

Důsledky evropské integrace pro demokracii



Evropská unie, respektive především předchozí Evropské společenství dlouhou dobu pro své členy plnilo úlohu užitečné oblužné organizace. V jisté chvíli – jako zlom můžeme označit období působení Jacquesa Delorse v čele Evropské komise (1985–1995) a zvláště Maastrichtskou smlouvu – však došlo k přesmyčce. Najednou jako by organizace přerostla svým včerejším pánům přes hlavu a sama převzala otěže.

Základním vývojovým trendem EU je trvalá expanze. V první řadě jde o rozpínání unijní regulace, ruku v ruce s ní se rozrůstají unijní struktury (nové orgány, mechanismy, penězovody) a zvětšuje se objem financí, s nimiž EU hospodaří. Zároveň stoupá sebevědomí unijních institucí, respektive jejich představitelů, kteří jednají s členskými státy stále více svrchu. Jde o expanzi živelnou, v podstatě nekontrolovanou. Unie ve svých zásazích do našich životů se stala všudypřítomnou a výrazně spoluutváří realitu kolem nás – v době Green Dealu neboli Zeleného údělu je to zřejmé více než kdy dříve.

Nekoneční expanze

Budeme-li zkoumat důvody či předpoklady tohoto stavu, nutně dojdeme k závěru, že nasměrování k expanzi je v samotném jádru systému. Připomeňme některé z jeho základních charakteristik:

- 1) Na prvním místě jde o nesmírný rozsah pravomocí, které Unii svěřují zakládací smlouvy. Tyto pravomoci se týkají širokého spektra odvětví lidské činnosti. Řada z nich je navíc vymezena vágně, když jsou navázány na neostré všezahrnující pojmy a koncepty nebo vymezeny odkazem na cíle, z čehož vyplývá, že pole působnosti Unie není zřetelně ohraničeno.
- 2) Rozhodovací postupy jsou přitom převážně založeny na tzv. komunitární metodě, kdy jednotlivý stát nemůže zabránit přijetí rozhodnutí (v zásadě jde o hlasování kvalifikovanou většinou), a i přes svůj nesouhlas je tímto rozhodnutím vázán. Obnáší to snazší přijímání rozhodnutí, odvrácenou stránkou je, že členský stát se ze suveréna stává menšinovým akcionářem.
- 3) Zatřetí pozorujeme expanzivní zápal nadnárodních institucí, předně Komise a Evropského parlamentu. Ty mají z logiky věci zájem na rozmachu činnosti Unie, a tedy i své vlastní moci.
- 4) Zásadním problémem jsou nedostatečné kontrolní mechanismy. Chybí účinný, nestranný a přísný kompetenční dohled. Výklad pravomocí, resp. řešení kompetenčních sporů svěřen další unijní nadnárodní instituci, Soudnímu dvoru, který je na jedné lodi s ostatními nadnárodními institucemi. Dávno se chopil role jakéhosi ústavního soudu EU budujícího a chránícího vlastní ústavní systém.
- 5) V neposlední řadě jsou zde některé velké projekty integračního procesu, které uvrhly zúčastněné země do značné vzájemné závislosti a působí jako katalyzátory činnosti Unie v klíčových oblastech. Dlouhodobě jde o společnou měnu euro a schengenský prostor. Nově

přibyl fond pokoronavirové obnovy NextGenerationEU, financovaný gigantickým balíkem sdílených dluhů, který budou Unie a její členské státy splácet po celé generace.

Sdílené pravomoci

Těžiště pravomocí Unie představují ty, které se označují jako sdílené pravomoci Unie a členských států. Právě do této kategorie spadá velká většina kompetenčních zmocnění Unie a právě ony jsou základem expanze unijní regulace. Lze o nich říci, že představují prototyp působení unijní regulace ve vztahu k členským státům.

V zakládacích smlouvách jsou vymezeny následovně: *„Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.“* (čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování EU).

Nastavení sdílených pravomocí je zřetelně vychýleno ve prospěch Unie. Dotčené oblasti jsou jí potenciálně vydány k regulaci, přičemž záleží jen na ní, jak dalece tu kterou z nich opanuje. Členské státy se musí spokojit s místem, které jim EU ponechá. Unijní právo zde zužuje prostor pro vnitrostátní úpravu, a tedy i pro politické rozhodování na úrovni členského státu.

Prostor pro konkrétní sdílenou pravomoc si můžeme představit zjednodušeně jako nádobu, do které může postupně přitékat voda a naplňovat je; voda symbolizuje právo EU a vzduch prostor pro činnost členských států, který přitékající voda zmenšuje. Národní právní úprava se teoreticky může vrátit, v praxi se to však neděje. Voda, která do nádoby jednou natekla, neustupuje.

Teoretickým korektivem výkonu pravomocí by měly být zásada subsidiarity (podle níž má Unie jednat pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě

členskými státy, ale spíše jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie) a zásada proporcionality (podle které obsah ani forma činnosti Unie nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv). Ty jsou nicméně obě jen abstraktními politickými apely, které si každý může vyložit po svém a které unijní instituce nijak hmatatelně neomezují v rozletu.

Důsledky pro demokracii

Dochází-li v důsledku evropské integrace k přesunu rozhodování na úroveň unijního centra a zároveň k omezování prostoru pro rozhodování na úrovni členských států, musíme si klást otázku, jaké důsledky z toho vyplývají pro demokracii.

Mnoho desetiletí se v prostředí unijních institucí, respektive mezi evropskými federalisty setkáváme s přístupem, který věří, že demokracie na unijní úrovni je možná, že onen tolik diskutovaný „demokratický deficit“ neboli nedostatek demokratické legitimacy politického rozhodování na úrovni Unie je odstranitelný.

Předpokládá se zde možnost plnohodnotného demokratického života na úrovni Unie, a to bez ohledu na rozsah pravomocí přenesených na EU. Demokratická legitimita tedy v tomto pojetí není závislá na objemu přenesených pravomocí, ale pouze na technice politického rozhodování.

Tento přístup vychází ze základních definičních pojmů demokracie, přistupuje k nim ovšem ryze formálně. *Lid* Evropské unie je v tomto chápání jednoduše soubor občanů členských států neboli *občanů Unie* ve smyslu zakládacích smluv. Realizace *vlády* tohoto *lidu* je pak spatřována v ústřední roli Evropského parlamentu. Vedle toho je v druhém sledu věnována pozornost snaze o to, aby se rozhodovací procesy jevily jako otevřené a transparentní (veřejnost zasedání Rady při přijímání legislativních aktů, právo na přístup k informacím, dialog se zájmovými organizacemi, veřejné konzultace atd.). Celkově lze říci, že je zde snaha přiblížit stavu, který ohledně zapojení lidu do rozhodovacích procesů existuje na úrovni národního státu.

Proti uvedenému formálnímu pojetí lze namítnout, že je velmi zjednodušující, povrchní, umělé. A tak se dostáváme k druhému přístupu (materiální), který se zaměřuje na pravou podstatu definičních pojmů demokracie, tedy pojmů lidu a vlády.

Základním východiskem tohoto pojetí je, že Unie nemá politický národ (*démós*) jakožto sourodé společenství občanů spojené vědomím sounáležitosti, společné identity, solidarity, patriotismu. Nominální občané Unie jsou příslušníky svébytných politických národů, které nesdílejí společný jazyk, společné vnímání historie, pocit kolektivní identity a loajality, a mezi nimiž jsou kulturní, sociální a ekonomické rozdíly. Tyto národy si přejí nadále přijímat vlastní zákony, rozhodovat o své vlastní vládě, o správě svých věcí; chtějí být dobrými sousedy, ne spolubydlícími.

V nesourodém mezinárodním prostředí si obyvatelstvo jako celek sotva může efektivně vládnout prostřednictvím zvolených zástupců. Nemůže se zde vytvořit jeden veřejný prostor, v němž probíhá diskuse o společenských otázkách a soutěž politických programů. Nevznikají zde skutečné politické strany, ale jen programově volné konglomeráty národních politických stran. Volby do Evropského parlamentu jsou v praxi soutěží národních politických stran a jejich domácích programů. Sám Evropský parlament jakožto mohutný mnohonárodní a mnohojazyčný kolos složený ze zástupců desítek vnitrostátních politických formací je odsouzen k těžkopádnosti a omezené funkčnosti.

Unie vzdálená

Úroveň Unie je pro občana ve srovnání s národním státem velmi vzdálená. Snaha o sledování a ovlivňování rozhodovacích procesů nebo kontrolu politických zástupců, či obecně jakákoli standardní účast na politickém životě je zde mimořádně obtížná. Je to dáno celou řadou faktorů, které spolu úzce souvisejí a částečně se prolínají.

1) Hlas jednotlivce, ať už jako prostého voliče, nebo aktivního propagátora určitého politického programu, má v rámci velkého celku podstatně menší váhu než v rámci celku malého. Je samozřejmě rozdíl, pokud se občan účastní na politickém životě ve státě, který má 10,5 milionu obyvatel, a na druhé straně v útvaru, který má necelých 450 milionů obyvatel.

2) Absence jednoho veřejného prostoru znamená také to, že občan se při své účasti na unijní politice (chce-li například prosazovat určitý politický projekt) pohybuje v roztržitém prostředí minimálně 27 veřejných prostorů, existujících kolem jednotlivých členských států.

3) Rozhodovací procesy v rámci institucionální soustavy EU jsou velmi složité. Zahrnují příliš mnoho aktérů různé povahy odvozujících svou legitimitu z různých zdrojů. V jejich vzájemných interakcích se zamlžuje a ztrácí politický program, který získal podporu od voličů, ať už ve volbách vnitrostátních či volbách do Evropského parlamentu. Rozhodování při využití komunitární metody je kompromisem mezi názorem kvalifikované většiny členských států (který zprostředkovaně odráží vnitrostátní volby), názorem většiny europoslanců (zvolených v evropských volbách) a názorem Komise jakožto jmenovaného byrokratického orgánu, který má (až na výjimky) monopol legislativní iniciativy. Konečně mimořádně silné postavení má Soudní dvůr, který sebevědomě dotváří unijní právo a vstupuje do politického rozhodování na úrovni unijní i vnitrostátní.

4) Svou roli zde hraje i vzdálenost v zeměpisném slova smyslu. Hlavní unijní instituce sídlí v Bruselu, Štrasburku a Lucemburku a dalších městech, které se nacházejí stovky kilometrů od našich hranic. Klíčová rozhodnutí tedy padají z hlediska většiny členských států a jejich občanů daleko. Nejde ostatně jen o vzdálenost institucí, ale také o možnost kontaktu s jinými „občany Unie“ při jakékoli komunikaci ohledně prosazování určitého politického programu (např. občanské iniciativy, fungování spolupráce politických stran apod.).

5) Konečně prvkem vzdálenosti jsou také jazykové překážky. Ty se projevují jednak ve vztahu k unijním orgánům – zatímco unijní právní předpisy a rozsudky Soudního dvora jsou v „menších“ jazycích, jako je čeština, dobře dostupné, jinak v těchto jazycích instituce EU komunikují navenek (včetně umisťování informací na internetové stránky) jen omezeně. Jazyková bariéra jistě také znesnadňuje komunikaci mezi „občany Unie“ při interakcích ohledně prosazování určitého politického programu, jak jsme o nich hovořili u geografické vzdálenosti. Plnohodnotná účast na politickém životě Unie je tedy přístupná jen občanům jazykově vybaveným.

Materiální pohled na demokratickou legitimitu EU vede k závěru, že omezování prostoru pro rozhodování na úrovni členských států a přesun rozhodování na úroveň EU znamená, že dochází k přesunu rozhodování z úrovně, kde demokracie funguje, na úroveň, kde demokracie fungovat nemůže. V této logice platí jednoduchá nepřímá úměra: *čím více Unie, tím méně demokracie.*

Možná řešení

Na počátku nápravy současného neblahého stavu musí být změna uvažování. Měli bychom se zbavit iluze, že demokracie lze v EU dosáhnout „demokratizací“ rozhodovacích procesů v unijních institucích, respektive jejich připodobňováním demokratickému státu.

Pozornost při posuzování demokratické legitimacy v prostoru EU by se měla přesunout od techniky rozhodování na unijní úrovni k vhodnému nastavení rozsahu kompetencí Unie a v druhém sledu k míře jejich využívání. Jinak řečeno otázka by měla stát tak, které záležitosti je únosné přenechat k rozhodování na úrovni EU při vědomí, že budou ztraceny ze sféry demokracie. Jde o to, kolik demokracie si můžeme dovolit obětovat a výměnou za co.

Zásadní změny

Aby rozhodování na nadstátní úrovni – daleko od občanů a mimo skutečnou demokratickou kontrolu – bylo odůvodněné, mělo by se omezit na řešení otázek skutečně přeshraniční povahy, které nelze uspokojivě řešit na úrovni členských států, a jejichž rozhodování dál od občanů je vyváženo citelnými výhodami. Nemělo by překračovat meze toho, co odpovídá internacionalizaci lidských aktivit a potřebě jejich regulace na mezinárodní úrovni.

Logickým úkolem pro regionální integrační celek je liberalizace přeshraničního obchodu a otázky úzce související. Ostatní oblasti by měly být ponechány na případné dobrovolné spolupráci jednotlivých států na základě klasických mezivládních postupů.

Řešení současných problémů demokratické legitimacy EU lze v každém případě řešit jedině hloubkovou reformou právního a institucionálního rámce Unie, protože tyto problémy tkví v samotném jádru nynějšího systému. Není možný posun beze změny nastavení (odebrání) pravomocí, rozhodovacích postupů a kontrolních mechanismů.

Jako možnou cestu pro nahrazení nynějšího centralistického, expanzivního modelu vidím systém flexibilní integrace založený na skromném povinném společném základu (jádro) a volitelné nadstavbě. EU by měla být pružnou platformou pro spolupráci a dialog evropských zemí, a to zejména v hospodářské oblasti. Tato platforma by měla dát členským státům možnost zapojovat se do společných aktivit – nad rámec povinného společného základu – tu intenzivněji, tu volněji podle aktuální vůle. Pokud jde o podrobnější rozpracování těchto úvah, mohu odkázat na text *Nástin možné zásadní přestavby Evropské unie – z pohledu právníků* června 2016 nebo z nedávné doby na text *Flexibilní vícerychlostní Unie à la carte*.

Závěr

Aktuální model evropské integrace je z hlediska demokracie nanejvýš problematický. Bezhlavá expanze Unie vede k zužování prostoru pro politické rozhodování na úrovni, kde demokracie funguje, zatímco moc se přesouvá na úroveň, kde demokracie fungovat nemůže. Platí tak vztah: *čím více Unie, tím méně demokracie*.

Náprava musí začít u změny uvažování. Je třeba opustit představu, že demokratický deficit Unie lze odstranit „demokratizací“ rozhodovacích procesů EU a že tedy Unie může převzít libovolnou část správy věcí veřejných, aniž by tím demokracie utrpěla. Přijměme jako fakt, že rozhodování na úrovni Unie být demokratické nemůže, a zařídíme se podle toho. Otázka musí stát tak, které záležitosti a za jakou protihodnotu je vhodné a únosné přenechat mimo sféru demokracie bruselskému centru.

Obslužnou organizaci pro regionální integraci potřebujeme, ale jen takovou, která zná svoje místo, a která se věnuje věcem, které jí přísluší. Musí se omezit na řešení otázek skutečně přeshraniční povahy, které nelze uspokojivě řešit na úrovni členských států, a jejichž rozhodování dál od občanů a mimo skutečnou demokratickou kontrolu je vyváženo citelnými výhodami. Stav, jehož svědky jsme dnes, se tomuto ideálu ani zdaleka neblíží.

| Tomáš Břicháček

■ ■ ■ ■ ■ (1 votes, average: **5,00** out of 5)

>> **Podpora**

Svobodný svět nabízí všechny články zdarma. Náš provoz se však neobejde bez nezbytné finanční podpory na provoz. Pokud se Vám Svobodný svět líbí, budeme vděčni za Vaši pravidelnou pomoc. Děkujeme!

Číslo účtu: 4221012329 / 0800

>> **Pravidla diskuze**

Než začnete komentovat článek, přečtěte si prosím pravidla diskuze.

>> **Jak poslat článek?**

Chcete-li také přispět svým článkem, zašlete jej na e-mail: redakce (zavináč) svobodny-svet.cz. Pravidla jsou uvedena **zde**.

