

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Katedra západoevropských studií

**Andrea Votavová**

**Demokratický deficit Evropské unie**

*Diplomová práce*

Praha 2010

Autor práce: **Andrea Votavová**

Vedoucí práce: **Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2010**

Hodnocení:

## **Bibliografický záznam**

VOTAVOVÁ, Andrea. *Demokratický deficit Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, 2010. 101 s. Vedoucí diplomové práce Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.

## **Anotace**

Tématem diplomové práce je demokratický deficit Evropské unie. Vstupem do Evropské unie každý stát převádí část své suverenity na nadnárodní instituce. Ty pak přijímají právní normy závazné pro všechny členské státy. Diplomová práce se zabývá dělbou kompetencí na evropské úrovni při přijímání takových právních norem. Demokratický deficit vymezuje jako oslabení legislativní moci ve prospěch moci exekutivní na evropské úrovni. Legislativní složka moci je reprezentována především přímo voleným Evropským parlamentem. Práce se věnuje vymezení pojmu demokratického deficitu a dále tomu, jak historicky vznikl s důrazem na rozšiřování kompetencí Evropského parlamentu. Poslední část pojednává o tom, jakým způsobem se při snaze o jeho odstraňování angažuje sám Evropský parlament, a to především v období od přijetí smlouvy z Nice ke vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

## **Annotation**

The diploma thesis analyses the democratic deficit of the European Union. Each state which enters the European Union has to transfer a part of its sovereignty to supranational institutions. These institutions then adopt legal acts binding for all member states. The paper deals with the separation of powers in the process of adopting legal acts on the European level. The legislative power is represented mainly by the directly elected European Parliament. The diploma thesis defines the term “democratic deficit” as a weakening of the legislative power to the benefit of strengthening of the executive power on the European level and then deals with its origin and development with the emphasis on the increasing competences of the European Parliament. The last part focuses on an engagement of the European Parliament itself in an attempt of removing the democratic deficit, especially in the period after the adoption of the treaty of Nice and the entering of the Lisbon treaty into force.

## **Klíčová slova**

Demokratický deficit, Evropská unie, Evropský parlament, reforma zakládajících smluv EU, legislativní moc, exekutivní moc, rozdělení kompetencí, Lisabonská smlouva

## **Keywords**

Democratic deficit, European Union, European Parliament, reform of the EU treaties, legislative power, executive power, separation of powers, Lisbon treaty

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 14. ledna 2010

.....

Andrea Votavová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce, Prof. PhDr. Lence Rovné, CSc., za její cenné rady a připomínky. Velice děkuji také mé matce a mým prarodičům za velkou a neustálou podporu během studia.

# Obsah

<b>1. Úvod</b> .....	<b>8</b>
1.1 Struktura práce .....	9
1.2 Cíl práce a její stěžejní otázky .....	10
1.3 Hlavní hypotéza diplomové práce .....	11
1.4 Metodologie .....	11
1.5 Kritika literatury a její dostupnosti .....	12
1.6 Seznam použitých zkratk .....	15
<b>2. Vymezení pojmu demokratického deficitu v rámci EU</b> .....	<b>16</b>
2.1. Postavení a funkce evropských institucí .....	17
2.1.1 Rada .....	18
2.1.2 Evropská komise .....	19
2.1.3 Evropský parlament .....	21
2.2 Demokratický deficit ano či ne? .....	22
2.2.1 Dva pohledy na existenci demokratického deficitu .....	22
2.2.1.1 Nedostatek legitimacy rozhodnutí evropských institucí .....	23
2.2.1.2 Opomíjení národních parlamentů .....	28
2.2.2 Evropská unie demokratickým deficitem netrpí .....	33
2.3 Shrnutí .....	36
<b>3 Vznik a odstraňování demokratického deficitu v historickém kontextu</b> .....	<b>42</b>
3.1 Postavení Parlamentního shromáždění v počátcích evropské integrace .....	43
3.1.1 Evropské společenství uhlí a oceli .....	43
3.1.2 Evropské hospodářské společenství a Euratom .....	45
3.2 Evropský parlament v Evropské unii .....	50
3.3 Další dvě mezivládní konference a snaha o efektivnější Unii .....	52
3.3.1 Amsterodamská smlouva .....	52
3.3.2 Smlouva z Nice .....	54
3.4 Shrnutí .....	57
<b>4. Postavení Evropského parlamentu v diskusi o institucionální reformě EU od Nice k Lisabonu</b> .....	<b>59</b>
4.1 Vývoj v EU – směrem k větší demokratičnosti a efektivitě? .....	60
4.1.1 Laekenská deklaráce a Konvent .....	60
4.1.2 Neúspěch Ústavy pro Evropu a období reflexe .....	62
4.1.3 Lisabonská smlouva .....	63
4.2 Postavení Evropského parlamentu v jednotlivých stádiích reformního procesu .....	64
4.2.1 Konvent a první rovné postavení Parlamentu v diskusi o budoucnosti Evropy .....	64
4.2.2 Období reflexe – Parlament jako aktivní hráč .....	71
4.2.3 Postoj vůči Lisabonské smlouvě .....	74
4.3 Shrnutí .....	77
<b>5. Závěr</b> .....	<b>79</b>
<b>6. Summary</b> .....	<b>83</b>
<b>7. Seznam použité literatury a zdrojů</b> .....	<b>85</b>
<b>8. Teze diplomové práce</b> .....	<b>89</b>
<b>9. Seznam příloh</b> .....	<b>94</b>

# 1. Úvod

Demokratický deficit je v obecném pojetí termín označující nedostatečnou míru demokracie jak v málo rozvinutých státech, tak například i v mezinárodních organizacích. Specifickým pojmem je pak demokratický deficit Evropské unie, jímž se zabývá tato diplomová práce. Demokratický deficit EU je termín, který je možné často zaznamenat ve všech druzích médií. Do svých prohlášení o budoucím směřování Unie a nutných institucionálních reformách EU ho zahrnují politici snad všech členských států Unie, i ti, kteří se pohybují přímo na evropské úrovni v Evropském parlamentu (EP), Komisi či v jiných unijních institucích. Tento pojem je často využíván i zneužíván k zavádění nových institucionálních změn, které mohou být pro fungování a efektivitu Unie zásadní.

Na demokratický deficit Evropské unie a na způsob jeho odstraňování (pokud je vůbec potřeba) existuje množství různých názorů. Především první část této práce je zaměřena na zpracování mnohosti těchto názorů a určení základních linií, kterými se úvahy o demokratickém deficitu ubírají. Demokratický deficit Evropské unie, ať již se na něj díváme z jakéhokoliv úhlu pohledu, je vždy spojen s institucionálním uspořádáním Unie a s tím, jak jsou v procesu rozhodování rozloženy pravomoci. V institucionálním uspořádání EU již od počátků evropské integrace figurují tři hlavní orgány – Rada reprezentující členské státy, nezávislá Evropská komise a Evropský parlament složený od konce sedmdesátých let z volených zástupců evropských občanů.

V počátcích integračního procesu se pojem demokratického deficitu nevyskytoval ve spojení s rozhodováním v tehdejší Evropském společenství tak často. Závažnost tohoto problému začala být v diskusích o směřování evropské integrace zmiňována s větší naléhavostí až po Jednotném evropském aktu a Maastrichtské smlouvě, které rozšířily pravomoci Unie do nových oblastí politik. K tomu bylo třeba také definovat, jaké orgány, a to především z hlavního institucionálního trojúhelníku EU, budou v těchto nových oblastech rozhodovat. V názoru na zásadní problém dělby, případně sdílení rozhodovacích pravomocí se ale liší jak politici, tak odborná veřejnost. V tom tkví složitost problému demokratického deficitu i jeho případné řešení.

Důležitou součástí debaty o demokratickém deficitu je diskuse o postavení a pravomocích Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu EU. Tento směr diskuse se stal hlavním jádrem předkládané diplomové práce. Posilování pravomocí Parlamentu je jedním z možných pohledů na snahu o odstraňování demokratického deficitu EU. Tento orgán se totiž od pouhého konzultativního sboru, do nějž jsou zástupci delegováni národními



parlamenty, stal přímo voleným spolulegislativním sborem. Podstatnou součástí snahy o zlepšení postavení Parlamentu v rozhodovacím procesu byl i jeho vlastní aktivní přístup k problému.

## **1.1 Struktura práce**

Diplomová práce je rozdělena do tří částí. Nejprve se práce věnuje vymezení pojmu demokratického deficitu EU. Na definici pojmu navazují dvě části, které se již bezprostředně zabývají rolí Evropského parlamentu v problému demokratického deficitu. Druhá část je zaměřena na snahu Evropského parlamentu o zvýšení svých pravomocí v historickém kontextu evropské integrace. Jedná se o období od založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) do přijetí smlouvy z Nice. Poslední, třetí část, se zabývá aktivitami Evropského parlamentu v posledním desetiletí, tedy obdobím po smlouvě z Nice do přijetí Lisabonské smlouvy.

Část práce zabývající se vymezením pojmu demokratického deficitu je dále rozdělena do dvou celků. První charakterizuje současné postavení a funkce evropských institucí – Rady, Evropské komise a Evropského parlamentu. Tento celek fakticky ukazuje, jak Evropská unie funguje, aby v druhém celku mohlo být objasněno, co je rozhodovacímu procesu Evropské unie z hlediska legitimacy vytýkáno. Jedná se především o výtky na nedostatek legitimacy rozhodnutí evropských institucí a na nedostatečné zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu. Zároveň však tento druhý celek také neopomíjí názor, že Unie žádným demokratickým deficitem netrpí.

Další část práce je věnována popisu úsilí o odstranění demokratického deficitu v historické perspektivě. Zvláštní pozornost je přitom věnována snahám samotného Parlamentu o získání větší váhy v rozhodovacím procesu EU. Tato část je dělena historicky podle zásadních milníků v podobě změn primárního práva EU. Nejprve je tedy popsáno postavení tehdejšího Parlamentního shromáždění v Evropském společenství uhlí a oceli a později v Evropském hospodářském společenství (EHS) a Euratomu. Následuje cesta ke změnám a změny samotné zavedené do institucionálního rámce EU Maastrichtskou smlouvou a jejími revizemi Amsterodamskou smlouvou a smlouvou z Nice.

Poslední část práce se zabývá tím, zda a jak se podílel Evropský parlament na plánované změně primárního práva Evropské unie, která ji měla uzpůsobit na demokratičtější, transparentnější a efektivnější fungování ve dvaceti sedmi či více členských státech. První díl

této části je věnován událostem, které se v souvislosti se změnou Smluv<sup>1</sup> odehrály. Jedná se o Laekenskou deklaraci oznamující svolání Konventu, průběh Konventu, neúspěch Ústavy pro Evropu, období reflexe a proces vedoucí k přijetí Lisabonské smlouvy. Ve druhém dílu se již práce věnuje tomu, jak v jednotlivých popsanych etapách vystupoval Evropský parlament.

## **1.2 Cíl práce a její stěžejní otázky**

Předkládaná diplomová práce se snaží proniknout do debaty o demokratickém deficitu v Evropské unii. Její důležitou součástí je odkrytí hlavních názorových linií v problematice demokratického deficitu EU. Práce pak dále pracuje s linií předpokládající, že jádro demokratického deficitu leží v nedostatečnosti pravomocí legislativní složky v EU reprezentované Evropským parlamentem. Hlavním cílem je proto ukázat, zda a jak se Evropský parlament angažuje při snižování takto chápaného demokratického deficitu.

Stěžejními otázkami, se kterými je v následujícím textu pracováno, jsou:

- Jaké jsou hlavní nedostatky rozhodovacího procesu EU? Jakou roli v něm hrají jednotlivé evropské instituce a také národní parlamenty?
- Jaké jsou hlavní názorové proudy v debatě o demokratickém deficitu v EU? Je demokratický deficit skutečností či jen mýtem?
- Jak se měnily pravomoci evropských institucí v rozhodovacím procesu v historickém kontextu integračního procesu? Jakou roli v této změně sehrál sám Evropský parlament?
- Jaké byly reformní návrhy v období mezi smlouvou z Nice a Lisabonskou smlouvou? Jak v tomto procesu vystupoval Evropský parlament?
- Byl v tomto posledním období aktivním hráčem, a pokud ano, dařilo se mu prosadit své návrhy?

---

<sup>1</sup> Smlouvy zakládající Evropská společenství a Evropskou unii a jejich revize.

### **1.3 Hlavní hypotéza diplomové práce**

Diplomová práce se bude snažit potvrdit či vyvrátit následující hypotézu: *Legislativní pravomoci Evropského parlamentu zůstávají v mnoha doménách politik menší než kompetence Rady. Evropský integrační proces způsobuje skutečný demokratický deficit, protože se projevuje oslabením legislativní moci ve prospěch moci exekutivní<sup>2</sup>. Aby byl tento efekt napraven, tak docházelo k postupnému posilování kontrolních, rozpočtových i legislativních pravomocí Parlamentu. Tato struktura však zůstává nekompletní, protože v některých oblastech politik jsou jeho pravomoci stále limitované.* (Dehousse, 2000)

Evropský parlament je aktivním účastníkem diskuse o odstranění demokratického deficitu EU. V posledním desetiletí byl zastáncem reformního dokumentu - Ústavy pro Evropu a právě z Parlamentu vycházely v období reflexe, které nastalo po odmítnutí ústavní smlouvy na jaře roku 2005, návrhy, jak dále postupovat. Po ukončení období reflexe byl Parlament stále aktivní a důležitou roli se snažil hrát i při vytváření nového revizního dokumentu zakládajících smluv EU – Lisabonské smlouvy. Parlament aktivně prosazuje své návrhy, avšak stále nemá dostatečnou sílu, aby je dokázal prosadit v nezměněné podobě.

### **1.4 Metodologie**

Při zpracování diplomové práce bylo použito metody případové studie. Jedná se o jedinečnou případovou studii, ve které je prováděna detailní analýza případu. Tím je v této práci demokratický deficit Evropské unie. Práce zohledňuje historický a politický kontext vzniku demokratického deficitu a jeho postupného odstraňování. Zároveň také poskytuje komplexní obrázek jednotlivých pohledů na tento problém a také konkrétní roli Evropského parlamentu při jeho odstraňování. Pro rozbor jednotlivých přístupů k demokratickému deficitu stejně jako pro popis historických událostí v procesu evropské integrace bylo použito zejména detailního vyprávění, tedy klasické deskriptivní metody.

Při psaní této práce byla dále využívána analytická metoda. Jednalo se především o kvalitativní analýzu jak primárních, tak sekundárních pramenů. Východiskem analýzy primárních pramenů byly základní Smlouvy EU, a to především Lisabonská smlouva, dále pak usnesení Evropského parlamentu. Analyzované sekundární prameny tvořily především články v odborném tisku a přehledové i specificky zaměřené práce odborníků na evropskou integraci (viz bibliografie).

---

<sup>2</sup> „L'intégration européenne, nous dit-on, engendre ainsi un véritable "déficit démocratique", puisqu'elle se traduit par un affaiblissement du pouvoir législatif au bénéfice du pouvoir exécutif.“ (Dehousse, 2000 : 3)

## 1.5 Kritika literatury a její dostupnosti

Při psaní diplomové práce bylo využíváno česky, anglicky a francouzsky psaných zdrojů. Mírnou převahu mají materiály psané česky či již do češtiny přeložené. Zdroje v českém jazyce tvoří většinu monografických publikací, které se staly podklady této práce. Monografie poskytovaly především faktický přehled. Důvod většího zastoupení česky psané literatury v monografiích je ten, že kvalitních přehledových prací o Evropské unii a jejím fungování je v českém jazyce dostatek a tyto práce jsou v knihovnách poměrně snadno dostupné. Mírně odlišná je situace u sborníků. U nich je již poměr česky a francouzsky psané literatury použité v této práci téměř stejný. Zcela odlišná je situace u článků publikovaných v odborných časopisech. Mezi nimi nefiguruje v této práci ani jeden česky psaný text. Převahu mají anglicky psané články doplněné o texty francouzské. Důvodem je, jak se domnívám, fakt, že analýzy demokratického deficitu, které byly čerpány právě z odborných článků, se v českém jazyce téměř nevyskytují. Tato práce dále čerpala i z internetových portálů, kde je zastoupení anglicky psaných textů také vyšší. Na webových stránkách jednotlivých evropských institucí je možné si jazyk zvolit, avšak ne všechny odkazy na nich jsou pak dostupné ve zvoleném jazyce.

Z použitých materiálů byly určité publikace pro tuto práci stěžejní. Jedná se zejména o knihu „*Evropská unie*“, respektive její druhé a aktualizované vydání z roku 2009. Toto dílo je velmi obsáhlým osmisetstránkovým materiálem, který shrnuje veškerá fakta týkající se Evropské unie. Jedná se o publikaci, která přehledně zpracovává všechna témata spojená s evropskou integrací. Zároveň je však dostatečně hloubkovou studií, kterou je možné použít i pro vyhledání detailních vysvětlení analyzovaných problémů.

Při vyhledávání postojů Evropského parlamentu vůči institucionálním změnám od počátků evropské integrace až do přijetí smlouvy z Nice byla velmi důležitá publikace V. Dočkala, P. Kanioka a J. Závěšického z roku 2007 „*Evropský parlament*“. Z této knihy byla pro účely této diplomové práce užitečná především kapitola Historický vývoj EP. Domnívám se, že dobře shrnuje historický kontext procesu evropské integrace i aktivity Parlamentu v něm. Drobným nedostatkem této kapitoly je, že mnohem více prostoru věnuje období do přijetí Maastrichtské smlouvy. Jí samotné a okolnostem přijetí jejích dvou revizí – Amsterodamské smlouvy a smlouvy z Nice je pak prostoru věnováno podstatně méně.

Pro kontext institucionálních změn ve stejném období jako výše zmíněná publikace „*Evropský parlament*“ byla důležitá také kniha B. Plechanovové „*Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*“, a to zejména její první

část, historická zkušenost institucionálního rámce evropského integračního procesu. Jedná se o detailní popis institucionálního uspořádání a jeho změn od počátků evropské integrace do přijetí smlouvy z Nice.

Pro studium pozice národních parlamentů v evropské integraci bylo čerpáno především z publikace P. Kiivera z roku 2006 „*The National Parliaments in the European Union: a critical view on EU Constitution-Building*“. Jedná se zřejmě o jedinou publikaci takto detailně popisující roli národních parlamentů v evropském integračním procesu a její vývoj. Kniha je zabarvena autorovým kritickým postojem k přínosu zapojení národních parlamentů do evropské politiky.

Problematicke demokratického deficitu jako takového je věnováno pouze malé množství publikací. Téměř v každé knize o Evropské unii najdeme v jejím rejstříku odkaz na termín demokratický deficit. Často jde však pouze o drobnou zmínku. Jen obtížně bychom hledali publikaci, která by tomuto termínu věnovala více než pár odstavců či dokonce celou kapitolu. Publikace použité k napsání této diplomové práce byly především zdrojem faktických informací. Pro analýzu termínu demokratického deficitu v EU jsou vhodnější články v odborných časopisech.

Z pohledu této práce byl velmi důležitý článek R. Dehousse „*1999: An I du parlementarisme européen?*“, který podporuje tezi této práce. Zároveň však dodává, že dokud bude Unie národními státy se silnou identitou, tak bude muset být zachována i rovnováha dvěma zdroji legitimacy EU – státy a občany. Ta se projevuje například tím, že nad Komisí mají dohled národní vlády i Evropský parlament. Pokud by jeden z nich získal totální převahu, pak by rovnováha systému byla podlomena. Proto není možné R. Dehousse považovat za nekompromisního obhájce zvyšování pravomocí Evropského parlamentu.

Důležitý pro tuto práci byl také článek A. Moravcsika „*In Defense of the Democratic Deficit*“, který naopak obhajuje tezi, že v EU žádný demokratický deficit není, respektive, že není větší než demokratický deficit v jakémkoliv členském státě EU. Z mého pohledu je nedostatkem této práce jeho předpoklad, že nepřímá kontrola nad Radou vykonávaná národními parlamenty je dostačující. Národní parlamenty však mají omezené prostředky na to, aby mohly do politiky na evropské úrovni skutečně zasáhnout.

Pro analýzu postojů Evropského parlamentu v Konventu a při následující mezivládní konferenci (IGC) byl prospěšný zejména článek D. Beache „*The European parliament in the 2000 IGC and the Constitutional Treaty negotiations: from loser to winner*“. Dle mého názoru tento článek poskytuje dobrý přehled o tom, jak Parlament v Konventu vystupoval. Odborné články jsou dostupné především přes elektronické databáze časopisů. Pro tuto práci byl

důležitý zejména časopis *European Union Politics* dostupný z internetové databáze SAGE, v němž vyšlo mnoho článků s tematikou demokratického deficitu EU.

Mezi zásadní primární prameny této práce patří také Lisabonská smlouva a dále usnesení Evropského parlamentu. Ta jsou snadno dostupná na webové stránce Evropského parlamentu. Internetové stránky jednotlivých institucí Evropské unie byly také důležitým zdrojem informací využívaným v této práci.

Obecně lze říci, že publikace pojednávající o faktických aspektech evropské integrace pochází většinou od českých autorů a jsou v tištěné podobě. Naopak články zaměřené na problematiku demokratického deficitu a také detailně popisující vystupování Parlamentu v posledních deseti letech pochází z internetu a jsou cizojazyčné.

## **1.6 Seznam použitých zkratk**

<b>COD</b>	<i>Co-decision</i> : spolurozhodovací procedura
<b>COREPER</b>	<i>Comité des Représentants permanents</i> : Výbor stálých zástupců
<b>COSAC</b>	<i>Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne</i> : Konference výborů pro evropské záležitosti národních parlamentů
<b>EHS</b>	Evropské hospodářské společenství
<b>EMU</b>	<i>Economic and Monetary Union</i> : Hospodářská a měnová unie
<b>EOS</b>	Evropské obranné společenství
<b>EP</b>	Evropský parlament
<b>EPS</b>	Evropská politická spolupráce
<b>ES</b>	Evropská společenství
<b>ESD</b>	Evropský soudní dvůr
<b>ESUO</b>	Evropské společenství uhlí a oceli
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>IGC</b>	<i>Intergovernmental Conference</i> : Mezivládní konference
<b>JEA</b>	Jednotný evropský akt
<b>KV</b>	Kvalifikovaná většina
<b>LS</b>	Lisabonská smlouva
<b>SPI</b>	Soud první instance
<b>SZBP</b>	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
<b>SZP</b>	Společná zemědělská politika

## 2. Vymezení pojmu demokratického deficitu v rámci EU

Počáteční kapitola předložené diplomové práce se zabývá vymezením pojmu demokratického deficitu. Tento termín je náplní mnoha odborných knih a článků s evropskou tematikou a prostor pro uplatnění mnoha zcela odlišných názorů na něj je tak hodně velký. Jednotlivé argumenty pro i proti existenci demokratického deficitu v EU jsou často vzájemně propojené. Proto se na následujících stránkách pokouším v různorodosti pohledů vysledovat hlavní linie, okolo kterých se odborná debata odvíjí. Pochopení mnohosti názorů a nalezení hlavních směrů v této problematice je zásadní proto, aby bylo možné s tímto termínem dále pracovat.

Demokratický deficit souvisí s institucionálním uspořádáním Evropské unie. Proto nejprve popisují roli a funkce evropských institucí, aby bylo zřejmé, co je těmto institucím z hlediska legitimacy rozhodovacího procesu vytýkáno. V druhé podkapitole potom rozlišují dva hlavní názorové proudy, které se dále větví. Jde o základní názorový střet, zda demokratickým deficitem Evropská unie trpí či nikoliv. První podčást je věnována názoru, že rozdělení pravomocí v EU vykazuje prvky nelegitimity. Tento směr by se dal obecně charakterizovat jako marginalizace parlamentarismu v Evropě. Uvnitř tohoto směru se pak uplatňují dvě linie, o kterých pojednávám samostatně. První linie odvozuje demokratický deficit z nedostatečné legitimacy rozhodování evropských institucí a především z nedostatku pravomocí, kterými při něm disponuje Evropský parlament (EP). Legitimita Parlamentu však nezáleží jen v rozsahu jeho pravomocí, ale je odvozována i od účasti v evropských volbách. Druhá linie pak spočívá v přesvědčení, že pravomoci plně legitimních národních parlamentů jsou v evropské integraci příliš omezovány. Druhou podčást pak věnuji názorovému proudu, který se vymezuje proti oběma předchozím a tvrdí, že v Evropské unii vlastně žádný demokratický deficit není. Popisem institucionální struktury EU a také definováním hlavních názorových linií tak vymezuji pojem demokratického deficitu v kontextu Evropské unie.



## **2.1. Postavení a funkce evropských institucí**

Pro pochopení demokratického deficitu Evropské unie je nezbytné vysvětlit fungování evropských institucí. Proto se práce nejprve věnuje popisu toho, jaké rozhodovací instituce Evropská unie má, a jak tyto instituce fungují. Vzhledem k tomu, že v průběhu psaní této práce vstoupila k 1. 12. 2009 v platnost Lisabonská smlouva, tak je fungování institucí již popisováno podle této nové smlouvy.

Evropská unie je svou strukturou a fungováním zcela ojedinělou organizací. Její pravomoci překračují rámec pravomocí klasické mezinárodní organizace, zároveň však není ani federací či konfederací svých členských států. EU je systém „sui generis“. „Tato entita, jejíž existence je vázána na rámec daný smluvními dokumenty, má ovšem navíc otevřený a proměnlivý charakter. V historicky velmi krátkých časových úsecích se dynamicky mění, a to jak z kvantitativního, tak i z kvalitativního hlediska.“ (Fiala, Pitrová, 2009: 13) Z výše uvedeného vyplývá, že EU jako systém „sui generis“ není ani obdobou státního zřízení, přesto je pro její institucionální strukturu zásadní dělba moci. I v Evropské unii můžeme s jistým zjednodušením hovořit o dělbě moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Právě rozdělení pravomocí v rozhodovacím procesu je pak zásadní pro pochopení termínu demokratického deficitu.

Institucionální struktura Evropské unie je jedinečná. Hlavní roli v tomto systému zaujímají tři instituce, mezi které jsou rozděleny exekutivní a legislativní kompetence. Jedná se o Radu, Evropskou komisi a Evropský parlament. Těmto třem institucím pomáhají Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, které mají poradní funkce. Nad Radou, Komisí a Parlamentem stojí jako vrcholný politický orgán Evropská rada, kterou Lisabonská smlouva poprvé formálně zařazuje mezi orgány EU. Evropskou radu tvoří hlavy států nebo premiéři členských států společně s jejím předsedou a předsedou Komise. Funkci předsedy Evropské rady zavádí nově Lisabonská smlouva. Evropská rada si jej volí kvalifikovanou většinou na dva a půl roku. Jeho úkolem je zajišťovat přípravu a kontinuitu jednání Evropské rady a zároveň usnadňovat soudržnost a dosahování konsensu v rámci Evropské rady. Předseda Evropské rady také zastupuje Evropskou unii v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky<sup>3</sup>. (LS, 2008<sup>4</sup>) Další významnou institucí je Soudní dvůr Evropské unie

---

<sup>3</sup> „Předseda Evropské rady zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.“ (LS, 2008: 35)

<sup>4</sup> Na Lisabonskou smlouvu je v tomto textu odkazováno pomocí zkratky LS, data vydání její konsolidované verze Úřadem vlády České republiky a případně ještě stránkou, na které se v konsolidované verzi daný článek, na který je odkazováno, nachází. V seznamu literatury je Lisabonská smlouva pod odkazem „Úřad vlády České republiky. 2008. *Lisabonská smlouva – konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování*

představující moc soudní. Soudní dvůr EU se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů a jeho úkolem je výklad a aplikace práva v členských státech EU. Institucemi Evropské unie jsou také mezi orgány EU Lisabonskou smlouvou nově zařazená Evropská centrální banka odpovědná za měnovou politiku EU a Účetní dvůr, jehož úkolem je provádění auditu příjmů a výdajů Unie.

Nyní se budu věnovat popisu funkcí institucí tvořících hlavní institucionální trojúhelník EU.

### **2.1.1 Rada**

Rada je orgán zastupující zájmy členských států. Je složena z jednoho zástupce na ministerské úrovni z každého členského státu. Rada zasedá v různých formacích (viz příloha č. 1), přičemž Rada pro obecné záležitosti zajišťuje soudržnost jednotlivých formací Rady. Podklady pro práci Rady připravuje Výbor stálých zástupců (COREPER), který je složen ze stálých představitelů členských států při Evropské unii a jejich zástupců. Činnost COREPERu připravuje asi 250 výborů a pracovních skupin, které tvoří úředníci členských států. Jednotlivým složením Rady (kromě Rady pro zahraniční věci) předsedají zástupci členského státu, který je v daný moment předsednickou zemí. V předsednictví se země střídají na základě systému rovné rotace.

Rada má společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci. „Hlavním úkolem Rady je přijímání legislativních návrhů předkládaných Komisí a dále rozhodování o klíčových otázkách včetně přijímání nových členů a rozpočtu. Rada ve svých rozhodnutích postupuje buď samostatně, nebo ve spolupráci s Evropským parlamentem.“ (Fiala, Pitrová, 2009: 225). Pokud Smlouvy neurčí jinak, tak Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Od 1. 11. 2014<sup>5</sup> stanoví Lisabonská smlouva kvalifikovanou většinu jako nejméně 55 % členských států tvořenou alespoň patnácti z nich, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Evropské unie, a to pokud Rada rozhoduje na návrh Komise. Pokud se nejedná o návrhu Komise, tak je pro dosažení kvalifikované většiny třeba nejméně 72 % členů Rady, jejichž země představují nejméně 65 % obyvatel EU. Blokační menšinu musí tvořit alespoň čtyři členské státy. Hlasování kvalifikovanou většinou rozšiřuje Lisabonská smlouva

---

*Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky“.*

<sup>5</sup> Do tohoto data se hlasování kvalifikovanou většinou v Radě řídí dosavadními pravidly založenými na váženém hlasování a trojí většině. Státy disponují na základě své velikosti různým počtem hlasů. Legislativní návrh musí získat alespoň 255 hlasů představující zástupce nadpoloviční většiny zemí, které zároveň dohromady reprezentují alespoň 62 % obyvatel Evropské unie. (LS, 2008: 299 - 300)

o 68 oblastí, takže Rada bude nyní takto rozhodovat v celkem 218i oblastech. Přesto stále zůstávají citlivé oblasti, kde je zachována nutnost jednomyslnosti a tedy také právo veta členských států. Jedná se o otázky daní, sociálního zabezpečení, zahraniční politiky, společné obrany, operativní policejní spolupráce, jazykových pravidel a sídel institucí. (Úřad, 2008: 47 - 48)

Jednání Rady jsou tajná, avšak za určitých podmínek mohou být veřejná. Taková jsou všechna jednání v rámci procedury spolurozhodování. Dále jsou veřejná první jednání Rady o právních předpisech nepřijímaných v režimu spolurozhodování. Rada také pravidelně pořádá veřejné rozpravy o významných otázkách ovlivňujících zájmy Evropské unie a jejích občanů a politické rozpravy o pracovních programech Rady. Lisabonská smlouva navíc rozšiřuje množství jednání Rady, která jsou zpřístupněna veřejnosti. „Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části, kdy první je určena k projednávání legislativních aktů Unie a druhá nelegislativním činností.“ (LS, 2008: 36) Jednání COREPERu, výborů a pracovních skupin zůstávají neveřejná.

## 2.1.2 Evropská komise

Evropská komise je nezávislým nadnárodním orgánem, který má na starosti hájení zájmů Evropské unie. Komise se podle Lisabonské smlouvy bude do 1. 11. 2014 skládat z jednoho příslušníka z každého členského státu<sup>6</sup>. Po tomto datu bude počet Komisařů odpovídat dvěma třetinám počtu členských států<sup>7</sup>. Střídání zemí, které jsou v daném pětiletém funkčním období Komise v ní zastoupeny, určuje systém rovné rotace odrážející demografickou a zeměpisnou rozmanitost členských států EU. Tento systém rovné rotace stanoví jednomyslně Evropská rada. Předsedu Komise navrhuje kvalifikovanou většinou Evropská rada (s přihlédnutím k výsledkům voleb do EP). Evropský parlament poté zvolí většinou hlasů všech europoslanců předsedu Komise<sup>8</sup>. Předseda Komise vymezuje směry, v jejichž rámci Komise plní své úkoly. Rada po dohodě se zvoleným předsedou Komise navrhuje další členy Komise. Celou Komisi jako sbor musí schválit Evropský parlament a kvalifikovanou většinou ji pak jmenuje Evropská rada. Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu a ten jí může vyslovit nedůvěru. Pak musí odstoupit celá Komise.

---

<sup>6</sup> Včetně předsedy Komise a Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je místopředsedou Komise. (LS, 2008: 37)

<sup>7</sup> Viz. Poznámka č. 4

<sup>8</sup> Pokud kandidát Evropské rady nezíská většinu, pak Evropská rada navrhne do jednoho měsíce nového kandidáta, o kterém Parlament znovu hlasuje stejným postupem. (LS, 2008: 38)

Předseda Komise má pravomoc vyzvat jednotlivého komisaře k odstoupení a ten pak musí výzvy uposlechnout. Lisabonská smlouva také zavádí nově vymezenou funkci vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který předsedá zasedání Rady pro zahraniční věci a je zároveň místopředsedou Komise<sup>9</sup>. Vysoký představitel je zodpovědný za vedení společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie i za oblast společné bezpečnostní a obranné politiky.

Úkoly vymezuje Evropské komisi Lisabonská smlouva následovně: „Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty. Zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě. Pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíží na uplatňování práva Unie. Plní rozpočet a řídí programy. Vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. S výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách zajišťuje vnější zastupování Unie. Činí podněty k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosáhnout interinstitucionálních dohod.“ (LS, 2008: 36) Komise má výhradní právo zákonodárné iniciativy pro sekundární normy<sup>10</sup>. Evropská komise také může přijímat některé normy sekundárního práva, pokud jí to umožňují základní smlouvy EU, anebo pokud na ni tuto pravomoc deleguje Rada či Rada společně s Evropským parlamentem. Často jde o administrativní nebo technické normy, které sice nejsou tak významné, ale zato tvoří většinu sekundárního práva. Komisaři rozhodují prostou většinou a stanoviska jednotlivých komisařů se nezveřejňují, aby bylo zamezeno tlaku z členských států narušujícímu nezávislost Komise. (Šlosarčík, 2005: 18 - 31)

---

<sup>9</sup> Navrhuje ho a odvolává kvalifikovanou většinou Evropská rada. Podléhá schvalovací proceduře Komise i pravidlům o jejím odvolání. Pokud je Komise odvolána en bloc, odstoupí vysoký představitel ze své funkce v Komisi. (LS, 2008: 38 - 39)

<sup>10</sup> Právo v EU je možné rozdělit do tří skupin na právo primární, sekundární a terciární. Primární právo je tvořeno zakládajícími smlouvami EU, přístupovacími smlouvami jednotlivých členských států a evropským obyčejem. Sekundární právo vytváří instituce EU, a to na základě pravomocí svěřených jim právem primárním. Jedná se o nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Terciární právo tvoří smlouvy uzavírané členskými státy k dosažení některých cílů ES. (Šlosarčík, 2005: 63 - 96)

### 2.1.3 Evropský parlament

Evropský parlament je nadnárodní orgán volený v přímých volbách a zastupující tedy zájmy občanů Evropské unie. Celkový počet europoslanců nesmí podle Lisabonské smlouvy překročit 750 (plus předseda EP). Počet jednotlivých europoslanců na členský stát (rozdělení křesel podle jednotlivých zemí viz tabulka č. 1) určuje poměrný sestupný systém, kdy každý stát musí mít minimálně šest zástupců a maximální počet křesel na jednu členskou zemi nesmí překročit devadesát šest. Tento systém znamená, že čím více obyvatel má členský stát, tím má také více křesel v EP, zároveň však jeden jeho europoslanec zastupuje větší počet lidí než zástupce menšího státu. Funkční období Evropského parlamentu je pět let. Pokud není stanoveno jinak, tak se Evropský parlament usnáší většinou odevzdaných hlasů. Každý občan EU a zároveň každá fyzická/právní osoba s bydlištěm/sídlem v některé zemi EU má právo podat k Evropskému parlamentu petici ve věcech spadajících do oblastí aktivit EU. Evropský parlament volí veřejného ochránce práv, ke kterému mohou všichni občané nebo fyzické/právní osoby s bydlištěm/sídlem ve státech EU podávat stížnosti na nesprávný úřední postup euroinstitucí. (LS, 2008: 33, 201 - 205)

Evropský parlament má společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Dále vykonává funkci politické kontroly a konzultace. Pravomoci Evropského parlamentu v legislativním procesu záleží na proceduře, pod kterou daná oblast politiky spadá. Lisabonská smlouva zavádí tzv. řádný legislativní princip, což je nové pojmenování pro dosavadní proceduru spolurozhodování, ve které má EP stejné pravomoci jako Rada a nemůže být tedy Radou přehlasován. Nově bylo spolurozhodování rozšířeno do dalších oblastí, jako je hospodářská, sociální a územní soudržnost, justice, kultura, společná obchodní politika či zemědělství. Zároveň však Lisabonskou smlouvou nebyly ani zcela zrušeny ostatní rozhodovací procedury. Rozšířil se okruh oblastí, ve kterých musí Evropský parlament vyslovit svůj souhlas, např. u některých mezinárodních dohod EU. Zároveň ale zůstaly i oblasti, kdy Evropský parlament musí být pouze konzultován nebo dokonce nemá vůbec žádnou pravomoc. Rozpočtová funkce Evropského parlamentu byla Lisabonskou smlouvou rozšířena. Dříve měl ve své pravomoci pouze finální rozhodnutí o nemandatních výdajích rozpočtu EU, zatímco Rada rozhodovala o výdajích mandatorních. Nově je však zrušeno dělení výdajů na povinné a nepovinné a Parlament má tak s Radou v rozpočtovém procesu stejné pravomoci. (Úřad, 2008: 40, 57)

Takto tedy vypadá institucionální struktura Evropské unie. Lisabonská smlouva zavádí některé novinky jako předsedu Evropské rady či nově vymezenou funkci vysokého

představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Zmenšuje počet komisařů. Rozšiřuje hlasování kvalifikovanou většinou v Radě i rozhodovací proceduru spolurozhodování Rady společně s Evropským parlamentem. Tyto úpravy snad napomohou větší efektivitě Evropské unie. Důležitým prvkem zůstávají větší legislativní pravomoci Rady v některých oblastech politik, než má Evropský parlament. Proto jsou argumenty poukazující na demokratické nedostatky rozhodovacího procesu EU aktuální a já se jim budu věnovat v následující části. Zároveň ale neopomenu ani ty názory, které legitimitu rozhodování institucí EU nezpochybňují.

## **2.2. Demokratický deficit ano či ne?**

Jak jsem již popsala v úvodu této kapitoly, demokratický deficit je termín, na jehož vymezení se názory velmi různí. Škála názorů vede od těch, které považují rozhodování v institucích EU za demokraticky nelegitimní, až k těm, které se domnívají, že demokratický deficit EU je stejný jako v každém fungujícím demokratickém státě, takže se o něm vlastně v kontextu Evropské unie nedá hovořit. Vzhledem k jedinečnosti struktury Evropské unie, která nemá mezi organizacemi států obdoby, je aplikace jakýchkoliv dogmat na ni navíc velmi sporná. V následující části se přesto pokouším vymezit tři hlavní názorové linie. První dvě jsou tvořeny zastánci existence demokratického deficitu, zatímco třetí linie patří odpůrcům závažnosti problému demokratického deficitu.

### **2.2.1 Dva pohledy na existenci demokratického deficitu**

Mnozí odborníci na evropskou integraci spojují problém demokratického deficitu s poklesem významu parlamentů v Evropské unii a s přesunem mnoha pravomocí na nevolené orgány, které mají pouze nepřímou legitimitu. Ti, kteří by měli být hlavními nositeli legislativní moci, jsou tedy v EU marginalizováni. Větší skupina těchto názorů se soustřeďuje okolo nedostatku pravomocí Evropského parlamentu jako jediného přímo voleného orgánu Evropské unie a zároveň kolem příliš velkých pravomocí ostatních institucí Evropské unie, a to především její exekutivní složky. Od těchto názorů se poté práce přesouvá k druhému menšímu názorovému okruhu. Ten spojuje pojem demokratického deficitu s přesvědčením, že v rámci evropské integrace přicházejí o své pravomoci národní parlamenty vzešlé z řádných domácích voleb v členských státech. Tyto parlamenty však disponují skutečnou a přímou legitimitou od občanů jednotlivých členských zemí, a proto ztráta jejich pravomocí nenahrává legitimitě celého procesu evropské integrace.

### 2.2.1.1 Nedostatek legitimacy rozhodnutí evropských institucí

Záměrem Lisabonské smlouvy bylo zlepšit demokratičnost rozhodovacího procesu a efektivitu evropských institucí. Zda výše zmíněné institucionální novinky k takovému zlepšení povedou, ukáže až čas. To, že některé nedostatky Lisabonská smlouva neodstranila, však víme již teď. Výtky mnoha autorů, které tvrdí, že struktura Evropské unie není zcela demokraticky legitimní, je možné aplikovat i na současný stav EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Hlasy tvrdící, že rozdělení moci mezi instituce neodpovídá principům demokracie tak, jak je známe z klasických zastupitelských demokracií evropského typu, které můžeme v lehkých obměnách nalézt ve všech členských státech Evropské unie, tedy zůstávají v platnosti. Termín demokratický deficit nevyklučuje ze svého slovníku ani sama Unie, která ho chápe jako nedostatek demokratičnosti EU a jejích institucí a zároveň také jako nepřístupnost a vzdálenost EU od jejích občanů. Pro ně je její jednání často příliš složité a neprůhledné. Institucionálnímu uspořádání EU dominuje Rada disponující legislativními a zároveň i vládními pravomocemi a Evropská komise, která postrádá demokratickou legitimitu (<http://europa.eu>, 22. 10. 2009<sup>11</sup>). Tyto nedostatky Lisabonská smlouva zcela neodstranila.

V čem tedy spočívá přetrvávající nedostatečná demokratičnost EU a jejích institucí? Někteří ji spatřují v přílišných pravomocích Rady, která je arénou národních zájmů jednotlivých států. Jiní v přehnaných kompetencích Komise a další v nedostatečnosti kompetencí Evropského parlamentu jako jediného přímo voleného orgánu EU. Jednotlivé argumenty spolu často souvisí a demokratický deficit tak nejpravděpodobněji pochází z kombinace těchto argumentů. Zobecnění všech těchto faktorů ve formě převahy Rady nad Parlamentem v některých politikách a celkově slabší legislativní složky moci ve prospěch moci exekutivní je pak hypotézou této práce. Nyní uvedu nejčastější námitky vůči demokratičnosti jednotlivých institucí. Budu postupovat od Rady přes Komisi k Parlamentu.

Rada vykazuje tzv. dvojitou negaci principu moci, přičemž je to právě systém dělení moci, který je základem liberální demokracie. Zaprvé, Rada má jak pravomoci legislativní tak výkonné, a to proto, že si členské státy chtěly udržet politickou kontrolu nad vývojem Evropské unie. Zadruhé, Rada jako představitelka exekutiv členských států, vykonává na úrovni EU moc legislativní. Takto vlády členských států vlastně diktují svým národním parlamentům komunitární legislativu.

---

<sup>11</sup> Dostupné z: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/democratic\\_deficit\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm)>

Radě je vyčítána i absence demokratické kontroly jejích aktivit. Evropský parlament ani národní parlamenty nemají nad Radou kontrolní prostředky. U národních parlamentů se navíc jedná o ztrátu kontroly nad svými ministry. Vlády jsou na národní úrovni odpovědní svým poslancům, avšak ministři zasedající v Radě již nejsou přímo odpovědní nikomu. (Boissavy, 1994)

Nedostatkem demokratické kontroly trpí i Výbor stálých zástupců. COREPER poskytuje členským státům asistenci při přípravě evropské legislativy v rámci jednání Rady a zároveň také pomáhá udržovat kontakty s ostatními institucemi EU. V popisu práce COREPERu je dosaženo konsenzu v co nejvíce oblastech. Body, u kterých COREPER dosáhl shody (označované jako A body), postupují na jednání Rady jako předem dojednané a jsou schvalovány jednotlivými ministry pouze formálně. Rada takto přijímá až 90 % legislativních návrhů. (Edwards in Fiala, Pitrová, 2009: 239) Velvyslanci při EU jsou vysokými státními úředníky, kteří však nemají politickou odpovědnost a tedy nepodléhají demokratické kontrole. (Boissavy, 1994)

V souvislosti s přijímáním legislativních návrhů je dále jako demokratický nedostatek vnímáno nedostatečné množství návrhů přijímaných v proceduře spolurozhodování s Evropským parlamentem. Lisabonská smlouva sice působnost spolurozhodování rozšířila, avšak stále jsou oblasti, kdy je Parlament pouze konzultován nebo není zapojen do rozhodování vůbec. Mechanismus spolurozhodování přitom vytváří podle některých autorů z Unie určitou formu dvoukomorového zákonodárního sboru, kde mezi komorami existuje status quo. (Tsebelis, Garret, 2000) Proto procedura spolurozhodování napomáhá větší legitimitě rozhodovacího procesu.

Evropské komisi vytykají někteří autoři příliš velké množství kompetencí. Giandomenico Majone hovoří o porušení základních demokratických principů a o handlování demokracie za integraci. Komise je podle něj zpolitizovaná a disponuje pravomocemi legislativními, exekutivními a kvazi-soudními. Problém jako takový však nespočívá v jejich pravomocích, ale v tom, že jejich vymezení není přesné. Vize politicky sjednocené Evropy podle něj vždycky byla a je elitářským projektem. Myšlenka federace nezískala podporu evropských mas, a tak došlo v průběhu integrace k evropeizaci elit a ne mas. Právě proto že neexistuje tato masová podpora federačního projektu, tak si evropští leadři vybrali raději handl mezi demokracií a integrací. Ve faktu, že integrace dostala přednost před demokracií, tkví podle Majoneho příčina demokratického deficitu. Příkladem takového handlu je komunitární metoda, neboli monopol nevolené Evropské komise na legislativní iniciativu, který znamená zásadní porušení demokratických principů. V členských státech předkládá



většinu návrhů sice také vláda, avšak poslanci je mohou měnit. V EU může Rada návrh změnit pouze jednomyslně, a pokud k tomuto dojde, tak Komise může tento návrh stáhnout. Další rozšiřování komunitární metody povede pouze k dalšímu zhoršování demokratického deficitu. (Majone, 2008)

Majone také upozorňuje na provázanost legitimacy a efektivity. Hospodářská výkonnost může politickému systému zajišťovat legitimitu. Komisi vytýká, že záměrně přesvědčuje veřejnost, že evropská integrace je ekonomicky výkonnější, než je ve skutečnosti. Evropské společenství zpočátku ekonomicky prosperovalo. Pak ale nastal pokles, kterému nezabránily ani ekonomické reformy. Komise a evropské elity si to dobře uvědomují, avšak na veřejnosti mluví o padesáti letech prosperity. Zprávy z Unie nebyly dlouho občany příliš vnímány, avšak s vytvořením měnové unie a rozšířením EU na východ nastala změna a lidé se o evropské dění více zajímají. Metoda neviditelné integrace tak zastarává a naopak roste poptávka po zodpovědnosti a výsledcích. „Budoucí evropská politika už nebude posuzována z hlediska jejího možného přínosu pro integrační proces, nýbrž z hlediska jejího skutečného přínosu pro sociální situaci občanů EU. To znamená, že nízká výkonnost, zvláště pak ta hospodářská, bude znamenat větší hrozbu pro důvěryhodnost a legitimitu instituci EU než dřív.“ (Majone, 2008: 27) Krizi legitimacy EU mohou vyřešit takové změny, které dokáží jejím občanům, že je schopná vyprodukovat a dosáhnout něco více než jednotlivé členské státy.

Komise dále trpí, stejně jako Rada, deficitem politické odpovědnosti. Evropský parlament sice může Komisi vyslovit nedůvěru a odvolat ji, fakticky by takové rozhodnutí ale bylo velmi složité. Jednak žádná ze stran není schopná dát dohromady absolutní většinu, jednak je problém odvolat celou Komisi, když selhává například jen v jednom portfoliu. Nezávislá Komise měla smysl jako strážkyně smluv. Dnes však přijímá důležitá politická rozhodnutí a přitom nad ní není kontrola. Komise má příliš mnoho funkcí, což překračuje rámec jejich rozhodovacích kompetencí, proto je hodnocení jejich aktivit obtížné a její politická i výsledková zodpovědnost je tak redukována. Komise by chtěla dosahovat ekonomických, politických i institucionálních cílů stejnými politickými prostředky. Taková metoda ale nefunguje. Naplňování více cílů najednou snižuje zodpovědnost Komise, protože zodpovědnost vyžaduje přesné a omezené vymezení úkolů. Evropský parlament by měl získat větší vliv na exekutivu a zároveň mít větší vliv při určování legislativní a politické agendy. V Lisabonské smlouvě se podle Majoneho měl Evropský parlament snažit získat právo zákonodárné iniciativy a možnost zasahovat do rozhodnutí Komise. Členské státy by také neměly neustále být nuceny k harmonizaci svých politik, ale naopak by si měly v jistém slova

smyslu konkurovat. „Historie dala Evropě do vínku různorodost, jež je ve světě ojedinělá a tvoří největší bohatství starého kontinentu. Správným krokem by proto bylo omezit legislativní a politický monopol Evropské komise, a povzbudit tak konkurenci idejí mezi všemi členskými státy a institucemi EU, zvláště ovšem v Evropském parlamentu.“ (Majone, 2008: 38) Parlament má vůči Komisi oslabené postavení i z jiného hlediska. Pokud se Rada a Parlament liší v názoru, tak je Komise pravděpodobnějším spojencem Rady. Tyto rozdíly nejsou náhodné, což znamená, že mají strukturální povahu. Pravicová (levicová) Rada totiž vybere pravicovou (levicovou) Komisi, což opačně vede k tendenci zvolit v příštích Parlamentních volbách levici (pravici). (Tsebelis, Garret, 2000)

Evropský parlament je instituce, která se ve spojení s termínem demokratický deficit Evropské unie objevuje nejčastěji. Parlamentarismus bývá v úvahách o legitimitě institucí často považován za ideál. Obecně lze říci, že parlamenty jsou jako zastupitelské orgány vnímány jako arbitry legitimacy rozhodování. Proto je nutné, aby parlament kontroloval exekutivu. Takové vnímání zastupitelské demokracie je hluboce zakořeněné v tradici západní Evropy, a proto proniká do úvah o institucionální budoucnosti Evropy. Evropský parlament nemá na úrovni EU takové postavení jako národní parlamenty v členských státech. Jeho legislativní pravomoci jsou nižší než pravomoci Rady. Evropský integrační proces způsobuje skutečný demokratický deficit, protože se projevuje oslabením legislativní moci ve prospěch moci exekutivní. Aby byl napraven tento efekt, tak byla do evropského integračního procesu napumpována silná dávka parlamentarismu, a to postupným posilováním jeho rozpočtových pravomocí a následně i jeho pravomocí legislativních. Parlament se stal z pouhého konzultativního orgánu orgánem spolulegislativním. Tato struktura však zůstává nekompletní. V některých oblastech politik jsou jeho pravomoci limitované. Důležitý je vztah mezi Parlamentem a Komisí jako hlavní představitelky exekutivy. Parlament získal podstatný vliv na nominaci Komise a může ji jako celek odvolat. Při výběru Komise však nadále dominují členské státy. (Dehousse, 2000)

Názor, že je to právě nedostatek pravomocí Evropského parlamentu disponujícího přímou legitimitou od voličů, který je příčinou demokratického deficitu, a že prostředkem jeho snižování je zvyšování pravomocí Parlamentu, sdílí mnoho autorů. „Posilování legislativních pravomocí Evropského parlamentu a parlamentarizace systému vládnutí v EU bylo dlouho považováno za prostředek, jak čelit nedostatku legitimacy EU, který vnímají její občané.“ (Nigrin, Riháčková, Weiss, 2008: 9). Proti argumentu posilování pravomocí Parlamentu však stojí problém, který spočívá v malé volební účasti, a ve faktu, že lidé o Parlamentu mnoho nevědí a nijak se s ním neidentifikují. V České republice patří Parlament

podle průzkumů k nejméně známým institucím. (Nigrin, Riháčková, Weiss, 2008) Nízká a stále klesající účast v evropských volbách je velkým problémem. I přes neustálé posilování pravomocí volební účast klesla z 61,99 % v roce 1979 na 43 % v roce 2009 (viz tabulka č. 2). „... snižující se účast v evropských volbách a s ní paralelní růst moci Evropského parlamentu jako by potvrzovaly obecně rozšířený pohled na „plíživý přesun kompetencí na evropskou úroveň“ – a tento pohled má za následek, že se legitimita Unie neustále snižuje.“ (Majone, 2008: 16)

Problém evropských voleb se, zdá se, pohybuje v začarovaném kruhu. Podle některých autorů je totiž důvodem nízkého zájmu voličů o evropské volby nedostatek kompetencí Parlamentu v určitých oblastech. Parlament sice disponuje legislativními pravomocemi ve sféře vnitřního trhu, avšak zůstává na okraji rozhodování ve sférách, které nejvíce zajímají občany. Jedná se především o některé oblasti sociální politiky, bezpečnost, vzdělání, ochranu veřejného zdraví a ochranu spotřebitele, životní prostředí atd. Jednotlivé strany v jednotlivých členských státech poté mají problém, jak koncipovat předvolební kampaň. Často dochází ke zvláštnímu efektu spojenému s mnohastupňovým vládnutím, kdy evropské volby, stejně jako ty regionální, voliče příliš nezajímají, pokud nejsou zaměřeny na domácí témata. Evropské volby upoutají pozornost voličů až tehdy, kdy Parlament získá pravomoci v těchto citlivých otázkách, které občany nejvíce zajímají. (Magnet, 2005)

Evropské volby, které se setkávají s nezájmem voličů, mohou být také interpretovány v logice tzv. druhořadých voleb a to právě proto, že národní více než evropské faktory vysvětlují cyklické vládní ztráty. Konvenční teorie druhořadých voleb navrhuje model bottom-up, ve kterém voliči vyjadřují nesouhlas s dosavadními kroky jejich národní vlády. Oproti tomu může být však fenomén opačný (viz výše), který naznačuje model top-down, kdy strany selhávají jak při vysvětlování jejich evropské politiky, tak i při přesvědčování voličů, aby ji přijali. Tímto se opět dostáváme k problematice témat předvolební kampaně. Ta může být efektivní, jen pokud je spojena se socioekonomickými tématy, a tak jsou otázky evropské integrace systematicky udržovány mimo politickou soutěž. Navíc velké strany ve všech členských státech v sobě sdružují jak zastánce, tak i odpůrce hlubší evropské integrace. Z tohoto důvodu se politické strany během voleb vyhýbají evropským tématům, a zároveň přímo demobilizují voliče tím, že vůči specificky evropským záležitostem zaujímají vágní a dvojznačná stanoviska. Při institucionální reformě EU je však třeba dát pozor, aby změny zaměřené na plnou parlamentarizaci Unie nepřevrátily tuto situaci, a aby se druhořadými volbami nestaly národní volby v jednotlivých členských státech. (Weber, 2007)

Dalším problémem voleb do Evropského parlamentu je to, že jsou pouze volbami legislativními. Je v nich zvolena dolní komora, která ale nemá přímý vliv na složení Rady ani na zbarvení Komise. Tento systém je pak zcela proti evropské tradici, kde jsou všechny volby vždy směřovány k rozhodnutí o tom, kdo povede exekutivu. Někteří autoři pak zmiňují ještě jeden zajímavý problém, který provází volby do EP, a to spektrum politických stran (viz tabulka č. 3). Rozdělení křesel v Evropském parlamentu vytváří směs konfliktu a kompromisu, kdy levice i pravice musí při vytváření většiny dělat příliš velké kompromisy. Toto vytváření kompromisů mezi předtím si oponujícími stranami je běžné v menších severních zemích, avšak ve větších a silně polarizovaných státech jako jsou Francie, Velká Británie a stále více také Německo, Itálie a Španělsko tato směs nepřestává překvapovat. (Magnet, 2005)

### **2.2.1.2 Opomíjení národních parlamentů**

Druhým možným pohledem na demokratický deficit Evropské unie je nesouhlas s tím, že řádně zvolené parlamenty členských států ztrácejí své pravomoci a kontrolu nad svými ministry. Proces evropské integrace odebírá kompetence institucím zcela legitimním a přesouvá je na nadnárodní orgány, jejichž rozhodnutí jsou poznamenána problematickou legitimitou. Demokratický deficit v podobě převahy exekutivy nad legislativou je spojen s marginalizací parlamentarismu v Evropě. Nejedná se nyní ovšem o Evropský parlament s nedostatkem pravomocí a problematickou legitimitou vzešlou z voleb s příliš malou účastí, ale o národní parlamenty, které jsou zcela legitimní, avšak přicházejí o své pravomoci a ztrácejí i možnost kontroly svých ministrů jako aktérů jednání Rady Evropské unie. (Boissavy, 1994)

Lisabonská smlouva lehce posiluje postavení národních parlamentů. Jejich roli konkrétně popisují Protokoly č. 1 a č. 2 připojené ke smlouvě. Parlamenty získávají možnost kontroly zachování principu subsidiarity. Každá komora parlamentu každého členského státu může odůvodněným stanoviskem vyjádřit názor, že je princip subsidiarity v legislativním návrhu porušen. Pokud odůvodněná stanoviska představují nejméně jednu třetinu všech hlasů (každá komora parlamentů členských států má jeden hlas), tak musí být návrh přezkoumán jeho navrhovatelem. Ten návrh může pozměnit, stáhnout nebo jej zachovat a své kroky musí odůvodnit. Pokud námitky dále přetrvávají u většiny všech komor národních parlamentů, pak musí být návrh znovu přezkoumán. Komise potom může návrh změnit, stáhnout nebo zachovat s podáním odůvodněného stanoviska vysvětlujícího, jak je zachována zásada subsidiarity. Rada a Parlament musí před konečným rozhodnutím zohlednit

odůvodněná stanoviska Komise i národních parlamentů. Pokud návrh jako odporující zásadě subsidiarity označí 55 % členů Rady nebo většina přítomných europoslanců, není již návrh dále zvažován. (LS, 2008: 276 - 284) Možnost národních parlamentů dohlížet na zásadu subsidiarity a zasáhnout v zájmu jejího dodržování do rozhodovacího procesu EU může přitáhnout větší pozornost veřejnosti k evropským aktivitám. Tato možnost však také obnáší prvky nacionalizace a tím pádem partikularizace rozhodovacího procesu, což snižuje efektivitu Rady. (Kiiver, 2006: 167 – 168)

Posílení role národních parlamentů, ke kterému Lisabonskou smlouvou částečně došlo, bylo žádáno mnoha autory. Zajímavý pohled poskytuje Larry Siedentop. Tento autor podporuje hypotézu převahy exekutivní složky moci nad legislativou, a to nejen v EU ale jako obecný model v západní Evropě. Podle něj v organizaci Evropské unie vítězí francouzský model státu, jehož určujícím faktorem je moc, nad modelem německým, kde je hlavním prvkem autorita, a britským, pro nějž je určujícím faktorem zvyk. Francouzský model se vyznačuje velkou mocí exekutivy a centralizací, zákonodárny sbor je v něm značně upozaděn. Francouzskému modelu napomáhá v jeho prosazení obecný trend výkonu vlády v západním světě, který by mohl rozvrátit západní tradici liberální ústavní vlády. „Tento trend spočívá v narušování zavedeného rozlišování mezi vnitrostátními a zahraničními záležitostmi, přičemž toto narušování je úzce provázáno s rostoucí vzájemnou závislostí ve sféře ekonomiky a s dominancí ekonomických kategorií v debatách o veřejné politice.“ (Siedentop, 2004: 115) Rozlišení mezi zahraničními a domácími záležitostmi je zásadní právě pro dělbu moci.

Vzhledem k tomu, že nutnost podrobné regulace a komplikovanost požadovaných opatření narůstá, tak se vlády stále více angažují v ekonomice státu. Zákonodárny sbory tak přicházejí o své pravomoci, které naopak získává exekutivní větev vlády. Úředníci na ministerstvech mají lepší přístup k informacím a vytvářejí tak požadovaná opatření lépe než poslanci. Nejdůležitější roli v přesunu pravomocí hraje rozmach světového trhu a rostoucí vzájemná ekonomická závislost států. Regulace trhu bývala výsadní doménou domácí legislativy, zatímco zahraniční a vojenské záležitosti byly díky potřebě rychlé a důsledné akce sférou exekutivní větve vlády. Exekutiva měla v těchto oblastech politiky tedy velkou míru samostatnosti. Dnes je však těžké rozlišit zahraniční a domácí sféru politiky (např. o obchodu a ekologii je nutné jednat s ostatními vládami). Volnost vlády v zahraničních otázkách tak pronikla i do sfér dříve ryze domácí politiky. „Výsledkem je narušení demokratické kontroly. Demokratický deficit roste.“ (Siedentop, 2004: 117)

Tento trend se v plné míře projevuje i na evropské úrovni. Objevil se již při vytváření společného trhu, kdy byly parlamenty zatlačeny do pozadí. V zájmu ochrany demokratické svobody, kterou nyní narušuje volnost byrokracie, je žádoucí najít nové prostředky ochrany rozlišení mezi vnitřní a vnější politikou. K tomu jsou možné dvě reformní cesty. Jednak je nutné, aby zákonodárné orgány členských států (a jejich příslušné výbory) byly již od počátku zasvěceny do podrobností navrhovaných evropských sociálních a ekonomických opatření, čímž by se mohly podílet na procesu vyjednávání a učit se z něj. Jednak veřejnost musí mít co nejlepší přístup k informacím o rozhodování v EU. Svoboda informací napomůže posílení pozice legislativy při jednání s úředníky at' už doma či v Bruselu. (Siedentop, 2004)

I přes malou sílu národních parlamentů v procesu evropské integrace, tyto zákonodárné orgány přece jen disponovaly určitými funkcemi. Od počátku byly národním parlamentům přisouzeny tři tzv. „evropské funkce“, avšak i ty jsou značně omezené. Jedná se o ratifikaci smluv primárního práva EU, implementaci evropské legislativy do národních právních systémů a stálý tlak na odpovědnost své vlády, když jedná na úrovni EU. Výkon těchto funkcí se ale setkává s mnoha obtížemi. Nutnost ratifikace smluv primárního práva EU vyplývá z národních zákonů jednotlivých členských států, nikoliv z práva evropského (v některých členských státech může smlouva být ratifikována referendem). Pokud by národní parlament neratifikoval smlouvu dojednanou vlastní vládou, pak by to vedlo nejen ke krizi v integračním procesu, ale velmi pravděpodobně i na domácí politické scéně, a tak je možnost nesouhlasu velmi limitovaná. Implementační funkce je také vymezená národním právem. V některých případech stačí k implementaci sekundárního práva EU vládní akty, které parlamenty neschvalují. I pokud je implementační autoritou národní parlament, tak je jeho prostor pro nesouhlas téměř nulový, protože je pod hrozbou sankcí při včasné nezavedení dané normy. Také možnost dohledu a kontroly svých ministrů při jednáních Rady je stále omezená. Hlavní jednání probíhají na netransparentní půdě COREPERu tvořeného vysokými státními úředníky, nikoliv ministry. Lisabonská smlouva zpřístupnila veřejnosti alespoň jednání Rady jako takové, pokud jedná o legislativních aktech. Parlamenty budou však i nadále zřejmě nedostatečně informované. Navíc, i kdyby byli ministři pod sebelepší domácí kontrolou, tak mohou stále být při hlasování kvalifikovanou většinou přehlasováni. (Kiiver, 2006)

Dalším důležitým faktorem spojeným s národními parlamenty je tzv. diskontinuita legislativního procesu, která může způsobovat jeho demokratický deficit. Tato diskontinuita je způsobena dvoufázovým vytvářením právního rámce EU. Jednotlivé směrnice musí být přeneseny do národních právních rámců, k čemuž je určené dlouhé dvouleté období. Během

něj nově zvolení představitelé nemají reálnou možnost změny či zrušení směrnice, což nastoluje otázku, zda vlády dneška mohou politicky i odpovědnostně zavazovat vlády zítřka. Kontinuita v zastupitelských demokraciích členských států je zajišťována tím, že politické aktivity vlády končí s koncem jejího volebního období. Návrhy zákonů čekající na schválení se změnou vlády nebo parlamentu většinou přestanou být aktuální, aby bylo zamezeno diskontinuitě mezi politickým mandátem a politickými aktivitami. Nová vláda má pak možnost zákony znovu zvážit či pozměnit. V Evropské unii však existují závazné a vynutitelné pokyny, jakou politiku mají zákonodárci vykonávat v daném období a nová vláda některého státu nemůže směrnice znovu zvažovat či pozměňovat. Bylo by to i technicky velmi obtížné, protože Komise by musela podat novou iniciativu a Rada by pak o návrhu musela znovu jednat a přijímat ho buď jednomyslně, nebo kvalifikovanou většinou. Podle dané rozhodovací procedury by se pak znovu musel vyjadřovat i Evropský parlament. Voliči a parlamenty členských států tak již nemohou kontrolovat politiku vytvářenou jejich zvolenými zástupci, protože nová vláda i parlament musí často přijmout opatření k implementaci směrnice, s níž nesouhlasí současná většina vzešlá z voleb v členském státě EU. Na rozdíl od klasických demokratických států, kde moc a politické aktivity zvolených představitelů většinou končí s koncem volebního období, tak v Evropské unii dochází k tomu, že 30 % všech direktiv se nachází v členských státech v transpozičním období, když dojde ke změně vlády nebo vládní koalice. Důležitějším faktorem diskontinuity je však to, jestli se priority nové vlády lišily od priorit staré vlády. Ukazuje se, že vláda, která implementuje, má jiné preference, než ta, která směrnici v Radě Evropské unie přijala ve 30 % všech případů (v 60 % u jednomyslného rozhodování). Dochází tak k velké mezeře mezi těmi, kteří rozhodnutí přijímají a těmi, kdo musí nést politickou odpovědnost za implementaci těchto rozhodnutí.

Národní parlamenty jsou z dvoufázového vytváření právních aktů EU z velké míry vyloučeny. Tento proces jim formálně nabízí možnost ovlivňování ex ante a ex post, tedy při přijímání legislativy na EU úrovni a při implementaci právních norem na národní úrovni. Ovlivňování ex ante je však téměř všude (kromě Skandinávie) silně omezeno, a to díky netransparentnímu charakteru jednání COREPERu a Rady<sup>12</sup>. I možnost kontroly ex post je omezená. Směrnice jsou závazné a nevyžadují další ratifikaci doma. Každý stát sice může použít své prostředky k jejich zavedení do praxe, avšak právě charakter závaznosti nedává parlamentům možnost pozměnit směrnici. Navíc jsou členské státy pod hrozbou sankcí,

---

<sup>12</sup> Zpřístupnění jednání Rady veřejnosti zavedené Lisabonskou smlouvou snad napomůže lepšímu přehledu o jednáních, která se na půdě Rady vedou.

pokud včas neimplementují evropské normy. Vlády také často volí takové prostředky nutné k zavedení směrnice, které je možné přijmout mimoparlamentní cestou (85 % nástrojů použitých k implementaci směrnic v členských státech je mimoparlamentních). Ve dvoufázovém procesu vytváření evropského právního rámce nemá ani Evropský parlament dostatečné pravomoci kontroly jednotlivých vládních aktérů. Ti mohou libovolně vystupovat na jednáních Rady a zároveň obcházet své národní parlamenty při implementaci legislativních rozhodnutí. (König, 2007)

Pravomoci národních parlamentů tedy nejsou velké a kontrola vlastních ministrů poslanci národních parlamentů je omezená. Legitimní přímo zvolené orgány členských států tak v procesu integrace nehrají velkou roli. Na závěr je však nutné také zmínit, že ne všichni souhlasí s případným posilováním role národních parlamentů. To, že jsou národní parlamenty ve Smlouvách implicitně jmenovány, že jsou vytvářeny procedury informování parlamentů, konzultací s nimi a také zaváděny termíny pro jejich odůvodněná stanoviska, je považováno za umělou aktivitu. Ta má za cíl pouze na oko zvýšit legitimitu EU. Ve skutečnosti však podpora silnějšího dohledu národních parlamentů nad svými ministry může proces integrace zpomalit. Vliv domácích poslanců na své ministry totiž vede k nacionalizaci evropské politiky. Jednotlivé národní parlamenty jsou navzájem příliš odlišné, než aby mohly vytvářet homogenní kolektivní útvar, na který se obracejí Smlouvy. Problém heterogenity národních parlamentů se projevuje i v COSACu (Konference výborů pro evropské záležitosti národních parlamentů), kde se setkávají domácí zástupci národních parlamentů s europoslanci. Různé národní parlamenty mají různé představy o své roli na meziparlamentním fóru. (Kiiver, 2006)

Výtek proti rozhodovacímu procesu Evropské unie je mnoho. Některé jsou zaměřeny na kritiku přílišných pravomocí Rady a Komise oproti Evropskému parlamentu. Jiné na nedostatečné zapojení národních parlamentů do evropské integrace. Jsou ale také autoři, kteří zastávají názor, že demokratický deficit v EU, pokud je o něm vůbec možné hovořit, není závažný problém. Těmto názorům se budu nyní věnovat.



## 2.2.2 Evropská unie demokratickým deficitem netrpí

Podle všech výše popsaných skutečností se existence demokratického deficitu v EU jeví jako zřejmý fakt. Přesto však existují názory, že Evropská unie netrpí žádným deficitem, a že nedokonalosti, které její rozhodovací proces obsahuje, se příliš neliší od problémů existujících v každém demokratickém státu. Tyto námitky vůči demokratickému deficitu jsou náplní další části, proto aby byl pohled na demokratický deficit EU kompletní.

Největším kritikem pojmu demokratického deficitu v rámci EU je americký politolog Andrew Moravcsik. Podle něj jsou EU i její rozhodnutí zcela legitimní, přičemž hlavní zdroj legitimacy spočívá v demokratické odpovědnosti národních vlád. Moravcsik tvrdí, že teorie předpokládající demokratický deficit vycházejí ze srovnávání Unie s ideální parlamentní demokracií a ne s reálným fungováním kteréhokoliv vyspělého demokratického státu adaptovaného na vícestupňový systém vládnutí. Tvrdí, že evropské instituce jsou pevně omezeny systémem „checks and balances“, spočívajícím v úzkých mandátech, fiskálních limitech, vysoko nastavené většině, oddělení moci atd. Vyvrací také argument, že by EU byla nedemokratická jen proto, že se jeví jako vzdálená běžnému občanovi a postrádá zakotvení ve společné historii, kultuře a symbolice, protože tento samotný fakt nepovažuje za znak nedemokratičnosti. Moravcsik je přesvědčen, že pokud přijmeme rozumná kritéria k posuzování legitimacy, tak dojdeme k závěru, že EU je demokratická právě díky systému „checks and balances“, nepřímé demokratické kontrole přes národní vlády a narůstajícím pravomocem EP. Toto dostatečně zajišťuje, že politiky EU jsou v téměř všech případech čisté, transparentní a politicky odpovídají požadavkům evropských občanů.

EU není superstát, protože ve Smlouvách jsou pevně zakořeněna omezení politické agendy a dále fiskální, administrativní, právní a procedurální omezení uvalená na proces vytváření politiky EU. Unie je více svázaná omezeními než jakýkoliv národní stát. Z politické agendy EU je stále vyloučen daňový systém, fiskální priority, zajištění sociálního blahobytu, obranná politika, policie, vzdělávání a mnoho dalších regulačních politik, které nejsou svázány s přeshraničními ekonomickými aktivitami. Fiskální omezení spočívají v tom, že EU je regulatorní seskupení, které má právní nástroje, ale malou fiskální kapacitu (Majone in Moravcsik, 2002). EU získává finanční prostředky v hodnotě 2 – 3 % výdajů národních a místních vlád, což je pouze 1,3 % HDP členských států a nakládání s těmito prostředky je omezeno pouze na malé množství konkrétních politik. Administrativní omezení vyplývá z toho, že EU implementuje pouze minimum svých vlastních norem. EU navíc nemá policii, vojenské síly ani vyšetřovací kapacity. Dokonce i v procedurální oblasti, kde má EU jasné kompetence, tak jsou její aktivity omezeny institucionálními „checks and balances“ a vzniká

tak velký prostor pro použití práva veta. Právní omezení se netýkají evropských opatření v oblasti obchodních toků, která jsou striktní. Avšak v jiných oblastech aktivity existuje možnost vytvářet skupiny členských států a postupovat v nich jednotně v rámci jiných mezinárodních organizací či možnost opt out.

EU není ani neodpovědná technokracie. Existují v ní dva zásadní mechanismy - přímá odpovědnost skrze Evropský parlament a nepřímá odpovědnost skrze zvolené národní úředníky. V EP funguje, i přes nedostatky voleb do něj, efektivní systém stran, přičemž hlavní rozdíl mezi ním a národními parlamenty je snaha dosáhnout co nejvyšší většiny. Důležitějším zdrojem odpovědnosti je však nepřímá odpovědnost skrze demokraticky zvolené vlády, které dominují mezivládní struktuře EU. Úředníci, stálí představitelé i sami ministři jednají, stejně jako doma, v Radě podle instrukcí národních exekutiv. Legitimita soudců a technokratů v Komisi se odvíjí od obecného trendu konce dvacátého století, kdy dochází k úpadku parlamentarismu a vzestupu soudů, veřejné administrativy a exekutivy, protože je potřeba větší efektivity, odbornosti a nestranné justice.

Podle Moravcsika by ani systém, kde by měli občané EU větší zastoupení než nyní, nezajistil Unii větší podporu veřejnosti. Legislativní a regulační aktivity Unie nejsou pro její občany zajímavé, a tak pokusy o zvýšení účasti občanů na moci ztroskotají, protože například zdravotnictví je bude vždy zajímat víc než liberalizace obchodu. (Moravcsik, 2002)

Moravcsik však není jediný autor, který poukazuje na to, že Evropská unie nemusí být nutně chápána jako nedostatečně demokratická. Existuje také názor, že politiky EU jsou demokratické, avšak proces jejich vytváření může zavdat příčinu vzniku demokratického deficitu. EU je tak schopna provádět své politiky, i přes nedostatečnou demokratickou legitimitu legislativního procesu právě proto, že její politiky nejsou nedemokratické. Evropská unie se skládá z dvoukomorového legislativního orgánu, kde Parlament reprezentuje občany a Rada zastupuje státy, a z exekutivy, tedy Komise. Tento systém může dobře fungovat a vytvářet demokratickou politiku, ať už je ve své podstatě federální či založený na národních státech, či ať má více pravomocí Rada nebo Parlament. Demokratický deficit je především problémem nedostatku informací. Otevřená jednání Rady, k nimž činí krok Lisabonská smlouva, a jiná forma výběru Komise by tedy měla pomoci zvýšit odpovědnost institucí EU. Prosadit institucionální změny je však velmi obtížné. Rada se neochotně vzdává svých pravomocí, a proto je potřeba jí je vynahrazovat. Její důležitou roli při výběru Komise, kterou by mohla nahradit přímá volba nebo volba v Parlamentu, by Radě mohl nahradit například zisk práva zákonodárné iniciativy. (Crombez, 2003) S tímto článkem souhlasí i Philipp Kiiver a dodává, že výstupy evropských politik jsou legitimní (tzv. output

legitimacy). Politické kroky Unie nejsou v rozporu s míněním většiny a nejsou tedy chápány jako nerozumné nebo nespravedlivé. Důležitější je však míra institucionalizované účasti zastupitelských orgánů v průběhu rozhodovacího procesu (tzv. input legitimacy). Parlament nemá stejné pravomoci v EU, jako mají národní parlamenty doma, což vede ke zklamání Evropským parlamentem. Evropská témata většinou nejsou součástí volební kampaně, takže voliči neznají evropskou politiku strany, které dávají hlas. Zároveň ale ani strany neznají preference voličů v evropské politice, které by potom měly prosazovat. (Kiiver, 2006)

Rozhodnutí Rady bývají považována za nedostatečně legitimní, protože většina legislativy přijímané Radou není diskutována ministry, ale de facto rozhodnuta úředníky členských států v pracovních skupinách a v COREPERu. Proti tomuto názoru ale stojí analýza 439i návrhů z různých oblastí politiky, která nepotvrdila dva teoretické předpoklady. Zaprvé socializace uvnitř výboru<sup>13</sup> nemá vliv na konečné přijetí rozhodnutí. Členové výboru sice sdílí nadnárodní normy a hodnoty a vyjednávají recipročním a kooperativním způsobem, avšak toto kooperativní vyjednávání není výsledkem socializace ve výboru. Zadruhé odlišnost preferencí členských států neovlivňuje stupeň, na kterém je rozhodnutí přijato v rámci Rady. Dále analýza potvrdila předpoklad, že režim spolurozhodování s Parlamentem ztěžuje vyjednávání na úrovni výborů, protože do jednání je tak zapojen další hráč s právem veta. Procedura hlasování kvalifikovanou většinou, zdá se, přináší větší pravděpodobnost přijetí rozhodnutí na úrovni výboru. I když se totiž většinou nehlasuje, tak samotná možnost hlasování na ministerské úrovni, podporuje více kompromisní přístup k tématu při jednáních výborů. Z těchto důvodů je možné se na legitimitu rozhodnutí Rady dívat spíše pozitivně. Je také těžko možné zpochybnit užitek rozhodování na expertní úrovni, když legislativní návrhy často vyžadují dobré porozumění složitým tématům. Ministři jsou při jednání Rady v časové tísní a nemohou se tedy zabývat osobně každým návrhem. Analýza však zároveň potvrzuje, že nejdůležitější návrhy neprojdou Radou, aniž by s nimi ministři nebyli obeznámeni. (Häge, 2007)

Z výše uvedených argumentů je zřejmé, že na demokratickou legitimitu rozhodnutí Evropské unie se dá dívat i z jiného úhlu pohledu. Argumenty tvrdící, že Komise není příliš byrokratickým orgánem bez legitimacy, a že Rada a v rámci ní COREPER také neodporují zásadám demokracie, jsou možné. Avšak ani ony nevyvracejí převahu legislativních pravomocí Rady nad Parlamentem a zároveň také exekutivní složky moci nad mocí

---

<sup>13</sup> Tzv. committee socialization

legislativní, které jsou, dle stanovené hypotézy, příčinnou demokratického deficitu. Převahu exekutivy nad legislativou např. Moravcsik implicitně uznává. Proto se domnívám, že ani tyto názory nevyvrací stanovenou hypotézu.

### **2.3. Shrnutí**

Na předchozích stránkách jsem se pokusila o vymezení pojmu demokratického deficitu v Evropské unii. Při popisování jednotlivých argumentů pro a proti jeho existenci je třeba mít neustále na paměti jedinečnost struktury Evropské unie. Neexistují pro ni žádné vzory, a proto je hodnocení legitimacy rozhodovacího procesu tak složité. Po popisu postavení a fungování evropských institucí a po aplikaci jednotlivých názorových linií pro i proti demokratickému deficitu na institucionální strukturu EU jsem přesvědčena, že tento termín je pro Evropskou unii stále relevantní.

Hlavními nedostatky Rady je stále nedostatečný počet oblastí, kde je používána spolurozhodovací procedura, spojení legislativních a exekutivních pravomocí v jednom orgánu a nedostatek demokratické kontroly této instituce. Zastánci Rady téměř nezmiňují kombinaci legislativních a exekutivních pravomocí ani nevšeobecnost spolurozhodování s Parlamentem. Převaha legislativních pravomocí Rady nad Parlamentem je přitom pro existenci demokratického deficitu zásadní. Zastánci Rady se snaží vyvrátit především fakt nedostatku kontroly. Především A. Moravcsik je zastáncem dostatečnosti nepřímé odpovědnosti Rady skrze své národní parlamenty. Ta je ale pro parlamenty vzhledem k netransparentnosti jednání Rady i COREPERu velmi složitá. Důsledky zveřejnění jednání Rady (pokud jedná o legislativních aktech) Lisabonskou smlouvou na zlepšení transparentnosti zatím nejsou známy. Jednání COREPERu navíc zůstávají neveřejná. COREPER jako orgán, který má zásadní vliv na přijetí legislativních aktů Radou je složen z národních vysokých úředníků, kteří nemají politickou odpovědnost. Podle některých analýz přesto velvyslanci jednají v COREPERu jako zástupci národních zájmů a nepodléhají socializaci, která by ve výboru mohla vznikat. I přesto ale stále trvá argument, že nad těmito úředníky, kteří de facto rozhodují o přijetí či nepřijetí legislativního aktu (viz výše zmíněné A body na agendě jednání Rady) není žádná demokratická kontrola.

Evropské komisi se vytýká nadměrné množství pravomocí, které neodpovídá jejímu nevolenému charakteru. Přestože nebyla zvolena, ani ji nevybral Parlament (musí ji sice schválit, ale jména navrhuje členské státy), tak má jako jediná zákonodárnou iniciativu. Komise je formálně odpovědná Parlamentu, který jí může vyslovit nedůvěru, avšak jak bylo

popsáno výše, pro Parlament je to téměř neproveditelné rozhodnutí. Zastánci Komise, kteří odmítají její nálepku technokratů bez odpovědnosti, se, až na výjimky, nevěnují tomu, že Komise jako představitelka exekutivy není volená nebo vybíraná Parlamentem, jak je to běžné na národní úrovni. Tvrdí však, že její odpovědnost Parlamentu je dostatečná a také zároveň, že její legitimitu může (stejně jako COREPERu) zajistit potřeba odbornosti a expertízy v EU, kterou Komise poskytuje. Potřeba odbornosti je pak pochopitelná pro úředníky Komise, avšak komisaři jako takoví nejsou většinou přímými odborníky na svá portfolia a jsou často vybíráni z politiků. Převaha exekutivní složky vlády, kterou představuje Komise a částečně Rada tak trvá.

Výše zmíněné hlavní nedostatky obou institucí úzce souvisí s rolí Evropského parlamentu v institucionální struktuře. Jako jediný přímo volený orgán disponuje přímou legitimitou. Má však nedostatečné legislativní i kontrolní pravomoci spočívající v nedostatečném pokrytí oblastí politik EU spolurozhodovací procedurou a v nemožnosti účinně kontrolovat činnosti Rady a Komise. Zásadním problémem pak jsou volby do Evropského parlamentu, které by mu měly legitimitu dodávat, avšak nízká volební účast ji naopak ubírá. Problém voleb spočívá v několika faktech. Jedná se o to, že legislativní aktivity Unie se málo dotýkají sociálních otázek, které občany zajímají nejvíce a navíc právě v této oblasti, pokud v ní EU má kompetence, má EP často v rozhodování nižší postavení než Rada. Volby jsou pro voliče málo zajímavé také proto, že Parlament nerozhoduje o složení exekutivních orgánů – Rady a jen málo o složení Komise. Problémem je i to, že jednotlivé strany většinou postrádají ucelenou koncepci evropské politiky, kterou by voličům nabídly. Voliče pak k evropským volbám netáhne nic, protože příliš nerozhodují o socioekonomických tématech a evropskou politiku jimi volených stran moc neznají. Odpůrci demokratického deficitu se Parlamentu příliš nevěnují. Upozorňují na to, že podle nich politické kroky Unie nejsou v rozporu s názorem většiny. A velmi často také právě poukazují na nedostatky voleb, ze kterých vychází orgán, který by se měl posilovat, aby bylo dosaženo větší legitimacy Unie. Problém Evropského parlamentu se točí v začarovaném kruhu – málo pravomocí – malá volební účast – není nutné posilovat pravomoci, když se o něj veřejnost nezajímá. Přesto je ale právě úplné zrovnoprávnění Parlamentu s Radou, jeho větší vliv na složení Komise a větší možnost kontroly klíčem k vyřešení demokratického deficitu.

Posilování pravomocí národních parlamentů je pak více diskutabilní. Někteří autoři žádají jejich větší zapojení do rozhodovacího procesu, jiní považují právě toto zapojení do evropské politiky za hrozbu, protože by mohlo rozhodovací proces příliš štěpit. Lisabonská smlouva zavádí lepší informovanost veřejnosti i národních parlamentů a umožňuje jim

zasáhnout do rozhodovacího procesu. Jejich pozice však nadále zůstává slabá. Důležitý argument o převaze legislativy nad exekutivou zmiňovaný v souvislosti s národními parlamenty především Larry Siedentopem tak zůstává v platnosti.

Na demokratický deficit EU existuje mnoho názorů, které se dají rozdělit do výše uvedených tří hlavních názorových linií. Tyto skupiny názorů podle mého názoru jeho existenci tak, jak je stanovena v hypotéze nevyvrací. Proto se nyní přesouvám k další části mé práce. Ta již s pojmem demokratického deficitu pracuje zcela konkrétně. Věnuje se především evropské instituci úzce spojené s existencí demokratického deficitu – Evropskému parlamentu. Následující kapitola se zabývá tím, jakým způsobem se demokratický deficit v EU vyvinul a jak zasahoval ve prospěch jeho odstraňování sám Evropský parlament. Abych pak mohla v závěrečné části popsat, jakým způsobem se Parlament angažuje ve snaze o snížení demokratického deficitu EU v současné debatě od období po smlouvě z Nice do přijetí Lisabonské smlouvy.

Tabulka č. 1: Rozdělení křesel v EP podle Lisabonské smlouvy

Členský stát	2009 - 2014	2014 - 2019
	Čl. 190 Smlouvy o ES revidované Smlouvou z Nice a Aktem o přistoupení Bulharska a Rumunska	Čl. 9 Smlouvy o EU revidované Lisabonskou smlouvou
Německo	99	96
Francie	72	74
Itálie	72	73
Velká Británie	72	73
Španělsko	50	54
Polsko	50	51
Rumunsko	33	33
Nizozemí	25	26
Belgie	22	22
Řecko	22	22
Portugalsko	22	22
Česká republika	22	22
Maďarsko	22	22
Švédsko	18	20
Rakousko	17	19
Bulharsko	17	18
Dánsko	13	13
Finsko	13	13
Slovensko	13	13
Irsko	12	12
Litva	12	12
Lotyšsko	8	9
Slovinsko	7	8
Lucembursko	6	6
Estonsko	6	6
Kypr	6	6
Malta	5	6
<b>EU</b>	<b>736</b>	<b>751</b>

Zdroj: Fiala, Pitrová, 2009: 323

Tabulka č. 2: Účast ve volbách do Evropského parlamentu:





























		1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009
	BE	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39
	DK	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54
	DE	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.3
	IE	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64
	FR	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63
	IT	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05
	LU	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.75
	NL	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75
	UK	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7
	EL		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61
	ES				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.9
	PT				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.78
	SE							41.63		38.84	37.85		45.53
	AT								67.73	49.4	42.43		45.97
	FI								57.6	30.14	39.43		40.3
	CZ										28.3		28.2
	EE										26.83		43.9
	CY										72.5		59.4
	LT										48.38		20.98
	LV										41.34		53.7
	HU										38.5		36.31
	MT										82.39		78.79
	PL										20.87		24.53
	SI										28.35		28.33
	SK										16.97		19.64
	BG											29.22	38.99
	RO											29.47	27.67
	EU celkem	<b>61.99</b>		<b>58.98</b>		<b>58.41</b>	<b>56.67</b>			<b>49.51</b>	<b>45.47</b>		<b>43</b>

Zdroj: www.europarl.europa.eu, 17. 11. 2009

Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/cs/turnout\\_cs.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/cs/turnout_cs.html)>



Tabulka č. 3: Křesla podle politických skupin pro jednotlivé členské státy po volbách v roce 2009

		EPP	S&D	ALDE	GREENS/ EFA	ECR	GUE/ NGL	EFD	NA	Celkem
	BE	5	5	5	4	1	0	0	2	22
	BG	6	4	5	0	0	0	0	2	17
	CZ	2	7	0	0	9	4	0	0	22
	DK	1	4	3	2	0	1	2	0	13
	DE	42	23	12	14	0	8	0	0	99
	EE	1	1	3	1	0	0	0	0	6
	IE	4	3	4	0	0	1	0	0	12
	EL	8	8	0	1	0	3	2	0	22
	ES	23	21	2	2	0	1	0	1	50
	FR	29	14	6	14	0	5	1	3	72
	IT	35	21	7	0	0	0	9	0	72
	CY	2	2	0	0	0	2	0	0	6
	LV	3	1	1	1	1	1	0	0	8
	LT	4	3	2	0	1	0	2	0	12
	LU	3	1	1	1	0	0	0	0	6
	HU	14	4	0	0	1	0	0	3	22
	MT	2	3	0	0	0	0	0	0	5
	NL	5	3	6	3	1	2	1	4	25
	AT	6	4	0	2	0	0	0	5	17
	PL	28	7	0	0	15	0	0	0	50
	PT	10	7	0	0	0	5	0	0	22
	RO	14	11	5	0	0	0	0	3	33
	SI	3	2	2	0	0	0	0	0	7
	SK	6	5	1	0	0	0	1	0	13
	FI	4	2	4	2	0	0	1	0	13
	SE	5	5	4	3	0	1	0	0	18
	UK	0	13	11	5	25	1	13	4	72
	EU celkem	<b>265</b>	<b>184</b>	<b>84</b>	<b>55</b>	<b>54</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>736</b>

- EPP : Skupina Evropské lidové strany (Křesťanských demokratů)
- S&D : Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů
- ALDE : Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu
- GREENS/ EFA : Skupina Zelených/Evropské svobodné aliance
- ECR : Evropská konzervativní a reformní skupina
- GUE/ NGL : Skupina konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice
- EFD : Evropa Svobody a Demokracie
- NA : Nezařazení poslanci

Zdroj: Zdroj:www.europarl.europa.eu, 17. 11. 2009

Dostupné z: < [http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/cs/seats\\_by\\_group\\_cs.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/cs/seats_by_group_cs.html)>

### **3. Vznik a odstraňování demokratického deficitu v historickém kontextu**

Následující kapitola je věnována historickému vývoji institucionální struktury Evropské unie. Právě v tomto procesu leží počátky demokratického deficitu Evropské unie, a tedy i nerovnoměrného rozdělení pravomocí zvýhodňující v legislativním procesu v některých politikách Radu nad Parlamentem a celkově exekutivní orgány s nepřímou legitimitou nad Evropským parlamentem. Ten v průběhu vývoje získal legitimitu přímou. „V průběhu svého vývoje, který započal v roce 1952, se evropský parlamentní orgán – sestavený původně z delegátů parlamentů členských zemí – stal přímo volenou institucí a postupně získal také možnost spolurozhodovat po boku Rady ministrů.“ (Fiala, Pitrová, 2009: 307)

Na následujících stránkách je ukázána historická snaha Evropského parlamentu za lepší postavení v institucionálním uspořádání. Kapitola poukazuje na to, že Parlament nikdy v žádné etapě vývoje evropské integrace nebyl pouze pasivním aktérem diskusí o jejím dalším směřování, naopak stále usiloval a usiluje o zlepšení svého postavení. Zasazuje se zejména o to, aby revize Smluv vždy hrály v jeho prospěch. Dá se říci, že tento cíl přijaly všechny politické skupiny v EP jako svou společnou snahu, i když v jiných otázkách se zásadně liší. Parlament neustále využívá požadavek větší demokratičnosti Unie v boji za její institucionální reformu a mobilizoval se především proti modelu Rady. (Boissavy, 1994)

Kapitola je věnována vývoji Evropského parlamentu v kontextu rozvoje celého evropského integračního procesu. První část je věnována tomu, jak Parlament jen postupně a pomalu získával další a další pravomoci. Od orgánu, jehož jedinou pravomocí bylo kontrolovat činnost Komise a možnost ji na základě její výroční zprávy odvolat, jímž byl na počátku padesátých let, se postupně rozvinul v instituci, která na počátku let sedmdesátých získala rozpočtové pravomoci, a roku 1979 do ní byly uspořádány první přímé volby. Vývoj v osmdesátých letech pak přinesl novou dynamiku evropského integračního procesu a Parlament získal další legislativní pravomoci. Tento trend postupoval i v devadesátých letech. Nejprve byla přijata Maastrichtská smlouva zakládající Evropskou unii, jíž je věnována druhá část. Ta pro projednávání některých legislativních aktů zrovnoprávnila Parlament s Radou. Třetí část se věnuje dalším dvěma mezivládním konferencím z konce a přelomu tisíciletí, které vyústily ve změnu Smluv v podobě přijetí Amsterodamské smlouvy a smlouvy z Nice. Obě tyto smlouvy dále mírně posilovaly Parlament. Ten byl však celkově z výsledku Smluv vždy zklamán, protože vždy žádal větší posílení, než jakého se mu dostalo.

### **3.1 Postavení Parlamentního shromáždění v počátcích evropské integrace**

Následující část je věnována počátkům evropské integrace, kdy se definovaly pravomoci jednotlivých institucí a také vztahy mezi nimi. Nejprve je pojednáváno o první nadnárodní organizaci sloužící ekonomickým zájmům západoevropských zemí v poválečné Evropě, kterou bylo Evropské společenství uhlí a oceli. Od této organizace je pak v druhé části přesunuta pozornost k dalším dvěma nadnárodními organizacím, které dále rozvíjely spolupráci mezi členskými státy ESUO a to k Evropskému hospodářskému společenství a Euratomu.

Termín demokratický deficit nebyl nejprve s evropskou integrací příliš spojen. Evropské společenství uhlí a oceli a následně Evropské hospodářské společenství a Euratom byly původně určeny k ekonomické integraci, a tak demokratický deficit v podobě nedostatečného zapojení parlamentního orgánu nebyl příliš patrný. Až postupně s rozšiřováním pravomocí Společenství a s diskusí o politické integraci se začal objevovat termín demokratického deficitu. Začalo se debatovat o nutnosti většího zapojení Parlamentu do rozhodovacího procesu. Parlament pak sám aktivně vystupoval v zájmu navýšení svých pravomocí a snížení vzniklého demokratického deficitu.

#### **3.1.1 Evropské společenství uhlí a oceli**

Vznik Evropského společenství uhlí a oceli řešil nutné zapojení německého průmyslu do ekonomiky poválečné Evropy. S návrhem na jeho vytvoření přišla francouzská vláda ve svém prohlášení z 9. května 1950, které je, podle jejího tehdejšího ministra zahraniční, označováno jako Schumanova deklarace. Podstatou návrhu bylo vytvoření organizace mající nadnárodní charakter, která by dohlížela a koordinovala trh s uhlím a ocelí. Západoevropské státy kontinentální Evropy reagovaly na tento návrh kladně, a tak 18. dubna 1951 podepsala Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemí a Německo tzv. pařížskou smlouvu o založení ESUO, která vstoupila v platnost v červenci 1952.

Institucionální strukturu ESUO tvořilo pět orgánů – Vysoký úřad, Zvláštní rada, Společné shromáždění (dále jen Shromáždění), Poradní výbor a Soudní dvůr. Již v tomto uspořádání byl patrný hlavní institucionální trojúhelník tvořený Vysokým úřadem, Zvláštní radou a Shromážděním (viz příloha č. 2). Vysoký úřad jako předchůdce Evropské komise měl legislativní i výkonné pravomoci. Budoucí Radě, tedy Zvláštní radě pak byly uděleny

relativně malé kompetence. Z poradního výboru se později stal hospodářský a sociální výbor a Soudní dvůr v institucionální struktuře EU také zůstal a dále se rozvinul. Kompetence Vysokého úřadu byly teoreticky poměrně velké, avšak v praxi ho členské státy i organizované zájmy regulovaných odvětví nenechaly přijímat opatření, která by podle nich mohla ohrožovat ekonomické zájmy států nebo daného odvětví. (Plechanovová, 2004)

Shromáždění ESUO jako předchůdce Parlamentu mělo kontrolní funkci vůči Vysokému úřadu, který, jako jediný, mohlo odvolat. Sesadit mohlo Vysoký úřad pouze jako celek, a to dvěma třetinami odevzdaných hlasů představujících většinu všech členů Shromáždění a jen v závislosti na projednávání výroční zprávy Vysokého úřadu o hospodaření. Dále mělo Shromáždění možnost klást Vysokému úřadu otázky a ten na ně měl povinnost odpovědět. Počet křesel ve Shromáždění musel zohlednit počet obyvatel a zároveň zajistit reprezentaci malých států i zvážit možnost koalic. Proto došlo k nadhodnocení malých zemí a podhodnocení těch velkých. Shromáždění nakonec mělo dohromady 78 členů. Již tehdy se také rozvinula diskuse o přímých volbách, avšak státy nebyly v této otázce jednotné, a tak je ve Smlouvě o ESUO pouze zmínka o možnosti přímých voleb do budoucna. Ve Shromáždění tedy zasedli delegáti národních parlamentů. (Fiala, Pitrová, 2009)

Shromáždění již volbou svého prvního předsedy, kterým se stal belgický sociální demokrat a nadšený federalista Paul-Henri Spaak, ukázalo, jakou formu evropské integrace podporuje. „Od samého počátku své existence usilovalo Společné shromáždění o posílení svých pravomocí.“ (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 19). Příležitost k tomu se pokusilo využít již brzy. 10. března 1953 se totiž Shromáždění sešlo na důležitém zasedání k projednání Plevenova<sup>14</sup> plánu na Evropské obranné společenství (EOS). Ve Shromáždění vznikl na základě Návrhu Smlouvy o EOS Návrh Smlouvy o Evropském politickém společenství, který obsahoval také návrh nového zastupitelského sboru – Parlamentu. Ten by měl dvě komory, a to přímo volenou komoru národů a Senát s delegáty národních parlamentů a disponoval by zákonodárnou pravomocí s hlasováním prostou většinou. (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 13 - 34) Ani jeden návrh však nebyl členskými státy ESUO ratifikován. Shromáždění však zůstalo poznamenáno touto profederativní myšlenkou, a tak docházelo k opakovaným snahám většiny delegátů o upevnění nadnárodního charakteru Společenství.

Projekt evropské integrace i přes neúspěch Plevenova plánu nadále pokračoval. Po krachu návrhu na politickou integraci byl zaměřen především na propojování trhů členských

---

<sup>14</sup> Tehdejší ministr obrany Francie.

států. Proto došlo k vytvoření dalších dvou nadnárodních evropských společenství, o kterých pojednává následující část.

### 3.1.2 Evropské hospodářské společenství a Euratom

Ochota k další ekonomické integraci západoevropských států byla na konci padesátých let stále silná. To potvrdila i konference ministrů zahraničí ESUO v Messině v červnu 1955, kde bylo rozhodnuto o dalším prohlubování evropské integrace. Konkrétním výsledkem těchto snah bylo podepsání Smlouvy o Evropském hospodářském společenství a Smlouvy o Euratomu členskými státy ESUO, a to 27. 3. 1957 v Římě. Obě nová společenství pak začala fungovat na začátku roku 1958. Všem třem existujícím společenstvím se říkalo Evropská společenství (ES).

Institucionální uspořádání EHS (viz příloha č. 3) a Euratomu navazovalo na rozdělení kompetencí ESUO. Pouze Shromáždění, které bylo rozšířeno na 142 delegátů, Soudní dvůr a Hospodářský a sociální výbor byly instituce společné pro všechna tři společenství. Komise a Radu mělo každé společenství svoji. Pravomocemi Komise EHS byla legislativní iniciativa a dohled na implementaci zákonů. Rada EHS měla pravomoc rozhodovat o návrzích legislativních aktů a bylo jí umožněno hlasovat kvalifikovanou většinou, a to v systému váženého hlasování<sup>15</sup>. (Votavová, 2006)

Shromáždění, které nyní mělo kompetence ve všech třech společenstvích, byla takto navýšena agenda. Proto došlo z jeho strany i k poptávce po vyšších kompetencích. (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 13 – 34). Pravomoci Shromáždění byly nakonec v každé ze tří organizací jiné. Společným úkolem byla kontrolní funkce. Komise EHS a Euratomu byly odvolatelné kdykoliv, a tedy bez nutné závislosti na výroční zprávě. Shromáždění EHS a Euratomu navíc získalo některé konzultativní funkce, které však neměly vůči Radě závazný charakter. Dále také mohlo Shromáždění EHS navrhnout Radě rozpočtové změny, avšak opět nezávazně. Co se týče otázky přímých voleb, tak článek 139 Smlouvy o EHS zmínil úkol vypracovat návrh na jejich uskutečnění.

Konec padesátých a počátek šedesátých let byl obdobím aktivní snahy Shromáždění o své přejmenování z Evropského parlamentního shromáždění na Evropský parlament, což by podle některých jeho členů lépe odráželo jeho postavení. V březnu 1958 Shromáždění

---

<sup>15</sup> Členské státy dostaly počet hlasů podle počtu jejich obyvatel a ekonomické váhy.

schválilo rezoluci přejmenovávající ho na Evropské parlamentní shromáždění<sup>16</sup>. Další změnu později navrhli delegáti Německa a Nizozemí, takže v průběhu hlasování z 30. 3. 1962 si Shromáždění odsouhlasilo změnu názvu na Evropský parlament, což už ale překračovalo rámec Smluv, takže se přejmenování odehrálo pouze v neoficiální rovině. (Fiala, Pitrová, 2009: 307 – 317)

V šedesátých letech byl integrační proces poznamenán krizí vyvolanou Francouzi. Prezident de Gaulle nejprve v roce 1963 bez porady s ostatními vetoval členství Velké Británie<sup>17</sup> v ES a poté v roce 1965 Francie odmítla pokračovat v práci v orgánech ES<sup>18</sup>. Situace byla nakonec v institucionální rovině odblokována lucemburským kompromisem<sup>19</sup> v lednu 1966, ten zachoval možnost jednomyslného hlasování v Radě. Zachování možnosti veta bylo fakticky posílením mezivládního přístupu k evropské integraci. (Votavová, 2006: 13 - 14) S tím zároveň souvisel ústup od posilování Shromáždění. Jedinou výjimkou v této situaci byl podpis Slučovací smlouvy 8. dubna 1965, která vstoupila v platnost na začátku července 1967. Ta spojila dohromady tři Komise a tři Rady ES. Zároveň také zavedla princip, že Shromáždění má stejné pravomoci pro všechna tři Společenství. (Fiala, Pitrová, 2009: 307 – 317)

Sedmdesátá léta jsou obdobím obnovené dynamiky evropského integračního procesu. 1. 1. 1973 ke Společenstvím přistoupily tři nové členské státy – Dánsko, Irsko a Velká Británie. Objevily se také nové myšlenky pokračování integrace. V roce 1972 vznikla Vedelova zpráva nezávislých expertů potvrzující důležitost Shromáždění pro demokratičnost ES spojenou s nutností zvýšit jeho pravomoci. Na pařížském summitu ES v roce 1974 byla ustavena Evropská rada<sup>20</sup> jako hlavní orgán určující směřování ES, ve které se scházeli nejvyšší představitelé členských států. Summit dále deklaroval, že Rada by měla co nejdříve rozhodnout o konání přímých voleb do Shromáždění. V roce 1975 zpráva belgického

---

<sup>16</sup> „Toto označení bylo možné na základě čl. 141 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství. Smlouva sice explicitně používala pouze termín Shromáždění, leč doplnění o „Evropské parlamentní“ nebylo proti její dikci“ (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 21)

<sup>17</sup> O členství požádala v roce 1961.

<sup>18</sup> „Impulsem otevřeného konfliktu se stala pro Francii tradičně citlivá otázka - Společná zemědělská politika (SZP), kde šlo o změnu financování z přímých příspěvků členských států na princip vlastních zdrojů ES vytvářených výběrem cel a zemědělských dovozních daní stanovovaných Společenstvími. S tím souviselo i možné posilování pravomocí Shromáždění. Dále se ohniskem sporu stal plánovaný přechod na hlasování kvalifikovanou většinou (KV) v Radě ministrů v některých otázkách. KV v sobě totiž nesla možnost přehlasování.“ (Votavová, 2006: 13 – 14)

<sup>19</sup> Ve financování SZP došlo k odložení zavedení vlastních zdrojů a tedy i posílení Shromáždění. (Votavová, 2006: 14)

<sup>20</sup> Tehdy se ještě nestala součástí institucionální struktury ES.

premiéra Tindemane pojednávala o vícerychlostní Evropě a nutném posílení Shromáždění, které by mělo mít zákonodárnou iniciativu.

Z hlediska Shromáždění jsou sedmdesátá léta poznamenána dvěma zásadními událostmi. Jednak rostoucí agenda institucí ES vyvolávala poptávku po vlastních příjmech Společenství. Lucemburská smlouva neboli první rozpočtová smlouva z roku 1970 ustavila vlastní finanční zdroje ES. V červenci 1975 pak byla následována Bruselskou smlouvou, ve které Shromáždění získalo možnost vrátit rozpočet jako celek. Diskuse o přímých volbách do Shromáždění a jejich uskutečnění byla druhou zásadní událostí sedmdesátých let. Přijetí rozhodnutí o přímých volbách komplikovala obava, že Shromáždění by v souvislosti s uskutečněním přímých voleb mohlo požadovat větší pravomoci a také neshody ohledně vytvoření jednotného volebního mechanismu. První překážku odstranil pařížský summit v prosinci 1974 a druhou Shromáždění v lednu 1975 v tzv. Patijnově zprávě, a to tím, že konstatovaly, že ani jedno nesouvisí se zavedením přímých voleb. V září 1976 byl přijat Akt o volbě členů Evropského parlamentu, který vstoupil v platnost 1. 7. 1978. O necelý rok později 7. a 10. června 1979 se konaly první přímé volby do Shromáždění. Tím byla zajištěna nezávislost tohoto orgánu na národních parlamentech a jeho přímá vazba na občany. To zároveň vyvolalo v politických stranách členských států změnu strategie výběru kandidátů do Shromáždění, protože přímé volby znamenaly přece jenom možnost posílení role i pravomocí Shromáždění. (Fiala, Pitrová, 2009: 307 – 317)

Shromáždění ve svých aktivitách neustávalo a snažilo se dále zvyšovat své pravomoci a zároveň rozvíjelo aktivity podporující politickou integraci ES. Začalo tím, že se snažilo maximálně využívat své pravomoci. Již roku 1980 vrátilo Shromáždění rozpočet ES k přepracování a neváhalo to zopakovat i později v průběhu osmdesátých let. Vyrovnat se s takovým rozhodnutím bylo vždy pro ostatní instituce velmi náročné, ale zároveň to vedlo k větší rozpočtové stabilitě Společenství. Shromáždění také maximálně využívalo možnosti konzultace, která sice byla nezávazná, avšak zároveň působila jako nátlakový mechanismus na Radu. (Fiala, Pitrová, 2009: 307 – 317) Rada už dříve konzultační proceduru často opomíjela. Shromáždění se proto rozhodlo žalovat Radu za porušení smluv u Evropského soudního dvora<sup>21</sup>. Ten v roce 1979 po přímých volbách do Shromáždění rozhodl, že neprovedení konzultace, která je vyžadována, znamená neplatnost legislativního aktu

---

<sup>21</sup> Případ izoglukóza. V případě šlo o nařízení určující kvóty na výrobu izoglukózy, kdy na žalující straně stál Evropský parlament a francouzská společnost Roquete Ferés proti Evropské komisi a Radě. Žalobci žádali zrušení nařízení rady č. 1239/79 pro nedodržení Smlouvami vyžadované procedury konzultace. Rada se hájila právem na akci, to však Soudní dvůr neuznal a nařízení zrušil. (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 27)

přijatého Radou. I přes tato dílčí vítězství však Shromáždění nemělo dostatečnou sílu se proti Radě prosadit. (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 13 - 34).

Osmdesátá léta byla celkově obdobím aktivní účasti Shromáždění na procesu institucionálních změn a na posílení vlastního postavení. Celé ES šlo k názoru, že je nutné řešit nové výzvy jak na mezinárodním poli, tak na poli domácím, a to zvýšením efektivity ES. V průběhu osmdesátých let přistoupily k ES Řecko (1981) a Španělsko s Portugalskem (1986). Prvním krokem k revizi Smluv byl summit Evropské rady ve Stuttgartu v červnu 1983, který přijal Slavnostní prohlášení o Evropské unii na úrovni politické dohody. To zavazovalo Radu odpovídat na dotazy Shromáždění v zájmu sblížení jejich stanovisek. Rada navíc přijala nutnost informovat Shromáždění o svých cílech po každém summitu Evropské rady a konzultovat s ním nominaci předsedy Komise.

Proreformní aktivity v samotném Shromáždění reprezentoval především tzv. Krokodýlí klub<sup>22</sup>, jenž byl základem Výboru pro institucionální otázky Shromáždění, který byl právě hybnou silou reformních iniciativ. Tento klub vedl od roku 1980 federalista a člen Shromáždění Altiero Spinelli, který podporoval vznik nadnárodní politické unie. Ve Výboru pro institucionální otázky vznikl Návrh smlouvy o Evropské unii. V něm bylo v legislativním procesu Shromáždění zrovnoprávněno s Radou, Komise byla také posílena a zajištěna byla i lepší vymahatelnost evropského práva, dále rozvoj zahraniční a bezpečnostní politiky se zapojením Shromáždění a zakotvena změna hlasování o primárním právu (pro přijetí tohoto návrhu již měla stačit pouze většina členských států reprezentující dvě třetiny populace Společenství). Tento návrh však nebyl i přes svou značnou popularitu přijat.

Veškeré dění v ES tedy nezadržitelně šlo k první revizi jejich primárního práva. V roce 1985 byla zahájena mezivládní konference, jejímž výstupem se stal Jednotný evropský akt (JEA) vstoupivší v platnost v červenci 1987. Základem agendy této mezivládní konference byl právě návrh Shromáždění na smlouvu o Evropské unii a zpráva výboru bývalého irského ministra zahraničí J. Dooge, která dostala od Evropské rady mandát vypracovat institucionální reformu ES. Doogeoova zpráva zmiňovala, kromě jiného, nutné posílení Shromáždění v legislativním procesu s ohledem na jeho přímou legitimitu a také vyzývala členské státy, aby vyjádřily vůli vytvořit skutečnou politickou entitu, tedy Evropskou unii. JEA byl podepsán v únoru 1986 a stal se zlomem v evropské integraci, protože obsahoval úpravu jak formy evropské integrace (reforma institucí a rozhodování, návrat ke kvalifikované většině), tak obsahu (nové cíle, závazek dovršení společného trhu). (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007:

---

<sup>22</sup> Podle restaurace Krokodýl ve Štrasburku, kde se členové klubu scházeli.



13 - 34) JEA finálně přejmenoval Shromáždění na Evropský parlament. Zavedl také novou proceduru spolupráce, tedy možnost předkládání pozměňujících návrhů Radě, která však ještě neznamenala možnost zablokování legislativního procesu. Dále formalizoval proceduru souhlasu. Vzrostl také nepřímý vliv Parlamentu, s nímž nyní Komise konzultuje návrhy proto, aby předem věděla, jaká bude jeho reakce. JEA také právně zakotvil Evropskou radu do institucionální struktury a zavázal ES k vytváření společné zahraniční politiky prostřednictvím konzultací, na jejímž vytváření se podílí i Komise. Další institucionální změny obsažené v JEA jsou uvedené v příloze č. 4. JEA znamenal důležitý předěl v evropském integračním procesu, avšak parlament stále nebyl spokojen. „Dalekosáhlé ambice federalistů nebyly mezivládní konferencí z roku 1985 a následně přijetím JEA z 28. února 1986 zcela naplněny, i když JEA bezesporu znamenal jeden z významných posunů v pravomocích Evropského parlamentu.“ (Fiala, Pitrová, 2009: 317)

V této části byly popsány hlavní události prvních více než třiceti let existence evropského integračního procesu, a to s důrazem na pravomoci a aktivity Parlamentu. V této době vznikla institucionální struktura Společenství, která pro Parlament neskýtala mnoho pravomocí. Parlament však nepřestával být aktivním hráčem a neustále se snažil své pozice posilovat. Důležitým prvkem bylo zavedení přímých voleb do EP. „Snaha EP prosadit přímé volby je jedním z definičních znaků prvního období parlamentní historie a je také projevem první výrazné ucelené aktivity EP.“ (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 26) Po uskutečnění prvních přímých voleb, které Parlamentu zajistily přímou legitimitu od obyvatel členských států ES, pak začal být zřejmější i problém demokratického deficitu. Evropská společenství postupně rozšiřovala své aktivity na další odvětví a jejich kroky potřebovaly mít jasnou legitimitu. Tu jim mohlo zajistit větší zapojení Parlamentu, jako nyní už jediného přímo voleného orgánu ES, do rozhodovacího procesu, a tak byly postupně jeho pravomoci navyšovány. Jednotný evropský akt z konce osmdesátých let však parlamentu ještě nezajistil rovné postavení s Radou v legislativním procesu, přestože různé návrhy na zlepšení jeho postavení se před přijetím JEA hojně objevovaly. Parlament zůstával i nadále ve stínu exekutivní složky vlády. Proto byl EP nakonec z výsledku JEA spíše zklamán. Nepřestával však rozvíjet své aktivity zaměřené na zlepšení svého postavení a odstraňování demokratického deficitu ES, a právě jim a dalšímu vývoji v ES se věnuje následující část.

### 3.2 Evropský parlament v Evropské unii

Již brzy po přijetí JEA se začaly objevovat nové iniciativy na prohlubování evropské integrace, a to jak ekonomické, tak politické. Na jaře 1988 přišla Francie s Německem s návrhem na ustavení Evropské centrální banky. Proto vznikl v Komisi speciální výbor, který dále navrhoval vytvoření Hospodářské a měnové unie (EMU). Evropská rada tedy rozhodla svolat mezivládní konferenci o EMU. V té době se také ve střední a východní Evropě začaly hroutit komunistické režimy a začala být aktuální i možnost sjednocení Německa, což vyprovokovalo snahy o vytvoření rámce politické spolupráce. Objevil se proto belgický podnět (tzv. Belgické memorandum) na svolání mezivládní konference o politické unii. Obě mezivládní konference pak začaly na konci roku 1990 a probíhaly po celý rok 1991. Do agendy konferencí se dostala i spolupráce v zahraniční a bezpečnostní politice, protože bouřlivé mezinárodní dění (např. válka v rozpadlé Jugoslávii, irácká okupace Kuvajtu či rozpad SSSR) prokázaly neefektivitu nástrojů ES v zahraniční politice.

Výstupem mezivládních konferencí byla Maastrichtská smlouva podepsaná v únoru 1992 a vstoupivší v platnost v listopadu 1993. Tato smlouva výrazně změnila strukturu ES, která přejmenovala na Evropskou unii. EU stojí na třech pilířích – Evropské společenství, zahraniční a bezpečnostní politika a policejní a justiční spolupráce<sup>23</sup>. Parlament získal důležité pravomoci jen v prvním pilíři, ve druhém a třetím má Rada pouze povinnost brát Parlament náležitě do úvahy. Parlament byl v průběhu mezivládní konference oponentem pilířové struktury spolu s Nizozemím, Belgií, Německem, Itálií, Řeckem a Španělskem a podporoval tedy jednotný smluvní základ Společenství. (Plechanovová, 2004) Ostatní státy však nakonec prosadily pilířový princip EU. Nakonec tak byla Maastrichtská smlouva pro Parlament celkem zklamáním. Ve srovnání s parlamentním projektem z roku 1984 ho totiž smlouva příliš neposílila, avšak objektivně vzato Parlament získal v Maastrichtské smlouvě poměrně hodně nových pravomocí.

Maastrichtská smlouva (institucionální změny viz příloha č. 5) zavedla proceduru spolurozhodování, která Parlament zrovnoprávňovala s Radou. Pokud se Parlamentu a Radě totiž nepodařilo v legislativním procesu sblížit svá stanoviska, tak Parlament mohl zabránit přijetí aktu. Do této procedury bylo mj. zařazeno rozhodování o některých nových politikách,

---

<sup>23</sup> „Klíčem k definici pilíře je míra supranacionality, jež se projevuje především mechanismem přijímání rozhodnutí. V I. pilíři byly pravomoci iniciátora legislativy ponechány výhradně v rukou nadnárodní Komise a pro rozhodování v Radě ministrů je charakteristické převážně hlasování kvalifikovanou většinou. ... Patří sem kromě společné obchodní, zemědělské a dopravní politiky také nově definovaná společná měna, nově ustavené občanství Unie, princip subsidiarity atd.“ (Fiala, Pitrová, 2009: 131 – 132) Při rozhodování v ostatních dvou pilířích si členské státy ponechaly hlavní slovo.

kteří Maastrichtská smlouva zařadila do kompetencí Unie. Procedura spolupráce byla zavedena do nových oblastí. Parlament získal možnost konzultovat nominaci předsedy Komise a schvalovat Komisi jako celek. Maastrichtská smlouva měla být především krokem směrem k občanům. Proto zavedla občanství EU, petiční právo k Parlamentu a evropského ombudsmana voleného Parlamentem. (Fiala, Pitrová, 2009: 318 – 319) Pokud jde o Radu, tak Maastrichtská smlouva zvýšila počet oblastí, kde může hlasovat kvalifikovanou většinou. Ve druhém a třetím pilíři pak Rada získala mnohem větší pravomoci než Komise a Parlament.

Během mezivládní konference (IGC), která probíhala před přijetím Maastrichtské smlouvy, byla poprvé vážně diskutována role národních parlamentů v evropské integraci. V průběhu IGC Evropský parlament uspořádal s národními parlamenty setkání s cílem diskutovat o budoucnosti Evropy. Závěrečný akt IGC obsahoval deklaraci týkající se národních parlamentů. Národní parlamenty by měly mít včas k dispozici legislativní návrhy projednávané v EU a podpořena v deklaraci byla i meziparlamentní spolupráce a výměna informací s EP. Deklarace byla nezávazná, vytvořila však prostor pro připojení Protokolu o roli národních parlamentů v EU k Amsterodamské smlouvě o několik let později. (Kiiver, 2006 : 16)

I přes posílení Parlamentu Maastrichtskou smlouvou a formální zmínku v závěrech IGC o roli národních parlamentů, demokratický deficit v EU začal být ještě více patrný. Procedura spolurozhodování neplatila zdaleka vždy ani v prvním pilíři a ve druhém a třetím pilíři měl Parlament pouze být brán vážně Radou. Zároveň je ale nutné konstatovat, že Parlament změnami získal více vlivu. Objektivně lze říci, že „v 90. letech 20. století byl trend posilování role EP v politickém systému EU, který započal přímými volbami, výrazně akcelerován. Zachován zůstal také aktivismus EP.“ (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 31) Transformace ES na EU s prvky politické integrace napomohla zlepšení pozice Parlamentu v podobě nárůstu kompetencí. Ten ale se svými kompetencemi stále spokojen nebyl. Vývoj v Evropské unii však velmi rychle šel k další mezivládní konferenci a tím k další revizi primárního práva. EU potřebovala další reformy, protože v průběhu devadesátých let začalo být kromě jiného zřejmé, že EU čeká největší rozšíření v historii, rozšíření o postkomunistické státy střední a východní Evropy. Nezůstalo však pouze u revize jedné. Dalším institucionálním změnám je věnována následující kapitola.

### **3.3 Další dvě mezivládní konference a snaha o efektivnější Unii**

Členské státy si byly již při podpisu Maastrichtské smlouvy vědomy, že všechny problémy evropské integrace, nově zahrnující další oblasti politik, nebyly zcela vyřešeny. Proto byla již brzy po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost svolána další mezivládní konference. Důležitým úkolem této konference bylo připravit EU na velké východní rozšíření. Zároveň bylo ale také třeba řešit otázku funkčnosti a efektivity institucí a stále více skloňovaný demokratický deficit EU. Konference se uskutečnila v letech 1996/97 a byla zakončena podpisem Amsterodamské smlouvy. Ani tato smlouva však nevyřešila institucionální otázky ani další palčivé problémy a stala se tak pouze polovičatým řešením situace. V roce 2000 ji tedy následovala další mezivládní konference zakončená přijetím smlouvy z Nice. Hlavním úkolem této smlouvy bylo vyřešit institucionální otázky a připravit tak EU na východní rozšíření, které již bylo skutečně za dveřmi. Termín demokratického deficitu se během obou konferencí často objevoval a projevovala se snaha ho odstranit, na které se Parlament aktivně podílel.

#### **3.3.1 Amsterodamská smlouva**

Novou mezivládní konferenci zahájila Evropská rada v Turíně v březnu 1996. Ještě předtím přistoupily 1. 1. 1995 k EU tři státy – Finsko, Rakousko a Švédsko. Na agendě konference figurovala témata jako posílená schopnost vnějšího jednání Unie, instituce v demokratičtější a výkonnější Unii a Unie bližší občanům. Dvě ze tří hlavních témat konference se tedy bezprostředně týkala vůle řešit demokratický deficit EU. Zároveň mělo řešení těchto úkolů připravit EU na očekávané východní rozšíření. Při přípravě IGC Parlament prosazoval především hlubší politickou integraci a zlepšení svého postavení. Proto požadoval zefektivnění rozhodovacích procedur, nejlépe ve formě zavedení pouze jediné legislativní procedury - zjednodušeného spolurozhodování. Dále si přál zrušení odlišování povinných a nepovinných výdajů rozpočtu. (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 13 - 34)

Evropský parlament vystupoval během IGC aktivně, i přes to, že neměl plný statut pozorovatele. K institucionálním změnám zaujal proreformní postoj. Přál si, aby v Komisi byl stejný počet komisařů jako je členských států a zároveň chtěl jednak přímo volit předsedu Komise, a jednak posílit odpovědnost Komise Parlamentu, v čemž se shodoval se Španělskem a Belgií. Chtěl také mít možnost přímo žádat rezignaci konkrétního komisaře. Parlament společně s Komisí opět zastával názor, že by právní subjektivitu měla mít celá Unie. Společně s Komisí podporoval snahu zavést hlasování kvalifikovanou většinou v Radě jako normu. Přál

si stejně jako zástupci Nizozemí zrušení procedury spolupráce a spolu s Němci, Španěly, Belgičany a Lucemburčany prosazoval rozšíření procedury spolurozhodování do nových oblastí. Mělo by jí být využíváno vždy, když Rada hlasuje kvalifikovanou většinou. Proti těmto snahám Parlamentu o změny i o vlastní posílení se postavily Velká Británie, Francie a Irsko. „Všechny ostatní členské státy i Komise podporovaly nějakou formu posílení, např. Itálie, Španělsko a Komise chtěly rozšířit pravomoci EP do 2. a 3. pilíře, Švédsko chtělo, aby EP měl větší dohled nad kontrolou financí a Rakousko s Finskem podporovaly posílení pravomocí v legislativním procesu. Sám EP pak chtěl rovné postavení s Radou v legislativních a rozpočtových otázkách, posílení pravomocí v 2. a 3. pilíři a v EMU.“ (Votavová, 2006: 29)

Výsledkem mezivládní konference byla Amsterodamská smlouva podepsaná v říjnu 1997, v platnosti od 1. 5. 1999. Zavedla, že po prvním rozšíření by Komise měla mít stejný počet komisařů jako je členských států. Komise byla zároveň částečně posílena ve 2. a 3. pilíři. Zároveň však byla ve 2. pilíři posílena i Rada, protože jejímu tajemníkovi byla udělena funkce vysokého představitele EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Evropská unie jako celek nezískala právní subjektivitu a hlasování kvalifikovanou většinou v Radě se také nestalo normou, bylo však rozšířeno do dalších oblastí. Parlament získal při výběru předsedy Komise oproti pouhé konzultaci právo ne/schválit členskými státy nominovanou osobnost. Procedura spolupráce zrušena nebyla ani nebyl zmenšen počet procedur. Spolupráce byla však často nahrazena spolurozhodováním, například v politice zaměstnanosti, životního prostředí a ochraně spotřebitele a zůstala tak jen v několika oblastech (např. EMU). Spolurozhodování bylo zjednodušeno<sup>24</sup>. I přes rozšíření však spolurozhodovací procedura platila jen pro 20 % legislativních základů, podle nichž jsou přijímány jednotlivé legislativní akty či rozhodnutí. Konzultován byl EP v případě 30 % legislativních základů a u 37 % legislativních základů se na rozhodování stále neúčastnil vůbec. (Plechanovová, 2004: 160) Sami poslanci navrhovali a prosadili do Amsterodamu stanovení maximální hranice europoslanců na 700. Parlament získal právo podílet se<sup>25</sup> na nově zavedené možnosti sankcionovat země, které nenaplňují základní pravidla a hodnoty EU. Postavení Parlamentu v druhém pilíři zůstalo však i nadále zanedbatelné.

I přes dílčí úspěchy EP je opět nutné konstatovat, že Parlament výrazně posílen nebyl a problém demokratického deficitu v podobě převahy exekutivy nad legislativním orgánem

---

<sup>24</sup> „Ke zjednodušení došlo tak, že bylo upuštěno od třetího čtení, čímž se zrychlilo projednávání v případech, kdy Parlament zaujímá k předloze odmítavé stanovisko. (čl. 251 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou)“ (Fiala, Pitrová, 2009: 319)

<sup>25</sup> EP má právo hlasovat pro či proti sankcím, a to 2/3 odevzdaných hlasů představujících většinu poslanců.

s přímou legitimitou přetrvál. Francie a velká Británie, které byly proti posilování EP tedy uspěly a Parlament byl opět s výsledkem nespokojen.

Amsterdam lehce posílil roli národních parlamentů. Ke Smlouvě byl připojen právně závazný Protokol o roli národních parlamentů v EU. Protokol zavazoval národní vlády, aby informovaly své parlamenty o legislativních návrzích a dával parlamentům šestitýdenní lhůtu na vyjádření připomínek. Protokol také uznal roli COSACu, který se již od roku 1989 scházel dvakrát ročně. COSAC dostal právo vyjadřovat se k návrhům legislativy<sup>26</sup>, i když jeho stanovisko bylo nadále nezávazné pro národní parlamenty, a tedy i pro přijetí jejich stanoviska k návrhu. (Kiiver, 2006: 16 – 18)

Amsterdam byl krokem vpřed, avšak ne dostatečně smělým. Smlouva potvrdila kolektivní vůli vlád k větší demokratičnosti rozhodovacího procesu posilováním Parlamentu. Spolurozhodovací procedura zajišťuje, že Parlament jako prointegrační aktér protlačí prointegrační legislativu dál, než by si přály vlády rozhodující kvalifikovanou většinou. (Tsebelis, Garret, 2000) Avšak jedná se jen o oblasti, kde je spolurozhodování aplikováno. Celkově lze konstatovat, že reformy obsažené v Amsterodamské smlouvě byly nedostatečné. Tento fakt byl zřejmý i účastníkům mezivládní konference. Z toho důvodu byl k Amsterodamské smlouvě připojen protokol o orgánech stanovující, že „nejméně jeden rok před okamžikem, kdy počet členů v Evropské unii překročí dvacet členských zemí, bude svolána konference zástupců vlád všech členských států, aby provedla celkové přehodnocení ustanovení smluv o složení a fungování těchto orgánů.“ (Votavová, 2006: 32) Řešení zásadních problémů bylo tedy odloženo. Již brzy byla svolána další mezivládní konference zakončená další změnou primárního práva EU. Této konferenci jejímu výsledku bude věnována následující část.

### **3.3.2 Smlouva z Nice**

V červnu 1999 rozhodla Evropská rada v Kolíně nad Rýnem o tom, že v roce 2000 začne další mezivládní konference. Jejím úkolem mělo být, mimo jiné, vyřešení institucionální reformy EU ještě před plánovaným velkým rozšířením EU. Tato Evropská rada totiž také rozhodla, že rozšíření může proběhnout až po reformě EU. Datum vstupu nových států již tedy nezáviselo jen na jejich připravenosti, ale i na schopnosti samotné Unie dohodnout se na institucionální reformě. Od roku 2000 začala EU vést přístupové rozhovory

---

<sup>26</sup> Především k návrhům v politice oblasti svobody, bezpečnosti a práva, principu subsidiarity a základních práv.

dohromady s osmy postkomunistickými státy střední a východní Evropy<sup>27</sup> a s Maltou a Kyprem. Mezivládní konference pak skutečně začala v únoru 2000 pod portugalským předsednictvím a byla zakončena podpisem smlouvy z Nice o rok později. Tato smlouva vstoupila v platnost v únoru 2003.

Mezivládní konferenci předcházela napjatá atmosféra. V březnu 1999 proběhla krize mezi Komisí a Parlamentem, který de facto (i když nehlasoval) přiměl Komisi J. Santera k rezignaci kvůli obvinění z protekcionismu a nekompetentnosti. Na přelomu roku 1999 a 2000 došlo ke střetu mezi členskými státy a Rakouskem, na které uvalily diplomatické embargo kvůli faktu, že se do tamní vlády dostala nacionalistická Strana svobodných. Mezinárodní dění také na jaře 1999 poznamenala krize v Kosovu, která znovu odhalila nedostatky Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Důležitým podkladem pro jednání na IGC byla tzv. Zpráva tří moudrých<sup>28</sup> navrhuující další institucionální uspořádání Unie. Jednalo se o zachování stejného počtu komisařů jako je států a o zvážení možnosti zavést osobní odpovědnost komisařů. Navrhovala převážení hlasů v Radě a hlasování kvalifikovanou většinou jako normu pro všechny pilíře. Pokud Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, tak by měl Parlament mít možnost spolurozhodování. Komise tuto zprávu projednala a předložila vlastní návrhy pro mezivládní konferenci. Souhlasila se stejným počtem komisařů jako členských států, avšak chtěla zachovat kolektivní odpovědnost kolegia komisařů. Pro hlasování v Radě podporovala zavedení dvojí většiny a také zavedení hlasování kvalifikovanou většinou spojené s procedurou spolurozhodování jako normy. Parlament podporoval zlepšení své pozice. I Parlament chtěl zachovat v Komisi princip 1 stát = 1 komisař, i když zároveň s Komisí připouštěl i princip zafixování počtu komisařů na dvacet při systému rovné rotace. Podporoval zavedení dvojí většiny při hlasování v Radě a chtěl, aby se hlasování kvalifikovanou většinou v Radě spojené se spolurozhodováním stalo normou. Parlament dále žádal, aby byl zastoupen svými dvěma zvolenými zástupci ve všech fázích a na všech úrovních během mezivládní konference, a chtěl, aby mu výsledné změny smluv byly předloženy ke schválení. Stejně jako Zpráva tří moudrých a Komise i EP zdůrazňoval nutnost řešit otázku rozdělení křesel v EP po rozšíření. Chtěl také, aby, stejně jako Rada, mohl požádat Soudní dvůr o odvolání jednotlivého

---

<sup>27</sup> V květnu 1999 byly zahájeny přístupové rozhovory s tzv. první vlnou kandidátských zemí, ve které byly Česká republika, Estonsko, Kypr, Maďarsko, Polsko, a Slovinsko. Evropská rada v prosinci 1999 v Helsinkách změnila strategii přístupových rozhovorů. Od roku 2000 byly tyto rozhovory vedeny najednou s šesti zmíněnými státy a navíc ještě s Litvou, Lotyšskem, Maltou a Slovenskem.

<sup>28</sup> Analýza evropských institucí, o kterou požádala Komise Richarda von Weizsäckera, Davida Simona a Jeana-Luca Dehaena, který tomuto výboru předsedal. Skupina předložila Komisi svou zprávu nazvanou Institucionální důsledky rozšíření (tzv. Zpráva výboru tří moudrých). (Fiala, Pitrová: 166)

komisaře a zároveň chtěl také ustavit možnost, aby předseda Komise mohl požádat Parlament o vyslovení důvěry. I přes snahu o zvýšení odpovědnosti Komise vůči sobě, Parlament nechtěl oslabení monopolu komise na legislativní iniciativu. Parlament byl zklamán hned v úvodu mezivládní konference, když jeho dvěma zástupcům bylo přisouzeno pouze místo pozorovatelů na úrovni schůzek přípravné skupiny. (Plechanovová, 2004: 169 – 180)

Smlouva z Nice přinesla důležité institucionální změny. Komise měla mít nadále jednoho komisaře z každého členského státu, a to až do doby než se bude EU skládat ze 27i států. Pravomoc žádat rezignaci komisaře byla přenesena na předsedu Komise, a to poté, co mu jeho návrh schválí celé kolegium. Rada navíc bude nadále hlasovat o nominovaných členech Komise kvalifikovanou většinou. V Radě došlo k převážení hlasů při hlasování kvalifikovanou většinou a ke změně systému hlasování. Pro přijetí návrhu musí být kvalifikovaná většina hlasů a zároveň nadpoloviční většina všech států reprezentující alespoň 62 % obyvatel Unie (tzv. trojí většina). Rozhodování kvalifikovanou většinou bylo rozšířené stejně jako procedura spolurozhodování. Normami se však nestaly. Kvalifikovaná většina byla ustanovena pro 32 nových článků<sup>29</sup> a spolurozhodování bylo zavedeno jen do sedmi dalších legislativních základů. (Plechanovová, 2004: 181 – 216) Parlament získal pravomoc podávat žaloby a žádat posudek slučitelnosti mezinárodních dohod. Zachována zůstala i nadále procedura spolupráce, kterou si Parlament přál zrušit. Maximální počet europoslanců byl v souvislosti s rozšířením stanoven na 732. Smlouva z Nice dále apelovala na Radu, aby upravila postavení politických stran na evropské úrovni. (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 13 - 34)

Smlouva z Nice měla být základem pro rozšíření EU na východ a tento svůj úkol splnila. Deset nových členských států do EU vstoupilo 1. 5. 2004. Přesto však i ona byla pouze částečným řešením. Rozhodovací procedury EU zůstaly poměrně složité (viz např. trojí většina při hlasování v Radě), a tedy netransparentní a nesrozumitelné. Počet komisařů byl stanoven jen provizorně. Parlament, který požadoval posílení své pozice, byl nespokojen. Zklamán z vývoje mezivládní konference byl hned na začátku, když získal pouze pozici pozorovatele, i když vůči předcházející konferenci to byl pokrok. Ani on však nedosáhl zjednodušení a snížení počtu svých rozhodovacích procedur. Spolurozhodování se nestalo obecnou normou, a tak stále zůstaly oblasti, ve kterých má Parlament mnohem nižší postavení

---

<sup>29</sup> Např. články týkající se obsazování funkcí v orgánech.



než Rada. I u smlouvy z Nice je možné potvrdit zachování převahy exekutivy nad legislativní složkou.

Celkově je možné říci, že obě reformy Maastrichtské smlouvy měly sice přijmout závažné institucionální změny, avšak naplnění tohoto úkolu se jim zcela nepodařilo. Obě smlouvy lehce posílily Parlament, ale celkově zachovaly převahu Rady a Komise nad jediným přímo voleným orgánem. Již krátce po skončení obou mezivládních konferencí, které k přijetí smluv vedly, bylo zřejmé, že je s reformami nutné pokračovat, aby EU byla demokratičtější a efektivnější organizací. I smlouva z Nice obsahovala totiž Deklaraci o budoucnosti Unie. Ta stanovila svolání další mezivládní konference na rok 2004, která měla znovu otevřít nedořešené otázky. Z tohoto hlediska tedy není možné ani jednu z těchto konferencí považovat za příliš úspěšnou.

### **3.4 Shrnutí**

Třetí kapitolu je možno shrnout jako historický exkurz odkrývající vznik a vývoj nerovnoměrného postavení mezi Radou a Parlamentem a exekutivou a legislativou. Od počátků evropské integrace byl tento nedostatek pozorovatelný. Demokratický deficit se však jako vážný problém vyjevil hlavně až po podpisu JEA a Maastrichtu, které výrazně posílily kompetence EU a přenesly také měnovou suverenitu na evropskou úroveň. Na počátku integrace nebyl tzv. handl mezi demokracií a integrací takový problém, protože kompetence Společenství nebyly tak velké a nepřímá legitimita zajišťovaná demokratickými členskými státy postačovala. Proto hlavní debata o demokratickém deficitu přišla až o třicet let později se zvyšováním kompetencí (Majone, 2008). Teprve tehdy začalo být zřejmé, že na evropské úrovni dochází k důležitým rozhodnutím ovlivňujícím každodenní život, a že občané EU by nad těmito rozhodnutími měli mít přímou kontrolu. K tomu byl učiněn významný krok zavedením přímých voleb do Parlamentu na konci sedmdesátých let.

Parlament sám byl vždy po celou dobu trvání evropské integrace aktivním hráčem. Vždy se snažil o zvyšování svých pravomocí. Přitom velmi často argumentoval právě tím, že je přímo voleným orgánem a měl by tedy mít tomu odpovídající pravomoci v legislativním procesu. Postupně se mu dařilo se prosadit a do 21. století vstupoval již jako důležitá instituce EU. Avšak jeho pravomoci nikdy nedosáhly takové míry, jakou si přál. Na prahu nového tisíciletí nebyla spolurozhodovací procedura, ve které má rovné postavení s Radou normou a stále existovaly oblasti, kde je pouze konzultován nebo není zapojen vůbec. Nepodařilo se

mu také získat status účastníka mezivládních konferencí, takže neměl přímý vliv na změnu primárního práva v EU. Ostatní instituce v procesu integrace také získávaly nové pravomoci a byla to právě exekutivní složka, která měla vždy navrch. Rada (spolu s Evropskou radou) si uhájila pozici hlavního hráče v zahraniční a bezpečnostní politice. Jednomyslné rozhodování v Radě také nebylo zrušeno, takže si členské státy v určitých oblastech udržely právo veta. Komisi se také podařilo uhájit svou pozici a spíše posílit na úkor Parlamentu. Tomu je sice odpovědná, ale o osobní odpovědnosti svých komisařů rozhoduje předseda Komise. Parlament si tedy i přes svou výraznou aktivitu nedokázal prosadit zdaleka vše.

Zajímavý je také vývoj role národních parlamentů, která byla Amsterodamskou smlouvou poprvé formálně uznána. Jejich důležitost jako dalších garantů legitimacy rozhodnutí, která přijímají jejich ministři v Radě, byla sice potvrzena. Pravomoci jim udělené však byly pro jejich vlády pouze nezávazné.

Pro všechny fáze evropské integrace bylo vždy téma demokratického deficitu velmi citlivé a jako takové bylo vnímáno i účastníky mezivládních konferencí. Maastrichtská, Amsterodamská i smlouva z Nice měly za cíl včlenit zásadu demokratické legitimacy do institucionálního rámce EU, a to především posilováním pravomocí Evropského parlamentu např. rozšiřováním spolurozhodovací procedury do více oblastí nebo jeho pravomocí vzhledem ke jmenování a kontrole Komise. (<http://europa.eu>, 22. 10. 2009<sup>30</sup>). I přes dosažené úspěchy ale nedostatek kontroly Parlamentu nad veškerým děním v Unii přetrvával. Jednotlivé Smlouvy se také v důležitosti, jakou Parlamentu přisoudily, lišily. „ Amsterodamskou smlouvu lze z hlediska kompetencí EP považovat za vrchol parlamentního úsilí o zlepšení svého postavení. Revize primárního práva Niceskou smlouvou totiž kompetence a postavení EP upravila již méně významně než předešlé dokumenty a získané kompetence spíše precizovala.“ (Dočkal, Kaniok, Závěšický, 2007: 32)

Nedostatečnost reforem po obou konferencích byla zřejmá hned po skončení IGC. Proto obě obsahovaly plán na svolání další mezivládní konference v budoucnu. Deklarace o budoucnosti Unie připojená ke smlouvě z Nice stanovuje svolání další mezivládní konference na rok 2004. A právě aktuálnímu vývoji v EU v posledním desetiletí se bude věnovat následující kapitola. V následující kapitole bude stále pokračovat analýza institucionálních reforem a možného dalšího směřování Unie v 21. století. Důležitá bude opět role Parlamentu a jeho aktivní snaha ovlivnit právě toto směřování a to k Unii bez demokratického deficitu, která je srozumitelná a čitelná pro své občany.

---

<sup>30</sup> Dostupné z <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/democratic\\_deficit\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm)>

## **4. Postavení Evropského parlamentu v diskusi o institucionální reformě EU od Nice k Lisabonu**

Závěrečná kapitola předkládané diplomové práce se zabývá současným či velmi nedávným stavem diskuse o budoucnosti Evropské unie. V úvahách o dalším směřování evropského integračního procesu hrál důležitou roli i pojem demokratického deficitu a především deklarovaná snaha o jeho snížení. Úsilí stát se demokratičtější, průhlednější a efektivnější vyjádřila EU již brzy po podpisu smlouvy z Nice. Stalo se tak na zasedání Evropské rady v Laekenu 15. prosince 2001, které bylo zásadním krokem k další institucionální reformě.

Čtvrtá kapitola je dále rozdělena do dvou částí. První část uvádí kontext vývoje evropské integrace v posledních letech. Integrační proces nabral po smlouvě z Nice nový směr a v Unii se začala projevovat snaha k vytvoření evropské ústavy. Tento proces měl kořeny již v popsáném dávnějším vývoji, avšak teprve nyní nabraly snahy o vytvoření pevnějšího politického celku nové obrátky. V novém dokumentu, kterým měla být ústavní smlouva, byla spatřována možnost Unii reformovat, aby lépe fungovala a byla také přístupnější a lépe srozumitelná pro své občany. Proces konstitucionalizace EU však ztroskotal, a tak se otevřel prostor pro nové návrhy institucionální reformy v období reflexe. Po jeho skončení se začaly rýsovat obrysy nového reformního dokumentu, kterým se stala nedávno v platnost vstoupivší Lisabonská smlouva. Tomuto procesu odpovídá i pořadí bodů první části. Uvedení kontextu je nutné, aby bylo možné ukázat, jaké aktivity vyvíjel v tomto období Evropský parlament a jaké byly jeho názory.

Druhá část závěrečné kapitoly je pak již věnována právě Evropskému parlamentu. Ten jako legislativní složka rozhodovacího procesu v EU měl stále nerovné postavení v podobě, jakou mu určila smlouva z Nice. Přesto se na reformním procesu aktivně podílel a sám se snažil být motorem procesu, od kterého očekával, že mu přinese více pravomocí. Druhá část je dále členěna podle aktivit Parlamentu v jednotlivých etapách vývoje v EU v posledním desetiletí. V Konventu měli zástupci Evropského parlamentu, avšak i národních parlamentů, poprvé rovné postavení s ostatními aktéry při vytváření nového dokumentu primárního práva EU. Ústavě pro Evropu, jejíž základ z Konventu vzešel, pak vyjadřoval plnou podporu, a to i po jejím odmítnutí. Během období reflexe Parlament opět zůstal aktivním hráčem a vytvářel další usnesení a návrhy, jak dále postupovat. Aktivní zůstal i při vytváření Lisabonské smlouvy, i když její text byl vytvořen klasickým postupem, tedy

svoláním mezivládní konference. Slabší postavení Parlamentu při vytváření nové reformy primárního práva EU zůstalo nakonec zachováno.

#### **4.1 Vývoj v EU – směrem k větší demokratičnosti a efektivitě?**

Evropská unie prošla v posledním desetiletí turbulentním vývojem. Instrukce i členské státy vyjadřovaly svou podporu procesu prohlubování politické integrace. Nejprve Konvent jako nová forma přípravy změny primárního práva, v níž jsou zastoupeni všichni aktéři integračního procesu, vytvořil základ pro ústavní smlouvu. Ta však byla občany Unie odmítnuta v referendech ve Francii a Nizozemí. Poté prošla EU obdobím reflexe a nakonec dospěla opět k tradiční mezivládní konferenci, která přijala novou – Lisabonskou smlouvu. Ta by měla z Unie udělat transparentní a efektivní organizaci i v počtu dvaceti sedmi, případně více členů. Nástin tohoto vývoje je náplní následujících stran. Tento popis hlavních událostí je nezbytný, aby bylo možné v následující části ukázat, jakou roli v tomto procesu sehrál Evropský parlament.

##### **4.1.1 Laekenská deklaráce a Konvent**

V prosinci 2001, tedy rok po skončení mezivládní konference v Nice přijala Evropská rada pod belgickým předsednictvím Laekenkou deklaráci o budoucnosti Evropské unie. Tento dokument deklaruje, že bude svolán Konvent jako speciální těleso pověřené vedením debaty o budoucnosti Unie. Laekenská deklaráce pověřuje Konvent vypracováním dokumentu, který se stane základem pro jednání mezivládní konference plánované na rok 2004.

Deklarace má tři části. První popisuje důvody, proč je třeba svolat Konvent. „V první části označené Evropa na křižovatce jsou zmiňovány především důvody, které vedly k rozhodnutí svolat Konvent a zabývat se komplexněji reformou EU, což byla především potřeba stability a akceschopnosti EU po rozšíření a dále nutnost řešit problematiku demokratického deficitu spojenou do jisté míry s prudkým rozvojem společných politik a dalších navazujících koordinovaných oblastí působení EU.“ (Fiala, Pitrová, 2009: 173)

Druhá část nazvaná Úkoly a reformy v nové Unii stanovuje otázky, které musí Unie řešit. Tyto úkoly se dají rozdělit do čtyř oblastí – institucionální struktura, rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, zjednodušení nástrojů Unie a cesta k evropské ústavní smlouvě. V rámci reformy institucionální struktury je pak také zmíněna nutnost zvážit roli národních parlamentů v EU. Důležitým prvkem institucionálních reform je ohled na efektivitu fungování Unie o až třiceti členských státech. (Votavová, 2006: 41, 42)

Třetí část se jmenuje Svolání Konventu o budoucnosti Evropy a týká se především organizačního a technického zajištění práce Konventu. Bylo v ní stanoveno předsednictvo i složení Konventu i fakt, že zasedání Konventu budou veřejná. Zároveň Deklarace obsahovala výzvu k vytvoření širokého fóra určeného veřejnosti, kde by se diskutovalo zároveň s debatami vedenými v Konventu. Závěry fóra, kterého se účastnili sociální partneři, zástupci obchodní sféry, akademici atd., měly sloužit jako podklady pro jednání Konventu.

Konvent se poprvé sešel 28. února 2002. Jeho složení určené již Laekenskou deklarací mělo zajistit účast všech hlavních aktérů integračního procesu na diskusi o budoucnosti tohoto procesu. Předsedou Konventu byl jmenován bývalý francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing<sup>31</sup>. Pod jeho vedením zasedalo 105 členů: patnáct zástupců vlád z členských států a třináct z kandidátských zemí, padesát šest zástupců vnitrostátních parlamentů z členských zemí i z kandidátských zemí, šestnáct europoslanců a dva zástupci Komise. Konvent měl také 13 pozorovatelů: tři zástupce Hospodářského a sociálního výboru, šest zástupců Výboru regionů, tři zástupce evropských sociálních partnerů a také Evropského ombudsmana. V Konventu tak byl zastoupen jak mezivládní tak nadnárodní princip integrace. Jednotliví zástupci se scházeli v jedenácti pracovních skupinách (viz příloha č. 6). Pracovní skupina pro institucionální otázky neexistovala, protože tato jednání byla příliš závažná, a tak probíhala v plénu. Plenární zasedání probíhala přibližně dvakrát měsíčně. (Votavová, 2006: 43)

Výsledkem Konventu se stal Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, který byl poprvé představen v červenci 2003. Tento text měl podle názoru Konventu nahradit všechny Smlouvy primárního práva. Obsáhlý dokument byl rozdělen na preambuli a čtyři části. První část definovala Unii, její hodnoty a cíle, dále specifikovala dělbu pravomocí mezi Unii a členské státy, navrhovala reformy institucionálního rámce EU a jejich legislativních nástrojů a stanovovala její finanční rámeček. Druhou částí byla Charta základních práv občanů EU. Třetí část se zaměřila na změny v konkrétních politikách EU a posledním bodem byla všeobecná a závěrečná ustanovení.

Mezivládní konference, která projednávala text konventního návrhu, začala v říjnu 2003 pod italským předsednictvím. Některé body návrhu se však ukázaly být problematické. Jednalo se především o institucionální otázky, a to zejména o navrhované reformy: např. o změnu vytváření kvalifikované většiny při hlasování Rady, vytvoření funkce stálého předsedy Evropské rady a ministra zahraničí EU, zastoupení členských států v Komisi v rozšířené Unii a rozložení křesel v Parlamentu. Konference tak pokračovala do dalšího roku,

---

<sup>31</sup> Prezidentem Francie od 27. května 1974 do 21. května 1981. Dostupné z: <[http://fr.wikipedia.org/wiki/Val%C3%A9ry\\_Giscard\\_d%27Estaing](http://fr.wikipedia.org/wiki/Val%C3%A9ry_Giscard_d%27Estaing)>

a to již pod irským předsednictvím, které ji pak v červnu 2004 zakončilo. Návrh Konventu byl v některých bodech pozměněn a nový dokument nazvaný Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu byl podepsán v říjnu 2004. Podepsalo ho již dvacet pět členských států, protože k 1. květnu 2004 do EU přistoupilo deset nových členů<sup>32</sup>. (Fiala, Pitrová, 2009: 172 – 176)

#### 4.1.2 Neúspěch Ústavy pro Evropu a období reflexe

Ústava pro Evropu byla reformním dokumentem, který zaváděl do fungování Unie mnoho změn. Její struktura byla stejná jako struktura konventního návrhu. Také Ústava pro Evropu měla preambuli a čtyři části. První část vymezuje cíle, základní práva, občanství a symboly EU a zavádí právní subjektivitu Unie. Dále je v ní obsaženo vymezení kompetencí mezi členskými státy a EU. Důležité změny pak měla zavést do institucionálního rámce. Jednalo se například o funkce stálého předsedy Evropské rady a ministra zahraničí Unie, zrušení váženého hlasování v Radě. Mělo také dojít k revizi systému nástrojů sekundárního práva. Druhou částí byla Listina základních práv Unie. Třetí část se týkala jednotlivých politik EU a byla vlastně revidovanou sumou primárního práva EU. Pro některé oblasti politik mělo dojít k novému zavedení spolurozhodovací procedury (např. SZP, částečně energetika a sociální politika). Poslední částí jsou opět závěrečná a všeobecná ustanovení. K Ústavě byl mj. připojen také Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů definující jejich roli v EU.

Ústava byla podepsána na podzim roku 2004. K jejímu vstupu v platnost byla třeba ratifikace ve všech členských státech EU. K té však nikdy nedošlo. Některé státy se rozhodly ratifikovat Ústavu pro Evropu referendem. Mezi ně patřila i Francie, kde občané smlouvu odmítli 29. května 2005 a Nizozemí, jehož obyvatelé se vyjádřili proti Ústavě pár dní poté 1. června 2005. Přestože před těmito referendy Ústavu ratifikovalo již osm států<sup>33</sup>, tak se po nich proces schvalování zadrhl. Některé státy se rozhodly v ratifikaci dokumentu pokračovat<sup>34</sup>, jiné ho již považovaly za mrtvý. Evropská rada v polovině června 2005 rozhodla o zahájení tzv. období reflexe, během kterého měla probíhat debata o budoucnosti Ústavy.

V tomto období se rýsovalo několik možných scénářů budoucího vývoje. První možností bylo zachování původního textu a pokračování v ratifikačním procesu s tím, že by ve Francii a Nizozemí mohlo dojít ke druhému referendu. Další možností bylo pohřbení

---

<sup>32</sup> Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko

<sup>33</sup> Itálie, Litva, Maďarsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko

<sup>34</sup> Po odmítnutí Ústavy ve Francii a Nizozemí ještě ratifikaci dokončily Belgie, Finsko, Kypr, Lucembursko a Malta.

stávajícího dokumentu a vytvoření zcela nového. Poslední variantu představovalo zachování pouze některých částí Ústavy, a to buď vytvořením nového dokumentu se zachovanými prvky Ústavy anebo včleněním těchto prvků do textu smlouvy z Nice. Období reflexe nakonec trvalo až do první poloviny roku 2007, kdy se předsednickou zemí EU stalo Německo. (Fiala, Pitrová, 2009: 191 – 197) Dalšímu vývoji, který otevřel cestu k nové smlouvě, se věnuje následující část.

#### **4.1.3 Lisabonská smlouva**

Na počátku roku 2007 převzalo předsednictví Evropské unie Německo. Jeho kancléřka Angela Merkelová od počátku deklarovala zájem vyřešit stagnující ratifikaci. Jejím cílem bylo ratifikovat Ústavu ve všech státech EU do voleb do Evropského parlamentu v roce 2009. Značné úsilí Německa odblokovat proces jednání o Ústavě a najít řešení vyústilo v dohodu členských států na Evropské radě na konci června 2007, která vytvořila mandát pro jednání mezivládní konference o nové reformní smlouvě.

Tato mezivládní konference začala na konci července 2007 již pod portugalským předsednictvím. IGC jednala o upraveném dokumentu Ústavy, z něhož byly odebrány nejvíce kontroverzní prvky jako články o symbolech EU, označení funkce ministra zahraničí EU atd. Mezivládní konference byla ukončena v říjnu 2007 a nová reformní smlouva nazvaná Lisabonská smlouva byla podepsána 13. prosince 2007. (Fiala, Pitrová, 2009: 198, 199) Institucionální změny zaváděné Lisabonskou smlouvou viz část 2.1. Ani ratifikace Lisabonské smlouvy však nebyla zcela hladká. V referendu ji původně v červnu 2008 odmítli občané Irsko. Ratifikační proces se poté však nezastavil a ostatní státy pokračovaly s ratifikací. Irové pak smlouvu ve druhém referendu v říjnu 2009 přijali. Poslední Lisabonskou smlouvu ratifikovala Česká republika 3. listopadu 2009 a smlouva poté vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

V posledních deseti letech prošla EU zásadním vývojem. Nejprve Konvent jako uskupení všech důležitých aktérů evropského integračního procesu vytvořil návrh ústavní smlouvy. Finální text přijatý klasickou mezivládní konferencí však občané Francie a Nizozemí v referendu odmítli. Nastalo tak období úvah, jak dále pokračovat s evropskou integrací. Opět cestou klasické mezivládní konference byla pak vytvořena nová reformní smlouva – Lisabonská smlouva. Ta je vlastně reformovanou Ústavou zbavenou nejkontroverznějších prvků. Celkově však lze říci, že Lisabonská smlouva zachovává mnohé prvky odmítnuté Ústavy, které byly vytvořeny již Konventem. Evropská unie má tedy novou

smlouvu, na výsledky jejíhož fungování bude však třeba ještě nějakou dobu počkat. Po popisu hlavních událostí uplynulých deseti let se nyní můžeme věnovat roli jednotlivých aktérů a zejména Evropského parlamentu v daných procesech.

## **4.2 Postavení Evropského parlamentu v jednotlivých stádiích reformního procesu**

Evropská unie již v Laekenské deklaraci vyhlásila snahu o větší demokratičnost EU. Parlament se chtěl na takové snaze aktivně podílet a také dosáhnout lepšího postavení, aby již jeho pozice vůči exekutivě nebyla oslabená. V Konventu, v období reflexe i při jednáních o Lisabonské smlouvě byl Parlament vždy připraven podpořit prointegrační myšlenky a postavit se za ideu ústavního dokumentu.

### **4.2.1 Konvent a první rovné postavení Parlamentu v jednotlivých stádiích reformního procesu**

Jak již bylo popsáno výše, Konvent byl speciálním orgánem svolaným proto, aby připravil návrh revize primárního práva EU. Jeho práce trvala rok a půl. Poprvé v historii se na návrhu revize Smluv podíleli všichni aktéři evropského integračního procesu. Zástupci Evropského parlamentu, národních parlamentů, ale i zástupci Komise měli možnost zásadně ovlivnit znění nového dokumentu. Právě rozmanitost účastníků Konventu, kteří zatupovali jak mezivládní tak nadnárodní úroveň, dodávala jeho závěrům větší legitimitu, než má klasická IGC.

Evropský parlament měl oproti předchozí změně primárního práva, kterou byla smlouva z Nice, možnost prosadit své pohledy na budoucnost evropské integrace do závěrečného konventního návrhu. U tohoto návrhu se Parlamentu podařilo zajistit, aby byl jednodušší, ambicióznější a prointegračnější než by byl v případě, že by ho vytvořila IGC. Rozdíl vyplývá z odlišné metody přípravy dokumentu. Konventní metoda zajistila Parlamentu silnější pozici při jednáních. Při konventních negociacích bylo nutné především dosažení konsenzu a tedy vytváření koalic oproti jednomyslnosti nutné při IGC. Změnu do principu jednání vnesla i změna samotných jednajících. Úředníky vystřídali politici, a tak došlo k posunu z jednání o právních detailech k jednání o principech. A právě tyto změny posílily pozici zástupců EP v Konventu. Europoslanci dosahovali prosazení svých myšlenek v Konventu i tím, že zvolili pragmatickou strategii podpory ambiciózních avšak realistických návrhů, kolem kterých šlo vytvářet široké koalice napříč politickým spektrem. Je nutné také



zmínit, že zástupci Parlamentu v Konventu nebyli zástupci pléna jako předtím jmenovaní zástupci při IGC. Účastníci Konventu z řad europoslanců naopak zastupovali různé politické skupiny v EP. Plénum však k projednávaným bodům v Konventu přijímalo stanoviska a klíčoví zástupci EP jako E. Brok (EPP), K. Hänsch (ESP), I. M. de Vigo (EPP) a liberál A. Duff tato plenární stanoviska více méně podporovali.

Konventní metoda umožnila zástupcům EP v Konventu prosadit mnohé myšlenky. Mezi hlavní ideje Parlamentu prosazované do konventního návrhu ústavy patřilo nahrazení stávajících smluv jedním dokumentem, sloučení všech politik do jednoho pilíře, vytvoření Legislativní rady ministrů, stejné rozpočtové pravomoci s Radou, kodifikace existujících právních předpisů jako nadřazenost práva přímo do smlouvy a zavedení procedury spolurozhodování a zároveň hlasování kvalifikovanou většinou jako obecného principu (porovnání pozic EP v Konventu s návrhem ústavní smlouvy a konečným textem Ústavy pro Evropu vzešlým z následné IGC viz tabulka č. 4). I přes pozitivní změny ve vyjednávací pozici zástupců EP v Konventu se však těmto zástupcům nepodařilo prosadit veškeré své cíle. Vládám se podařilo zablokovat možnost, aby europoslanci ovlivnili výsledky dohody v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a obrany a některé institucionální otázky (např. pravidla pro ratifikaci ústavní smlouvy). Celkově lze říci, že změny skutečně prosazené Parlamentem byly symbolického charakteru. Jako takové však také měly symbolickou důležitost. Závěrečný dokument byl, především díky vlivu EP, mnohem odvážnější, než by byl, kdyby ho vytvořila IGC. Díky činnosti zástupců EP v Konventu výsledný dokument Parlament posiloval. (Beach, 2007) Parlament tak aktivně napomohl zlepšení své pozice.

I přes dílčí neúspěchy byli zástupci EP v Konventu ve většině spokojeni s jeho výsledkem. EP jako celek přivítal výsledek Konventu, a to i přes to, že ne všechny jeho návrhy byly zahrnuty do konečného dokumentu. Spokojenost panovala především se čtyřmi body, na jejichž prosazování se během Konventu shodli jinak různě politicky orientovaní europoslanečtí zástupci. Jednalo se o rozšíření spolurozhodovací procedury, rozšíření rozpočtových pravomocí EP, zahrnutí Charty základních práv do textu a zavedení právní subjektivity pro celou EU. V oblastech, kde je konsenzus napříč politickým spektrem v EP menší (sociální politika, řízení ekonomiky, zahraniční a obranná politika) naopak zástupci EP v Konventu dosáhli skromnějších výsledků. V těchto otázkách však byly rozdíly národní i politické patrné u všech členů Konventu. Za hlavní neúspěch europoslanci považovali

především neprosazení změny procedury revize primárního práva<sup>35</sup>, na jejímž schvalování by se podle nich měl podílet i EP. Konečné slovo má však i nadále mít IGC a Parlament zůstal nadále podle konventního návrhu ústavy vyloučen z procesu ratifikace Smluv. Ta zůstala národní záležitostí, a to i přes mnohé návrhy změn v tomto ohledu ze strany zástupců EP. (Costa, 2004)

Parlament vydal 24. září 2003 po skončení Konventu závěrečnou rezoluci o Návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu a názor na svolání mezivládní konference. Tato rezoluce uvítala pokrok směrem k evropské integraci a demokratickému vývoji reprezentovaného Konventem navrhovanou ústavní smlouvou. Parlament v ní podpořil návrh Konventu založený na širokém konsenzu. Podle názoru Parlamentu smlouva z Nice prokázala, že IGC a diplomatická jednání dosáhla svých limitů, a že nejsou schopné přinášet řešení potřeb EU s dvaceti pěti státy. Výsledek Konventu, kde byli zastoupeni europoslanci i národní parlamenty naopak prokázal, že otevřená diskuse v Konventu je mnohem úspěšnější, než metoda IGC. Parlament v této rezoluci dále žádá, aby byl plně zapojen nejen do nadcházející mezivládní konference, ale i do dalšího konstitucionalizačního procesu.

Parlament se v rezoluci vyjadřuje k některým důležitým dosaženým bodům. Kromě již výše zmíněných výsledků uvítal například zahrnutí symbolů EU do ústavní smlouvy, dále vytvoření obecné legislativní procedury jako zásadního kroku k větší demokratické legitimitě aktivit EU nebo zvýšenou roli národních parlamentů. Rozšíření procedury spolurozhodování zejména do oblasti svobody, bezpečnosti a práva a také do SZP ohodnotil kladně (viz výše), avšak konstatoval, že musí být dále rozšiřováno. Za důležité Parlament považoval zrušení pilířové struktury. Vyjasnění kompetencí členských států a institucí EU pak vnímá jako krok k větší transparentnosti. Dále uvítal zlepšení systému vytváření kvalifikované většiny při hlasování v Radě a klade důraz na nutnost rozšiřování KV do dalších oblastí politik. Spokojenost vyjádřil se zrušením rozlišení na povinné a nepovinné výdaje v rozpočtu EU. Naopak Parlament v rezoluci lituje výše zmíněného faktu, že Parlamentní souhlas není systematicky vyžadován pro vstoupení nově přijatých ústavních textů v platnost. (EP resolution č. 1, 2003<sup>36</sup>)

Konvent byl důležitý i z hlediska role národních parlamentů v integračním procesu. Deklaroval, že národní parlamenty jsou součástí systému zastupitelské demokracie v EU. Potvrdil Amsterodamský Protokol o roli národních parlamentů, který měl být připojen

---

<sup>35</sup> Stoprocentní shoda však v tomto bodě nepanovala ani uvnitř samotného EP.

<sup>36</sup> Na usnesení Evropského parlamentu je v této práci odkazováno pomocí termínu „EP resolution“ či „usnesení EP“, čísla a rokem jejich vydání. Pro usnesení Evropského parlamentu je v seznamu literatury vytvořen speciální oddíl, kde jsou tato usnesení očíslována.

i k Ústavě. Informovanost národních parlamentů měla být podle něj zlepšena. Informace o návrzích jim měla místo vlád zasílat rovnou Komise. Zdůrazněna byla také povinnost vlád respektovat šestitýdenní lhůtu parlamentů na vyjádření připomínek. Parlamenty by měly být informovány o vývoji v EU – o plánech na revizi Smluv, o přicházejících žádostech o přistoupení a o činnosti Europolu a Eurojustu. Národní parlamenty byly určeny jako strážci subsidiarity a získaly tak možnost nezávazného kolektivního parlamentního veta. Celkově však konventní návrh zásadní změnu oproti již platnému znění Smluv nepřinesl. Proti většímu zapojení parlamentů navíc stále existovaly důležité námitky. Národní parlamenty nejsou homogenní a není mezi nimi ani nezbytný stupeň solidarity. Vlády by tak mohly začít vtahovat své parlamenty do evropské arény, aby si zajistily individuální podporu, anebo by si parlamenty mohly vyřizovat na půdě EU domácí spory se svými vládami. (Kiiver, 2006)

Po ukončení Konventu byla svolána mezivládní konference, která projednávala vzniklý návrh ústavní smlouvy. Organizace této konference byla odlišná od předchozích. Vzhledem k tomu, že přípravnou část odvedl Konvent, tak se jí účastnili pouze hlavy států či vlád a ministři zahraničních věcí. Nekonal se žádná jednání zástupců vlád ani státních úředníků. Jednání na ministerské úrovni se účastnil ještě jeden zástupce Komise<sup>37</sup> a dva zástupci EP<sup>38</sup>. Na úrovni hlav států a vlád byla Komise reprezentována jejím tehdejší předsedou Romanem Prodim a Evropský parlament také svým tehdejší předsedou Patem Coxem. (<http://europa.eu>, 20. 12. 2009<sup>39</sup>).

Evropský parlament byl jednou z hlavních hybných sil reformního procesu. Vyžadoval přijetí reforem před rozšířením Unie na dvacet pět států a navrhoval specifická opatření, jak by reformy měly být připraveny a co by měly obsahovat. Tento proces byl pro Parlament úspěšný, protože se mu podařilo dosáhnout mnoha svých cílů, např. v oblasti hierarchie norem, obecné legislativní procedury, rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou, rozdělení kompetencí, volby Komise a začlenění Charty základních práv do dokumentu. Ve své rezoluci z 12. ledna 2005 Parlament uvítal Ústavu jako „velké zlepšení“. Přesto je třeba zdůraznit také to, že některé oblasti jsou stále mimo sféru vlivu EP. Jedná se hlavně o možnost revize Smluv, institucionální reformy, společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a obrannou politiku. Během reformního procesu EP těžil hlavně z pracovní metody Konventu, která se alespoň v počátečním stádiu jednání spoléhala na otevřenou diskusi spíše než na uzavřené diplomatické vyjednávání typické pro IGC. Parlament se také mohl poprvé

---

<sup>37</sup> Komisař Michel Barnier vystřídáný Antóniem Vitorinem

<sup>38</sup> K. Hänsch (ESP) a Iñigo Méndez de Vigo (EPP) vystřídáný E. Brokem (EPP). Všichni tři byli aktivními členy Konventu.

<sup>39</sup> Dostupné z: <[http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations1\\_en.htm#PARLIAMENT](http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations1_en.htm#PARLIAMENT)>

plně účastnit všech fází následné IGC. (<http://europarl.europa.eu>, 20. 12. 2009<sup>40</sup>) Parlament tak učinil důležitý krok ke zlepšení své pozice v rozhodovacím procesu EU. Přesto však úplného zrovnoprávnění své pozice s exekutivní složkou moci nedosáhl.

---

<sup>40</sup> Dostupné z:

<[http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=en&id=74&ftuId=FTU\\_1.1.5.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=en&id=74&ftuId=FTU_1.1.5.html)>

Tabulka č. 4: Porovnání pozic EP v Konventu s návrhem ústavní smlouvy a textem Ústavy pro Evropu

Oblast	Pozice EP	Konventní návrh ústavní smlouvy	Ústava pro Evropu
Struktura smlouvy	Nazvat výsledný dokument „ústava“	„Ústavní smlouva“	Žádné změna proti návrhu
	Vytvoření jediného nadnárodního komunitárního pilíře, do něhož by byla začleněna SZBP a oblast justice a vnitra	Jediný pilíř, avšak se speciálními ustanoveními pro SZBP a pro určité aspekty v oblasti svobody, bezpečnosti a práva	
Institucionální změny	EP by měl volit předsedu Komise a dávat souhlas se jmenováním členů Evropského soudního dvora (ESD) a Soudu první instance (SPI) <sup>41</sup>	Evropská rada postoupí vybraného kandidáta EP k odsouhlasení	Evropská rada beroucí v potaz výsledky voleb do EP postoupí kandidáta Parlamentu k souhlasu
		Žádná role EP při jmenování soudců ESD a SPI	Žádná změna proti návrhu
	Rozdělit Radu na exekutivní a legislativní část	Vytvoření formace Legislativní Rady pro přijímání legislativy EU	Žádná Legislativní Rada
	Zavést hierarchii právních aktů	Vyjasnění kompetencí Unie a zjednodušení sady právních nástrojů	Žádné změny proti návrhu
	EP by měl rozhodovat o celém rozpočtu	Zavedení víceletého Finančního rámce, o němž rozhoduje Rada	Poslední slovo EP lehce oslabeno
		EP rozhoduje o celém rozpočtu, může ho odmítnout a žádat nový	
	Zavedení právní subjektivity pro celou EU	Unie jako celek získala právní subjektivitu	Žádné změny proti návrhu
Vytvoření funkce Evropského veřejného žalobce	Rada může jednomyslně rozhodnout o vytvoření funkce Evropského veřejného žalobce z důvodu potírání zločinů	Rada může vytvořit funkci Evropského veřejného žalobce, aby se zabýval finančními zájmy, avšak pouze Evropská	

<sup>41</sup> Podle LS se nově Soudní dvůr EU skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů.

		postihujících finanční zájmy Unie a závažných zločinů postihujících jeden nebo více členských států	rada může rozšířit jeho pravomoci, aby se mohl zabývat také závažnými zločiny s přeshraniční dimenzí
Kvalifikovaná většina (KV) a spolurozhodovací procedura (COD)	KV a COD obecným pravidlem	KV a COD rozšířeny, ale ne tolik, kolik si EP přál	KV a COD rozšířeny, ale do menšího počtu oblastí než v návrhu
		Klauzule umožňující, aby Evropská rada jednomyslně převedla oblast politiky pod rozhodování KV	Klauzule zachována a role národních parlamentů a EP posílena
	Zavést systém dvojí většiny pro KV v Radě	Zavedena dvojí většina	Dvojí většina zachována, avšak zvýšeny prahy pro její dosažení + deklarace o blokačních minoritách
Vnější vztahy	Převést do komunitárního pilíře	Převedena do komunitárního pilíře, avšak pravomoci Komise v SZBP omezeny	Žádné změny proti návrhu
	Dát EP pravomoci ve vnější obchodní politice	EP není konzultován v obchodní politice	
Svoboda, bezpečnost a právo	Převést do komunitárního pilíře, včetně policie a soudní spolupráce v trestních věcech a opatření týkajících se pohybu osob a ochrany základních práv a občanství v Unii	Částečné zařazení do komunitárního pilíře, avšak vytvoření „záchranné brzdy“ a ponechání některých omezení role ESD	Žádné změny proti návrhu

Zdroj: Beach, 2007: 1276 – 1278 (překlad vlastní)

## 4.2.2 Období reflexe – Parlament jako aktivní hráč

Evropský parlament byl se závěry Konventu více méně spokojen. Výsledný dokument však ještě pozměnila následná mezivládní konference vedená nejprve pod italským a posléze pod irským předsednictvím. Této mezivládní konferenci se parlamentní zástupci poprvé účastnili ve všech jejích fázích. Poslední slovo však zde měly členské státy. Jejich zástupci tak prosadili do textu konventního návrhu určité změny. Parlament přesto dokument vzešlý z mezivládní konference, tedy Smlouvu zakládající ústavu pro Evropu plně podpořil. I když vyjádřil zklamání nad tím, že některé části konventního návrhu nebyly zachovány.

K Ústavě pro Evropu vydal Evropský parlament usnesení 12. ledna 2005. Tímto usnesením schvaluje ústavní smlouvu a bezvýhradně podporuje její ratifikaci. Ústavní smlouvu uznává jako dokument představující uspokojivý kompromis, který přinese nezbytná zlepšení nutná k zajištění domácí i zahraniční akceschopnosti Unie o dvaceti pěti a více členech. Ve svém usnesení se Parlament věnuje čtyřem oblastem, v nichž vítá dosažený pokrok. Jedná se o vyjasnění povahy a cílů Unie, kde považuje za důležité, že ústavní smlouva vyjasňuje vztahy mezi Unií a členskými státy, např. tím, že soubor evropského práva nahrazuje jedním dokumentem a tím, že potvrzuje dvojí legitimitu Unie odvozenou od členských států a občanů. Dále usnesení pojednává o větší účinnosti a posílení role EU ve světě, a to např. rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou v Radě do nových oblastí politik. Parlament také ocenil více demokratické odpovědnosti, kterou Unie zavádí například tím, že Evropský parlament bude mít v legislativním procesu častěji rovnocenné postavení s Radou. V neposlední řadě EP také uvítal více práv udělených občanům EU, např. začleněním Charty základních práv do Ústavy. (usnesení EP č. 2, 2005)

Parlament byl s Ústavou pro Evropu podle všeho spokojen. Naopak nespokojnost vyjádřili občané Francie a Nizozemí. V těchto dvou zemích probíhala ratifikace Ústavy pro Evropu v referendech a výsledek obou referend byl záporný<sup>42</sup>. Jak již bylo uvedeno v předchozí části, tak po tomto neúspěchu vyhlásila Evropská rada období reflexe určené pro nalezení řešení situace. Ani v tomto období Parlament nezůstal stranou.

V období reflexe se rýsovaly čtyři možné scénáře, jak postupovat dál. Prvním možným řešením bylo odložení institucionální reformy, které zastávala především britská vláda pod vedením T. Blaira, který se domníval, že je nutné nejprve najít program řešení ekonomických otázek. Tento postoj nebyl vzdálený ani nizozemské vládě a předsedovi Evropské komise J. Barrosovi. Druhou možností bylo přijetí ústavní smlouvy v původní

---

<sup>42</sup> Ústavu pro Evropu ratifikovalo referendum ještě Španělsko a Lucembursko a oba státy s kladným výsledkem.

podobě podporované Německem, Španělskem, evropskými lidovci i evropskými socialisty v EP. Třetí možnost podporovaná například tehdejším francouzským prezidentem J. Chiracem předpokládala implementaci dílčích částí ústavní smlouvy (tzv. cherry-picking). Jednalo by se o taková ustanovení, která jsou slučitelná se smlouvou z Nice. J. Chirac se stejně jako T. Blair domníval, že je nutná reforma politik EU, navíc podporoval i nutnost reformy institucí, přičemž se zasazoval hlavně o vznik funkcí předsedy Evropské rady a ministra zahraničí EU. Poslední možností pak bylo vytvoření nové smlouvy zastávané tehdejším francouzským pravicovým prezidentským kandidátem N. Sarkozym<sup>43</sup>. Ten prosazoval zkrácení stávajícího dokumentu vypuštěním třetí části. Podobné řešení přepracování Ústavy prosazovaly i menší strany v EP, především liberální europoslanec A. Duff a představitel Zelených J. Voggenhuber. Během období reflexe někteří politici postupně dospívali k trochu pozměněným postojům, např. předseda Komise Barroso se začal přiklánět k variantě „cherry-picking“ v podobě zavedení KV a COD do oblasti trestních věcí a justice, reformy oblasti vnějších vztahů a většího zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu. Za tento názor byl kritizován ze strany Parlamentu, v němž byla nadále většinovým názorem podpora přijetí stávající ústavní smlouvy. (Karlas, 2007)

V diskusi o budoucím řešení ústavní smlouvy se o slovo přihlásila Komise. V září 2005 představila Akční plán pro demokracii, dialog a debatu (tzv. plán D) vypracovaný tehdejší místopředsedkyní Barossovy Komise M. Wallströmovou<sup>44</sup>, jehož cílem bylo přiblížit problematiku občanům a zahájit širokou debatu. Té se měly účastnit i nevládní organizace, občanská sdružení nebo politické strany. Výsledky debaty v jednotlivých státech pak byly zpracovány do nové agendy Komise pro přiblížení EU občanům. Žádné zásadní výsledky pro osud ústavní smlouvy však tato iniciativa neměla. (Fiala, Pitrová, 2009: 196)

Důležitým prvkem v diskusi byly aktivity Evropského parlamentu. Parlament nejprve přijal v prosinci 2005 Voggenhuberovu a Duffovu zprávu. Ta obsahovala návrh usnesení Evropského parlamentu o období reflexe. Toto usnesení pak EP přijal na plénu v lednu 2006. Usnesení Parlamentu o období reflexe se od Voggenhuberovy a Duffovy zprávy liší jen v maličkostech. Parlament v usnesení konstatuje, že Evropské radě chybí politická vůle i schopnost podněcovat a řídit dialog v období reflexe a dále, že „je odpovědností národních parlamentů a Evropského parlamentu, aby se v období reflexe plně zhostily své úlohy, zejména prostřednictvím řady společných parlamentních fór, která „spustí, nasměrují a shrnou“ evropský dialog“. (usnesení EP č. 4, 2006: 3) Znovu také vyjádřil podporu Ústavě

---

<sup>43</sup> Francouzským prezidentem zvolen 6. 5. 2007.

<sup>44</sup> Komisařka pro vztahy mezi institucemi a komunikační strategie



pro Evropu a své odhodlání najít v nastalé situaci ústavní řešení. Kladným výsledkem období reflexe by podle něj bylo zachování stávajícího znění Ústavy, které by ale mělo být doplněno o významná opatření přesvědčující veřejnost. V usnesení vzal Parlament na vědomí plán D vzešlý z Evropské komise, avšak zároveň vyzval Komisi, aby kromě komunikační strategie také pomohla Unii vymanit se z jejích aktuálních potíží. Přivítal také deklarovanou snahu německé vlády, připravující se na předsednictví EU v první polovině roku 2007, převzít iniciativu v otázce ratifikace ústavní smlouvy. Obecně lze tedy říci, že Parlament jako celek podpořil stávající znění smlouvy, které je ovšem třeba doplnit o nová opatření. Zároveň podporoval v období reflexe širokou veřejnou debatu o budoucnosti ústavní smlouvy i integračního procesu jako takového.

Z Evropského parlamentu však vzešla ještě další důležitá iniciativa, tzv. Duffův plán B. Jednalo se o iniciativu britského europoslance A. Duffa, kterou zveřejnil na konci října 2006. Podle jeho názoru by bez ústavy chyběla Evropě vnitřní soudržnost a vnější síla a vývoj EU směrem ke zralé, postnacionální demokracii by byl zastaven. Stávající neratifikovaná ústavní smlouva však podle něj potřebuje revizi. Při tom je třeba dodržet dvě zásady – nesmí se otevřít celý dokument ani pouze redukovat text, protože zjednodušující řešení nebudou fungovat. Duff navrhl pět politik, které potřebují radikální změnu:

- vytváření hospodářské politiky je třeba posílit (především v eurozóně);
- evropský sociální model by měl být modernizován, aby zajistil větší rovnost a efektivitu. Měly by být uplatňovány různé národní a regionální přístupy, avšak ve společném rámci;
- boj proti klimatickým změnám spojený s reformou SZP a nutnou společnou energetickou politikou;
- jasně definovat politiku rozšiřování;
- revidovat finanční systém po stránce příjmové i výdajové.

Evropský parlament se podle Duffa musí na ústavodárném procesu plně podílet a hájit dobro celku. ([www.andrewduffmep.org.uk](http://www.andrewduffmep.org.uk), 2. 1. 2010<sup>45</sup>)

Duffův plán postavený na novém vyjednávání je založen na zachování stávajícího textu ústavní smlouvy. Plán počítá se zachováním první a druhé části Ústavy pro Evropu a v třetí části navrhuje výše zmíněné změny. Dále navrhuje „ústavní spolurozhodování“, aby byl nový text schvalován společně mezivládní konferencí a Evropským parlamentem. Reakce na Duffův plán byly různé. Například jeho poslanecký kolega konzervativce T. Kirkhope se

---

<sup>45</sup> Dostupné z:

<[http://www.andrewduffmep.org.uk/news/000220/andrew\\_duff\\_launches\\_european\\_constitution\\_plan\\_b.html](http://www.andrewduffmep.org.uk/news/000220/andrew_duff_launches_european_constitution_plan_b.html)>

proti němu silně ohradil. Ústavu považoval za mrtvý dokument a vyzval, aby se odpovědní lidé soustředili na skutečný reformní program pro Evropu. Komisařka Wallströmová ocenila, že je dobré mít za základ původní text. Předseda Komise Barroso se vyjádřil pro zachování většiny institucionálních změn obsažených v Ústavě, avšak kritický byl k samotnému názvu dokumentu „Ústava“. Německá kancléřka A. Merkelová pak dodala, že nový text musí být takový, aby si zasloužil název „Ústava“. ([www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), 2. 1. 2010<sup>46</sup>)

Evropský parlament nezůstal stranou debaty o řešení vzniklé situace a budoucnosti integračního procesu ani v období reflexe. Naopak i tehdy hrál aktivní úlohu a vnášel do debaty prointegračního ducha. V tomto postoji pokračoval i v dalším vývoji, který směřoval k vypracování nové reformní smlouvy.

#### **4.2.3 Postoj vůči Lisabonské smlouvě**

Evropský parlament po celé období reflexe podporoval text stávající evropské ústavní smlouvy. Někteří poslanci sice navrhovali změnu dokumentu (např. Duffův plán B), avšak i oni byli pro zachování základu textu Ústavy. Evropská rada pod německým předsednictvím ukončila v červnu 2007 období reflexe a přijala mandát budoucí mezivládní konference, ze které vzejde nový reformní dokument. Tento mandát zavazoval IGC, aby ze stávajícího textu Ústavy, který byl základem jednání, vypustila nejspornější body. Jednalo se například o samotný název „Ústava“ nebo o článek ustanovující symboly EU. Ani Charta základních práv neměla být součástí nového dokumentu, i když ten na ni měl odkazovat. Zároveň však mandát IGC obsahoval zavedení právní subjektivity pro celou EU, zrušení pilířové struktury, posílení role národních parlamentů a principu subsidiarity, jasnější rozdělení pravomocí mezi členské státy EU a její instituce, zavedení institucionálních novinek v podobě stálého předsedy Evropské rady i ministra zahraničí EU (název funkce má být ale změněn), rozšíření spolurozhodovací procedury i hlasování kvalifikovanou většinou v Radě do nových oblastí, tedy prvků, které se již objevily v Ústavě pro Evropu. Zároveň měl nový reformní dokument poprvé výslovně zmínit boj proti klimatickým změnám a vzájemnou solidaritu členských států v oblasti energetiky. (<http://europa.eu>, 3. 1. 2010<sup>47</sup>)

Některé zásadní prvky, které Parlament prosazoval tak měly být v novém reformním dokumentu obsaženy, jiné nikoliv. Do dokumentu měl být také zahrnut boj proti klimatickým změnám a energetická solidarita zmíněné již v Duffově plánu B. Před začátkem Evropské

---

<sup>46</sup> Dostupné z: <<http://www.euractiv.com/en/future-eu/duff-plan-rescue-constitution/article-158933>>

<sup>47</sup> Dostupné z: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/constitution\\_european\\_council\\_2007\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/constitution_european_council_2007_en.htm)>

rady, která svolala mezivládní konferenci, přijal EP velkou většinou<sup>48</sup> zprávu E. Broka a E. B. Crespa (ESP) potvrzující vůli k pokračování konstitucionalizačního procesu v EU. EP chtěl především zachovat podstatu textu ústavní smlouvy. Socialista Jo Leinen, který byl předsedou ústavní komise sice pohřbil název „Ústava“, avšak podporoval zjednodušený text, který si zachová obsah ústavní smlouvy. EP předem varoval, že se postaví proti takovému výsledku IGC, který by oslabil ochranu práv občanů a trval na zachování právní závaznosti Charty základních práv. Parlament dále zdůraznil nutnost vyjasnit další otázky jako je boj proti klimatickým změnám, energetická solidarita či koherentní migrační politika. (Rivais, 2007)

Ke svolání mezivládní konference vydal Parlament usnesení 11. července 2007. V něm vyjádřil přesvědčení, že období reflexe potvrdilo potřebu zachovat a zlepšit obsah nových prvků ústavní smlouvy. Přivítal, že mandát mezivládní konference obsahuje převedení většiny nových prvků z ústavní smlouvy do nového reformního dokumentu. Zároveň také ocenil, že mandát umožňuje začlenit do Smluv nové prvky jako je boj proti klimatickým změnám a energetická solidarita. Lituje však toho, že Evropská rada se vzdala ambice na vytvoření jediné ústavní smlouvy nahrazující všechny stávající Smlouvy či zavedení symbolů EU. Proto „tento mandát dostatečně neřeší nové výzvy, kterým Unie čelí od podpisu Ústavní smlouvy“ (usnesení EP č. 5, 2007: 2).

Během mezivládní konference probíhající pod portugalským předsednictvím v druhé polovině roku 2007 se Parlament účastnil na jednáních. Do IGC vyslal tři své zástupce. Zajištění zachování hlavních myšlenek Ústavy pro Evropu bylo jednou z nejvyšších priorit druhé poloviny šestého volebního období Evropského parlamentu. (www.europarl.europa.eu, 20. 12. 2009<sup>49</sup>) Výsledným dokumentem vzešlým z mezivládní konference se stala Lisabonská smlouva. Těsně před podpisem Lisabonské smlouvy Evropský parlament 12. prosince 2007 slavnostně vyhlásil text Listiny základních práv Evropské unie. Následně byl text publikován v Úředním věstníku EU. „Předseda Evropského parlamentu Hans-Gert Pöttering společně s předsedou Evropské rady José Socratesem a předsedou Evropské komise José Manuelem Barrosem slavnostně vyhlásili Listinu základních práv, jejíž právně závazný status potvrzuje Lisabonská smlouva, slavnostně podepsaná 13. prosince v Lisabonu. Listinu

---

<sup>48</sup> 469 hlasů pro, 141 proti a 32 europoslanců se zdrželo

<sup>49</sup> Dostupné z:

<[http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=en&id=74&ftuId=FTU\\_1.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=en&id=74&ftuId=FTU_1.1.6.html)>

základních práv schválil Evropský parlament na předchozím zasedání v Bruselu poměrem hlasů 534:85:21.“ (Úřad, 2008: 15)

Se zněním Lisabonské smlouvy byl EP poměrně spokojen. Své usnesení k ní vydal 20. února 2008. „Dospěl k závěru, že jako celek představuje Lisabonská smlouva podstatné zlepšení stávajících smluv, které Unii přinese větší demokratickou odpovědnost a lepší její způsob rozhodování (posílením úlohy Evropského parlamentu a národních parlamentů), posílí práva evropských občanů ve vztahu k Evropské unii a zefektivní fungování orgánů Unie.“ (usnesení EP č. 6, 2008: 2) Parlament však ve svém usnesení podtrhl, že změna procesu (od Konventu k mezivládní konferenci) a metody (od nahrazení Smluv jedním dokumentem ke klasickému pozměnění stávajících Smluv) sice zachoval mnoho důležitých institucionálních změn, avšak zároveň znamenal zmírnění ambicí a vzdání se některých prvků Ústavy. Konkrétně byl Parlament spokojen např. s rozšířením procedury spolurozhodování i hlasování KV v Radě, se změnou rozpočtového procesu ve smyslu zrovnoprávnění Rady a Parlamentu, s nutností souhlasu EP pro schválení řady mezinárodních dohod podepsaných Unii, a jasnějším vymezením kompetencí členských států a institucí EU<sup>50</sup>, zavedením právní subjektivity pro celou EU a jasnější definici boje proti klimatickým změnám a energetické solidarity. Efektivitu Unie zvýší zavedení systému dvojí většiny při hlasování v Radě či zavedení funkce předsedy Evropské rady. Její viditelnost a potenciál jako globálního aktéra pak dále zvýší nová funkce vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který je zároveň komisařem pro vnější vztahy. Parlament naopak vyjádřil lítost nad tím, že se Unie vzdala ústavního přístupu či zakotvení symbolů EU. (usnesení EP č. 6, 2008)

Usnesení Evropského parlamentu hodnotí Lisabonskou smlouvu poměrně kladně. Podobně kladně se k ní vyjádřil i autor plánu B na oživení Ústavy A. Duff. Podle něj Lisabonská zlepšuje efektivitu Unie a zároveň zvyšuje kapacitu EU jednat na globální scéně. Lisabonská smlouva je tak nejoptimálnějším výsledkem, jakého bylo možné dosáhnout. (www.euractiv.cz, 4. 1. 2010<sup>51</sup>) I prohlášení současného předsedy Evropského parlamentu J. Buzka ke vstupu Lisabonské smlouvy v platnost vyznívá pozitivně. Lisabonská smlouva podle něj představuje posílení demokracie v Evropské unii a významným způsobem zvyšuje pravomoci Evropského parlamentu. K důležité změně dojde například v SZP, kde bude Parlament moci rozhodovat o výdajích a dále v oblasti strukturálních fondů či mezinárodním obchodě. Lisabonská smlouva také zajišťuje EU větší akceschopnost ve vnější politice.

---

<sup>50</sup> Zásadou je, že veškeré pravomoci, které nejsou Smlouvami svěřeny Unii, náležejí členským státům.

<sup>51</sup> Dostupné z: <<http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/interview/andrew-duff-krajni-pravice-zrejme-v-cervnovych-volbach-do-ep-uspeje-005367>>

J. Buzek ocenil i zavedení energetické solidarity. „Lisabonská smlouva není samoúčelná a není ani dokonalá, je to kvalitnější soubor pravidel pro rozvoj politiky EU.“ (www.europarl.europa.eu, 4. 1. 2010<sup>52</sup>)

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že Evropský parlament byl po celou dobu diskuse o institucionální reformě EU v posledních deseti letech aktivním účastníkem debaty. Konvent mu poprvé umožnil podílet se na vzniku revize primárního práva. Parlament této příležitosti využil a do závěrečného konventního návrhu ústavní smlouvy se pokusil prosadit co možná nejvíce svých myšlenek. Stejně aktivně postupoval i po neúspěchu Ústavy pro Evropu v období reflexe a měl také možnost přímo se účastnit jednání mezivládní konference zakončené podpisem Lisabonské smlouvy. V těchto debatách Parlament vždy prosazoval navýšení svých kompetencí stejně jako zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu v EU. Jednalo se především o prosazování zavedení procedury spolurozhodování jako obecného principu a také o možnost větší kontroly Komise ze strany Parlamentu. Podporou takových změn se tedy Evropský parlament pokusil o zmenšení demokratického deficitu EU v podobě posílení své role.

### 4.3 Shrnutí

Poslední kapitola předkládané diplomové práce byla věnována vývoji integračního procesu EU v posledních přibližně deseti letech. Jedná se o období mezi přijetím smlouvy z Nice a vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Právě tato poslední revize Smluv přinesla důležité reformy a významné institucionální změny. V období diskusí o budoucím směřování integračního procesu padaly mnohé reformní návrhy. Evropský parlament nezůstal s navrhováním změn pozadu a po celou dobu se stavěl k procesu aktivně.

V Konventu zastupovali jednotliví delegáti Parlamentu různé politické skupiny. I přesto však zastávali některé společné postoje. Celkově lze říci, že přímá účast zástupců EP v Konventu, i když zastupovali různé politické skupiny, do něj vnesla „prointegračního ducha“. Z tabulky č. 7 vyplývá, že se Parlamentu podařilo prosadit mnoho z toho, co do návrhu ústavní smlouvy prosazoval. Dokument byl nazván ústavní smlouvou, spolurozhodovací procedura byla rozšířena, a Parlament získal rozpočtové pravomoci. Zároveň ovšem také zůstává faktem, že většina jeho návrhů byla zmírněna a do návrhu ústavní smlouvy a následně do Ústavy pro Evropu se dostaly v pozměněném znění. Byl

---

<sup>52</sup> Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/pdf/lisbon\\_treaty/statement\\_ep\\_president\\_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/lisbon_treaty/statement_ep_president_CS.pdf)>

například sice vytvořen jediný pilíř, avšak se speciálními ustanoveními pro SZBP a pro určité aspekty v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Procedura spolurozhodování, ač rozšířena, se opět nestala obecným principem.

Parlament podporoval Ústavu pro Evropu, i když se do ní nedostaly některé z jeho návrhů. Vadilo mu především, že nebyl zapojen do ratifikace revizí primárního práva EU. V období reflexe se Parlament opět snažil hrát aktivní roli a vyjadřoval se ke stavu debaty o budoucnosti EU. V tomto období nadále většina europoslanců podporovala Ústavu pro Evropu. Tehdy vzešel z Parlamentu návrh, jak postupovat s Ústavou, tzv. Duffův plán B. Ten počítal se zachováním hlavní stavby textu, avšak navrhoval i důležité změny. Z nich se některé (boj proti klimatickým změnám a energetická solidarita) dostaly i do Lisabonské smlouvy. Tento plán byl důležitým impulsem v diskusi, avšak pro osud Ústavy nakonec velký význam neměl.

Nakonec Evropský parlament podpořil mandát mezivládní konference, ze které vzešla Lisabonská smlouva. Ocenil, že mandát zachovává některé klíčové prvky z Ústavy, avšak zároveň byl zklamán tím, že byla opuštěna myšlenka ústavního dokumentu jako takového. Lisabonskou smlouvu však nakonec uvítal jako nejlepší možné řešení v dané situaci. Lisabonská smlouva postavení Parlamentu posílila. Rozšířila spolurozhodovací proceduru a zrovnoprávnila Parlament s Radou při přijímání rozpočtu. Přesto stále důležitým prvkem zůstávají větší legislativní pravomoci Rady v některých oblastech politik, než má Evropský parlament. Proto je možné konstatovat, že slabší postavení Evropského parlamentu v legislativním procesu přetrvávalo (viz část 2.1). Parlament byl sice aktivním hráčem a snažil se prosazovat do debaty své prointegrační názory, avšak v konečném výsledku Lisabonské smlouvy, mnohé nedostatky evropského rozhodovacího procesu přetrvávaly. Parlament byl i díky svým aktivitám především v Konventu posílen, avšak jeho slabší pozice vůči Radě a exekutivní složce moci obecně zůstala zachována.

## 5. Závěr

Předkládaná diplomová práce se zabývala problémem demokratického deficitu v Evropské unii. Vytyčila hlavní linie debaty o povaze demokratického deficitu. Popsala, jakým způsobem se vyvíjelo institucionální uspořádání Evropské unie a s ním spojená dělba moci v rozhodovacím procesu EU. Právě rozdělení kompetencí mezi exekutivní a legislativní složku moci při přijímání právních norem je úzce spojeno s existencí demokratického deficitu. Důležitou institucí je přitom Evropský parlament. Ten je společně s Radou představitelem legislativní složky moci. Rada je pak představitelkou moci legislativní i moci exekutivní. Přestože je Parlament jedinou přímo volenou institucí Evropské unie, tak má v legislativním procesu menší pravomoci než Rada. Parlament, který si byl vždy plně vědom tohoto svého nerovného postavení, se také neustále snažil o jeho zlepšení.

Aby bylo možné ukázat, v čem demokratický deficit spočívá, bylo nutné nejprve rámcově popsat institucionální strukturu Evropské unie. Ve fungování EU však došlo od 1. prosince 2009 k důležitým změnám zaváděným Lisabonskou smlouvou. Institucionální strukturu jsem popsala již podle těchto nových pravidel, avšak uvědomuji si, že analýzy fungování EU, které jsem poté používala, se vztahují na Evropskou unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Právě proto, že jsem hned na počátku práce popsala EU podle nové smlouvy, tak jsem mohla v pozdějších kapitolách vždy přihlížet k tomuto novému uspořádání a uvádět z použitých analýz argumenty, které jsou platné i v současné situaci. I současná struktura Evropské unie vykazuje prvky demokratického deficitu spočívajícího ve slabším postavení Parlamentu v legislativním procesu.

Rada je zároveň představitelkou legislativy i exekutivy. Princip spolurozhodování, ve kterém má Parlament v legislativním procesu stejné pravomoci s Radou, byl výrazně rozšířen. Přesto však stále zůstávají oblasti, ve kterých jsou používány jiné procedury, kde již Parlament tak silné postavení nemá a dokonce oblasti, kde nemá Parlament vůbec žádné kompetence. Problémem zůstává i nedostatek demokratické kontroly Rady. Tu vykonávají pouze nepřímo národní parlamenty. Pro ně je ale kontrola činnosti jejich vlastních ministrů v Radě velmi složitá. Tento problém by mělo částečně odstranit zaváděné zveřejnění jednání Rady, pokud jedná o legislativních aktech. Evropská komise je hlavní představitelkou exekutivní složky moci. Není volena, ani ji nevybírá Parlament, jak je běžné v národních státech. Tomu je však zodpovědná, a proto jí Parlament může vyjádřit nedůvěru. Jak však vyplývá z předkládané diplomové práce, tak je takové rozhodnutí pro Parlament těžko

proveditelné. Převaha exekutivní složky vlády, kterou představuje Komise a částečně Rada tak trvá.

Parlament má i v novém uspořádání ne zcela uspokojivé legislativní a kontrolní pravomoci. Nedostatečnost těchto kompetencí spočívá v nevšeobecnosti spolurozhodovací procedury a v nemožnosti účinně kontrolovat činnosti Rady a Komise. V rámci této analýzy kompetencí institucí však není možné opomenout námitku vůči tomu, aby Parlament dále získával další kompetence. Je jí malá a stále klesající volební účast. Problém volební účasti se však točí v začarovaném kruhu. Parlament má pro voliče nezajímavé pravomoci, proto má nízkou volební účast, a kvůli ní je ochota zvyšovat pravomoci instituci trpící nezájmem veřejnosti malá.

Demokratický deficit je pojem, který je velmi široký a existuje na něj množství různých pohledů. Tato práce dělí diskusi o termínu „demokratický deficit EU“ na dva hlavní proudy. První názorová linie obhajuje jeho existenci a druhá ji naopak popírá. Vzhledem k popsané institucionální struktuře EU se názory propagující neexistenci demokratického deficitu jeví jako nesprávné. Argument, že demokratickou kontrolu Rady mohou zajistit nepřímo národní parlamenty, neobstojí především proto, že národní parlamenty nemají dostatečné nástroje, aby mohly do evropské politiky aktivně zasahovat. Lisabonská smlouva sice zlepšila jejich informovanost a dala jim i možnost kolektivně vystoupit proti právním normám, které podle nich odporují principu subsidiarity. Avšak toto opatření je složitě proveditelné vzhledem k heterogenitě národních parlamentů a jejich komor a také není pro rozhodovací proces EU závazné, protože konečné slovo má nakonec Rada a Parlament. Ze stejného důvodu je problematická i názorová větev, která existenci demokratického deficitu uznává, avšak chápe ho právě jako nedostatek pravomocí národních parlamentů v rozhodovacím procesu EU. Jednotlivé komory národních parlamentů budou zřejmě jen obtížně hledat společná stanoviska.

Demokratický deficit EU není mýtus. Proto tato práce pracovala s hypotézou, která reprezentuje názorovou linii podporující existenci demokratického deficitu spočívajícího v nedostatku legitimacy rozhodovacího procesu Evropské unie. Toto pojetí vnímá demokratický deficit jako oslabení legislativní složky vlády ve prospěch její složky exekutivní. Zastánci tohoto uspořádání často namítají, že nevolená Komise s rozsáhlými pravomocemi představující exekutivní moc má své opodstatnění jako expertní orgán. Komise má svá Generální ředitelství a tam je přítomnost expertů namísto, avšak jednotliví komisaři nebývají odborníky na svá portfolia stejně jako tomu většinou je u ministrů národních vlád.



Legislativní složku moci představuje především Parlament. Institucionální struktura EU pochází, jak práce ukazuje, již z původního upořádání Evropského společenství uhlí a oceli a Evropského hospodářského společenství vzniklých v padesátých letech. Od té doby se mnohé změnilo a Parlament se stal z pouhého konzultativního orgánu orgánem spolurozhodujícím, a to přijetím Maastrichtské smlouvy na počátku devadesátých let. Na tomto vývoji měl podíl i sám Parlament, který se aktivně snažil o zlepšení svého postavení. Znamé jsou například aktivity italského europoslance A. Spinelliho v osmdesátých letech, který chtěl Parlament zrovnoprávnit s Radou. Takovéto ambiciózní projekty však nikdy neuspěly. Parlament sice v jednotlivých reformách primárního práva EU postupně získával důležité pravomoci, avšak nikdy nedosahovaly nabyté kompetence rozsahu jeho požadavků. Parlament tak stál na prahu nového tisíciletí stále jako slabší složka rozhodovacího procesu EU.

Po podpisu smlouvy z Nice v únoru 2001 nastala další etapa vývoje. Evropská unie směřovala k zásadní institucionální změně, která měla zajistit větší demokratičnost, transparentnost a efektivitu Unie o dvaceti sedmi členských státech. Tento proces byl zakončen až vstupem Lisabonské smlouvy v platnost v prosinci 2009. V tomto období prošla Evropská unie důležitými zvraty.

Nejprve byl na základě Laekenské deklarace svolán Konvent, který připravil základ pro dokument nazvaný Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu. V Konventu měl Parlament poprvé možnost se spolu se zástupci národních parlamentů a Komise podílet na návrhu změny Smluv, které obyčejně vyjednávali pouze zástupci vlád na mezivládních konferencích. V Konventu byli jeho zástupci velmi aktivní, i když nereprezentovali Parlament jako takový, ale spíše své politické skupiny. Plénum však vydávalo k jednotlivým bodům agendy Konventu usnesení, jimiž se mnozí europoslanci řídili. Z jejich spolupráce pak vzešlo především prosazení čtyř bodů do výsledného návrhu Konventu. Jednalo se o rozšíření spolurozhodovací procedury, rozšíření rozpočtových pravomocí EP, zahrnutí Charty základních práv do textu a zavedení právní subjektivity pro celou EU. I přes to stále zůstávaly oblasti, které se Parlamentu změnit nepodařilo jako např. pravidla pro změnu Smluv EU. Postoj Parlamentu ke Konventu i vystupování jednotlivých jeho zástupců v něm je možné považovat za velmi aktivní. Europoslancům se dařilo prosazovat své návrhy, avšak ne vždy. A tak výsledkem bylo, že se Parlament opět nedočkal zobecnění principu spolurozhodování, i když bylo rozšířeno, a opět nezískal možnost ratifikovat změny primárního práva.

Konvent vypracoval návrh, na základě kterého pak mezivládní konference přijala text Ústavy pro Evropu. Dokument byl ještě o něco méně odvážný než konventní návrh, a to i ve

vztahu k pravomocím EP. Přesto Parlament Ústavu podpořil. Ta ale nakonec ratifikována nebyla po té, co ji v referendech odmítli Francouzi a Holanďané. Nastalo tedy tzv. období reflexe, na jehož konci měl být vypracován plán na řešení nastalé situace. Parlament byl opět aktivním účastníkem debat. Ve svých usneseních podporoval zachování textu Ústavy. Vzešel z něj i plán na oživení Ústavy, Duffův plán B, který počítal se zachováním hlavních myšlenek textu a s dalším prohloubením některých politik. Některé ideje Duffova plánu se pak skutečně dostaly do mandátu další mezivládní konference, která měla sestavit novou smlouvu. Velký vliv však tento plán na osud Ústavy neměl.

Nová mezivládní konference začala v červenci 2007 a účastnili se jí tři zástupci Parlamentu. Poslední slovo měli ale opět představitelé vlád členských států. Z této konference vzešla Lisabonská smlouva, kterou se již ratifikovat podařilo. Parlament uvítal, že do ní bylo přeneseno mnoho z Ústavy pro Evropu, avšak byl zklamán tím, že nezachovala myšlenku ústavní smlouvy jako takové. Parlament Lisabonskou smlouvu podpořil jako nejlepší možné řešení. Ani tato smlouva, ač rozšiřuje jeho pravomoci, však nezevšeobecnila proceduru spolurozhodování. Postavení Parlamentu tak sice bylo zlepšeno, ale jeho pozice zcela zrovnoprávněna nebyla.

V úvodu byla formulována hypotéza *„Legislativní pravomoci Evropského parlamentu zůstávají v mnoha doménách politik menší než kompetence Rady. Evropský integrační proces způsobuje skutečný demokratický deficit, protože se projevuje oslabením legislativní moci ve prospěch moci exekutivní. Aby byl tento efekt napraven, tak docházelo k postupnému posilování kontrolních, rozpočtových i legislativních pravomocí Parlamentu. Tato struktura však zůstává nekompletní, protože v některých oblastech politik jsou jeho pravomoci stále limitované“*, o níž lze na základě analýzy vývoje evropské integrace prohlásit, že platí.

Závěrem této práce je také potvrzení skutečnosti, že Evropský parlament je aktivním účastníkem procesu odstraňování demokratického deficitu EU. Přestože aktivně prosazuje své návrhy, tak je možné konstatovat, že Parlament stále nemá dostatečnou sílu, aby je dokázal prosadit v nezměněné podobě.

Evropský parlament prošel od počátků evropské integrace zásadní proměnou. Tato proměna mu přinesla mnohé pravomoci. Neustále mu ale odpírá plné zrovnoprávnění s Radou v rozhodovacím procesu EU a legislativní moc je stále ve slabším postavení proti moci exekutivní. Evropská unie je však systém „sui generis“, je tedy jedinečná a neustále se vyvíjí. Proto je možné, že se Parlament nakonec svého zrovnoprávnění dočká a demokratický deficit EU tak bude odstraněn. K tomu bude ale třeba ujit další dlouhou cestu, která povede přes změnu názorů mnoha politiků i občanů EU.

## 6. Summary

This master thesis deals with the democratic deficit of the European Union. It works with the hypothesis that *“the democratic deficit lies in a weakening of the legislative power to the benefit of strengthening of the executive power on the European level”*. The paper also anticipates that the European parliament, as the main representative of the legislative power, actively fights against the democratic deficit and calls for the strengthening of its competences.

The diploma thesis is divided into three parts. The first part defines the term democratic deficit itself. At the beginning it describes the institutional structure of the European Union and the separation of powers on the European level, all based on the rules introduced by the Lisbon treaty. The description of the functioning of the EU is necessary for a demonstration of the elements of the legislative process which can be considered as not legitimate enough. Then it presents three different views on the democratic deficit. It is, firstly, the lack of a sufficient legitimacy of the decision-making process which is related to weaker competences of the European parliament in contrast to the other two main institutions (the Council and the Commission). The second stream deals with the insufficient role of national parliaments in the process of the European decision-making and the third opinion group insists on the non-existence of the democratic deficit in the EU at all.

The second part of the diploma thesis focuses on the historical context of an attempt to eliminate the democratic deficit. The question whether and how the European parliament itself participated in the effort to gain more power in the decision-making process is especially accentuated. This part is divided according to the important milestones of the historical development of the EU from the foundation of the European Coal and Steel Community and the European Economic Community in the fifties to the adoption of the treaty of Nice at the beginning of this millennium.

The third and last part of this paper deals with the most recent development in the EU and it again upholds the role of the European Parliament in these events. For the first place, the circumstances of the attempt to make the EU work more democratically, transparently and efficiently with twenty seven and more member states are described. The process was initiated by the adoption of the Laeken declaration in 2001 which convened the Convention on the Future of Europe. The Convention provided the bases for the document adopted by the intergovernmental conference as the *“Treaty establishing a Constitution for Europe”*. This Treaty was then refused in the French and Dutch referendums. After this double *“NO”* the

European Union underwent the period of reflection at the end of which an intergovernmental conference adopted a new reform treaty – Lisbon treaty that entered into force on 1<sup>st</sup> December 2009. For the second place, the active participation of the European parliament in the debate on the future of the European integration process is clearly demonstrated.

As a conclusion, the hypothesis of this paper was confirmed. Even though the power of the European parliament was extended, the co-decision procedure, in which the Parliament has the same competences as the Council, has still not become a general rule. On the whole, the Parliament has a weaker position than the Council and the executive power in general. The paper also confirmed that the European parliament has been trying actively to improve its competences. Since the development of the decision-making process of the European Union seems to be a never ending story it is likely that one day the competences of the European parliament will be equalized and that the democratic deficit of the EU will cease to exist.

## 7. Seznam použité literatury a zdrojů

### Samostatné publikace:

Boissavy, Stéphane. 1994. *La querelle du déficit démocratique*. Mémoire non-publiée. Strasbourg: Institut d'études politiques

Costa, Olivier. 2004. „*La contribution de la composante «Parlement européen» aux négociations de la Convention.*“ In Magnette, Paul (ed.). *Réformer l'Europe: La Convention européenne*. Paris: L'Harmattan, s. 21 - 41

Dočkal, Vít, Petr Kaniok, Jan Závěšický. 2007. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita

Fiala, Petr, Markéta Pitrová. 2009. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Karlas, Jan. 2007. „*Budoucnost Evropské ústavní smlouvy: možné scénáře a dosavadní vývoj.*“ In Mravinač, Michal, Michal Klíma (eds.). *Ústavní smlouva a reformy Evropské unie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 11 - 21

Kiiver, Philipp. 2006. *The National Parliaments in the European Union: A critical View on EU Constitution-Building*. The Hague: Kluwer Law International

Magnette, Paul. 2005. „*La difficile parlementarisation de l'Union européenne*“. In Delwit, Pascal, Philippe Poirier (eds.). *Parlement puissant, électeurs absents?*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, s. 295 – 311

Majone, Giandomenico. 2008. „*Demokratický deficit Evropské unie: Zpět k původním principům*“. In Nigrin, Tomáš, Věra Řiháčková, Tomáš Weiss (eds.). *Evropský parlament: Na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii?*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, s. 13 - 44

Nigrin, Tomáš, Věra Řiháčková, Tomáš Weiss (eds.). 2008. *Evropský parlament: Na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii?*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

Plechanovová, Běla. 2004. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Nakladatelství Karolinum

Siedentop, Larry. 2004. *Demokracie v Evropě*. Přeložil Pavel Pšeja. Brno: Barrister & Principal

Šlosarčík, Ivo. 2005. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

Úřad vlády České republiky. 2008. *Když se řekne Lisabonská smlouva....* Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky

Votavová, Andrea. 2006. *Institucionální reforma Evropské unie vyvolaná rozšířením na východ*. Nepublikovaná bakalářská práce. Praha: Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze

### **Články v odborných časopisech a denním tisku:**

Beach, Derek. 2007. „The European Parliament in the 2000 IGC and the Constitutional Treaty negotiations: from loser to winner“. *Journal of European Public Policy* [online]. 14 (8): 1271 – 1292. Dostupné z internetové databáze EBSCO

Crombez, Christophe. 2003. „The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?“. *European Union Politics* [online]. 4 (1): 101 – 120. Dostupné z internetové databáze SAGE

Dehousse, Renaud. 2000. „1999: An I du parlementarisme européen?“. [online]. [cit. 10. 10. 2009]. Dostupné z: <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/NoteRD1.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/NoteRD1.pdf)>

Häge, Frank M. 2007. „Committee Decision-making in the Council of the European Union“. *European Union Politics* [online]. 8 (3): 299-328. Dostupné z internetové databáze SAGE

König, Thomas. 2007. „Discontinuity – another source of EU’s Democratic Deficit?“. *European Union Politics* [online]. 8 (3): 411 – 432. Dostupné z internetové databáze SAGE

Moravcsik, Andrew. 2002. „In Defence of the „Democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union“. *Journal of Common Market Studies* [online]. 40 (4): 603 – 624. Dostupné z internetové databáze EBSCO

Rivais, Rafaële. 2007. „Le Parlement européen ne veut pas d’un traité excessivement allégé“. *Le Monde* [online]. 10. června 2007: s. 7. [cit. 12. 12. 2009]. Dostupné z internetové databáze EBSCO

Tsebelis, George, Geoffrey Garret. 2000. „Legislative Politics of the European Union“. *European Union Politics* [online]. 1 (1): 9-36. Dostupné z internetové databáze SAGE

Weber, Till. 2007. „Campaign Effects and Second-Order Cycles: A top-Down Approach to European Parliament Elections“. *European Union Politics* [online]. 8 (4): 509 – 536. Dostupné z internetové databáze SAGE

### **Smlouvy a usnesení Evropského parlamentu:**

Úřad vlády České republiky. 2008. *Lisabonská smlouva – konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky

### **Usnesení EP:**

1) *European Parliament resolution on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe and the European Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference (IGC) (11047/2003 - C5-0340/2003 - 2003/0902(CNS))*. 2003. Číslo P: P5\_TA(2003)0407. [online]. [cit. 2. 1. 2010].

Dostupné z : <<http://www.europarl.europa.eu/activities/archives/ta/search.do?language=CS>>

2) *Usnesení Evropského parlamentu o Smlouvě o Ústavě pro Evropu (2004/2129(INI))*. 2005. Číslo P: P6\_TA(2005)0004. [online]. [cit. 2. 1. 2010]<sup>53</sup>

3) *Zpráva o období reflexe : struktura, témata a kontext pro hodnocení diskuse o Evropské unii*. 2005. Číslo A: A6-0414/2005. [online]. [cit. 2. 1. 2010]. Dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/reports/search.do?language=CS&LEG\\_ID=6](http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/reports/search.do?language=CS&LEG_ID=6)>

4) *Usnesení Evropského parlamentu o období reflexe: struktura, témata a kontext pro hodnocení diskuse o Evropské unii (2005/2146(INI))*. 2006. Číslo P: P6\_TA(2006)0027. [online]. [cit. 2. 1. 2010]

5) *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. července 2007 o svolání mezivládní konference: stanovisko Evropského parlamentu (článek 48 Smlouvy o EU) (11222/2007 – C6-0206/2007 – 2007/0808(CNS))*. 2007. Číslo P: P6\_TA(2007)0328. [online]. [cit. 2. 1. 2010]

6) *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. února 2008 o Lisabonské smlouvě (2007/2286(INI))*. 2008. Číslo P: P6\_TA(2008)0055. [online]. [cit. 2. 1. 2010]

### **Internetové zdroje:**

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

[www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

<http://europa.eu>

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

---

<sup>53</sup> Usnesení Evropského parlamentu číslo 2, 4, 5 a 6 jsou dostupné z: <[http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/ta/search.do?language=CS&LEG\\_ID=6](http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/ta/search.do?language=CS&LEG_ID=6)>.



## 8. Teze diplomové práce

**Jméno:** Bc. Andrea Votavová

**Studijní program:** Evropská studia

**Semestr a akademický rok:** 2. semestr, akademický rok 2006/2007

**Pracovní název diplomové práce:** Demokratický deficit EU a jeho snižování v průběhu institucionálních reforem

**Vedoucí diplomové práce:** Prof. PhDr. Lenka Rovná, CSc.

V mé diplomové práci z oboru Evropská studia bych se ráda zaměřila na problematiku tzv. demokratického deficitu Evropské Unie. Tento pojem označuje nedostatečnou míru demokracie jak v málo rozvinutých státech, tak například i v mezinárodních organizacích, do kterých jsou zástupci jednotlivých členů pouze jmenováni vládou nebo parlamentem členských zemí, anebo v nich nemají dostatečné pravomoci. Jedná se o dlouhodobý problém, o kterém hovoří v různých modifikacích nejen mnoho kritiků EU, ale který přijala i EU samotná. Laekenská deklaráce přijatá Evropskou radou v prosinci 2001 pak byla skutečnou explicitní výzvou ke snížení tohoto deficitu a ke zvýšení legitimacy Evropské Unie.

První část práce bude věnována původnímu uspořádání Evropských společenství, ze kterého právě tento tzv. demokratický deficit pochází. Dále se zaměřím na postupné institucionální reformy, kterými EU procházela. Základním krokem k větší demokratičnosti EU a zastoupení hlasu jejich občanů bylo uspořádání prvních přímých voleb do Parlamentního shromáždění v roce 1979 a následné zakotvení nového názvu „Evropský parlament“ v Jednotném evropském aktu. Dále má práce bude pokračovat analýzou revizí římských smluv – Maastrichtské smlouvy, Amsterodamské smlouvy a Smlouvy z Nice. Tyto smlouvy přinesly postupné posilování pravomocí jediného voleného orgánu EU – Evropského parlamentu, včetně posilování pravomocí při schvalování sekundárního práva EU společně s Radou EU. Maastrichtská smlouva také zakotvila novou instituci Evropského ombudsmana. Občané EU v osobě ombudsmana získali svého veřejného ochránce práv, který se zabývá stížnostmi na nesprávný postup orgánů institucí Evropské Unie. V následující části se budu věnovat Laekenské deklaraci a její výzvě k větší legitimitě EU. Tento impuls totiž přišel také díky tomu, že podle průzkumů se občané v EU příliš nevyznají a je jim vzdálená. Z toho důvodu je nutné tuto „nedostupnost“ Unie změnit. Na základě Laekenské deklarace byl svolán Konvent o budoucnosti Evropy. Z něj vzešel dokument Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která měla očekávání na zlepšení fungování Unie a její průhlednost pro občany naplnit. Tato

nová revize zakládajících smluv ale prochází značnými těžkostmi v procesu ratifikace v jednotlivých členských státech Unie. Konventu se poprvé účastnili jako plnohodnotní členové zástupci Evropského parlamentu. Evropský ombudsman byl pozorovatelem. V této historické části své práce tedy přiblížím postupný proces „demokratizace“ Evropské Unie, ve kterém docházelo k posilování institucí, které zastupují občany Evropské Unie. V poslední části diplomové práce se pak budu zabývat možnostmi dalšího posilování demokratických mechanismů v Unii. Jde zejména o roli Evropského parlamentu a vytyčení role národních parlamentů. Dále se zaměřím na debaty o možnosti využívání konventu jako druhu rozhodovacího mechanismu, který umožňuje, aby do diskuse o závažných věcech týkajících se Evropské Unie byly zapojeny orgány reprezentující vlády členských států, občany i Unii samotnou co možná nejrovnoměrněji.

Ve své diplomové práci budu využívat analýzu základních smluv Evropské Unie i dalších důležitých dokumentů. Zaměřím se i na současnou diskusi. Mezi prameny mé práce budou patřit kromě již zmíněných smluv i práce odborníků na evropskou integraci a internetové zdroje. Předběžný seznam literatury je další součástí této teze stejně jako předpokládaná osnova diplomové práce.

### ***Vyjádření autorky:***

Tuto tezi, předpokládanou osnovu diplomové práce a seznam literatury jsem nechala beze změny. Jsou tedy takové, jaké jsem je odevzdala v letním semestru 2007. Od té doby došlo v obsahu práce k určitému posunu. Téma, tedy demokratický deficit Evropské unie, zůstalo zachováno. Do finální podoby diplomové práce jsem zařadila navíc část vymezující, co pojem demokratický deficit vlastně je a úhly pohledu, ze kterých je možné se na něj dívat. Práci jsem pak zaměřila na konkrétní kroky Evropského parlamentu k odstranění demokratického deficitu. Proto nakonec ve finální podobě práce není část o Evropském ombudsmanovi a ani o využití konventní metody jako takové k revizi primárního práva EU. Předkládaná diplomová práce je méně historicky zaměřená, než by podle teze být měla a více popisuje konkrétní aktivity EP v úsilí o odstranění demokratického deficitu.

## **Předpokládaná osnova diplomové práce:**

### **1. Úvod**

### **2. Původní institucionální uspořádání ES a postavení Parlamentního shromáždění v něm**

2.1 Evropské společenství uhlí a oceli

2.2 Evropské hospodářské společenství

2.3 Vývoj v období mezi Římskými smlouvami a Jednotným evropským aktem – první přímé volby do Shromáždění

2.4 Jednotný evropský akt

### **3. Maastrichtská smlouva**

3.1 Institucionální změny obsažené v Maastrichtské smlouvě

3.2 Změny týkající se Evropského parlamentu

3.3 Vznik instituce Evropského ombudsmana

### **4. Revize Maastrichtské smlouvy**

4.1 Amsterodamská smlouva

4.1.1 Institucionální změny

4.1.2 Změny týkající se Evropského parlamentu

4.2 Smlouva z Nice

4.2.1 Institucionální změny (včetně vymezení role národních parlamentů v Evropské integraci)

4.2.2 Změny týkající se Evropského parlamentu

### **5. Vývoj po reformě EU z Nice**

5.1 Laekenská deklarace a její výzva ke zvýšení legitimacy EU

5.2 Konvent o budoucnosti Evropy

### **6. Současný stav debat o nutnosti větší legitimacy EU**

6.1 Ústava pro Evropu a jí navržené institucionální změny

6.2 Snahy Evropského parlamentu o zlepšování svojí role

6.3 Evropský ombudsman a jeho aktivity

6.4 Možnosti využití konventu jako rozhodovacího principu EU

### **7. Závěr**

### **8. Prameny práce**

## **Předběžný seznam literatury:**

Corbett, Richard. 2001. *The European parliament's role in closer EU integration*. Houndmills: Palgrave.

Fiala, Petr, Markéta Pitrová. 2003. *Evropská Unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury

Evropská Komise. 2004. *Ústava pro Evropu: Průvodce pro občany*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství

Gomien, Donna. 1993. *Stručná rukojeť Evropské úmluvy o lidských právech*. Praha: Karolinum.

Král, David, Lenka Pítrová, Ivo Šlosarčík. 2004. *Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu – Komentář*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

McCormick, John. 2002. *Understanding the European Union: a concise introduction*. Houndmills: Palgrave.

Pitrová, Markéta. 1999. *Institucionální struktura Evropské Unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity

Plechanovová, Běla. 2004. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Karolinum.

Rovná, Lenka. 2006. *EU constitutionalisation: from the convention to the constitutional treaty 2002 - 2005 : anatomy, analysis, assessment*. Praha: EUROPEUM

Rittbereger, Berthold. 2005. *Building Europe's parliament: democratic representation beyond the nation state*. Oxford: Oxford University Press.

Šlosarčík, Ivo. 2005. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

Delwit, Paul de, Jean-Michel de Waele, Paul Margette. 1999. *A quoi sert le Parlement européen?: stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale* (eds.). Bruxelles: Editions Complexe

## **Smlouvy:**

European Commission. *Laeken declaration on the future of the European Union*. 2001. [online].  
Dostupné z: <http://www2.euroskop.cz/data/files/10/DBA73C0A-793C-4F34-AF81-8D711ECE7156.pdf>

Evropská komise. *Amsterodamská smlouva*. 1997. [online] Dostupné z:  
<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/8FD2272D-2554-43A2-9ADF-0CF7A49E6CAC.pdf>

Evropská komise. *Jednotný evropský akt*. 1986. [online]. Dostupné z:  
<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/B2C56CE1-DC2B-46FC-A8F1-540692C38DCE.pdf>

Evropská komise. *Maastrichtská smlouva*. 1992. [online]. Dostupné z:  
<http://www2.euroskop.cz/data/files/10/D542A3EA-D7D7-4A7A-B5DF-AECFD1343F8D.pdf>

Evropská komise. *Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství*. 1957. [online].  
Dostupné z: <http://www2.euroskop.cz/data/files/10/4F81BE9C-9AC0-4E5D-97B8-04A3697E2298.pdf>

Evropská komise. *Smlouva z Nice*. 2001. [online]. Dostupné z:  
<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/F25C6D59-5028-42E7-BC4E-C3A55AC6E044.pdf>

Evropská komise. *Ústava pro Evropu*. 2004. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství

Webové stránky:

<http://european-convention.eu.int>

[www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)

[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

## **9. Seznam příloh**

Příloha č. 1: Tabulka č. 5

Příloha č. 2: Tabulka č. 6

Příloha č. 3: Tabulka č. 7

Příloha č. 4: Tabulka č. 8

Příloha č. 5: Tabulka č. 9

Příloha č. 6: Pracovní skupiny Konventu

Tabulka č. 5: Jednotlivé formace Rady Evropské unie

Formace Rady
Rada pro obecné záležitosti
Rada pro zahraniční věci
Rada pro zemědělství a rybolov
Rada pro hospodářské a finanční věci
Rada pro vzdělávání, mládež a kulturu
Rada pro spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí
Rada pro konkurenceschopnost
Rada pro dopravu, telekomunikace a energetiku
Rada pro životní prostředí
Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele

Zdroj: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), 25. 12. 2009

Dostupné z: <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=426&lang=cs>>

Tabulka č. 6: Evropské společenství uhlí a oceli (1952)

<b>Vysoký úřad (VÚ)</b>		
<b>Složení</b>	<b>kompetence</b>	<b>rozhodování</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 členů, max. 2 z jednoho členského státu</li> <li>• funkční období 6 let</li> <li>• členové jsou nezávislí, vybráni na základě svých schopností a jednají v zájmu Společenství; členské státy se zavazují toto postavení respektovat</li> <li>• 8 členů jmenováno dohodou členských vlád, tito členové volí devátého člena alespoň pěti hlasy; střídání – vždy třetina členů po dvou letech, ke jmenování pak postačuje 5/6 většina, ale omezená možnost vetovat jmenování konkrétní osoby; dohodou členských vlád jmenován předseda a místopředseda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• orgán jehož úkolem je zajistit plnění cílů organizace stanovených smlouvou</li> <li>• k plnění těchto úkolů vydává rozhodnutí (obecně závazná ve všech svých částech); doporučení (závazná pokud jde o cíle, kterých má být dosaženo) a stanoviska nezávazná</li> <li>• může zřizovat studijní výbory</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• usnáší se většinou svých členů, kvórum stanoví jednací řád, musí však být větší než polovina členů</li> </ul>
<b>Společné shromáždění (SS)</b>		
<b>složení</b>	<b>Kompetence</b>	<b>rozhodování</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• složeno ze zástupců lidu členských států delegovaných buď národními parlamenty nebo volenými v přímých volbách</li> <li>• D, F, I – 18 poslanců, B, NL – 10 poslanců, L - 4 poslanci</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kontrolní</li> <li>• projednává a schvaluje zprávu o činnosti VÚ</li> <li>• neschválení zprávy o činnosti VÚ dvoutřetinovou většinou, nejméně však nadpoloviční většinou všech členů má za následek odstoupení VÚ jako celku</li> <li>• právo interpelovat VÚ (jednotliví členové i SS jako celek)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• řádné zasedání 1x ročně, začíná v květnu; mimořádné zasedání může být svoláno na žádost Rady, VÚ nebo většiny členů</li> <li>• k zamítnutí zprávy o činnosti VÚ je třeba 2/3 odevzdaných hlasů, nejméně však nadpoloviční většiny všech členů</li> <li>• schvaluje nadpoloviční většinou svých členů jednací řád</li> </ul>
<b>Zvláštní rada (Rada)</b>		
<b>složení</b>	<b>kompetence</b>	<b>rozhodování</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• členy jsou zástupci členských států</li> <li>• na úrovni ministrů, kteří mají pověření jednat jménem vlády; v předsednictví se střídají zástupci vlád po třech měsících podle abecedního pořadí členských států</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• koordinovat činnost VÚ a členských vlád</li> <li>• právo navrhnout VÚ, aby zvažil opatření potřebná k naplnění cílů společenství</li> <li>• snížit počet členů VÚ</li> <li>• určuje platy, náhrady a penze členů VÚ, SD, též členům PV na návrh VÚ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• při konzultaci s VÚ může jednat bez nutnosti hlasovat</li> <li>• vyžaduje-li smlouva souhlas Rady, je rozhodnutí přijato nadpoloviční většinou členů včetně státu, který produkuje nejméně 20 % hodnoty produkce uhlí a oceli ve společenství (prostá většina); v případě rovnosti hlasů a trvá-li VÚ na svém návrhu, je třeba, aby většina obsahovala hlasy dvou států, z nichž každý produkuje alespoň 20 % produktu společenství (kvalifikovaná většina)</li> <li>• člen může přijmou zmocnění hlasovat za jednoho z ostatních členů</li> <li>• jednomyslně může snížit počet členů VÚ</li> <li>• jednomyslně může zvýšit počet soudců SD na návrh SD</li> </ul>
<b>Poradní výbor (PV)</b>		
<b>složení</b>	<b>Kompetence</b>	<b>rozhodování</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• složen nejméně z 30, nejvýše z 51 členů a zahrnuje ve stejném počtu výrobce, pracující, spotřebitele a obchodníky; jsou nezávislí na organizacích, které je nominovaly</li> <li>• členy výboru jmenuje Rada</li> <li>• funkční období 2 roky</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poradní orgán VÚ</li> <li>• smlouva stanoví případy, kdy stanovisko PV je pro rozhodnutí VÚ nezbytné + VÚ si může vyžádat stanovisko i v dalších případech</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• smlouva nestanoví, určuje jednací řád</li> <li>• jednací řád vypracovává PV</li> </ul>
<b>Soudní dvůr (SD)</b>		
<b>složení</b>	<b>Kompetence</b>	<b>rozhodování</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sedm soudců jmenování dohodou členských vlád, u nichž je zaručena způsobilost a nezávislost</li> <li>• funkční období 6 let, po třech letech jsou vyměňováni střídavě tři až čtyři soudci</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zajišťuje dodržování práva při naplňování a výkladu smlouvy a právních aktů z ní vzešlých</li> <li>• právo zrušit rozhodnutí VÚ</li> <li>• žaloba na nečinnost VÚ</li> <li>• žaloba o náhradu škody</li> <li>• jednání o předběžné otázce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozhoduje v plenárním zasedání (min. 5 soudců) nebo v tříčlenných komorách; platně může zasedat pouze v lichém počtu členů; o žalobách podanými členskými státy nebo Radou musí jednat v plenárním zasedání</li> </ul>

Zdroj: Plechanová, 2004, str. 28 + 29



Tabulka č. 7: Evropské hospodářské společenství (1958)

Instituce	Složení	Kompetence	Rozhodování
Shromáždění	<ul style="list-style-type: none"> <li>ze zástupců lidu členských států delegovaných národními parlamenty z řad jejich členů nebo volenými v přímých volbách</li> <li>D, F, I – 36 poslanců, B, NL – 14 poslanců, L - 6 poslanců</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>pravomoc projednávat a kontrolovat</li> <li>pověření připravit návrh přímé volby podle jednotného postupu ve všech členských státech</li> <li>projednává a schvaluje výroční zprávu Komise</li> <li>právo navrhnout Radě změny v návrhu rozpočtu</li> <li>právo vyslovení nedůvěry Komisi na základě její činnosti, má za následek odstoupení Komise jako celku*</li> <li>právo interpelovat Komisi</li> <li>pravidla pro slyšení Rady před EP stanoví jednací řád Rady</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>řádné zasedání 1x ročně, začíná v polovině října; mimořádné zasedání může být svoláno na žádost většiny členů, Rady či Komise</li> <li>nestanoví-li smlouva jinak, rozhoduje prostou většinou hlasujících</li> <li>jednací řád musí být přijat většinou členů EP</li> <li>vyslovení nedůvěry Komisi je přijato dvoutřetinovou většinou hlasujících, nejméně většinou všech členů EP; hlasování je veřejné</li> <li>kvórum stanoví jednací řád (většina členů)</li> </ul>
Rada	<ul style="list-style-type: none"> <li>členy jsou zástupci členských států delegovaní vládou z řad jejich členů;</li> <li>v předsednictví se střídají zástupci vlád po šesti měsících podle abecedního pořadí členských států v jejich vlastních jazycích</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>koordinace obecných hospodářských politik členských států</li> <li>pravomoc přijímat rozhodnutí</li> <li>Rada a Komise k dosažení cílů stanovených smlouvou přijímají nařízení (závazné v každém ohledu, přímo účinné), směrnice (zavazují členské státy k dosažení stanoveného výsledku), rozhodnutí (závazná pro adresáty) a formulují doporučení a stanoviska (nezávazná)</li> <li>právo ustavit v rámci jednacího řádu výbor zástupců členských států a určit jeho úkoly a kompetence (COREPER)</li> <li>právo požádat Komisi, aby podnikla jakékoli studie, které Rada považuje za vhodné k dosažení společných cílů, a předložit jí vhodné návrhy</li> <li>určuje po konzultaci s Komisí postavení výborů vzniklých na základě smlouvy</li> <li>může jednomyslně změnit počet členů Komise</li> <li>na základě žádosti SD může jednomyslně rozhodnout o zvýšení počtu soudců SD</li> <li>schvaluje jednomyslně jednací řád SD, který SD přijal</li> <li>schvaluje jednomyslně jednací řád HSV, který HSV přijal</li> <li>určuje platy, náhrady a penze členů Komise, SD, generálních advokátů a zapisovatele SD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>jednomyslně rozhodne o doporučení postupu přímých voleb do EP</li> <li>pokud smlouva nestanoví jinak, rozhoduje prostou většinou svých členů</li> <li>pokud smlouva stanoví požadavek kvalifikované většiny (KV), jsou hlasy členů váženy: D, F, I – 4 hlasy, B, NL – 2 hlasy, L - 1 hlas</li> <li>KV je dosažena 12 hlasy, je-li rozhodováno na základě návrhu Komise</li> <li>je-li rozhodováno bez návrhu Komise, musí požadovaných 12 hlasů obsahovat hlasy alespoň čtyř států</li> <li>abstence není překážkou pro přijetí rozhodnutí, je-li požadována jednomyslnost</li> <li>chce-li Rada změnit předlohu Komise, může tak učinit pouze jednomyslně</li> <li>člen může přijmou zmocnění hlasovat za jednoho z ostatních členů</li> </ul>
Komise	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 členů, max. 2 z jednoho členského státu</li> <li>funkční období 4 roky</li> <li>členové jsou nezávislí, vybrání na základě svých schopností a jednájí v zájmu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>zajistit naplňování ustanovení smlouvy a opatření přijatých orgány společenství k tomuto cíli</li> <li>formulovat doporučení a stanoviska k předmětu smlouvy, kde to smlouva předpokládá</li> <li>za podmínek stanovených smlouvou má pravomoc přijímat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>usnází se většinou svých členů, kvórum stanoví jednací řád (kvórum je 5)</li> </ul>

	<p>Společenství; členské státy se zavazují toto postavení respektovat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• členové jsou jmenováni dohodou členských vlád</li> </ul>	<p>rozhodnutí a účastnit se na přípravě aktů Rady a EP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vykonávat pravomoci svěřené jí Radou k naplnění pravidel, jež Rada vytváří</li> <li>• nejpozději měsíc před zahájením zasedání EP zveřejňuje zprávu o činnosti společenství</li> <li>• může zřizovat studijní výbory</li> </ul>	
Soudní dvůr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sedm soudců a dva generální advokáti jmenováni dohodou členských vlád, u nichž je zaručena nezávislost, a kteří mají kvalifikaci zastávat nejvyšší soudní funkci v členském státě či jsou právníky s uznávanou kompetencí</li> <li>• funkční období 6 let, po třech letech jsou vyměňováni střídavě tři a čtyři soudci a jeden generální advokát</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zajišťuje dodržování práva při výkladu a naplňování smlouvy</li> <li>• na základě návrhu Komise (včetně návrhu jiného členského státu podaného Komisí) rozhoduje o porušení povinností členského státu</li> <li>• součástí nařízení Rady může být zmocnění SD rozhodnout o pokutách při nedodržování závazků</li> <li>• právo posoudit oprávněnost závazných aktů Rady a Komise (nařízení, rozhodnutí a směrnice), příp. je částečně či zcela zrušit</li> <li>• žaloba na nečinnost Rady nebo Komise</li> <li>• jednání o předběžné otázce (o interpretaci smlouvy, o platnosti a výkladu aktů institucí společenství, o interpretaci těch statutů orgánů, které přijímá Rada</li> <li>• žaloba o náhradu škody</li> <li>• spory mezi společenstvím a jeho zaměstnanci</li> <li>• právo rozhodovat arbitrážní spory vzešlé z dohod mezi společenstvím a třetími osobami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozhoduje v plenárním zasedání nebo v tříčlenných či pětičlenných komorách podle jednacího řádu</li> <li>• o žalobách podanými členskými státy nebo institucemi společenství nebo při jednání o předběžné otázce podle čl. 177 musí jednat v plenárním zasedání</li> </ul>
Hospodářský a sociální výbor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• složen ze zástupců různých oblastí ekonomického a společenského života, zejména výrobců, zemědělců, dopravců, dělníků, obchodníků, řemeslníků, svobodných profesí a obecného zájmu</li> <li>• D, F, I – 24 členů, B, NL – 12 členů, L - 5 členů</li> <li>• čtyřleté funkční období nejméně z 30, nejvýše z 51 členů a zahrnuje ve stejném počtu výrobce, pracující, spotřebitele a obchodníky; jsou nezávislí na organizacích, které je nominovaly</li> <li>• členy HSV jmenuje Rada</li> <li>• funkční období 2 roky</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poradní orgán Rady a Komise</li> <li>• smlouva stanoví případy, kdy stanovisko HSV je povinné + Rada či Komise si mohou vyžádat stanovisko i v dalších případech</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• smlouva nestanoví, určuje jednací řád</li> <li>• jednací řád vypracovává HSV</li> </ul>

Zdroj: Plechanovová, 2004, str. 48 – 51 ... \* Vyslovení nedůvěry Komisi jako celku by mělo mít za následek, že žádný z dosavadních členů by neměl být opětovně jmenován

Tabulka č. 8: JEA – podstatné institucionální změny

Instituce	Kompetence
Evropský parlament	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zavedena procedura spolupráce pro některá rozhodnutí v oblastech zavádění svobody usazování v určité oblasti činnosti, koordinace ustanovení jednotlivých členských států týkajících se zavádění svobody usazování, vzájemného uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, volného pohybu pracovníků, vnitřního trhu, sociální politiky, hospodářské a sociální soudržnosti, výzkumu a technologického rozvoje</li> <li>• zavedena procedura souhlasu vyžadující souhlas EP s přijetím nového člena do Společenství</li> <li>• EP je informován o činnosti EPS a jeho názory brány v potaz</li> </ul>
Komise	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozšířena možnost pověřit Komisi výkonem pravomocí Rady</li> <li>• Komise se plně podílí na politické spolupráci</li> <li>• spoluodpovědnost za zajištění souladu zahraniční politiky ES a politiky uskutečňované v rámci EPS</li> <li>• spolupráce při zastupování vůči třetím zemím a mezinárodním organizacím</li> </ul>
Rada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pravidla procedury spolupráce umožňují Radě hlasovat při použití této procedury jednomyslně i kvalifikovanou většinou</li> <li>• záležitosti EPS mohou být projednávány na zasedáních Rady</li> </ul>

Zdroj: Votavová, 2006: 20

Tabulka č. 9: Maastrichtská smlouva – institucionální změny

Instituce	
Evropský parlament	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zavedena procedura spolurozhodování pro některá rozhodnutí v otázkách zavádění svobody usazování v určité oblasti činnosti, koordinace ustanovení jednotlivých členských států týkajících se zavádění svobody usazování, vzájemného uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, volného pohybu pracovníků, vnitřního trhu, výzkumu a technologického rozvoje, podpůrných opatření v oblasti kultury, ochrany zdraví a rozvoje kvalitního vzdělávání, specifických činností podporujících a doplňujících politiku členských států v oblasti ochrany spotřebitele, přijímání hlavních směrů v oblasti transevropských sítí a všeobecných programů činností, které stanovují přednostní cíle v oblasti ochrany životního prostředí</li> <li>• procedura spolupráce pozměněna a rozšířena oproti JEA na některá rozhodnutí v oblasti dopravy, hospodářské a měnové politiky, transevropských sítí, výzkumu a technologického rozvoje (nově např. pravidla na účast ve výzkumných programech prováděných více členskými státy), ochrany životního prostředí a rozvojové spolupráce</li> <li>• procedura souhlasu nahradila ve většině případů dosavadní proceduru konzultace v oblasti uzavírání mezinárodních smluv</li> <li>• EP získal právo požádat Komisi o vypracování legislativního návrhu</li> <li>• EP získal právo vytvářet vyšetřovací výbory a zkoumat realizaci práva v EU</li> <li>• EP se stal adresátem petičního práva</li> <li>• EP získal právo jmenovat ombudsmana, který EP předkládá výroční zprávu o své činnosti</li> <li>• Zakotvení práva EP být konzultován při nominaci předsedy Komise. EP získal právo schvalovat Komisi jako celek</li> <li>• na EP se začala vztahovat odpovědnost za nepřijetí rozhodnutí jako porušení smlouvy</li> </ul>
Komise	<ul style="list-style-type: none"> <li>• potvrzen nárok každého členského státu na alespoň jednoho komisaře zakotvený již ve slučovací smlouvě</li> <li>• funkční období komisařů prodlouženo na 5 let</li> <li>• změněna procedura ustavení Komise – členské vlády se nejprve dohodnou, koho nominují na funkci předsedy, pak společně s designovaným předsedou nominují ostatní komisaře; o celé Komisi poté hlasuje EP, pokud ten vyjádří souhlas, jmenují členské vlády společnou dohodou kolegium</li> <li>• Komise může jmenovat z řad svých členů jednoho nebo dva místopředsedy</li> </ul>
Rada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• redefinice členství - Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat „svoji“ vládu</li> <li>• pořadí předsednictví je nově stanoveno ve dvou šestiletých cyklech</li> <li>• ukotveny kompetence Výboru stálých zástupců členských států, jenž má za úkol připravovat práci Rady a plnit úkoly, kterými jej Rada pověří, i generálního sekretariátu pod vedením generálního tajemníka; toho jednomyslně jmenuje Rada</li> <li>• rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou</li> </ul>

Zdroj: Votavová, 2006: 25

### **Pracovní skupiny Konventu:**

1. Subsidiarita
2. Charta základních práv EU
3. Právní subjektivita
4. Národní parlamenty
5. Doplňující kompetence
6. Řízení ekonomiky
7. Zahraničněpolitická činnost
8. Obrana
9. Zjednodušení smluv
10. Svoboda, bezpečí a právo
11. Sociální Evropa

Zdroj: Fiala, Pitrová, 2009: 174