných politik - veřejný zájem mezi vstupy a výstupy: Fritz W. Scharpf</i>	19
<i>Governance mezi vstupy a výstupy – legitimita na „přestupu“: Vivien A. Schmidt</i>	23
<i>Ústavní ideály - mise a mesiášství: Gráinne De Búrca a Joseph H. H. Weiler</i>	25
<i>Jakou demokracii pro komplexní demokracii?</i>	27
Demokratický deficit EU - teoretické perspektivy	29
<i>Liberální intergovernmentalismus a demokratická saturace: Andrew Moravcsik</i>	32
<i>Technokratická legitimita, funkcionalismus a flexibilita integrace: Giandomenico Majone</i>	37
<i>Demokracie pro EU: Simon Hix a Andreas Føllesdal</i>	42
<i>Od demokratického deficitu k deficitu spravedlnosti?</i>	44
<i>Vzájemné uznání, nedominance a vyvažování: evropská demokracie a evropská duální suverenita</i>	48
Střety legitimit v EU - konceptuální rámec	52
Nepřímá legitimita	55
<i>Delegace a dohled jako základ legitimacy Unie</i>	55
<i>Ústavní identita jako demokratická autonomie: Spolkový ústavní soud o EU</i>	59
Legitimita skrze parlament	65
<i>Problém substantivní reprezentace v EU</i>	66
<i>Transparentnost v legislativním procesu</i>	79
<i>Zapojení národních parlamentů do rozhodování v EU</i>	83
Technokratická legitimita	100
<i>Právní rámec evropské ekonomické governance</i>	100

<i>Nová evropská ekonomická governance jako náhrada politického vládnutí</i>	103
Procedurální legitimita	107
<i>Vláda práva, autonomie a vzájemná důvěra jako problém procedurální legitimacy</i>	107
Závěr	117
Literatura	119
Usnesení, oficiální a politické dokumenty orgánů EU	138
Jiné dokumenty	142
Legislativa a vybrané mezinárodní smlouvy	142
Judikatura	144
<i>Judikatura SD EU</i>	144
<i>Judikatura dalších soudů</i>	146
Střety legitimit v Evropské unii - abstrakt	148
Conflicts of Legitimacies within the European Union - abstract	150

Úvod

Legitimita Evropské unie a evropské integrace je v posledních desetiletích jedním z ústředních zájmů evropských integračních studií. V souvislosti s tím se hovoří dokonce o „normativním obratu“,¹ vedle „obratu ke governance“ či „obratu k reprezentaci“.² Tato pozornost souvisí mj. s klesající podporou evropské integrace u veřejnosti: permissivní konsens, trvající od konce padesátých let, který umožnil postup evropské integrace politickými a brzy zejména spíše právními prostředky (ústavní judikatura ESD) „za zády“ občanů západoevropských států, respektive namnoze stranou jejich pozornosti,³ se počátkem devadesátých let proměnil v „omezující disens“.⁴ Racionální(?) ignorance jako převažující postoj u veřejnosti přechází stále více v (hostilní) euroskepticismus. Referendum o „Brexitu“, na pozadí dozrívající ekonomické a dluhové krize, migrační krize a (hlavně) s EU celkem nesouvisejících vnitropolitických problémů, pak lze chápat jako konsekventní jev zapadající do dlouhodobější tendence. Více než kdy dříve je na pořadu dne klasická otázka: „co dělat?“ Legitimita nejen v kontextu evropské fiskální governance, ale i v širších souvislostech institucionální reformy celé EU, je politicky relevantním tématem. Legitimita je tedy právem i v centru zájmu odborníků jako *explanans* i

¹ BELLAMY, Richard, CASTIGLIONE, Dario. The Normative Turn in European Union Studies: Legitimacy, Identity, Democracy. RUSEL Working Paper. No. 38. Department of Politics, University of Exeter [online]. Červenec 2000 [cit. 7.2.2018]. Přístupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=1530444>. Srv. též WIENER, Antje, DIEZ, Thomas. *European integration theory*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

² KRÖGER, Sandra, FRIEDRICH, Dawid. Introduction: The Representative Turn in EU Studies. *Journal of European Public Policy*. 2013(20), 2, 155-170.

³ Postup integrace jako projektu elit (transnacionálních ekonomických, potažmo supranacionálních politických v prvním případě, respektive národních politických ve druhém) v podmínkách (počátečního) relativního nezájmu široké veřejnosti konceptualizovaly a vysvětlovaly velké teorie integrace neofunkcionalismus a liberální intergovernmentalismus.

⁴ HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*. 2009, 39, s. 5.

explanandum a zároveň jako důležitý námět normativně orientovaných úvah.

Legitimita je též významným problémem, jemuž se věnují odborníci z oboru evropského ústavního práva.⁵ Nejedná se opět jen o „akademický“ zájem. Problém legitimacy je opakovaně (implicitně) traktován v judikátech národních ústavních soudů, zejména německého Spolkového ústavního soudu. Jsou to právě národní ústavní soudy, které jsou důležitými adresáty legitimačních nároků EU a které zároveň vytyčují „pole možného“, pokud jde institucionální změny.

V českém prostředí se téma legitimacy EU netěší takovému odbornému zájmu, jaký by si, po mém soudu, zasloužilo. V české právní a politické teorii převažuje tendence akcentovat primárně pojem suverenity. Zásadním počinem v oblasti politické a ústavní teorie je zejména kniha Vojtěcha Bellinga *Legitimita moci v postmoderní době*.⁶ Preference suverenistické teorie legitimacy (oproti přirozenoprávní teorii a teorii diskurzu na jedné straně a sociologizujícím teoriím a „právnímu pozitivismu“ na straně druhé) jako základu pro demokratickou teorii zde vede k celkem nepřekvapivým „trpkým závěrům“ ohledně fungování současných liberálních demokracií a zejména EU. Bellingův výklad je sofistikován a fundován, s jeho východisky a částečně i závěry

⁵ Z poslední doby například: KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew (eds.). *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015. PAPAPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017.

⁶ BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době: Proč potřebuje Evropská unie členské státy*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Další významnou prací, kde se objevuje téma legitimacy EU v souvislosti se suverenitou, je například: KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Pojmu suverenity a jeho současným proměnám (a legitimitě spíše implicitně) se věnuje HAMULÁK, Ondřej. *Integrovaná se Evropa a suverenity České republiky*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013. Legitimitu v souvislosti s principem přednosti evropského práva částečně tematizuje Jana Ondřejková. ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*. Praha: Leges, 2012. Nejrelevantnějším českým právnickým titulem z hlediska zaměření této práce je kniha Jana Grince: GRINC, Jan. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015.

se ovšem neztotožňují. Jednou z dílčích motivací této práce je i ukázat a obhájit jistý kritický distanc k takovému pojetí, nabídnout jiný možný pohled otevřený současné teorii demokracie a (na rozdíl od Bellinga) též sociologizujícím přístupům (zejména komparativní politologii) a „alternativním konceptům legitimacy“, o kterých Belling poněkud přehlíživě s poukazem na jejich zbytečnost a neživotaschopnost poznamenává, že „*v souvislosti s nadnárodní integrací vyrůstají jak houby po dešti*“.⁷

V souladu s tím - po kritickém přehledu teoretických příspěvků k otázce legitimačního deficitu - EU tato práce vychází ve své druhé části, zabývající se jednotlivými modalitami legitimacy v EU, z té partie současné demokratické teorie, která se zabývá pojmem a fungováním demokratické reprezentace. Přestože moment reprezentace a moment demokratické rovnosti (a sebevlády), lze chápat jako částečně protichůdné a náležející eventuálně k odlišným myšlenkovým tradicím (liberalismus, respektive demokratický republikanismus), reprezentaci lze chápat také jako naplnění principů, které jsou vlastní samotné demokratické tradici. Plnohodnotná demokratická reprezentace, která se neomezuje jen na reprezentaci ve formálním či konstitucionalistickém smyslu (reprezentace jako akt či procedura), nýbrž je dynamická, procesuální, reflexivní (a zakotvená v širším rámci demokratického diskursu) je zde brána jako základ demokratické legitimacy, jak na národní, tak i transnacionální úrovni. Demokratická reprezentace je způsobem (hlavním, nikoli však jediným), jak se „generuje“ legitimita. Otázka suverenity, které zde není věnován speciální prostor, je pak chápána až jako druhotná s tím, že samotný obsah tohoto pojmu (nakolik má tento pojem zůstat užitečným a smysluplným) se v souvislosti s nadnárodní integrací poněkud proměňuje.

Rámcem pro druhou část práce je mechanicko-prostorová metafora čtyř modalit legitimacy (legitimace): legitimacy

⁷ BELLING, Vojtěch. *Legimita moci v postmoderní době...*, s. 162.

nepřímé, parlamentní, technokratické a procedurální.⁸ Přestože (žádoucí) směr je spatřován v posilování parlamentní legitimacy, je třeba zároveň zachovat určitou přibližnou rovnováhu ve vztahu k ostatním formám v tom smyslu,⁹ že posilování parlamentní legitimacy na unijní úrovni nemůže být jiné než postupné. Ostatně představa rovnováhy institucí coby nositelů různých forem legitimacy je reflektována i v ústavním právu Unie.¹⁰

Vzhledem ke složitosti tématu se práce soustředí výlučně na strukturální a systémové aspekty formální podoby a praktického fungování unijních institucí, respektive unijního ústavního práva. Práce volí téměř výlučně unijní perspektivu, přesah a souvislosti probírané problematiky na „národní“ (vnitrostátní) úrovni ponechává z důvodu rozsahu i zachování určité tematické sevřenosti stranou.¹¹ Rovněž úmyslně zanedbáno je časové hledisko, respektive historický pohled.¹² Časovým rámcem pro tuto práci je období víceméně od přijetí Lisabonské smlouvy přes eurokrizi do současnosti. V tomto vymezení se práce snaží postihnout změny vyvážení jednotlivých modalit legitimacy. Uchopení tématu je syntetické a poměrně abstraktní, určitou výjimku představují pasáže věnující se unijnímu legislativnímu procesu a zapojení národních parlamentů (předběžné kontrole subsidiarity). Ty lze chápat jako jakési drobné případové studie analyzující současnou praxi a konfrontující ji s tezemi o potřebě substantivní reprezentace na unijní úrovni.

⁸ LORD, Christopher, MAGNETTE, Paul E. Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU. *Journal of Common Market Studies*. 2004(42), 1, 183-202.

⁹ K pojmu ústavní rovnováhy viz DAWSON, Mark, DE WITTE, Floris. Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis. *The Modern Law Review*. 2013(76), 5, 817-844.

¹⁰ Viz čl. 13/2 SEU a související judikatura SD EU: rozhodnutí ve věci *Parlament v. Rada* (C-70/88) z 22. května 1990, bod 22 nebo nověji rozhodnutí ve věci *Rada v. Komise* (C-409/14). Normativní implikace „institucionální rovnováhy“ (z hlediska vývoje institucí a jejich uspořádání) jako takové jsou nicméně omezené. Viz YURATICH, David. Article 13(2) TEU: Institutional Balance, Sincere Co-Operation, and Non-Domination During Lawmaking?. *German Law Journal*. 2017(18), 1, 99-125.

¹¹ K tomu v českém kontextu viz zejména GRINC, Jan. *Národní parlamenty...*

¹² Ten je ostatně zpracován v četné zahraniční literatuře u autorů jako Joseph Weiler, Andrew Moravcsik či Peter Lindseth, jejichž teoretickým příspěvkům se tato práce na patřičných místech věnuje.

Hlavní tezí práce je, že deficit legitimacy EU je především deficitem demokratické reprezentace, přičemž bez plnohodnotné reprezentace na evropské úrovni se nelze obejít. Etablování takové reprezentace je institucionální problém. Nespočívá však jen v prostém přidávání pravomocí Evropskému parlamentu (popřípadě Komisi). Současná podoba (a praxe) evropských institucí neskýtá pobídky pro rozvinutí plnohodnotné reprezentace. Její potřeba přitom v posledních letech zejména v souvislosti s krizí eurozóny vzrostla.

Na závěr je třeba vyslovit několik poděkování. Především děkuji dr. Janě Ondřejkové za vedení práce, všestrannou podporu a trpělivost. Podobný díky patří i prof. Janu Komárkovi, který mne k sepsání takto zaměřené práce nepřímo podnítil a byl mi i v průběhu psaní ochoten přispět radami. Za připomínky a náměty jsem dále vděčný dr. Petru Aghovi. Za podporu a možnost prezentovat části práce v průběhu jejího vzniku děkuji prof. Janu Kyselovi a dr. Michalu Urbanovi. Obecněji jsem zavázán i některým dalším vyučujícím z PF, zejména je třeba zmínit doc. Petra Pitharta, jemuž jsem se snažil být užitečným pomocníkem a který mi během mých studií prokazoval obzvláštní důvěru. Dále si zaslouží vděčnou zmínku moji učitelé z mých předchozích studií, zejména doc. Milan Znoj a dr. Jan Bíba, kteří mne uvedli do oblasti politické teorie, jakož i dr. Martin Polášek, v jehož kurzu jsem se poprvé seznámil s různými perspektivami politologického zkoumání evropské integrace. Inspirací a motivací při psaní této práce pro mne byla opakovaná účast na letní škole evropského práva Common Law Society, kde jsem měl výjimečnou možnost některé autory, jejichž díla zde cituji, jakož i osobnosti praxe evropského práva, osobně poznat. Můj dík tak v neposlední řadě patří všem organizátorům této letní školy, jmenovitě Zuzaně Vikarské, Janu Komárkovi a dále Vojtěchu Bartošovi, Kristýně Benešové, Anetě Bernardové, Janě Cimlerové, Janu Exnerovi, Robinu Flečkovi, Pavlíně Krausové, Marku Pizurovi, Matěji Slavíkovi, Kryštofu Vrtkovi a vůbec všem, kteří

se zasloužili o její vysokou „akademickou“ úroveň i jedinečnou atmosféru.

Jsem rovněž vděčný za finanční podporu této práce, která vznikla v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 260361 *“Právní vědomí: pojem, formování, účinky se zvláštním zřetelem k působení Listiny základních práv Evropské unie na právní vědomí v České republice”* řešeném na Právnické fakultě UK.

Legitimita v liberální demokracii

Pojem legitimacy je základním pojem politické a právní teorie a důležitým konceptem sociálních věd. Jako každý základní pojem je nezbytně předmětem kontroverzí a v rámci různých koncepcí nabývá dosti odlišných podob v závislosti na referenčním rámci. Lze rozlišit dvě funkce pojmu legitimacy – normativní (ospravedlňující ve vztahu k určité normativní teorii) a analytickou (explanatorní, sociálněvědnou), které však stěží lze striktně oddělovat.¹³ Na bazální úrovni pak platí, že „sociální“ legitimita, jež je postihována sociálními vědami („analytická funkce“) se mění na „normativní“ legitimitu tím, že dává vzniknout povinováním, které napomáhá dodržování (legitimních) pravidel a naplňování rozhodnutí.

Normativní funkce pojmu legitimacy je v jistém smyslu prvotní. Typicky se jedná o morální základy politiky: jaká dobra má chránit či zajišťovat politické či společenské uspořádání, jakým způsobem se má o těchto dobrech rozhodovat, jaký je vztah jedince a kolektivu, respektive společnosti atp., stručně řečeno, jak má být vykonávána politická moc a kde leží její hranice. Jde zde o odpověď na otázku po ospravedlnění politického či společenského uspořádání, z hlediska určitých premis (a hodnot) a okolo nich strukturované normativní teorie, která může, ale nemusí být široce sdílena.

Analytická funkce pojmu legitimacy, o kterou se tato práce opírá spíše, bývá spojována s dílem klasika sociálních věd Maxe Webera. Legimitu mocenského uspořádání Weber chápe jako zdůvodnění platnosti (authority) příkazů.¹⁴ Různým druhům

¹³ BEETHAM, David. *The Legitimation of Power*. 2nd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, s. 243-250, srv. WEILER, Joseph H. H. Europe in Crisis – On Political Messianism, Legitimacy and the Rule of Law. *Singapore Journal of Legal Studies*. 2012 (Dec.), s. 248-250, a totožně WEILER, Joseph H. H. In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and Political Messianism of European Integration. *Journal of European Integration*. 2012, 34(7), s. 826-828.

¹⁴ WEBER, Max: *Autorita, etika, společnost: Pohled sociologa do dějin*. Praha: Mladá fronta, 1997, s. 63.

zdůvodnění odpovídají čisté typy panství (tradiční, racionálně-legální, charismatické). „Přesvědčivost“ zdůvodnění je záležitostí (sdílené, udržované) víry. U Webera je tak legitimita redukována na „víru v legitimitu“.¹⁵ Legitimita je zde systémově imanentní kategorií a její zkoumání je čistě faktickou (empirickou) otázkou.¹⁶ V takovém pojetí se nicméně pojem legitimacy stává „kluzkým“ a tak, jak je často používán, též málo přínosným pro účely explanace¹⁷ a v zásadě nevhodným pro účely normativní kritiky.¹⁸

Analytická funkce pojmu legitimacy by se neměla omezovat jen na konstatování přítomnosti či nepřítomnosti, respektive relativního rozšíření víry v legitimitu. Zkoumání legitimacy musí zohlednit ustálená pravidla a (relativně široce) sdílená přesvědčení v rámci určité kolektivity a to, zda stávající politické či společenské uspořádání je s nimi v souladu. To vše tak, že to bude relevantní i pro (normativní) politickou a ústavní teorii.

Platí, že žádné politické uspořádání, ne-li téměř žádný systém společenské spolupráce, se dlouhodobě neobejde bez určitých kredibilních normativních představ, které je ospravedlňují. Nelze se spoléhat na přímé pozitivní (odměny) a negativní pobídky (tresty a násilí), respektive racionální individuální sebezámek v užším smyslu. Tam, kde záleží na míře a kvalitě spolupráce či dodržování pravidel v dlouhodobější

¹⁵ BEETHAM, David, *The Legitimation...*, s. 8. Srv. WEBER, Max. Základní sociologické pojmy. In: WEBER, Max. *Metodologie, sociologie, politika*. Praha: OIKOYMENH, 2009, s. 162. WEBER, Max. *Soziologische Grundbegriffe*. 6. Auflage. Tübingen: Mohr, 1984, s. 55.

¹⁶ BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době...*, s. 50-51, 59 (pozn.).

¹⁷ Nejasnost pojmu legitimacy v sociálních vědách obecně a politologii zvláště nahrává laciným vysvětlením: „V podstatě jakýkoli závěr lze vysvětlit (ex post) s odvoláním na legitimitu – zejména její absenci, protože nikdo si nemůže být jist, že to není namístě. SCHMITTER, Philippe C. Political Legitimacy and its Acquisition. Lessons based on the European Union Search for it [Working paper, online]. EUI – Florence. Červen 2010 [cit. 3. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/LegitimacyFudan.pdf>.

¹⁸ BEETHAM, David. *The Legitimation...*, s. 6-14.

perspektivě se klíčovým prvkem stability stává legitimita.¹⁹ Akceptace stávajícího uspořádání a loajalita musí být součástí sebezájmu jedinců v širším smyslu. Lidé se vztahují k určitému (mocenskému) uspořádání nejen jako jedinci vedení čistě zájmem o vlastní (krátkodobý) prospěch. Vztahují se k němu též jako morální a socializovaní jednající, jejichž zájmy nejsou neodvislé od zájmů jiných lidí; je zde naopak určitá „obsaženost“.²⁰ Ve velkém měřítku politického společenství je tak konstituována představa obecného zájmu či dobra. Je tedy třeba nejen přímých pobídek, ale též dobrých důvodů. Jen tak je zajištěna efektivita fungování daného uspořádání a jeho stabilita v časech krize, kdy je třeba žádat oběti. Legitimita tvoří určitou „zásobárnu podpory“.²¹

Navrstvující pojetí legitimacy

Legitimitu lze chápat jako schopnost generovat a naplňovat očekávání, která se zakládají na určitých normách.²² Vztaženo k politické moci, se lze dobrat určitého obecného (a do značné míry i transhistorického) „navrstvujícího“ legitimizačního schématu:²³

- 1) Politická moc je ospravedlněna do té míry, pokud je získávána a vykonávána v souladu s ustálenými pravidly („legalita“, „ústavnost“).
- 2) Tato pravidla jsou ospravedlnitelná z hlediska společensky sdílených přesvědčení o náležitém zdroji autority a náležitých základních cílech vládnutí, která

¹⁹ BEETHAM, David, *The Legitimation...*, s. 26-33.

²⁰ Srv. *ibid.*, s. 27. TYLER, Tom R. Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*. 2006, 57, s. 378. Srv. též diskusi v TYLER, Tom R. *Why People Obey the Law*. New Haven/London: Yale University Press, 1990, s. 19-30, zejm. s. 30.

²¹ TYLER, Tom R. *Psychological Perspectives...*, s. 381.

²² „Legitimita je očekávání sdílené mezi aktéry v takovém uspořádání autority, ve kterém jednání těch, kdo vládou, ti, kdo jsou ovládáni, dobrovolně akceptují, protože jsou přesvědčeni, že toto jednání je v souladu s ustavenými a přijatelnými normami.“ SCHMITTER, Philippe C. *Political Legitimacy and its Acquisition...*

²³ BEETHAM, David. *The Legitimation...*, s. xii-xiv, 3-41, zejm. 15-25.

jsou sdílena vládnoucími i podřízenými („normativní ospravedlnění“).

3) Lze poukázat na projevované uznání či podporu ze strany podřízených („podpora“).

Ad 1) První a základní úroveň legitimacy se týká „mocenských pravidel“. Pravidla jako taková jsou pro společnost konstitutivní, především díky jim můžeme predikovat chování druhých v sociální interakci a jednat na základě určitých očekávání s nezbytnou mírou jistoty. Společenská pravidla zajišťují předvídatelnost svojí preskriptivní silou – ukládají povinnosti a dávají vzniknout jim odpovídajícím nárokům, které jsou uznávány a (přímo či nepřímo) vymáhány. Porušení pravidel typicky doprovází formální či neformální společenský tlak.²⁴

Význam pravidel a jejich dodržování je nezanedbatelný i speciálně v politické sféře, kde nabývá podoby legality či formální ústavnosti. Politická moc je rovněž součástí „univerza“ pravidel. Mocenská pravidla určují, kdo má přístup k určitým úřadům a zdrojům a za jakých podmínek, a jak s nimi může nakládat. Samotná omezenost politické moci pravidly může mít mnoho podob (od primordiálních představ o vyvolení k vládnutí, pravidel dědičnosti či nástupnictví, přes novodobé ideály vlády práva, až po moderní ústavní omezení a rozdělení mocí ve státě) podle toho, čím jsou tato pravidla zdůvodňována a udržována. Klíčové je tedy ospravedlnění těchto pravidel.

Ad 2) Ospravedlnění mocenských pravidel, jež tvoří jádro konceptu legitimacy, sestává jednak z poukázání k autoritativnímu zdroji těchto pravidel a jejich přednostním vykladačům, jednak z předvedení těchto pravidel jako vyhovujících určitým nárokům. Autoritativním zdrojem může být božské zjevení, přirozené právo, vědecká doktrína, tradice nebo „lid“ sám. Samotná pravidla pak musejí vyhovovat dvěma principům. Prvním je princip diference, který rozlišuje mezi vládnoucími a podřízenými a ospravedlňuje přístup ke zdrojům a

²⁴ Srv. HART, Herbert L. A. *Pojem práva*. Praha: PROSTOR, 2010, s. 67-70.

úřadům pro některé a vyloučení jiných. Druhým je princip společného zájmu, který pracuje s představou identity zájmů vládnoucích a podřízených. Daná distribuce moci nemůže být chápána jen jako jednostranné zvýhodnění některých na úkor ostatních, ale musí být předvedena jako všeobecně prospěšná, sledující náležité cíle.²⁵

Ad 3) Podpora jako součást legitimacy musí být (příležitostně) projevoována. Jde tu o jisté performativní akty podřízených (například vojenská či občanská přísaha, účast ve volbách) nebo „třetích stran“ (zejména pokud jde o mezinárodní kontext) mající typicky charakter určitého veřejného stvrzení, mohou však mít i méně otevřenou, explicitní formu. Tyto performativní akty posilují („přenášejí“) legitimitu,²⁶ abstinence nebo akty protichůdné (občanská neposlušnost), jde-li o dostatečně rozšířené jevy, mají delegitimační účinek.

Legitimita v liberální demokracii a v EU

Uvedené schéma je třeba naplnit obsahem. Nejprve je třeba pokusit se ukázat kritéria legitimacy pro současné liberální demokracie. Tato kritéria lze odvodit z ústav liberálně-demokratických států coby výrazu určitého politického konsensu *in abstracto* ve společnosti. Pokud jde o EU, ta jako společenství liberálně-demokratických států se k prvkům liberálně-demokratickému konstitucionalismu sama hlásí²⁷ a nastavuje si tak jistá normativní kritéria. Dané schéma také umožní vzájemně situovat a porovnat různé přístupy k legitimitě EU, které se objevily v rámci diskusí o legitimačním deficitu EU.

Pokud jde o kritérium „legality“, v liberální demokracii mu odpovídá ústavní „vláda práva“ (*rule of law*) a rozdělení mocí. Jde o svého druhu procedurální legitimitu. Na úrovni

²⁵ BEETHAM, David. *The Legitimation...*, s. 69-90.

²⁶ Nejedná se o idealizovaný „souhlas“ ve smyslu liberálních smluvních teorií, nýbrž jde v konkrétních podmínkách o projevy participace („zdola“) i mobilizace („shora“).

²⁷ V prvním přiblížení lze poukázat zejména na články 2, 3, 6, 9-12 SEU a Listinu základních práv EU.

normativního ospravedlnění jsou klíčové dva částečně protichůdné principy, které se vyvíjely, jakkoli ne zcela nezávisle, v rámci odlišných myšlenkových tradic - republikanismu a liberalismu.

Prvním je princip lidové suverenity a sebevlády, opírající se o přesvědčení, že lid je zdrojem politické moci. Z tohoto principu se odvozují demokratické (i když patřičně liberálně transformované) aspekty liberálně demokratického vládnutí - zmocnění k vládnutí ve volbách, demokratická reprezentace a odpovědnost.²⁸ Tyto atributy se vztahují k legitimitě na vstupu (*input-legitimacy*).

Druhým je princip ochrany individuálních práv (lockovsky pojatých jako ochrana života, svobody a vlastnictví) tvořící náležitý cíl vládnutí. K ochraně klasických liberálních práv se přidávají další cíle, více podléhající politickým kontroverzím, jejichž ústavní či institucionální zakotvení se v různých liberálních demokraciích značně liší, a to ochrana sociálních práv (atributy sociálního státu), zajišťování podmínek ekonomického rozvoje a růstu, popřípadě ekologicky trvale udržitelný rozvoj.²⁹ Ochrana práv a naplňování dalších cílů (včetně určitých výkonových ukazatelů) odpovídá přibližně tomu, co se chápe, typicky v kontextu EU, jako legitimita na výstupu (*output-legitimacy*).

Co se týče podpory jako kritéria legitimacy, to, co je podstatným rysem liberální demokracie, je, že k politické participaci (a tedy i k legitimačním aktům) jsou oprávněni (téměř) všichni dospělí občané. Legitimace vlády se děje především, ale nikoli výlučně, skrze „pověření“ v soutěživých volbách.³⁰ Volby současně legitimizují celý politický „režim“

²⁸ BEETHAM, David, LORD, Christopher. *Legitimacy and the European Union*. London: Longman, 1998, s. 6. O klíčové roli demokratické reprezentace bude pojednáno později.

²⁹ Ibid., s. 6-7. PAPADOPOULOU, Lina. ‚All Good Things Comes in Threes‘: From a Double to a Triple Legitimacy of the European Union. In: PAPADOPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 66-67

³⁰ K tomu patří i moment tolik zdůrazňovaný liberální teorií demokracie: totiž možnost se snadno „zbavit“ politických elit, které selhaly či nenaplnily

jako takový. Jiné demonstrace „podpory“ (či „nepodpory“) v liberální demokracii však rovněž není radno podceňovat. Moment bezprostřední podpory či souhlasu hraje roli při závažných institucionálních změnách (přijímání ústav, ústavní změny) či u určitých vybraných otázek (referenda).

Uznání třetích stran (jiných legitimních autorit) je důležité nejen pro liberální demokracie.³¹ V evropském kontextu je prvek uznání speciálně zajímavý. Členství v EU je (nejpozději od přijetí Maastrichtské smlouvy) stvrzením liberálně-demokratické povahy státu a má představovat v tomto směru určitou institucionální a hodnotovou „kotvu“. EU formálně disponuje i nástroji na vymáhání svých „hodnot“, tam, kde se členské státy závažným způsobem odchýlí. Jde o čl. 7 SEU. Nakolik je EU (konkrétně Komise) v prosazování svých základních hodnot, respektive principů, úspěšná, je otázkou, kterou nelze při analyzování legitimacy EU zcela pominout.

Takovýto pokus o obecnou charakteristiku prvků legitimacy liberální demokracie (na úrovni státu) má spíše tentativní povahu. Ústavní uspořádání a vůbec politické systémy jednotlivých liberálně demokratických států se významně liší a rozdílná je i váha dílčích prvků legitimačního diskursu. Podstatné je, že zde nacházíme množství vzájemně se střetávajících principů, jejichž vyvážení je fundamentální (ústavně)politickou otázkou. V reálném fungování liberálních demokracií nabývají stále větší váhy mimodemokratické „nemajoritární“ instituce (soudy, centrální banky, nezávislé regulatorní úřady), které jsou samy legitimovány svými výstupy, popřípadě náležitými procedurami v kontrapozici k demokratické legitimaci vstupy. Vyvážení dílčích protichůdných legitimačních

očekávání, a nahradit je jinými. Volby jsou nezbytné pro prostředkování legitimacy v liberální demokracii, generování legitimacy na vstupu však není jednostranným procesem a neomezuje na samotný volební akt.

³¹ Jednoduchým příkladem je uznání státu ze strany jiných států, respektive mezinárodního společenství.

principů a legitimačních „logik“ je ještě větším problémem v rámci plurální EU s její složitou institucionální strukturou.

Hledání legitimacy EU: vstupy, výstupy a mise

Legitimita EU jako politického uspořádání je typicky traktována v pojmech legitimacy na vstupu (*input-legitimacy*) a legitimacy na výstupu (*output-legitimacy*).³² Průkopníkem tohoto pojetí je významný teoretik veřejných politik, odborník na federalismus a právník Fritz Scharpf. Duálnímu pojetí legitimacy a Scharpfovi speciálně je třeba věnovat rozsáhlejší výklad.

Analýza evropských veřejných politik - veřejný zájem mezi vstupy a výstupy: Fritz W. Scharpf

Ve své zásadní knize *Governing in Europe*³³ Scharpf použil rozlišení vstupů a výstupů ze systémové teorie jako základ distinkce dvou různých typů politické (demokratické) legitimacy. Jedná se o demokratickou legitimitu („autenticitu“) na vstupu, „vládu lidu“ podle známé Lincolnovy sentence („*government by the people*“), a efektivitu na výstupu, „vládu pro lid“ („*government for the people*“). Oba typy legitimacy jsou nepostradatelné v současných demokratických politických systémech a stojí za nimi určitý vývoj v historii idejí. Spíše v rovině metafory Scharpf označuje za teoretika „vstupu“ Rousseaua a za teoretiky „výstupu“ Madisona a Schumpetera.

Legitimita na vstupu i legitimita na výstupu jsou spjaty s určitými rozpory. V případě legitimacy na vstupu jde o napětí mezi normativním požadavkem široké participace a vzdáleností reprezentace a mezi ideálem konsensu a praktickou nezbytností většinového pravidla. Aby byla na základě většinového pravidla možná zásadní rozhodnutí, kde někteří profitují a jiní ztrácejí (typicky redistribuce), je podle Scharpfa třeba dostatečně silné

³² Srv. SCHRAG STERNBERG, Claudia. Political Legitimacy between Democracy and Effectiveness: Trade-Offs, Interdependencies, and Discursive Constructions by the EU Institutions [working paper, online]. 2014 [cit. 26. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.researchgate.net/publication/285894822>.

³³ SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

kolektivní identity (respektive rozšířené důvěry a solidarity). Legitimita na výstupu se váže na schopnost řešit problémy vyžadující kolektivní řešení, které nemohou být řešeny individuálním jednáním, tržní směnou nebo dobrovolnou spoluprací v rámci občanské společnosti. Neváže se na potřebu silné kolektivní identity, ale předpokládá určitý referenční rámec a společné zájmy. Požadavek efektivity nicméně koliduje s institucionálními omezeními.³⁴ Netriviální je rovněž pojem veřejného zájmu, který je měřítkem legitimacy na výstupu.³⁵ Instrukce a praktiky spjaté s legitimitou na výstupu jsou politická odpovědnost (skrže všeobecné a svobodné volby) a politická komunikace, expertní rozhodování, nezávislé soudní rozhodování, korporativní vyjednávání a dohody, mezivládní dohody (ve federativním uspořádání) a pluralistické politické sítě.³⁶

Zatímco v národních státech jsou oba typy legitimacy v jisté rovnováze a jejich vztah je komplementární, Evropská unie se musí opírat převážně o legitimitu na výstupu.³⁷ Přitom EU

³⁴ „Na výstup orientovaná legitimita závisí na institucionálních normách a mechanismech pobídek, které musejí sloužit dvěma potenciálně kolidujícím cílům. Měly by bránit zneužití politické moci a umožňovat efektivní řešení problémů, což předpokládá, že v definici veřejného zájmu je třeba vzít v potaz všechny zájmy a že náklady a výnosy opatření sloužících veřejnému zájmu musejí být alokovány v souladu s plausibilními normami distributivní spravedlnosti.“ Ibid., s. 13.

³⁵ Scharpf se obecně odvolává na obecnou (údajně) konsensuální, prakticky každopádně politicky formulovanou a realizovanou, koncepci veřejného zájmu. Viz ibid., s. 188. Evropané, podle Scharpfa, „si přinejmenším navykli očekávat, že demokratický stát by měl být schopen (1) předcházet masové nezaměstnanosti, vylučující velkou část populace v produktivním věku z aktivní participace na procesech sociální produkce, (2) předcházet extrémní chudobě, nutící osoby žít pod hranicí společensky akceptovatelné úrovně příjmu a přístupu k životním šancím, a (3) zajistit férové rozdělení sociálních benefitů a daňové zátěže. Ibid., s. 121. Scharpf si je nicméně dobře vědom značných konkrétních rozdílů na národní úrovni, které se odrážejí mj. v podobách sociálního státu v různých unijních zemích. Srv. MORAVCSIK, Andrew, SANGIOVANNI, Andrea. On Democracy and ‚Public Interest‘ in the European Union. In: MAYNTZ, Renate, STREECK, Wolfgang (eds). *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf* [online]. Schriften aus dem Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 45. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2003 [cit. 13. 2. 2018], s. 122-148. Přístupné z WWW: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_45.pdf.

³⁶ Viz SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe...*, s. 13-21.

³⁷ V pozdějších formulacích problému ústavní nerovnováhy EU Scharpf zdůrazňuje její liberální charakter a absenci republikánských atributů. SCHARPF, Fritz

postrádá schopnost vyvažovat tržní liberalizaci se sociální ochranou, zakotvenou na národní úrovni. Insitucionální design a orientace klíčových politik unie neumožňují dosahování efektivních výstupů, pokud jde i o „sociální“ kontext a dopady těchto výstupů. Ústavní struktura EU je totiž jednostranně protržně orientována.³⁸ Negativní integrace (liberalizace), dosahovaná *in concreto* převážně mimopolitickými prostředky (dozor Komise, individuální litigace a rozhodování předběžných otázek SD EU), si udržuje náskok před pozitivní integrací (silné společné standardy, sociální ochrana).³⁹ EU tak není schopna dostatečně mírnit globalizační tržní tlaky na regulatorní závod ke dnu (*race to the bottom*) a sociální dumping, respektive kompenzovat oslabení legitimacy na výstupu i na vstupu postihující národní úroveň.⁴⁰

Unie se tedy nemůže vyrovnat národním státům legitimitou na vstupu a poměrně výrazně selhává, pokud jde o legitimitu na výstupu. Klíč k posílení legitimacy EU nicméně podle Scharpfa

W. Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and its Collapse in the Eurocrisis. In: FOSSUM, John Erik, MENENDEZ, Agustín Jose. *The European Union in Crises or the European Union as Crises?* [online]. ARENA Report No. 2/14. Oslo: ARENA, Centre for European Studies, 2014 [cit. 9. 2. 2018], s. 93-142. Přístupné z WWW: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-reports/2014/arena-report-2-14.html>, s. 110-113.

³⁸ Srv. BARTL, Marija. Internal Market Rationality, Private Law and the Direction of the Union: Resuscitating the Market as the Object of the Political. *European Law Journal*. 2015(21), 5, 572-598.

³⁹ Pozitivní integraci samozřejmě není radno podceňovat, vedle legislativy přijímané na základě dílčích právních základů tvoří obecná harmonizace (dnešní článek 114 SFEU) podstatnou část právních předpisů EU. Celkově se však regulatorní činnost Unie soustředí do vybraných oblastí, zatímco dosah negativní integrace a související judikatury Soudního dvora je téměř všudypřítomný a reálně se nevyhýbá ani politicky velmi citlivým oblastem.

⁴⁰ EU vlastně tlakem na ekonomické svobody ještě přispívá k narušování sociálního smíru (kompromisu) na národní úrovni. Kromě hospodářsko-sociálních dopadů lze v této souvislosti poukázat na depolitizační tlak na národní úroveň, který umenšuje prostor pro demokratickou politiku a stanovení určité rovnováhy práv a povinností, pokud jde o národní pracovněprávní zákonodárství a sociální ochranu. Mezi jinými jsou v této souvislosti připomínány známé případy *Viking* (C-438/05), *Laval* (C-341/05), *Rüffert* (C-346/06) a *Komise v. Lucembursko* (C-319/06). Viz SCHARPF, Fritz W. Legitimacy in the Multilevel European Polity. MPIfG Working Paper 09/1 [online, cit. 28. 3. 2018]. Přístupné z WWW: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-1.pdf>, s. 22-30. Srv. BELLAMY, Richard. „An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe”: Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU. *Journal of European Integration*. 2013(35), 5, s. 511-512.

tkví především (ne však výlučně) v legitimitě na výstupu. Scharpf navrhuje konkrétní opatření, ať už jde o dohled nad soutěží národních regulatorních systémů na evropské úrovni po vzoru práva veřejných podpor a ochrany hospodářské soutěže,⁴¹ či o možnost v některých případech zvrátit politickým rozhodnutím v Evropské radě rozhodnutí Soudního dvora.⁴² V reakci na proběhnuvší finanční krizi a pro případ další krize Scharpf prezentuje i poměrně radikální návrhy zpružňující legislativní proces a usnadňující pozitivní integraci, a to i za cenu rozvolnění celého integračního projektu.⁴³

Scharpfovo pojetí je sociálně demokratické. Jeho předpoklady týkající se veřejného zájmu nejsou nekontroverzní a je otázkou, zdali konstituují stabilní normativní konsensus.⁴⁴ Spíše se zdá, že koncept veřejného zájmu propojuje legitimitu na vstupu a legitimitu na výstupu. Veřejný zájem *in concreto* musí být formulován politicky skrze demokratické vstupy. Ostatně se zdá, že Scharpf v novějších textech distinkci legitimacy na vstupu a legitimacy na výstupu nechápe jako tak zásadní. Spíše, vycházející z normativní politické teorie, staví vedle sebe republikánský a liberální diskurs, které přinášejí vlastní pojetí legitimních vstupů a výstupů, respektive různé na vstupy a na výstupy orientované normativní argumenty.⁴⁵ Scharpf se řadí k předním kritikům (neoliberální) depolitizace a kritizuje řešení fiskální krize a nové nástroje evropské ekonomické

⁴¹ SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe...*, s. 197-202.

⁴² SCHARPF, Fritz W. *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, s. 31-33.

⁴³ Tyto návrhy se částečně týkají i legitimacy na vstupu, a to na unijní i národní úrovni. Scharpf volá po (1) částečné dekonstitucionalizaci evropského ekonomického práva, (2) zavedení legislativní iniciativy Rady a kvalifikované menšiny v Evropském parlamentu, (3) rozhodování prostou většinou v Radě, (4) možnosti opt-outu v rámci legislativního procesu, přičemž (5) legislativa nepřipouštějící opt-out by byla přijímána kvalifikovanou většinou v Radě a absolutní většinou v EP, a (6) možnosti podmíněného opt-outu z již platné legislativy (kterému by mohly společně zabránit Rada a EP). SCHARPF, Fritz W. *After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy*. *European Law Journal*. 2015(21), 3, s. 400-404.

⁴⁴ Srv. MORAVCSIK, Andrew, SANGIOVANNI, Andrea. *On Democracy and 'Public Interest'...*, s. 136.

⁴⁵ SCHARPF, Fritz W. *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity...*, s. 105-109.

governance (zejména nařízení o prevenci a nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy) narušující zprostředkovávání legitimacy mezi národní a unijní úrovní.⁴⁶ Demokratické vstupy a efektivní výstupy je třeba mít na zřeteli na evropské i národní úrovni.⁴⁷

Governance mezi vstupy a výstupy - legitimita na „přestupu“: Vivien A. Schmidt

Přes určitou konceptuální nejasnost se duální pojetí legitimacy, často v různých simplicistních verzích, stalo v evropských studiích standardem. Zároveň se také objevují mezi politology i politickými a právními teoretiky pokusy o definování třetí „dimenze“ legitimacy EU, kterou nelze plně redukovat na vstupy a výstupy.⁴⁸ Jedním z nich je procesuální legitimita v pojetí Vivien A. Schmidt. I ona se inspiruje v systémové teorii, zaměřuje se na to, co je mezi vstupy a výstupy (v originále *throughput*).⁴⁹ Efektivita, odpovědnost, transparentnost, inkluzivita a otevřenost prostředkování zájmů v procesech *governance* podle Schmidt tvoří svébytná kritéria legitimacy. *Governance* můžeme v tomto případě chápat jako správu v nejširším smyslu, respektive ve velké zkratce jako nepolitické

⁴⁶ Nařízení EP a Rady č. 1176/2011. Viz SCHARPF, Fritz W. Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity..., s. 127-131.

⁴⁷ SCHARPF, Fritz W. Democracy Large and Small: Reforming the EU to sustain democratic legitimacy on all levels. *Juncture*. 2015(21), 4, s. 272.

⁴⁸ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‚Throughput‘. *Political Studies*. 2013(61), WEILER, Joseph H. H. Editorial: 60 Years since the First European Community: Reflection on Messianism. *European Journal of International Law*. 2011(22), 2, 303-311. DE BÚRCA, Gráinne. Europe’s Raison D’Etre. New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 13-09 [online]. Březen 2013 [cit. 9. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=2224310>. ERIKSEN, Erik O. The Eurozone Crisis in Light of the EU’s Normativity. In: CHAMPEAU, Serge, CLOSA, Carlos, INNERARITY, Daniel, MADURO, Miguel P. (eds.). *The Future of Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015, s. 247-262.

⁴⁹ Jedná se nepřeložitelnou slovní hříčku přímo převzatou od Davida Eastona, srozumitelný téměř doslovný český ekvivalent by byl patrně „přestup“. V dalším textu používám termín *procesuální* legitimita, protože zde jde o spíše, nebo alespoň zčásti, o neformální procesy *governance*, v juxtapozici k termínu *procedurální* legitimita, který vyhrazuji pro oblast formálních pravidel (ústavních či zákonných).

(především na odborných a procesních standardech založené) vládnutí.⁵⁰ „Governance“ má jinak v teorii širokou extenzi a nejednoznačnou intenzi (obsah). Odkazuje primárně ke „struktuře“ – architektuře formálních a neformálních institucí (systému norem, kterými se řídí), ale může též odkazovat k „procesu“ (dynamice a řízení tvorby politik), k „mechanismu“, tj. k institucionálním procedurám rozhodování a kontroly jako nástrojům, a konečně ke „strategii“ aktérů, pokud jde o manipulaci s designem institucí, aby mohli ovlivňovat utváření preferencí a voleb (výstupů).⁵¹

Specifičnost legitimacy v procesech *governance* spočívá podle Schmidt v tom, že zatímco na legitimitu na vstupu a legitimitu na výstupu bývá nahlíženo tak, že jsou považovány za komplementární nebo dokonce do jisté míry kolidující, procesuální legitimita „funguje“ jinak. Jsou-li kritéria procesuální legitimacy naplňována, je procesuální legitimita latentní. Dochází-li však k porušování norem dobré *governance*, i když to nemá vliv na výstupy, má to výrazně negativní na vnímání legitimacy u veřejnosti, který nelze nijak „kompenzovat“. Příkladem týkajícím se EU mohou být skandály Santerovy Komise na přelomu tisíciletí, které nakonec vedly k jejímu odstoupení.⁵²

⁵⁰ Takový pohled, zdá se, předkládá i sama Evropská komise. K projektu dobré evropské *governance* založené na otevřenosti, participaci, odpovědnosti, efektivitě a koherenci, k potřebě větší kooperace („dialogu“) se zájmovými skupinami a regionální politikou v rámci „komunitární metody“ a k vhodnosti diverzifikace prostředků tvorby politik viz Commission of the European Communities. European Governance: A White Paper [online]. Brussels. 25.7.2001. [cit. 26. 2. 2018]. Přístupné z WWW: http://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en. Ke kritice viz WINCOTT, Daniel. The Governance White Paper, the Commission and the Search for Legitimacy. In: ARNULL, Anthony, WINCOTT, Daniel (eds.). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 379-398.

⁵¹ LEVI-FAUR, David. From „Big Government“ to „Big Governance“?. In: LEVI-FAUR, David (ed.). *Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 8-10. Evropská komise v „bílé knize“ o *governance* nabízí širokou definici, která se neomezuje jen na „strukturální“ prvek: „'Governance' značí pravidla, procesy a chování, které ovlivňují způsob vykonávání pravomocí na evropské úrovni, zvláště pokud jde o otevřenost, participaci, odpovědnost, efektivitu a koherenci.“ Commission of the European Communities. *European Governance...*, s. 8, pozn.

⁵² SCHMIDT, Vivien A. *Democracy and Legitimacy...*, s. 8-9.

Ústavní ideály - mise a mesiášství: Gráinne De Búrca a Joseph H. H. Weiler

Procesuální legitimita je spíše doplňkem legitimacy na vstupu a na výstupu. Jako podstatnější se jeví dimenze legitimacy, respektive forma legitimizace, kterou Gráinne De Búrca nazývá „*raison d'être*“ nebo „mise“⁵³ a Joseph Weiler „*telos*“, respektive „politický mesianismus“.⁵⁴ EU jako (narozdíl od většiny států) nesamozřejmý politický útvar potřebuje určitý motivující program či narativ. Legitimzace misí se zakládá na určitých artikulovaných hodnotách, respektive čerpá z určitých zakládajících ideálů či příslibů, které ovšem procházejí jistým vývojem a opakovaně jsou reinterpretovány.⁵⁵

Zatímco v prvních desetiletích integrace tvořily misi Evropských společenství mírová spolupráce, stabilita a prosperita (zkušenost velké hospodářské krize a II. světové války), pro současnou EU nabývá stále více na významu její role v globálním kontextu. Jde o to, jak je schopna globálně „obstát“ a prezentovat to evropské veřejnosti, případně jak je schopna proměnit své případné globální úspěchy ve „výstupy“ v rámci jednotlivých politik. Nejedná se jen o význam EU jako jedné z největších ekonomik světa, důležitého obchodního partnera pro všechny velké světové ekonomiky a „exportéra“ regulatorních standardů. EU má potenciál významně ovlivňovat řešení globálních problémů (změny klimatu, migrace, ochrana osobních dat a regulace internetu, regulace globálních finančních trhů atp.) a

⁵³ DE BÚRCA, Gráinne. *Europe's Raison D'Etre...*

⁵⁴ Weiler se k této formě legitimacy EU vyjadřuje soustavně a poněkud repetitivně v sérii textů z posledních let. Patrně naposledy zde: WEILER, Joseph H. H. *United in Fear - The Loss of Heimat and the Crises of Europe*. In: PAPAPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 359-378.

⁵⁵ Jako příklady v kontextu „národních“ států, kde ovšem tento typ legitimacy hraje poněkud jinou roli, De Búrca zmiňuje abstraktní ideály francouzské revoluce („volnost, rovnost, bratrství“), dodnes rezonující ve francouzské ústavní a politické tradici, nebo z novější doby ideál „multikulturní konfederace“ pro Kanadu. DE BÚRCA, Gráinne. *Europe's Raison D'Etre...*, s. 8-9.

prosazovat (respektive „nabízet“) své politické hodnoty.⁵⁶ Otázkou je, nakolik tuto roli EU zvládá, čelí-li v současnosti krizi soudržnosti. Je značně pochybné, nakolik EU může být úspěšná v šíření hodnot liberální demokracie, když má problémy sama se sebou, respektive je konfrontována s neliberálními či autoritářskými tendencemi v Polsku a Maďarsku. Atraktivita evropského socio-ekonomického modelu s jeho schopností zvládat globální výzvy není rovněž příliš posílena tím, jak se EU vyrovnala s ekonomickou a dluhovou krizí pomocí jednostranné politiky úspor.⁵⁷ Neúspěch v plnění „mise“ těžko může posilovat legitimitu současné EU.⁵⁸

Skepticismus v tomto ohledu hlásá Joseph Weiler. Ospravedlnění účelem v podobě velkého ideálu (politický mesianismus⁵⁹) v dlouhodobém pohledu vede jen k rozčarování. V evropském případě každopádně podle Weilera selhává: Evropská integrace se úspěšně rozvíjela kryta ideály vyjádřenými v Schumanově deklaraci. Vznešené ideály odsunuly do pozadí skutečnost, že Evropská společenství dlouho jen velmi omezeně realizovala principy demokracie a ochrany základních práv. O demokracii Weiler tvrdí, že není součástí DNA evropské integrace a dodnes zůstává na evropské úrovni defektní. Ochrana základních práv se rozvinula v konfrontaci s národními ústavními soudy. Zatímco členské státy se musely podřídit Evropské úmluvě o

⁵⁶ Ibid., s. 11-12.

⁵⁷ Na politické souvislosti řešení dluhové krize upozorňuje z určitého idealistického pohledu Eriksen. Normativní ideál míru a spolupráce bez ponižování a dominance („*posthumiliation society*“) je v rozporu s ekonomickým a sociálním vyloučením a exekutivní dominací. Viz ERIKSEN, Erik O. *The Eurozone Crisis*...

⁵⁸ Tím se netvrdí, že otázka proč vůbec EU mít není důležitá, naopak všechny zmíněné aspekty mají svůj význam. Je třeba si však uvědomit, že prvky mise Unie, takřikajíc pro 21. století, jak je představuje De Búrca, zdaleka nejsou politicky nekontroverzní, jejich uskutečňování přitom vyžaduje „oběti“. Srv. FØLLESDAL, Andreas. *EU's Raison d'Être: Leadership, Democracy - or both? Reflections on G. de Burca and J. Weiler. Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2012(19), 1, 7-8.*

⁵⁹ Termín „politický mesianismus“ má jednoznačně negativní konotace. Českému čtenáři publikací z oblasti politické filosofie a historie idejí může být povědomý z knihy J. L. Talmona, u nás celkem dobře známé, kde je politický mesianismus představen jako klíčový rys „totalitní demokracie“. TALMON, Jacob L. *O původu totalitní demokracie za Francouzské revoluce a po ní*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1998.

ochraně lidských práv, EU samotná se nakonec nepodřídila.⁶⁰ Mobilizační a legitimizační efekt evropského politického mesianismu se časem vyčerpá, zbyly komplikované problémy fungování evropských institucí a krize, které nelze překrýt rétorickým patosem. Uskutečňování snu o „zaslíbené zemi“, přes nepopíratelné dosažené úspěchy, tak skončilo deziluzí.⁶¹ EU potřebuje více „prezentistickou“ legitimitu.⁶²

Jakou demokracii pro komplexní demokracii?

Předestřené názory se liší v důrazu na potřebu reformy institucí EU ve smyslu podpoření legitimacy na vstupu. Zdá se nicméně, že demokracie na národní i unijní úrovni je klíčem k legitimitě EU,⁶³ navzdory absenci „evropského lidu“ v silném smyslu. I když doposud chybí uvědomění si sounáležitostí v masovém měřítku, jakýsi subjektivní předpoklad jednoty, v určitém slabém smyslu tu demokratická kolektivita vlastně je („občané Unie“, viz čl. 14/2 SEU, srv. 10/2 SEU). Jsou tu rovněž společné „celounijní“ problémy. Alternativy jejich řešení mají nejen různé dopady na různé státy, ale též na různé skupiny přeshraničně. O těchto problémech by se mělo efektivně (spolu)rozhodovat na příslušné rovině agregace.⁶⁴ Dominance mezivládního rozhodování, „krytého“ legitimitou z národních voleb, naopak může umenšovat vliv občanů na reálné fungování Unie a tvorbu jejích politik.⁶⁵

⁶⁰ Určitým důsledkům nepřistoupení k EÚLP a posudku SD EU 2/13 pro legitimitu se budu ostatně ještě věnovat později.

⁶¹ WEILER, Joseph H. *United in Fear...*, s. 369-374.

⁶² Srv. OFFE, Claus, PREUß, Ulrich K. *The Problem of Legitimacy in the European Polity: Is Democratisation the Answer?* [2006]. In: OFFE, Claus, PREUß, Ulrich K. *Citizens in Europe*. Colchester: ECPR Press, 2016, s. 395-398.

⁶³ OFFE, Claus. *Europe Entrapped: Does the EU Have the Political Capacity to Overcome its Current Crisis* [2013]. In: OFFE, Claus, PREUß, Ulrich K. *Citizens in Europe*. Colchester: ECPR Press, 2016, s. 486-497

⁶⁴ Srv. OFFE, Claus, PREUß, Ulrich K. *The Problem of Legitimacy...*, s. 392-394.

⁶⁵ Demokratické rozhodování (ve volbách) je rozhodování mezi agregovanými alternativami. „Přidáním“ evropské úrovně jsou tyto alternativy ještě více agregované. Vliv občanů na politické výstupy EU tak může ještě klesat. Jakkoli lze čerpat z legitimačních zdrojů států (ovšem oslabených integrací samou) a poukazovat na „nepřímou“ legitimitu, „mezivládní dominance“, o které ještě bude řeč, může mít tyto důsledky.

Demokratické procesy utvářejí politické výstupy (avšak i preference občanů), vymezují prostor nemajoritárním institucím a dávají reálný obsah politickým ideálům. Jak výstižně poznamenává Weiler, demokracie není právě a jenom způsobem výkonu moci ve státě, je způsobem výkonu nebo kontroly veřejné moci.⁶⁶ V EU je ovšem (korigovaný) primát demokracie narušen. Zásadní otázka zní: Jaké uspořádání, jakou demokracii pro komplexní demokracii?⁶⁷

⁶⁶ „Je naprosto jasné, že Unie není státem. Avšak provádí governance a převzala rozsáhlé oblasti, které byly v rukách členských států. V některých kritických oblastech, jako je propojení unie se systémem mezinárodního obchodu, jsou kompetence Unie výlučné. V jiných jsou dominantní. Demokracie není o státech. Demokracie je o výkonu veřejné moci – a Unie vykonává velké množství veřejné moci. Žijeme podle kréda, že jakýkoli výkon veřejné moci musí být demokraticky legitimován a je to přesně zde, kde selhává procesuální legitimita“ (míní se legitimita na vstupu v EU – pozn. autora). WEILER, Joseph H. *United in Fear...*, s. 366.

⁶⁷ Srv. INNERARITY, Daniel. What Must Be Democratised? The European Union as a Complex Democracy. In: CHAMPEAU, Serge, CLOSA, Carlos, INNERARITY, Daniel, MADURO, Miguel P. (eds.). *The Future of Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015, s. 171-194.

Demokratický deficit EU - teoretické perspektivy

Demokratické atributy EU jsou předmětem úvah již poměrně dlouhou dobu v rámci diskusí o demokratickém deficitu.⁶⁸ Pojem „demokratický deficit“ se objevil v diskursu studia EU v druhé polovině osmdesátých let dvacátého století. Na významu pak nabyl začátkem devadesátých let ve spojitosti se zánikem „permisivního konsensu“, za jehož mezník lze považovat obtíže spojené s ratifikací Maastrichtské smlouvy, zejména její odmítnutí v prvním referendu v Dánsku v roce 1992 a slabou podporou v následujícím referendu ve Francii o rok později. Tyto události upozornily na to, že evropská integrace, která byla podnikem elit, opírajícím se o vizi stále „užšího svazku mezi evropskými národy“ (Preambule Smlouvy o EHS, nyní Smlouvy o fungování EU) a směřujícím přes jisté peripetie patrně k federalistickému vyústění, ztrácí podporu (přinejmenším v rovině tolerantní indiference) evropské veřejnosti. S tím šla ruku v ruce i kritika fungování evropských institucí pro jejich nedemokratičnost. Dnes je demokratický deficit běžným pojmem v odborném diskursu, který nachází odezvu (tedy že je třeba „více demokracie“) i v oficiálních⁶⁹ a polooficiálních⁷⁰ dokumentech EU.

⁶⁸ Pro reprezentativní diskusi viz např. KOHLER-KOCH, Beate, RITTBERGER, Berthold. *Debating the democratic legitimacy of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007. Pozoruhodné skromné i radikální „zlepšovací návrhy“ pro zmírnění demokratického deficitu přináší (s autoritou a erudicí jednoho z nejvýznamnějších světových komparativních politologů a nejvýznamnějšího žijícího neofunkcionalistického teoretika integrace) Schmitter. Viz SCHMITTER, Philippe C. *How to Democratize the European Union – and Why Bother?*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.

⁶⁹ Viz např. European Council. Laeken Declaration on the Future of the European Union. Annex to the Presidency Conclusions [online]. Laeken. 14.- 15. 12. 2001 [cit. 26. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>.

⁷⁰ JUNCKER, Jean C. Completing Europe's Economic and Monetary Union. 2015 [cit. 17. 2. 2018]. Přístupné z WWW: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf.

Pojetí demokratického deficitu je celá řada, v této práci se nicméně přidržím „standardní verze“ expozice problému demokratického deficitu.⁷¹ Nacházíme zde pět základních okruhů argumentů:⁷²

- 1) Postupující evropská integrace přinesla posilování exekutivní moci na úkor účinné (národní) parlamentní kontroly. Rozhodování na úrovni EU je především záležitostí exekutivy – Komise a ministrů národních vlád zasedajících v Radě. Evropský parlament, a zejména národní parlamenty (respektive jejich výbory pro evropské záležitosti) nejsou s to efektivně kontrolovat Komisi s jejím rozvětveným administrativním a odborným aparátem a složitou strukturou výborů mezi ní a Radou. Ministři vlád jednají v Radě samostatně,⁷³ často bez ohledu na vůli parlamentu své země.⁷⁴
- 2) Evropský parlament je příliš slabý a nedokáže nahradit parlamenty národní. Jakkoli sice schvaluje nominaci předsedy Komise,⁷⁵ schvaluje celý sbor komisařů a může (poměrně

⁷¹ Původní formulace pochází od kolektivu autorů pod vedením Weilera. WEILER, Joseph H. H., HALTERN, Ulrich, MAYER, Franz. *European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces*. EUI Working Paper RSC No. 95/11 [online, cit. 28. 2. 2018]. Přístupné z WWW: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1386/95_11.pdf.

⁷² Srv. HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn. *The Political System of the European Union*. 3rd edition. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011, s. 132-133. HIX, Simon., FØLLESDAL, Andreas. 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006(44), 3, s. 534-537.

⁷³ Tento problém lze (alespoň částečně) řešit na národní úrovni zavedením (quasi)imperativního mandátu, v rámci něhož zástupce vlády v Radě (Evropské Radě) je vázán usnesením svého národního parlamentu.

⁷⁴ Jak ještě uvidíme, Lisabonská smlouva přináší relativní posílení role národních parlamentů, které je však vykoupeno menší potřebou změny zakládajících smluv, kterou přinesly evolutivní klauzule obsažené v Lisabonské smlouvě. Významné posílení exekutivy nicméně přinesla krize eurozóny.

⁷⁵ Nominace kandidáta na předsedu Komise, kterou provádí Evropská rada, se má provádět s přihlédnutím k výsledku voleb do EP. Viz čl. 17/7 SEU. Míra vázanosti výsledky voleb a „stranickými“ nominacemi lídrů („spitzenkandidaten“) je v současnosti předmětem určité kontroverze mezi EP a Evropskou radou. Viz European Council. Informal meeting of the 27 heads of state or government, 23/02/2018 [online, cit. 26. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/02/23/>. HERSZENHORN, David M., DE LA BAUME, Mäia. EU leaders: We won't be bound by Spitzenkandidat proces. The mechanism for selecting the next Commission president should not be automatic, summit agrees. *Politico.eu* [online]. 23.2.2018 [cit. 26. 2. 2018]. Přístupné z WWW:

vysokým kvórem) Komisi odvolat, personální obsazení Komise je záležitostí vlád členských států. Slabé postavení parlamentu bylo spatřováno též v jeho omezené možnosti spolurozhodování v rámci legislativního procesu a přijímání rozpočtu – to se však podstatně změnilo po přijetí Lisabonské smlouvy.

- 3) Trvá absence autentických evropských voleb. Evropské záležitosti nejsou předmětem politického soutěžení na národní úrovni (což však v posledních letech výrazně mění), ani při volbách do EP. Volby do EP strany v jednotlivých členských státech i média vnímají jako součást národního volebního cyklu a akcentují dopady na domácí politickou scénu. Volby jsou zpravidla charakterizovány nižší volební účastí a úspěšností stran v opozici vůči vládě (samozřejmě za předpokladu, že se evropské volby nekryjí s národními parlamentními volbami). Specifickou formou hlasování o evropských záležitostech, která skýtá o něco větší příležitost pro občany k vyjádření jejich názoru na evropskou integraci, jsou referenda (typicky o změnách zakládajících smluv). Ta se ovšem netýkají přímo konkrétních politik coby výstupů, které by EU měla produkovat. Občané tak jen málo a spíše nepřímou ovlivňují charakter politik EU.
- 4) Evropská unie je rovněž netransparentní, příliš vzdálená a málo srozumitelná pro občany. Komise není ani vládou, ani nepolitickou byrokracií. Rada spojuje exekutivní i legislativní funkci, přičemž jedná „za zavřenými dveřmi“ (zde rovněž přinesla formální změnu Lisabonská smlouva). Jednání EP jsou nepřehledná.
- 5) Následkem výše uvedeného politiky EU neodrážejí preference občanů členských států („*policy drift*“). Příkladem může být neoliberalní rámec společného trhu, monetaristický rámec ekonomické a měnové unie nebo společná zemědělská politika.

Kritiky mířené tímto směrem často mají sociálně-demokratické pozadí a poukazují na to, že neoliberální společný trh oslabuje národní sociální stát, přičemž neexistuje silná evropská sociální politika. Obecně vzato, převažuje negativní integrace nad pozitivní (viz výše). Rovněž tak v rámci institucí EU se mnohem snáze prosazují partikulárním, „koncentrované“ zájmy ekonomického rázu (například velkých firem a podnikatelských sdružení) než zájmy „difúzní“ (sdružení spotřebitelů či odbory).⁷⁶ To má podle některých za následek, že politiky EU spíše vyhovují „vlastníkům kapitálu“.

Samotný pojem demokratického deficitu EU byl zpochybněn předními autoritami zabývajícími se studiem evropské integrace. Proti kritikám nedemokratičnosti EU se ostře vymezil především americký odborník na teorii mezinárodních vztahů a přední teoretik evropské integrace Andrew Moravcsik, jehož argumentům je třeba věnovat větší prostor.⁷⁷

Liberální intergovernmentalismus a demokratická saturace: Andrew Moravcsik

Při střízlivém porovnání s reálně fungujícími demokraciemi v národních státech se podle Moravcsika EU (při zohlednění

⁷⁶ Je skutečně pravdou, že většina zájmových skupin působících v Bruselu se rekrutuje z podnikatelské sféry. Komise však cíleně podporuje (a to i finančně) organizaci zájmů „difúzních“ (spotřebitelská a ekologická sdružení, odborové svazy). Některé organizace dokonce přímo koptovala a zapojila do přípravy legislativy. Mezi takto etablované organizace patří například odborový ETUC, spotřebitelský BEUC či ekologický EEB. Na korporativním základě probíhá obecný evropský sociální dialog a došlo i k pokusům o celoevropské kolektivní vyjednávání. Viz HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn. *Political System...*, 169-176. Je poněkud pochybné, zda koptace zájmových skupin nenarušuje autenticitu tlumočených zájmů a není diskriminující vůči menším konkurenčním skupinám zastupujícím podobné zájmy.

⁷⁷ Budu se opírat především o dva autorovy články: MORAVCSIK, Andrew. In *Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. Journal of Common Market Studies*. 2002(40), 4, 603-624. MORAVCSIK, Andrew. *The Myth of Europe's Democratic Deficit. Intereconomics: Journal of European Economic Policy*. 2008, November-December, 331-340. Srv. též MORAVCSIK, Andrew. *What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?. Politische Vierteljahresschrift*. 2006, 47(2), 219-241.

jejích specifik - především její povahy víceúrovňového systému) nejeví jako podstatně méně demokratická. Je podrobena silným institucionálním a rozpočtovým omezením. V souladu se svou teorií liberálního intergovernmentalismu⁷⁸ tento autor akcentuje především roli členských států při legitimizaci evropské integrace a fungování institucí EU.⁷⁹ Vlády členských států jsou v naprosté většině případů těmi, kdo ovládají vývoj celého procesu (jsou pány smluv). Mezivládní vyjednávání je nejdůležitějším prvkem evropské integrace. Omezení suverenity států je vyváжено (ekonomickými) přínosy. Navíc si vlády střeží podstatné pravomoci v těch oblastech, které jsou nejdůležitější pro občany a klíčové pro jejich rozhodování ve volbách (daňový a sociální systém). Naopak regulace spjatá se společným trhem je ponechána v zásadě nezávislé supranacionální autoritě - Komisi, protože je to efektivnější a snižuje to nedůvěru mezi aktéry. Platí, že EU jako taková má nejsilnější pravomoci právě v oblasti společného trhu a externalit spojených s jeho fungováním. Na obecné úrovni však Komise zůstává agentem států, které ji zaštiťují.

Moravcsik připomíná, že i regulace v jednotlivých státech bývá stále více svěřována nezávislým agenturám spíše než politickým orgánům. Na obecné rovině podle Moravcsika existuje několik důvodů proč v některých oblastech preferovat rozhodování nedemokratických (nemajoritárních, neparticipatorních) orgánů (nezávislí regulátoři nebo i soudy) před orgány demokratickými (parlament). V některých oblastech jsou rozhodující expertní znalosti a efektivita. Občané (ani politické elity) nejsou s to obsáhnout komplexní problematiku a o participaci nejeví zájem. Jejich participace by si vyžádala přílišné náklady a ohrozila

⁷⁸ Viz MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*. 1993(31), 4, 473-524.

⁷⁹ „Kdyby evropské volby byly jedinou formou demokratické odpovědnosti, skepticismus by byl na místě. Důležitější prostředkem však přece jsou demokraticky zvolené vlády členských států, které dominují v rámci stále převážně teritoriální a mezivládní struktury EU“ MORAVCSIK, Andrew. In *Defence...*, s. 612.

efektivitu a konzistenci rozhodovacího procesu. Izolace od demokratického procesu umožňuje nestranné prosazování spravedlnosti a rovnosti ve vztahu k jednotlivcům i (menšinovým) skupinám. Jedná se o prostředek proti okamžité tyranii většiny, který snižuje nejistotu do budoucna. Typickým příkladem jsou zde mezinárodní soudy a prosazování lidských práv. Tato izolace rovněž umožňuje v některých případech předcházet tomu, aby silné partikularistické skupiny vybavené příslušnými zdroji uchvátily proces demokratického rozhodování a obrátily jej proti zájmům početní většiny s méně silnými, difuzními či dlouhodobějšími zájmy.⁸⁰ Rozšíření participace by automaticky nepřineslo větší veřejnou podporu EU. Moravcsik obecně zdůrazňuje konsensuální povahu rozhodování v EU (danou především její institucionální strukturou). Evropský parlament přitom stále posiluje svou roli v legislativním procesu (zejména při uplatňování pozměňovacích návrhů). Konfrontujeme-li Moravcsikovy názory se standardní verzí demokratického deficitu, představenou výše, můžeme jeho pozici sumarizovat takto:

- 1) Posilování exekutivy na úkor legislativy je tendence běžná i v národních státech. Navíc EU je stále z velké části organizací pracující na mezivládním principu. Vlády však nepřestávají být odpovědné voličům a tento fakt tedy sám nemůže zakládat demokratický deficit.⁸¹
- 2) Kde je oslabována role jednotlivých států (přechod od jednomyslnosti k rozhodování kvalifikovanou většinou), tam nabývá na významu role EP. Spolurozhodovací (nyní řádná) legislativní procedura přináší nutnost shody EP a Rady. Konsensuální rozhodování snižuje ztráty menšin. Rostou i pravomoci EP při jmenování Komise. Ani národní parlamenty nestojí zcela stranou dění a jejich role poroste.⁸²
- 3) Evropské volby nejsou jediným způsobem, jak je zajišťována odpovědnost politické reprezentace na úrovni EU vůči

⁸⁰ MORAVCSIK, Andrew. In defence..., s. 613-614.

⁸¹ Ibid., s. 611.

⁸² Ibid., s. 612.

občanům. Nezájem občanů o volby do EP (potažmo o celou EU) je dán tím, že EU nerozhoduje (alespoň ne primárně) o záležitostech, jež jsou pro občany členských států nejpodstatnější (zdravotní péče, vzdělání, právo a veřejný pořádek, důchodové a sociální pojištění a zdanění). Nezájem navíc nelze zaměňovat s nedůvěrou a nespokojeností.⁸³ Občané nemají důvod se zvláště starat o EU, informovat se o ní a poučeně rozhodovat. Platí, že přímá, především ekonomická zainteresovanost občanů, je důležitější než jejich subjektivně zakoušené evropanství. Není však vhodné zavádět redistribuci (jako celoevropskou obdobu sociálního státu) na úrovni EU.⁸⁴ Občané v evropských volbách nevolí podle konkrétních programů stran, přesto se projevují základní ideologická štěpení. Volby dávají postupně vzniknout fungujícímu systému stran (frakcí) na půdě EP.⁸⁵

- 4) Rozhodování na úrovni EU není izolováno od veřejné kontroly. Legislativní proces postupuje pomalu a umožňuje mnoha různým skupinám se vyjádřit. Komise sama podporuje reprezentaci rozličných zájmů a snaží se o co největší transparentnost. Přijatá rozhodnutí jsou soudně přezkoumatelná.⁸⁶
- 5) Politiky EU jsou spíše středové, už kvůli tomu, že vyžadují široký konsensus a že při jejich formulaci se mohou projevit rozličné protichůdné zájmy.

Moravcsikova argumentace „demokratickou saturací“⁸⁷ představuje nejostřejší odmítnutí problému demokratického deficitu. Má jít o strážlivý, empiricky podložený pohled, odmítající údajně přehnané, příliš normativně zatížené a empiricky (komparativně) nepodložené nároky na demokratičnost EU objevující se v politickém i akademickém diskursu.⁸⁸ Je nicméně

⁸³ MORAVCSIK, Andrew. *The Myth...*, s. 337-338.

⁸⁴ MORAVCSIK, Andrew. *In Defence...*, s. 615-619.

⁸⁵ *Ibid.*, s. 612.

⁸⁶ *Ibid.*, s. 612-613.

⁸⁷ OFFE, Claus, PREUß, Ulrich K. *The Problem of Legitimacy...*, s. 390.

⁸⁸ Viz MORAVCSIK. *The Myth...*, s. 332. MORAVCSIK, Andrew. *What Can We Learn...*, s. 238-239. Pro podobnou kritiku srv. MENON, Anand, WEATHERILL, Stephen.

třeba upozornit, že v souvislosti s příchodem krize eurozóny Moravcsik svůj postoj, zdá se, v některých bodech přehodnotil a celkově poněkud relativizoval. Připouští například, že Evropská centrální banka je příliš nezávislá, respektive nemá adekvátní demokratickou protiváhu.⁸⁹

Moravcsikovo odmítnutí problému demokratického deficitu se jeví jako příliš jednostranné. Jeho spoléhání na nepřímou legitimitu jako hlavní zdroj legitimacy nereflexuje dostatečně skutečnost, že stále více rozhodování (zejména v rámci legislativního procesu) se provádí kvalifikovanou většinou v Radě a za spolurozhodování EP. Právě na Evropský parlament a jeho vztah ke Komisi by měla být upřena pozornost v rámci posilování legitimacy EU. Evropská unie již zdaleka neobstarává pouze v zásadě regulatorní agendu přímo navázanou na společný trh, nýbrž stále více se zabývá oblastmi, kde je - zjevně - relevantní nejen otázka více-méně integrace, ale též pravolevé politické štěpení. Navíc regulace a nastavení institucí mohou mít, jak ukazuje třeba Scharpf, i závažné kvaziredistributivní důsledky. Legitimizace skrze vlády států, kterou zdůrazňuje Moravcsik, je klíčová u nových, neformálních forem integračního procesu, jako je například otevřená metoda koordinace, které jsou nyní již důležitým doplňkem „standardních“ procedur Unie a vytyčují možný budoucí rozvoj jejích politik. Nejpodstatnější nicméně je, že Moravcsikův předpoklad týkající se relativní nedůležitosti EU pro běžné občany po krizi eurozóny již (obecně) neplatí.⁹⁰

Transnational Legitimacy in a Globalising World: How the European Union Rescues its States. *West European Politics*. 2008(31), 3, s. 398-400.

⁸⁹ Viz MORAVCSIK, Andrew. Europe after the Crisis: How to Sustain the Common Currency. *Foreign Affairs*. 2012(91), 3, 54-68.

⁹⁰ S trochou jízlivosti se dá tvrdit, že „Evropa“ byla během krize (a je i po ní) vskutku občanům mnohem blíže, když se jim dobývala do peněženek. Srv. DE BÚRCA. *Europe's Raison D'Etre...*, s. 5.

Technokratická legitimita, funkcionalismus a flexibilita integrace: Giandomenico Majone

Vstřícnější postoj ke kritice demokratického deficitu než Moravcsik zaujímá významný teoretik veřejných politik Giandomenico Majone, jakkoli v mnoha ohledech se jejich argumentace shoduje (Moravcsik navazuje na starší texty Majoneho).⁹¹ Tento autor se především zabývá fungováním a legitimitou nezávislých regulatorních orgánů (v nejtypičtější podobě řešících problémy spojené se selháním trhu), které ve stále větší míře přebírají roli klasické exekutivy.⁹² Jejich zřizování vysvětluje tím, že izolace (alespoň částečná) od politického procesu (zvláště volebního cyklu) přináší potenciálně větší konzistenci a důvěryhodnost rozhodování. Něco podobného platí i pro evropskou integraci; pokud by byla regulace společného trhu a více či méně souvisejících oblastí ponechána na členských státech, jejich regulátoři by mohli volit odlišné postupy (často stranící domácím podnikům a omezující přístup na trh konkurenci), proto je z dlouhodobého hlediska pro všechny výhodnější zřídit a podporovat supranacionální agenturu regulatorního charakteru, tj. Komisi.⁹³

S využitím příkladu USA, kde regulatorní agentury zaznamenaly patrně největší růst (a podle některých interpretací vytvořily svébytný druh státní moci - *fourth branch of government*), Majone ukazuje dva principiální zdroje legitimacy (odpovědnosti) regulatorních orgánů. Procedurální legitimita spočívá v tom, že agentury jsou zřizovány volenými orgány, mají zákonný status zahrnující přesnou definici jejich pravomocí a

⁹¹ MAJONE, Giandomenico. 1998. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standard. *European Law Journal*. 1998(4), 1, 5-28. MAJONE, Giandomenico. Demokratický deficit Evropské unie: zpět k původním principům. In: NIGRIN, Tomáš, ŘIHÁČKOVÁ, Věra, WEISS, Tomáš. *Evropský parlament: Na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii*. Praha: Europeum, 2008, s. 13-44. MAJONE, Giandomenico. *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

⁹² Viz MAJONE, Giandomenico. a kol. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.

⁹³ MAJONE, Giandomenico. Europe's 'Democratic Deficit'..., s. 16-18.

funkce, jsou detailně určeny procedury, které dávají možnost participovat (možnost „být slyšen“) těm, kdo mají být dotčeni konkrétním rozhodnutím a ukládají povinnost odůvodňovat individuální i obecná rozhodnutí. Rozhodnutí jsou soudně přezkoumatelná. Substantivní legitimita tkví v tom, že regulatorní agentury mají důvěru veřejnosti, ukazují se jako nezbytné k zabezpečení fungující regulace. Platí, že regulatorní orgány se legitimují podle svých výsledků. Aby to bylo možné, musí být jejich cíle konkrétně definovány a jejich výsledky by měly být objektivně měřitelné (např. aktivity centrální banky tak lze posuzovat podle míry inflace ve vztahu k dalším ekonomickým ukazatelům, zvláště je-li „péče o cenovou stabilitu“ definována jako její hlavní úkol). Výsledky by měly být příznivé pro všechny, nebo téměř pro všechny. To je vposledku tím, co primárně ospravedlňuje delegaci optimalizačních (*efficiency-oriented*) politik orgánům jako jsou nezávislé regulatorní agentury, tj. přenesení regulatorní agendy mimo politický proces. Naproti tomu politiky spjaté s distribucí (alokací) a zvláště redistribucí zdrojů (u kterých někteří přímo získávají a jiní ztrácejí), musejí být podrobeny většinovému rozhodování.⁹⁴

Evropská unie není státem a redistribuce (již vzhledem k relativně malému rozpočtu) není její hlavní činností (byť významnou výjimku tvoří společná zemědělská politika a strukturální fondy). Proto problém demokratického deficitu EU (zejména z hlediska majoritárního typu demokracie) není tak zásadní, jak by se mohlo zdát. S odkazem na Lijphartovu teorii konsociační demokracie Majone uvádí, že EU je obdobou segmentované, plurální společnosti s mnoha různými štěpeními. To

⁹⁴ „Redistributivní politiky mohou být legitimizovány jen majoritárními prostředky a tudíž nemohou být delegovány na instituce nezávislé na politickém procesu; naopak optimalizační politiky jsou v základu legitimizovány výsledky a mohou být delegovány na takové instituce, pakliže je vytvořen odpovídající systém jejich odpovědnosti. Je samozřejmě pravdou, že optimalizující politiky, jako všechny veřejné politiky, budou mít obvykle redistributivní účinky. To není vážným problémem, jsou-li zisky z optimalizace dostatečně velké, aby bylo možno poskytnout kompenzace poškozeným, a je-li to politicky proveditelné.“ Ibid., s. 28.

vyžaduje využívání nemajoritárních praktik - tj. konsociace nebo právě posilování nezávislých regulatorních agentur.⁹⁵ Naproti tomu provádění redistribuce (zejména v rámci sociálního státu) si žádá nejen většinové rozhodování, ale též jistý bazální hodnotový konsensus a informace potřebné pro zacílení takové politiky.⁹⁶

Majoritární demokracie tedy není ani pro EU vhodná. Evropská unie však má skutečně nedostatky co do legitimacy. Problémy vyvstávají z postupující „komunitarizace“, respektive z rozšiřování „komunitární metody“⁹⁷ v rámci EU a ze souvisejícího rozvoje neregulatorních agend. Svou kritiku tak Majone v první řadě obrací proti vývoji integrace jako takové. V evropské integraci vidí projekt elit, který si za padesát let vývoje nedokázal získat stabilní podporu veřejnosti. Ani výsledky integrace, zvláště v posledních desetiletích nejsou jednoznačné,

⁹⁵ Srv. *ibid.*, s. 11.

⁹⁶ MAJONE a kol. *Regulating Europe...*, s. 298. Zavedení společné sociální politiky zahrnující redistribuci si navíc nepřejí občané členských států (s výjimkou zemí, jež jsou čistými příjemci z rozpočtu EU). MAJONE, Giandomenico. *Demokratický deficit Evropské unie...*, s. 19-20. V této souvislosti lze připomenout např. odvážný Schmitterův návrh na „*Euro-stipendium*“. Šlo by o transnacionální sociální program zaměřený na evropské občany pod hranicí chudoby (podle celounijních měřítek), který by mohl výhledově nahradit redistribuci v rámci strukturálních fondů a jednotné zemědělské politiky. SCHMITTER, Philippe C. *How to Democratize...*, s. 44-46.

⁹⁷ Komunitární (unijní) metoda obnáší relativní nezávislost Komise s právem legislativní iniciativy, spolurozhodování EP a Rady a „vládu práva“, respektive institucionální rovnováhu, na niž dohlíží SD EU. Viz Commission of the European Communities. *European Governance...*, s. 12. MAJONE, Giandomenico. *Demokratický deficit Evropské unie...*, s. 20-21. Srv. European Parliament. *Possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union. European Parliament resolution of 16 February 2017 on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union (2014/2248(INI))* [online, cit. 2. 3. 2018]. Přístupné z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0048+0+DOC+XML+V0//EN>. Bod 7. Komunitarizace je, pojímáno prizmatem Maastrichtské smlouvy, v zásadě institucionální rozpínání prvního („hospodářského“) pilíře integrace. Lisabonská smlouva přinesla formální zrušení pilířové struktury. „Komunitarizací“ tak lze nyní chápat posilování většinových prvků (spolu)rozhodování, typicky půjde o rozšiřování použití řádného legislativního postupu (dříve procedura spolurozhodování Rady a EP) spjatého s výhradní legislativní iniciativou Komise. Srv. DAWSON, Mark. *The Euro Crisis and Its Transformation of EU Law and Politics*. In: Hertie School of Governance. *The Governance Report*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 46.

v posledních letech jsou dokonce velmi špatné.⁹⁸ Řešení současných problémů vidí Majone v určitém rozvolnění integrace; na sdíleném „komunitárním“ základě (společný trh a jeho regulace) by působily kluby států provádějící „rozšířenou“ (posílenou) spolupráci. To by přineslo jistý prvek konkurence různých integračních modelů.⁹⁹ Při budování EU byla standardně upřednostňována integrace na úkor demokratických procedur. Demokratický deficit je dlouhodobým nežádoucím průvodním jevem integrace, akutním problémem je nicméně „deficit odpovědnosti“. Majoneho postoj ke standardní verzi demokratického deficitu by bylo možno shrnout takto:

- 1) Regulatorní agendy (jež zajišťuje v EU Komise coby exekutivní orgán) lze částečně vyjmout z dosahu přímé parlamentní kontroly.
- 2) Monopol Komise na legislativní iniciativu (s dílčími výjimkami) a její úplné odepření EP jsou bezprecedentní a u některých agend těžko obhajitelné. Evropský parlament by především měl být schopen účinněji oponovat Komisi v ryze politických otázkách.¹⁰⁰
- 3) Klesající volební účast ve volbách do EP při růstu jeho pravomocí ukazuje, že demokratický deficit nelze řešit toliko rozšiřováním jeho pravomocí.¹⁰¹ Evropská veřejnost je stále loajální především národním státům.
- 4) Posilování role Komise v důsledku rozšiřování „komunitární metody“ (dnes řádný legislativní proces a rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě) je přílišné. Komise kumuluje příliš mnoho funkcí, nelze ji již smysluplně hodnotit podle výsledku její činnosti.¹⁰²

⁹⁸ MAJONE, Giandomenico. Demokratický deficit Evropské unie..., s. 26-28. MAJONE, Giandomenico. *Rethinking the Union*...

⁹⁹ MAJONE, Giandomenico. Demokratický deficit Evropské unie..., s. 36-38; 41-44. Podrobněji viz MAJONE, Giandomenico. *Rethinking the Union*...

¹⁰⁰ MAJONE, Giandomenico. Demokratický deficit Evropské unie..., s. 21-22, 28-29.

¹⁰¹ MAJONE, Giandomenico. Demokratický deficit Evropské unie..., s. 15-17.

¹⁰² MAJONE, Giandomenico. Demokratický deficit Evropské unie..., srv. MAJONE, Giandomenico. *Europe's 'Democratic Deficit'*..., s. 23.

Komise je, i přes deklarovanou snahu, málo transparentní. Dílčí regulatorní agentury, které jako „superagentura“ zastřešuje, by měly získat větší autonomii.

- 5) Většina politik na úrovni EU je (a má být) regulatorního charakteru. Sociální stát na úrovni EU by demokratický deficit jen prohloubil (viz výše).

Majone správně poukazuje na to, že EU je obdobou plurální, segmentované společnosti a je pro ni nevhodný čistě majoritární model demokracie. Regulátoři, u nichž lze skutečně prokázat optimalizační výsledky jejich činnosti, mají být vyňati z přímého dosahu demokratických procesů a chráněni před politickým tlakem. Je však nemožné regulátory uchránit od tlaku zájmových skupin, s nimiž musejí být (už s ohledem na některé procedurální nároky) při rozhodování ve stálém styku. Regulátoři se snadno mohou dostat „do vleku“. Platí, že technokratická legitimita je slabší než demokratická legitimita a snadno se vytratí. Musí být korigována legitimitou procedurální a regulátoři musejí podléhat „supervizi“ (popřípadě vyvažování) ze strany demokratických institucí. Koneckonců mj. posilování Komise, jež je původně regulatorním orgánem, přivedlo EU do stavu, který Majone poměrně ostře kritizuje. Neváhá dokonce mluvit o „bulimii evropských institucí“.¹⁰³ Současná EU již přerostla jeho technokratický model.¹⁰⁴ Depolitizující, technokratické tendence a exekutivní dominance, jež se ukázaly během euro-krize, zašly mnohem dál, než je Majone ochoten obhajovat.¹⁰⁵ Řešením podle Majoneho je návrat zpět a větší flexibilita integrace, jakýsi obrat od (politického) neofunkcionalismu k funkcionalismu.¹⁰⁶

¹⁰³ MAJONE, Giandomenico. *Demokratický deficit Evropské unie...*, s. 25.

¹⁰⁴ BEETHAM, David. *Legitimation...*, s. 284-285.

¹⁰⁵ MAJONE, Giandomenico. *Rethinking the Union...*

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 112-117.

Demokracie pro EU: Simon Hix a Andreas Føllesdal

Simon Hix a Andreas Føllesdal¹⁰⁷ nesouhlasí s relativizací problému demokratického deficitu, se kterou přichází Moravcsik a částečně Majone. Rozdělení na (re)distributivní a optimalizační politiky není tak dichotomické, jak navrhuje Majone; jde spíše o krajní póly kontinua a rozlišování je v praxi složitější. Regulatorní rámec EU v současné podobě nevede k prokazatelné efektivizaci (což, jak jsme viděli, sám Majone uznává). Zásadní námitky však míří zejména proti Moravcsikovi: Je pravdou, že v EU nacházíme mnoho institucionálních pojistek a potenciálních blokačních aktérů a mnoho opatření iniciuje technokratická (v principu regulatorní) Komise, to však nijak nezajišťuje, že politiky EU jsou v zájmu většiny jejích občanů (spíše to usnadňuje možné prosazení koncentrovaných zájmů bránících *status quo*). Demokratická legitimita navíc nepramení toliko z aktuální shody politických výstupů s převažujícími preferencemi občanů. Klíčové je zajištění toho, že tyto výstupy budou na preference občanů skutečně navázány (delegovaná moc se nestane arbitrární). Samotné preference občanů pak nejsou (v základu) fixní či exogenní, ale jsou utvářeny v průběhu demokratického procesu.¹⁰⁸ Je třeba posílit politickou soutěž (zejména soutěž stranickou¹⁰⁹) na úrovni EU, tím vzroste i zájem

¹⁰⁷ HIX, Simon., FØLLESDAL, Andreas. Why There is a Democratic Deficit..., Srv. HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn. *Political System...*, s. 133-137.

¹⁰⁸ Hix a Føllesdal vycházejí z toho, že demokracie (i empiricky) jeví šest hlavních provázaných rysů: Institucionálně ustavené procedury (1), které regulují soutěž o politickou moc (2) na základě deliberace (3), kde téměř všichni dospělí občané mohou participovat (4) v rámci volebního mechanismu, kde jejich preference ohledně alternativních kandidátů rozhodují o výsledku (5), a to tak, že vláda odpovídá přáním většiny nebo co největšího množství (6). Viz HIX, Simon, FØLLESDAL, Andreas. Why There is a Democratic Deficit..., s. 547.

¹⁰⁹ I otevřená politizace Komise by podle Hixe a Føllesdala vycházela od politických stran a parlamentu. Existuje zde ovšem i hypotetická možnost přímé volby předsedy Komise (mírnější alternativou by mohla být volba kolegiem národnic a evropských poslanců), případně, patrně za předpokladu úpravy pravomocí, i předsedy Evropské rady. Symbolický význam takového kroku by byl značný. Je však otázkou, jestli by o něco takového občané EU stáli. Pokus o nápodobu (polo)prezidentského režimu na úrovni EU by nicméně byl poměrně odvážným experimentem s potenciálem zablokovat již nyní dosti složitý systém institucí EU (mj. kvůli pravděpodobnému střetu různých - demokratických -

občanů. Z toho vyplývají obecné návrhy, které se týkají nápravy demokratického deficitu:

- 1) Zvýšená parlamentní kontrola je jedním z vhodných nástrojů prosazení politického soutěžení na úrovni EU.
- 2) Evropský parlament by měl posílit, hlavně však zevnitř větší aktivitou stran. Měl by být aktivnější směrem ke Komisi, podobné tendence se již objevují.¹¹⁰
- 3) Volby a s nimi spojená veřejná diskuse musejí nabýt na významu především přičiněním stran. Musí být jasné, kdo za co nese odpovědnost, kdo je v opozici.¹¹¹
- 4) Komise by měla být otevřeně politizována, měla by se stát součástí politického soutěžení. Čistě optimalizační agendy (dohled na společný trh) by měly přebrat dílčí nezávislé agentury.¹¹² Rozhodování Rady musí být veřejné a transparentní.
- 5) Politické soutěžení zajistí relativní shodu preferencí veřejnosti a podoby politik EU. Demokratické soutěžení, veřejná diskuse a institucionalizovaná spolupráce mohou zformovat evropský *démos*.¹¹³

Pohled Hixe a Føllesdala doceňuje význam autentické politické soutěže a související veřejné diskuse pro efektivní participaci občanů, jejichž potřebnost se ještě více vyjevila v průběhu eurokrize. Demokracie bez prvku efektivní participace nemůže fungovat, respektive patrně přestává být demokracií. Jejich preferované řešení problému demokratického deficitu - aktivizace evropských politických stran (frakcí) a větší sepětí parlamentu a Komise¹¹⁴ se docela nabízí. Tito autoři však

legitimit), je také otázkou, zdali by se nejednalo o (další) posílení exekutivy oproti legislativě; bylo by patrně nutné provést fundamentální změny všech institucí. Navíc zavedení je asi spíše nereálné, protože něco takového by bylo z více stran interpretováno a vnímáno jako přílišné oslabení vlád členských států.

¹¹⁰ Ibid., s. 552-553.

¹¹¹ Ibid., s. 548-549, 553, 556-557.

¹¹² Ibid., s. 554.

¹¹³ Ibid., s. 550.

¹¹⁴ Proti možnému splnutí reprezentativní a vládní funkce stran na evropské úrovni se vyslovují Mair a Thomassen: Strany na evropské úrovni jsou schopny poměrně dobře reprezentovat - pravolevé rozdělení je stejné na národní i

nevysvětlují, proč za více než třicet let, během nichž se rozhojňovaly pravomoci přímo voleného Evropského parlamentu a rostl potenciál soutěže (byť jedna nejzákladnějších formálních pravomocí všech parlamentů - legislativní iniciativa mu zůstala odepřena), evropské strany příliš neposílily politickou soutěž v rámci EU. Částečným vysvětlením jistě je to, že v rámci EU je mnoho institucionálních pojistek, které zabraňují EP přímo určovat výstupy EU. Ostatně samotný institucionální design EP, včetně volebního systému, neskýtá pobídky pro rozvinutí transnacionálního politického soutěžení (viz dále). I tak ale je na úrovni EP o co „hrát“. Strany jsou přitom vnitřně poměrně jednotné (jejich koheze roste), jak se dlouhodobě ukazuje v EP při hlasováních, funguje zde rovněž standardní pravolevé štěpení (i když dvě největší strany musejí velmi často kooperovat v důsledku poměrně vysokých hlasovacích kvór).¹¹⁵ Autentické soutěžení „eurostran“ (sdružujících národní politické strany) by mohlo napomoci federalizaci EU, skrze strany by se propojily úrovně členských států a EU - strany by se staly jednotícím prvkem.

Od demokratického deficitu k deficitu spravedlnosti?

Lisabonská smlouva a eurokrize odhalily nové perspektivy pro uvažování o EU a (zvláště mezi kriticky orientovanými akademickými odborníky na evropské ústavní právo) přinesly náznak obratu od procedurálních k substantivním ohledům, pokud jde o demokratický deficit EU. Větší pozornost si získává zejména

evropské úrovni. Splynutí s aparátem vládní administrativy ohrožuje reprezentativnost stran (strany se kartelizují). Naopak oddělení od vládnutí umožňuje stranám lépe reprezentovat a kontrolovat Komisi. MAIR, Peter, THOMASSEN Jacques. Political Representation and Government in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2010(17), 1, 20-35. Pokud se ale neomezíme jen na takové ukazatele reprezentativnosti jako kongruence štěpení, soudržnost stranických skupin (a reprezentaci jako formální zmocnění či „zrcadlení“), pak se reprezentační potenciál evropských stran zdá být nenaplněný. Jak ještě uvidíme, oddělení od exekutivy a omezený vliv na její formování představují zároveň absenci pobídek pro rozvíjení substantivní reprezentace.

¹¹⁵ Srv. HIX, Simon., HØYLAND, Bjørn. c. d, s. 140-146.

otázka spravedlnosti. Nejedná se přitom jen o právně-filosoficky orientované reflexe,¹¹⁶ nýbrž i o analýzy konkrétních právních institutů a principů práva EU,¹¹⁷ zejména z hlediska vyvážení funkcionálně-tržní logiky a dosahu demokratického rozhodování.

Zdá se nicméně, že substantivní ani procedurální rovina politické spravedlnosti nicméně nemůže být oddělena od demokratických institucí. Praktická realizace ideálu spravedlnosti (koncepce spravedlnosti jsou z podstaty kontroverzní a jejich praktické implikace často nejasné) je politickou záležitostí může být prováděna jen na půdě demokratických institucí.¹¹⁸

Vyhraněný alternativní pohled na roli spravedlnosti a demokracie v rámci EU předkládá německý politický teoretik Jürgen Neyer.¹¹⁹ Pro Neyera je spravedlnost, představená jako proces *ospravedlňování*, „realistickým“ normativním ideálem, který je narozdíl od demokratického vládnutí přiměřený současné EU. Neyer si správně všimá, že současná Unie není založena na principu demokratické individuální rovnosti. Má však za to, že je tomu tak z dobrých, historicky podmíněných důvodů.¹²⁰ Unie

¹¹⁶ Viz významnou část příspěvků v KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew. *Europe's Justice Deficit...* Viz též KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Grainne, WILLIAMS, Andrew. *Debating Europe's Justice Deficit: The EU, Swabian Housewives, Rawls, and Ryanair*. EUI Working Paper - Law 2013/11 [online]. Florence: EUI, 2013 [cit. 2. 3. 2018]. Přístupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=2354568>.

¹¹⁷ Viz např. BARTL, Marija. *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*. *European Law Journal*. 2015(21), 1, 23-43. Srv. též DAWSON, Mark, DE WITTE, Floris. *Constitutional Balance in the EU...*

¹¹⁸ Srv. NICOL, Danny. *Can Justice Dethrone Democracy in the European Union? A Reply to Jürgen Neyer*. *Journal of Common Market Studies*, 2012(50), 3, 508-522. NICOL, Danny. *Swabian Housewives, Suffering Southernness: The Contestability of Justice as Exemplified by the Eurozone Crisis*. In: KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew (eds.). *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015, s. 165-175.

¹¹⁹ Viz NEYER, Jürgen. *Justice, not Democracy: Legitimacy in the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, 2010(48), 4, 903-921. NEYER, Jürgen. *Who's Afraid of Justice: A Rejoinder to Danny Nicol*. *Journal of Common Market Studies*, 2012(50), 3, 523-529. NEYER, Jürgen. *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*. *The Journal of Legislative Studies*. 2014(20), 1, 125-138. NEYER, Jürgen. *Justice and the Right to Justification: Conceptual Reflections*. In: KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew (eds.). *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015, s. 211-225.

¹²⁰ Neyer připomíná bouřlivou evropskou historii a potřebu budovat důvěru mezi velkými (silnými) a menšími (slabšími) státy. Bez dílčích projevů

rovněž nemá v žádném ohledu monopol donucování a tedy schopnost přímo vynucovat pravidla vůči všem - za rovných podmínek.¹²¹ Smysluplná kritika EU se tak nemá týkat demokratického deficitu, nýbrž deficitu spravedlnosti. V Neyerově pojetí je spravedlnost - ve smyslu diskursu a procesu ospravedlňování - základem supranacionální struktury EU a doplňuje demokracii zakotvenou národní úrovni. Supranacionální struktura má představovat férový způsob zohledňování a vyvažování zájmů v prostředí vzájemné souvztažnosti demokraticky legitimovaných vnitrostátních rozhodnutí. Diskurs ospravedlňování zde má přetvářet procesy mezistátních vyjednávání v transnacionální deliberaci.¹²²

Ospravedlnění Neyer chápe jako veřejně přijatelnou (a v tomto smyslu univerzální) obecnou (reciproční) argumentaci týkající se jednání nebo nejednání, které se dotýká druhých.¹²³ Samotná motivace aktérů není rozhodující. Argumentace musí obstát před formálně nezávislou třetí stranou - v demokracii je takovou instancí především veřejná debata, která uvaluje na argumentujícího (jednajícího) určitá diskursivní omezení a odhaluje nenáležitá ospravedlnění. Klade se zde mj. požadavek konzistentnosti a souladu se sdílenými normami a hodnotami.¹²⁴ Pokud jde o EU, roli nositele ospravedlňujících diskursů a veřejné a prostředkující instance zastává zejména právo, respektive soudy. Svébytnou roli má SD EU (v dialogu s národními soudy), popřípadě Evropská komise. Neyer si uvědomuje, že právní diskurs a struktury ospravedlňování obecně mohou toliko posilovat existující (nerovné) mocenské vztahy a nespravedlnosti. Musejí být proto korigovány otevřeným,

intergovernmentálního principu, respektive formální rovnosti států se nelze obejít. NEYER, Jürgen. *Who's Afraid of Justice...*, s. 526. NEYER, Jürgen. *Justice and the Right...*, s. 211-212.

¹²¹ NEYER, Jürgen. *Who's Afraid of Justice...*, s. 525-527.

¹²² NEYER, Jürgen. *Justice and the Right...*, s. 222.

¹²³ Neyer toto dotčenost charakterizuje libertariánsky a poněkud simplicistně jako zásah do (předpolitické) svobodné sféry jedince. Platí princip minimalizace zásahu. „Základní právo na ospravedlnění“ má sloužit jako prostředek proti arbitrárnímu zneužívání veřejné moci. *Ibid.*, s. 213.

¹²⁴ *Ibid.*, s. 217-219.

inklusivním deliberativní procesem.¹²⁵ Na obecné rovině Neyer věří, že EU je s to omezovat mocenské asymetrie, vytvářet diskursivní prostředí pro ospravedlňování a držet na uzdě anarchii ve vztazích mezi státy.¹²⁶

Ve chvíli, kdy Neyer přechází z pozice teoretika supranacionální spravedlnosti ke kritice deficitu spravedlnosti, stává se současně nepřiznaně kritikem demokratického deficitu. EU podle Neyera potřebuje posílit veřejný korektivní deliberativní diskurs. Fungování EU trpí exekutivní dominancí, pokud jde o zásadní, konstituční změny. Neyer naopak volá po parlamentarizaci „ústavního procesu“.¹²⁷ EU je rovněž poznamenána deficitem politické odpovědnosti, není dostatečně otevřená politické změně, je netransparentní, uzavřená veřejnosti.¹²⁸

Neyerova argumentace tak opisuje určitý kruh. Z původní teorie, která z ideových zdrojů teorie diskursu a deliberativní demokracie vytváří oslabením předpokladů koncepci procesuální spravedlnosti aplikovanou v podobě „deliberativního supranacionalismu“ (můžeme říci jakési supranacionální deliberativní demokracie bez demokracie), se vyvozují implikace, které opět staví deliberaci (a diskursivní proces ospravedlňování) do širšího kontextu demokratické politiky.¹²⁹

¹²⁵ Ibid., s. 222.

¹²⁶ NEYER, Jürgen. Justice, not Democracy..., s. 909-916.

¹²⁷ Kromě posílení Evropského parlamentu (legislativní iniciativa) a nasměrování větší pozornosti veřejnosti k němu, navrhuje přetvořit COSAC (Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti) ve stálé těleso a výhradního iniciátora „ústavních“ změn. NEYER, Jürgen. Justice and the Right..., s. 223, 225, NEYER, Jürgen. Who's Afraid of Justice..., s. 524-525. NEYER, Jürgen. Justified Multi-level Parliamentarism..., s. 134-135.

¹²⁸ NEYER, Jürgen. Justice and the Right..., s. 223-225.

¹²⁹ O tom, že oddělování demokratických procedur a spravedlnosti jako ospravedlňování je poněkud násilné, svědčí i některé Neyerovy obecné formulace. „Společnosti si mohou nárokovat to, že jsou spravedlivé, pouze tehdy, pokud garantují, že všichni jedinci či skupiny dotčení zákonem mají férovou a reálnou příležitost podílet se na zákonodárství. Hledání spravedlnosti je politický proces, v němž se artikuluje ohledy, váží se argumenty, berou se v úvahu námítky a tvoří se ospravedlnění. Tyto diskurzy ospravedlňování jsou neuzavřené“ Ibid., s. 213. EU je, zdá se, rovněž společností v tomto smyslu. I ona tvoří zákony, jimiž jsou jednotlivci vázáni. Reálně je třeba (nejen v rámci „zákonodárství“) docházet k autoritativním závěrům, při demokratickém rozhodování převést intezity důvodů na hlasy. Demokratický charakter rozhodování závisí mj. právě na možnosti široké participace, byť omezené hranicemi (státní příslušností), popřípadě méně

Neyerova argumentace pro odmítnutí demokratického deficitu se tak jeví jako nekonkluzivní. Přinejmenším se zdá, že demokratické procesy a procedury se mají se spravedlností jako ospravedlněním spolu prostupovat a jejich souvislost je tak těsnější, než jak to (zprvu) navrhuje Neyer.

Vzájemné uznání, nedominance a vyvažování: evropská demoikracie a evropská duální suverenita

Při kritickém rozboru jednotlivých vlivných teoretických pozic týkajících se problému demokratického deficitu nelze ještě opomenout teorii *demoikracie*.¹³⁰ I ona, podobně jako je tomu u Neyera, má představovat jakýsi realistický ideál, který je již určitým způsobem realizován ve stávající institucionální struktuře Unie a dokonce v jejích jednotlivých politikách. *Demoikracie* má být jakousi „třetí cestou“ vůči intergornmentalistickým a suverenistickým přístupům na jedné straně a federalistickým a kosmopolitním aspiracím na straně

významnými doplňujícími podmínkami. Rozhodování na supranacionální úrovni se odehrává v širších hranicích, může rozhodovat více dotčených. Neyer ovšem není schopen obhájit principiální důvody, kromě standardního odvolání se na prozatímní absenci evropského lidu (jinak zmiňuje důvody spíše historické a pragmatické), proč do budoucna rezignovat na demokratickou proceduru rozhodování na příslušné (supranacionální) úrovni. Jak ostatně prohlašuje Rainer Forst, jehož teorií se Neyer nechává inspirovat, praxí ospravedlňování nelze jednoduše vytrhnout z demokratického procesu a osamostatnit. Respekt k individuální autonomii vyžaduje „spravedlnost“ (ustavení praxe ospravedlňování) a stejně tak si žádá demokratické uspořádání: *Ti, kdo jsou podrobeni normativnímu řádu, mají právo, aby byla ustavena taková praxe ospravedlňování, ve které mohou být spolutvůrci tohoto normativního řádu, a nakolik je EU takovým řádem, to vyžaduje demokratizaci. Nevidím důvod, proč by Jürgen Neyer měl být proti, vzhledem k tomu, že nelze tvrdit, že to jsou pouze státy nebo národní politická společenství, které jsou podrobeny evropskému normativnímu řádu, a nikoli přímo občané (a množství ne-občanů).* FORST, Rainer. *Reflections on Neyer's Normative Theory of the EU*. In: KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew (eds.). *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015, s. 234. Pravidla, jimiž se řídí konkrétní praxe (procedury) ospravedlňování, i jejich výstupy nejsou samy o sobě objektivní a neutrální, mají přímý vliv na občany a nemohou být chápány jako vnější, *heteronomní* standardy. Potřebují tak samostatnou demokratickou autorizaci.

¹³⁰ NICOLAÏDIS, Kalypso. *European Democracy and Its Crisis*. *Journal of Common Market Studies*, 2013(51), 2, 351-369. CHENEVAL, Francis, LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNIG, Frank. *Demoi-cracy in the European Union: Principles, Institutions, Policies*. *Journal of European Public Policy*, 2015(22), 1, 1-18. BELLAMY, Richard. *'An Ever Closer Union'*...

druhé.¹³¹ Podle *demoikratických* koncepcí je Unie nejenom sdružením států, ale především politických národů, pojímaných jako společenství občanů organizované ve státě. Tyto národy se propojují v rámci společného transnacionálního projektu, aniž by se měly stát jediným politickým národem.¹³² Podobným směrem, byť za použití (reinterpretovaného) pojmu suverenity a za současného zdůrazňování podvojnosti konstitutivních momentů integračního projektu, míří i Jürgen Habermas se svou ústavní teorií.¹³³ (Habermasova teorie tak představuje částečnou obdobu *demoikracie* rozvíjenou ovšem původně z jednoznačně kosmopolitních pozic.) I v rámci teorií *demoikracie*, je nicméně myslitelné i radikálnější pojetí, které politické národy nebere jako (definitivní) danost, nýbrž vychází z pluralističtějšího pojetí překrývajících se *ad hoc* skupin, různě dotčených rozhodnutím nebo politikou, o které se rozhoduje, kde státní příslušnost je spíše druhotná.

I pro kosmopolitnější verzi teorie demokracie nicméně zůstávají vůdčími principy vzájemné uznání a nedominance. Vzájemné uznání je zde abstraktním principem, který kromě uznání rovnocennosti ve vzájemných vztazích obnáší toleranci ke specifickým jednotlivých politických národů, solidaritu a vzájemnou důvěru, což jsou prvky začasťe již explicitně přítomné v platném unijním (ústavním) právu nebo tvořící jeho širší ideový kontext. Princip nedominance vychází z republikánského (nikoli čistě negativního) pojetí svobody jako nedominance, tedy svobody, která nezávisí na cizí arbitrární moci. Nedominance je

¹³¹ Nejedná se přitom o ucelenou teorii, ale spíše o rodinu teorií diferencovanou podle důrazu na „nedominaci“ nebo „vzájemné uznání“ a podle zakotvení buď v (republikánské) politické teorii nebo evropské ústavní teorii a integračních studiích. Viz MÜLLER, Jan-Werner. *The Promise of 'Democracy': Democracy, Diversity, and Domination in the European Public Order*. In: NEYER, Jürgen, WIENER, Antje. *Political theory of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 187-203.

¹³² Viz NICOLAÏDIS, Kalypso. *European Democracy...*, s. 353.

¹³³ HABERMAS, Jürgen. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible*. *European Law Journal*. 2015(21), 4, 546-557. K Habermasově teorii podrobněji viz pasáž týkající degresivní proporcionality zastoupení v Evropském parlamentu.

zde chápána jako pořadající princip spravedlivých či náležitých mezinárodních vztahů a kooperace.

Přestože se teoretici *demoikracie* snaží vyvodit určité implikace pro institucionální uspořádání a tvorbu politik,¹³⁴ zůstává nejasné, jestli *demoikracie* skutečně představuje svébytnou alternativu intergovermentalistickým a federalistickým přístupům (supranacionální demokracii).¹³⁵ Zatímco je zřejmé, že *demoikratické* členství v Unii, musí vždy obnášet i reálnou možnost vystoupení a pravidlo jednomyslnosti (schválení všemi členskými státy), pokud jde o závažné konstitutivní změny primárního práva, o tom, co z *demokratických* principů vyplývá pro způsob tvorby sekundárního práva, se lze jen dohadovat. Jasně je jen, že nesmí převládnout majoritární způsob rozhodování bez vyvažování mocenských asymetrií a sdílení odpovědnosti (aniž by však byla ochromena schopnost rozhodovat) a nelze se obejít bez přímého zapojení národních parlamentů. Současný institucionální design s dvojí (kvalifikovanou) většinou v Radě, specifickým systémem reprezentace v EP a určitou přímou (formální) kontrolou ze strany vnitrostátních parlamentů, představám stoupenců *demoikracie* o žádoucím uspořádání spíše vyhovuje. Každopádně takové relativně složité uspořádání podporuje zachování *statu quo* a zásadně znesnadňuje politickou změnu, což lze vidět i jako důležitý aspekt demokratického deficitu Unie.¹³⁶ Na abstraktní úrovni je problematické, že teoretici *demoikracie* berou demokracii na národní úrovni jako danost a většinou se nepouštějí do teoretických reflexí institucí zastupitelské demokracie. Jak se pokusím ukázat dále, něčemu takovému se nicméně nelze vyhnout, chceme-li se zabývat legitimitou integrace. Právě teorie reprezentace na širším pozadí demokratické teorie bude tvořit

¹³⁴ Viz NICOLAÏDIS, Kalypso. *European Democracy...*, s. 362-365.

¹³⁵ Srv. RONZONI, Miriam. *The European Union as a democracy: Really a third way?*. *European Journal of Political Theory*. 2017(16), 3, 210-234.

¹³⁶ HÜLLER, Thorsten. *Out of time? The democratic limits of EU democracy*. *Journal of European Public Policy*. 2016(23), 10, 1407-1424.

rámec stěžejní kapitoly druhé části práce, věnované unijnímu legislativnímu procesu a „parlamentní legitimitě“.

Střety legitimit v EU - konceptuální rámec

Demokratická legitimita, zejména ve své přímé podobě, je, jak tvrdím, klíčem k posílení legitimacy EU vůbec. Legitimita EU nicméně sestává z více vrstev, jak odpovídá základnímu schématu představenému v první kapitole. Pro postižení proměn EU v souvislosti s Lisabonskou smlouvou a eurokrizí z hlediska legitimacy je ovšem přínosné přidržet se o něco méně abstraktního konceptuálního rámce. Se zajímavým pokusem jak aspoň částečně postihnout komplexní vztahy mezi různými způsoby realizace a prostředkování legitimacy, který pro uvedené účely může dobře posloužit, přišli Christopher Lord a Paul Maignette.¹³⁷ Lord a Maignette používají mechanicko-prostorovou metaforu čtyř „vektorů“ legitimacy, které představují povahu, pohyb (od specifických vstupů k výstupům) a orientaci (i ve smyslu možného budoucího vývoje). Rozlišení čtyř vektorů je formováno základními proudy teoretických debat týkajících se legitimačních kanálů a zdrojů EU a podobou jejich institucí.

Prvním vektorem je nepřímá legitimita - legitimita odvozená od členských států EU, jejichž vlády (potažmo parlamenty) se rozhodly (respektive dovolily) přenést výkon jistých pravomocí na nadnárodní (mezivládní) úroveň, přičemž toto samotné rozhodnutí a jeho konsekvence jsou kryty demokratickou legitimitou těchto orgánů získanou ve volbách. Na straně vstupů tedy figuruje autorizace ze strany států, na straně výstupů pak realizace původních či aktuálních preferencí daných států. Evropská unie je tak legitimní, nakolik nenarušuje či neomezuje (bez výslovného zmocnění) suverenitu členských států a nakolik slouží jejich zájmům (zájmům vlád).

Druhým typem je legitimita skrze parlament. Evropská unie se zde opírá o vlastní volený parlament. Vzhledem k tomu, že EU není dostatečně „homogenní“, respektive scházejí (inter)subjektivní předpoklady politické jednoty, musejí být

¹³⁷ LORD, Christopher, MAGNETTE, Paul E. Pluribus Unum?...

reprezentovány samostatně i její jednotlivé segmenty - členské státy v Radě prostřednictvím svých exekutiv, respektive „národy“ (zejména zapojením národních parlamentů). Legitimace se děje pomocí voleb, kritériem na straně výstupů je dosahování převažujících preferencí voličů, ovšem kvalifikovaným způsobem zohledňující duální národní i transnacionální povahu legitimace.

Technokratická legitimita je třetím typem. Ten je charakterizován takovými výstupy, které přinášejí prospěch (téměř) všem (jsou v zásadě paretovsky optimální). Na straně vstupů vyžadují expertní kompetenci. Takovéto pojetí legitimacy - brané absolutně - se opírá o předpoklad, že úspěšné naplňování potřeb občanů (ekonomických subjektů), je předpokladem politického závazku. Dále je takováto představa nesena epistemologickým optimismem - preference občanů či určité objektivní potřeby je možné v dostatečné míře poznat a ekonomicky vyjádřit a lze konstruovat a realizovat metody jejich naplňování (v liberální společnosti při respektu k tržním mechanismům¹³⁸) na přísně racionálním (expertním) základě. Konkrétně jde pak o to ukázat, že některé tyto potřeby či zájmy může naplnit jen nadnárodní organizace typu Evropské unie.¹³⁹ Jakkoli se taková představa může jevit velice lákavě, technokratická legitimita, není-li přinejmenším korigována, může se snadno vytratit, respektive může přejít, jak lze ostatně i ukázat, v „poručnictví“.

Něčemu takovému se snaží předcházet „procedurální legitimita“ spjatá s náležitými postupy při rozhodování - počítaje mezi ně možnost vyjádřit se všech zainteresovaných

¹³⁸ Takový respekt k trhu může nabývat podob tržní regulace a dohledu, které jsou založeny na „objektivních“ odhadech rizik. Prvek subjektivní nejistoty je naopak vytěsňován. Viz EVERSON, Michelle. A technocratic tyranny of certainty: A preliminary sketch. In: PŘIBÁN, Jiří (ed.). *Self-Constitution of European Society: Beyond EU politics, law and governance*. Burlington, VT: Routledge, 2016, s. 218-235.

¹³⁹ Může jít o zamezení tomu, aby státy přesouvaly negativní externalitu ekonomické činnosti na svém území na své sousedy, efektivnější poskytování určitých veřejných statků, to vše v podmínkách stability dané relativní nezávislostí na (národním) volebním cyklu. LORD, Christopher, MAGNETTE, Paul E. *Pluribus Unum?...*, s. 186.

stran, právní jistotu, transparentnost, proporcionalitu apod. Obecně se zde jedná o požadavky „vlády práva“ a právního státu a respekt k zaručeným (a uznávaným) právům a jejich prosazování, případně rozšiřování. Nakolik existuje, pokud jde o EU, určitý společenský konsensus ohledně prosazování těchto práv i proti státům jako takovým „procedurální legitimita“ koliduje (s jí původně podmiňující a předcházející) nepřímou legitimitou.

Platí, že výše uvedené typy (modality) není nutně třeba chápat jako disjunktní, ale lze je částečně kombinovat či vrstvit, podobně jako vektory, které lze skládat, sčítat a odčítat.

Nepřímá legitimita

Nepřímá legitimita odvozená od států je v rámci „klasických“ koncepcí hlavní modalitou legitimacy EU. Se zdůrazňováním nepřímé legitimacy se pojí pohled na národní státy jako výhradní (přesněji nejzazší možné) domény demokratické politiky. Veřejná moc, kterou vykonává EU, je extenzí veřejné moci vykonávané v rámci státu. Fungování EU je z tohoto pohledu založeno na delegaci, jejímž výrazem v právu je zásada svěřeni pravomocí. Z hlediska schématu představeného v první kapitole, koncepce nepřímé legitimacy zdůrazňují především roli formálních pravidel pro legitimitu a moment „podpory“ (demokratickou legitimaci) na vnitrostátní úrovni. Primát nepřímé legitimacy je součástí teoretických koncepcí integrace z oblasti mezinárodních vztahů (Andrew Moravcsik) i ústavního a správního práva (Peter. L. Lindseth), v praktické rovině je jeho nejvýznačnějším zastáncem Spolkový ústavní soud.

Delegace a dohled jako základ legitimacy Unie

Moravcsikův pohled byl již představen výše, na tomto místě je třeba se věnovat Lindsethovi jako přednímu současnému teoretikovi nepřímé legitimacy EU.¹⁴⁰ Lindsethova spíše normativní teorie sdílí s Moravcsikovou explanací integrace některé prvky - především analytické prizma pána a správce (*principal-agent*). Delegace však zde není chápána jako výsledek utilitárních úvah a něco, nad čím si státy jako racionální aktéři udržují (navenek) kontrolu, nýbrž jako součást širšího trendu v ústavní a správní teorii i praxi a zároveň jako normativní princip. Lindseth v zásadě považuje evropskou integraci za

¹⁴⁰ LINDSETH, Peter L. *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. LINDSETH, Peter L. *National Parliaments and Mediated Legitimacy in the EU: Theory and History*. In: JANČIČ, Davor (ed.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 37-57. LINDSETH, Peter L. *Reflections on the 'Administrative, Not Constitutional' Character of EU Law in Times of Crisis*. *Perspectives on Federalism*. 2017(9), 2, 1-17.

případ administrativní delegace a součást rozvoje „podzákonné“ regulace v západní Evropě (potažmo USA), který započal po první světové válce a ustálil se po roce 1945.¹⁴¹ Zásadní otázku pak představuje napojení delegované moci na demokratické rozhodování. Delegace často vylučuje přímou podřízenost a kontrolu (mají-li být zachovány její funkční výhody) ze strany „historických“ ústavních mocí. Spojnicí delegované regulatorní moci a demokratické legitimacy je její svázání zákonnými (ústavními) pravidly a principy¹⁴² a „dohled“ (*oversight*).¹⁴³ Tento dohled se realizuje především v rámci zákonodárné a soudní moci. Zatímco delegace spočívá zejména na ohledech legálních (zákonnost), technokratických (expertiza) funkcionálních (specializace),¹⁴⁴ demokratická legitimita zde má pouze prostředkovaný charakter. Klíčovou mez delegace představuje rezervovaná doména zákonodárné moci tvořená rozhodováním o obraně a bezpečnosti a daňových a rozpočtových záležitostech.¹⁴⁵

Evropská integrace je pak podle Lindsetha rozšířením delegace na nadnárodní úroveň. Je jí tak třeba poměřovat administrativními, nikoliv ústavními kritérii, protože postrádá jejich demokratický základ.¹⁴⁶ Navázání na demokratické rozhodování je zde nicméně složitější než na národní úrovni. Nadnárodní integrace v EU představuje komplexní uspořádání s mnoha aktéry („veto-hráči“). Státy jsou sice pány smluv, avšak hromadně, nikoli jednotlivě. Nemusí tak být vždy pány integrace

¹⁴¹ LINDSETH, Peter L. *Power and Legitimacy...*, s. 61-90.

¹⁴² Výkon delegované moci je svázán procedurálními i substantivními nároky, popřípadě se na něj klade „břemeno odůvodnění“, což má (částečně) nahrazovat vyvozování politické odpovědnosti. Viz LINDSETH, Peter L. *Power and Legitimacy...*, s. 256. LINDSETH, Peter L. *Reflections on the 'Administrative, Not Constitutional' Character of EU Law...*, s. 6-7.

¹⁴³ LINDSETH, Peter L. *Power and Legitimacy...*, s. 20-21. LINDSETH, Peter L. *National Parliaments and Mediated Legitimacy in the EU...*, s. 39-40.

¹⁴⁴ Delegace jako obecný princip nicméně neimplikuje, jako u Majoneho, popření politické (hodnotové) povahy rozhodování. LINDSETH, Peter. L. *Power and Legitimacy...*, s. 35-37.

¹⁴⁵ LINDSETH, Peter L. *National Parliaments and Mediated Legitimacy in the EU...*, s. 39.

¹⁴⁶ EU postrádá „zděděnou“ legitimitu „národních“ ústavních institucí a nemá, čím ji nahradit. Viz LINDSETH, Peter L. *Power and Legitimacy...*, s. 90, 252-253.

in concreto.¹⁴⁷ Zůstávají však primárními zdroji a „mediátory“ legitimacy pro Evropskou unii. Na základní úrovni platí (jakkoli může v dílčích záležitostech docházet k faktické inverzi tohoto vztahu), že Evropské instituce, včetně Evropského parlamentu nejsou „pány“, nýbrž „správci“.

S Lindsethovým „administrativistickým“ pohledem, odmítajícím konstitucionalismus na evropské úrovni, stojí v určitém napětí nejen zásadní judikatura SD EU prosazující ústavní charakter unijního práva,¹⁴⁸ spojený s autonomií,¹⁴⁹ a předností,¹⁵⁰ ale jako svým způsobem problematické a zavádějící se jeví i stávající znění smluv. Unijní instituce jeví jistou podobnost¹⁵¹ s národními ústavními institucemi či mají ústavní funkce (Evropský parlament, Listina základních práv EU, Soudní dvůr). Jakkoli tedy Lindsethův výklad patrně odhaluje určité historické kořeny evropské integrace, zároveň se zdá, že integrace již původní rámec dávno přerostla a návrat do příslušných mezí by byl fundamentální změnou.¹⁵²

Zásadnější námitka proti Lindsethovu pojetí i dalším teoriím zdůrazňujícím nepřímou legitimitu EU se týká předpokladu, že legitimitu „národních“ ústavních institucí lze v zásadě beze

¹⁴⁷ Srv. *ibid.*, s. 253-256.

¹⁴⁸ Srv. rozsudek *Van Gend en Loos* (26/62)- hovořící, ještě o „novém řádu mezinárodního práva“, ovšem zdůrazňující aktivní roli jednotlivců v něm, a dále rozsudky *Les Verts v. Parlament* (C-294/83), bod 23 (primární právo explicitně označeno jako „základní ústavní listina“) a *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise* (C-402/05 P a C-415/05 P), bod 281.

¹⁴⁹ Viz mj. rozsudek ve věci *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise* (C-402/05 P a C-415/05 P) a *Posudek SD EU 2/13*.

¹⁵⁰ Viz mj. rozsudky ve věcech, *Costa* (6/64), *Simmenthal* (106/77), *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70) a *Melloni* (C-399/11)

¹⁵¹ Stefano Bartolini hovoří zejména v souvislosti s posilováním role EP o „institucionálním isomorfismu“, jehož význam a pozadí Lindseth poněkud opomíjí. ISIKSEL, Türküler, BARTOLINI, Stefano, DE WITTE, Bruno, LINDSETH, Peter L. Special Book Review Symposium Power and Legitimacy. *European Constitutional Law Review*. 2012(8), 1, s. 143-144.

¹⁵² Hovořit zde o (pouhé) administrativní delegaci se při všech komplikacích, které částečně Lindseth sám uznává, a explicitních ústavních pretenzích Soudního dvora, jeví jako přílišné natahování základního konceptu („conceptual stretching“). Spíše se tak zdá jako vhodnější pracovat s představou specifického (z demokratického pohledu dosud nenaplněného či deficitního) typu konstitucionalismu. K tomu srv. obecně ISIKSEL, Türküler. *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism beyond the State*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

ztrát formálně „kanalizovat“ (převádět) na vyšší, supranacionální nebo mezivládní úroveň.¹⁵³ Vývoj v souvislosti s krizí eurozóny a určitým obratem k mezivládnímu či mezinárodněprávnímu způsobu vládnutí mimo rámec unijního práva,¹⁵⁴ který však přináší spíše než posílení států v integraci posílení exekutiv a exekutivních aparátů (včetně evropských),¹⁵⁵ ukazuje na něco jiného. „Národní“ politická sféra obecně a parlamentní politika speciálně jako „zdroje“ legitimacy jsou oslabeny. Evropská unie dost možná přenáší svou „nemoc“ (nedostatečnou politickou legitimitu) na národní úroveň ve větší míře než může kompenzovat politická legitimita prostředkovaná „národními“ státy Unii.¹⁵⁶ Účinná parlamentní kontrola (dohled) zůstává problematická. Nejde jen o čistě praktický problém, ale jde tu i o určité teoretické základy teorií nepřímé legitimacy. Ty se často pojí s vertikálním, elitistickým chápáním demokracie.¹⁵⁷ Vystačí si se simplicistní představou pána a správce a formálním pojetím reprezentace¹⁵⁸ (viz následující kapitola). Z obrazu se často vytrácí občané jako politické subjekty a nejzazší páni integrace. Jejich participace se zde vyčerpává jen vykonáním volebního aktu.

¹⁵³ Srv. ISIKSEL, Turkuler, BARTOLINI, Stefano, DE WITTE, Bruno, LINDSETH, Peter L. Special Book Review..., s. 144-145.

¹⁵⁴ Jde tu o úvěrové instituce - o „krizový“ Evropský nástroj finanční stability (EFSF) a stálý Evropský stabilizační mechanismus (ESM), ustavený na základě zmocnění vytvořeného v čl. 136 SFEU a vlastní mezinárodní smlouvy; dále lze zmínit Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (Fiskální pakt), která vnitrostátně ukládá státům přijetí pravidel uplatňujících standardy vyrovnaného a udržitelného rozpočtového hospodaření a na unijní úrovni zavazuje mj. podle čl. 7 členské státy eurozóny k podpoře návrhů Komise (*de facto* obrácená kvalifikovaná většina), porušuje-li jiný člen eurozóny kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku (čl. 126 SFEU a navazující nařízení). Z hlediska tendencí projevujících se v evropském vládnutí v posledním desetiletí se jedná o posílení evropské Rady a důležité role neformálních eurosummitů ve „zvládání“ krizí.

¹⁵⁵ BELLING, Vojtěch. Exekutivní vládnutí jako nový model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém. *Mezinárodní vztahy*. 2014, 4, s. 22.

¹⁵⁶ Srv. ISIKSEL, Türküler, BARTOLINI, Stefano, DE WITTE, Bruno, LINDSETH, Peter L. Special Book Review..., s. 145.

¹⁵⁷ Srv. LINDSETH, Peter L. *Pewer and Legitimacy...*, s. 255. Demokracie je brána jako metoda výběru (výměny) elit, které se nabízejí (ne však vnucují).

¹⁵⁸ Srv. PIATTONI, Simona. Representation as Delegation: a Basis for EU Democracy?. *Journal of European Public Policy*. 2013(20), 2, 224-242.

Ústavní identita jako demokratická autonomie: Spolkový ústavní soud o EU

Představa zásadní podmíněnosti legitimacy EU zachováním principu delegace v širším smyslu (svěření pravomocí) má silnou oporu v judikatuře „národních“ ústavních soudů, nejvýznamněji u německého Spolkového ústavního soudu.¹⁵⁹ O delegaci explicitně hovoří Spolkový ústavní soud ve svém Lisabonském nálezu – státy tvoří ustavený rámec demokratické politiky, zatímco Unie má jen sekundární, delegovanou odpovědnost za svěřené úkoly.¹⁶⁰ Její samostatná demokratická legitimace je nedostatečná.¹⁶¹ Unie nedisponuje „kompetenční kompetencí“ a musí se držet v rámci svěřených pravomocí, přičemž některé pravomoci na ni bez dalšího ani přeneseny být nemohou.

Ústavní soud zde samostatně rozvíjí jednak doktrínu *ultra vires*, jednak doktrínu ústavní identity.¹⁶² Jak kontrola výkonu unijních pravomocí, tak ochrana ústavní identity má chránit demokratické rozhodování na národní úrovni. Kontrole výkonu unijních pravomocí nevyhoví zjevné¹⁶³ a strukturálně významné¹⁶⁴ přestoupení pravomocí.¹⁶⁵ Strukturální význam je dán vždy při

¹⁵⁹ Pro komparativní přehled a analýzu „evropské“ judikatury ústavních a dalších vysokých soudů členských států viz: CLAES, Monica. The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the *Gauweiler* Case. *German Law Journal*. 2015(16), 4, 917-970.

¹⁶⁰ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci „Lissabon“ 2 BvE 2/08, odst. 301.

¹⁶¹ Ibid., odst. 280-294. K této partii nálezu viz též následující kapitolu.

¹⁶² Zásada svěření pravomocí i zásada respektu k národní (ústavní) identitě jsou z druhé strany zakotveny v unijním primárním právu. Viz čl. 5/1,2 a čl. 4/2 SEU.

¹⁶³ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci „OMT“ 2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13 zde dne 21. 6. 2016, odst. 148-150.

¹⁶⁴ Ibid., odst. 151, 152.

¹⁶⁵ Spolkový ústavní soud se hlásí k určité zdrženlivosti. Kontrola výkonu unijních pravomocí musí být vykonávána v duchu otevřenosti k evropskému právu. Spolkový ústavní soud respektuje výklad unijního práva ze strany Soudního dvora EU. Předtím než akt unijního práva může být prohlášen za neaplikovatelný, musí mít Soudní dvůr možnost takový akt přezkoumat a vyložit. Viz usnesení Spolkového ústavního soudu ve věci „Honeywell“ 2 BvR 2661/10, body 58-66. Tak Spolkový ústavní soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru ohledně legality rozhodnutí Rady guvernérů Evropské centrální banky o „přímých měnových operacích Eurosystemu na sekundárních trzích státních dluhopisů“, tzv. „OMT“ (přímý nákup státních dluhopisů členských států

narušení ústavní identity a též tehdy, je-li dotčen princip demokracie a suverenita lidu, stojící v základu svěřeni pravomocí Unii, tj. tehdy, potřebovala-li by Unie pro pravomoc, kterou vykonává výslovné zmocnění ve smlouvách, a tedy i výslovný akt německého parlamentu (ratifikaci změny smluv). Jak Spolkový ústavní soud v této souvislosti rovněž podotýká, výkon unijních pravomocí nesmí vyprazdňovat demokratický diskurs v členských státech.¹⁶⁶

Ochrana ústavní identity obnáší užší substantivní přezkum aktu Unie z hlediska jeho souladnosti se základními nepřenositelnými ústavními principy.¹⁶⁷ Zvláštní význam zde mají články 1 (ochrana lidské důstojnosti) a 20/2 (suverenita lidu), ve spojení s čl. 38/1 (právo volit) Základního zákona. Spolkový ústavní soud zde chrání demokracii na národní úrovni substantivně,¹⁶⁸ ovšem ve vazbě na její stránku procedurální (procesuální).¹⁶⁹ Významný je důraz na to, že demokracii nelze

eurozóny zařazených do konsolidačních programů ESFS a ESM a podrobených specifickým podmínkám), a výkladu příslušných ustanovení Smluv. Viz Usnesení Spolkového ústavního soudu ve věci „*ESM/ECB*“ 2 BvG 2728/13 ze dne 14. 1. 2014. Soudní dvůr konstatoval legalitu „přímých měnových operací“ v rozsudku *Gauweiler* (C-62/14). Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí zdůraznil význam omezujících podmínek pro zapojení Spolkové banky do „*OMT*“ stanovených na základě rozhodnutí Soudního dvora. Nakolik jsou tyto podmínky zachovány, nejde zde o jednání *ultra vires*. Viz Rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci „*OMT*“ 2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13 ze dne 21. 6. 2016

¹⁶⁶ Usnesení Spolkového ústavního soudu ve věci „*ESM/ECB*“ 2 BvG 2728/13 ze dne 14. 1. 2014, odst. 37.

¹⁶⁷ Srv. čl. 23/1 a 79/3 Základního zákona.

¹⁶⁸ Viz Rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci „*Lissabon*“ 2 BvE 2/08, odst. 252, srv. 351. Demokracie na národní úrovni musí obsáhnout rozhodování o podstatných otázkách týkajících se trestního práva a užití síly (vnitřního a vnějšího), dále fiskální otázky v návaznosti na sociální politiku, záruky sociálního státu a záležitosti, které mají kulturní význam (rodinné právo, oblast vzdělávání a konfesní právo). Kvantitativní ohledy zde nejsou rozhodující, samotné kvalitativní vymezení zůstává spíše vágní a otevřené (viz odst. 249 citovaný níže). Ke kritice umělosti a účelovosti viz HALBERSTAM, Daniel, MÖLLERS, Christoph. *The German Constitutional Court says: „Ja zu Deutschland“*. *German Law Journal*. 2009(10), 8, s. 1249-1251.

¹⁶⁹ Spolkový ústavní soud tak již v „*lisabonském*“ nálezu zmiňuje diskursivní moment demokratické politiky: „*Sjednocení Evropy na základě smluvní teorie suverénních států však nesmí být uskutečněno takovým způsobem, že v členských státech již nezbude dostatečný prostor k politickému utváření jejich hospodářských, kulturních a sociálních životních poměrů. To platí obzvláště pro oblasti, které formují životní podmínky občanů, především jejich soukromou sféru vlastní odpovědnosti a osobní a sociální jistoty, chráněnou základními právy, a rovněž pro taková politická rozhodnutí, která jsou*

omezit jen na zachovávání formálních procedur. Spolkový ústavní soud podtrhuje roli veřejného mínění jako konstitutivního a stále přítomného prvku v zastupitelské demokracii.¹⁷⁰

Podobně Spolkový ústavní soud zdůrazňuje, že nepostačuje jen formální zapojení národního parlamentu, jde-li o rozhodování dotýkající se ústavní identity. Svou argumentaci týkající se demokratického principu ústavní soud rozvinul především pro

zvláštním způsobem odkázána na kulturní, historické a jazykové předporozumění a která se diskursivně rozvíjejí ve stranickopoliticky a parlamentně organizovaném prostoru politické veřejnosti. K oblastem podstatným pro demokratické utváření náleží kromě jiného státní občanství, civilní a vojenský monopol násilí, příjmy a výdaje včetně přijímání úvěrů a rovněž skutkové podstaty zásahů, které jsou významné pro výkon základních práv, především v případě intenzivních zásahů do základních práv jako je omezení svobody v trestním soudnictví nebo při umístění do psychiatrického ústavu. K těmto významným oblastem patří i otázky kulturní, jako je používání jazyka, formování rodinných a vzdělávacích poměrů, režim svobody projevu, tisku a shromažďování nebo zacházení s náboženským vyznáním nebo přihlášení se k určitému světonázoru." Ibid., odst. 249. Citováno podle KUST, Jan, CHMIEL, Juraj (eds.). Evropská inspirace z Karlsruhe: vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě. Praha: OEZ, 2009, s. 73-74.

¹⁷⁰ *„Demokracie neznamená jen ochranu formálních organizačních principů... ani pouhé zapojení zájmových skupin. Demokracie žije předně z funkčního veřejného mínění a v rámci tohoto veřejného mínění, které se soustředí na ústřední rozhodnutí o politickém směřování a na pravidelné předávání vrcholných politických úřadů v soutěži vlády a opozice. Toto veřejné mínění nejprve ukáže alternativy pro volby a hlasování a tyto alternativy průběžně připomíná i při rozhodování o jednotlivých věcech, aby zůstaly trvale přítomnými a účinnými v politické tvorbě vůle lidu, která se uskutečňuje ve veřejném prostoru informací prostřednictvím stran otevřených k účasti pro všechny občany. V tomto ohledu chrání čl. 38 a čl. 20 odst. 1 a 2 ZZ také vztah věcného politického rozhodování a většinové vůle ustavené volbami, z ní odvozeného dualismu vlády a opozice v systému plurality politických stran, které si navzájem konkurují, a vytváření pozorujícího a dohlížejícího veřejného mínění." Ibid., odst. 250. Cit. podle KUST, Jan, CHMIEL, Juraj (eds.). Evropská inspirace z Karlsruhe..., s. 74. Spolkový ústavní soud se zde implicitně hlásí k obsaženějšímu pojetí demokracie, než představuje demokratický proceduralismus a elitistické chápání demokracie (srv. však ibid., odst. 270), a naznačuje pojetí blízké substantivní demokratické reprezentaci (viz následující kapitola).*

oblast rozpočtového hospodaření.¹⁷¹ Z judikatury vyplývá několik zásad:¹⁷²

1) Právo rozhodovat o rozpočtu zasahuje i do sféry mezivládního rozhodování. Závazky a záruky nelze přijímat bez konstitutivního souhlasu Spolkového sněmu pro jednotlivé případy.

2) Vláda je povinna informovat parlament o všech evropských záležitostech. Parlament musí mít možnost vyjádřit své stanovisko předtím, než vláda formálně jedná v Radě, a vláda je musí brát v úvahu. Tyto povinnosti a postupy je třeba zachovat i v oblastech pokrytých zvláštními mezinárodními smlouvami týkajícími se evropských záležitostí.

3) Právo Spolkového sněmu na informace a právo rozhodovat je v rozpočtové oblasti dále posíleno. Nelze převzít neurčité, nepodmíněné závazky, jejichž dopady nelze dále ovlivnit. I jednání německého zástupce při operativní rozhodnutí s finančními dopady (jako je tomu v ESM) musí předem autorizovat parlament.

Spolkový ústavní soud spojuje dohled nad integrací (jako nezbytný komplement delegace) s její politizací na národní úrovni.¹⁷³ V rámci „státocentrického“ pohledu Spolkového ústavního soudu nicméně parlamentní demokracie na národní úrovni

¹⁷¹ „Čl. 38, odst. 1 ZZ je porušen zvláště tehdy, pokud se německý Spolkový sněm zbaví své odpovědnosti za rozpočtové hospodaření tak, že tento nebo budoucí Spolkový sněm nemůže vykonávat svá rozpočtová práva... Rozhodování o veřejných příjmech a výdajích je základní součástí schopnosti demokratického sebeutváření ústavního státu... Německý spolkový sněm, jsa odpovědný lidu, musí tudíž rozhodovat o příjmech a výdajích. Potud se právo rozhodovat o rozpočtu podává jako základní element utváření demokratického mínění... a klade se jako požadavek i v systému mezivládního rozhodování... Rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci „ESM/Fiskalpakt“ 2BvR 1390/12 ze dne 18. 3. 2014, odst. 161.

¹⁷² PERNICE, Ingolf. Financial Crisis, National Parliaments nad the Reform of the Economic nad Monetary Union. In: In: JANČIČ, Davor (ed.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 123-124.

¹⁷³ V druhém sledu, pokud jde o ústavní aspekty, je pak samozřejmě hlavním dohlížitelem on sám. Pro pozitivní hodnocení německé ústavní judikatury na základě teoretického argumentu týkajícího se náležitého postavení ústavních soudů a jejich specifické diskurzivní role v evropské ústavní demokracii viz: KOMÁREK, Jan. National constitutional courts in the European constitutional democracy. *International Journal of Constitutional Law*. 2014(12), 3, s. 538-539.

zásadně koliduje s (potenciální) demokracií na úrovni transnacionální. Tato forma demokracie by měla patrně vyhovět podobným nárokům jako demokracie na národní úrovni.¹⁷⁴ Za současné konstelace však požadavkům kladeným na zastupitelskou demokracii¹⁷⁵ vyhovět nemůže a není to podle názoru soudu ani nezbytné.¹⁷⁶ V její současné podobě jí Spolkový ústavní soud přisuzuje jen subsidiární úlohu a zdá se, že představě transnacionální evropské demokracie v plnějšší formě není příliš otevřen.

Nabízí se však otázka, zdali pojetí Spolkového ústavního soudu bere dostatečně vážně oboustrannou provázanost rozhodování na evropské a národní úrovni, zdali demokratické rozhodování se zakládá na „národní“ a na transnacionální úrovni je „nezbytně“ neporovnatelné a nelze je – aspoň v principu – vyvážit.¹⁷⁷ Takový přístup nemusí být cizí ani perspektivě ústavních soudů. Jako poukaz k pluralističtějšímu pojetí víceúrovňové evropské zastupitelské demokracie¹⁷⁸ lze vykládat stručné úvahy o unijní demokracii, které Ústavní soud České republiky včlenil do svého druhého lisabonského nálezu.¹⁷⁹ Předpoklady demokratické

¹⁷⁴ Srv. rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci „Lissabon“ 2 BvE 2/08, odst. 280.

¹⁷⁵ Zejména zde jde o demokratickou rovnost ve vztahu k reprezentaci. K tomu viz následující kapitolu.

¹⁷⁶ „Pokud evropské uspořádání kompetencí podle principu svěřeni pravomocí (Prinzip der gegrenzten Einzelermächtigung) záleží v rozhodovacích procesech, které jsou založeny na spolupráci, při zachování státní odpovědnosti za integraci, a pokud zůstane zachována vyvážená rovnováha kompetencí Unie a států, nemusí a **nemůže** být uspořádání demokracie v Evropské unii analogické státu. Rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci „Lissabon“ 2 BvE 2/08, odst. 272. Cit. podle KUST, Jan, CHMIEL, Juraj (eds.). *Evropská inspirace z Karlsruhe...*, s. 76, přidáno zvýraznění a upravena interpunkce.

¹⁷⁷ To je v pojetí Spolkového ústavního soudu patrně vyloučeno. Srv. *Ibid.*, odst. 216.

¹⁷⁸ Srv. pojem víceúrovňového evropského konstitucionalismu, který rozvíjí Ingolf Pernice. PERNICE, Ingolf. *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*. *European Constitutional Law Review*. 2015(11), 3, 541-562.

¹⁷⁹ „[D]emokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují. Navrhovatelé se ostatně mýlí, když tvrdí, že „zastupitelská demokracie může existovat pouze uvnitř států, uvnitř svrchovaných subjektů“. Princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních. Existence prvků zastupitelské demokracie na unijní úrovni nevyklučuje realizaci těchž prvků předvídaných ústavním pořádkem České republiky, ani neznamená překročení hranic přenosu pravomocí, daných čl. 10a

legitimity Unie na transnacionální i národní úrovni budou tematickou osou následující kapitoly, která se zaměří na legitimační roli parlamentu (evropského a parlamentů členských států) z unijní perspektivy.

Ústavy". Rozsudek Ústavního soudu České republiky „Lisabonská smlouva II“ Pl. ÚS 29/09 (387/2009 Sb.), odst. 139. Soud přitom souhlasně cituje poznámku o „citlivé rovnováze“ mezi národním a evropským rozměrem demokracie generálního advokáta Madura z jeho stanoviska v případě *Komise v. Parlament a Rada* (C-411/06), bod 6, pozn. 5. Český ústavní soud je tak v tomto bodě otevřenější nadnárodní integraci než jeho německý protějšek. Srv. ZEMÁNEK, Jiří. Constitutional Limits for European Integration. In: TICHÝ, Luboš, DUMBROVSKÝ, Tomáš (eds.). *Sovereignty and Integration: Paradoxes and Development within Europe Today*. Praha: Charles University in Prague in Eva Rozkotová Publishing, 2010, s. 117-118.

Legitimita skrze parlament

EU se opírá o duální strukturu demokratické legitimace: své občany jako subjekty demokratických práv a členské státy, respektive politické národy organizované (jak se předpokládá) v ústavních demokraciích.¹⁸⁰ Je ovšem otázkou, jak udržitelné, jak schopné „generovat“ legitimitu je současné spojení individualistického a formalistického pojetí „unijní“ demokracie jako komplexu práv, zvláště práva občanů zvolit si zástupce do EP, jež je však do velké míry substantivně nenaplněné, na jedné straně, se zastupitelskou demokracií na úrovni členských států na straně druhé.

Pokud jde o unijní část tohoto duálního modelu, tedy především o EP, není zde zajištěna možnost efektivní kontroly výkonu politické moci a (snadného) nahrazení jejích držitelů, pokud se neosvědčili, natož pak aby nějak realizoval ideál republikánský ideál kolektivní sebevlády. V zásadě není EP vybaven k tomu, aby mohl být nositelem politické změny. I přes důležité formální pravomoci není EP dosud platformou pro plnohodnotnou politickou reprezentaci občanů Unie.

K nejzávažnějším důvodům pro toto tvrzení patří skutečnost, že Evropský parlament nedává vzniknout „vládě“. Obsazení Komise se neodvíjí přímo od parlamentní většiny vzešlé z voleb. Parlament pouze potvrdí („zvolí“) kandidáta na předsedu navrženého Evropskou radou (jež by však měla přihlédnout k výsledku evropských voleb), nebo toto potvrzení odepře. Následně schvaluje složení Komise jako celku. Vyslovení nedůvěry Komisi je vázáno na vysoké kvórum. Co se týče účasti Parlamentu v legislativním procesu, je EP stále odepřena standardní legislativní iniciativa,¹⁸¹ po významném rozšíření procedury spolurozhodování (řádný legislativní proces) je nicméně důležitým „veto-hráčem“ a těžko lze již nyní popírat jeho

¹⁸⁰ Viz BOGDANDY, Armin von. The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9-12 EU Treaty for International Organizations. *The European Journal of International Law*. 2012(23), 2, 322.

¹⁸¹ Srv. však čl. 225 SFEU.

schopnost „tvarovat“ politické výstupy.¹⁸² Nelze pominout ani formální zapojení Parlamentu do procesu přijímání víceletého finančního rámce a ročního rozpočtu Unie. Stále však existují oblasti, kde má EP jen omezenou roli, ať už jde např. o společnou zemědělskou politiku či oblast daňové politiky (čl. 113 SFEU) aj.

Problém reprezentace v EP souvisí se ztotožněním politické reprezentace s volebním aktem, s kompozicí Parlamentu, s jeho praktickým fungováním a rovněž s výše zmíněnými omezenými kompetencemi. K tomu přistupující jazykové a jiné překážky, které komplikují rozvinutí plnohodnotné politické reprezentace na transnacionální úrovni.

Volební akt „přenáší“ legitimitu od voličů ke zvoleným zástupcům (viz schéma v první kapitole práce), tato legitimita se však generuje mimo samotný akt volby - v oboustranné komunikaci reprezentantů a potenciálních reprezentantů s veřejností, kde se formulují zájmy a stvrzují nebo problematizují sdílené hodnoty a referenční rámce. Reprezentace zde není přímým opakem demokratické participace (jako je tomu u elitistických teorií demokracie), ale vlastně participaci předpokládá. Soutěživé volby tak jsou nezbytnou, ne však postačující podmínkou pro fungování zastupitelské demokracie.¹⁸³

Problém substantivní reprezentace v EU

Pro objasnění je třeba se v určitém exkursu obrátit k moderním teoriím politické reprezentace.¹⁸⁴ Klasické rozlišení různých koncepcí reprezentace - za použití analýzy jazykové praxe a na základě sledování vývoje pojmu reprezentace

¹⁸² Pro přehlednou diskusi viz HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn. *Political System...*, s. 68-74.

¹⁸³ PIATTONI, Simona. Is the EU Representative Democracy? The Normative Debate and the Impact of the Euro-crisis. In: FABBRINI, Federico, BALLIN, Ernst H., SOMSEN, Han. (eds.). *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*. Oxford: Hart, 2015, s. 135.

¹⁸⁴ Srv. *ibid.*, s. 135-139. PIATTONI, Simona. Representation as Delegation..., s. 225-230.

v historii idejí - provedla Hanna Pitkin.¹⁸⁵ Pitkin rozlišuje formální koncepci reprezentace jako autorizace (nejpregnantněji vyjádřenou u Hobbese) a jako odpovědnosti (*accountability*). Tyto formální koncepce prohlašuje za nedostatečné, neboť neobjasňují, co se děje v samém *procesu* reprezentace a nedávají tak žádná vodítka. Substantivní reprezentace může nabývat podobu zastupování (*standing for*) na základě podobnosti či zrcadlení, tj. deskriptivní reprezentace, nebo symbolické reprezentace, která má arbitrární povahu a je založena na konvenci, víře či afektivním postoji (politický nárok symbolizace je často vznášen a vštěpován svrchu, jako tomu bylo ve fašismu). Naproti tomu jednání ve prospěch (*acting for*) vychází ze vztahu reprezentanta a reprezentovaného, který je sám schopen relevantním způsobem jednat.

Kritickou analýzou jednotlivých koncepcí tak Pitkin dospívá k pojetí reprezentace jako komplexního dynamického procesu, který spočívá v jednání zástupce ve prospěch zastupovaných, přičemž nad určováním, v čem tento prospěch spočívá, nemá kontrolu ani zástupce, ani zastupovaný, neboť tento prospěch či politický zájem se utváří ve vzájemné interakci.¹⁸⁶ Politická reprezentace (jako *acting for*)¹⁸⁷ se tak *de facto* vždy pohybuje mezi extrémní chápání zástupce jako delegáta (vybaveného imperativním mandátem), na jedné straně, a zplnomocněncem (s mandátem volným), na straně druhé.¹⁸⁸ Taková reprezentace obnáší

¹⁸⁵ PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

¹⁸⁶ „[R]eprezentování zde znamená jednání v zájmu reprezentovaných, responsivním způsobem. Reprezentant musí jednat nezávisle; jeho jednání musí obnášet vlastní uvážení a úsudek; musí to být on, kdo jedná. Reprezentování musejí být také (chápání jako) schopní nezávislého jednání a úsudku, ne jako ti, o které je třeba se postarat. A navzdory z toho vyplývajícimu potenciálu pro konflikt mezi reprezentantem a reprezentovanými, ohledně toho, co se má podniknout, tento konflikt nesmí běžně nastávat. Reprezentant musí jednat takovým způsobem, že ke konfliktu nedojde, nebo pokud ano, je třeba vysvětlení. Nesmí se nacházet v nesouladu s přáními reprezentovaných, ledaže má dobré důvody týkající se jejich zájmů a dobré vysvětlení, proč jejich přání nejsou v souladu s jejich zájmy. Ibid., s. 209-210.

¹⁸⁷ V dalším textu poukazují k takovému typu reprezentace jako k substantivní reprezentaci v užším smyslu.

¹⁸⁸ Reprezentace zde vždy obnáší prvek praktického samostatného usuzování zástupce zahrnujícího faktické i hodnotové otázky. Tam, kde se má jednat

deliberativní ospravedlňování jednání zástupců ve vztahu k zastupovaným¹⁸⁹ a neustálé prostředkování a rekonstituci vztahu dílčích a obecných zájmů.¹⁹⁰ Politická reprezentace je komplexní praxí. Na reprezentaci se nemá nahlížet primárně jako na (idealizované) singulární vztahy zástupce a zastupovaného (zastupovaných), nýbrž v širším kontextu reprezentativních institucí.¹⁹¹

Podobným směrem jako Pitkin míří Nadia Urbinati, která se snaží předvést reprezentaci jako zásadně slučitelnou s fundamentálními demokratickými principy (nikoli jako praktickou nezbytnost, východisko z nouze či adaptaci prakticky nerealizovatelné demokracie přímé).¹⁹² Urbinati se odvolává na dva základní principy politické rovnosti, které uznávala již athénská demokracie - *isegoria* (rovné právo mluvit na shromáždění) a *isonomia* (rovné právo podílet se na zákonodárství), kterým odpovídá aspekt souzení¹⁹³ a aspekt rozhodování (vůle) v demokracii. Urbinati se distancuje vůči právní (smluvní) a institucionální, můžeme říci konstitucionalistické, teorii reprezentace. Politické pojetí, které Urbinati prosazuje („reprezentace jako obhajoba¹⁹⁴“), si

čistě o expertní rozhodování, nebo arbitrární volbu, není politická reprezentace. Ibid., s. 212.

¹⁸⁹ Tam, kde deliberace a ospravedlňování selhává na zásadním trvajícím nesouhlasu, politická reprezentace kolabuje a nabývá podoby reprezentace deskriptivní nebo symbolické, potažmo reprezentaci formální. Ibid., s. 213.

¹⁹⁰ Ibid., s. 218.

¹⁹¹ „Politická reprezentace je primárně veřejné, institucionalizované uspořádání zahrnující mnoho lidí a skupin a fungující komplexními způsoby velkých společenských uspořádání. Co tvoří reprezentaci, není jednotlivé jednání některého z účastníků, ale celková struktura a fungování systému, vzorce vzešlé z různých jednání více lidí. Reprezentací je, jestliže lid (nebo voličstvo) je přítomný v tom, co dělá vláda, ačkoli nejedná sám doslova. Má-li toto být věcí substantivního jednání za jiné, je třeba nezávislého jednání v zájmu ovládaných, způsobem přinejmenším potenciálně reagujícím na jejich přání, jež však s nimi není obvykle v nesouladu.“ Ibid., s. 221-222.

¹⁹² URBINATI, Nadia. *Representative Democracy. Principles & Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. Srv. též URBINATI, Nadia. *Znetvořená demokracie: Mínění, pravda a lid*. Praha: Karolinum, 2018.

¹⁹³ Urbinati hovoří o pozitivní (aktivační a propozitivní) a negativní (receptivní a dohledové) stránce souzení. URBINATI, Nadia. *Representative democracy...*, s. 5.

¹⁹⁴ Srv. URBINATI, Nadia. *Representation as Advocacy. Political Theory*. 2000(28), 6, 758-786.

nevystačí s reprezentací jako s pouhým volebním aktem, vychází z oddělenosti a zároveň souvztažnosti vůle a souzení (mínění) v rámci „demokratické diarchie“,¹⁹⁵ respektive prolínání participace a reprezentace.¹⁹⁶ Sféra souzení či mínění zahrnuje diskuse občanů, média, aktivitu občanské společnosti atp. Jde tu o neformální deliberace, v nichž občané mohou kriticky reflektovat rozhodnutí učiněná na půdě reprezentativních institucí a přinášet vlastní stanoviska.¹⁹⁷ Urbinati spatřuje v politické reprezentaci konstitutivní a reflexivní moment.¹⁹⁸ Reprezentativní politika je procesem utváření politické jednoty na veřejnosti, ve kterém se občané dostávají ke slovu a političtí vůdci přitom osvědčují svou reprezentativnost.¹⁹⁹

Nakonec, jak ukazuje Saward, reprezentativita závisí na přesvědčivosti reprezentačního nároku, který musí obstát v interakci mezi tím, kdo jej vznáší a obecnstvem, respektive v konkurenci jiných podobných nároků.²⁰⁰ Reprezentační nárok je

¹⁹⁵ URBINATI, Nadia. *Znetvořená demokracie...*, s. 37.

¹⁹⁶ „Zaměření na přítomnost prostřednictvím idejí a řeči odhaluje participaci a reprezentaci ne jako alternativní formy demokracie, nýbrž jako spřízněné formy tvořící kontinuum politického usuzování a jednání v moderních demokraciích.“ URBINATI, Nadia. *Representative democracy...*, s. 3.

¹⁹⁷ V devalvací sféry mínění a omezení jejího pluralismu pak Urbinati vidí kořeny „disfigurací“ demokracie. Nepolitická demokracie přehlíží mínění a upíná se k expertnímu vědění, populistická demokracie radikálně polarizuje veřejnou sféru a snaží se o splynutí mínění a vůle, plebiscitarismus pak cíleně vytěsňuje jiné než „estetické“ hodnocení a občany staví do rolí pasivních diváků spektaklu.

¹⁹⁸ Reprezentace „podtrhuje idealizující a usuzovací povahu politiky, umění, pomocí něhož jedinci překračují bezprostřednost svých biografických zkušeností a společenských a kulturních statků a zájmů, a vzdělává a umocňuje jejich politické usuzování ohledně vlastních i cizích názorů. V souhrnu, politická reprezentace je mnohem více než systém dělby práce a státních institucí; obnáší komplexní proces, který aktivuje ‚suverénní lid‘ nad rámec formálního aktu volební autorizace. Reprezentativní politika má schopnost sjednocovat a propojovat (pomocí napětí nebo shody) ‚fluktuující‘ ‚atomické jednotky‘ občanské společnosti tím, jak nastiňuje občanům na budoucnost zaměřenou perspektivu. Má schopnost udržovat suveréna, takřikajíc, v neustálém pohybu, když jej přetváří z formálně sankcionujícího mechanismu na výsostný politický vliv. Konečně, přináší nevyhnutelně ideologickou dimenzi, když uvádí ideje do hájemství politiky tak, že mohou reprezentovat i utvářet sociopolitické identity a nároky občanů.“ Ibid., s. 5-6.

¹⁹⁹ ZNOJ, Milan. Neorepublikanismus v polemice s liberalismem o demokracii. In ZNOJ, Milan, BÍBA, Jan, VARGOVČÍKOVÁ, Jana. *Demokracie v postliberální konstelaci*. Praha: Karolinum, 2014, s. 80-81.

²⁰⁰ SAWARD, Michael. The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*. 2006, 5, s. 297-318.

plodem určité obraznosti: vykresluje jistým způsobem jak subjekt - (potenciálního) reprezentanta, tak svůj předmět (referent).²⁰¹

Taková reprezentace je transformativní. Představa ustavení (demokratického) lidu, které předchází reprezentaci, nebo ke kterému dochází singulárním konstitutivním aktem (formální) reprezentace se pak nejeví jako samozřejmá. Jde tu spíše o dynamický neukončený proces prověřování reprezentačních nároků, který se dotýká i definice demokratického lidu jako takového.²⁰² V takovém pojetí samotná formální reprezentace skrze autorizaci ve volbách nestačí ke „generování“ legitimacy. Pojetí reprezentace jako transformativního prvku je poměrně inspirativní, uvažujeme-li o politickém vývoji EU. Reprezentační nárok s evropským obsahem (a dosahem) se za stávajících podmínek nicméně může prosazovat jen těžko.²⁰³

Jistou příležitostí nabízí praxe tzv. *spitzenkandidaten*, která se poprvé objevila před evropskými volbami v roce 2014. Myšlenka politizace Komise jako reakce na institucionální vývoj v době eurokrize měla (a dosud má) své zastánce v akademické sféře. Od zřejmého navázání obsazení postu předsedy Komise na výsledek voleb do Evropského parlamentu si slibovali mj. zvýšení atraktivity voleb do EP, v nichž bude možno vybírat z reálných politických alternativ, přínos „politického kapitálu“ pro předsedu i Komisi jako celek, což umožní upevnit pozici Komise

²⁰¹ „Původce reprezentací (M), proponuje subjekt (S), který zastupuje objekt (O) poukazující k referentu (R) a který nabízí obecenstvu (A).“ SAWARD, Michael. *The Representative Claim...*, s. 302. „Objekt“ se přitom může týkat sebeidentifikace obcenstva: „Původci reprezentačních nároků přesvědčují potenciální obcenstvo: (1) jste/jste součástí obcenstva, (2) tuto konstrukci - reprezentaci sebe sama byste měli přijmout, (3) měli byste mne akceptovat jako toho, kdo za vás mluví a jedná ve váš prospěch. Cílem původce nároku, dá se říci, je v takových případech vyhnout se polemickému „čtení“ nebo zpochybňování svých nároků ze strany předpokládaného obcenstva.“ Ibid., s. 303.

²⁰² FOSSUM, John E. *Democracy and Legitimacy in the EU: Challenges and Options*. ARENA 1/2016 [online]. duben 2016 [cit. 25. 7. 2018]. Přístupné z WWW: www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2016/wp-01-16.html, s. 3.

²⁰³ Překážky jsou, jak již bylo naznačeno, různého druhu, některé jsou „objektivní“ (jakkoliv i zde dochází k určitému vývoji) - na prvním místě lze uvést jazykové bariéry a slabost sdílené evropské veřejné sféry. V dalším se nicméně zaměřím na překážky spojené s reprezentativními institucemi, u kterých lze uvažovat o změně a tedy oslabení obtíží, které zde nacházíme.

ve vztahu k Evropské radě, a celkově zvýšení legitimacy aktivit Komise, zejména v rámci procedur zavedených novou legislativou a smlouvami v oblasti evropské ekonomické *governance*.²⁰⁴ Na praktické úrovni se příležitosti, kterou skýtá vágní znění čl. 17/7 SEU, chopil Parlament²⁰⁵ a vstřícně se k věci postavila též Komise.²⁰⁶ Následně pět „eurostran“²⁰⁷ (tvořících politické skupiny v EP) představilo své kandidáty.²⁰⁸ Samotná myšlenka, že euro-strany představí své kandidáty, byla veřejností přijímána příznivě. V průměru 57% dotázaných v rámci šetření Eurobarometru během podzimu 2013 ji přivítalo.²⁰⁹ Způsob prezentace lídrů v národních kampaních se nicméně v různých zemích výrazně lišil,

²⁰⁴ MADURO, Miguel P., DE WITTE, Bruno, KUMM, Mattias. The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro. RSCS Policy Paper 2012/08 [online, cit. 27. 7. 2018]. Přístupné z WWW: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23981/RSCAS_PP_2012_08.pdf. Viz s. 3-11, zejm. 4-5 MADURO, Miguel P. Roadmap to Exit the Crisis. In: PAPAPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 355-357. KUMM, Mattias. Causes of the Financial Crisis and Causes of Citizen Resentment in Europe: What Law has to do about It. In: PAPAPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 144-147.

²⁰⁵ European Parliament. European Parliament resolution of 22 November 2012 on the elections to the European Parliament in 2014, 2012/2829(RSP) [online, cit. 26. 7. 2018]. Přístupné z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-462>.

²⁰⁶ European Commission. A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate [online]. 28. 11. 2012. COM(2012) 777 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF>, s. 37. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct [online]. 12. 3. 2013 [cit. 26. 7. 2018]. Přístupné z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0126/COM_COM\(2013\)0126_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0126/COM_COM(2013)0126_EN.pdf).

²⁰⁷ K právnímu vymezení evropských politických stran viz čl. 10/4 SEU a nařízení č. 2004/2003, dnes nahrazené nařízením č. 1141/2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací, ve znění nařízení č. 2018/673.

²⁰⁸ Za Evropskou lidovou stranu to byl Jean-Claude Juncker, Evropští socialisté nominovali Martina Schultze, Aliance liberálů a demokratů pro Evropu přišla s Guyem Verhofstadtem, Evropská levice určila jako volebního lídra řeckého premiéra Alexise Tsiprase a Zelení europoslankyni Ska Keller. Kandidáti se mj. střetli v sérii televizních debat.

²⁰⁹ HOBOLT, Sara B. A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*. 2014(21), 10, s. 1532.

míra obeznámenosti veřejnosti (voličů i nevoličů) s kandidáty nebyla příliš vysoká a iniciativa tak celkově nakonec nenašla příliš velkou odezvu.²¹⁰ Ani volební účast se v průměru oproti předcházejícím volbám nijak nezvýšila.²¹¹

Konfrontace lídrů tedy, zdá se, v tomto (prvním) případě charakter voleb do EP příliš nezměnila. Kandidát nejsilnější politické skupiny (EPP) Jean-Claude Juncker se nicméně skutečně stal předsedou Komise, což znamenalo určitý úspěch a posílení pozice pro Evropský parlament. Z hlediska prosazení určité politické vůle však praxe tzv. *spitzenkandidaten* nepřinesla příliš mnoho. Nenastala transformace Komise na politicky profilovanou evropskou „vládu“. Předseda Komise ostatně nemá určující vliv na personální složení Komise, byť je myslitelné, že v případě, že by se opíral o pevnou parlamentní většinu, by mohl vyvíjet určitý tlak na nominace zohledňující politickou orientaci. Co je však rovněž podstatné, Komise má omezený prostor pro politickou profilaci: je jednak omezena politickým zadáním ze strany Evropské rady,²¹² jednak funkcionálně vymezenými, jednostranně na předdefinovaný účel zaměřenými, kompetencemi EU.²¹³ Přes určitou problematičnost, však může být „experiment“ s evropskými lídry předstupněm pro důslednější institucionální změny. Jeho budoucnost je nicméně nejistá, neboť Evropská rada odmítá přísnou vázanost nominacemi eurostran a není jasné, jak moc širokou diskreci bude po příštích volbách uplatňovat.²¹⁴ Určitý potenciál pro artikulaci politických vizí na evropské

²¹⁰ Podle průzkumu (zadaného Aliancí konzervativců a reformistů v Evropě) v Německu a Belgii bylo 25% dotázaných schopno jmenovat alespoň jednoho lídra. Ve Francii povědomí 14,5% respondentů bylo schopno uvést jméno lídra, zatímco 63,3% vědělo, že hlasem ve volbách zároveň podporují konkrétního kandidáta na předsedu Komise. V ČR to bylo jen 4,6%, o nepřímé podpoře vědělo 23,8%. Nejnižší povědomí bylo ve Velké Británii, kde postavy lídrů nebyly využívány v národní volební kampani: 1%, respektive 13,9%. Viz HOBOLT, Sara B. A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten*..., s. 1533-1537.

²¹¹ Činila necelých 43% oprávněných voličů.

²¹² GOLDONI, Marco. Politicising EU Lawmaking? The *Spitzenkandidaten* Experiment as a Cautionary Tale. *European Law Journal*. 2016(22), 3, s. 287-288.

²¹³ DAVIES, Gareth. Social Legitimacy and Purposive Power...

²¹⁴ HERSZENHORN, David M., DE LA BAUME, Măia. EU leaders: We won't be bound by Spitzenkandidat proces...

úrovni, autentickou evropskou veřejnou debatu, a tedy i substantivní politickou reprezentaci na evropské úrovni tu však byl vytvořen.

Zatímco iniciativa tzv. *spitzenkandidaten* se dočkala realizace, příležitost k zavedení navrstvujícího volebního systému s transnacionálními (celoevropskými, popřípadě „regionálními“) kandidátními listinami, doplňujícími hlasování pro „národní“ kandidátní listiny (kandidáty) v rámci členských států, zůstala nevyužita. Přitom se jedná, přinejmenším intuitivně, o celkem vhodný komplement systému *spitzenkandidaten*.²¹⁵ Transnacionální kandidátky by také narušily monopol „národních“ stran na nominaci kandidátů do voleb a posílily „eurostrany“ a jejich politické skupiny v EP. Nejde přitom o zcela novou myšlenku.²¹⁶ Návrh přerozdělení křesel v Parlamentu po odchodu Velké Británie z EU původně počítal s vyhrazením jejich části pro transnacionální listiny.²¹⁷ Plénum EP nakonec možnost vytvoření transnacionálních kandidátek

²¹⁵ Jde však o to, jaká váha by byla transnacionálním kandidátkám přisuzována a jestli jejich lídři by byli zároveň stranickými nominanty (volebními lídry) na post předsedy Komise. Lze si představit situaci, kdy vedoucí kandidát (volební lídr) na nejúspěšnější celoevropské kandidátce by nenáležel k nejsilnější politické skupině co do celkových výsledků.

²¹⁶ European Parliament. Draft report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI)). Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Andrew Duff [online]. 5. 11. 2010 [cit. 28. 7. 2018]. Přístupné z WWW: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/838/838060/838060en.pdf, s. 6.

²¹⁷ DE LA BAUME, Mäia. MEPs to vote on shrinking Parliament post Brexit. *Politico.eu* [online]. 7. 2. 2018 [cit. 28. 7. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/european-parliament-meps-vote-on-shrinking-parliament-post-brexite/>. DE LA BAUME, Mäia. MEPs vote on shrinking Parliament after Brexit. *Politico.eu* [online]. 23. 1. 2018 [cit. 28. 7. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/meps-vote-to-shrink-european-parliament-after-brexite/>.

odmítlo.²¹⁸ Rozhodnutí o „pobrexitovém“ rozdělení křesel nakonec žádnou zmínku o transnacionálních kandidátkách neobsahuje.²¹⁹

Otázka zavedení transnacionálních kandidátek nás nicméně přivádí k zvláštnímu rysu formální reprezentace v Evropském parlamentu, ve kterém, jakkoli je jeho odstranění v dohledné době těžko představitelné, lze spatřovat fundamentální problém. Jde se o zastoupení na principu degresivní proporcionality (čl. 14/2 SEU²²⁰), což lze označit za flagrantní porušení zásady demokratické rovnosti. Hlasy občanů z malých členských států mají mnohem větší váhu než hlasy občanů států velkých (až dvanáctkrát).²²¹ Tato disproportionálnost provází evropskou integraci od samého počátku. V Evropské unii se kombinují dva typy demokratické subjektivity – individuální a členských států, které s sebou přinášejí dva různé nároky rovnosti.²²² To že se v celkovém uspořádání politických institucí projevují navzájem kolidující konstitutivní principy, což mj. přináší nerovnost v zastoupení a vlivu, není nijak výjimečné – naopak je to typické

²¹⁸ DE La BAUME, Măia. Parliament votes down plan for pan-European MEPs. *Politico.eu* [online]. 8. 2. 2018 [cit. 28. 7. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/parliament-votes-down-plan-for-pan-european-meps/>. Za Evropskou lidovou stranu přednesl důvody v plenární debatě maďarský europoslanec György Schöpflin. Lze je shrnout takto: Není žádný evropský lid, transnacionální kandidátky na tom nic nezmění, pouze se objeví poslanci, kteří nebudou nikoho zastupovat a nikomu se zodpovídat. Viz <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20180207%2bITEM-004%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>

²¹⁹ Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2018/937 ze dne 26. června 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu.

²²⁰ „Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.“

²²¹ Rovnost chápaná jako rovnost hlasu je jinak samozřejmě problémem praxe téměř všech voleb do kolektivních orgánů. V případě EU nicméně nejde o přibližnou či „technickou“ (ne)rovnost (jež však může být i součástí záměrného gerrymanderingu), ale o „programní“ nerovnost zakotvenou již na ústavní úrovni. Na „technické“ úrovni lze pak u EU kromě absence jasné objektivní formule pro určení zastoupení na základě degresivní proporcionality kritizovat i absenci jednotného volebního systému. Požadavek jednotného volebního systému lze však zpochybnit s odkazem na obecný princip subsidiarity, popřípadě komparativní argumenty.

²²² KRÖGER, Sandra, FRIEDRICH, Dawid. Democratic Representation in the EU: Two Kinds of Subjectivity. *Journal of European Public Policy*. 2013(20), 2, 171-189.

pro federativní uspořádání.²²³ V unijním případě se však tyto principy projevují, a to jako relativně rovnocenné, v rámci *jednotlivých institucí*. Tak tedy Evropský parlament formálně reprezentuje občany zároveň jako unijní občany a jako příslušníky členských států. Kvalifikovaná většina v Radě je zase standardně²²⁴ vymezena jako 55% členů (nejméně 15), reprezentujících 65% občanů.²²⁵

Podle Habermase degresivní proporcionalita představuje stálou přítomnost dvou nehierarchických konstitutivních momentů, totiž že občané jsou v roli evropských občanů a zároveň v roli příslušníků národních států, jejichž zájmem je zachování těchto států jako garantů práv a svobod a strážců určitých historických výdobytků demokratizace. To představuje základ ospravedlnění pro posílenou možnost artikulace perspektivy „národních zájmů“ (menších států) nejen v Radě, ale i při parlamentních deliberacích a rozhodování, k čemuž má právě sloužit „vážení“ zastoupení v rámci Parlamentu.²²⁶ Klíčem k plausibilní obhajobě degresivní proporcionality však nejsou důležité národní zájmy, ale spíše politický pluralismus.²²⁷ Podle zastánců degresivní proporcionality se zde naplňuje požadavek otevřeného, férového, transnacionálního diskursu v EP, když se bere v úvahu heterogenita a diverzita občanů Unie, kteří jsou (významně, ne však výlučně) politicky rozdělení podle států.²²⁸ Degresivní proporcionalita je tak vlastně určitým naplněním hesla o jednotě v mnohosti a svým způsobem projevem deskriptivní reprezentace.

²²³ Typicky „obecná“ a „federální“ komora parlamentu.

²²⁴ Čl. 16/4 SEU. Srv. však odchylky v čl. 238 SFEU.

²²⁵ Blokační menšinu tvoří minimálně 4 členové Rady.

²²⁶ HABERMAS, Jürgen. Citizen and State Equality in a Supranational Political Community: Degressive Proportionality and the *Pouvoir Constituant Mixte*. *Journal of Common Market Studies*. 2017(55), 2, 171-182.

²²⁷ ACHENBACH, Jelena von, The European Parliament as a Forum of National Interest? A Transnationalist Critique of Jürgen Habermas' Reconstruction of Degressive Proportionality. *Journal of Common Market Studies*. 2017(55), 2, 193-202. Srv. LORD, Christopher, POLLAK, Johannes. Unequal but democratic? Equality according to Karlsruhe. *Journal of European Public Policy*. 2013(20), 2, 190-205.

²²⁸ ACHENBACH, Jelena von. The European Parliament as a Forum of National Interest?..., s. 201.

Promítá totiž názorové či ideologické spektrum (a v zásadě transnacionální politické štěpení) na základní šablonu vymezenou podle států.

Z jiné strany ale tato neujasněnost a vzájemná „kontaminace“ dvou různých nároků politické rovnosti vlastně oslabuje legitimační potenciál obou.²²⁹ Představuje aranžmá vedoucí k umělé konstrukci politické vůle, navíc často, jak uvidíme, mimo veřejnou pozornost, bez veřejné kontroly, což dále prohlubuje deficit politické reprezentace v EU.

Princip degresivní proporcionality zastoupení v EP kritizoval Spolkový ústavní soud ve svém lisabonském nálezu: Zdůraznil mj. eventualitu, kdy by se v EP vytvořila „vládní“ většina, jež by však na základě rozdělení křesel představovala politickou vůli menšiny evropských občanů.²³⁰ Podle Spolkového ústavního soudu je existence reprezentativního orgánu vytvářejícího politickou vůli, který je konstituován na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, v demokratickém ústavním zřízení nezbytná.²³¹ Federální princip (na samostatné institucionální bázi) může demokratické většinové rozhodování jen korigovat. Z tohoto pohledu jeví EU „excesivní federalizaci“.²³² Je quasifederací bez demokratického základu.²³³ Doplnkové způsoby „participace“ občanů a zájmových sdružení jako jsou dialog s „reprezentativními sdruženími“ nebo evropská občanská iniciativa nemohou tento stav kompenzovat.²³⁴ Pro

²²⁹ KRÖGER, Sandra, FRIEDRICH, Dawid. Democratic Representation in the EU..., s. 185.

²³⁰ Rozsudek Spolkového ústavního soudu (druhého senátu) ve věci „Lissabon“ 2 BvE 2/08, odst. 281.

²³¹ „Poměřováno požadavky ústavního státu, Evropská unie postrádá, i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, rozhodovací orgán schopný jednotné reprezentace vůle lidu vzešlý z rovných voleb pro všechny unijní občany. V této souvislosti postrádá také systém vlády, ve kterém vůle většiny tvoří vládu způsobem, který se odvíjí od rozhodnutí ve svobodných volbách, přičemž může vzniknout soupeření mezi vládou a opozicí viditelné pro občany. Evropský parlament není podle nové formulace ve článku 14, odst. 2., a navzdory požadavku, který zdánlivě vznáší textace článku 10, odst. 1., reprezentativní těleso suverénního evropského lidu.“ Ibid., odst. 280.

²³² Ibid., odst. 288, 290, srv. odst. 292.

²³³ Ibid., odst. 296.

²³⁴ Ibid., odst. 289-290, 295, srv. však odst. 272.

zapojení národních parlamentů do legislativního procesu platí totéž.²³⁵ Nicméně, nakolik je zachováván princip svěřeni pravomocí, není v ohrožení jádro německé ústavní identity a státy zůstávají pány smluv, jakož i hlavními subjekty demokratické legitimace, postačuje legitimita prostředkovaná státy a národními parlamenty. Strážcem dodržování pravomocí a zachování ústavní identity je vposled Spolkový ústavní soud sám.²³⁶ Krok k demokratické federaci by pak vyžadoval konstitutivní akt německého lidu.²³⁷

Na podrobný rozbor nálezu zde není místo a není to ani potřebné z hlediska zaměření této práce.²³⁸ Lisabonský nález Spolkového ústavního soudu je zajisté kontroverzní a lze jej vykládat (a kritizovat) mnohými způsoby.²³⁹ Z našeho pohledu je třeba upozornit na námitku, že federální uspořádání může mít i formy, ve kterých se požadavek rovnosti občanů plně neuplatní vlastně nikde.²⁴⁰ Známým možným protipříkladem jsou USA, kde každý stát bez ohledu na lidnatost má nejméně jednoho zástupce ve Sněmovně reprezentantů a vždy dva Senátory. Volba prezidenta skrze kolegium volitelů (kde vítězný kandidát za stát obvykle získává hlasy všech volitelů) pak také může vést k výsledkům, které neodpovídají většinové „celofederální“ vůli. Komparativní pohled tedy poněkud relativizuje poznatky soudu o roli demokratické rovnosti ve federacích.²⁴¹ Míra nepoměrnosti rozdělení křesel (*malapportionment*) v EP je pak při porovnání

²³⁵ Ibid., odst. 293.

²³⁶ Ibid., odst. 240-241.

²³⁷ Ibid., odst. 228, 263.

²³⁸ Detailní pohled by musel zohlednit celou „ságu“ od „*Solange I*“, přes maastrichtský nález až po její „krizová“ pokračování z posledních let (viz částečně výše).

²³⁹ To s určitou literární invencí ukazuje Franz C. Mayer. Viz. MAYER, Franz C. Rashomon in Karlsruhe: A reflection on democracy and identity in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*. 2011(9), 3-4, 757-785.

²⁴⁰ SCHÖNBERGER, Christoph. *Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea*. *German Law Journal*. 2009(10), 8, s. 1214-1216.

²⁴¹ S odkazem na USA ale i historicky vzniklé nerovnosti v zastoupení v dolní komoře v Argentině argumentaci Spolkového ústavního soudu odmítá Federico Fabbrini. FABBRINI, Federico. Representation in the European Parliament: Of False Problems and Real Challenges. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2015(75), s. 827-829.

s dolními komorami parlamentů v různých státech značná, ne však zcela extrémní.²⁴²

Přesto se domnívám, že lisabonský nálezn Spolkového ústavního soudu skutečně odhaluje „kontradikce“, které provázejí výkon veřejné moci na evropské úrovni.²⁴³ Odstraňování těchto kontradikcí, které by etablovalo formální politickou reprezentaci více vyhovující požadavku demokratické rovnosti občanů a poskytovalo pobídky pro rozvinutí substantivní reprezentace,²⁴⁴ o kterou tu jde především, by však mohlo snadno narazit na limity integrace, které sám Spolkový ústavní soud vytyčuje.²⁴⁵ Transformace institucionální báze evropské demokracie nemůže být jiná než postupná. Proto je politováníhodné, že projekt transnacionálních kandidátek, které by velmi částečně, avšak viditelně, umenšovaly nerovnost spjatou s degresivní proporcionalitou²⁴⁶ a posilovaly nadnárodní

²⁴² K vyjádření míry nerovnosti v rozdělení křesel pro geografické jednotky (typicky volební obvody) se používá modifikovaný Loosemore-Hanbyho index distorze. Lze jej číst jako procentuální podíl křesel, která by musela být přerozdělena, aby se dosáhlo poměrnosti. Vypočítá se jako součet absolutních hodnot rozdílů procentuálního podílu mandátů (vyjádřeného desetinným číslem) pro každý obvod (s_i) a procentuálního podílu populace (případně registrovaných voličů) pro každý obvod (p_i), dělený dvěma: $MAL = (1 \div 2) \sum_{i=1}^n |s_i - p_i|$. Nepoměrnost současného EP činí 0,1424 (tj. 14,24%). CHARVÁT, Jakub. Apportionment amongst Member States and the Value of a Vote in the 2014 European Parliamentary Elections. *Revista de Stiinte Politice*. 2015(48), 4, 179-190. Starší data týkající se dolních komor parlamentů ukazují srovnatelné hodnoty pro Argentinu (0,1405) a jiné latinskoamerické země. Relativně blízko bylo ještě Španělsko (0,0963). Vyšší hodnoty měly některé africké země, často nekonsolidované demokracie, což nejsou nijak komparativně užitečné případy, Jižní Korea, z evropských Island (0,1684). Americká sněmovna reprezentantů však měla řádově nižší nepoměrnost (0,0144). SAMUELS, David, SNYDER, Richard. The Value of a Vote. Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*. 2001(31), 4, 651-671.

²⁴³ Srv. rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci „Lissabon“ 2 BvE 2/08, odst. 296.

²⁴⁴ Zde i dále mám na mysli substantivní reprezentaci v užším smyslu, které odpovídá reprezentace jako jednání ve prospěch (*acting for*) u Pitkin a reprezentace jako obhajoba podle Urbinati.

²⁴⁵ Srv. HALBERSTAM, Daniel, MÖLLERS, Christoph. The German Constitutional Court says: „Ja zu Deutschland“. *German Law Journal*. 2009(10), 8, s. 1251-1252.

²⁴⁶ Nové rozdělení křesel pro volby v roce 2019 představuje velmi mírný nárůst disproporcionality ($MAL=0,1478$) a zároveň důslednější naplnění požadavku degresivní proporcionality, když 27 ze 73 britských křesel redistribuuje tak, že po pěti mandátech přidává Itálii a Španělsku, po třech Itálii a Nizozemsku a po dvou Irsku. Ostatní státy buď získávají jedno křeslo, nebo zůstávají na stejných počtech. K technickým detailům v tomto ohledu viz CHARVÁT, Jakub. Poměrné zastoupení v Evropském parlamentu: unijní právo vs. Realita.

charakter reprezentace, byl odsunut a osud projektu *spitzenkandidaten* je nejasný.²⁴⁷ Každopádně, fungování zastupitelské demokracie je založeno nejen na rovnosti v politických právech, ale mj. též na *vnímání* odpovědnosti. Tento prvek je v EU narušen více než kde jinde.

Transparentnost v legislativním procesu

Mluvit v souvislosti s EP o jakémkoli naplnění podmínek pro transnacionální deliberaci, jak to činí někteří autoři, se zdá být svým způsobem nemístné, vezmeme-li v úvahu reálné fungování unijního zákonodárství: Praxe legislativního procesu je velmi vzdálená teoretickým ideálům i oficiálním proklamacím a závazkům.²⁴⁸ Netransparentnost tzv. *trialogů*, na nichž zástupci Rady, Parlamentu a Komise za zavřenými dveřmi (a nesvázaní formálními pravidly) vyjednávají o legislativním návrhu a obcházejí tak pokročilejší fáze legislativního procesu, již kritizovala evropská ombudsmanka²⁴⁹ a stala se i předmětem posuzování SD EU.²⁵⁰

Mezinárodní vztahy. 2019(54), 1, 22-40. V době finalizace textu nicméně není stále definitivně jasné, kdy dojde k vystoupení Velké Británie z EU, a je tak ještě možné, že se ve Velké Británii budou ještě konat volby do EP.

²⁴⁷ Nadnárodní reprezentace se tak zčásti realizuje v podobě „surrogátní reprezentace“, v němž provázání zástupců a zastoupených se děje mimo volby nebo jen nepřímo (reprezentace zástupcem z jiného volebního obvodu) a je v tomto případě velmi slabé. Surrogátní reprezentaci odpovídá i „dvojitý“ normativní ohled na poměrné zastoupení různých (divergentních) zájmů, na jedné straně, a relevantních diskursivních perspektiv (v tomto případě „národních“), na straně druhé. K pojmu surrogátní reprezentace a odlišnosti od burkovské „virtuální“ reprezentace viz MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. *The American Political Science Review*. 2003(97), 4, s. 522-525, MANSBRIDGE, Jane. Clarifying the Concept of Representation. *The American Political Science Review*. 2011(105), 3, s. 627-628.

²⁴⁸ Srv. např.: Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů [online]. 13. 4. 2016 [cit. 20. 8. 2018]. Přístupné z WWW: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN).

²⁴⁹ European Ombudsman. Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues [online]. 12. 7. 2016 [cit. 30. 6. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/en/69206>.

²⁵⁰ Jde zejména o případ *De Capitani v. Parlament* (T-514/15), ve kterém Tribunal zrušil rozhodnutí, jímž EP odepřel stěžovateli plný přístup k vybraným tzv. čtyřsloupcovým dokumentům v průběhu vyjednávání. Tyto dokumenty obsahují mj. návrhy kompromisních znění legislativních předloh. K motivaci stěžovatele, jenž je bývalým zaměstnancem EP a působí jako

Spornou je zde otázka rozsahu přístupu k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001,²⁵¹ zejména to, jak široce lze interpretovat výjimky stanovené v čl. 4., odst. 2. týkajícím se ochrany „soudního řízení a právního poradenství“, a odst. 3., který uvádí jako důvod pro odepření přístupu vážné ohrožení rozhodovacího procesu orgánu.²⁵² Již vzhledem k účelu nařízení a povaze omezovaného práva je namíste restriktivní interpretace.²⁵³ Orgánu disponující požadovanými dokumenty musí při odmítnutí či částečném odmítnutí žádosti zdůvodnit, jak by přístup k tomuto dokumentu mohl konkrétně a skutečně poškodit zájem chráněný výjimkou.²⁵⁴ To nebrání využití určitých obecných domněnek týkajících se odepření přístupu spjatých s jednotlivými kategoriemi dokumentů.²⁵⁵ Tyto domněnky oslabují postavení žadatele o informaci – orgány disponující dokumenty nemusejí provádět zcela detailní specifické posuzování u každého

akademik, viz: DE CAPITANI, Emilio. “(EU’s) Laws are like sausages. You should never watch them being made...”. *FREE Group* [online]. 12. 7. 2015 [cit. 30. 6. 2018]. Přístupné z WWW: <https://free-group.eu/2015/07/12/eus-laws-are-like-sausages-you-should-never-watch-them-being-made/>. ARIÈS, Quentin, SMITH-MEYER, Bjarke. Martin Schultz steps in to stop a speaker on transparency. *Politico.eu* [online]. 23. 6. 2016 [cit. 30. 6. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/martin-schulz-steps-in-to-stop-a-speaker-on-transparency/>.

²⁵¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. V primárním právu stanovuje subjektivní právo na přístup k dokumentům „orgánů, institucí a jiných subjektů Unie“ čl. 15/3 SFEU a čl. 42 LZPEU.

²⁵² „Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.“

²⁵³ Srv. rozsudek *Sison v. Rada* (C-266/05 P), bod 63, *Turco a Švédsko v. Rada* (C-39/05 a C-52/05 P), *Rada v. Accces Info Europe* (C-280/11 P), bod 30, ad.

²⁵⁴ Viz rozsudek *Turco* (C-39/05 P a C-52/05 P), bod 49.

²⁵⁵ Viz *Turco* (C-39/05 a C-52/05 P), bod. 50. Existenci obecné domněnky důvěrnosti dovozuje SD EU pro pět typů dokumentů: pro dokumenty ze správního spisu vztahujícího se k řízení o kontrole státních podpor, spisy účastníka řízení předložených orgánem v rámci soudního řízení, dokumenty, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany či třetí osoby v rámci řízení o kontrole spojování podniků, dokumenty vztahující se k postupu před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti a dokumenty vztahující se k řízení podle článku 101 SFEU. Tyto dokumenty jsou vždy součástí spisů probíhajících správních a soudních řízení. Viz rozsudek *ClientEarth v. Komise* (C-612/13 P), body 77 a 78.

požadovaného dokumentu,²⁵⁶ žadatel musí naproti tomu prokázat, že se na požadovaný dokument domněnka nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem.²⁵⁷

Jak ovšem také vyplývá judikatury, požadavek transparentnosti má zvláštní význam v legislativním procesu.²⁵⁸ Obecná domněnka důvěrnosti by zde patrně neměla být uplatňována.²⁵⁹ To však neznamená, že dokument vypracovaný pro legislativní účely musí být vždy zpřístupněn. Posuzování však musí být provedeno na konkrétní bázi. Určitý význam mj. má, zdali zveřejnění se má dít ve veřejném nebo výlučně soukromém zájmu. Klíčové tak jsou kontextuální úvahy.²⁶⁰ Obecně se tak dá říci, že Soudní dvůr relativně důsledně prosazuje přístupnost legislativních dokumentů veřejnosti. Přesto Rada²⁶¹ a do jisté

²⁵⁶ Rozsudek *LPN a Finsko v. Komise* (C-514/11 P a C-605/11 P), body 45-48.

²⁵⁷ Rozsudek *Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P), bod 62.

²⁵⁸ Tak SD EU poznamenal ve věci *Turco* (C-39/05 P a C-52/05 P) v bodech 45 a 46 rozsudku: "V tomto kontextu přísluší Radě zvážit zvláštní zájem, jenž má být chráněn nezpřístupněním dotčeného dokumentu, a veřejný zájem na zpřístupnění dokumentu vzhledem k výhodám vyplývajícím, jak to uvádí druhý bod odůvodnění nařízení č. 1049/2001, ze zvýšené transparentnosti, tedy lepšího zapojení občanů do rozhodovacího procesu, jakož i vyšší legitimacy, účinnosti a odpovědnosti správních orgánů ve vztahu k občanům v demokratickém systému. Tyto úvahy mají samozřejmě zvláštní význam v případě, že Rada jedná jakožto zákonodárce, jak vyplývá z šestého bodu odůvodnění nařízení č. 1049/2001, podle kterého má být poskytnut širší přístup k dokumentům právě v takovém případě. Transparentnost v tomto ohledu přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost, aby se občané seznámili s důvody vedoucími k zákonodárným činnostem, je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva." Stěžovatel se zde úspěšně domáhal přístupu ke stanovisku právní služby Rady, jež se týkalo návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech.

²⁵⁹ Rozsudek Tribunálu ve věci *De Capitani* (T-514/15), bod. 82, 83. Srv. Stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ve věci *ClientEarth v. Komise* (C-57/16 P), bod 107.

²⁶⁰ Tak například ve věci *Herbert Smith Freehills LLP v. Rada* (T-710/14) Tribunál odmítl zrušit rozhodnutí Rady o odepření dokumentů obsahujících výměnu stanovisek právních služeb Komise, Rady a Parlamentu. I když se jednalo o podklady pro dialogy, tedy legislativní proces (při přijímání „tabákové“ směrnice), soud neshledal zájem na transparentnosti v daném případě za převažující. Podstatné bylo, že žalobce zde zjevně sledoval soukromý zájem (získat podklady pro soudní jednání, aby dosáhl položení předběžné otázky ohledně platnosti směrnice). Tribunál také v jiném případě za velmi podobných okolností aproboval (částečně) nevydání pracovních podkladů Komise pro ohrožení rozhodovacího procesu a shledal jako řádný důvod nevydání některých dokumentů též narušení principu rovnosti zbraní v probíhajících soudních řízeních. Viz *Philip Morris Ltd. v. Komise* (T-18/15).

²⁶¹ Viz věc *Acces Info Europe* (C-280/11) týkající se zveřejnění pozměňovacích návrhů v pracovní skupině s identifikací národních delegací. V daném případě

míry Komise projevují dlouhodobou rezistenci vůči tlaku na větší transparentnost a snaží se zachovat si širokou diskreci ohledně zveřejňování dokumentů vznikajících při přípravě legislativy, a to ve jménu efektivity rozhodovacích procesů a zachování důvěrnosti při vyjednávání.²⁶²

Veřejná kontrola na základě pasivního zpřístupňování dokumentů nicméně nestačí. Aktivní včasné zpřístupňování dokumentů²⁶³ je potřebné už vzhledem k významu, jaký triology (popřípadě jednání různých pracovních skupin apod.) mají pro tvorbu legislativy. Celá věc má však ještě širší souvislosti, o které tu jde především. Nahlížíme-li na reprezentaci jako prostou formální delegaci (zplnomocnění), pak nezáleží na způsobu (dodržování formálních postupů při legislativním procesu nebo „zkratka“ v podobě neformálních interinstitucionálních dohod), ale jen na výsledku. Má-li však fungovat demokratická odpovědnost a rozvíjet se substantivní reprezentace, pak je třeba uplatňovat určité nároky, včetně transparentnosti, i na samotný proces, který má k výsledku vést.

Převážná většina legislativních aktů je za použití triologů přijímána v prvním čtení, aniž by se uplatnil předpokládaný dohodovací postup po druhém čtení v rámci (skutečně) řádného legislativního procesu.²⁶⁴ Ten přitom již sám o sobě určitým

Soudní dvůr potvrdil předchozí rozhodnutí Tribunálu a odmítl argumentaci Rady ohledně údajně nežádoucího veřejného tlaku omezujícího flexibilitu při vyjednávání. Obecně k praxi Rady viz též Evropská ochránkyně práv. Zvláštní zpráva evropské veřejné ochránkyně práv v rámci strategického šetření OI/2/2017/TE týkajícího se transparentnosti legislativního procesu Rady [online]. 16. 5. 2018 [cit. 20. 6. 2018]. Přístupné z WWW: https://www.ombudsman.europa.eu/cs/special-report/cs/94921#_ftnref10. P

²⁶² Viz CURTIN, Deirdre, LEINO, Päivi. In Search of Transparency for EU Law-Making: Trilogues on the Cusp of Dawn. *Common Market Law Review*. 2017(54), 1673-1712, kde se podává vynikající detailní analýza judikatury i současné praxe.

²⁶³ Pokud možno v jednotné, přehledné databázi sledující průběh legislativního procesu. Dosavadní praxe (zejména databáze Eur-lex) v tomto směru není zcela dostačující. Dílčí závazek v tomto smyslu již existuje. Viz Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí..., bod 39.

²⁶⁴ GRINCA, Jan, ONDŘEJKOVÁ, Jana. Stát a nadnárodní integrace..., s. 170. Ombudsmanka uvádí v této souvislosti, že s velkým přispěním triologů až 85% legislativních návrhů ve volebním období 2009-2014 bylo přijato v prvním čtení. European Ombudsman. Decision..., bod 18. K různým důvodům, které mají

způsobem zajišťuje přehlednost a určitou srozumitelnost pro širší veřejnost, neumožňuje tolik zakrývat politickou odpovědnost, jak je tomu za současného stavu, a je patrně také atraktivnější z hlediska mediálního pokrytí. Ustanovení o řádném legislativním postupu se nejeví jako nějak nevyhovující, obsahují časové lhůty a není jasné, že by jejich standardní využívání mělo mít negativní vliv na kvalitu přijímané legislativy.²⁶⁵ Zákonodárství je veřejnou činností, u které musí být zřejmé, kde se odehrává.²⁶⁶ Přípravné legislativní fáze se jistě musejí odehrávat za zavřenými dveřmi, veřejnost by však měla mít přístup k důležitým dokumentům, které mají vliv na legislativu. Legislativní proces nemůže být obecně imunní vůči praktikám zákulisní politiky. Nacházení kompromisů v Radě, kde se setkávají zájmy vládních reprezentací všech členských států, je složité. Rozhodující fáze legislativního procesu, (což je nyní často právě fáze dialogu) ale nesmí být zcela „neviditelná“. Mělo by být zřejmé, kdo, co (a proč) prosazuje, kdo rozhoduje a přebírá politickou odpovědnost, kdo uplatňuje oponentní stanovisko.

Zapojení národních parlamentů do rozhodování v EU

K legitimitě rozhodovacích procesů na úrovni EU má přispívat i aktivní zapojení národních parlamentů. Role národních parlamentů v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy formálně posílila – mají přímo dohlížet na dodržování zásady subsidiarity v legislativě EU (*ex ante* i *ex post*).²⁶⁷ Všechny návrhy

ospravedlnit „urychlený“ a pružnější legislativní proces, a jejich relativnímu reálnému významu viz: DE RUITER, Rik, NEUHOLD, Christine. Why Is Fast Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the Co-Decision Procedure and Their Effects. *European Law Journal*. 2012(18), 4, 536-554.

²⁶⁵ CURTIN, Deirdre, LEINO, Päivi. In Search of Transparency for EU Law-Making..., s. 1711.

²⁶⁶ K obecnému významu transparentní legislativní funkce a (relativně široké) reprezentace viz WALDRON, Jeremy. Representative Lawmaking. *Boston University Law Review*. 2009(89), 2, 335-356.

²⁶⁷ Obecně je činnost národních parlamentů v unijním rámci upravena v čl. 12 SEU. Podrobnosti jejich přímého zapojení stanoví Protokol o používání zásad

legislativních aktů (aktů formálně přijímaných řádným nebo zvláštním legislativním postupem) musejí obsahovat odůvodnění s posouzením těchto návrhů z hlediska principů proporcionality a subsidiarity. Ve lhůtě osmi týdnů pak národní parlamenty mohou uplatnit svoje stanovisko. Pakliže jsou shromážděna zamítavá stanoviska pro rozpor s principem subsidiarity alespoň od třetiny (čtvrtiny v záležitostech trestní a policejní spolupráce) národních zákonodárných sborů,²⁶⁸ musí Komise návrh přezkoumat. To je tzv. „žlutá karta“. Pakliže jedná o návrh, který má být přijat řádným legislativním postupem, uplatní se ještě zvláštní pravidla. Komise musí návrh přezkoumat, pokud výhrady uplatní polovina národních zákonodárných sborů. V případě zachování návrhu musí zpracovat vlastní odůvodněné stanovisko. Stanovisko Komise a stanoviska parlamentů se postoupí Radě a Evropskému parlamentu. Před ukončením prvního čtení pak Rada (55% členů) nebo EP (prostou většinou) mohou rozhodnout o ukončení legislativního procesu pro nesoulad se zásadou subsidiarity. O tomto postupu se hovoří jako o „oranžové kartě“.

Následná kontrola subsidiarity spočívá v tom, že prostřednictvím vlád mohou parlamenty vznést žalobu pro porušení principu subsidiarity k SD EU. Parlamenty mohou rovněž zvrátit uplatnění tzv. přechodových klauzulí (přechod k rozhodování kvalifikovanou většinou či řádnému legislativnímu postupu). Jediný parlament může využití přechodové klauzule ve stanovených případech vetovat.²⁶⁹ Obecně mají být národním parlamentům

subsidiarity a proporcionality a Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

²⁶⁸ Procedura je brána jako obdoba hlasování. Jednokomorový parlament má váhu dvou „hlasů“. U dvoukomorových parlamentů se komory vyjadřují samostatně (pokud vnitrostátní úprava nezavádí jiný postup) a mají po jednom „hlasu“.

²⁶⁹ Obecná přechodová klauzule je v článku 48/7 SEU, zvláštní pak v článku 81/3 SFEU (přechod k řádnému legislativnímu postupu v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem. Ve smlouvách pak figurují přechodové klauzule, které veto vnitrostátních parlamentů neupravují. Předběžný parlamentní souhlas, a to i u klauzulí, kde Smlouvy nepočítají s parlamentním vetem, je stanoven v některých zemích vnitrostátně. To platí i pro doložku flexibility (čl. 352 SFEU). Tato problematika byla vyčerpávajícím způsobem upravena (předběžný souhlas, schválení ratifikačního zákona) v Německu, kde to zákonodárci uložil

dodávány všechny důležité dokumenty Komise. Parlamenty se též mají podílet na přímé kontrole některých orgánů EU (EUROPOL, EUROJUST).

Patrně nejvýznamnější z hlediska přímého zapojení národních parlamentů do rozhodování na evropské úrovni je zmíněná předběžná kontrola subsidiarity. Jejím komplementem je pak „politický dialog“ mezi Komisí a národními parlamenty (tzv. Barrosova iniciativa).

Subsidiarita je spolu s proporcionalitou důležitou zásadou výkonu pravomocí EU.²⁷⁰ Princip subsidiarity je součástí primárního práva od Maastrichtské smlouvy. Osahuje dva dílčí prvky – jednak test nezpůsobivosti pro národní úroveň, jednak test komparativní výhody na straně Unie.²⁷¹ Oba tyto testy musejí být splněny kumulativně. Důležitým aspektem pro test nezpůsobivosti je především přeshraniční charakter předmětu regulace.²⁷² Dostatečný relativní přeshraniční význam je však třeba doložit. U druhého testu je klíčové, jaké ohledy a v jakém rámci²⁷³ jsou součástí zvažování. Omezení se na úvahy ekonomické

Spolkový ústavní soud v lisabonském nálezu. I v ČR je předběžný souhlas upraven (§ 109i-109k JŘPS a §119k-119n JŘS) Ke srovnání různých úprav a hodnocení viz GRINC, Jan. *Národní parlamenty...*, s. 133-144.

²⁷⁰ Článek 5/3 SEU obsahuje unijní pojetí zásady subsidiarity: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“ Článek 5/4 SEU stručně vymezuje proporcionalitu: „Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činností Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.“

²⁷¹ SCHÜTZE, Robert. EU Competences: Existence and Exercise. In: CHALMERS, Damian, ARNULL, Anthony. *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 90-91.

²⁷² GRINC, Jan. *Národní parlamenty...*, s. 170.

²⁷³ Podle Soudního dvora je rozhodující „celounijní“ hledisko i tam, kde v individuálním případě lze vidět výhodu na straně členského státu. „Cílem zásady subsidiarity není totiž omezit pravomoc Unie v závislosti na situaci určitého členského státu posuzovaného individuálně, nýbrž tato zásada vyžaduje jen to, aby zamýšlené opatření mohlo být z důvodu jeho rozměrů a účinků lépe provedeno na úrovni Unie s ohledem na její cíle uvedené v článku 3 SEU a zvláštní ustanovení v jednotlivých oblastech, zejména s ohledem na jednotlivé svobody, jako je svoboda usazování, zakotvenými ve Smlouvách. Z toho vyplývá, že uplatnění zásady subsidiarity nemůže způsobit neplatnost unijního aktu z důvodu zvláštní situace členského státu, byť i státu, který dosáhl většího pokroku ve vztahu k cíli sledovanému unijním normotvůrcem než ostatní, pokud tento – jako v projednávaném případě – měl na základě podrobných údajů, aniž se dopustil nesprávného posouzení, za to, že obecnému

povahy a poměrování možných výstupů na národní a unijní úrovni se jeví jako příliš reduktivní.²⁷⁴ Subsidiarita má sloužit i respektu ke „vstupům“ a demokratickému procesu na národní úrovni, což by mělo být zohledňováno (a zvyšovat tak poněkud práh pro unijní aktivitu).²⁷⁵ Takové širší pojetí činí subsidiaritu atraktivnější jako ústavní princip pro víceúrovňové uspořádání, v němž vyšší úroveň požívá nižší demokratické legitimacy. Operacionalizace takového pojetí subsidiarity je však samozřejmě složitá.²⁷⁶

Soudní dvůr pojímá subsidiaritu, pokud jde o legislativu, velmi benevolentně a legislativní akty pro rozpor se zásadou subsidiarity neruší. Vyhýbá se substantivnímu posuzování a ponechává unijním zákonodárcům širokou úvahu.²⁷⁷ Procedurálnímu posuzování může vyhovět i velmi stručné, spíše formální odůvodnění.²⁷⁸ Tento přístup poněkud kontrastuje s výslovnými požadavky čl. 5 Protokolu o používání zásad subsidiarity a

zájmu Unie může lépe sloužit opatření na její úrovni.“ Rozsudek ve věci *Estonsko v. Parlament a Rada* (C-508/13), body 53-54. Srv.

²⁷⁴ GRINC, Jan. *Národní parlamenty...*, s. 171-172.

²⁷⁵ Tak preambule SEU hovoří o pokračování „v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejbližší občanům v souladu se zásadou subsidiarity.“ Srv. též čl. 10/3 SEU.

²⁷⁶ Zásadní kritiku principu subsidiarity kombinovaného s funkcionálními kompetencemi rozvíjí Gareth Davies. Subsidiarita není prostředkem poměrování zájmů Unie a zájmů členských států. Nepředstavuje reálné omezení výkonu unijních pravomocí. „Subsidiarita se mívá účinkem. Její hlavní vadou je to, že místo toho, aby poskytovala metodu vyvážení zájmů členských států a Společenství, což je to, co je potřeba, předpokládá cíle Společenství, absolutizuje preferenci jejich dosažení a pouze se táže, kdo bude provádět jejich naplňování.“ DAVIES, Gareth. *Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time. Common Market Law Review*. 2006(42), 1, s. 67-68. V zásadě cokoli lze předvést jako záležitost s evropským významem (dotýkající se vnitřního trhu). Pak lze snadno tvrdit, že to může „efektivně“ legislativně uchopit jen Unie, když jen Unie může harmonizovat a aktivně odstraňovat „překážky“ na vnitřním trhu. Podle Daviese je třeba důsledně zohledňovat proporcionalitu zásahu Unie do zájmů a autonomie členských států. K tomu polemicky CRAIG, Paul. *Subsidiarity: Political and Legal Analysis. Journal of Common Market Studies*. 2012(50), S1, 72-87, viz zejm. s. 82-84.

²⁷⁷ ÖBERG, Jacob. *Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences. Yearbook of European Law*. 2017(36), 1, 391-420.

²⁷⁸ Viz rozsudek *Německo v. Evropský parlament a Rada* (C-233-/94), body 22-28. Soud přitom posuzuje povinnost uvést výslovné odůvodnění ve vztahu k subsidiaritě s ohledem na „kontext a okolnosti“ daného případu. Ke splnění odůvodňovací povinnosti může sloužit nejen důvodová zpráva, ale i posouzení dopadu (*impact assessment*). Viz rozsudek *Philip Morris* (C-547/14), body 225 a 226.

proporcionality.²⁷⁹ Zdrženlivost vůči zásadě subsidiarity a nízké nároky kladené na unijního zákonodárce lze chápat tak, že Soudní dvůr úvahy o subsidiaritě cíleně vykazuje do politické sféry.²⁸⁰

Dosavadní zkušenosti s „politickou“ kontrolou subsidiarity národními parlamenty (a reakcemi Komise) však nejsou příliš uspokojivé. Prahu „žluté karty“ bylo doposud dosaženo pouze třikrát,²⁸¹ „oranžová“ karta nebyla dosud udělena nikdy. Nelze však říci, že by národní parlamenty neměly obecně o kontrolu subsidiarity v rámci legislativního procesu a komunikaci s Komisí zájem.²⁸²

Poprvé byla „žlutá karta“ udělena v souvislosti s návrhem nařízení o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody

²⁷⁹ „Návrhy legislativních aktů se odůvodňují s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Každý návrh legislativního aktu by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality. (...) Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje...“

²⁸⁰ WEATHERILL, Stephen. *Law and Values in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 60-61.

²⁸¹ Detailní analýza jednotlivých případů zde není cílem. Nechávám zde stranou např. roli COSAC obecně i v jednotlivých dále popisovaných případech. Jde spíše o to ilustrovat „strukturální“ slabiny současné praxe. První dvě „žluté karty“ popisují Jan Grinc a Magdaléna Svobodová. Viz GRINC, Jan. *Národní parlamenty...*, s. 180-186. SVOBODOVÁ, Magdaléna. K úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a fungování mechanismu předběžného varování. *Jurisprudence*. 2016, 1, s. 17-19. Podrobná analýza prvních dvou případů je podána např. zde: FABBRINI, Federico, GRANAT, Katarzyna. "Yellowcard, but No Foul": The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal For an EU Regulation on the Right to Strike. *Common Market Law Review*. 2013(50), 1, 115-143. FROMAGE, Diane. The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?. *Yearbook of European Law*. 2016(35), 1, 5-27. WIECZOREK, Irene. The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments. *German Law Journal*. 2015(16), 5, 1247-1270. Samotná odůvodněná stanoviska lze najít v meziparlamentní databázi na www.ipex.eu

²⁸² Podle dat Evropského parlamentu, bylo od prosince 2009 (začátku účinnosti Lisabonské smlouvy) do závěru června 2018 národním parlamentům zasláno 807 legislativních návrhů. EP registruje 3009 dokumentů národních parlamentů (odůvodněných stanovisek a příspěvků do politického dialogu) týkajících se legislativního procesu. Z toho odůvodněných stanovisek je 459. European Parliament. State of Play on Reasoned Opinions and Contributions Submitted by National Parliaments under Protocol 2 of the Lisbon Treaty [online]. 27. 6. 2018. [cit. 10. 8. 2018]. Přístupné z WWW: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e7140cc1-f464-4b53-833d-1a3fc199fd80/State_of_play_-_July_2018.pdf.

usazování a služeb (nařízení „Monti II“),²⁸³ které mělo reagovat na rozhodnutí SD EU ve věcech *Viking* a *Laval*.²⁸⁴ Návrh si kladl za cíl vyvážit výkon tržních svobod a hospodářská (sociální) práva a zejména dílčím způsobem upravoval přístup k alternativním způsobům řešení pracovněprávních sporů v nadnárodních situacích nebo situacích s přeshraničním charakterem, jakož i kolektivní vyjednávání na evropské úrovni. Národní parlamenty namítaly porušení zásady svěřené pravomocí, když zpochybnilly použití čl. 352 SFEU jako právního základu nařízení v situaci, kdy čl. 153 SFEU výslovně vylučuje stanovení minimálních požadavků směrnici mj. u práva na stávku. Podle stanovisek parlamentů návrh mj. rovněž postrádal přidanou hodnotu a nepřinášel zvýšení právní jistoty. Komise porušení zásady subsidiarity neuznala, názory národních parlamentů pouze vzala na vědomí a návrh stáhla kvůli nedostatečné politické podpoře.²⁸⁵

Podruhé bylo prahu žluté karty dosaženo u návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.²⁸⁶ Evropský veřejný žalobce měl podle návrhu nahradit národní orgány (výlučná a doplňková pravomoc) při stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie (vyjmenovaných separátně v příslušné směrnici). Vzhledem k tomu, že se jednalo legislativní návrh v rámci prostoru svobody bezpečnosti a práva, postačovalo zde pro „žlutou kartu“ celkem 18 hlasů (bylo vydáno

²⁸³ Evropská komise. Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb [online]. 21. 3. 2012 [cit. 10. 8. 2018]. COM(2012) 130 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52012PC0130>.

²⁸⁴ C-438/05 a C-341/05.

²⁸⁵ Viz Evropská komise. Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012 [online]. 30. 7. 2013 [cit. 10. 8. 2018]. COM(2013) 566 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1534519591942&uri=CELEX:52013DC0566>.

²⁸⁶ Evropská komise. Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce [online]. 17. 7. 2013. [cit. 10. 8. 2018]. COM(2013) 534 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52013PC0534&qid=1534527071072>.

13 odůvodněných stanovisek).²⁸⁷ Samotný právní základ návrhu nemohl být zpochybněn (čl. 86 SFEU). Odůvodnění samotného návrhu ohledně jeho subsidiarity bylo spíše stručné, v zásadě obecné a neúplné, když nezvažovalo možné alternativy,²⁸⁸ na což parlamenty upozorňovaly (zpráva o zhodnocení dopadů byla naopak celkově poměrně podrobná). Parlamenty považovaly dosavadní činnost v oblasti vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie na úrovni členských států za dostatečnou (alespoň pokud jde o vlastní národní trestní justici) a podpůrné mechanismy, které pro koordinaci a vyšetřování v současnosti existují na úrovni Unie (EUROJUST, EUROPOL a OLAF), za rovněž dostačující. Některé parlamenty zpochybnily přidanou hodnotu návrhu a odmítly odhady zvýšení objasňenosti případů předložené Komisí. Zpochybňována byla i hierarchická struktura zamýšleného úřadu i povaha a rozsah jeho působnosti. Parlamenty rovněž vyjádřily obavy ze snížení úrovně procesních záruk pro obviněné.

Komise reagovala na odůvodněná stanoviska národních parlamentů sdělením,²⁸⁹ ve kterém uvádí argumentaci k jednotlivým tematickým okruhům. Pokud jde o nedostatky v odůvodnění, odvolává se Komise na posouzení dopadů, které doplňuje důvodovou zprávu. Dále Komise rekapituluje důvody pro nedostatečnost toliko podpůrné role unijních orgánů. Pokud jde o přidanou hodnotu návrhu, Komise uvádí, že odpadne potřeba poskytování právní pomoci, důkazy získané podle práva určitého členského státu budou použitelné za daných podmínek i v jiném státě. Zdůrazňuje též předpokládané výhody plynoucí z koncentrace

²⁸⁷ Národní parlamenty měly na shromáždění dostatečného počtu hlasů o něco více času. Návrh byl rozeslán národním parlamentům 21. 8. 2013, přičemž srpen se podle rozhodnutí Komise do osmitýdenní lhůty nezapočítává.

²⁸⁸ K tomu viz FROMAGE, Diane. The Second Yellow Card on the EPPO Proposal..., s. 12-13.

²⁸⁹ Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2 [online]. 27. 11. 2013. [cit. 10. 8. 2018]. COM(2013) 851 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1534683584921&uri=CELEX:52013DC0851>.

informací a *know-how*, spočívající v odhalování „přeshraničních vazeb“. Struktura vedení úřadu je podle Komise předmětem posuzování subsidiarity jen potud, že kolegiální vedení by mohlo oslabit akceschopnost úřadu. Jinak je hierarchická struktura i u srovnatelných mezinárodních orgánů standardem. Výlučná pravomoc úřadu je podle Komise nejúčinnějším způsobem jak zajistit vyšetřování trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie a předejít nežádoucímu zdvojení na národní úrovni. Rovněž doplňková pravomoc je projevem efektivní trestní politiky. Národní parlamenty se však dotkly dalších důležitých otázek, jako je existence dostatečně efektivního trestního systému (při postihu ekonomické kriminality) alespoň v některých státech, narušení obecných principů trestního práva, vztah geografické fragmentace (možnost posílené spolupráce v dané oblasti a uplatnění výjimek) a subsidiarity; na tyto záležitosti ale Komise reagovala jen obecně nebo je ve svém sdělení ponechala zcela stranou.²⁹⁰

Komise se rozhodla návrh nařízení zachovat, pozitivním posunem zde však alespoň je, že pokračovala v komunikaci s národními parlamenty v rámci „politického dialogu“ (zejména ohledně námitek týkajících omezení práv obhajoby, které neuznala jako součást posuzování subsidiarity). Návrh na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce byl výrazně modifikován v Radě²⁹¹ a přijat v rámci posílené spolupráce, jak to umožňuje samotný článek 86 SFEU, když nebylo dosaženo jednomyslnosti.²⁹² Právě požadavek jednomyslnosti a možnost uchýlit se k posílené spolupráci může vysvětlit počínání Komise. „Žlutá karta“ zde Komisi ukázala politickou průchodnost návrhu, když část

²⁹⁰ WIECZOREK, Irene. *The EPPO Draft...*, s. 1257-1263, 1269.

²⁹¹ Došlo mj. k posílení decentralizace a rozhodování na kolegiálním principu. Byla poněkud omezena působnost úřadu a změny jsou také v určování příslušnosti úřadu ve vztahu k národním orgánům.

²⁹² Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. K posílené spolupráci se zatím připojilo 22 států, konkrétně Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Kypr, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

parlamentů vystupovala jen proti dílčím aspektům návrhu a jiné návrh podpořily v rámci politického dialogu, a tedy jistou naději, že se jej podaří zachovat, alespoň ve formě posílené spolupráce (nejméně devíti států). Samotná argumentace parlamentů pro ni patrně příliš velkou váhu neměla.²⁹³

Zatím poslední případ uplatnění žluté karty se váže k novelizaci směrnice o vysílání pracovníků navržené v roce 2016.²⁹⁴ Hlavní změny spočívaly zejména v nové formulaci čl. 3 směrnice, který by měl mj. u vyslaných pracovníků zaručovat použitelnost národních pravidel pro „odměnu“,²⁹⁵ nikoli jen pro „minimální mzdu“, pravidla stanovená směrnicí měla být použitelná pouze pro vyslání ne delší než 24 měsíců, v případě delšího vyslání by měl být za zemi obvyklého výkonu práce považován hostitelský stát. Cílem změny návrhu směrnice bylo srovnání standardů pro vyslané a „tuzemské“ pracovníky a boj proti „sociálnímu dumpingu“. Přestože přeshraniční vysílání pracovníků se z celkového pohledu dotýká jen malé části unijních pracovníků,²⁹⁶ jeho význam roste a v některých segmentech pracovního trhu se jedná o velice významný jev na národní úrovni.²⁹⁷ Komise rozeznává tři typy situací, které je třeba

²⁹³ WIECZOREK, Irene. The EPPD Draft Regulation..., s. 1266-1268.

²⁹⁴ Evropská komise. Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb [online]. 8. 3. 2016 [cit. 10. 8. 2018]. COM(2016) 128 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0128&from=CS>.

²⁹⁵ „Pro účely této směrnice se odměnou rozumí veškeré povinné složky odměny stanovené vnitrostátními právními či správními předpisy, kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné, a/nebo neexistuje-li systém, který by prohlásil kolektivní smlouvy či rozhodčí nálezy za všeobecně použitelné, jinými kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy ve smyslu odstavce 8 druhého pododstavce, v členském státě, na jehož území je pracovník vyslán. Viz novelizovaný čl. 3/1 směrnice podle návrhu ibid.

²⁹⁶ Podle Komise jde o pouhých 0,7% pracovníků. Počet vyslání však narůstá. European Commission. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services [online]. 8. 3. 2016 [cit. 10. 8. 2010]. SWD(2016) 52 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0052&from=EN>, s. 8.

²⁹⁷ Vysílání pracovníků se koncentruje především v sektoru stavebnictví (42% všech vyslání) a služeb. Ibid., s. 6-8.

zohlednit v rámci regulace - vysílání pracovníků v rámci subdodávek, vnitřní vysílání v rámci jedné korporace nebo podnikatelského seskupení a problematiku agentur práce. Navíc je třeba podle Komise postavit najisto, že pravidla pro vysílání lze uplatnit u pracovníka jen po omezenou dobu.²⁹⁸

Odůvodnění návrhu s ohledem na subsidiaritu se omezuje na jednověťe konstatování poukazující k tomu, že se jedná o změnu existující směrnice.²⁹⁹ Doprovodné zhodnocení dopadů, které je jinak poměrně rozsáhlé a detailní, se subsidiaritou rovněž příliš podrobně nezabývá,³⁰⁰ což se opět stalo předmětem kritiky parlamentů.

Odůvodněné stanovisko přijalo celkem 14 parlamentních komor, s jedinou výjimkou šlo parlamenty států střední a východní Evropy.³⁰¹ Jejich odůvodněná stanoviska představovala 22

²⁹⁸ Ibid., s. 14-17.

²⁹⁹ „Změnu stávající směrnice lze provést pouze přijetím nové směrnice.“ Evropská Komise. Návrh směrnice..., COM(2016) 128 final.

³⁰⁰ „Regulační rámec pro vysílání pracovníků mezi členskými státy lze stanovit pouze na úrovni EU. Cíli jsou usnadnit přeshraniční poskytování služeb na základě vysílání pracovníků zlepšením jasnosti a transparentnosti použitelných ustanovení o trhu práce v hostitelském členském státě (hostitelských členských státech) na vyslané pracovníky; zajistit rovné podmínky v hospodářské soutěži v poskytování služeb pro vysílající podniky a místní podniky v hostitelském členském státě a zároveň zajistit, aby vyslaní pracovníci měli náležitou úroveň ochrany při práci v hostitelském členském státě. Opatření EU v podobě směrnice je oprávněné v zájmu podpory přeshraničního volného pohybu služeb na základě článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Směrnice v současnosti zajišťuje jednotný regulační rámec v celé EU, přičemž stanoví základní ochranná ustanovení hostitelského členského státu, která musí být uplatněna na vyslané pracovníky bez ohledu na jejich obsah. Proto, při úplném dodržení zásady subsidiarity, jsou členské státy a sociální partneři na přiměřené úrovni i nadále odpovědní za stanovení svých pracovněprávních předpisů, uspořádání systémů pro stanovování mezd a určení výše odměny a jejích složek, a to v souladu s vnitrostátními právními předpisy a postupy. Zamýšlená iniciativa tento přístup nemění. Dodržuje tudíž zásadu subsidiarity a proporcionality a nezasahuje do pravomoci vnitrostátních orgánů a sociálních partnerů.“ European Commission. Impact Assessment..., s. 19-20. Cit. podle: Evropská komise. Sdělení Komise o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2 [online]. 20. 7. 2016 [cit. 10. 8. 2018]. COM(2016) 505 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1533483427629&uri=CELEX:52016DC0505>.

³⁰¹ Šlo o rumunskou Poslaneckou sněmovnu, rumunský Senát, českou Poslaneckou sněmovnu, český Senát, polský Sejm, polský Senát, Seimas Litevské republiky, dánský parlament, chorvatský parlament, lotyšský Saeima, bulharské Národní shromáždění, maďarské Národní shromáždění, estonský parlament a Národní radu Slovenské republiky.

hlasů.³⁰² Většina jich byla přijata v posledních deseti dnech lhůty, tři dokonce poslední den, tj. 10. května 2016.³⁰³ Nesouhlasná odůvodněná stanoviska pocházela vesměs ze států, jejichž vlády v průběhu přípravy návrhu adresovaly Komisi společný dopis.³⁰⁴ Parlamenty se zabývaly celkem sedmi okruhy problémů.³⁰⁵ Kromě zmíněného nedostatečného odůvodnění návrhu (v jedenácti případech), parlamenty návrhu vytýkaly možné dopady spočívající v poklesu konkurenceschopnosti (ztráty legitimní konkurenční výhody) poskytovatelů služeb ze zemí s nižší úrovní mezd (v deseti případech), nevhodné načasování návrhu a právní nejistotu spojené mj. s tím, že dosud neuplynula transpoziční lhůta související směrnice³⁰⁶ (devětkrát), nesoulad s principem proporcionality, zásah do praxe kolektivního vyjednávání na národní úrovni (čtyřikrát), nevhodný právní základ (třikrát) a nesoulad s principem svěřeni pravomocí (jednou). Parlamenty rovněž obecně vyjadřovaly názor, že sladování úrovní mezd v různých státech je věcí ekonomického vývoje.

Komise reagovala sdělením,³⁰⁷ přičemž se rozhodla návrh zachovat. K argumentu týkajícímu se toho, že stávající úprava jsou dostačující, protože umožňuje překročit rámec obecných

³⁰² Kromě toho šest parlamentních komor (ze Španělska, Itálie, Spojeného království a Francie) uplatnilo stanoviska v rámci politického dialogu, převážně na podporu návrhu.

³⁰³ FROMAGE, Diane, KREILINGER, Valentin. National parliaments' third yellow card and the struggle over the revision of the Posted Workers Directive. *European Journal of Legal Studies*. 2017(10), 1, s. 145-146.

³⁰⁴ Srv. European Commission. Impact Assessment... SWD(2016) 52 final, s. 4.

³⁰⁵ Kategorizaci výtek vůči návrhu Komise provádí Jančić. Viz JANČIĆ, Davor. EU Law's Grand Scheme on National Parliaments: The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward. In: JANČIĆ, Davor (ed.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 304-305.

³⁰⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“)

³⁰⁷ Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2 [online]. 20. 7. 2016. [cit. 10. 8. 2018]. COM(2016) 505 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0505&from=CS>.

pravidel předepsaných směrnicí, Komise poznamenala, že pouze povinnost, nikoli možnost (jak tomu je v původní směrnici) členských států uplatnit pravidla stanovená v kolektivních smlouvách vyššího typu pro vyslané pracovníky i v jiných odvětvích než ve stavebnictví může zajistit rovnější podmínky pro vnitrostátní a zahraniční poskytovatele služeb. Rovná kogentní pravidla je třeba uplatňovat i u pracovníků vyslaných agenturami práce. Jednostranná opatření na národní úrovni by vedla k „roztříštění vnitřního trhu“, pokud jde o přeshraniční poskytování služeb. Komise zdůraznila, že návrh neznamena průlom do regulace pracovního práva na národní úrovni, jde pouze o uplatňování stejných standardů pro přeshraničně vyslané pracovníky. Odůvodnění návrhu Komise považuje – s odkazem na judikaturu SD EU – za dostačující. Pokud jde o argumenty, které Komise nepovažovala za relevantní v rámci přezkumu subsidiarity, Komise vyjádřila vůli je nejen vzít v úvahu a reagovat na ně v rámci „politického dialogu“, jak již učinila u druhé žluté karty, ale rovněž je učinit předmětem politické debaty s Evropským parlamentem a Radou.³⁰⁸

Novelizace směrnice nakonec byla schválena (po interinstitucionálních jednáních formálně v prvním čtení) v červnu 2018.³⁰⁹ Návrh si podržel svoje základní charakteristiky, v určitém ohledu byl ještě „zprísněn“.³¹⁰

Popsané případy demonstrují, že současné formalizované procedury přímého zapojení národních parlamentů do rozhodování v rámci EU („žlutá“ a „oranžová“ karta) neplní účinně ani roli

³⁰⁸ Platformou pro další výměnu názorů mezi Komisí a zástupci parlamentů se stalo například meziparlamentní setkání organizované výborem EP pro zaměstnanost a sociální věci. FROMAGE, Diane, KREILINGER, Valentin. National Parliaments' third yellow card..., s. 154-155.

³⁰⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. V EP se upravený návrh setkal se vcelku jednoznačnou podporou. V Radě hlasovalo proti jen Maďarsko a Polsko, zdrželo se Chorvatsko, Lotyšsko, Litva a Spojené království.

³¹⁰ Jde především o to, že doba, po níž se mají aplikovat další kogentní pravidla národního pracovního práva nad rámec těch, která spadají pod čl. 3/1 směrnice byla zkrácena na 12, respektive 18 měsíců. Transpoziční předpisy na národní úrovni by měly nabýt účinnosti jednotně 30. 7. 2020.

předběžného kvaziústavního přezkumu unijních pravomocí z hlediska (úzce pojaté) subsidiarity, jak tyto instituty interpretují zastánci jejich formálního pojetí,³¹¹ ani roli politického prostředku proti oslabování demokracie na národní úrovni a k udržování integrace v náležitých mezích, jak by si přáli teoretici evropské demokracie³¹² nebo „delegačního“ modelu integrace. V prvním případě se od parlamentů požaduje něco, co se vymyká jejich základním politickým rolím (totiž expertní právní, nebo spíše právně-technické posouzení). V druhém případě, jsou „žlutá“ a „oranžová“ karta příliš slabé, respektive příliš závislé na vstřícném postoji Komise.

Ukazuje se, že udělení žluté karty není výraznou překážkou pro přijetí legislativy. Komise subsidiaritu a národní parlamenty nebere příliš vážně.³¹³ Další osud návrhů záleží především na situaci v Radě. Zapojení národních parlamentů je pouze poradní a je pouze na Komisi, jak se ke stanoviskům parlamentů, jež jsou kritikou její vlastní činnosti, postaví. Komise chápe kontrolu subsidiarity technokraticky a v zásadě nutí parlamenty oponovat její analýze dopadů legislativy, k čemuž parlamenty nemají dostatečný odborný aparát a zázemí. Naproti tomu se parlamenty snaží uplatnit politické postoje k obsahu návrhu. Jejich stanoviska přitom obsahují často spíše obecná tvrzení a výtky spíše než propracované argumenty. Samotný pojem subsidiarity – bez vztahu k zásadě svěřené pravomocí a proporcionalitě – ani pro argumentaci neposkytuje vhodný základ. Svoji povahou často závažnější výhrady parlamentů než ty, které Komise uzná jako relevantní z hlediska subsidiarity, jsou tak vykázány do právně nezávazné roviny „politického dialogu“.³¹⁴

³¹¹ Srv. FABBRINI, Federico, GRANAT, Katerzyna. "Yellowcard, but No Foul"..., s. 124-125.

³¹² Srv. BELLAMY, Richard. „An Ever Closer Union“..., s. 509.

³¹³ A to i přes dřívější „předvolební“ prohlášení předsedy Juckera a místopředseda Timmermense. Viz JANČIČ, Davor. EU Law's Grand Scheme on National Parliaments..., s. 304. JANČIČ, Davor. The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. *Common Market Law Review*. 2015(52), 4, s. 967-970

³¹⁴ K hodnocení stávající procedury v kontextu dalších nástrojů kontroly (dohledu) národních parlamentů a jejich praktických omezení viz ONDŘEJKOVÁ,

Problémy dosavadního fungování „žluté“ a „oranžové“ karty reflektuje nedávná zpráva pracovní skupiny zabývající se subsidiaritou a proporcionalitou.³¹⁵ V materiálu, který obsahuje doporučení pro zlepšení současné praxe a má se stát základem pro další diskusi o institucionálních změnách,³¹⁶ se přichází mj. s doporučením, aby byl text protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionalitě změněn tak, aby explicitně uváděl, že národní parlamenty se mohou rovnocenně vyjadřovat v odůvodněných stanoviscích k dodržení zásady svěřené pravomoci, subsidiarity i proporcionality. Vedle toho by lhůta pro vydání odůvodněných stanovisek měla být prodloužena na dvanáct týdnů.³¹⁷ Dále představila skupina i návrh určitých vodítek v podobě stručného metodického návodu („*model grid*“), který má ukázat, jaké úvahy jsou relevantní pro posuzování subsidiarity a proporcionality při tvorbě evropské legislativy.³¹⁸ Garantovaný širší záběr posuzování a prodloužení lhůty by představovaly pozitivní posun. Formalizovaný ústavní (politický) dialog mezi parlamenty a unijními institucemi by však patrně měl také pamatovat na artikulaci ohledů na národní ústavní identitu³¹⁹ a

Jana. Souvislosti právního a faktického potenciálu národních parlamentů v evropských záležitostech. In: KYSELA, Jan. *20 let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, s. 162-172.

³¹⁵ Skupina byla ustavena v listopadu 2017 pod názvem „*Task force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently*“. Předsedou byl eurokomisař Frans Timmermans, dále ji tvořili předsedové „evropských“ výborů parlamentů z Rakouska, Estonska a Bulharska a tři členové Výboru regionů, včetně jeho předsedy. Jak již naznačuje složení pracovní skupiny, jejím cílem se stalo nejen přijít s doporučeními ohledně subsidiarity a proporcionality týkajícími se národních parlamentů, ale též s náměty jak více zohlednit dopady evropské legislativy na regionální a místní úrovni.

³¹⁶ Srv. závěry politické konference k tématu konané v režii rakouského předsednictví Radě EU. Austrian Presidency of the Council of the European Union. *Subsidiarity as a building principle of the European union. Declaration by the Chair*, 16th November 2018 [online, cit. 29. 11. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

³¹⁷ European Commission. *Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently“* [online]. 10. 7. 2018 [cit. 10. 8. 2018]. Přístupné z WWW: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf, s. 13.

³¹⁸ Ibid., s. 32-34.

³¹⁹ Viz čl. 4/2 SEU.

přispívat k precizaci a prosazování respektu k národní (ústavní) identitě jako principu evropského ústavního práva.³²⁰

Nabízejí se samozřejmě další modality, které by mohly přinést větší přímé zapojení národních parlamentů do procedur v EU a legislativního procesu zvláště. Jde o parlamentní veto - „červenou kartu“, kontrolu na konci celého legislativního procesu („late card“) a právo iniciovat přípravu nové legislativy (nebo úpravu či zrušení stávající) - „zelenou kartu“.³²¹ Domnívám se nicméně, že moment politické vůle parlamentů by se měl uplatnit především nepřímo. Parlamentské musejí mít reálnou možnost přispívat k formování politické vůle na úrovni Unie skrze autorizaci národních zástupců pro jednání v Radě a v Evropské Radě - to je věcí národní právní úpravy a praxe.³²² I zde se však, kromě překážek spjatých s „národními“ politickými systémy,³²³ negativně projevuje netransparentnost unijních rozhodovacích procesů. Pokud jde o legislativní proces, možnosti (průběžné) národní parlamentní kontroly jsou ztíženy již jeho délkou a neformálními praktikami, které se během něho uplatňují. Parlamentské často reálně neznají průběh vyjednávání v Radě (ani na nižších úrovních) a v trialozích, postoje ostatních členů Rady a jimi prosazovaná stanoviska.³²⁴

Pokud by měly národní parlamentské (včetně druhých komor) přinášet politickou vůli přímo, bylo by patrně třeba je vybavit

³²⁰ Srv. GRINC, Jan, ONDŘEJKOVÁ, Jana. Stát a nadnárodní integrace..., s. 181-186. HETTNE, Jürgen, Making Sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism - a Constitutional Dialogue?. *SIEPS European Policy Analysis*. 2014, 9, s. 9.

³²¹ Obecně diskutuje tyto formy Jančić. Viz JANČIĆ, Davor. The Game of Cards..., s. 962-967.

³²² Viz GRINC, Jan. *Národní parlamentské*..., s. 146-160. K české úpravě a její genezi též KYSELA, Jan. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010 (17), 1, 40-51.

³²³ Viz ONDŘEJKOVÁ, Jana. Souvislosti právního a faktického potenciálu národních parlamentů..., s. 65-68, GRINC, Jan. *Národní parlamentské*..., s. 97-100.

³²⁴ CURTIN, Deirdre. Challenging Executive Dominance in European Democracy. *Modern Law Review*. 2014(77), 1, s. 24-32. Srv. též ROZENBERG, Olivier. The Role of National Parliaments after Lisbon: Potentialities and Challenges. Study for the AFCO Committee [online]. 2017 [cit. 20. 8. 2018]. Přístupné z WWW:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU\(2017\)583126_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU(2017)583126_EN.pdf), s. 54-56.

„kolektivní“ červenou kartou, uplatnitelnou na počátku i v závěru legislativního procesu.³²⁵ Takové právo národních parlamentů by muselo být bráno vážně jak Komisí, tak národními exekutivami. Pokud by však byl zvolen nízký práh (na úrovni současné žluté karty či nižší), pak by takový institut výrazně proměňoval institucionální uspořádání EU, v závislosti na konkrétních okolnostech by se mohl stát spíše nástrojem vládních většin (než prostředkem parlamentní kontroly) a strategickou hrozbou aktivně využívanou při vyjednávání mezi členy Rady. Každopádně by činil rozhodování ještě složitějším a ve svém důsledku by podvazoval politizaci na transnacionální úrovni. Domnívám se, že přidávání „veto-hráčů“ není cestou správným směrem. V případě, že by práh byl podobný jako u „oranžové karty“ (kterou by mohla „červená karta“ nahradit), pak by se zase mohlo jednat o zcela nevyužívaný nebo málo relevantní institut.³²⁶

Pokud jde o to, jak národní parlamenty přispívají k usuzovacímu momentu v rámci (evropské) demokratické reprezentativní politiky, tedy o komunikaci navenek a aktivaci veřejného mínění - prezentaci záležitostí integrace veřejnosti a podněcování kontinuální (mimo izolované, vypjaté momenty) veřejné diskuse o evropských otázkách, přínos zde není příliš velký.³²⁷ Nicméně udělení silnější možnosti oponovat a

³²⁵ A patrně též doplňkově iniciační kartou „zelenou“.

³²⁶ Návrh formulovaný před referendem o „brexitu“ počítal s tím, že pokud v období 12 týdnů od postoupení návrhu komory národních parlamentů shromáždí 55% hlasů (počítaných obdobně jako u stávající žluté karty), odůvodněná stanoviska budou posouzena v Radě. Samotný návrh přestane být zvažován, nebude-li pozměněn v souladu s připomínkami národních parlamentů. European Council. Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union [online]. 2. 2. 2016 [cit. 20. 8. 2018]. EUCO 4/16. Přístupné z WWW: <https://www.consilium.europa.eu/media/21980/decision-new-settlementen16.pdf>.

³²⁷ Srv. RAUNIO, Tapio. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System. *Journal of European Integration*. 2011(33), 3, 303-321. DE WILDE, Pieter. Why the Early Warning Mechanism Does Not Alleviate the Democratic Deficit. OPAL online paper 6/2012 [online, cit. 20. 8. 2018]. Přístupné z WWW: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2128463. RAUNIO, Tapio, AUEL, Katrin. Introduction: Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs. *The Journal of Legislative Studies*. 2014(20), 1, 1-12.

ovlivňovat, by mohlo pravděpodobně vést k většímu zájmu médií a veřejnosti o roli parlamentů v evropských otázkách.

Technokratická legitimita

Technokratická legitimita představuje spíše doplňkovou, nesamostatnou formu (modalitu) legitimacy, která může být realizována bez širšího demokratického zakotvení. V liberální demokracii jsou jí vyhrazeny určité domény, kde se z důležitých důvodů preferuje technokratická „expertiza“ před (většinovým) demokratickým rozhodováním.³²⁸ V Evropské unii nicméně v poslední dekádě technokratické (expertní) rozhodování expanduje ze standardní vyhrazené domény měnové politiky i do dalších oblastí hospodářské politiky, kde má suplovat absenci společné vůle a robustní politické nástroje. V rámci schématu použitého v této práci tu má jít o dosahování náležitých (měřitelných) cílů vládnutí, tedy legitimitu na výstupu, z hlediska vztahu různých („vektorových“) modalit se v současné konfiguraci jedná o potlačení parlamentní legitimacy. Tento vývoj a jeho implikace pro demokracii budou tvořit hlavní námět této kapitoly.

Právní rámec evropské ekonomické governance

Právním základem evropského ekonomické governance je především článek 121 SFEU, pokud jde o hospodářské politiky. Sledování rozpočtové disciplíny zakotvuje čl. 126 SFEU. Na úrovni sekundárního práva jsou klíčová nařízení přijatá v rámci Paktu stability růstu, tj. nařízení č. 1466/1997³²⁹ (tzv. preventivní) a nařízení č. 1467/97³³⁰ (tzv. nápravné), obě novelizovaná v rámci reforem v roce 2005 a 2011. Současnou podobu získala evropská ekonomická governance přijetím série

³²⁸ Pro stručný výklad těchto důvodů i omezení technokratické legitimacy viz část věnovanou diskusi o demokratickém deficitu a příspěvkům Andrewa Moravcsika a Giandomenica Majoneho.

³²⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik ve znění pozdějších předpisů.

³³⁰ Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku ve znění pozdějších předpisů.

předpisů známých jako *six-pack*³³¹ a *two-pack*.³³² Úzce souvisejícím dokumentem mimo oblast unijního práva *stricto sensu* je tzv. Fiskální pakt,³³³ který zavazuje smluvní strany k internalizaci „preventivních“ opatření k zajištění udržitelnosti veřejných rozpočtů, jakož i k podpoře návrhů a doporučení Komise, shledá-li v rámci postupu při nadměrném schodku, že stát eurozóny porušuje kritérium schodku. To neplatí při nesouhlasu kvalifikované většiny smlouvních stran, jejichž měnou je euro (vypočtené obdobně podle pravidel stanovených v SFEU).³³⁴ Smlouva reglementuje mezivládní model koordinace hospodářských politik v eurozóně, role parlamentů se v jejím rámci omezuje na možnost přizvat předsedu EP na vrcholnou schůzku eurozóny a ustavení meziparlamentní konference příslušných výborů národních parlamentů a EP.³³⁵

³³¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku; Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

³³² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 472/2013 ze dne 21. května 2013 o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy eurozóny, jejichž finanční stabilita je postižena či ohrožena závažnými obtížemi; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.

³³³ Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské měnové unii. Smlouva vstoupila v platnost 1. ledna 2013. Plně vázány jsou jí státy eurozóny. Česká republika smlouvu (spolu s Velkou Británií) smlouvu nepjprve odmítla podepsat. V současnosti je nicméně završován proces ratifikace.

³³⁴ Článek 7 smlouvy tak představuje jeden z případů tzv. obrácené kvalifikované většiny.

³³⁵ Ke kritické analýze smlouvy viz EVERSON, Michelle, JOERGES, Christian. *Between constitutional command and technocratic rule: post crisis governance and the Treaty on Stability, Coordination and Governance* („The Fiscal Compact“). In: HARLOW, Carol, LEINO Päivi, CANANEA, Giacinto della. *Research handbook on EU administrative law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 161-187.

Dalším trvalým „produktem“ eurokrize je Evropský stabilizační mechanismus,³³⁶ který představuje nástroj řešení závažných finančních problémů ohrožujících stabilitu eurozóny a jejích jednotlivých členů. Poskytuje podporu členským státům, které se ocitly v obtížích, na bázi striktní kondicionality. Jednotlivé členské státy eurozóny převzaly vkladovou povinnost odpovídající relativní výši svého HDP. Od výše vkladové povinnosti se odvíjí i váha jednotlivých států při hlasování kvalifikovanou většinou (80% hlasů). Nejdůležitější institucionální a operativní rozhodnutí³³⁷ jsou v Radě guvernérů, tvořené ministry financí, přijímána jednomyslně, ostatní zmiňovanou podílnickou kvalifikovanou většinou.

Jádrem ekonomické koordinace je nicméně tzv. evropský semestr, založený na výše zmíněné soustavě nařízení a směrnic. Komise je zde pověřena zpracováváním programů a specifických doporučení, která pak schvaluje Rada a Evropská rada. Komise vyhodnocuje jejich plnění a rovněž se vyjadřuje k připravovaným státním rozpočtům.³³⁸ V rámci evropského semestru je s Evropským parlamentem veden pouze „hospodářský dialog“, jeho rozhodovací pravomoci jsou však velmi omezené.³³⁹ Od národních parlamentů jako nositelů výhradní formální pravomoci se očekává, jakkoli mohou být konzultovány v procesu příprav a schvalování hospodářských doporučení, především bezvýhradné provedení těchto unijních doporučení.³⁴⁰

³³⁶ Tato finanční instituce (která má nahradit krizový fond EFSF) byla ustavena mezinárodní smlouvou mimo rámec primárního práva EU. Spojení s primárním právem představuje pozměněný čl. 136/3 SFEU. K tomu viz rozsudek SD EU ve věci *Pringle* (C-370/12). V budoucnu by nicméně mohl být ESM plnohodnotnou součástí primárního práva. Srv. JUNCKER, Jean C. *Completing Europe's Economic and Monetary Union...*

³³⁷ Jedná se např. o samotné poskytnutí finanční pomoci, změny výše kapitálu, výzvy k doplacení vkladů apod.

³³⁸ Podrobněji k evropskému semestru viz GRINC, Jan. *Národní parlamenty...*, s. 230-238.

³³⁹ K roli EP v ekonomickém dialogu i při přípravě právního rámce celé ekonomické *governance* viz FASONE, Cristina. *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?.* *European Law Journal*. 2014(20), 2, 164-185.

³⁴⁰ S celkově spíše marginální rolí parlamentů v rámci koordinace hospodářských politik a dohledu nad nimi částečně kontrastuje kontrolní funkce, která je přiznána EP i národním parlamentům v rámci Jednotného

Nová evropská ekonomická governance jako náhrada politického vládnutí

Změny a nové instituty v oblasti hospodářské politiky, které se objevily v reakci na krizi eurozóny, nelze pochopit a docenit bez širších socioekonomických a politických souvislostí. Zdá se totiž, že jsme svědky obecnějšího fenoménu, totiž přechodu od „státu dluhu“ (*debt state*) ke „konsolidačnímu státu“ (*consolidation state*).³⁴¹ Zatímco „stát dluhu“ musí zároveň zohledňovat preference svých občanů, na jedné straně, i povinnosti vůči věřitelům a jejich zájmy, na straně druhé, v konstelaci „konsolidačního státu“ jsou (tržní) finanční závazky internalizovány a mají přednost před politickými závazky vůči občanům. Důvěryhodnost na finančních trzích je třeba ochránit před nejistotou spjatou s demokratickým rozhodováním. Primárním „obecenstvem“ zde není demokratická veřejnost, nýbrž trhy.³⁴² Prostředkem komunikace odhodlání dostát tržním závazkům

mechanismu dohledu, pokud jde o bankovní unii. Viz čl. 20 a 21 Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi. Srv. EVERSON, Michelle, JOERGES, Christian. *Between constitutional command and technocratic rule...*, s. 182-184.

³⁴¹ STREECK, Wolfgang. *The Rise of European Consolidation State*. MPIfG Discussion Paper 15/1 [working paper, online]. 2015 [cit. 18. 11. 2018]. Přístupné z WWW: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp15-1.pdf. Strukturální problém státu dluhu tkví ve stálém „nekeynesiánském“ zadlužování. Zatímco tlak na veřejné výdaje zůstává relativně stálý, klesá - v prostředí globalizované ekonomiky a daňové konkurence - schopnost států vybírat přímé daně, zejména od vysokopříjmových skupin obyvatel a velkých korporací (jejich daňová zátěž v důsledku daňových reformů klesá). Pro státy je snazší si půjčovat, zvláště když je nákup státních dluhopisů pokládán za prostředek bezpečného investování, jehož mohou využívat právě vysokopříjmové ekonomické subjekty. Přechod ke konsolidačnímu státu byl v první vlně započat již v devadesátých letech, jeho rozhodující fáze pak nastala v souvislosti s finanční krizí, kdy byly mnohé státy nuceny absorbovat dluhy vytvořené v soukromém sektoru na (deregulovaných) finančních trzích a podpořit své ekonomiky v době krize. Jejich zadlužení proto výrazně vzrostlo, což mělo u některých států za následek výrazné zhoršení vnímání rizikovosti jejich úvěrování (nákupu jejich dluhopisů) a tedy pokles jejich úvěrového *ratingu*. Další výrazný růst zadlužování se stalo neudržitelným. Důvěru finančních trhů je pak třeba si získat fiskální konsolidací spjatou s reformami omezujícími státní výdaje.

³⁴² Streeck používá metaforu „dvojího lidu“. Zatímco stát dluhu se obrací na *Staatsvolk* i *Marktvolk*, konsolidační stát „řeší“ konflikt obou ve prospěch druhého. *Ibid.*, s. 11-12.

je podřízení hospodářské politiky formálním pravidlům (typu „dluhové brzdy“) a technokraticky koncipované (na expertních prognózách, odhadech rizik a „doporučeních“ založené) supervizi a „kondicionalitě“. V takovém aranžmá jsou cíle jasně dané a není velký prostor ani pro demokratickou volbu prostředků.³⁴³ Kritika a alternativní pohledy se nemohou prosadit.

Expertní (technokratická) *governance* by přitom neměla být izolována od širší demokratické veřejné diskuse. Expertní znalost jako klíčový vstup technokratického rozhodování není nikdy zcela neutrální, naopak je vždy společensky situovaná. Očekávání a předpoklady na straně expertů spjaté s touto situovaností pak mají širší společenské (normativní a distributivní) implikace.³⁴⁴ Možnost ve veřejné sféře čelit technokratické expertní znalosti, zpochybňovat ji a nabízet alternativy³⁴⁵ je důležitá nejenom proto, že se tak realizuje demokratická diskuse obsahující moment hodnotové kritiky, ale otevírá se tak příležitost přinášet i nová či jinak rámovaná fakta a obracet pozornost k novým, dosud opomíjeným ohledům a souvislostem.³⁴⁶ Je tak důležitá i z hlediska samotné kvality a funkce expertní znalosti coby součásti výkonu veřejné moci.³⁴⁷

V současnosti je evropská hospodářská *governance* založena na dohledovém modelu (v kontrapozici k modelu fiskálního

³⁴³ Tak tomu bylo u krizové evropské politiky úspor, jak je zjevné zejména v (extrémním) případě Řecka, ale též Malty nebo Portugalska. Prohlubuje se tak jak unijní demokratický deficit, ale demokratický deficit se stále více stává problémem na úrovni členských států, především těch v závislém postavení. To vše pod patronací silných států Unie – zejména Německa. Vykonavateli jsou zde (za asistence Mezinárodního měnového fondu) Komise a ECB, která se stává jakýmsi novým „nepolitickým“ motorem integrace. SCICLUNA, Nicole. Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics. *International Journal of Constitutional Law*. 2014(12), 3, 545-571. Viz též SCICLUNA, Nicole. Can the EU's constitutional framework accommodate democratic politics? *Perspectives on Federalism*. 2017(9), 2, 98-118.

³⁴⁴ BARTL, Marija. Contesting Austerity: On the Limits of EU Knowledge Governance. *Journal of Law and Society*. 2017(44), 1, s. 153-154.

³⁴⁵ Taková oponentura se očekává u závažných otázek zejména od politické opozice v rámci parlamentní politiky, jejími nositeli však mohou být i média, nevládní organizace, zástupci akademické sféry nebo třeba protestní hnutí.

³⁴⁶ Ibid., s. 154-155.

³⁴⁷ Ibid., s. 157.

federalismu),³⁴⁸ v rámci kterého jsou klíčové pravomoci týkající daní a veřejných výdajů formálně ponechány členským státům. Unie (Komise a Rada) nicméně na hospodářské politiky členských států dohlíží, usměrňuje je a disponuje prostředky k vymáhání rozpočtové disciplíny.³⁴⁹ Expertní posouzení a ekonomické prognózy Komise jsou základem takto koncipované koordinace hospodářských politik. Posun směrem k politicky čitelnějšímu modelu fiskálního federalismu, kde by EU (v rámci eurozóny) disponovala vlastními daňovými příjmy a hospodařila s větším rozpočtem umožňujícím proticyklickou hospodářskou politiku, je zatím spíše nerčitým dlouhodobým cílem.³⁵⁰

Současný dohledový model přitom může směřovat k většímu omezení prostoru pro demokratické rozhodování na úrovni členských států, než by představoval model fiskálního federalismu. Národní hospodářské politiky jsou - z podstaty - divergentní, silná společná politická vůle absentuje a společnou hospodářskou politiku tak představuje jediné (technokratický) dohled, což vytváří tlak na jeho další utužování. Po státech (a jejich parlamentech) pak lze žádat implementaci požadovaných reforem a opatření jen s velice malou mírou volnosti pro vlastní politické uvážení.³⁵¹ To představuje depolitizační tendenci mající za následek faktické vyprázdění pravomocí, jež formálně zůstávají na úrovni států. Navíc proklamovaná „objektivita“ daných doporučení a procesu jejich přípravy a prosazování může

³⁴⁸ HINAJEROS, Alicia. Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU. *Common Market Law Review*. 2013(50), 6, 1621-1642.

³⁴⁹ GRINC, Jan. Demokratická legitimita hospodářské a měnové unie: parlamenty mezi ústavním unijním a mezinárodním právem. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*. 2016 (LXII), 2, s. 102.

³⁵⁰ Srv. JUNCKER, Jean C. Completing Europe's Economic and Monetary Union..., s. 14-15, 21. Pro takový vývoj směřující k větší politizaci (viz jejich obhajoba projektu Spitzenkandidaten) plédují Maduro a Kumm. Viz KUMM, Mattias. Causes of the Financial Crisis and Causes of Citizen Resentment in Europe..., MADURO, Miguel P. Roadmap to Exit the Crisis...

³⁵¹ Srv. HINAJEROS, Alicia. Fiscal Federalism in the European Union..., s. 1631-1632. Jistým způsobem se tak na obecné úrovni může replikovat vzorec použitý u pomoci krizí nejvíce postiženým státům, jimž byla v rámci „memorand o porozumění“ podoba reforem v rámci politiky úspor v zásadě nadiktována.

jen zakrývat jejich faktickou arbitrární povahu.³⁵² Dohled tak může být různě přísný v různých (srovnatelných) případech. Jasně rozhraničený fiskální federalismus - jakkoli se nelze v krátké době nadít jednoznačného přihlášení se k tomuto uspořádání a jeho realizace - pak z tohoto pohledu může představovat vhodnější modelovou alternativu.³⁵³

Současný model evropské ekonomické *governance* prioritizuje a „přetěžuje“ technokratickou a nepřímou legitimitu. Parlamentní legitimita je naopak potlačena, respektive má pouze doplňkovou podobu. Tento nerovnovážný stav se pak zejména Spolkový ústavní soud, jak jsme již viděli, snaží kompenzovat vnitrostátně, ovšem (nezbytně jen) v rámci prizmatu nepřímé legitimacy.

³⁵² MENÉNDEZ, Augustín J. The Crisis of Law and the European Crises: From the Social and Democratic *Rechtsstaat* to the Consolidating State of (Pseudo-)technocratic Governance. *Journal of Law and Society*. 2017(44), 1, s. 75-78. Komise (ve spojení s Radou) má relativně volnou ruku, respektive širokou diskreci, navíc se zde obecně pracuje s neurčitými (právními) pojmy jako „cyklicky očištěné saldo“ převzatými z ekonomické teorie, jejichž konkrétní význam je závislý na referenčním rámci (konkrétních metodikách a koncepcích, které mohou být různé a mohou být zaměňovány i z oportunních důvodů). Srv. např. Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, konkrétně novelizovaný čl. 5/1 původního nařízení. Dále též Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (Fiskální pakt), čl. 3/1, písm. b.

³⁵³ Viz HINAJEROS, Alicia. Fiscal Federalism in the European Union..., s. 1638-1641.

Procedurální legitimita

Procedurální legitimita je poslední modalitou, kterou je třeba se - i když z povahy věci jen velmi neúplně - zabývat. Jakkoli procedurální legitimita ve smyslu ústavnosti a zákonnosti stojí v základu navrstvujícího pojetí legitimacy představeného v první části práce (jako podmínka *sine qua non*) a její význam je proto velký, lze se jí zde věnovat jen velmi obecně a upozornit jen určité systémové aspekty a souvislosti. Procedurální legitimita ve smyslu „vektorového schématu“ nicméně je ještě širší, a zahrne i procesuální legitimitu, respektive legitimitu v procesech *governance*.³⁵⁴ Stejně tak obsáhne i určité substantivní aspekty - počítaje v to především ochranu základních práv. V dalším se zaměřím výlučně na ústavní aspekty procedurální legitimacy a průřezové téma týkající se „vlády práva“, autonomie unijního práva a ochrany základních práv a unijních hodnot.

Vláda práva, autonomie a vzájemná důvěra jako problém procedurální legitimacy

V posledních cca deseti letech došlo k výraznému (především judikatornímu) vývoji ve vztahu k ochraně základních práv a záruk právního státu, který, jakkoli se odehrál bez větší veřejné a politické pozornosti, výrazně ovlivnil procedurální legitimitu Unie a který je třeba vidět v širších souvislostech. To vše za situace, kdy je EU a její právní systém konfrontován s fundamentálními politickými a ústavními proměnami v některých členských státech, které jsou zjevně problematické z hlediska unijních hodnot. Tento vývoj podle některých kritiků zejména problematizuje „vládu práva“ (*rule of law*) jako ústavní princip a hodnotu na unijní úrovni. Proti současné EU je vznášena kritika, že nenaplnuje základní postuláty, respektive není

³⁵⁴ Na tomto místě pak lze odkázat na pasáž práce, věnující se „legitimitě na přestupu“, jak toto pojetí rozpracovala Vivien A. Schmidt.

v souladu s „jádrovým“ konceptem „vlády práva“.³⁵⁵ Deficit „vlády práva“ (respektive její slabé, formální pojetí ve smyslu prosté legality a sebe-reference) je Unii vytýkán i v historické perspektivě a v souvislosti s její nedostatečnou demokratickou legitimitou.³⁵⁶

Na pojmové úrovni je Unii kritizována za to, že nezachovává důsledně dualitu práva ve smyslu *gubernaculum*, které je plně v dispozici zákonodárce, a práva ve smyslu *jurisdictio*, které stojí mimo běžný dosah zákonodárce a jímž je též vázán.³⁵⁷ Uvedená výtka se může zdát kontraintuitivní vzhledem k formálně rigidnímu charakteru základních smluv (které navíc do unijního ústavního pořádku začleňují Listinu základních práv). Pakliže však budeme nahlížet na základní smlouvy, jež ostatně nastavují, jak jsme viděli výše, výkonu veřejné moci jen velmi neostré hranice a jež se stalo normou „v krizi“ obcházet, jako na součást práva ve smyslu *gubernaculum*, dostává tato kritika dobrý smysl. Právo EU zde vystupuje v důležitých ohledech jako autonomní celek vůči vnitrostátnímu i mezinárodnímu právu,³⁵⁸ který se ve jménu efektivity a jednoty nemůže podle SD EU podříditi mezinárodnímu právu ani tam, se jedná o „vnější kontrolu“ v rámci mezinárodního režimu ochrany základních práv.³⁵⁹ Asi nejbliže

³⁵⁵ KOCHENOV, Dimitry. EU Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It?. *Yearbook of European Law*. 2015, s. 1-23. K vládě práva obecně viz PALOMBELLA, Gianluigi. The Rule of Law as Institutional Ideal. *Comparative Sociology*. 2010(9), 1, 4-39, srv. TAMANAHA, Brian. The History and Elements of the Rule of Law. *Singapore Journal of Legal Studies*. Singapore *Journal of Legal Studies*. 2012 (Dec.), 232-247.

³⁵⁶ WEILER, Joseph H. H. Europe in Crisis - On Political Messianism..., s. 260-267. WEILER, Joseph H. H. Epilogue: Europe, Democracy and the Rule of Law. In: CLOSA, Carlos, KOCHENOV, Dimitry. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 313-326.

³⁵⁷ KOCHENOV, Dimitry. EU Law without the Rule of Law..., Srv. PALOMBELLA, Gianluigi. Beyond Legality - Before Democracy. In: CLOSA, Carlos, KOCHENOV, Dimitry. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 36-58.

³⁵⁸ Rozsudek ve věci *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise* (C-402/05 P a C-415/05 P). V daném případě nicméně šlo o ochranu práv jednotlivce, která převážila nad zcela jednoznačnými povinnostmi pramenícími v obecném mezinárodním právu.

³⁵⁹ Viz *Posudek SD EU 2/13* - posudek Soudního dvora k přistoupení EU k EÚLP. K němu kriticky: EECKHOUT, Piet. Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky? *Fordham International Law Journal*. 2015(38), 955-992.

k institucionálnímu ideálu nadřazeného práva mají podle Kochenova principy fungování jednotného trhu prosazované SD EU.³⁶⁰ Jiné, především vnější „lidskoprávní“ záruky naplňující vládu práva v uvedeném smyslu v dalších oblastech, spjatých s plnohodnotným konstitucionalismem, jsou však na unijní úrovni přinejlepším oslabeny.³⁶¹ Především pak unijní právo neskýtá účinnou ochranu proti porušování unijních hodnot tvořících „ústavní identitu“ EU (včetně „vlády práva“ či právního státu v širším smyslu) ze strany členských států.³⁶²

Kritika Unie, pokud jde o „vládu práva“, je velmi zajímavá z hlediska této práce, z širšího juristického pohledu je nicméně třeba upozornit na pojmové i praktické problémy a omezení. Především se jedná o značně abstraktní kritiku, která nemusí znamenat, že Unie nanaplňuje a nechrání požadavky právního státu. Již samotné znění smluv³⁶³ je zatíženo určitou koncepční divergencí, neboť pojmy „vláda práva“ a „právní stát“ mají odlišné doktrinální a historické pozadí a nejsou proto bez

³⁶⁰ KOCHENOV, Dimitry. *EU Law without the Rule of Law...*, s. 13-14.

³⁶¹ *Ibid.*, s. 11-13, 18-22. Na rozdíl od členských států, pokud uplatňují své vnitrostátní právo nebo unijní právo v případě, že členským státům ponechává diskreci, není Unie podrobena kontrole Evropského soudu pro lidská práva. Unijní právo a jeho implementace není ale zcela mimo dosah ESLP. Ten vychází z předpokladu ekvivalence (srovnatelnosti) úrovně ochrany základních práv v EU s ochranou podle EÚLP. Podle judikatury tak nejsou podrobeny kontrole ESLP ani akty členských států, jimiž jsou plněny unijní povinnosti, je-li realizována soudní kontrola či dohled na unijní úrovni (zejména je-li podána předběžná otázka k SD EU tam, kde je to účelné). Srv. rozsudek ESLP ve věci „*Bosphorus*“, č. stížnosti 45036/98, body 159-165, rozsudek ve věci „*M. S. S.*“, č. stížnosti 30696/09, body 338-340, rozsudek ve věci „*Michaud v. France*“, č. stížnosti 12323/11, body 105-116 a rozsudek ve věci „*Tarakhel v. Switzerland*“, č. stížnosti 29217/12, body 88-91. Předpoklad ekvivalence nicméně nebrání přezkumu tam, kde lze mít na základě okolností případu za to, že ochrana práva zaručeného EÚLP je zjevně nedostatečná. Srv. mj. rozsudek „*Bosphorus*“, č. stížnosti 45036/98, bod 156 a rozsudek „*Avotiņš v. Latvia*“, č. stížnosti 17502/07, bod 112. SD EU musí z druhé strany brát ohled na judikaturu ESLP. Souladný výklad vzájemně si odpovídajících práv obsažených v LZP EU a v Evropské úmluvě předepisuje čl. 52/3 LZP EU.

³⁶² Srv. KOCHENOV, Dimitry. *Declaratory rule of law: Self-constitution through unenforceable promises*. In: PŘIBÁŇ, Jiří. *Self-constitution of European society: beyond EU politics, law and governance*. Burlington, VT: Roulledge, 2016, s. 159-180.

³⁶³ Smlouva o Evropské unie tak ve svém čl. 2 jako hodnotu Unie, jakož i na jiných místech, uvádí v anglické verzi „*rule of law*“, ve francouzské „*l'État de droit*“ a v německé „*Rechtsstaatlichkeit*“.

dalšího shodné.³⁶⁴ V neprospěch „uniformního“ unijního pojetí navíc lze navíc argumentovat článkem 4/2 SEU. Není jasné, co všechno má *in concreto* vláda práva či právní stát v praxi zahrnout (především zde jde o „dosah“ a delimitaci ve vztahu k dalším ústavním hodnotám – ochraně základních práv a demokracii) a jak lze obecně účinně „unijně“ předcházet a bránit narušování jednotlivých principů „vlády práva“ a právního státu na úrovni členských států.³⁶⁵ Nelze však tvrdit, že ochrana záruk právního státu a základních práv v individuálních případech je „obětována“ efektivnímu fungování právních institutů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, které bez vzájemné důvěry a vzájemného uznávání nemohou fungovat.³⁶⁶ Jak uvidíme dále, obavy

³⁶⁴ Srv. PALOMBELLA, Gianluigi. *The Rule of Law...*, s. 12-19. S určitou mírou zjednodušení lze tvrdit, že „vláda práva“ stojí dokonce v protikladu ke koncepci „formálního právního státu“ (vládě pomocí práva). Europeizované substantivní pojetí „vlády práva“ sice může být shodné s představou materiálního právního státu, jeho obsah (rozsah) je však z podstaty věci kontroverzní.

³⁶⁵ To nezměnila ani iniciativa Komise „Nový postup EU pro posílení právního státu“, která pracuje se syntetickou definicí „právního státu“. Právní stát implikuje v evropském ústavním právu (počítaje v to i judikaturu ESLP) několik základních zásad (výčet však není uzavřený): zákonnost (transparentní, odpovědný, demokratický proces přijímání zákonů), právní jistotu (právní předpisy mají být srozumitelné a předvídatelné a nemohou být měněny se zpětnou účinností), zákaz svévole výkonné moci (výkon veřejné moci musí mít jasný právní základ a musí být dána možnost soudní ochrany proti neoprávněným nebo nepřiměřeným zásahům do práv osob), nezávislý a účinný soudní přezkum zahrnující respekt k základním právům, oddělení moci a právo na spravedlivý proces a rovnost před zákonem. Na procedurální úrovni pak iniciativa zavádí strukturovaný dialog Komise se členským státem s cílem předejít systémovému ohrožení právního státu a potřebě postupu podle čl. 7 SEU. Viz Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě „Nový postup EU pro posílení právního státu“ [online]. 11. 3. 2014 [cit. 26. 3. 2019]. COM(2014) 158. přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158>. Zároveň s vlastní, obecněji pojatou a ještě méně formalizovanou, iniciativou periodického každoročního mezivládního „dialogu“ přišla na sklonku roku 2014 též Rada poté, co její právní služba zpochybnila soulad iniciativy Komise se zásadou svěření pravomocí. K oběma těmto iniciativám a jejich fungování v praxi viz BONELLI, Matteo, CLAES, Monica. Hledání standardů právního státu. In: TICHÝ, Luboš (ed.). *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie členským státem a unijní sankční mechanismus*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy, 2017., s. 61-84. CLOSA, Carlos. Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law: Normative Arguments, Institutional Proposals and Procedural Limitations. In: CLOSA, Carlos, KOCHENOV, Dimitry. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 15-35.

³⁶⁶ Takové obavy zaváděly některé formulace, které obsahoval posudek Soudního dvora k přistoupení EU k EÚLP (*Posudek SD EU 2/13*), viz zejm. bod 192.

z absolutizace autonomie unijního práva a presumpce vzájemné důvěry mezi státy ze strany SD EU se nenaplnily.

Každopádně jde o zásadní a aktuální téma zejména v souvislosti s ústavním vývojem v Maďarsku a nověji v Polsku, jemuž Unie (a Komise zvláště) není schopna příliš rozhodně čelit, respektive jen obtížně hledá adekvátní politické a právní prostředky.³⁶⁷ Článek 7 SEU je za současné konstelace patrně stěží použitelný a k důslednému postupu schází rozhodná vůle Komise i členských států.³⁶⁸ Žaloby na dílčí porušení smluv a předběžné otázky vnitrostátních soudů mohou pokrýt jen parciální aspekty a jejich výsledkem nemusí být důsledná náprava. Limitující je zde jednak zásada svěřeni pravomocí a obecně omezený dosah unijního práva, jednak jsou to požadavky stojící v napětí s účinnou ochranou unijních hodnot i základních práv jako presumpce důvěry mezi členskými státy.³⁶⁹ Měkké (předběžné) politické prostředky jako strukturovaný dialog pak mohou být dokonce kontraproduktivní, protože oddalují konkrétní řešení, resp. právně vynutitelné rozhodnutí a faktor času zde spíše nahrává

³⁶⁷ Dokonce se dá říci, že s přistoupením členského státu zaniká možnost na obecné úrovni „unijně“ vynutit či účinně ovlivnit dodržování hodnot (principů), jež tvořily rámec přístupových jednání (viz tzv. kodaňská kritéria) a k nimž se dotýčný stát zavázal svým vstupem do EU.

³⁶⁸ Procedura podle článku 7 byla nicméně formálně spuštěna na návrh Komise proti Polsku v prosinci 2017 a na návrh EP v září 2018 proti Maďarsku.

³⁶⁹ To první platí zejména pro ambiciózní doktrínu „obráceného *solange*“ (*reverse solange*), podle které práva zaručená v LZP EU, jež mají být pokryta článkem 2 SEU, se mají stát – ospravedlní-li to závažnost okolností (systemické selhání) a je-li zasaženo jejich jádro – právy unijních občanů bez dalšího a tedy justiciabilními (nehledě na čl. 51/2 LZP EU) i ve „vnitrostátních“ situacích, to druhé pak komplikuje z hlediska současné praxe relevantnější „horizontální *solange*“, které ochránci základních práv (potažmo záruk souvisejích s právním státem) činí vnitrostátní soudy nevzájem. Jak uvidíme, vyvážení (obecné) vzájemné důvěry a individuální ochrany práv poskytnutí záruk právního státu (v širším smyslu) je komplikované. BOGDANDY, Armin et al. *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights EU Member States*. *Common Market Law Review*. 2012(49), 2, 489-520. CANOR, Iris. *My Brother's Keeper? Horizontal Solange: „An Ever Closer Distrust Among the People of Europe“*. *Common Market Law Review*. 2013 (50), 2, 383-422. K diskusi viz TUORI, Kaarlo. *From Copenhagen to Venice*. In: CLOSA, Carlos, KOCHENOV, Dimitry. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, zejm. s. 227-234. Srv. též KOCHENOV, Dimitry. *The Acquis and Its Principles: The Enforcement of ‚Law‘ versus the Enforcement of ‚Values‘ in the EU*. In: KOCHENOV, Dimitry, Jakab, András. *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States Compliance*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 9-27.

porušiteli unijní hodnoty (principu), případně jeho určitým zastíracím manévřům.³⁷⁰ Zároveň jiné *de lege ferenda* myslitelné komplexní právní prostředky jako např. obecná žaloba k SD EU na porušení hodnot nejsou vhodným řešením, právě pro vágnost či neexistenci spolehlivých vodítek omezujících arbitrárnost takového soudního rozhodování.³⁷¹

To všechno zpochybňuje sebepojetí Unie jako společenství pravidel i sdílených hodnot (principů), které je schopno chránit práva unijních občanů. Podkopány jsou tak dílčí, avšak klíčové zásady (respektive jejich předpoklady), na nichž stojí evropské právo, respektive judikatura SD EU, konkrétně vzájemné uznání (vztaženo k prostoru svobody, bezpečnosti a práva) a vzájemná důvěra, jež lze chápat též jako výraz obecné zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4/3 SEU, respektive rovnosti členských států před Smlouvami (čl. 4/2 SEU).³⁷²

Do situace nicméně vstoupil SD EU zásadním rozsudkem ve věci *LM*.³⁷³ Navázal zde na linii judikatury týkající se dublinského azylového systému, počínající rozsudkem ve věci *N. S.*,³⁷⁴ a zejména rozsudek ve věci *Aranyosi a Căldăraru*.³⁷⁵ V případě *N. S.* Soudní dvůr dovedl, že žadatele o azyl nelze přemístit do státu příslušného k posouzení žádosti, jestliže systémové nedostatky azylového systému tohoto státu představují „závažné a prokazatelné“ důvody pro domněnku, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení (v

³⁷⁰ UITZ, Renáta. Europe's Rule of Law Dialogues: Process With No End in Sight. *VerfBlog* [online]. 22. 11. 2018. [cit. 26. 3. 2019]. Přístupné z WWW: <https://verfassungsblog.de/europes-rule-of-law-dialogues-process-with-no-end-in-sight/>. SZENTE, Zoltán. Challenging the Basic Values - Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them. In: KOCHENOV, Dimitry, JAKAB, András. *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States Compliance*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 456-475.

³⁷¹ Spíše dílčí, a eventuelně též ve svém důsledku kontraproduktivní, možností je pozastavení čerpání finančních prostředků z evropského rozpočtu pro stát, který se prohřešuje proti unijním hodnotám (zvláště zásadám právního státu) nad rámec použití čl. 7 SEU, respektive určitá „právní“ kondicionalita.

³⁷² LENAERTS, Koen. La vie après L'Avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind trust). *Common Market Law Review*. 2017(54), 3, s. 807-812.

³⁷³ C-216/18 PPU.

³⁷⁴ C-411/10.

³⁷⁵ C-404/15 a C-659/15 PPU.

rozporu s čl. 4 LZP EU, resp. čl. 3 EÚLP). V rozsudku *C. K.*³⁷⁶ pak Soudní dvůr konstatoval (již v podmínkách režimu Dublin III³⁷⁷), že i tam, kde nejsou závažné důvody se domnívat, že dochází k závažným systémovým nedostatkům, je třeba provést individuální posouzení a přemístění žadatele do státu příslušného k posouzení žádosti lze provést pouze za podmínek, které vylučují, že toto přemístění s sebou ponese skutečné a prokázané riziko, že dotyčná osoba bude vystavena nelidskému či ponižujícímu zacházení.³⁷⁸

Zatímco u uvedené judikatury ve věcech azylu jde v zásadě výlučně o míru ochrany práv žadatelů a efektivní fungování celého systému, rozhodnutí soudu týkající se evropského zatýkacího rozkazu³⁷⁹ mají určitý potenciál „nátlaku“ na stát, u kterého jsou shledány nedostatky justičního systému a vězeňství. V důležitém rozsudku *Aranyosi a Căldăraru*³⁸⁰ byl kritériem posuzování rovněž zákaz nelidského a ponižujícího zacházení, což je právo s obecnou, absolutní povahou. V případech šlo o maďarského a rumunského státního příslušníka, na které byly v jejich zemích původu vydány evropské zatýkací rozkazy. Německý předkládající soud měl pochybnosti, zdali lze předání bez dalšího uskutečnit vzhledem k tomu, že Maďarsko i Rumunsko byly opakovaně odsouzeny ESLP za porušení čl. 3 EÚLP kvůli přeplněnosti a nevyhovujícím podmínkám ve svých věznicích. Tento obecný stav přitom potvrzovaly i zprávy mezinárodních monitorujících orgánů. Soudní dvůr zde naznačil dvoustupňový test.³⁸¹ V prvním kroku musí vykonávající soud určit, zdali jsou

³⁷⁶ C-578/16 PPU.

³⁷⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

³⁷⁸ V případě šlo o nemocnou ženu s psychickými problémy ze Sýrie, která měla být i se svým nedávno narozeným dítětem přemístěna ze Slovinska do Chorvatska.

³⁷⁹ Rámcové Rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (2002/584/SVV) v platném znění.

³⁸⁰ C-404/15 a C-659/15 PPU.

³⁸¹ Srv. LENAERTS, Koen. *La vie après L’Avis...*, s. 834-837.

k dispozici informace o závažných nedostatcích, které svědčí o skutečném nebezpečí nelidského a ponižujícího zacházení s osobami předanými do vystavujícího členského státu. Jsou-li k dispozici takové objektivní informace,³⁸² musí vykonávající soud provést individuální posouzení. K tomu si musí vyžádat doplňující informace (eventuelně včetně informací o procesních zárukách poskytovaných v daném státě) od vystavujícího justičního orgánu, které jsou relevantní pro posouzení případu dotyčné osoby, jež má být předána. Za tím účelem může vykonávající soud předání odložit a v krajním případě může postup předání dokonce ukončit.

Klíčový krok učinil SD EU v rozsudku ve věci *LM*,³⁸³ kde šlo o předběžnou otázku irského soudu, která se týkala předání osoby do Polska. Soudní dvůr shledal, že kritériem pro obecné a individuální posouzení u evropského zatýkacího rozkazu může být vedle zákazu nelidského a ponižujícího zacházení, též nezávislost (a nestrannost) soudní moci, respektive základní právo na spravedlivý proces (čl. 47/2 LZP EU). Jako hodnověrný „důkaz“, který prokazuje „systémové či celoplošné nedostatky“ v této oblasti označil zejména odůvodněné stanovisko Komise podle čl. 7/1 SEU. Soudní dvůr zde také na základě svého nedávného rozhodnutí³⁸⁴ definoval některé záruky soudní nezávislosti a nestrannosti a jejich relevanci z hlediska uplatňování evropského práva.

Uvedený vývoj judikatury ukazuje, že vzájemná důvěra jako ústavní zásada není slepou důvěrou, respektive je vždy podmíněná.³⁸⁵ Zároveň praktické využití vodítek, která dává SD EU vnitrostátním soudům, bude ještě složitější než u situace, o

³⁸² Viz rozsudek ve věci *Aranyosi a Căldăraru* (C-404/15 a C-659/15 PPU), bod 89.

³⁸³ C-216/18 PPU.

³⁸⁴ Rozsudek ve věci *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16).

³⁸⁵ Srv. LENAERTS, Koen. *La vie après L'Avis...*, MARIN, Luisa. „Only You“: the Emergence of a temperate mutual trust in the Area of freedom, security and justice and its underpinning in the European composite constitutional order. *European Papers*. 2017(2), 1, 141-157.

kteřou šlo v případě *Aranyosi a Căldăraru*.³⁸⁶ Není jasné, nakolik lze důvěřovat ujištěním a zárukám majícím původ u státních orgánů, které jsou na systémové úrovni aktéry či dokonce „strůjci“ narušení nezávislosti a nestrannosti justice (respektive zásad právního státu v širším smyslu obecně).³⁸⁷ Otevírá se otázka, nakolik jsou závěry SD EU a dvouступňový test (obecné a individuální posouzení) použitelné i pro další formy justiční spolupráce. Případné vyřazení státu z justiční spolupráce je každopádně věcí politického rozhodování podle čl. 7 SEU a je otázkou, kam až se SD EU může pustit při nahrazování vůle Rady (a Evropské rady). Žádoucí kontext rozsudku ve věci *LM*³⁸⁸ mohou dodat až rozhodnutí v řízení o porušení smluv proti Polsku (popřípadě dalším státům) a samozřejmě další vývoj procedury podle čl. 7 SEU.³⁸⁹

Jak jsme viděli, procedurální legitimita Unie (jakkoli systém evropského práva jako takový funguje poměrně efektivně) není zdaleka neproblematická. Uplatňování evropského práva na národní úrovni je narušeno tím, že v některých státech jsou oslabeny záruky právního státu. Instrukce EU si jen složitě hledají cesty, jak se k takové situaci postavit. To, že tyto problémy zasahují více členských států a zároveň se Unie musí vypořádávat s Brexitem (a chce přitom vystupovat jednotně), nenahrává adekvátnímu politickému řešení takové situace. Je tak nicméně zpochybněn obraz EU jako společenství založeného na

³⁸⁶ C-404/15 a C-659/15 PPU. Pokud jde o obsah ujištění ze strany členského státu, u něžž je dána hrozba porušení čl. 4 LZE EU srv. rozsudek ve věci *ML* (C-220/18 PPU).

³⁸⁷ Je-li narušení justice z tohoto pohledu systémové, nelze nikdy vyloučit, že se předaná osoba dostane před nesprávně obsazený soud či soud, který je vystaven politické ingerenci. Důsledky, jaké to může mít lze jen těžko odhadnout. Jediným vodítkem asi může být neexistence zjevných „politických“ či jiných nežádoucích motivací k ovlivnění případu.

³⁸⁸ C-216/18 PPU.

³⁸⁹ K hodnocení rozhodnutí *LM* (C-216/18 PPU) viz zejména diskusi na *Verfassungsblog*: Debate – the CJEU’S deficiencies judgement. *Verfblog* [online, cit. 10. 4. 2018]. Přístupné z WWW: <https://verfassungsblog.de/category/themen/after-celmer/>. Srv. též SARMIENTO, Daniel. Editorial – A comment on the CJEU’S judgment in *LM*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2018(25), 4, 385–387.

pravidlech a sdílených hodnotách. Zdá se, že Unie není schopna plně dostát ústavním ideálům a nárokům, které si na sebe klade.

Závěr

V první části práce byly probrány nejvýznamnější konceptualizace unijní legitimacy. Dílčím závěrem, rozvedeným v druhé části práce, bylo, že nelze odhlížet od tvorby legitimacy v procesech zastupitelské demokracie, popřípadě ji spojovat pouze s „národní“ úrovní. Posilování zastupitelské demokracie na evropské úrovni se však neodvíjí od (mechanického) rozhojňování pravomocí Evropského parlamentu. Stejně tak jde o jeho složení a fungování, zejména v legislativním procesu. Plnohodnotná zastupitelská demokracie se neobejde bez viditelného politického soupeření v evropských otázkách, větší informovanosti³⁹⁰ a stále přítomné interakce zvolených zástupců s veřejností. Demokratické rozhodování na „národní“ a „nadnárodní“ úrovni nestojí proti sobě v logice hry s nulovým součtem.³⁹¹

Přestože je demokratická legitimita sama o sobě patrně hlavním problémem legitimacy EU, její celkový legitimační deficit se odvíjí i od nevyváženosti různých modalit tvorby a prostředkování legitimacy. Především technokratický způsob vládnutí je soustavně přetěžován a střetává se s demokratickým rozhodováním. Současná Unie je ve složité situaci: čelila a čelí mnoha krizím (eurokrize, migrační krize, krize právního státu, Brexit). Ukazuje se však, že být v EU je každopádně jistější a lepší než být na cestě ven. Pak jde o to, jak vyvážit různé modalitativity legitimacy, aby EU byla funkčním ústavním systémem operujícím na bázi co největší možné legitimacy; to je mj.

³⁹⁰ Srv. Special Eurobarometer 477 Summary: Democracy and elections. Září 2018 [online, cit. 11. 4. 2019]. Přístupné z WWW: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2198>, s. 11.

³⁹¹ Ukazuje se, že na „národní“ instituce se nelze spoléhat namísto evropských. Politizace integrace v eurokrizi otvírá možnosti posílení („zkvalitnění“) i oslabení integrace. Fakt, že institucionální důvěra evropské veřejnosti vůči EU je stále dlouhodobě vyšší (respektive neklesá strměji) než u národních národních institucí, snad vede k mírnému optimismu. Srv. KRATOCHVÍL, Petr, SYCHRA, Zdeněk. The End of democracy in the EU: The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit. *Journal of European Integration* [online]. 2019 [cit. 11. 4. 2019]. Přístupné z WWW: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1569001>. Evropská veřejnost si ještě stále ve většině uvědomuje přínos integrace, postup Brexitu může takové uvědomění ještě spíše posílit.

záležitost i institucionálních reforem. Návrhů, převším akademických,³⁹² je mnoho; v poslední době se však reformní snahy stávají zásadní agendou i předních evropských politiků.³⁹³ Budoucnost Unie je z tohoto pohledu otevřená.

³⁹² Některé byly již v práci zmíněny. Zde bych odkázal na jeden, který v zásadě ideově odpovídá některým tezím hájeným v této práci, ale je patrně příliš radikální a tudíž neproveditelný: DAWSON, Mark, DE WITTE, Floris. From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU. *European Law Journal*. 2016(22), 2, 202-224. Srv. též DAWSON, Mark, DE WITTE, Floris. Self-Determination in the Constitutional Future of the EU. *European Law Journal*. 2015(21), 3, 371-383.

³⁹³ MACRON, Emmanuel. Pour une Renaissance européenne [online]. 4. 3. 2019 [cit. 11. 4. 2019]. Přístupné z WWW: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>.

Literatura

- ACHENBACH, Jelena von, The European Parliament as a Forum of National Interest? A Transnationalist Critique of Jürgen Habermas' Reconstruction of Degressive Proportionality. *Journal of Common Market Studies*. 2017(55), 2, 193-202.
- ARIÈS, Quentin, SMITH-MEYER, Bjarke. Martin Schultz steps in to stop a speaker on transparency. *Politico.eu* [online]. 23. 6. 2016 [cit. 30. 6. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/martin-schulz-steps-in-to-stop-a-speaker-on-transparency/>.
- BARTL, Marija. Contesting Austerity: On the Limits of EU Knowledge Governance. *Journal of Law and Society*. 2017(44), 1, 150-168.
- BARTL, Marija. Internal Market Rationality, Private Law and the Direction of the Union: Resuscitating the Market as the Object of the Political. *European Law Journal*. 2015(21), 5, 572-598.
- BARTL, Marija. The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit. *European Law Journal*. 2015(21), 1, 23-43.
- BEETHAM, David, LORD, Christopher. Legitimacy and the European Union. London: Longman, 1998.
- BEETHAM, David. The Legitimation of Power. 2nd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- BELLAMY, Richard, CASTIGLIONE, Dario. The Normative Turn in European Union Studies: Legitimacy, Identity, Democracy. RUSEL Working Paper. No. 38. Department of Politics, University of Exeter [online]. Červenec 2000 [cit. 7. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=1530444>.
- BELLAMY, Richard. „An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe”: Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU. *Journal of European Integration*. 2013(35), 5, 499-516.

- BELLING, Vojtěch. Exekutivní vládnutí jako nový model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém. *Mezinárodní vztahy*. 2014, 4, 9-27.
- BELLING, Vojtěch. *Legitimita moci v postmoderní době: Proč potřebuje Evropská unie členské státy*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- BOGDANDY, Armin von. The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9-12 EU Treaty for International Organizations. *The European Journal of International Law*. 2012 (23), 2, 315-334.
- BOGDANDY, Armin et al. Reverse Solange - Protecting the Essence of Fundamental Rights EU Member States. *Common Market Law Review*. 2012(49), 2, 489-520.
- BONELLI, Matteo, CLAES, Monica. Hledání standardů právního státu. In: TICHÝ, Luboš (ed.). *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie členským státem a unijní sankční mechanismus*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy, 2017., s. 61-84.
- CANOR, Iris. My Brother's Keeper? Horizontal Solange: „An Ever Closer Distrust Among the People of Europe“. *Common Market Law Review*. 2013 (50), 2, 383-422.
- CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio. *European Union Law: Text and Materials*. Third edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- CHENEVAL, Francis, LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNIG, Frank. Democracy in the European Union: Principles, Institutions, Policies. *Journal of European Public Policy*. 2015(22), 1, 1-18.
- CLAES, Monica. The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the *Gauweiler* Case. *German Law Journal*. 2015(16), 4, 917-970.
- CLOSA, Carlos. Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law: Normative Arguments, Institutional Proposals and Procedural

Limitations. In: CLOSA, Carlos, KOCHENOV, Dimitry. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 15-35.

CURTIN, Deirdre. Challenging Executive Dominance in European Democracy. *Modern Law Review*. 2014(77), 1, 1-32.

CURTIN, Deirdre, LEINO, Päivi. In Search of Transparency for EU Law-Making: Trilogues on the Cusp of Dawn. *Common Market Law Review*. 2017(54), 1673-1712.

CRAIG, Paul. Subsidiarity: Political and Legal Analysis. *Journal of Common Market Studies*. 2012(50), S1, 72-87.

DAVIES, Gareth. Social Legitimacy and Purposive Power: The End, the Means and the Consent of the People. In: KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Grainne, WILLIAMS, Andrew. *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015.

DAVIES, Gareth. Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time. *Common Market Law Review*. 2006(42), 1, 63-84.

DAWSON, Mark. The Euro Crisis and Its Transformation of EU Law and Politics. In: Hertie School of Governance. *The Governance Report*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

DAWSON, Mark, DE WITTE, Floris. Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis. *The Modern Law Review*. 2013(76), 5, 817-844.

DAWSON, Mark, DE WITTE, Floris. From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU. *European Law Journal*. 2016(22), 2, 202-224.

DAWSON, Mark, DE WITTE, Floris. Self-Determination in the Constitutional Future of the EU. *European Law Journal*. 2015(21), 3, 371-383.

Debate - the CJEU'S deficiencies judgement. *Verfblog* [online, cit. 10. 4. 2018]. Přístupné z WWW: <https://verfassungsblog.de/category/themen/after-celmer/>.

DE BÚRCA, Grainne. Europe's Raison D'Etre. New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper

- Series Working Paper No. 13-09 [online]. Březen 2013 [cit. 9. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=2224310>.
- DE LA BAUME, Mäia. MEPs to vote on shrinking Parliament post Brexit. *Politico.eu* [online]. 7. 2. 2018 [cit. 28. 7. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/european-parliament-meps-vote-on-shrinking-parliament-post-brexit/>.
- DE LA BAUME, Mäia. MEPs vote on shrinking Parliament after Brexit. *Politico.eu* [online]. 23. 1. 2018 [cit. 28. 7. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/meps-vote-to-shrink-european-parliament-after-brexit/>.
- DE La BAUME, Mäia. Parliament votes down plan for pan-European MEPs. *Politico.eu* [online]. 8. 2. 2018 [cit. 28. 7. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/parliament-votes-down-plan-for-pan-european-meps/>.
- DE CAPITANI, Emilio. "(EU's) Laws are like sausages. You should never watch them being made...". *FREE Group* [online]. 12. 7. 2015 [cit. 30. 6. 2018]. Přístupné z WWW: <https://free-group.eu/2015/07/12/eus-laws-are-like-sausages-you-should-never-watch-them-being-made/>.
- DE RUITER, Rik, NEUHOLD, Christine. Why Is Fast Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the Co-Decision Procedure and Their Effects. *European Law Journal*. 2012(18), 4, 536-554.
- DE WILDE, Pieter. Why the Early Warning Mechanism Does Not Alleviate the Democratic Deficit. OPAL online paper 6/2012 [online, cit. 10. 8. 2018]. Přístupné z WWW: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2128463.
- EECKHOUT, Piet. Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky? *Fordham International Law Journal*. 2015(38), 955-992.
- ERIKSEN, Erik O. The Eurozone Crisis in Light of the EU's Normativity. In: CHAMPEAU, Serge, CLOSA, Carlos, INNERARITY, Daniel, MADURO, Miguel P. (eds.). *The Future of Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015, s. 247-262.

- EVERSON, Michelle. A technocratic tyranny of certainty: A preliminary sketch. In: PŘIBÁN, Jiří (ed.). *Self-Constitution of European Society: Beyond EU politics, law and governance*. Burlington, VT: Routledge, 2016, s. 218-235.
- EVERSON, Michelle, JOERGES, Christian. Between constitutional command and technocratic rule: post crisis governance and the Treaty on Stability, Coordination and Governance ('The Fiscal Compact'). In: HARLOW, Carol, LEINO Päivi, CANANEA, Giacinto della. *Research handbook on EU administrative law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 161-187.
- FABBRINI, Federico. Representation in the European Parliament: Of False Problems and Real Challenges. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2015(75), 823-846.
- FABBRINI, Federico, GRANAT, Katarzyna. "Yellowcard, but No Foul": The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal For an EU Regulation on the Right to Strike. *Common Market Law Review*. 2013(50), 1, 115-143.
- FASONE, Cristina. European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?. *European Law Journal*. 2014(20), 2, 164-185.
- FORST, Rainer. Reflections on Neyer's Normative Theory of the EU. In: KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew (eds.). *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015, s. 227-234.
- FØLLESDAL, Andreas. EU's Raison d'Être: Leadership, Democracy - or both? Reflections on G. de Burca and J. Weiler. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2012(19), 1, 7-8.
- FOSSUM, John E. Democracy and Legitimacy in the EU: Challenges and Options. ARENA 1/2016 [online]. duben 2016 [cit. 25. 7. 2018]. Přístupné z WWW:

- www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2016/wp-01-16.html.
- FROMAGE, Diane. The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?. *Yearbook of European Law*. 2016(35), 1, 5-27.
- FROMAGE, Diane, KREILINGER, Valentin. National parliaments' third yellow card and the struggle over the revision of the Posted Workers Directive. *European Journal of Legal Studies*. 2017(10), 1, 125-160.
- GOLDONI, Marco. Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale. *European Law Journal*. 2016(22), 3, 279-295.
- GRINC, Jan. Demokratická legitimita hospodářské a měnové unie: parlamenty mezi ústavním unijním a mezinárodním právem. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica*. 2016 (LXII), 2, 93-104.
- GRINC, Jan. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015.
- GRINC, Jan, ONDŘEJKOVÁ, Jana. Stát a nadnárodní integrace. Příklad Evropské unie. In: KYSELA, Jan, ONDŘEJEK, Pavel. *Kolos na hliněných nohou? K proměně státu a jeho roli*. Praha: Leges, 2016, s. 150-197.
- HABERMAS, Jürgen. Citizen and State Equality in a Supranational Political Community: Degressive Proportionality and the *Pouvoir Constituant Mixte*. *Journal of Common Market Studies*. 2017(55), 2, 171-182.
- HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. *European Law Journal*. 2015(21), 4, 546-557.
- HALBERSTAM, Daniel, MÖLLERS, Christoph. The German Constitutional Court says: „Ja zu Deutschland“. *German Law Journal*. 2009(10), 8, 1241-1257.
- HAMULÁK, Ondrej. *Integrovaná se Evropa a suverenita České republiky*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013.

- HART, Herbert L. A. *Pojem práva*. Praha: PROSTOR, 2010.
Přeložil Petr Fantys, odborná revize Jiří Přibáň.
- HERSZENHORN, David M., DE LA BAUME, Măia. EU leaders: We won't be bound by Spitzenkandidat proces. The mechanism for selecting the next Commission president should not be automatic, summit agrees. *Politico.eu* [online]. 23.2.2018 [cit. 26. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-spitzenkandidat-eu-leaders-we-wont-be-bound-by-spitzenkandidat-process/>.
- HETTNE, Jürgen, Making Sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism - a Constitutional Dialogue?. *SIEPS European Policy Analysis*. 2014, 9, 1-9.
- HINAJEROS, Alicia. Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU. *Common Market Law Review*. 2013(50), 6, 1621-1642.
- HIX, Simon, FØLLESDAL, Andreas. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006(44), 3, 553-562.
- HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn. *The Political System of the European Union*. 3rd edition. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011.
- HOBOLT, Sara B. A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*. 2014(21), 10, 1528-1540.
- HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*. 2009(39), 1, 1-23.
- HÜLLER, Thorsten. Out of time? The democratic limits of EU democracy. *Journal of European Public Policy*. 2016(23), 10, 1407-1424.

- CHARVÁT, Jakub. Apportionment amongst Member States and the Value of a Vote in the 2014 European Parliamentary Elections. *Revista de Stiinte Politice*. 2015(48), 4, 179-190.
- CHARVÁT, Jakub. Poměrné zastoupení v Evropském parlamentu: unijní právo vs. Realita. *Mezinárodní vztahy*. 2019(54), 1, 22-40.
- INNERARITY, Daniel. What Must Be Democratised? The European Union as a Complex Democracy. In: CHAMPEAU, Serge, CLOSA, Carlos, INNERARITY, Daniel, MADURO, Miguel P. (eds.). *The Future of Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015, s. 171-194.
- ISIKSEL, Turkuler. *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism beyond the State*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- ISIKSEL, Turkuler, BARTOLINI, Stefano, DE WITTE, Bruno, LINDSETH, Peter L. Special Book Review Symposium Power and Legitimacy. *European Constitutional Law Review*. 2012(8), 1, 128-164.
- JANČIĆ, Davor. EU Law's Grand Scheme on National Parliaments: The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward. In: JANČIĆ, Davor (ed.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 299-312.
- JANČIĆ, Davor. The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. *Common Market Law Review*. 2015(52), 4, 939-976.
- KOHLER-KOCH, Beate, RITTBERGER, Berthold. *Debating the democratic legitimacy of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.
- KOCHENOV, Dimitry. Declaratory rule of law: Self-constitution through unenforceable promises. In: PŘIBÁŇ, Jiří. *Self-*

- constitution of European society: beyond EU politics, law and governance*. Burlington, VT: Routledge, 2016, s. 159-180.
- KOCHENOV, Dimitry. EU Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It?. *Yearbook of European Law*. 2015, s. 1-23.
- KOCHENOV, Dimitry. The *Acquis* and Its Principles: The Enforcement of ,Law` versus zhe Enforcement of ,Values` in the EU. In: KOCHENOV, Dimitry, Jakab, András. *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States Compliance*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 9-27.
- KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew (eds.). *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015.
- KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew. Debating Europe's Justice Deficit: The EU, Swabian Housewives, Rawls, and Ryanair. *EUI Working Paper - Law* 2013/11 [online]. Florence: EUI, 2013 [cit. 2. 3. 2018]. Přístupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=2354568>.
- KOCHENOV, Dimitry, JAKAB, András. *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- KOMÁREK, Jan. National constitutional courts in the European constitutional democracy. *International Journal of Constitutional Law*. 2014(12), 3, 525-544.
- KRATOCHVÍL, Petr, SYCHRA, Zdeněk. The End of democracy in the EU: The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit. *Journal of European Integration* [online]. 2019 [cit. 11. 4. 2019]. Přístupné z WWW: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1569001>.
- KRÖGER, Sandra, FRIEDRICH, Dawid. Democratic Representation in the EU: Two Kinds of Subjectivity. *Journal of European Public Policy*. 2013(20), 2, 171-189.
- KRÖGER, Sandra, FRIEDRICH, Dawid. Introduction: The Representative Turn in EU Studies. *Journal of European Public Policy*. 2013(20), 2, 155-170.

- KUMM, Mattias. Causes of the Financial Crisis and Causes of Citizen Resentment in Europe: What Law has to do about It. In: PAPADOPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 129-148.
- KUST, Jan, CHMIEL, Juraj (eds.). *Evropská inspirace z Karlsruhe: vztah evropského práva k ústavnímu řádu členského státu ve světle rozhodnutí německého ústavního soudu k Lisabonské smlouvě*. Praha: OeZ, 2009.
- KYSELA, Jan. Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010 (17), 1, 40-51.
- KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014.
- LENAERTS, Koen. La vie après L'Avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust. *Common Market Law Review*. 2017(54), 3, 805-840.
- LEVI-FAUR, David. From „Big Government“ to „Big Governance“?. In: LEVI-FAUR, David (ed.). *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 3-18.
- LINDSETH, Peter L. *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-state*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- LINDSETH, Peter L. National Parliaments and Mediated Legitimacy in the EU: Theory and History. In: JANČIČ, Davor (ed.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 37-57.
- LINDSETH, Peter L. Reflections on the 'Administrative, Not Constitutional' Character of EU Law in Times of Crisis. *Perspectives on Federalism*. 2017(9), 2, 1-17.
- LORD, Cristopher, POLLAK, Johannes. Unequal but democratic? Equality according to Karlsruhe. *Journal of European Public Policy*. 2013(20), 2, 190-205.

- LORD, Christopher., MAGNETTE, Paul E. Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU. *Journal of Common Market Studies*. 2004(42), 1, 183-202.
- MADURO, Miguel P., DE WITTE, Bruno, KUMM, Mattias. The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro. RSCS Policy Paper 2012/08 [online, cit. 27. 7. 2018]. Přístupné z WWW: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23981/RSCAS_PP_2012_08.pdf.
- MADURO, Miguel P. Roadmap to Exit the Crisis. In: PAPADOPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 341-357.
- MAIR, Peter, THOMASSEN Jacques. Political Representation and Government in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2010(17), 1, 20-35.
- MAJONE, Giandomenico. Demokratický deficit Evropské unie: zpět k původním principům. In: NIGRIN, Tomáš, ŘIHÁČKOVÁ, Věra, WEISS, Tomáš. *Evropský parlament: Na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii*. Praha: Europeum, 2008, s. 13-44.
- MAJONE, Giandomenico. 1998. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standard. *European Law Journal*. 1998(4), 1, 5-28.
- MAJONE, Giandomenico. *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- MAJONE, Giandomenico. a kol. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
- MANSBRIDGE, Jane. Clarifying the Concept of Representation. *The American Political Science Review*. 2011(105), 3, 621-630.
- MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. *The American Political Science Review*. 2003(97), 4, 515-528.
- MARIN, Luisa. „Only You“: the Emergence of a temperate mutual trust in the Area of freedom, security and justice and its

- underpinning in the European composite constitutional order. *European Papers*. 2017(2), 1, 141-157.
- MAYER, Franz C. Rashomon in Karlsruhe: A reflection on democracy and identity in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*. 2011(9), 3-4, 757-785.
- MENÉNDEZ, Augustín J. The Crisis of Law and the European Crises: From the Social and Democratic *Rechtsstaat* to the Consolidating State of (Pseudo-)technocratic Governance. *Journal of Law and Society*. 2017(44), 1, 56-78.
- MENON, Anand, WEATHERILL, Stephen. Transnational Legitimacy in a Globalising World: How the European Union Rescues its States. *West European Politics*. 2008(31), 3, 397-416.
- MORAVCSIK, Andrew. In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002(40), 4, 603-624.
- MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*. 1993(31), 4, 473-524.
- MORAVCSIK, Andrew. What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?. *Politische Vierteljahresschrift*. 2006, 47(2), 219-241.
- MORAVCSIK, Andrew, SANGIOVANNI, Andrea. On Democracy and 'Public Interest' in the European Union. In: MAYNTZ, Renate, STREECK, Wolfgang (eds). *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf* [online]. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 45. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2003 [cit. 13. 2. 2018], s. 122-148. Přístupné z WWW: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_45.pdf.
- MÜLLER, Jan-Werner. The Promise of 'Demoi-Cracy': Democracy, Diversity, and Domination in the European Public Order. In: NEYER, Jürgen, WIENER, Antje. *Political theory of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 187-203.

- NEYER, Jürgen. Justice and the Right to Justification: Conceptual Reflections. In: KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew (eds.). *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015, s. 211-225.
- NEYER, Jürgen. Justice, not Democracy: Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2010(48), 4, 903-921.
- NEYER, Jürgen. Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity. *The Journal of Legislative Studies*. 2014(20), 1, 125-138.
- NEYER, Jürgen. Who's Afraid of Justice: A Rejoinder to Danny Nicol. *Journal of Common Market Studies*. 2012(50), 3, 523-529.
- NICOL, Danny. Can Justice Dethrone Democracy in the European Union? A Reply to Jürgen Neyer. *Journal of Common Market Studies*, 2012(50), 3, 508-522.
- NICOL, Danny. Swabian Housewives, Suffering Southernness: The Contestability of Justice as Exemplified by the Eurozone Crisis. In: KOCHENOV, Dimitry, DE BÚRCA, Gráinne, WILLIAMS, Andrew (eds.). *Europe's Justice Deficit?*. Oxford: Hart, 2015, s. 165-175.
- NICOLAÏDIS, Kalypso. European Democracy and Its Crisis. *Journal of Common Market Studies*. 2013(51), 2, 351-369.
- OFFE, Claus. Europe Entrapped: Does the EU Have the Political Capacity to Overcome its Current Crisis? [2013]. In: OFFE, Claus, PREUß, Ulrich K. *Citizens in Europe*. Colchester: ECPR Press, 2016, s. 471-489.
- OFFE, Claus, PREUß, Ulrich K. The Problem of Legitimacy in the European Polity: Is Democratisation the Answer? [2006]. In: OFFE, Claus, PREUß, Ulrich K. *Citizens in Europe*. Colchester: ECPR Press, 2016, s. 389-416.
- ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*. Praha: Leges, 2012.

- ONDŘEJKOVÁ, Jana. Souvislosti právního a faktického potenciálu národních parlamentů v evropských záležitostech. In: KYSELA, Jan. *20 let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, s. 162-172.
- ÖBERG, Jacob. Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences. *Yearbook of European Law*. 2017(36), 1, 391-420.
- PALOMBELLA, Gianluigi. Beyond Legality - Before Democracy. In: CLOSA, Carlos, KOCHENOV, Dimitry. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 36-58.
- PALOMBELLA, Gianluigi. The Rule of Law as Institutional Ideal. *Comparative Sociology*. 2010(9), 1, 4-39.
- PAPADOPOULOU, Lina. ‚All Good Things Comes in Threes‘: From a Double to a Triple Legitimacy of the European Union. In: PAPADOPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 61-94.
- PERNICE, Ingolf. Financial Crisis, National Parliaments nad the Reform of the Economic nad Monetary Union. In: In: JANČIĆ, Davor (ed.). *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 115-139.
- PERNICE, Ingolf. Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe. *European Constitutional Law Review*. 2015(11), 3, 541-562.
- PIATTONI, Simona. Is the EU Representative Democracy? The Normative Debate and the Impact of the Euro-crisis. In: FABBRINI, Federico, BALLIN, Ernst H., SOMSEN, Han. (eds.). *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*. Oxford: Hart, 2015, s. 133-150.
- PIATTONI, Simona. Representation as Delegation: a Basis for EU Democracy?. *Journal of European Public Policy*. 2013(20), 2, 224-242.

- PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- RAUNIO, Tapio. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System. *Journal of European Integration*. 2011(33), 3, 303-321.
- RAUNIO, Tapio, AUDEL, Katrin. Introduction: Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs. *The Journal of Legislative Studies*. 2014(20), 1, 1-12.
- RONZONI, Miriam. The European Union as a democracy: Really a third way?. *European Journal of Political Theory*. 2017(16), 3, 210-234.
- ROZENBERG, Olivier. The Role of National Parliaments after Lisbon: Potentialities and Challenges. Study for the AFCO Committee [online]. 2017 [cit. 20. 8. 2018]. Přístupné z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU\(2017\)583126_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583126/IPOL_STU(2017)583126_EN.pdf).
- SAMUELS, David, SNYDER, Richard. The Value of a Vote. Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*. 2001(31), 4, 651-671.
- SARMIENTO, Daniel. Editorial - A comment on the CJEU'S judgment in LM. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2018(25), 4, 385-387.
- SAWARD, Michael. The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*. 2006, 5, 297-318.
- SCICLUNA, Nicole. Can the EU's constitutional framework accommodate democratic politics? *Perspectives on Federalism*. 2017(9), 2, 98-118.
- SCICLUNA, Nicole. Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics. *International Journal of Constitutional Law*. 2014(12), 3, 545-571.
- SCHARPF, Fritz W. After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy. *European Law Journal*. 2015(21), 3, 384-405.

- SCHARPF, Fritz W. Democracy Large and Small: Reforming the EU to sustain democratic legitimacy on all levels. *Juncture*. 2015(21), 4, 266-272.
- SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SCHARPF, Fritz W. Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and its Collapse in the Eurocrisis. In: FOSSUM, John Erik, MENENDEZ, Agustín Jose. *The European Union in Crises or the European Union as Crises?* [online]. ARENA Report No. 2/14. Oslo: ARENA, Centre for European Studies, 2014 [cit. 9. 2. 2018], s. 93-142. Přístupné z WWW: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-reports/2014/arena-report-2-14.html>.
- SCHARPF, Fritz W. Legitimacy in the Multilevel European Polity. MPIfG Working Paper 09/1 [online, cit. 28. 3. 2018]. Přístupné z WWW: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-1.pdf>.
- SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ,Throughput`. *Political Studies*. 2013(61), 2-22.
- SCHMITTER, Philippe. Political Legitimacy and its Acquisition. Lessons based on the European Union Search for it [Working paper, online]. EUI - Florence. Červen 2010 [cit. 3. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/LegitimacyFudan.pdf>.
- SCHÖNBERGER, Christoph. *Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea*. *German Law Journal*. 2009(10), 8, 1201-1218.
- SCHRAG STERNBERG, Claudia. Political Legitimacy between Democracy and Effectiveness: Trade-Offs, Interdependencies, and Discursive Constructions by the EU Institutions [working paper, online]. 2014 [cit. 26. 2. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.researchgate.net/publication/285894822>.
- SCHÜTZE, Robert. EU Competences: Existence and Exercise. In: CHALMERS, Damian, ARNULL, Anthony. *The Oxford Handbook of*

- European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 75-102.
- STREECK, Wolfgang. The Rise of European Consolidation State. MPIfG Discussion Paper 15/1 [working paper, online]. 2015 [cit. 18. 11. 2018]. Přístupné z WWW: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp15-1.pdf.
- SVOBODOVÁ, Magdaléna. K úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a fungování mechanismu předběžného varování. *Jurisprudence*. 2016, 1, 13-19.
- SZENTE, Zoltán. Challenging the Basic Values - Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them. In: KOCHENOV, Dimitry, Jakab, András. *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States Compliance*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 456-475.
- TALMON, Jacob L. *O původu totalitní demokracie za Francouzské revoluce a po ní*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1998.
- TAMANAH, Brian. The History and Elements of the Rule of Law. *Singapore Journal of Legal Studies*. *Singapore Journal of Legal Studies*. 2012 (Dec.), 232-247.
- TUORI, Kaarlo. From Copenhagen to Venice. In: CLOSA, Carlos, KOCHENOV, Dimitry. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 225-246.
- TYLER, Tom R. Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*. 2006, 57, 375-400.
- TYLER, Tom R. *Why People Obey the Law*. New Haven/London: Yale University Press, 1990.
- UITZ, Renáta. Europe's Rule of Law Dialogues: Process With No End in Sight. *VerfBlog* [online]. 22. 11. 2018. [cit. 26. 3. 2019]. Přístupné z WWW: <https://verfassungsblog.de/europes-rule-of-law-dialogues-process-with-no-end-in-sight/>.
- URBINATI, Nadia. Representation as Advocacy. *Political Theory*. 2000(28), 6, 758-786.

- URBINATI, Nadia. *Representative Democracy. Principles & Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- URBINATI, Nadia. *Znetvořená demokracie: Míneňí, pravda a lid*. Praha: Karolinum, 2018.
- WALDRON, Jeremy. Representative Lawmaking. *Boston University Law Review*. 2009(89), 2, 335-356.
- WEATHERILL, Stephen. *Law and Values in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- WEBER, Max. *Soziologische Grundbegriffe*. 6. Auflage. Tübingen: Mohr, 1984.
- WEBER, Max. Základní sociologické pojmy. In: WEBER, Max. *Metodologie, sociologie, politika*. Praha: OIKOYMENH, 2009, s. 133-168. Přeložil, vybral a uspořádal Miloš Havelka.
- WEBER, Max: *Autorita, etika, společnost: Pohled sociologa do dějin*. Praha: Mladá fronta, 1997. Přeložil, vybral a uspořádal Jan Škoda.
- WEILER, Joseph H. H. Editorial: 60 Years since the First European Community: Reflection on Messianism. *European Journal of International Law*. 2011(22), 2, 303-311.
- WEILER, Joseph H. H. Epilogue: Europe, Democracy and the Rule of Law. In: CLOSA, Carlos, KOCHENOV, Dimitry. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 313-326.
- WEILER, Joseph H. H. Europe in Crisis - On Political Messianism, Legitimacy and the Rule of Law. *Singapore Journal of Legal Studies*. 2012 (Dec.), 248-268.
- WEILER, Joseph H. H. In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and Political Messianism of European Integration. *Journal of European Integration*. 2012, 34(7), 825-841.
- WEILER, Joseph H. H. United in Fear - The Loss of Heimat and the Crises of Europe. In: PAPADOPOULOU, Lina, PERNICE, Ingolf, WEILER, Joseph H. H. *Legitimacy Issues of the*

- European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*. Baden-Baden: Nomos, 2017, s. 359-378.
- WEILER, Joseph H. H., HALTERN, Ulrich, MAYER, Franz. *European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces*. EUI Working Paper RSC No. 95/11 [online, cit. 28. 2. 2018]. Přístupné z WWW:
http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1386/95_11.pdf.
- WIECZOREK, Irene. *The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments*. *German Law Journal*. 2015(16), 5, 1247-1270.
- WIENER, Antje, DIEZ, Thomas. *European integration theory*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- WINCOTT, Daniel. *The Governance White Paper, the Commission and the Search for Legitimacy*. In: ARNULL, Anthony, WINCOTT, Daniel (eds.). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 379-398.
- YURATICH, David. *Article 13(2) TEU: Institutional Balance, Sincere Co-Operation, and Non-Domination During Lawmaking?*. *German Law Journal*. 2017(18), 1, 99-125.
- ZEMÁNEK, Jiří. *Constitutional Limits for European Integration*. In: TICHÝ, Luboš, DUMBROVSKÝ, Tomáš (eds.). *Sovereignty and Integration: Paradoxes and Development within Europe Today*. Praha: Charles University in Prague in Eva Rozkotová Publishing, 2010, s. 107-122.
- ZNOJ, Milan. *Neorepublikanismus v polemice s liberalismem o demokracii*. In ZNOJ, Milan, BÍBA, Jan, VARGOVČÍKOVÁ, Jana. *Demokracie v postliberální konstelaci*. Praha: Karolinum, 2014, s. 27-87.

Usnesení, oficiální a politické dokumenty orgánů EU

Commission of the European Communities. European Governance: A White Paper [online]. Brussels. 25.7.2001. [cit. 26.2.2018]. Přístupné z WWW: http://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en.

European Commission. A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate [online]. 28. 11. 2012. COM(2012) 777 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF>.

European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct [online]. 12. 3. 2013 [cit. 26. 7. 2018]. Přístupné z WWW: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0126/COM_COM\(2013\)0126_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0126/COM_COM(2013)0126_EN.pdf).

European Commission. Impact Assessment accompanying the dokument Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services [online]. 8. 3. 2016 [cit. 10. 8. 2010]. SWD(2016) 52 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0052&from=EN>.

European Commission. Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and „Doing Less More Efficiently“ [online]. 10. 7. 2018 [cit. 10. 8. 2018]. Přístupné z WWW: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf.

European Council. Informal meeting of the 27 heads of state or government, 23/02/2018 [online, cit. 26.2.2018]. Přístupné z WWW: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/02/23/>.

European Council. Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union [online]. 2. 2. 2016 [cit. 20. 8. 2018]. EUCO 4/16. Přístupné z WWW: <https://www.consilium.europa.eu/media/21980/decision-new-settlementen16.pdf>.

European Council. Laeken Declaration on the Future of the European Union. Annex to the Presidency Conclusions [online]. Laeken. 14.-15.12. 2001 [cit. 26.2.2018]. Přístupné z WWW: <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>.

European Ombudsman. Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues [online]. 12. 7. 2016 [cit. 30. 6. 2018]. Přístupné z WWW: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/en/69206>.

European Parliament. Draft report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI)). Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Andrew Duff [online]. 5. 11. 2010 [cit. 28. 7. 2018]. Přístupné z WWW: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/838/838060/838060en.pdf.

European Parliament. European Parliament resolution of 22 November 2012 on the elections to the European Parliament in 2014, 2012/2829(RSP) [online, cit. 26. 7. 2018]. Přístupné z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-462>.

European Parliament. Possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union. European Parliament resolution of 16 February 2017 on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union (2014/2248(INI)) [online, cit. 2.3.2018]. Přístupné z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0048+0+DOC+XML+V0//EN>.

Evropská komise. Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb [online]. 21. 3. 2012 [cit. 10. 8. 2018]. COM(2012) 130 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52012PC0130>.

Evropská komise. Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce [online]. 17. 7. 2013. [cit. 10. 8. 2018]. COM(2013) 534 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52013PC0534&qid=1534527071072>.

Evropská komise. Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb [online]. 8. 3. 2016 [cit. 10. 8. 2018]. COM(2016) 128 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0128&from=CS>.

Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě „Nový postup EU pro posílení právního státu“ [online]. 11. 3. 2014 [cit. 26. 3. 2019]. COM(2014) 158. přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158>.

Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2 [online]. 20. 7.

2016. [cit. 10. 8. 2018]. COM(2016) 505 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0505&from=CS>.

Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2 [online]. 27. 11. 2013. [cit. 10. 8. 2018]. COM(2013) 851 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1534683584921&uri=CELEX:52013DC0851>.

Evropská komise. Sdělení Komise o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2 [online]. 20. 7. 2016 [cit. 10. 8. 2018]. COM(2016) 505 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1533483427629&uri=CELEX:52016DC0505>.

Evropská komise. Zpráva Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012 [online]. 30. 7. 2013 [cit. 10. 8. 2018]. COM(2013) 566 final. Přístupné z WWW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1534519591942&uri=CELEX:52013DC0566>.

Evropská veřejná ochránkyně práv. Zvláštní zpráva evropské veřejné ochránkyně práv v rámci strategického šetření OI/2/2017/TE týkajícího se transparentnosti legislativního procesu Rady [online]. 16. 5. 2018 [cit. 20. 6. 2018]. Přístupné z WWW: https://www.ombudsman.europa.eu/cs/special-report/cs/94921#_ftnref10.

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů [online]. 13. 4. 2016 [cit. 20. 8. 2018]. Přístupné z WWW: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN).

JUNCKER, Jean C. Completing Europe's Economic and Monetary Union. 2015 [cit. 17.2.2018]. Přístupné z WWW:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf.

Jiné dokumenty

Austrian Presidency of the Council of the European Union.

Subsidiarity as a building principle of the European union. Declaration by the Chair, 16th November 2018 [online, cit. 29. 11. 2018]. Přístupné z WWW:

<https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

MACRON, Emmanuel. Pour une Renaissance européenne [online]. 4. 3. 2019 [cit. 11. 4. 2019]. Přístupné z WWW:

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>.

Special Eurobarometer 477 Summary: Democracy and elections.

Září 2018 [online, cit. 11. 4. 2019]. Přístupné z WWW:

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2198>.

European Parliament. State of Play on Reasoned Opinions and Contributions Submitted by National Parliaments under

Protocol 2 of the Lisbon Treaty [online]. 27. 6. 2018. [cit. 10. 8. 2018]. Přístupné z WWW:

http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e7140cc1-f464-4b53-833d-1a3fc199fd80/State_of_play_-_July_2018.pdf.

Legislativa a vybrané mezinárodní smlouvy

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací, ve znění nařízení č. 2018/673.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi.

Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.

Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.

Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2018/937 ze dne 26. června 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

Rámcové Rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (2002/584/SVV), ve znění Rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009, kterým se mění rámcová rozhodnutí 2002/584/SVV, 2005/214/SVV, 2006/783/SVV,

2008/909/SVV a 2008/947/SVV a kterým se posilují procesní práva osob a podporuje uplatňování zásady vzájemného uznávání rozhodnutí na rozhodnutí vydaná v soudním jednání, kterého se dotyčná osoba nezúčastnila osobně.

Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské měnové unii. Přístupné z WWW: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/_SMLOUVA-O-STABILITE--KOORDINACI-A-RIZENI---neoficialni-preklad_.pdf.

Treaty establishing the European Stability mechanism.

Přístupné z WWW:

https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf.

Judikatura

Judikatura SD EU³⁹⁴

Acces Info Europe v. Rada (C-280/11) – rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 17. 10. 2013.

Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. 4. 2016.

Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 27. 2. 2018.

C. K. a další (C-578/18 PPU) – rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 16. 2. 2017.

ClientEarth v. Komise (612/13 P) – rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. 7. 2015.

ClientEarth v. Komise (C-57/16 P) – stanovisko generálního advokáta Yvese Bota ze dne 28. 11. 2017.

Costa (6/64) – rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964.

De Capitani v. Parlament (T-514/15) – rozsudek Tribunálu (sedmého rozšířeného senátu) ze dne 22. 3. 2018.

³⁹⁴ Rozhodnutí v řízení o předběžné otázce jsou pro zjednodušení označena obvykle jen jménem či (zkráceným) názvem žalobce (strany) v původním řízení.

Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13) – rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 18. 6. 2015.

Gauweiler (C-62/14) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16. 6. 2015.

Herbert Smith Freehills LLP v. Rada (T-710/14) – rozsudek Tribunálu (osmého senátu) ze dne 15. 9. 2016.

Internationale Handelsgesellschaft (11/70) – rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1970.

Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P) – rozsudek (velkého senátu) ze dne 3. 9. 2008.

Komise v. Lucembursko (C-319/06) – rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 19. 6. 2008.

Komise v. Parlament a Rada (C-411/06) – stanovisko generálního advokáta Miguela Poiarese Madura ze dne 26. 3. 2009.

Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 29. 10. 2010.

Laval (C-341/05) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. 12. 2007.

Les Verts v. Parlament (C-294/83), rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 1986.

LM (C-216/18 PPU) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 25. 7. 2018.

LPN a Finsko v. Komise (C-514/11 P a C-605/11 P) – rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 14. 11. 2013.

Melloni (C-399/11) – rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013.

ML (C-220/18 PPU) – rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 25. 7. 2018.

Německo v. Evropský parlament a Rada (C-233-/94) – rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 5. 1997.

N. S. a další (C-411/10) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. 12. 2011.

Parlament v. Rada (C-70/88) – rozsudek Soudního dvora z 22. 5. 1990

Philip Morris (C-547/14) – rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 4. 5. 2016.

Philip Morris Ltd. v. Komise (T-18/15) – rozsudek Tribunálu (osmého senátu) ze dne 15. 9. 2016.

Posudek SD EU 2/13 – posudek Soudního dvora k přistoupení EU k EÚLP ze dne 18. 12. 2014.

Pringle (C-370/12) – rozsudek Soudního dvora (pléna) ze dne 27. 11. 2012.

Rada v. Acces Info Europe (C-280/11) – rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 17. 10. 2013.

Rada v. Komise (C-409/14) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 14. 4. 2015.

Rüffert (C-346/06) – rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 2. 4. 2008.

Sison v. Rada (C-266/05 P) – rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 1. 2. 2007.

Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal (106/77) – rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978.

Turco a Švédsko v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 1. 7. 2008.

Van Gend en Loos (26/62) – rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963.

Viking (C-438/05) – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. 12. 2007.

Judikatura dalších soudů

„*Avotiņš v. Latvia*“ – rozsudek ESLP (velkého senátu), č. stížnosti 17502/07, ze dne 23. 5. 2016.

„*Bosphorus*“ – rozsudek ESLP (velkého senátu) ve věci *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, č. stížnosti 45036/98, ze dne 30. 6. 2005.

„Honeywell“ 2 BvR 2661/06 - usnesení Spolkového ústavního soudu (druhého senátu) ze dne 6. 7. 2010.

„M. S. S.“ - rozsudek ESLP (velkého senátu) ve věci *M. S. S. v. Belgium and Greece*, č. stížnosti 30696/09 ze dne 21. 1. 2011.

„Lisabonská smlouva II“ Pl. ÚS 29/09 (387/2009 Sb.) - rozsudek Ústavního soudu České republiky ze dne 3. 11. 2009.

„Lissabon“ 2 BvE 2/08 - rozsudek Spolkového ústavního soudu (druhého senátu) ze dne 30. 6. 2009.

„OMT“ 2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13 - rozsudek Spolkového ústavního soudu (druhého senátu) ze dne 21. 6. 2016.

„ESM/ECB“ 2 BvG 2728/13 - usnesení Spolkového ústavního soudu (druhého senátu) ze dne 14. 1. 2014.

„ESM/Fiskalpakt“ 2BvR 1390/12 - rozsudek Spolkového ústavního soudu (druhého senátu) ze dne 18. 3. 2014.

„Michaud v. France“ - rozsudek ESLP, č. stížnosti 12323/11, ze dne 6. 12. 2012.

„Tarakhel v. Switzerland“ - rozsudek ESLP (velkého senátu), č. stížnosti 29217/12, ze dne 4. 11. 2014.

Střety legitimit v Evropské unii - abstrakt

Ve své první části se práce nejprve zabývá samotným konceptem legitimacy, přičemž vychází spíše ze sociologizujícího pojetí. Dále se soustředí na kritický přehled teoretických příspěvků k otázce legitimačního deficitu Evropské unie. Na základě rozboru různých teorií je formulována teze o nezastupitelnosti demokratické legitimacy pro Unii a potřebě její tvorby i na unijní - transnacionální úrovni. Dále tato práce vychází ve své druhé části, zabývající se jednotlivými modalitami legitimacy v EU, z té partie současné demokratické teorie, která se zabývá pojmem a fungováním demokratické reprezentace.

Rámcem pro druhou část práce je převzatá mechanicko-prostorová metafora čtyř modalit („vektorů“) legitimacy (legitimace): legitimacy nepřímé, parlamentní, technokratické a procedurální. Práce se soustředí na změny ve vyvážení těchto modalit v období po přijetí Lisabonské smlouvy. Kapitola týkající se nepřímé legitimacy se věnuje teoretickým otázkám a soustředí se na institucionální a legislativní vývoj a rozbor relevantní judikatury německého Spolkového ústavního soudu a Soudního dvora EU. Největší prostor je věnován parlamentní legitimitě na pozadí pojmu substantivní reprezentace. Poměrně detailně se práce věnuje současné podobě unijního legislativního procesu zejména z hlediska jeho transparentnosti. Podobně je probíráno zapojení národních parlamentů do tvorby legislativy, respektive obecněji jejich role ve vytváření politické vůle a „mínění“ v Unii. Kapitola týkající se technokratické legitimacy se zabývá především evropskou ekonomickou *governance*. V kapitole věnující se procedurální legitimitě je předmětem zájmu „vláda práva“ a právní stát jako ústavní hodnota Unie. Z tohoto pohledu si práce všímá krize právního státu v některých členských zemích. Dochází závěru, že Unie není schopna svá ústavní hodnoty dostatečně chránit.

Na tomto základě práce nabízí určité normativní závěry. Nelze odhlížet od tvorby legitimacy v procesech zastupitelské demokracie, popřípadě ji spojovat pouze s „národní“ úrovní. Plnohodnotná zastupitelská demokracie se neobejde bez viditelného politického soupeření v evropských otázkách, větší informovanosti a stále přítomné interakce zvolených zástupců s veřejností. Demokratické rozhodování na „národní“ a „nadmárodní“ úrovni nestojí proti sobě v logice hry s nulovým součtem. Přestože (žádoucí) směr je spatřován v posilování parlamentní legitimacy, je třeba zároveň zachovat určitou přibližnou rovnováhu ve vztahu k ostatním formám (modalitám) v tom smyslu, že posilování parlamentní legitimacy na unijní úrovni nemůže být jiné než postupné.

Klíčová slova: Evropské ústavní právo (EU), legitimita, zastupitelská demokracie

Conflicts of Legitimacies within the European Union - abstract

In the beginning of first part, the thesis focuses on the very concept of legitimacy. The point of reference is rather a sociological conception of legitimacy. Then, the critical overview of theoretical contributions to the topic of EU's legitimacy deficit is provided. On this analytical background it is held that the democratic legitimacy is indispensable for the Union and that there is a necessity of its creating even on union-wide (transnational) level. Subsequently, in the second part dealing with particular modalities of legitimacy within the EU, the thesis makes use of the contemporary democratic theory focusing on the concept and functioning of democratic representation.

The framework for the second part is a spatio-mechanical metaphor of four modalities („vectors”) of legitimacy (legitimation) formulated previously in the literature. It consists of indirect legitimacy, parliamentary legitimacy, technocratic legitimacy and procedural legitimacy. Changes in their balance after the Lisbon Treaty are discussed. The chapter on indirect legitimacy focuses on theoretical questions and then looks into the institutional and legislative development. It also provides an analysis of the relevant case-law of the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany and the Court of Justice of the European Union. The main concern is on the parliamentary legitimacy. The underlying concept of substantive representation is here clarified. The legislative procedure on the EU-level is assessed, especially in terms of transparency. The involvement of national parliaments in the legislative procedure and, more basically, in the will and judgement formation in the EU is also evaluated. The chapter on technocratic legitimacy is concerned with European economic governance. As regards procedural legitimacy, the focus is on the rule of law as the constitutional value of the EU and on the

rule of law crisis in some member states. It is held that the EU is unable to protect sufficiently its constitutional values.

On this conceptual and empirical basis some normative conclusions are drawn. Creation of legitimacy in the process of democratic representation is crucial. It might not be reduced to the national level only. Visible political contestation, better informing and continual interaction of representatives with the public are indispensable for fully functioning representative democracy. However, democratic decision-making on the national level, on the one hand, and EU-wide level, on the other, are not posited as mutually excluding alternatives as in the logic of zero-sum game. The EU should strengthen the parliamentary legitimacy. Nevertheless, it is necessary to maintain some balance *vis-a-vis* other forms (modalities) of legitimacy. The development in this direction might only proceed gradually.

Keywords: European constitutional law (EU), legitimacy, representative democracy