

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Bakalářská práce

2015

Maria Shkaruppa

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Maria Shkaruppa

**Fenomén Spitzenkandidaten a jeho vliv na
meziinstitucionální dynamiku EU**

Bakalářská práce

Praha 2015

Autor práce: **Maria Shkaruppa**

Vedoucí práce: **Mgr. Jan Váška**

Rok obhajoby: **2015**

Bibliografický záznam

SHKARUPPA, Maria. *Fenomén Spitzenkandidaten a jeho vliv na meziinstitucionální dynamiku EU*. Praha, 2015. 43 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Jan Váška.

Abstrakt

Bakalářská práce má za cíl popsat proces prosazení praxe Spitzenkandidaten do politického systému EU. Nejednoznačná definice vztahu evropských voleb a procesu jmenování předsedy Evropské komise, která se vyskytla v Lisabonské smlouvě, vedla ke vzniku nového politického precedentu, který má reálnou šanci zakotvit v běžné praxi EU. Bakalářská práce nicméně ukáže, že úvahy o navrhování kandidatury předsedy Evropské komise vítěznou stranou po evropských volbách se vyskytovaly již předtím a také že sblížení Evropského parlamentu a Komise je výsledkem dlouhodobého procesu.

Dále budou zhodnoceny argumenty institucí usilujících jak o prosazení praxe, tak těch zastávajících zachování statu quo. Prostřednictvím podrobného zkoumání kampaně před volbami do Evropského parlamentu roku 2014, která měla z důvodů zavedení praxe Spitzenkandidaten o něco jinou formu než dřívější kampaně, je zhodnoceno, jaký faktický dopad mělo zavedení nové praxe. Se stejným cílem je zkoumána i konkrétně kandidatura Jeana-Claude Junckera, který ač byl jmenován novým způsobem, představoval pro danou pozici v podstatě typického kandidáta. Na závěr se bakalářská práce zabývá změnami v meziinstitucionální dynamice vyvolanými zavedením nové praxe a jejich možnými dopady do budoucna.

Abstract

The bachelor thesis describes the process of the enforcement of the Spitzenkandidaten procedure into the EU political system. An ambiguous definition of the relation between the Commission Presidential Candidacy and European election results, which emerged in the Lisbon treaty, led to the creation of a new political

precedent that has real chances to remain for good among the EU procedures. This thesis will nevertheless show that suggestions that the victorious party should name its candidate for the Commission President are not new. Moreover, it will highlight that the process of the EP and the Commission getting ever closer is a result of a much longer process.

The arguments for and against the new procedure will be presented and evaluated. A detailed insight into the European elections 2014 campaign, which had a partially different shape due to the Spitzenkandidaten process, will provide the reader with an answer to which extent the outcomes of the elections were actually influenced by this exact procedure. The same objective is borne in mind when the candidacy of Jean-Claude Juncker is evaluated, proving him to be, although elected not traditionally, a candidate-as-usual. Lastly, this bachelor thesis tackles the problems of disturbed interinstitutional dynamics due to the enforcement of Spitzenkandidaten process, evaluates the impact of the new procedure and outlines the possible future prospects.

Klíčová slova

Spitzenkandidaten, Evropská unie, Evropské volby 2014, Evropská komise, předseda Evropské komise, instituce EU, Evropský parlament, Evropská Rada

Keywords

Spitzenkandidaten, European Union, European elections 2014, European Commission, the President of the European Commission, EU institutions, European Parliament, Council of the EU

Rozsah práce: 69 552 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne

Maria Shkaruppa

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu své práce Mgr. Janu Váškovi za trpělivost, vstřícný přístup a především velkou pomoc při tvoření této práce. Dále můj dík patří vedoucímu bakalářského semináře PhDr. Ondřeji Matějkovi za podnětné připomínky.

PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE	
Jméno:	Maria Shkaruppa
E-mail:	maria.shkaruppa@gmail.com
Semestr:	LS 2014
Akademický rok:	2014/2015
Název práce:	Fenomén Spitzenkandidaten a meziinstitucionální dynamika zavedení nového procesu schválení předsedy Evropské komisi
Předpokládaný termín dokončení (semestr, školní rok):	LS 2015
Vedoucí bakalářského semináře:	PhDr. Ondřej Matějka, Ph. D.
Vedoucí práce (není povinné):	Mgr. Jan Váška
Zdůvodnění výběru tématu práce (5 řádek):	Výběr tzv. Spitzenkandidaten je novým fenoménem politického systému EU. Nebyla mu tedy dosud věnována dostatečná pozornost, ačkoliv se jedná o téma kontroverzní a zajímavé. Fenomén má značný dopad na meziinstitucionální dynamiku EU. Mnozí evropští lídři se dokonce razantně postavili proti jeho implementaci. Z těchto důvodů je mým cílem toto téma prozkoumat a vytvořit přínosnou práci, jež přispěje k pochopení fenoménu Spitzenkandidaten a jeho vlivu na instituce EU.
Předpokládaný cíl (5 řádek):	Cílem práce je výstižně přiblížit proces zavedení nového fenoménu v politickém systému EU a to pomocí metody "sledování procesu" čili "process-tracing". Práce bude zahrnovat historický přehled kroků, které vedly k zavedení nového procesu schválení předsedy EK, představí přehled hodnocení novinky relevantními aktéry a na závěr zhodnotí změny a dopady, které zavedení tohoto procesu přináší.
Základní charakteristika tématu (10 řádek):	V předvečer Evropských voleb roku 2014 vyhlásily poprvé v dějinách evropské strany své top-kandidáty (známí také pod německým výrazem Spitzenkandidaten), kteří se měli v případě vítězství své strany ve volbách stát hlavními pretendenty na získání pozice předsedy Evropské komise. Představitelé evropských stran tak učinili proto, že dle jejich názoru měla napříště Evropská rada, dosud úplně kontrolující proces výběru kandidátů na danou pozici, brát při rozhodování v potaz výsledky evropských voleb, což zmiňuje mimo jiné litera Lisabonské smlouvy. S touto interpretací Lisabonské smlouvy nesouhlasili všichni aktéři EU, zejména šlo o některé hlavy členských států EU, díky čemuž se rozhořela debata o tom, zda kandidát vítězné strany má být uznán jako jediný možný kandidát na danou pozici či nikoliv.
Předpokládaná struktura práce (10 řádek):	První kapitola bakalářské práce se bude zabývat metodologií, opodstatněním výběru tématu, dále bude rozebrána a analyzována použitá literatura, kapitola vymezí hlavní cíle práce. Druhá kapitola představí přehled změn v procesu výběru

předsedy EK ve smlouvách EU počínaje těmi nezákladnějšími. Podrobná analýza vysvětlí, jak došlo k dané změně, jaké příčiny vedly k jejímu uskutečnění a také jaké povahy byla debata vzniklá v důsledku zavedení nového procesu. Ve třetí kapitole budou zkoumány procesy, které se uskutečnily bezprostředně před volbami, jak byli stranami například kandidáti vybráni, jak probíhala jejich předvolební kampaň ve státech EU a nakonec, jaký dopad měla nová praxe na účast občanů v evropských volbách. Poslední kapitola představí závěrečnou analýzu dopadu nové praxe na meziinstitucionální dynamiku v EU.

Základní literatura (10 nejdůležitějších titulů):

1) **Zakládající smlouvy a jejich změny, tj. Smlouva o EU a smlouva o fungování EU, Lisabonská smlouva, Niceská smlouva, Amsterodamská smlouva, Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli.**

2) **Simon Hix, "What's wrong with the European Union and How to Fix It" (2008).**

3) **Agata Gostynska. "The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?." Polish Quarterly Of International Affairs 23, no. 1 (May 2014): 83-95. Political Science Complete, EBSCOhost (accessed October 26, 2014).**

4) **Simon Hix, „Executive Selection in the European Union: Does the Commission President**

Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?“ European Integration online Papers (EIoP) č. 1 (1997) N° 021, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm> (staženo 26. 01. 2015)

5) **Sara B. Hobolt, “The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections” Journal of European Public Policy, s. 21, č. 10 (2014)**

6) **Peter Mair and Jacques Thomassen, “Political representation and government in the European Union.” Journal of European Public Policy 17 (2010)**

7) **Frank Schimmelfennig, “The Spitzenkandidaten Plot: the European Parliament as a Strategic Competence-Maximizer”, The Dublin European Institute (University College Dublin) (2. června 2014), <http://europedebate.ie/spitzenkandidaten-plot-european-parliament-strategic-competence-maximizer/#sthash.XBt0STHp.dpuf> (staženo 5. 3. 2015).**

8) **Alina BĂRGĂOANU, Elena NEGREA-BUSUIOC, „What kind of Union? The future of the European**

Union as seen by candidates to the EC Presidency in the 2014 EP elections“, Europolity, vol. 8, no. 2, (2014), <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=poh&an=100166364&scope=site>

9) **Sergio Fabbriani, “The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government” Journal of European Integration (26. března 2015), <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2015.1019877> (staženo 31. 03. 2015)**

10) **Tiskové zprávy, prohlášení evropských stran.**

Podpis studenta a datum

6. 6. 2014

Schváleno	Datum	Podpis
Vedoucí práce		
Vedoucí bakalářského semináře		
Garant oboru		

Obsah

1. ÚVOD.....	2
1.1. PŘEDSTAVENÍ TÉMATU A CÍLŮ PRÁCE	2
1.2. ZHODNOCENÍ LITERATURY A ZDROJŮ.....	3
1.3. METODOLOGIE A STRUKTURA.....	4
2. EVOLUCE PROCESU VÝBĚRU PŘEDSEDY EVROPSKÉ KOMISE.....	6
2.1. PROCES VÝBĚRU PŘEDSEDY EVROPSKÉ KOMISE, ZAKOTVENÝ VE SMLOUVÁCH EU	6
2.2. VZNIK PRAXE SPITZENKANDIDATEN V EU	8
2.3. PŘÍČINY VZNIKU FENOMÉNU.....	10
2.4. DEBATA O VZNIKLÉM FENOMÉNU	13
3. EVROPSKÁ VOLEBNÍ KAMPAŇ 2014 POD VLAJKOU SPITZENKANDIDATEN: PŘIBLIŽOVÁNÍ VOLEB OBČANŮM – OČEKÁVÁNÍ VERSUS REALITA.....	16
3.1. PROCES JMENOVÁNÍ SPITZENKANDIDATEN EVROPSKÝMI STRANAMI.....	16
3.2. PŘEDVOLEBNÍ KAMPANĚ EVROPSKÝCH STRAN A ROLE SPITZENKANDIDATEN V NICH	20
3.3. DEBATY SPITZENKANDIDATEN A JEJÍCH VÝZNAM. HODNOCENÍ DEBAT V MEDIÍCH.....	23
4. VÝSLEDKY KAMPANI SPITZENKANDIDATEN: ÚČAST NA EVROPSKÝCH VOLBÁCH 2014	27
4.1. POVOLEBNÍ DEBATA O KANDIDATUŘE NOVÉHO PŘEDSEDY EK	28
4.2. HODNOCENÍ KANDIDATURY JEAN-CLAUDE JUNCKERA	30
4.3. DOPAD ZAVEDENÍ PRAXE SPITZENKANDIDATEN NA MEZIINSTITUCIONÁLNÍ DYNAMIKU EU	32
ZÁVĚR.....	36
SUMMARY.....	37
POUŽITÁ LITERATURA	39

1. Úvod

1.1. Představení tématu a cílů práce

V listopadu roku 2013 Strana evropských socialistů (PES – Party of European Socialists) oznámila, že v případě svého vítězství v evropských volbách, které měly proběhnout v květnu roku 2014, se novým předsedou Evropské komise stane její kandidát Martin Schulz. Strana uvedla, že rozhodnutí se zakládá na liteře Lisabonské smlouvy, která tvrdí, že má Evropská rada při rozhodování o jmenování nového předsedy Evropské komise brát ohled na výsledky evropských voleb. I přes nesouhlas mnohých odborníků a politiků s tímto výkladem litery Lisabonské smlouvy oznámily skoro všechny prominentní evropské strany před začátkem voleb jména svých kandidátů. Po vítězství Evropské lidové strany (EPP – European People's Party) čelil její kandidát Jean-Claude Juncker kvůli svému jmenování velkému odporu některých politických aktérů EU. Nicméně od 1. listopadu 2014 předsedou dané instituce je právě Juncker.

Ve své práci se pokouším zaprvé sledovat proces zavedení popsané praxe jmenování kandidátů na pozici předsedy EK, kteří díky mediím začali být označováni německým názvem Spitzenkandidaten díky analogii s německým politickým systémem. Přínos tohoto sledování spočívá v tom, že jde o fenomén nezakotvený pevně ve smlouvách EU, který se nicméně stal používanou politickou praxí, což jej dělá do značné míry unikátním. Zadruhé se ve své práci snažím odpovědět na otázku, zda měl vznik daného procesu dopad na meziinstitucionální dynamiku EU či nikoliv. V rozsahu odpovídajícímu bakalářské práci se pokusím danou otázku zodpovědět, výstižně charakterizovat dané proměny a nastínit perspektivu do budoucna.

Jakkoli může být tato analýza omezená, jednak kvůli tomu, že k událostem, o kterých se v práci pojednává, došlo relativně nedávno, jednak kvůli omezené dostupnosti odborné literatury analyzující daný proces, domnívám se, že přínos práce je přesto zřetelný. Jedná se o relativně nový fenomén, a proto výzkumů zabývajících se danou problematikou není mnoho. Velmi málo je také informací v českém jazyce.

1.2. Zhodnocení literatury a zdrojů

Literaturu, která byla použita pro účely této práce, lze rozdělit do několika kategorií.

První kategorii tvoří oficiální (zakládající) smlouvy EU, konkrétně Římská smlouva a Maastrichtská smlouva (Smlouva o EU), dále je pozornost také věnována změnám, které vstoupily v platnost po přijetí smluv pozměňujících Smlouvu o EU, tj. Amsterodamské, Niceské a nakonec Lisabonské smlouvě.

Sdělení evropských institucí jako je Evropská komise, Evropský parlament a Evropská rada jsou v podobném výzkumu nezbytné a tvoří druhou kategorii zdrojů. Do dané kategorie bych také zařadila oficiální tiskové zprávy evropských politických stran. Tyto zdroje lze charakterizovat jako oficiální vyjádření politických aktérů EU, která jsou pro zjištění jejich oficiálních postojů nepostradatelná.

Třetí kategorii tvoří články v odborných časopisech, které jsou pro danou práci, mající do určité míry kompilativní charakter, klíčové. Zejména tyto zdroje poskytly autorce hluboký vhled do povahy institucí EU. Jedním z nejdůležitějších je pro danou práci článek Agaty Gostynské *The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?*, publikovaný v *Polish Quarterly Of International Affairs* v květnu 2014, který se soustředí na poměrně úzké téma vzájemných vztahů mezi Komisí a Parlamentem a danou analýzu poté používá pro vysvětlení vzniku fenoménu Spitzenkandidaten. Dalšími dvěma důležitými články pro bakalářskou práci jsou *The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections* Sary B. Hoboltové publikovaný v *Journal of European Public Policy* a *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government* Sergia Fabbriniho, publikovaný v *Journal of European Integration*. Tyto dva články jsou tematickým zaměřením bakalářské práce velmi blízké, nicméně Hoboltová píše jen o jedné z dimenzí vzniku nového procesu a také se nezabývá analýzou meziinstitucionálního dopadu nové praxe do hloubky, což se pokouším v této práci doplnit, například opět pomocí článku Fabbriniho, který byl vydán již v procesu práce na této bakalářské práci (publikován byl 26. května 2015).

Poslední kategorii tvoří webové zdroje, například portály Evropské unie, na kterých jsou dostupné nejenom texty smluv, ale také důvěryhodná statistika týkající se evropských voleb, a to za několik let, což poskytuje možnost srovnat výsledky jak celkově v EU, tak i v členských státech. Také do dané kategorie spadají zprávy v internetových periodikách. V případě sledování poměrně nového fenoménu je

nezbytné čerpat z médií, která dané události zpracovávají nejpodrobněji. Je pochopitelné, že nejde o zdroj na úrovni jako odborné literatury, a proto je důležité zachovat při práci s ním kritický postoj, neboť velmi často periodika zastávají tu či jinou ideologii, což ovlivňuje způsob, jakým je informace prezentována. Kromě toho, díky mediím máme přístup k některým statistikám, které nejsou dostupné prostřednictvím jiných zdrojů, v případě dané práce jde například o informaci týkající se sledovatelnosti televizních debat Spitzenkandidaten.

1.3. Metodologie a struktura

Práce je strukturována klasicky, od úvodu přes deskriptivní a analytické jádro k závěru. Použitou metodou je sledování procesu, čili process-tracing, s elementy kompilace a analýzy. Process-tracing jako metoda je v sociálních vědách používaná poměrně často. Hlavním záměrem výzkumu, který se drží této metody, je nejenom dokonalé představení procesu, ale i vysvětlení tzv. kauzality, vymezení stimulů, které vedly k tomu či jinému vývoji.¹

Druhá kapitola představuje historický kontext a rozebírá příslušné ustanovení ve smlouvách týkající se daného tématu, konkrétně představuje přehled proměny procesu jmenování předsedy Evropské komise napříč smlouvami EU počínaje Římskou smlouvou a konče nejnovějším vývojem představeným v Lisabonské smlouvě. Další podkapitola mapuje situaci od lisabonských změn a popisuje proces vzniku fenoménu Spitzenkandidaten. Dále logicky následuje nastínění příčin, proč daný fenomén vznikl. Při analýze příčin nelze nezmínit debatu vzniklou po zavedení procesu do praxe. Je tato nová praxe legitimní a opravdu opodstatňuje často uváděné příčiny její existenci? Těto otázky bude věnována závěrečná část kapitoly.

Kapitola třetí se již konkrétně zabývá evropskou předvolební kampaní, která tentokrát měla díky účasti Spitzenkandidaten jinou podobu, než je obvykle. Zde považují za důležité popsat proces výběru top-kandidátů evropskými stranami, což je také stěžejní pro zkoumání předpokladu, zda tento fenomén dokázal zvýšit transparentnost a demokratičnost politického systému EU. Součástí kapitoly je také zhodnocení kampaní evropských stran a role Spitzenkandidaten v nich. Nelze

opomenout také velice specifickou aktivitu Spitzenkandidaten před Evropskými volbami, a to televizní debaty, které měly být analogií prezidentských debat typických pro volby v mnoha evropských státech. Jejich analýze se věnuji v třetí podkapitole práce.

Poslední, čtvrtá kapitola zkoumá povolební vývoj. Analyzuje mimo jiné dopad nového procesu na volební účast, věnuje se procesu schválení vítězeného top-kandidáta, které také nebylo bezproblémové. Součástí kapitoly je zhodnocení kandidatury nového předsedy Komise a následné analytické porovnání Jeana Cleauda Junckera s tzv. vzorem vhodného předsedy EK vytvořeným během let fungování instituce. Nakonec představuje závěrečná podkapitola analýzu dopadu nové praxe na meziinstitucionální dynamiku EU a uvádí perspektivu pro budoucnost dané praxe.

¹ Tulia G. Falleti, "Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New", *APSA-CP* s. 17, č. 1, (zima 2006): 9-14, <http://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf> (staženo 12. 5. 2015).

2. Evoluce procesu výběru předsedy Evropské Komise

Druhá kapitola bakalářské práce se bude věnovat podrobnému popsání proměn procesu výběru předsedy Evropské komise, analýze příslušných kapitol smluv a dokumentů Evropské unie a také nastíní proces, který vedl k zavedení praxe jmenování top-kandidátů čili Spitzenkandidaten evropských stran před volbami 2014. Poslední část dané kapitoly se bude věnovat diskusi o tom, zda je novinka v souladu se smlouvami EU či nikoliv, a také zda má pozitivní přínos pro EU. Prostřednictvím názorů expertů a akademiků se pokusím vytvořit přehled hlavních argumentů jak odpůrců, tak i zastánců novinky.

2.1. Proces výběru Předsedy Evropské komise, zakotvený ve smlouvách EU

Podkapitola představuje podrobný přehled změn smluv EU ve vztahu k procesu výběru předsedy Evropské komise. Začíná smlouvou o založení Evropského společenství a končí Lisabonskou smlouvou, zahrnuje také některé oficiální sdělení aktérů EU a v menší míře také analýzu expertů.

Proces výběru předsedy Evropské komise prošel značnými proměnami během vývoje politického systému EU. Ve smlouvě o založení Evropského společenství (Římské smlouvě) z roku 1957 měli být členové Komise jmenováni vládami členských států na čtyřleté období (článek 158), předseda samotný měl být pak vybrán z řad budoucích členů Komise po konzultacích celého kolegia (článek 161). Evropské shromáždění (předchůdce EP) mělo právo odvolat Komisi jako celek a Soudní dvůr měl právo na případné odvolání jednotlivých komisařů na návrh Rady nebo Komise (článek 160).²

Daná procedura byla pozměněna článkem 158(2) Maastrichtské smlouvy, který stanovuje, že „...vlády členských států určují vzájemnou dohodou po konzultaci s Evropským parlamentem osobu³, kterou zamýšlejí jmenovat předsedou Komise“.⁴ Rada

² Smlouva o založení Evropského společenství (ES) - tzv. Římská smlouva (25. března 1957).

³ Prvním předsedou Komise jmenovaným dle daných pravidel se stal Jacques Santer v roce 1994.

⁴ Smlouva o Evropské unii (EU) - tzv. Maastrichtská smlouva (7. února 1992, platí od 1. listopadu 1993).

musí schválit vybranou kandidaturu, od Niceské smlouvy⁵ schválení probíhá pomocí hlasování kvalifikovanou většinou.⁶ Dále dle smlouvy podléhá schválení Evropským parlamentem již celá Komise, kde jsou členové navrženi vládami členských států. Daná formulace jednoznačně neurčovala, zda může Evropský parlament zablokovat⁷ osobu předsedy ještě před sestavením a hlasováním o nové Komisi, a zda v tomto případě Rada musela hledat jiného kandidáta na danou pozici. Konkrétně pojem „konzultace“ nemohl být vykládán jednoznačně. Tehdejší předseda Evropské rady Klaus Kinkel (tehdy také německý ministr zahraničí) nicméně ve své odpovědi na oficiální dotaz prezidenta Evropského parlamentu Klause Hänsche potvrdil, že kandidatura předsedy EK má být schválena Parlamentem dle principu absolutní většiny⁸, což bylo také posléze písemně zakotveno v Amsterodamské smlouvě⁹ (článek 158 se stal článkem 214). Maastrichtská smlouva navíc určovala nové období fungování EK, a to na pět let, tím způsobem, že po evropských volbách první plenární zasedání Evropského parlamentu je vždy věnováno schválení kandidatury předsedy EK. Daný krok také napomohl rozšíření a formalizaci praxe parlamentních slyšení budoucích členů Komise, která se nicméně praktikovala již od osmdesátých let.¹⁰ V dané souběžnosti lze dle některých expertů vidět pokus o zlikvidování demokratického deficitu v systému EU: v národních systémech zpravidla po volbách vítězná strana či strany v koalici formují kabinet, tedy exekutivu. Model evropské unie je „hybridní“, legitimnost Komise předává nejenom Parlament, ale také Rada, nicméně větší zapojení EP do rozhodovacího procesu přibližuje evropský systém k systémům národním.¹¹ Navíc to také přispívá k větší důležitosti evropských voleb.¹² Přetrvávající pověst evropských voleb jako druhořadých je podmíněná tím, že politici organizující kampaně

⁵ Konsolidovaná verze smlouvy o Evropské Unii dle Niceské smlouvy (2001), čl. 214.

⁶ Poprvé se hlasovalo v Radě o osobě předsedy Komise pomocí hlasování kvalifikovanou většinou v roce 2004, když se jím stal José Manuel Barroso.

⁷ Ačkoliv hlasování o osobě konkrétně předsedy Evropské komise nebylo obsaženo ve smlouvách do roku 1994, kandidatura Jacquese Delorse byla odhlasována Parlamentem v roce 1985 a opětovně v roce 1990.

⁸ Simon Hix, „Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?“ *European Integration online Papers (EIoP)* s. 1 č. 021 (1997): 3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm> (staženo 26. 01. 2015).

⁹ Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty (97/C 340/01), čl. 40.

¹⁰ Agata Gostynska, „The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?“ *Polish Quarterly Of International Affairs* 23, č. 1 (květen 2014): 83-95, www.ebscohost.com (staženo 26. 10. 2014).

¹¹ Sara B. Hobolt, „A vote for President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections“, *Journal of European Public Policy*, s. 21, č. 10 (2014): 1529, www.tandfonline.com (12. 5. 2015).

domácích stran je používají spíše k ověřování své popularity a koncentrují je spíše na lokálních otázkách, než na evropských. Přidání volbám důležitosti zejména na evropské úrovni by mohlo tedy pozitivně působit na volební účast. To samé lze říci i o fenoménu Spitzenkandidaten: personalizace voleb má přitáhnout pozornost voličů v evropských volbách k otázkám týkajícím se bezprostředně EU.

Další změnu týkající se procesu výběru hlavy EK přináší Lisabonská smlouva. Článek 17.7 nové Smlouvy o Evropské unii zdůrazňuje závazek Evropské rady brát ohled na výsledky evropských voleb při výběru kandidáta na post předsedy Evropské komise.¹³ Také místo formulace použité v Maastrichtské smlouvě „Parlament *schvaluje* kandidaturu předsedy“ v Lisabonské smlouvě již figuruje formulace o tom, že „Parlament *zvolí* kandidáta navrženého Radou“. Evropský parlament interpretoval tuto formulaci tak, že vyzval všechny evropské strany k jmenování vlastního kandidáta na pozici předsedy Evropské komise s tím, že představitel vítězné strany nejpravděpodobněji tuto pozici zaujme (rezoluce Evropského parlamentu z 22. listopadu 2012 „O volbách do Evropského parlamentu v roce 2014“¹⁴).

2.2. Vznik praxe Spitzenkandidaten v EU

Následující podkapitola se bude věnovat procesu vzniku fenoménu jako meziinstitucionální dohody, jeho zakotvení, příčinám jeho vzniku a dotkne se také debaty o jeho legitimitě. Bude se věnovat událostem, které nastaly těsně před evropskými volbami 2014, tj. vzniku pojmu, jeho uchopení, reakci evropských stran a jiných aktérů EU.

Poprvé zazněla výzva ke každé z evropských stran k nominaci kandidáta na pozici předsedy Evropské komise, který měl zároveň hrát vedoucí úlohu v parlamentní volební kampani, v rezoluci Evropského parlamentu z 22. listopadu 2012 „O volbách do Evropského parlamentu v roce 2014“. Následovalo sdělení Komise z 30. listopadu 2012 „Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse“, ve kterém Komise zdůraznila, že nominace kandidátů je důležitým krokem

¹² Hix, „Executive Selection“, 3.

¹³ Smlouva o Evropské unii (EU), konsolidovaná verze ve znění Lisabonské smlouvy (3. prosince 2007).

¹⁴ European Parliament resolution of 22 November 2012 on the elections to the European Parliament in 2014 (2012/2829(RSP)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-462> (staženo 26. 01. 2015).

pro vznik skutečné evropské politické sféry.¹⁵ Sdělení komise z 12. března 2013 „Příprava k evropským volbám 2014: další posilování jejich demokratičnosti a efektivity“ již říká, že strany „*mají* oznámit svého kandidáta na pozici předsedy Komise během volebního procesu“.¹⁶

Pozoruhodné je, že idea personalizace voleb a vyzdvižení kandidáta na pozici předsedy Evropské komise se objevovala už v minulosti: poprvé byla zformulována ještě Jacquem Delorsem v devadesátých letech¹⁷; Evropská lidová strana (EPP) na svém kongresu v portugalském Estorilu v roce 2002 přijala dokument týkající se tehdejšího projektu ústavy pro Evropu, který navrhoval evropským politickým stranám předkládat vlastního kandidáta na pozici předsedy EK v rámci předvolební kampaně, což dle jejich názoru mělo upevnit demokratickou kontrolu nad Evropskou komisí a její občanskou podporu.¹⁸ Podobný krok se zdál logickým na začátku století v návaznosti na v budoucnu velice pravděpodobnou institucionalizaci Evropské rady a tím pádem větší závislost Komise bezprostředně na vládách členských států.¹⁹

V listopadu 2013 Strana evropských socialistů (PES – Party of European Socialists) jako první oznámila svého kandidáta na pozici předsedy hlavy Evropské komise, Martina Schulze, tehdejšího předsedu Evropského parlamentu. Již po pěti měsících v médiích kolovaly jména kandidátů všech významných evropských stran: Jean-Claude Juncker za EPP (European People's Party - Evropskou lidovou stranu), Guy Verhofstadt za ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party – Aliance liberálů a demokratů pro Evropu), Ska Keller a José Bové za Evropskou stranu zelených (European Green Party) a nakonec Alexis Tsipras za Stranu evropské levice (European Left Party). Euroskeptické pravicové frakce jako AECR (Alliance of European Conservatives and Reformists – Aliance evropských konzervativců a reformistů) a MELD (Movement for a Europe of Liberties and Democracy – Hnutí pro

¹⁵ Sdělení Komise „Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse“ ze dne 28.11.2012 (COM(2012) 777 final), čl. 4.2, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6ed5f706-fda6-492c-895b-4b5e8a25648a.0011.03/DOC_1&format=PDF (staženo 12. 4. 2015).

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct“ Strasbourg, 12. 3. 2013 (COM(2013) 126 final), čl. 3, http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_126_en.pdf (staženo 12. 3. 2015).

¹⁷ Gostynska, „The European Parliament and European Commission after the May Elections“, 88.

¹⁸ Congress document „A Constitution for a strong Europe“, document adopted by the EPP Congress of 18 October 2002 in Estoril, Portugal, http://arc.eppgroup.eu/press/peve02/eve30/congressdoc_en.asp (staženo 12. 4. 2015).

¹⁹ Gostynska, „The European Parliament and European Commission after the May Elections“, 88.

Evropu svobod a demokracie) neohlásily žádné kandidáty. Je důležité podotknout, že média hrála velkou roli v popularizaci pojmu „Spitzenkandidat“ samotného, který byl převzat z německé politické praxe, kde proces navrhování kandidáta na prominentní pozici před volbami byl již obvyklým. Na stránkách medií se rozhořely debaty o tom, zda je daný krok legitimní, zda bude mít pozitivní dopad, nebo zda je kontraproduktivní a neúčinný nebo dokonce škodící.

Ze smluv je zřejmé, že Evropská rada nemůže jmenovat předsedu EK ryze na bázi vnitřního diplomatického vyjednávání, bez ohledu na výsledky evropských voleb a bez schválení EP. Na druhou stranu, ani sdělení Komise, ani rezoluce Parlamentu neznamenaají, že strany jsou legálně zavázány jmenovat své kandidáty nebo že Rada má uzнат představitel vítězné strany jako jediného legitimního nebo nějak jinak preferovaného kandidáta na pozici předsedy EK.

2.3. Příčiny vzniku fenoménu

Podkapitola se bude věnovat příčinám vzniku fenoménu Spitzenkandidaten v EU. Ve značné míře se bude věnovat analýze tendence sbližování Evropské komise a Evropského parlamentu, jež započala dlouho před volbami 2014. Také bude proanalyzován přínos nové praxe v procesu likvidace demokratického deficitu EU a v zvýšení účasti v evropských volbách.

Analytici tvrdí, že tzv. personalizace voleb neznamenaá žádnou revoluci v dějinách Parlamentu Evropské unie. V daném fenoménu vidí pokračování delšího trendu přibližování Evropské komise a Evropského parlamentu. V poslední době obě jmenované instituce pocit'ovaly, že jim část jejich pravomocí sebraly členské státy. Zejména v reakci na hospodářskou krizi byla celá řada legislativ a opatření přijata na mezistátní úrovni (například zavedení Evropské monetární unie a jednání o tzv. Single Resolution Fund (SRF) probíhaly ryze na mezivládní úrovni na tzv. summitech eurozóny) a objevila se tendence upřednostnit v případě nutnosti rychlé mezistátní vyjednávání než zdlouhavé byrokratické procesy EU²⁰ (ne v poslední řadě díky stálým obavám některých států o rostoucím množství otázek, ve kterých má EU právo rozhodovat na úkor pravomocí jednotlivých států). Za podobných podmínek Komise a Parlament začaly hledat způsoby, jak upevnit svoji legitimitu a přestat být „pouhým

²⁰ Gostynska, „The European Parliament and European Commission after the May Elections“, 89.

sekretariátem²¹ Evropské rady, a to cestou mnohem užší kooperace mezi sebou: například Evropský parlament začal mít díky Rámcové dohodě²² z roku 2010 větší vliv na agendu a plán EK, a to také pomocí zakotvení tzv. parlamentních slyšení budoucích komisařů. Prostřednictvím těchto slyšení Parlament nejenom dohlíží na jejich kompetentnost, ale také sděluje budoucí Komisi svá očekávání a vyjmenovává otázky, které by dle názoru Parlamentu měla Komise řešit v daném funkčním období. Podobné procesy mají za úkol zvýšit legitimitu Komise, jakožto přísně kontrolovanou Parlamentem, tj. *vox pópuli*. Dále má mít Parlament větší vliv na to, jaká agenda se bude projednávat na evropské úrovni. Evropská rada obdobný vliv na formování agendy Komise nemá, ve vyjednáváních o Rámcové dohodě 2010 Rada přerušila svoji účast²³ a byla připravena vyzvat Soudní dvůr k stíhání těchto institucí za narušení rovnováhy mezi aktéry EU a omezování Komise Parlamentem.

Na základě toho, co bylo řečeno výše, existují obavy, že Komise se postupně stane jakýmsi „agentem“ EP, jeho nástrojem pro plnění svých cílů i přes nesouhlas Rady. Praxe Spitzenkandidaten je v tomto ohledu viděna jako další krok stejným směrem. Nicméně ohled se musí brát také na to, že Komise musí být ze své podstaty nezáujatým „dohlížečem“ plnění zákonů a nařízení EU. Na základě toho tedy lze očekávat, že Komise se pokusí distancovat od obou aktérů a ve své práci zachová vyvážený postoj, aby tak podpořila svoji legitimitu a aby mohla čelit v poslední době narůstající kritice euroskeptiků a nenarušila meziinstitucionální rovnováhu EU.²⁴

Mezi další příčiny vzniku praxe jmenování Spitzenkandidaten patří snaha o zvýšení legitimacy institucí EU, konkrétně Komise, tím, že se jmenování jejího předsedy stane více transparentním. Tento krok je také určen k přilákání voličů k evropským volbám, dosud majících pověst voleb druhořadých.²⁵ Zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1979 mělo být krokem legitimizujícím demokratickou moc Evropské unie prostřednictvím poskytnutí evropským občanům možnosti

²¹ “The Commission cannot be the secretary to the European Council, they have to lead, it is the only institution that has the right of initiative in Europe; the only one that can put proposals on the table; we cannot ask for green light in Berlin” (Guy Verhofstadt on a Spitzenkandidaten debate in Florence, 9 May 2014).

²² Gijss Jan Brandsma, “Bending the rules: Arrangements for sharing technical and political information between the EU institutions”, in: Ripoll Servent, Ariadna and Amy Busby (eds): ‘Agency and influence inside the EU institutions’, *European Integration online Papers (EIoP)*, speciální vydání 1, č. 17, čl. 8 (2013): 6, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2013-008a.htm> (staženo 12. 3. 2015).

²³ Gostynska, „The European Parliament and European Commission after the May Elections“, 91.

²⁴ Ibid, 94.

²⁵ Peter Mair and Jacques Thomassen, “Political representation and government in the European Union”, *Journal of European Public Policy* č. 17 (2010): 21, www.tandfonline.com (staženo 12. 3. 2015).

ovlivňovat politiku instituce, jejíž rozhodovací proces byl do té doby čistě mezivládní. Nicméně nízká účast ve volbách dlouhodobě podryvá demokratičnost evropských institucí, neboť více než polovina oprávněných voličů se de facto nevyjadřuje k politice EU. Tzv. druhořadost voleb je určována hned několika faktory: tradičně nízkou a během času postupně snižující se účastí ve volbách, koncentrací volebních kampaní spíše na domácí problémy a chápání voleb národními stranami jako možnost přesvědčit se o míře schvalování vlastní politiky občany. Dále je pak problematické vnímání Parlamentu jako pouze poradního orgánu bez významných funkcí, absence viditelného dopadu voleb do Parlamentu na výběr evropské exekutivy, distancovanost evropských institucí od občanů a nakonec názor tzv. „no demos“, který spočívá v tom, že není možné provést spravedlivé volby v mnohojazyčném prostředí sledujícím odlišná média.²⁶

Tím pádem mělo zavedení praxe zvolení Spitzenkandidaten za cíl zlepšit situaci hned v několika vyjmenovaných aspektech. Mnohé z problémů vycházejí dle expertů z malé informovanosti občanů o významu voleb. Jmenování Spitzenkandidaten mělo v tomto ohledu celou řadu významů: zaprvé, mělo volby personalizovat, tj. orientovat voliče nejenom na domácí kandidáty, ale i na centrálního reprezentanta evropské strany, který měl za úkol informovat občany o kurzu své strany na evropské rovině. Tím by kandidát zvyšoval podíl evropské agendy²⁷ ve volební kampani (stojí za zmínku dodat, že dle dat Eurobarometru až 55% dotázaných odpovědělo, že jejich chuť účastnit se evropských voleb by byla vyšší, pokud by strany vyzdvihly lídra, aby je reprezentoval²⁸). Za druhé, hlasování ve volbách při ohlášených Spitzenkandidatech znamenalo, že volič vybírá nejenom tu či jinou stranu, ale i hlavu evropské exekutivy zároveň.²⁹ Právě toto přibližuje do určité míry evropský systém systémům parlamentním v mnoha členských státech, což sice někteří vidí, jako pozitivní věc, neboť se tak zvyšuje transparentnost a legitimita systému. Kritiky prohlubování

²⁶ Richard Corbett, člen Evropského parlamentu za Britskou stranu práce a jeden z nejprominentnějších komentátorů evropské politiky, ve svém článku 'European Elections are Second-Order Elections': Is Received Wisdom Changing?' vyvrací platnost argumentu „no demos“. Zdůrazňuje, že pokud nejsou možné volby v multijazyčném prostředí sledujícím odlišná média, demokratické volby ve Švýcarsku, Indii či JAR by nebyly možné. Viz Richard Corbett, „'European Elections are Second-Order Elections': Is Received Wisdom Changing?'“ *Journal of Common Market Studies* s. 52, č. 6 (2014): 1194-1198, www.tandfonline.com (staženo 12. 12. 2014).

²⁷ O vytvoření skutečné evropské politické sféry mluví již sdělení Komise z 30. listopadu 2012 „Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse“.

²⁸ Eurobarometer survey EB/EP 77.4, 20. srpna 2012.

²⁹ Communication from the Commission „Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct“, čl. 3.

evropské integrace, kteří posun EU k podobě státu nevnímají pozitivně, je ovšem změna přijímána jako negativní.³⁰

Mediální ohlas vzniklého fenoménu byl silný hlavně díky celé řadě negativních reakcí na jeho vznik. Kritici novinky zastávali názor, že daný precedent bude znamenat vytvoření jakéhosi vodítka na Evropské komisi³¹ a zkompromituje tak její neutralitu.

2.4. Debata o vzniklém fenoménu

Poslední podkapitola se bude věnovat rozsáhlé a hlasité debatě o zákonnosti zavedení praxe Spitzenkandidaten. Pokusím se vytvořit úplný přehled argumentů jak odpůrců, tak i zastánců novinky. Největší důraz bude kladen na kritiku politizace Komise a narušení meziinstitucionální rovnováhy EU a reakce na ni.

Nový proces schválení předsedy Evropské komise se setkal jak s podporou díky svému přínosu ve vyšší transparentnosti systému, přiblížení voleb občanům a zvýšení celkové demokratičnosti EU, tak i s razantní kritikou kvůli tomu, že údajně podřívá podstatu již existujícího procesu zakotveného v EU smlouvách odsouhlasených občany, princip harmonické kooperace mezi institucemi EU a princip nezaujatosti Komise. Nejdříve podrobně vysvětlím, co konkrétně vytykají kritici novému procesu a následně popíši reakci podporovatelů principu Spitzenkandidaten na tuto kritiku. Na stránkách prominentních medií (viz například *Financial Times*³²) se objevily poměrně opodstatněné obavy, že kandidát vybraný stranou a dokonce řídicí volební kampaň nemůže být nezaujatý. Takový kandidát může jen představovat zájmy té či oné strany. Předseda EK vybraný podobným způsobem dokonce může mít konflikt s komisařem z jiné strany (například, pokud by předseda dle svého práva odvolal komisaře, který by pocházel z jiné strany³³, vznikly by spory o nezaujatosti takového rozhodnutí). Pokud by byla Komise dle kritiků politizována a „zabarvena“ stranickou příslušností, porušovalo by to také smluvně zakotvenou podstatu EK jako nezávislého aktéra a arbitra mezi Radou a Parlamentem, dohlížeče nad plněním zákonů EU. Jinými slovy: „Hlava jednoho týmu nemůže být zároveň arbitrem“.³⁴

³⁰ Mair, Thomassen, 32.

³¹ Gostynska, „The European Parliament and European Commission after the May Elections“, 84.

³² Heather Grabbe, „How not to fix the European Union’s democratic deficit“, *Financial Times*, 4. listopadu 2013.

³³ Smlouva o Evropské unii (EU), konsolidovaná verze ve znění Lisabonské smlouvy, čl. 17.6.

³⁴ Ibid.

Další obavy se váží k tomu, že stranická vázanost předsedy Komise instituci by podřídila většímu vlivu Evropského parlamentu. To by narušilo meziinstitucionální rovnováhu aktérů EU. Spolurozhodnutí o kandidatuře předsedy je již obsaženo ve smlouvách, nový způsob je ale dle kritiků jenom snahou Parlamentu získat ještě větší vliv v EU.

Podobné narušení smluv by zavedlo nebezpečný precedent pro další fungování Unie, což je třetím bodem kritiky zavedení praxe Spitzenkandidaten. Pokud mohou být smlouvy natolik volně pojaty, právní síla všech ostatních smluv EU a jejich závaznost pro všechny aktéry by se stala slabší. Narušení principu harmonické spolupráce institucí by podpořilo již existující úvahy o neefektivnosti EU a napomohlo by argumentaci rostoucího počtu euroskeptiků v Evropě.

Zastánci novinky těmto obviněním čelí takto. Zaprvé obhajují to, že novinka Spitzenkandidaten je diktována Lisabonskou smlouvou. Jak již bylo zmíněno v první podkapitole, smlouva mění formulaci v pravidlech výběru předsedy Komise. Namísto obsazeného v Maastrichtské smlouvě „Parlament *schvaluje* kandidaturu předsedy“ se v Lisabonské smlouvě objevuje „Parlament *zvolí* kandidáta navrženého Radou“. Tato formulace, že má Parlament zvolit kandidáta na pozici předsedy EK, je úplným začátkem úvahy o Spitzenkandidaten. Tím pádem, nový způsob v žádném případě neporušuje smlouvy EU, naopak je důsledně sleduje.

Na obavy, že kandidát navržený politickými stranami a řídicí volební kampaň pravděpodobně nebude moci plnit roli hlavy orgánu EU, jež má být nezaujatým meziinstitucionálním arbitrem, zastánci Spitzenkandidaten uvádí následující protiargument: pro schválení kandidáta na pozici předsedy EK je potřeba jeho schválení jak Radou, tak i Parlamentem, a to hlasováním absolutní většiny. V Evropském parlamentu zpravidla žádná strana nemá většinu (což platí i po volbách 2014), takže kandidatura předsedy má být schválená většinou parlamentních stran oponujících si navzájem. Pokud členové Parlamentu by měli mít nějaké pochybnosti ohledně zaujatosti nebo nekompetentnosti kandidáta, jeho kandidatura by hlasováním neprošla, a dále dle Smlouvy o Evropské unii, pozměněné Lisabonskou smlouvou, Rada by musela navrhnout jiného kandidáta, na což má lhůtu jeden měsíc.³⁵ Navíc, někteří teoretici fungování EU zdůrazňují, že nominace předsedy EK byla i předtím stranickou³⁶, a kandidát zpravidla pocházel ze strany-vítěze voleb. Nicméně toto nemění fakt, že proces

³⁵ Smlouva o Evropské unii (EU), konsolidovaná verze ve znění Lisabonské smlouvy, čl. 17.7.

výběru předsedy EK nemá dopad na pluralitu Komise. Každý komisař je navržen do své funkce svoji domácí vládou, což zaručuje to, že Komise nikdy nebude stejnobarevná a stranické rozložení sil bude odpovídat stranickým preferencím v členských státech celé Unie.

Zavedení praxe Spitzenkandidaten nebude znamenat diskreditaci smluv EU nebo narušení podstaty fungování EK. Naopak, dle zastánců novinky, představení každou stranou svého top-kandidáta, jak již bylo zmíněno, má vést k většímu zájmu voličů zúčastnit se evropských voleb, což by mělo vést k jejich větší demokratičnosti, rozšíření evropského parlamentarismu a zapojení občanů do fundování EU. Navíc, pokud budou mít volby také dopad na výběr hlavy exekutivy, bude to znamenat také větší transparentnost v procesu výběru předsedy Komise a silnější pozici předsedy EK, neboť nyní jeho kandidatura prochází procesem skutečného „dvojschválení“.³⁷ Musíme si tedy uvědomit, že v momentě, kdy je předseda EK navrhován pouze Evropskou radou, je jeho kandidatura předmětem neveřejného vyjednávání, které, jak se pravděpodobně předpokládá, má podobu „horse-trading“³⁸. Jedním z cílů novinky je toto změnit.

Příští kapitola se bude věnovat praktickému zapojení Spitzenkandidaten do evropských voleb 2014 a jeho zhodnocení.

³⁶ Julian Priestly, „Denying voters a say doesn't fix the EU's democratic deficit“, *Financial Times*, 5. listopadu 2013.

³⁷ Andrew Duff, „Barroso's successor will enjoy dual endorsement“, *Financial Times*, 5. listopadu 2013.

³⁸ Gostynska, „The European Parliament and European Commission after the May Elections“, 86.

3. Evropská volební kampaň 2014 pod vlajkou

Spitzenkandidaten: přibližování voleb občanům – očekávání versus realita

V září 2013 tehdejší předseda Evropské komise José Manuel Barroso prohlásil, že právě on přišel s idejí, že evropské politické strany mají nominovat svého top-kandidáta, který posléze zaujme pozici předsedy EK v případě vítězství jeho frakce. „Byl jsem to já, kdo minulý rok navrhl tuto ideu během projevu o stavu Unie a považuji to za prostředek k určité evropeizaci voleb. Evropským politickým stranám, které se dosud vyvíjí, by to umožnilo stabilizovat jejich programy a rozvíjet svou platformu kolem osobností.“³⁹ Stěžoval si však také na to, že v tomto ohledu zatím nebyl učiněn dostatečný progres. Kromě toho také zmínil, že si nedělá iluze, že by daná novinka měla být dostatečným předpokladem pro úplnou transformaci evropských voleb do podoby „skutečné evropské události“, nicméně ji považoval za „krok správným směrem“.⁴⁰ Barosso doporučil evropským stranám, které se vyslovovaly pro jmenování Spitzenkandidaten, ale neudělaly v tomto směru žádný reálný krok, aby co nejdříve vybraly svého kandidáta. Zmínil se též o tom, že by bylo vhodné zorganizovat televizní debaty kandidátů.

3.1. Proces jmenování Spitzenkandidaten evropskými stranami

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, Evropská socialistická strana (PES) jako první oznámila jméno svého top-kandidáta, Martina Schulze. Druhá největší parlamentní strana, která prohrála předchozí volby, chtěla využít všech možností, aby v EP změnila rovnováhu sil. Proto již v roce 2009 bylo přijato usnesení, dle něhož bude jmenován stranický kandidát na pozici předsedy EK, který zároveň bude stát v čele volební kampaně socialistů před volbami do EP v roce 2014. Procedura výběru kandidáta probíhala tak, že každá z 33 právoplatných členských stran a pěti členských organizací PES mohla jmenovat svého kandidáta nebo podpořit kandidáta již

³⁹ „Barroso: I proposed putting a 'face' on EU elections“, *EurActiv*, 13. září 2013.

⁴⁰ Je zajímavé, že kolega Barosso z EPP také zajímavě jednu z Top Jobs, předseda Evropské rady Herman Van Rompuy se vyjádřil proti jmenování Spitzenkandidaten, neboť považoval daný krok za „organizující

jmenovaného (přičemž pořádek výběru mohla každá strana nebo organizace stanovit sama). Pro nominaci musel kandidát získat 15 % hlasů stran a organizací PES, tj. tedy minimálně nominaci jedné strany či organizace a podporu dalších pěti. Hlasování pro výběr z již nominovaných kandidátů mělo probíhat na mimořádném sjezdu PES v únoru 2014, kde také proběhlo hlasování ohledně předvolebního programu strany. Pro vítězství musel kandidát dosáhnout absolutní většiny hlasů, a to buď v prvním kole mezi všemi kandidáty, nebo v kole druhém, ve kterém by soupeřili jen dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů z prvního kola.⁴¹

Parlamentní skupina S&D, která vystupuje jakožto členská organizaci PES, jmenovala jako svého kandidáta Martina Schulze, což podpořilo hned několik národních stran.⁴² Když v listopadu vypršela lhůta pro nominaci kandidátů, nikdo jiný kromě Schulze nebyl nominován. Bylo tak jasné, že právě on zaujme tuto pozici. Schulz byl de facto „od počátku favoritem“ a posléze jediným kandidátem, o kterém se uvažovalo na nominační konferenci, která proběhla 1. března 2014.⁴³

Evropská lidová strana (EPP) zahájila proces výběru svého top kandidáta o něco později. Tento proces probíhal podobně jako u PES. Aby byl kandidát nominován, stačila však nominace pouze jedné členské strany EPP a podpora dalších dvou. Kongresu strany v Dublinu 6. -7. března 2014 se zúčastnilo 2000 představitelů včetně lídrů států EU jako Angela Merkel, Mariano Rajoy, Viktor Orbán, Donald Tusk, Antonis Samaras, jejichž strany jsou součástí EPP. Zúčastnili se jej též tehdejší předsedové Komise a Rady José Manuel Barroso a Herman Van Rompuy. Na kongresu byla odhlasována kandidatura top-kandidáta EPP.⁴⁴ Stal se jím Jean-Claude Juncker; mezi další kandidáty na danou pozici patřili bývalý premiér Lotyšska Valdis Dombrovskis, tehdejší polský premiér Donald Tusk, tehdejší komisař pro Vnitřní trh a

rozčarování předem“, viz „Van Rompuy opposes direct election of the EU’s top leaders“, *EurActiv*, 30. listopadu 2012.

⁴¹ Rezoluce PES „Selecting our common candidate in 2014“ (24. listopadu 2011), dostupná zde: http://pesprimary.eu/wp-content/uploads/2011/11/adopted_resolution_selecting_our_common_candidate_in_2014_en.pdf (staženo 12.5. 2015).

⁴² Utta Tuttlies, tisková zpráva PES „S&D Group endorses Martin Schulz’s application as PES candidate for Commission president“ (10. října 2013), <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sd-group-endorses-martin-schulzs-application-pes-candidate-commission-president> (staženo 4. 3. 2015).

⁴³ „Possible Presidents“, *European Voice (Politico Europe)*, <http://www.europeanvoice.com/elections-2014-possible-presidents/#SchulzDIV> (staženo 4. 3. 2015).

⁴⁴ Tisková zpráva EPP „6-7 March: EPP to hold Congress in Dublin with heads of state and government, 2,000 participants; process to select EPP candidate for EC President starts today“, (13. února 2014), <http://www.epp.eu/6-7-march-epp-hold-congress-dublin-heads-state-and-government-2000-participants-process-select-epp> (staženo 4. 3. 2015).

služby, Francouz Michel Barnier, tehdejší irský předseda vlády Enda Kenny a tehdejší finský premiér Jyrki Katainen.⁴⁵ Hlasování proběhlo na závěr kongresu. Juncker obdržel 382 z 627 hlasů oprávněných voličů. Druhý se umístil Barnier, který získal 245 hlasů.⁴⁶ V tiskové zprávě představitelé EPP podotkli, že jejich strana před evropskými volbami jako jediná z větších evropských politických stran dokázala implementovat skutečně otevřený, transparentní, soutěživý a demokratický způsob výběru svého hlavního představitele.

V případě ALDE (Aliance liberálů a demokratů pro Evropu) se výběr kandidáta zdál být ještě složitějším. Zprvce se objevila otázka, zda má nějaký kandidát vůbec šance na to, aby se stal předsedou EK. Předpokládalo se tudíž, že Anders Fogh Rasmussen, tehdejší generální tajemník NATO, po vypršení svého mandátu bude mít nárok na jednu z tzv. Top Jobs EU, a to na pozici předsedy Evropské rady nebo Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Problém spočíval právě v tom, že Rasmussen byl představitelem liberálů: dvě ze tří Top Jobs mohly jen stěží být obsazeny představiteli stejné frakce. Na druhou stranu by se kandidát ALDE mohl stát „kompromisním kandidátem“ na pozici předsedy EK v případě, že by dvě největší frakce EP – socialisté a EPP – nemohly představit jasného vítěze majícího všeobecnou podporu.

Na kongresu v Dublinu 8. - 10. listopadu roku 2012 představitelé ELDR (strana byla přejmenována na ALDE na daném kongresu a přijala tak stejný název jako s ní spjatá parlamentní skupina) nedokázali jmenovat svého top-kandidáta a ponechali řešení na období bezprostředně před začátkem volební kampaně. Guy Verhofstadt byl od počátku nejpravděpodobnějším kandidátem liberálů. Tento prominentní politik byl preferovaným stranickým kandidátem na pozici předsedy EK již dvakrát, a to v letech 2004 a 2009.⁴⁷ Kromě něj byl možným top-kandidátem ALDE také Olli Rehn, tehdejší vice-předseda EK pro Ekonomické a monetární záležitosti. Ve druhé Barossově Komisi se jednalo o jediného politika, který byl povýšen. Stal se tak de facto ministrem ekonomiky Eurozóny. Nicméně získání podpory pro Rehna od všech liberálních vlád v EU se jevílo jako nepravděpodobné, a to zvláště kvůli jeho pověsti propagátora

⁴⁵ „Lithuania’s Conservatives back former Latvian PM Dombrovskis for EC president“, *The Lithuania Tribune*, 13. února 2014.

⁴⁶ Tisková zpráva EPP „Jean-Claude Juncker elected as EPP candidate for President of the European Commission“ (7. března 2014), <http://www.epp.eu/jean-claude-juncker-elected-epp-candidate-president-european-commission> (staženo 12. 3. 2015).

⁴⁷ „Verhofstadt to be left out of the race for Barroso successor“, *EurActiv*, 11. listopadu 2012.

úsporných opatření.⁴⁸ Rehn a Verhofstadt nakonec dospěli k dohodě, že v čele předvolební kampaně ALDE budou stát oba. O pozici předsedy EK pak bude usilovat Verhofstadt a Rehn bude kandidátem strany na nějaký jiný prominentní post EU vázaný na ekonomiku nebo zahraniční vztahy.⁴⁹ Evropská demokratická strana (EDP – European Democratic Party), která je spolu s Aliancí liberálů a demokratů součástí parlamentní skupiny ALDE, také podpořila kandidaturu Guye Verhofstadta.⁵⁰

Evropská strana zelených byla jedinou stranou, která zorganizovala online volby svých dvou top-kandidátů. Dala tím tak svým voličům možnost, aby rozhodli, kdo bude reprezentovat stranu v evropských volbách. Kandidáti byli nejdříve nominováni členskými stranami; pro nominaci měl být kandidát, jako v případě jiných stran, podporován několika národními členskými stranami, v případě Zelených tedy minimálně pěti. Oprávněnými voliči byli všichni rezidenti EU starší 16 let a „vyznávající zelené hodnoty“.⁵¹ Existence dvou kandidátů lze mj. vysvětlit malými šancemi Zelených na vítězství a jejich politikou genderové parity. Ze čtyř kandidátů, kteří před volbami objížděli evropské státy a žádali voliče, aby sami vybrali top-představitele frakce zelených, voliče v unikátním “e-demokratickém” programu mohli dát svůj hlas jednomu či dvou. Hlasování se zúčastnilo 22686 lidí. Vítězi se stali německá poslankyně EP Ska Keller nominována Federací mladých evropských zelených (Federation of Young European Greens) a francouzský poslanec José Bové, velmi známý také díky svým skandálům, s 11791, respektive 11726 hlasy. Ostatní dvě kandidátky – italská místopředsedkyně Strany zelených Monica Frassoni a německá místopředsedkyně parlamentní skupiny zelených Rebecca Harms dostaly 5851 a 8170 hlasů.⁵²

Strana evropské levice (ELP) oficiálně vyhlásila, že nevěří, že by nový způsob výběru předsedy EK mohl zvýšit demokratičnost EU. Na říjnové konferenci ELP v Madridu však strana přijala usnesení, že si svého top-kandidáta nominuje, a to proto,

⁴⁸ „Olli Rehn throws hat into ring for Commission president's job”, *EurActiv*, 21. srpna 2013.

⁴⁹ Prohlášení předsedy strany ALDE „Dohoda mezi Olli Rehnem a Guyem Verhofstadtem“ (20. ledna 2014), <http://www.aldeparty.eu/en/press-releases/agreement-between-olli-rehn-guy-verhofstadt-statement-alde-party-president> (staženo 4. 3. 2015).

⁵⁰ Sdělení EDP „EDP welcomed Liberals' decision to present Guy Verhofstadt as their candidate“ (20. ledna 2014), <http://www.pde-edp.eu/en/news/communiques/pde-liberaux-verhofstadt> (staženo 4. 3. 2015).

⁵¹ Infografika Evropské strany zelených, http://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/imce/EN_square_primary_infographic.jpg (staženo 4. 3. 2015).

aby „monopol na vyjádření nebyl ponechán pouze silám zodpovědným za krizi“.⁵³ Přirozeným kandidátem strany se stal Alexis Tsipras jakožto lídr nejsilnější národní strany v celé frakci. Jeho strana SYRIZA byla totiž občany v průzkumech veřejného mínění v Řecku nejvíce podporována. Žádná z dalších národních stran ELP nedisponovala obdobnou podporou.⁵⁴

Jak už bylo zmíněno, euroskeptické pravicové frakce jako AEER (Aliance evropských konzervativců a reformistů) a MELD (Hnutí pro Evropu svobod a demokracie) ne zvolili žádné kandidáty.⁵⁵ Martin Callanan, prezident skupiny ECR - seskupení proti-federalistických středo-pravicových členů Evropského parlamentu, které bylo založeno britskými konzervativci v roce 2009, řekl, že zřejmě „neexistuje žádný důkaz existence potřeby vytvoření nových panevropských volených pozic“. Aby strana zpětně prokázala pravdivost svého tvrzení, ihned po volbách publikovala průzkum, z něhož plyne, že 65 % dotazovaných nevědělo, kdo je Martin Schulz, 84 % nikdy neslyšelo o Guyi Verhofstadtovi a 66 % netušilo, kdo je Jean-Claude Juncker. Tomuto průzkumu se budu věnovat podrobněji v další části této kapitoly.

3.2. Předvolební kampaně evropských stran a role

Spitzenkandidaten v nich

Evropské strany hrály v kampani před evropskými volbami jako tradičně jen marginální roli. Provedení kampaně měly na starost lokální strany každého z členských států. Jedinou možností, jak mohly evropské strany kampaně ovlivňovat, bylo vydávání manifestů k volbám, které obsahovaly cíle a záměry dané strany pro nadcházející pětileté období. Na konferencích zmíněných v předchozí podkapitole představitelé evropských stran vybírali nejen své top-kandidáty, ale také zpravidla odsouhlasili manifesty k budoucím volbám. Ovšem to, do jaké míry byly tyto manifesty použity

⁵² Tisková zpráva Evropské strany zelených „Ska Keller and José Bové will lead the Greens in their European campaign“ (29. ledna 2014), <http://europeangreens.eu/news/press-release-greens-select-leading-candidates> (staženo 12. 3. 2015).

⁵³ Tisková zpráva ELP „European elections: concerning the submission of an EL candidacy for the presidency of the European Commission (19. října 2013), <http://www.european-left.org/4th-el-congress/european-elections-concerning-submission-el-candidacy-presidency-european-commission#overlay-context=4th-el-congress/aim-elp-construction-united-left-alternative-against-policies-austerity> (staženo 4. 3. 2015).

⁵⁴ „European Left Party announces Alexis Tsipras as candidate for EC presidency“, *Euronews*, 15. prosince 2013.

v předvolebních kampaních ve členských zemích, bylo jako tradičně ponecháno ryze na uvážení místních stran. Ty se velice často ve svých kampaních koncentrovaly na vnitrostátní záležitosti, a jen v minimálním rozsahu reflektovaly problematiku evropskou obsaženou v daných manifestech. Lze říci, že Evropský parlament byl a zůstává zcela ignorován ve většině médií členských států⁵⁶ a občané málo vědí o jeho roli v rámci EU.⁵⁷

Všichni ze jmenovaných Spitzenkandidaten v minulosti zaujímali prominentní pozice v politickém systému svých zemí nebo EU obecně, proto se nominace v jejich zemích jevila jako významná událost. Dle statistik⁵⁸ se volební účast v těchto zemích ve srovnání s předchozími lety opravdu zvýšila.⁵⁹ Jde konkrétně o případ Německa, Lucemburska, Belgie a Řecka. V Německu, které je mateřskou zemí hned dvou kandidátů, Martina Schulze z PES a Ska Keller ze Strany zelených, dokonce kolovaly předvolební hlášky socialistické strany SPD v duchu, že se jedná o jediný způsob, jak prosadit Němce na pozici předsedy Evropské komise (posléze byl daný slogan velice kritizován⁶⁰, neboť předseda Evropské komise a celý jemu podřízený orgán mají být nezájatou institucí a nesmí propagovat zájmy jakékoliv členské země). V zemích, ze kterých nepocházel žádný kandidát na prominentní post, byl podíl obyvatelstva, které bylo srozuměno s faktem, že jsou nějací kandidáti vůbec navrhováni, žalostně malý. Jen 13,6 % respondentů⁶¹ si dokázalo vybavit jméno alespoň jednoho ze Spitzenkandidaten bez pomoci dotazujícího. Když dotazující vyjmenoval všechny kandidáty, polovina dotazovaných nerozpoznala, že jde o kandidáty na funkci předsedy EK.

Tyto neuspokojivé výsledky průzkumů podnítily snahy některých kandidátů o zvýšení povědomí o jejich osobnosti a programu před evropskými volbami. Například

⁵⁵ Dave Keating, „ECR: ‘Nobody for president’“, *European Voice (Politico Europe)*, 20. února 2014.

⁵⁶ Sara H. Hobolt, „A vote for the President?“, 1531.

⁵⁷ Eurobarometer EB/EP 79.5 (prosinec 2013), dostupný zde: <http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election3/SyntheseEB795ParlemetreEN.pdf>.

⁵⁸ Již zmíněna výše studie objednaná evropskou stranou AEER (Alliance of European Conservatives and Reformists), provedené úsilím Advanced Market Research hned po skončení Evropských voleb 2014, nazvané „*Post EU election polling project*“. Optání bylo provedeno v 15 evropských zemích tak, že polovina respondentů přiznala, že ve volbách nevolila, druhá půlka tvrdila, že voleb se zúčastnila. Studie je dostupná ke stažení zde: <http://www.aeer.eu/media/AEERAMR-European-election-poll.pdf> (staženo 12. 3. 2015).

⁵⁹ Frank Schimmelfennig, „The Spitzenkandidaten Plot: the European Parliament as a Strategic Competence-Maximizer“, *The Dublin European Institute* (University College Dublin) (2. června 2014) <http://europedebate.ie/spitzenkandidaten-plot-european-parliament-strategic-competence-maximizer/#sthash.XBt0STHp.dpuf> (staženo 5. 3. 2015).

⁶⁰ Honor Mahony, „Vote for Schulz to ensure a German commission president, says ad“, *EU Observer*, 23. května 2014.

⁶¹ „Post EU election polling project“.

kandidát Evropské socialistické strany Martin Schulz pro podporu své strany a své kandidatury použil platformu „Relaunching Europe“, vytvořenou jeho stranou v roce 2012, která představovala celou řadu setkání⁶² předních politiků strany s obyvateli evropských zemí. Strana se tak mohla z první ruky dozvědět o problémech a přáních občanů a sdělit jim informace o politikách, které PES hodlá prosadit. Bezprostředně před volbami se Schulz těchto setkání zúčastnil a informoval návštěvníky o své nominaci a záměrech v pozici potenciálního předsedy EK.

V České republice byla též patrná vzájemná podpora top-kandidáta Evropské socialistické strany a tuzemské socialistické strany, ČSSD. Lídr strany a současný premiér ČR Bohuslav Sobotka se také zúčastnil akce PES v Praze. Zde se též jako v případě SPD a Schulze a dalších zemí snažily místní politické strany využít vazby na toho či onoho top-kandidáta k propagaci své strany, a tudíž získání vyššího počtu voličů. Ne ve všech zemích však tato kooperace fungovala hladce. Například ve Spojeném království se lídři politických stran záměrně distancovali od iniciativy Spitzenkandidaten⁶³, což očekávaně vedlo k nízkému povědomí Britů o existenci top-kandidátů.⁶⁴ Stejně tak v Itálii byla přítomnost Martina Schulze v kampani místní socialistické strany Partito Democratico takřka raritou, neboť se strana domnívala, že kampaň s top-kandidátem německého původu může zhoršit jejich volební výsledky.⁶⁵

Úlohou Spitzenkandidaten bylo na druhou stranu přinést do kampaní místních politických stran více evropských záležitostí, což dokládají například snahy Martina Schulze ve zmiňovaných akcích „Relaunching Europe“. Odborníci potvrzují, že v evropských volbách 2014 byla evropská dimenze v předvolebních kampaních patrnější než v minulosti. Příčinou tohoto jevu však dle jejich názoru nebylo zavedení praxe Spitzenkandidaten, nýbrž větší popularita euroskeptických antisystémových, protiimigračních stran, které dokonce zvítězily ve volbách ve Francii, Dánsku a ve Velké Británii.⁶⁶ Problémy, se kterými se tyto strany slibovaly vypořádat, byly v agendách top-kandidátů zmíněny jen okrajově. Z tohoto důvodu se dá říci, že politické programy Spitzenkandidaten neměly velký dopad na výsledky voleb.⁶⁷

⁶² Autorka této práce se zúčastnila podobné akce, která probíhala v Praze 11. dubna 2014: bylo patrné, že návštěvníků bylo mnohem méně, než bylo naplánováno.

⁶³ Hobolt, 1535.

⁶⁴ „Post EU election polling project“.

⁶⁵ Hobolt, 1535.

⁶⁶ Ibid., 1536.

⁶⁷ Oliver Treib, „The voter says no, but nobody listens: causes and consequences of the Eurosceptic vote in the 2014 European elections“, *Journal of European Public Policy*, s. 21, č. 10 (22. července 2014): 1542, www.tandfonline.com (staženo 12. 3. 2015).

Jedním z problémů implementace praxe Spitzenkandidaten je v tom, že EU nemá jednotný politický prostor, ve kterém by fungovala společná média informující evropské voliče. Informovanost občanů o této novince byla tím pádem ryze v rukou místních stran, které s danou informací nakládaly dle svých přání a zájmů.⁶⁸

3.3. Debaty Spitzenkandidaten a jejich význam. Hodnocení debat v médiích

Jedním z argumentů EP ospravedlňujících jmenování vlastních kandidátů na pozici předsedy Evropské komise bylo zvýšení demokratičnosti voleb, a to cestou většího informování občanů EU o provedení voleb, o kandidátech, jejich programech a také darování možnosti ovlivnit výběr hlavy evropské exekutivy. Toto v některých ohledech přibližuje evropský systém systémům národním, což mj. znamená, že Spitzenkandidaten jsou možnými budoucími „premiéry“ či „prezidenty“ EU. V analogii s národními předvolebními kampaněmi se kandidáti evropských stran zúčastnili veřejných debat, ve kterých představili nejenom sebe, ale i programy svých stran. Důležitým prvkem debat bylo představení vize Evropy jednotlivých kandidátů, a to v době, kdy je zpochybňována budoucnost evropského projektu, který se „zadrhává“.⁶⁹ Kdo jiný než de facto „prezident“ EU by mohl oživit víru v Evropskou unii?

„Kvalita“ evropské demokracie by měla být navýšena pomocí vytvoření skutečné politické soutěže mezi kandidáty s různou politickou vizí a agendou. Debaty se rovněž jeví jako nástroj, který by mohl napomoci jak ke zvýšení informovanosti občanů, tak i přispět k pochopení rozdílu mezi frakcemi.

Během předvolebního období se uskutečnilo celkem deset televizních debat, které se odehrály v různých evropských lokalitách v jednom ze třech jazyků: francouzštině, němčině či angličtině. Pozoruhodné je, že v pěti z nich vystupovali pouze představitelé dvou tradičně nejúspěšnějších evropských stran, tj. EPP a PES, v čele s Jeanem-Claudem Junckerem a Martinem Schulzem. Jedna z debat byla vedena pouze ve francouzštině. Probíhala mezi José Bové ze Strany zelených a Guyem Verhofstadtem z centristické ALDE. Jen v jednom případě se sešli představitelé všech pěti

⁶⁸ Ibid., 1535.

⁶⁹ Alina Bârgăoanu, Elena Negrea-Busuioc, „What kind of Union? The future of the European Union as seen by candidates to the EC Presidency in the 2014 EP elections“, *Europolity*, vol. 8, no. 2, (2014): 31, www.ebscohost.com (staženo 12. 3. 2015).

nejdůležitějších stran, které vybraly svého kandidáta, a to 15. května 2014, tedy deset dnů před volbami. Alexis Tsipras, který se zúčastnil jen této debaty, mluvil pouze řecky, čím vzbudil podezření, že ve skutečnosti není jeho cílem stát se předsedou EK, ale že hodlá využít pozice top-kandidáta k popularizaci své osoby na řecké politické scéně. Strana zelených taktéž očividně neočekávala vítězství, neboť na pozici svého top-kandidáta jmenovala hned dva představitele, a proto nebylo jasné, kdo by se stal předsedou EK v případě vítězství strany. Ostatní tři kandidáti ale zřejmě ambice zvítězit měli. Ve svých vystoupeních se pokoušeli definovat, jaká bude politika EU pod jejich vedením. Všichni tři výše zmínění kandidáti zastávali pro-integrační názory, ale měli odlišný postoj ohledně potřebné míry evropské integrace. Guy Verhofstadt mluvil o nutnosti další a hlubší integrace a obecně se netajil svými federalistickými aspiracemi. Mluvil také o nutnosti zastavit úsporná opatření. Martin Schulz kladl největší důraz na boj proti daňovým podvodům a daňovým únikům, mluvil o nutnosti pokračovat v úsporných opatřeních pro zavedení fiskální disciplíny. Třetí kandidát, Jean-Claude Juncker, byl nejmírnější ze všech. Vystupoval jako zastánce zachování statu quo, mluvil o EU jako o „unii solidarity“. Také stojí za zmínku fakt, že Juncker bránil Barrosovu komisi, která byla terčem ostrých slov zbylých dvou kandidátů. Například trefně podotknul, že oba dva v období Barrosovy komise zastávali prominentní funkce v evropské politice, a tím pádem mohli ovlivňovat dle jejich slov špatná řešení problémů. Pokud je výsledek politiky předchozí Komise považován za neuspokojivý, je to i jejich vina.⁷⁰

Zajímavým faktem je také to, že evropská strana AEER (Aliance evropských konzervativců a reformistů) podala stížnost na to, že jí byla odepřena účast v největší debatě top-kandidátů. Strana, jak již bylo zmíněno, nenavrhla svého kandidáta, a to z toho důvodu, že „neexistuje žádný legální ani ústavní závazek evropských stran vybrat svého kandidáta na pozici předsedy Evropské komise“. „Pátá největší skupina v Parlamentu“ nicméně explicitně požádala o účast v této debatě, neboť hodlala představovat zájmy „stovek milionů Evropanů, kteří chtějí navrátit pravomoci členským státům“.⁷¹

Za ideálních podmínek by debaty top-kandidátů měly být obdobou prezidentských či premiérských debat v jednotlivých členských státech. Měly by

⁷⁰ Ibid., 31.

⁷¹ Tisková zpráva AEER od 15. května 2014 „The EU ‘non-debate’ – AEER denied right to participate in EU debate“, <http://www.aeer.eu/the-eu-non-debate-aeer-denied-right-to-participate-in-eu-debate/> (staženo 12. 3. 2015).

představovat soutěž různých vizí budoucího směřování Evropské unie, a tím tak zvyšovat kvalitu demokracie EU. Dle slov analytiků, by se měla změnit situace, v níž „vzdálený“ Brusel přijímá legislativu, kterou občané nemůžou kontrolovat.⁷² Byl daný problém vyřešen zavedením procedury Spitzenkandidaten? Dá se říci, že jen stěží. Když se podíváme na sledovanost televizních debat kandidátů, zjistíme, že ze zhruba 170 milionů Evropanů, kteří hlasovali v těchto volbách, jen malá část viděla alespoň jednu z debat. Součet zhlédnutí všech debat dohromady (kromě jedné mezi Schulzem a Junckerem, která byla promítána jen na německé televizi) činil pouze 500 tisíc, což pravděpodobně svědčí o tom, že debaty vyvolaly zájem pouze mezi evropskými úředníky, bruselskými lobbisty a nadšenci do evropské politiky, a to i přesto, že finální debata byla vysílána na 49 evropských kanálech. Podobně frustrující obraz lze vyzorovat i mezi internetovými uživateli. Například na Twitteru, populární sociální síti, bylo během promítání finální debaty posláno 63 tisíc tzv. tweetů, což je o mnoho větší číslo než během první debaty, která se uskutečnila v Maastrichtu. EU Observer ale porovnává toto číslo s počtem tweetů odeslaných během první prezidentské debaty mezi Barackem Obamou a Mittem Romneym v roce 2012, který přesáhl 10 milionů. Toto porovnání svědčí o tom, že evropským volbám ještě schází mnoho aspektů k tomu, aby skutečně vstoupily do veřejného povědomí.⁷³ Slabá informovanost voličů o topkandidátech (a ve skutečnosti i o evropských politických stranách obecně) a také nízká volební účast vedly k tomu, že nemůžeme s jistotou tvrdit, že jsou členové parlamentu a s nimi i předseda EK demokraticky zvolení. Je však možné, že v dlouhodobém horizontu bude dopad procedury na účast ve volbách patrnější.⁷⁴ Dle mnohých autorů však měla novinka zcela jiný dopad, a to hlavně na meziinstitucionální dynamiku v EU.

Fakt, že Evropský parlament dokázal prosadit další rozšíření svého vlivu jako *co-legislátora* EU, svědčí o měnící se dynamice mezi institucemi EU. Parlament dovedně použil pro získání nových pravomocí argument o zvýšení demokratičnosti.⁷⁵ Dynamika postupně přemísťující moc z rukou vlád členských států (Evropské rady) do rukou Parlamentu, tj. reprezentantů evropských občanů, dělá z Evropské unie organizaci čím dále tím méně podobnou mezivládní organizaci a čím dál tím více organizaci podobnou federalizovanému celku. Na otázku, zda je daná změna zcela pozitivní či

⁷² Hobolt, 1529.

⁷³ Benjamin Fox, "The Spitzenkandidaten – this time was it different?" *EU Observer*, 26. května 2014.

⁷⁴ Editorial, „Fateful elections? investing in the future of Europe“, *International Journal of Constitutional Law*, s. 12, č. 2 (2014): 276 www.proquest.com (staženo 14. 5. 2015).

⁷⁵ *Ibid.*, 1530.

naopak, nelze stručně odpovědět. Na tuto problematiku totiž existuje spousta rozličných názorů a rozsah dané bakalářské práce bohužel autorce nedovoluje postihnout je všechny.

Dopadu novinky na meziinstitucionální rovnováhu institucí Evropské unie se budu hlouběji věnovat v příští kapitole.

4. Výsledky kampani Spitzenkandidaten: účast na Evropských volbách 2014

Navzdory očekávání podporovatelů praxe Spitzenkandidaten se účast v evropských volbách v roce 2014 celkově nezvýšila a souhrnně zůstala víceméně na stejné úrovni s volbami předchozími. (42,61 % v roce 2014 oproti 42,97 % v roce 2009). V jednotlivých zemích, z nichž pocházel jeden nebo více Spitzenkandidaten se volební účast zvýšila (například v Německu: 48,1 % v roce 2014 oproti 43,27 % v roce 2009).⁷⁶ Podobnou dynamiku lze vyzorovat v Řecku (59,97 % oproti 52,61 %). V tomto případě je však nutné brát ohled na to, že účast ve volbách je v Řecku povinná.⁷⁷ Stejná situace platí i pro Lucembursko a Belgie, tedy státy, ze kterých Spitzenkandidaten též pocházeli. Kvůli povinnému hlasování je volební účast v těchto zemích tradičně velice vysoká.

V zemích, ve kterých je účast v evropských volbách tradičně nízká, jako jsou Česká republika a Slovensko, se při volbách v roce 2014 situace nezměnila a volební participace klesla na historická minima (18,2 % oproti 28,22 %, resp. 13,05 % oproti 19,64 %).

Na druhou stranu v zemích, kde bylo nízké povědomí o Spitzenkandidatech⁷⁸ a v předvolební politické scéně zároveň zcela dominovaly protiintegrační a extrémní strany, jako je například francouzská Front National nebo UKIP ve Velké Británii, se účast ve volbách zvýšila. Výsledkem se stalo vítězství právě těchto stran.

Je obtížně soudit, jaký z faktorů měl větší dopad na účast v evropských volbách, je však možné dospět k závěru, že zavedení praxe Spitzenkandidaten zdaleka nenaplnilo očekávání ohledně zvýšení participace občanů a přiblížení celého procesu evropské veřejnosti. Na druhou stranu lze přiznat, že aktivní kampaň antisystémových stran ve výše zmíněných státech byla relativně úspěšná.

Výsledky voleb také ukazují, že v předvolebních kampaních i přes snahy Spitzenkandidaten dominují domácí otázky. V mnoha státech jsou tyto kampaně stále

⁷⁶ European Parliament, Results of the 2014 European elections, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html> (staženo 12. 3. 2015).

⁷⁷ European Parliament Elections, http://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/ep-elections/index_en.htm (staženo 4. 3. 2015).

⁷⁸ „Post EU elevon polling project“.

postaveny tak, aby ověřovaly míru schvalování národní politiky. Nejsou tedy zdaleka platformou, pomocí níž by se veřejnost mohla vyjadřovat k evropským záležitostem.

4.1. Povolební debata o kandidatuře nového předsedy EK

Vítězství EPP signalizovalo, že nejpravděpodobnějším kandidátem na pozici předsedy Evropské komise se rázem stal Jean-Claude Juncker. Konference předsedů již odcházejícího Evropského parlamentu brzy po volbách vydala sdělení, které bylo chytře načasované těsně před setkáním hlav států EU na neformální večeři 27. května 2014. Sdělení obsahovalo prohlášení, že Jean-Claude Juncker jakožto top-kandidát největší parlamentní skupiny „bude prvním, kdo se pokusí zformovat nutnou většinu v souladu s článkem 17.7 Smlouvy o EU“. Na této bázi byla poté Rada EU vyzvána, „aby začala meziinstitucionální konzultace v souladu s Deklarací 11 (články 17.6 a 17.7 Smlouvy o EU)“.⁷⁹ Reakce některých hlav států na daný dopis byla velmi negativní. Předseda Rady Herman Van Rompuy však podotkl, že se konzultace musejí dle smluv uskutečnit a že právě on má mandát Rady na jejich provedení.⁸⁰

Někteří politici proti Junckerově kandidatuře otevřeně vystoupili. Vyjádřili se v tom smyslu, že neuznávají závaznost praxe Spitzenkandidaten, a proto nemusejí jmenovat zrovna jeho. Bylo podotknuto, že tato kandidatura je jenom jednou z několika možných a že dle některých názorů není tou nejvhodnější.

Formulace Lisabonské smlouvy zní v podstatě tak, že Rada má při nominaci svého kandidáta brát v potaz výsledky Evropských voleb, což však neznamena, že musí být nutně zvolen kandidát vítězné frakce. Evropská lidová strana, vítěz voleb, dosáhla výsledku 29,43 %, což je číslo, které se nepřibližuje parlamentní většině. Její největší rival, Strana evropských socialistů, nezaznamenala o moc horší výsledek: 25,43 %, což znamená, že by její kandidát teoreticky také mohl usilovat o zvolení.⁸¹

Mezi nejvíce viditelné politiky, kteří Junckerovi razantně oponovali, patřil David Cameron. Označil jej za „politika osmdesátých let, který není schopný čelit problémům

⁷⁹ Tisková zpráva Evropského parlamentu od 27. května 2014, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20140527IPR48501/html/Conference-of-Presidents-statement-on-Commission-President-election> (staženo 1. 4. 2015).

⁸⁰ „Editorial Comments“, *Common Market Law Review*, č. 51 (2014): 1048-1049, www.proquest.com (staženo 31. 03. 2015).

⁸¹ Sergio Fabbrini, „The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government“, *Journal of European Integration* (26. března 2015): 578, tandfonline.com (staženo 31. 03. 2015).

následujících pěti let.⁸² Cameron trval na tom, že Evropská unie potřebuje ve svém čele reformátora, ne proponenta statu quo a „business as usual“. Postoj britského premiéra je také často vysvětlován jeho odporem k federalistickým tendencím Junckera; svou roli také pravděpodobně hrála jeho aspirace pacifikovat britské euroskeptiky. Na straně Camerona stál také italský premiér Matteo Renzi, jenž podotkl, že Rada by měla především hledat vhodný program pro budoucí Komisi, a ne vhodnou personu. Dalšími lídry států, kteří podpořili pozici Camerona, byli maďarský prezident Viktor Orbán, švédský premiér Frederik Reinfeldt, a nizozemský premiér Mark Rutte.⁸³ Též se očekávalo, že Cameronovu pozici podpoří i německá kancléřka Angela Merkelová. Ta se totiž ihned po volbách nevyslovila pro podporu Junckera a posléze na otázky spjaté s tímto tématem odpovídala velice opatrně. Merkelová se však ocitla pod značným tlakem své strany CDU, člena Evropské lidové strany, jež nominovala Junckera, aby jeho kandidaturu uznala jako jedinou možnou.⁸⁴ V tomto ohledu stojí za zmínku, že Cameronova Konzervativní strana opustila EPP v roce 2009 a zorganizovala stranu ECR (Strana evropských konzervativců a reformistů), což je koalice stran daleko méně prointegračních, než jsou členové EPP.

Kandidatura Jeana-Clauda Junckera byla schválena na summitu Evropské rady 26-27. června.⁸⁵ Poprvé v dějinách EU nebyl kandidát na pozici předsedy Evropské komise schválen jednomyslným rozhodnutím.⁸⁶ Rada dříve o kandidátovi rozhodovala jednomyslně bez použití formálního hlasování. O kandidatuře Junckera však bylo rozhodnuto dle principu kvalifikované většiny, přičemž dva státy – Velká Británie a Maďarsko – hlasovaly proti. David Cameron ve svém pokusu zablokovat kandidáta EPP neuspěl, což bylo živnou půdou pro navyšující se počet zmínek o možném Brexitu, tj. vystoupení Velké Británie z EU. David Cameron slíbil, že po svém znovuzvolení na pozici premiéra se ve Spojeném království v roce 2017 bude o dané otázce konat referendum.⁸⁷ Jmenování Junckera také oddálilo Velkou Británii od Německa, jejího

⁸² Steven Swinford, Bruno Waterfield „David Cameron winning major allies in battle to stop federalist leading Europe“, *The Telegraph*, 2. června 2014.

⁸³ „Merkel says Juncker can be approved with ‘qualified majority’“, *EurActiv*, 3. června 2014.

⁸⁴ Philip Oltermann, „Merkel backs Jean-Claude Juncker for European commission president“, *The Guardian*, 30. května 2014.

⁸⁵ „European Council 26/27 June 2014 Conclusions“ (Brussels, 27 June 2014 EUCO 79/14), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf (staženo 22. 03. 2015).

⁸⁶ Fabbrini, „The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government“, 571.

⁸⁷ „The UK’s EU referendum: On the path to Brexit?“, *EurActiv*, 3. června 2015.

dlouholetého spojence, a donutilo britské konzervativce, aby se spojili s německými euroskeptiky, jež jsou přímým konkurentem vládnoucích stran v Německu.

Výsledek hlasování v Radě však byl překvapením. Nakonec pouze dva státy hlasovaly proti kandidatuře Junckera, což může svědčit o tom, že Junckerovo schválení se stalo součástí širšího „balíčku“, do něhož spadalo také jmenování Donalda Tuska z Polska na pozici předsedy Evropské rady a Federicy Mogheriniové z Itálie na pozici Vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. To by například vysvětlilo souhlas italského premiéra Mattea Renziho, který usilovně lobboval za jmenování Mogheriniové, s kandidaturou Junckera.⁸⁸

Následovalo hlasování v Evropském parlamentu, ve kterém Juncker získal 422 hlasů ze 729 (ze 751 možných). Jean-Claude Juncker se tak stal novým předsedou Evropské komise, zároveň ale zůstal kontroverzní postavou.

4.2. Hodnocení kandidatury Jean-Clauda Junckera

Před zavedením praxe Spitzenkandidaten byl výběr a vyhodnocení kandidátů na pozici předsedy Evropské komise zcela v kompetenci Evropské rady. Jak již bylo zmíněno, proces výběru kandidátů byl předmětem zákulisních diskusí ve smyslu *quid pro quo*: vyměňování jedné klíčové pozice za druhou pro představitele té či oné strany politického spektra. Za dlouhá léta praxe se vyvinula zvyklost vybírat kandidáty odpovídající určitému „vzoru“. Stranická příslušnost byla jenom jedním z faktorů zohledněných při výběru kandidátu na danou pozici. Roli také hrály faktory jako země, ze které pochází kandidát, osobní kvality kandidáta, jeho předchozí funkce a také tzv. „Rubikova kostka“, tj. jmenování kandidátů na jiné důležité pozice v politickém systému EU.⁸⁹

Lze říci, že se praxe Spitzenkandidaten stala jakýmsi vyvrcholením kritéria stranické příslušnosti při výběru nového předsedy. Zaručila bezprostřední vliv výsledku evropských voleb na výběr kandidatury předsedy a tím tak zaručila existenci „kooperačního můstku“ mezi většinou v Parlamentě a předsedou EK, což by teoreticky

⁸⁸ „Italy's Mogherini and Poland's Tusk get top EU jobs“, *BBC News*, 30. srpna 2014.

⁸⁹ Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Policy Paper „Who will the Commission's next President be? A multiple-choice question“, *Notre Europe – Jacques Delors Institute, Foundation Robert Schuman* (2. června 2014), <http://www.notre-europe.eu/media/presidentcommission-bertoncini-chopin-ne-jdi-frs-june14.pdf?pdf=ok> (staženo 30. 3. 2015).

mělo usnadnit legislativní proces. V dané době navíc většina v EP odpovídala většině v Evropské radě, neboť podobné politické rozložení s převahou centrální pravice panovalo i v ní.

Co se týká země, ze které kandidát pochází, tak se v průběhu let rozvinula tendence na pozici předsedy EK střídát představitele větších a menších zemí a také střídát země na základě geografického hlediska, tj. severní a jižní státy. Například z posledních pěti předsedů EK José Manuel Barroso (Portugalsko) a Romano Prodi (Itálie) pocházeli z jižních států EU, kdežto Jacques Santer (Lucembursko), Jacques Delors (Francie), Gaston Thorn (Lucembursko) pocházeli ze západní části EU. Rovněž existuje tendence jmenovat předsedu EK ze zemí, které jsou nejvíce oddány evropskému projektu, tj. zvláště z těch, jež jsou součástí jak Eurozóny, tak i Schengenského prostoru. Kromě toho zatím ještě nikdy nebyl jmenován předsedou EK představitel východoevropských států EU, které jsou členy EU poměrně krátce. Jen jednou byl předsedou Komise jmenován představitel nově přistoupiší země - Roy Jenkins z Velké Británie v roce 1977.⁹⁰

Jelikož osoba předsedy Evropské komise podléhá schválení jak Rady, tak Evropského parlamentu, profil kandidáta, jeho osobní kvality a zkušenosti hrají při výběru pretendenta velkou roli. Schopnost kooperace, dosažení kompromisů a nezaujatá distribuce portfolií jsou pro budoucího předsedu EK nezbytnými předpoklady. Dalším nepsaným pravidlem je schopnost kandidáta bez problémů komunikovat ve dvou pracovních jazycích EU – v angličtině a francouzštině (v některých zdrojích se uvádí také němčina).

Další tradicí, jež není zakotvená v žádných smlouvách, je také upřednostňování kandidátů, kteří v minulosti zaujímali pozici premiéra ve své zemi. Z již vyjmenovaných bývalých předsedů EK toto pravidlo platilo v případě Jacquesa Santera, Romana Prodiho a José Manuela Barrosa. Tato tendence může být vysvětlena jak kompetentností daného kandidáta, tak v určité míře i účastí v tzv. klubu bývalých členů Rady EU, což mj. značí četné kontakty s hlavy států a předními politiky. Nicméně dané pravidlo ne vždy platilo. Příkladem může být Jacques Delors (bývalý ministr ekonomiky) a Roy Jenkins (bývalý kancléř státní pokladny).

S implementací praxe Spitzenkandidaten by teoreticky mělo vyjednávání o kandidatuře budoucího předsedy EK „za zavřenými dveřmi“ upadnout do zapomnění.

Ne všichni členové Rady však uznali legitimitu dané praxe. Lze tak předpokládat, že v případě Junckera mohla některá jednání proběhnout v tomto duchu. Jak tedy vypadá Junckerova kandidatura z hlediska daných kritérií? Můžeme říci, že odpovídá vzoru, který byl uplatňován již dlouhá léta?

Jean-Claude Juncker se stal již třetím předsedou Evropské komise z Lucemburska. Tím svou zemi učinil nejvíce „plodnou“ na předsedy EK. Jde o bývalého premiéra, který kromě své mateřštiny – lucemburštiny – mluví také plynule anglicky, francouzsky a německy.⁹¹ Juncker se též dá označit za zatím nejdéle úřadujícího demokraticky zvoleného lídra států (v úřadu premiéra působil od roku 1995 do roku 2013). Jeví se jako zastánce prohloubení evropské integrace, je též často označován za federalistu, což sám popírá: říká, že jeho přáním je prohloubení integrace, ne vytvoření evropského super-státu.⁹² Jean-Claude Juncker se taktéž může pochlubit dlouhou kariérou v evropských institucích: právě on stál v čele Euroskupiny v době vyvrcholení evropské finanční krize v roce 2008. Pod jeho vedením byly přijaty nejdůležitější rozhodnutí o úsporných opatřeních a podmínkách poskytování záchranných půjček.

Na závěr lze shrnout, že Juncker jako kandidát disponuje výhodami v podobě jeho zkušeností, kontaktů a nepochybných politických schopností, na druhou stranu je ale byrokratem zastávajícím udržení statu quo v EU. Lze tedy říci, že je to kandidát, který se neliší od léta uplatňovaného „vzoru“. Jde tedy o člověka, kterého Evropská unie nyní potřebuje? Odpověď na danou otázku zůstává diskutabilní.

4.3. Dopad zavedení praxe Spitzenkandidaten na meziinstitucionální dynamiku EU

Ve svém projevu před Evropským parlamentem 15. července 2014 Jean-Claude Juncker řekl: „Poprvé byla vytvořena přímá vazba mezi výsledky voleb do Evropského parlamentu a návržením kandidatury předsedy Evropské komise. (...) (Tato vazba) má potenciál přidat velmi nutnou dodatečnou dávku demokratické legitimacy do evropského

⁹⁰ Nicméně, představitelé východních států již získávali jiné prominentní pozice ve strukturách EU: bývalý polský premiér Jerzy Buzek byl v roce 2009 jmenován předsedou Evropského parlamentu a jiný polský bývalý premiér Donald Tusk získal na konci roku 2014 pozici předsedy Evropské rady.

⁹¹ „Next EU Commission President will be a polyglot“, *EurActiv*, 24. dubna 2014.

⁹² „Juncker tells Parliament Eurosceptics he is no federalist“, *EurActiv*, 9. července 2014.

rozhodovacího procesu v souladu s pravidly a praktikami parlamentní demokracie.⁹³ Není pochyb o tom, že zavedení praxe Spitzenkandidaten posílilo slovo Evropského parlamentu v rozhodování o kandidatuře budoucí faktické hlavy exekutivy EU. Jak již bylo zmíněno ve druhé kapitole, proces postupného posilování pravomocí Parlamentu byl dílčím procesem, který měl bránit samotnou podstatu Unie před narůstající tendencí rozšiřování mezivládního regulování evropských záležitosti, zejména v souvislosti s evropskou finanční krizí v letech 2008-9. Nárůst pravomocí Parlamentu měl kromě toho snížit demokratický deficit Evropské unie, a to zvýšením váhy bezprostředního hlasu představitelů veřejnosti v protíváze s hlasy představitelů vlád členských států. Jinak by se Evropská unie ničím nelišila od jiných mezivládních organizací. Skutečným úspěchem Evropského parlamentu se stalo zakotvení tzv. řádného legislativního postupu v Lisabonské smlouvě.⁹⁴ Tento akt fakticky uznal EP roli národní komory a garantoval mu pravomoc společného rozhodování s Radou.⁹⁵ Od této doby lze fakticky říci, že EU má bikamerální parlament, má „dolní komoru“, kterou tvoří EP, a komoru „horní“ v podobě Rady. Zavedení praxe Spitzenkandidaten, na jejímž základě mají volby do „dolní komory“ bezprostřední vliv na výběr hlavy „vlády“, tj. Komise, ještě více přibližuje politický systém EU k národním parlamentním systémům. Lze-li tedy říci, že dopad novinky na meziinstitucionální dynamiku spočívá v tom, že instituce EU se nyní fakticky podobají legislativě a exekutivě nějakého supra-nacionálního federalistického státu?

Této tezi odporuje hned několik faktorů. Zaprvé, jak již bylo řečeno, pomocí praxe Spitzenkandidaten má Parlament vliv na výběr kandidatury předsedy EK. Nicméně v parlamentních systémech národních států mají výsledky voleb dopad na složení celé vlády, nejenom její hlavy. Představíme-li si situaci, kdy v EU všichni členové Komise pocházejí z jedné vítězné strany či koalice, vyvolalo by to zaprvé nespokojenost států, zadruhé by to znamenalo, že vlády reprezentující menší strany EU by fakticky neměly šanci na vítězství ve volbách či na účasti ve vítězné koalici. Zadruhé by taková Komise nebyla schopna plnit své povinnosti, tj. nezaujatý dohled na plnění nařízení a směrnic EU členskými státy.⁹⁶ Ačkoliv nová praxe vedla k určité politizaci

⁹³ Projev Jeana-Claude Junckera před Evropským parlamentem (15. července 2014): 3, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf (staženo 31. 3. 2015).

⁹⁴ Smlouva o fungování EU (3. prosince 2007), článek 294.

⁹⁵ Berthold Rittberger, „Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament“, *Journal of Common Market Studies*, s. 50, č. S1 (2012): 18, tandfonline.com (staženo 12. 3. 2015).

⁹⁶ Fabbrini, „The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government“, 580-581.

Komise, fakt, že každý členský stát sám nominuje svého komisaře, umožňuje Komisi nebýt „stejnobarevnou“ a reprezentovat rozložení politického spektra v Unii samotné. EU navíc není federálním státem založeným na desagregaci pravomocí. Jedná se naopak o druh federální unie založené na agregaci pravomocí, tj. předávání některých státních záležitostí na vyšší úroveň pro jejich efektivnější plnění.⁹⁷ Toto znamená, že státy samy rozhodují, jaké pravomoci budou předány agendě EU a přitom si zachovávají suverenitu a právo rozhodovat v mnohých oblastech. Tím pádem si lze jen těžko představit, že by členské státy EU představované na institucionální úrovni Radou („horní komorou“) předaly pravomoci o sestavení „vlády“ EU ryze Parlamentu („dolní komoře“), jak je tomu v národních parlamentních systémech. Rada stále zůstává stěžejním orgánem EU, což dokládá zakotvení jejích exekutivních pravomocí v Lisabonské smlouvě. V její gesci tak zůstávají rozhodnutí v takových zásadních otázkách jako zahraniční politika, finance atd. V podstatě jde o oblasti, v nichž je řešení problémů definováno politickým rozhodnutím, nikoli právními akty.⁹⁸ Evropská rada dle Smlouvy o Evropské unii (článek 15.1) rovněž definuje obecné politické směřování a priority Unie.

Lze tedy shrnout, že ačkoliv zavedení praxe Spitzenkandidaten nepochybně vedlo k zvýšení pravomocí Evropského parlamentu, lze stěží očekávat, že daný pokrok bude mít za následek to, že EP bude mít moc srovnatelnou s mocí parlamentů v suverénních parlamentních demokraciích. Nelze však říct, že by nová praxe neměla žádné dopady na meziinstitucionální dynamiku.

Jak již bylo řečeno, Evropské smlouvy neobsahovaly závazek, aby strany v předvečer evropských voleb předložily svého top-kandidáta. Skoro všechny strany, tím spíše ty největší a nejvlivnější, tak nicméně učinily. Rada neměla legitimní závazek uznat, dát přednost či nějak jinak zvýhodnit Parlamentem nabízeného kandidáta. Jean-Claude Juncker, představitel vítězné frakce, se nicméně stal novým předsedou Evropské komise. To, co možná nezačalo jako aspirace zvýšit demokratičnost politického systému EU, ale jako de facto boj za moc mezi Evropským parlamentem a Radou EU, přerostlo v reálný politický precedent a možnou budoucí institucionální reformu.⁹⁹ Lze očekávat, že pokud i při příštích volbách bude použita praxe Spitzenkandidaten, tak hlava členského státu, která si dovolí zpochybnit důležitost jmenování představitele vítězné

⁹⁷ Ibid., 2.

⁹⁸ Uwe Puetter, „Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance“, *Journal of European Public Policy* s. 19, č. 2 (2012): 167, tandfonline.com (staženo 31. 03. 2015).

strany předsedou EK, bude čelit obviněním ze zrady demokratických principů. To, nakolik nová praxe opravdu zvyšuje demokratičnost politického systému EU, zůstává předmětem debat, ovšem existuje přesvědčení, že „demokracie musí být nejenom uskutečňována, ale ono uskutečňování musí být také viděno“.¹⁰⁰ To znamená, že i když EP asi není nejideálnějším představitelem vůle lidu EU, je daná procedura lepší než zákulisní vyjednávání politiků o jedné z nejdůležitějších pozic v evropském politickém systému.

⁹⁹ “Editorial Comments“, *Common Market Law Review*, č. 51 (2014): 1052, www.proquest.com (staženo 31. 03. 2015).

¹⁰⁰ *Ibid.*

Závěr

Proces výběru předsedy Evropské komise se po celou dobu fungování Evropské unie proměňoval. Od řešení na ryze mezistátní úrovni byl tento proces postupně více a více ovlivňován Evropským parlamentem. Toto lze považovat za pohyb směrem k „demokratizaci“ EU, tj. stavu, ve kterém jsou ona řešení přijímána pomocí orgánu, který bezprostředně zastupuje občany EU. V návaznosti na danou dynamiku můžeme také říci, že se jako dílčí proces jeví přibližování Evropské komise a Parlamentu. Jedná se o pokus těchto institucí čelit rostoucímu počtu otázek, které se řeší na mezivládní úrovni. Zavedení praxe Spitzenkandidaten je tím pádem vyvrcholením tohoto procesu. Kromě tohoto jde nepochybně o institucionální vítězství Evropského parlamentu, který dokázal prosadit další rozšíření svých pravomocí.

Objevují se pochybnosti, že kandidát jmenovaný tímto způsobem nebude nezaujatý a tím pádem nebude moci plnit své funkce v instituci, která je dohlížečem na plnění smluv mezi všemi politickými aktéry EU. Tomuto tvrzení oponují předpoklady, že se Spitzenkandidaten naopak „mohou pochlubit“ dvojím schválením, tedy schválením oběma institucemi, Radou a Parlamentem, což znamená, že jejich kandidatura je podpořena jak představiteli vlád členských států, tak i představiteli občanů EU.

Do nové praxe byla vkládána velká očekávání. Měla například zvýšit zájem občanů o evropské volby a přenést více evropských otázek do předvolebních kampaní členských států před volbami do Evropského parlamentu v roce 2014. V neposlední řadě měla také zvýšit transparentnost politického systému EU prostřednictvím přibližování se ke vzoru národních systémů. Byla též podtrhávána snaha top-kandidátů zapojit se do kampaní a tato výše uvedená očekávání naplnit v realitu pomocí cest do členských zemí a účasti v televizních debatách. Tyto snahy ovšem zůstaly zcela neviditelné. Jen malé procento občanů EU zhlédlo alespoň jednu z debat či bylo schopno vyjmenovat alespoň jednoho ze Spitzenkandidaten.

Zavedení praxe Spitzenkandidaten v konečném důsledku nemělo velký vliv na průběh a výsledek Evropských voleb v roce 2014. Lze říci, že volby mnohem více ovlivnil „rozkvět“ euroskeptických nálad v některých členských státech. Nicméně i přes odpor některých politických aktérů EU se Jean-Claude Juncker, kandidát vítězné strany EPP, skutečně stal předsedou EK. Lze předpokládat, že mezi hlavní důvody k tomuto kroku patřil nejenom tlak ze strany proponentů nové ideje, ale i fakt, že Juncker

zpodobňoval určitý vzor nastíněný předchozími kandidáty a jeho kandidatura také mohla být předmětem konsenzu hlav členských států.

Zvolení Junckera zároveň představuje důležitý precedent pro budoucí volby a pro další rozvoj vztahů mezi institucemi EU. Zavedení nové praxe ovlivňuje meziinstitucionální dynamiku politického systému EU, neboť je důležitým aspektem rozšiřování pravomocí Evropského parlamentu. Jde též o významný krok v cestě za větší transparentností procesu výběru předsedy EK, protože pokud by se precedens Spitzenkandidaten nyní zachoval, o osobě předsedy se nebude rozhodovat „za zavřenými dveřmi“ čistě Evropskou radou, ale pod bezprostředním vlivem občanů EU.

Analyzovaný fenomén je docela novým jevem, a proto představuje zajímavé pole pro další výzkum. S vědomím nových informací, jako je např. úspěšnost Junckerovy Komise a hlavně o nových evropských volbách, se daná práce může stát cenným podkladem pro další výzkum.

Summary

The enforcement of the Spitzenkandidaten practice caused a substantial disturbance among the political actors of the EU. Some advocated that the new procedure will reduce the democratic deficit in the EU, will make the political process more transparent and the whole EU decision-making closer to the EU citizens. Others saw it as a mere power-grab by the European Parliament distorting the harmonious work of the institutions and breaching the Treaties' provisions. Despite of creating such an outburst, this change is the culmination of an already longer process of the European Parliament and the European Commission getting closer to each other. A rapprochement in order to tackle the tendency of intergovernmental decision-making among the EU member states got especially obvious in the connection with the Eurocrisis.

As a result, all major Europarties assigned their top-candidates, whose task was to be the head of the electoral campaigns and subsequently to bring more European issues to the national campaigns and in general familiarise the electorate with the importance of these elections. Such a task for a potential future head of the European Commission fuelled scepticism, because, as some argued, “the head of one team cannot be the judge at the same time”. Such claims are though contested by pointing out that the Commission was always politicised and the Commissioners, being political actors, a

priori belong to a certain political party. In addition, the fact that the Commission is comprised of the delegates of all the member states is a reason enough to believe that the Commission has no chance to be advocating only one party's view.

Nevertheless the task of "bringing Brussels closer" to the European citizens assigned to the Spitzenkandidaten was quite not reached. The participation in the elections remained at the same level as in 2009; the awareness about the top-candidates despite their actions, member state campaigns and TV-debates was extremely low. So if the goal of higher democratisation and awareness was not reached, what is then the impact of this controversial step?

By bringing the assignment of the Commission President under the citizens' control the European Union makes a great step towards applying the system typical for state parliamentary systems and thereby, one might argue, to supranationalism. At the same time this step is finite, because subsequent movement in this direction would require a substantial Treaty reform, which is unlikely to happen. Nevertheless, taking the procedure of the new Commissioner's appointment out of the Council's closed doors and making citizens a direct part of it is a big step towards greater transparency of the EU political system.

Použitá literatura

Konzultované smlouvy:

Smlouva o založení Evropského společenství (ES) - tzv. Římská smlouva (1957).

Smlouva o Evropské unii (EU) - tzv. Maastrichtská smlouva (1992).

Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty (1997).

Konsolidovaná verze smlouvy o Evropské Unii dle Niceské smlouvy (2001).

Smlouva o Evropské unii (EU), konsolidovaná verze ve znění Lisabonské smlouvy (2007).

Smlouva o fungování EU (2007).

Sdělení institucí EU a evropských stran:

Evropská komise, „Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse“ 28.11.2012 (COM(2012) 777 final), čl. 4.2, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6ed5f706-fda6-492c-895b-4b5e8a25648a.0011.03/DOC_1&format=PDF (staženo 12. 4. 2015).

Evropská komise, „Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct“ Strasbourg, 12. 3. 2013 (COM(2013) 126 final), čl. 3, http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_126_en.pdf (staženo 12. 3. 2015).

Evropský parlament, „Rezoluce od 22. listopadu 2012 o volbách do Evropského Parlamentu v roce 2014 (2012/2829(RSP)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-462> (staženo 26. 01. 2015).

Evropský parlament, tisková zpráva, 27. 05. 2014, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20140527IPR48501/html/Conference-of-Presidents-statement-on-Commission-President-election> (staženo 1. 4. 2015).

Evropská rada, „European Council 26/27 June 2014 Conclusions“ (Brussels, 27 June 2014 EUCO 79/14),

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf (staženo 22. 03. 2015).

Projev Jeana-Claude Junckera před Evropským parlamentem (15. července 2014): 3, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf (staženo 31. 3. 2015).

AECR „The EU ‘non-debate’ – AECR denied right to participate in EU debate“, 15. 05. 2014, <http://www.aecr.eu/the-eu-non-debate-aecr-denied-right-to-participate-in-eu-debate/> (staženo 12. 3. 2015).

AECR, „Post EU electon polling project“, 25-26. 05. 2014, <http://www.aecr.eu/media/AECRAMR-European-election-poll.pdf>

ALDE „Dohoda mezi Olli Rehnem a Guyem Verhofstadtem“, 20. 01 2014, <http://www.aldeparty.eu/en/press-releases/agreement-between-olli-rehn-guy-verhofstadt-statement-alde-party-president> (staženo 4. 3. 2015).

EDP, „EDP welcomed Liberals' decision to present Guy Verhofstadt as their candidate“(20. 01 2014, <http://www.pde-edp.eu/en/news/communiques/pde-liberaux-verhofstadt> (staženo 4. 3. 2015).

ELP, „European elections: concerning the submission of an EL candidacy for the presidency of the European Commission“, 19. 10 2013, <http://www.european-left.org/4th-el-congress/european-elections-concerning-submission-el-candidacy-presidency-european-commission#overlay-context=4th-el-congress/aim-elp-construction-united-left-alternative-against-policies-austerity> (staženo 4. 3. 2015).

EPP, „6-7 March: EPP to hold Congress in Dublin with heads of state and government, 2,000 participants; process to select EPP candidate for EC President starts today“, 13. 02. 2014, <http://www.epp.eu/6-7-march-epp-hold-congress-dublin-heads-state-and-government-2000-participants-process-select-epp> (staženo 4. 3. 2015).

EPP, „A Constitution for a strong Europe“, Estoril 18. 10. 2002, http://arc.eppgroup.eu/press/peve02/eve30/congressdoc_en.asp (staženo 12. 4. 2015).

EPP, „Jean-Claude Juncker elected as EPP candidate for President of the European Commission“ 7. 03. 2014, <http://www.epp.eu/jean-claude-juncker-elected-epp-candidate-president-european-commission> (staženo 12.3.2015).

- Evropská strana zelených, „Infographic“, http://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/imce/EN_square_primary_infographic.jpg (staženo 4. 3. 2015).
- Evropská strana zelených, „Ska Keller and José Bové will lead the Greens in their European campaign“, 29. 10 2014, <http://europeangreens.eu/news/press-release-greens-select-leading-candidates> (staženo 12. 3. 2015).
- PES, „S&D Group endorses Martin Schulz's application as PES candidate for Commission president“ 10. 10 2013, <http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sd-group-endorses-martin-schulzs-application-pes-candidate-commission-president> (staženo 4. 3. 2015).
- PES, „Selecting our common candidate in 2014“, 24. 11. 2011, http://pesprimary.eu/wp-content/uploads/2011/11/adopted_resolution_selecting_our_common_candidate_in_2014_en.pdf (staženo 12. 5. 2015).

Knihy, statě a odborné články:

- „Editorial Comments“, *Common Market Law Review*, č. 51 (2014): 1047-1055, www.proquest.com (staženo 31. 03. 2015).
- Editorial, „Fateful elections? investing in the future of Europe“, *International Journal of Constitutional Law*, s. 12, č. 2 (2014): 273-278 www.proquest.com (staženo 14. 5. 2015).
- Alina Bârgăoanu, Elena Negrea-Busuioc, „What Kind Of Union? The Future Of The European Union As Seen By Candidates To The EC Presidency In The 2014 EP Elections“, *Europolity*, s. 8, č. 2 (2014): 19-35. ebscohost.com (staženo 16. 2. 2015).
- Yves Bertoncini, Thierry Chopin, „Who will the Commission's next President be? A multiple-choice question“, *Notre Europe – Jacques Delors Institute, Foundation Robert Schuman* (2. června 2014), <http://www.notre-europe.eu/media/presidentcommission-bertoncini-chopin-ne-jdi-frs-june14.pdf?pdf=ok> (staženo 30. 3. 2015).
- Gijs Jan Brandsma, „Bending the rules: Arrangements for sharing technical and political information between the EU institutions“, in: Ripoll Servent, Ariadna and Amy Busby (eds): ‘Agency and influence inside the EU institutions’, *European*

- Integration online Papers (EIoP)*, speciální vydání 1, č. 17, čl. 8 (2013): 1-22, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2013-008a.htm> (staženo 12. 3. 2015).
- Richard Corbett, „European Elections are Second-Order Elections’: Is Received Wisdom Changing?“ *Journal of Common Market Studies* s. 52, č. 6 (2014): 1194-1198, www.tandfonline.com (staženo 12. 12. 2014).
- Sergio Fabbrini, „The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government“, *Journal of European Integration* (26. března 2015): 571-586, [tandfonline.com](http://www.tandfonline.com) (staženo 31. 03. 2015).
- Tulia G. Falletti, „Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New“, *APSA-CP* s. 17, č. 1, (zima 2006): 9-14, <http://www.polisci.upenn.edu/~falletti/Falletti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf> (staženo 12. 5. 2015).
- Agata Gostynska, „The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?“ *Polish Quarterly Of International Affairs* 23, č. 1 (květen 2014): 83-95, www.ebscohost.com (staženo 26. 10. 2014).
- Simon Hix, *What’s Wrong with the European Union and How to Fix It* (London: Polity, 2008).
- Simon Hix, „Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?“ *European Integration online Papers (EIoP)* s. č. 021 (1997): 1-15 <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm> (staženo 24. 1. 2015).
- Sara B. Hobolt, „A vote for President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections“, *Journal of European Public Policy*, s. 21, č. 10 (2014): 1528-1540, www.tandfonline.com (12. 5. 2015).
- Anna Kocharov, „This Time It’s Different? Constitutional Complexities of the Spitzenkandidaten Arrangement“, *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, s. XX, č. 95 (12. června 2014), 1-14, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2451162 (staženo 17. 1. 2015).
- Peter Mair and Jacques Thomassen, „Political representation and government in the European Union“, *Journal of European Public Policy* č. 17 (2010): 20-35, www.tandfonline.com (staženo 12. 3. 2015).

- Uwe Puetter, „Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance”, *Journal of European Public Policy* s. 19, č. 2 (2012): 161-178, tandfonline.com (staženo 31. 03. 2015).
- Berthold Rittberger, „Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, s. 50, č. S1 (2012): 18, tandfonline.com (staženo 12. 3. 2015).
- Frank Schimmelfennig, „The Spitzenkandidaten Plot: the European Parliament as a Strategic Competence-Maximizer”, *The Dublin European Institute (University College Dublin)* (2. června 2014), <http://europedebate.ie/spitzenkandidaten-plot-european-parliament-strategic-competence-maximizer/#sthash.XBt0STHp.dpuf> (staženo 5. 3. 2015).
- Oliver Treib, „The voter says no, but nobody listens: causes and consequences of the Eurosceptic vote in the 2014 European elections“, *Journal of European Public Policy*, s. 21, č. 10 (22. července 2014): 1541-1554, www.tandfonline.com (staženo 12. 3. 2015).

Elektronické zdroje:

- BBC News (www.bbc.com/news)
- EU Observer (euobserver.com)
- EurActiv (www.euractiv.com)
- Euronews (www.euronews.com)
- European Voice (Politico Europe) (www.politico.eu)
- Financial Times (www.ft.com)
- Official website of the European Union (europa.eu)
- The Guardian (www.theguardian.com)
- The Lithuania Tribune (www.lithuaniatribune.com)
- The Telegraph (www.telegraph.co.uk)