

Evropská integrace a demokracie: shoda o demokratickém deficitu a spory o jeho nevyhnutelnosti

Řada policy paperů
Evropská integrace a evropská veřejnost

Připravil:
Jan Karlas

Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3, 118 50 Praha 1
URL: www.iir.cz
E-mail: iir@iir.cz

Dne 3. listopadu 2005 se v Brně uskutečnila poslední konference cyklu „Evropská integrace a evropská veřejnost“ nazvaná „Evropská integrace a demokracie – rozhodovací proces a veřejná kontrola“. Společným rysem všech pohledů, které se na konferenci objevily, byla shoda o tom, že politický systém Evropské unie (EU) se z hlediska demokracie vyznačuje určitými nedostatky. Konference tak potvrdila názor převládající v probíhajících diskusích o stavu demokracie v EU, podle kterého se EU vyznačuje tzv. demokratickým deficitem. Protože různí kritikové demokratického deficitu EU často kladou důraz na odlišné roviny politického systému EU, snažíme se v tomto shrnutí o syntetický přístup, který věnuje pozornost všem zdůrazňovaným rovinám politického systému EU a tedy všem hlavním prvkům demokratického deficitu EU.

Ačkoliv je možné zaznamenat názory, podle kterých má politický systém EU dostatečně demokratický charakter, celkově převažuje přesvědčení o tom, že **EU se v oblasti demokracie vyznačuje určitými nedostatky a tedy demokratickým deficitem**. Úvahy o úrovni demokracie v EU se zpravidla zaměřují na jednu či několik z následujících **čtyř rovin politického systému EU: (1) dělbu moci, (2) veřejnou kontrolu a (3) veřejnou účast jako tři roviny rozhodovacího procesu v EU a také na (4) cíle a politiku EU**. V tomto shrnutí uvedených pohledů na současný stav demokracie v EU tedy postupně probíráme tyto pohledy podle toho, na kterou ze zmíněných čtyř rovin se zaměřují.

Z našeho shrnutí vyplývá, že **v rovině dělby moci se politický systém EU vyznačuje poměrně demokratickým charakterem**. V EU totiž dochází k poměrně dostatečné horizontální dělbě moci představované oddělením zákonodárné, výkonné a soudní moci. Poněkud méně vyhovující je současná podoba vertikální dělby moci v EU, neboť rozdělení pravomoci mezi EU a nižší politické celky není v řadě případů přesně vymezeno. **Rovina veřejné kontroly obsahuje podstatný demokratický prvek** představovaný Evropským parlamentem jako institucí volenou přímo veřejností. **Tato rovina však obsahuje z hlediska demokracie i několik výrazných nedostatků**. Mezi tyto nedostatky patří zejména nízká transparentnost rozhodovacího procesu v Radě EU, slabá kontrola Evropské komise ze strany Evropského parlamentu a omezené pravomoci Evropského parlamentu.

Za velmi nízkou je považována míra demokracie v rovině veřejné účasti na rozhodovacím procesu v EU. Důvodem je to, že veřejnost nemá kontrolu nad tvorbou agendy EU a také klíčová rozhodnutí byla dosud v rámci integračního procesu většinou přijímána bez jejich předložení veřejnosti k ratifikaci. V EU navíc v podstatě neexistuje dlouhodobější a intenzivnější diskuse o evropské integraci a veřejnost je dokonce o EU velmi slabě informována. **Úroveň demokracie v rovině cílů a politiky EU v zásadě odpovídá úrovni demokracie v rovině veřejné kontroly, neboť i tato rovina má určitý demokratický základ, ale zároveň v ní existují výrazné nedostatky**. Ačkoliv z hlediska zajištění potřeb veřejnosti je řada stávajících cílů EU pravděpodobně stále velmi důležitá, chybí diskuse o tom, jaké cíle by si EU měla v současnosti stanovit. Není tak zaručeno, že EU bude řešit aktuální politické a ekonomické problémy. Uvedené slabiny

demokratického charakteru EU jsou navíc ještě zvýrazňovány tím, že **podle části kritiků demokratického deficitu EU zaměřujících se na veřejnou účast není možné tento deficit odstranit**, protože na úrovni EU neexistuje politické společenství občanů (demos) a neexistují ani podmínky k tomu, aby takové společenství mohlo vzniknout.

DĚLBA MOCI

Jednou z rovin, v rámci které je možné diskutovat otázku, do jaké míry je rozhodovací proces v EU demokratický, je **dělba moci** v EU jako politickém systému. **Na tuto dělbu moci je přitom možné nahlížet ze dvou perspektiv.** Zatímco první z těchto dvou perspektiv zdůrazňuje **horizontální dělbu moci mezi jednotlivými institucemi EU**, předmětem druhé z uvedených perspektiv je **vertikální dělba moci mezi institucemi EU a dalšími politickými jednotkami**, tedy zejména členskými státy a případně také regionálními celky existujícími uvnitř členských států.

Horizontální dělba moci v EU má poměrně demokratický charakter. Podle základní zásady horizontální dělby moci je nutné dodržovat **oddělení tří různých druhů politické moci představovaných zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí.** Jestliže vyjdeme z tohoto dělení, můžeme říci, že v EU dochází k podstatnému oddělení těchto tří druhů moci.

Zatímco horizontální dělba moci v rámci EU se tedy vyznačuje poměrně demokratickým charakterem, **vertikální dělba moci bývá kritiky demokratického deficitu někdy označována jako do určité míry nedemokratická.** Omezená míra demokracie na této úrovni však nespočívá přímo v tom, že by EU bylo svěřeno nadměrné množství moci. V rámci EU je dokonce uznáván **princip tzv. subsidiarity**, který říká, že EU by měla jednat pouze tehdy, pokud nemůže být daných cílů dosaženo na úrovni členských států a nebo regionálních celků. Problémem je však to, že v celé řadě případů **není ve skutečnosti přesně vymezeno, jak rozsáhlé kompetence EU má.** Ve víceúrovňových politických systémech, mezi které EU patří, totiž hrozí riziko, že v případě nejasných kompetencí bude moc soustředěna na úrovni nejvyšší jednotky, tedy EU. Absence přesného vymezení pravomocí EU proto obsahuje riziko, že princip subsidiarity, který je hlavní zárukou demokratické povahy vertikální dělby moci, nebude zcela dodržován.

VEŘEJNÁ KONTROLA

Z hlediska kontroly ze strany veřejnosti rozhodovací proces v EU obsahuje bezpochyby důležité demokratické prvky, ale též velmi podstatné nedostatky. Hlavní demokratickým prvkem rozhodovacího procesu v EU z hlediska veřejné kontroly je existence Evropského parlamentu. Jedná se o instituci, která je přímým reprezentantem občanů. Na rozdíl od Rady EU, Evropské komise a Soudního dvora jako dalších hlavních institucí EU jsou totiž členové Evropského parlamentu přímo voleni občany členských států. Důležitost Evropského parlamentu jako nástroje kontroly rozhodovacího procesu v EU ze strany veřejnosti přitom není dána pouze tím, že je parlament volen veřejností, ale je dále posílena významnými pravomocemi, které parlament jako instituce má a které trvale narůstají.

Vedle toho, že veřejnost volí členy Evropského parlamentu, je také třeba uvést, že Evropský parlament jako instituce přímo reprezentující veřejnost částečně ovlivňuje složení Evropské komise jako jedné další z hlavních institucí EU. Předseda Evropské komise je sice vybírán členskými státy, ale musí být schválen Evropským parlamentem. Evropský parlament musí také schválit složení Evropské komise jako celku tak, jak ji navrhne její předseda, a současně má i právo Evropskou komisi odvolat.

Vedle zřetelných prvků umožňujících kontrolu rozhodovacího procesu v EU ze strany veřejnosti se však tento rozhodovací proces v rovině veřejné kontroly vyznačuje i **podstatnými nedostatky**. Za jeden z hlavních nedostatků bývá považována **omezená transparentnost zákonodárního procesu daná především způsobem rozhodování na úrovni Rady EU**. Hlavní příčinou nízké transparentnosti jednání v Radě EU je to, že jednání Rady EU jsou uzavřená a informace o postojích jednotlivých vlád při hlasování nejsou zveřejňovány. Nízká transparentnost rozhodovacího procesu v Radě EU je ještě posílena způsobem rozhodování na úrovni Výboru stálých zástupců (tzv. COREPER) a zejména na úrovni pracovních skupin (spolu s úrovní představitelů vlád tvoří COREPER a pracovní skupiny tři úrovně Rady EU). Na úrovni pracovních skupin jsou sice rozhodnutí Rady EU pouze připravována, ale úředníci pracující v těchto skupinách nejsou na rozdíl od zástupců vlád zasedajících na nejvyšší úrovni Rady EU přímo odpovědní veřejnosti.

Dalším nedostatkem veřejné kontroly v EU je **omezená možnost kontroly Evropské komise ze strany Evropského parlamentu**. Jak bylo uvedeno, právo Evropského parlamentu schvalovat předsedu Evropské komise i složení Evropské komise jako celku a jeho právo odvolat Evropskou komisi jako celek představuje jeden z prvků posilujících veřejnou kontrolu. Kritici demokratického deficitu však považují pravomoci Evropského parlamentu ve vztahu ke složení Evropské komise za nedostatečné. Kritizují především to, že Evropský parlament má právo schvalovat a odvolávat pouze Evropskou komisi jako celek, a nikoliv její jednotlivé členy. Možnosti Evropského parlamentu odvolat zdiskreditovaného člena Evropské komise jsou tak velmi nízké, protože parlament může v takové situaci buď odvolat Evropskou komisi jako celek nebo ponechat zdiskreditovaného člena Evropské komise ve funkci.

Mezi výrazné nedostatky veřejné kontroly v EU konečně patří **také určitá omezenost pravomocí Evropského parlamentu**, která nadále přetrvává. Důležitost Evropského parlamentu jako jediné z hlavních institucí EU přímo volené veřejností a postupného nárůstu jeho pravomocí pro veřejnou kontrolu v EU je nezpochybnitelná. Veřejná kontrola je však nadále výrazně omezena tím, že pravomoci Evropského parlamentu zůstávají v určitých oblastech působnosti EU omezeny (např. oblast tzv. druhého a třetího pilíře EU).

VEŘEJNÁ ÚČAST

Někteří kritikové stavu demokracie v EU poukazují **především na slabou či dokonce absentující účast veřejnosti na rozhodovacím procesu**. Z tohoto úhlu pohledu je za nutnou součást každého demokratického systému třeba považovat např. určitou kontrolu tvorby agendy ze strany veřejnosti. V EU je však veřejnost přímo zapojována do

rozhodovacího procesu pouze v jeho závěrečné fázi představované ratifikací reforem základních smluv EU. **V rámci rozhodovacího procesu v EU tak chybí kontrola tvorby agendy ze strany veřejnosti**, která má možnost základní změny v politickém systému EU pouze schvalovat, nikoliv však aktivně formulovat a rozhodovat o tom, že se stávají předmětem politické diskuse. Tento nedostatek je patrný při srovnání s rozhodovacím procesem na úrovni členských států, kde v rámci tvorby politické agendy probíhá komunikace mezi politickými elitami a veřejností ve vyšší míře.

Dalším nedostatkem spojeným s veřejnou účastí na rozhodovacím procesu v EU je **neexistence přirozeného politického cyklu, který by zahrnoval schvalování zásadních politických změn ze strany veřejnosti**. V průběhu dosavadních reforem základních smluv EU předcházejících schvalování Evropské ústavní smlouvy probíhala referenda spíše v ojedinělých případech. Tento problém nabyl na významu v souvislosti s narůstající globalizací, v důsledku které se zájmy politických elit a veřejnosti začaly výrazně rozcházet, a byl jednou z příčin odmítnutí Evropské ústavní smlouvy v referendech ve Francii a v Nizozemsku v roce 2005.

V EU nedochází ani k širším diskusím o evropské integraci, na kterých by se veřejnost podílela. Jednou z příčin tohoto stavu je skutečnost, že v rámci diskusí politických elit týkajících se EU a v rámci přípravy agendy EU není věnována dostatečná pozornost otázkám, které mají v současnosti z hlediska veřejnosti klíčovou povahu. Diskuse o evropské integraci by přitom měly probíhat nikoliv na úrovni členských států, ale na evropské úrovni. Za chybu je v této souvislosti možné považovat mimo jiné to, že referenda o Evropské ústavní smlouvě neprobíhala v členských státech v jednotném termínu.

Veřejnost navíc není o EU ani dostatečně informována. Nedostatek informací přitom může být i jednou z příčin toho, že nedochází k širším diskusím o evropské integraci. Politický systém EU je velmi komplexní a komplikovaný a není proto možné, aby se veřejnost bez podrobnějších informací do diskusí o EU zapojila. Odmítnutí Evropské ústavní smlouvy v referendech ve Francii a Nizozemsku tedy nemuselo být pouze projevem nesouhlasu s konkrétním směřováním EU, ale i výrazem určité frustrace či rezignace pramenící z nedostatečných znalostí cílů a institucionální struktury EU. Větší informovanosti veřejnosti o EU a vzniku diskusí o evropské integraci nenapomáhají ani sdělovací prostředky, jelikož přinášejí často nedostatečně strukturované informace o EU a relativizují tak její cíle.

CÍLE A POLITIKA EU

Dalším měřítkem stavu demokracie v EU je to, zda se cíle a politika EU snaží řešit nejdůležitější otázky spojené s potřebami veřejnosti. Na jednu stranu je třeba uznat, že **od svého počátku je evropský integrační proces spojen s celou řadou cílů, které přímo souvisí se základními potřebami veřejnosti**. Mezi tyto cíle patří zejména vytváření míru a prosperity, které EU definuje jako své základní cíle. Pokud se týká konkrétnějších cílů, ekonomická integrace, která byla na počátku integračního procesu jeho hlavním cílem, byla postupně rozšířena o další důležité oblasti. Mezi další cíle EU tak v současnosti

mimo jiné patří i spolupráce na poli zahraniční politiky a bezpečnosti nebo úsilí o měnovou stabilitu zastoupené vytvořením společné měny.

Na druhou stranu však **úroveň demokracie v EU z hlediska cílů a politik EU snižuje skutečnost, že v rámci integračního procesu neprobíhá výraznější diskuse, v rámci které by bylo prověřováno, že tyto cíle a politiky odpovídají aktuálním politickým a ekonomickým problémům.** Tento nepříznivý stav je umocňován tím, že ve skutečnosti stojí v současnosti EU i členské státy před řadou problémových otázek. Mezi tyto otázky patří důsledky globalizace, neefektivní hospodářská politika, migrace, nedostatečný demografický růst či nezaměstnanost. Jedním z konkrétních problémů, který je součástí vnitřních i vnějších vztahů EU, je to, že snaha EU o trvale udržitelný rozvoj a vyšší sociální standardy zároveň oslabuje její konkurenceschopnost. Z tohoto důvodu je třeba, aby se EU stala dostatečně silným aktérem na globální úrovni a mohla tak prosadit dodržování těchto obecně prospěšných a vhodných norem a principů i ze strany dalších států a regionů.

Mezi stěžejní problémy, které EU zatím nezvládla vyřešit, patří mimo jiné otázka jejích hranic. Z hlediska veřejnosti je otázka hranic EU jednou z klíčových otázek, neboť podmiňuje možnost důvěry v integraci ze strany veřejnosti a její sebeidentifikaci s EU. Kritici nedostatečné účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu poukazují na to, že stejně jako veřejnost neměla možnost hlasovat o reformách základních smluv EU, neměla ani možnost hlasovat o rozšiřování EU. Tato otázka je jako naprosto zásadní považována především těmi, kteří se domnívají, že prohlubování a rozšiřování evropské integrace nemůže probíhat současně a že je třeba mezi těmito dvěma procesy v určitých fázích integračního procesu volit.

MOŽNOSTI DEMOKRATIZACE

Zdá se tedy zřejmé, že navzdory svým demokratickým základům EU potřebuje řadu demokratických reforem. Předmětem diskusí o demokratickém deficitu EU je však navíc to, zda je vůbec možné stav demokracie v EU zlepšit. **Pokud se týká pohledů soustředících se na dělbu moci, veřejnou kontrolou a cíle a politiku EU jako tři z výše diskutovaných rovin politického systému EU, podle těchto pohledů je možné nedostatky existující v těchto rovinách odstranit.** Kritikové zaměřující se na tyto tři roviny demokratického deficitu EU vidí možnost demokratizace EU v jasnější dělbě moci mezi EU, členské státy a regiony, ve zvyšování veřejné kontroly (především posilováním pravomocí Evropského parlamentu) nebo v diskusi o dalším smyslu a směřování integračního procesu a v odpovídajících politických krocích. Značná část stoupenců tohoto úhlu pohledu proto podporovala přijetí Evropské ústavní smlouvy, ve které spatřovala podstatnou možnost pro demokratizaci EU. Jako hlavní změny obsažené v Evropské ústavní smlouvě vedoucí k zmírnění demokratického deficitu EU byly zdůrazňovány principy týkající se vertikální dělby moci nebo zvýšení role Evropského parlamentu a národních parlamentů v rozhodovacím procesu v EU.

S odlišnými názory na možnost demokratizace EU se však můžeme setkat v souvislosti s pohledy soustředícími se na veřejnou účast jako další rovinu politického systému EU. Podle některých kritiků zaměřujících se na tuto rovinu je totiž nezbytným

předpokladem pro existenci demokratického politického systému existence **politického společenství občanů (demos)**. Jelikož takové společenství v současném okamžiku v EU neexistuje, není podle jejich názoru odstranění demokratického deficitu možné.

Tato část kritiků demokratického deficitu EU je navíc **skeptická ohledně možnosti politického společenství občanů v rámci EU vytvořit**. Podle jejich názoru v rámci EU neexistují dostatečné podmínky k tomu, aby toto bylo možné. Konkrétně poukazují na to, že v politickém systému EU chybějí fungující subjekty, které by byly schopny plně reprezentovat zájmy společnosti na evropské úrovni, nebo celoevropské sdělovací prostředky. **Můžeme se však setkat i s odlišnými názory, které sice význam existence politického společenství občanů pro demokratizaci EU uznávají, ale jsou optimističtější ohledně možnosti jeho vzniku**. Stoupenci těchto názorů jsou přesvědčeni o tom, že pokud je existence politického společenství občanů pro demokratizaci EU důležitá, politické elity i širší části společnosti mohou a měly by o vytvoření takového společenství usilovat.

DOPORUČENÍ

Tato doporučení jsou směřována k aktérům, kteří se podílejí nebo se mohou podílet na rozhodování o institucionální struktuře EU a jejích cílech a politikách. Jde především o členské státy, instituce EU, ale i o subjekty občanské společnosti.

- **V rámci politického systému EU je třeba vytvořit přesnější vymezení dělby moci mezi EU a nižšími politickými jednotkami (členské státy, regiony)**. Pro zpřesnění tohoto vymezení se v zásadě nabízejí dvě možnosti, které mohou být využity současně. Za prvé, EU by mohla *rozvinout a formalizovat obecné zásady týkající se dělby moci* mezi EU a nižší politické jednotky (jedním příkladem takové zásady je princip subsidiarity). Za druhé, EU by mohla *provést i přesnější vymezení dělby moci v konkrétních oblastech integrace*.

- **Mělo by dojít k odstranění dílčích nedostatků omezujících veřejnou kontrolu**. Mezi důležité kroky, které by měly být v tomto směru provedeny, patří zvýšení *transparentnosti rozhodovacího procesu na úrovni Rady EU*. Zasedání na nejvyšší úrovni jednání Rady EU, tedy na úrovni představitelů vlád členských států, by měla být veřejná. Zvýšena by rovněž měla být transparentnost jednání na dvou nižších úrovních Rady EU (COREPER a pracovní skupiny). Z hlediska demokracie je rovněž žádoucí *posílení pravomoci Evropského parlamentu ve vztahu k Evropské komisi*. Evropský parlament by měl především získat možnost schvalovat a odvolávat jednotlivé členy Evropské komise. Zároveň by mělo dojít *k posílení pravomocí Evropského parlamentu v těch oblastech, v kterých má parlament dosud slabé kompetence*.

- **Je třeba usilovat o to, aby se veřejnost účastnila na rozhodovacím procesu v EU**. *Veřejnost by měla v první řadě získat možnost ovlivňovat tvorbu agendy EU*. Politické elity by tedy měly diskutovat s veřejností o tom, jakými otázkami by se EU měla zabývat a jaké z těchto otázek by měly být prioritami. *Rozhodovací proces v EU by měl být založen na přirozeném a časově dostatečně dlouhém politickém cyklu, v rámci kterého se veřejnost bude podílet na rozhodování o stěžejních otázkách integračního procesu, jako jsou např. reformy základních smluv EU prostřednictvím referend*. **Kromě účasti**

veřejnosti na rozhodovacím procesu je žádoucí, aby probíhaly obecnější diskuse o smyslu a směřování evropské integrace, na kterých se veřejnost bude podílet. Tyto diskuse by neměly být vedeny pouze na úrovni jednotlivých členských států, ale měly by probíhat především na evropské úrovni. **Klíčové je také zvýšení informovanosti veřejnosti o EU**, kterého je možné dosáhnout důrazem na otázku evropské integrace ve vzdělávacích procesech a kvalitnějším a odpovědnějším přístupem sdělovacích prostředků k této otázce.

- Dalším nezbytným předpokladem demokratického charakteru EU je to, aby probíhala **diskuse o cílech, které by EU měla v současnosti sledovat**. V rámci této diskuse je nutné stanovit, *jaký postup EU zvolí v otázkách, které jsou hlediska veřejnosti považovány za důležité problémy současnosti* (globalizace, hospodářská politika, migrace, demografický vývoj, nezaměstnanost, vnější vztahy). Tato diskuse, které se budou účastnit jak politické elity, tak veřejnost, také *musí stanovit, jak by se měly v budoucnu vyvíjet hranice EU*, tedy jaký by měl být další obecný postup v otázce rozšiřování.

- **Jako důležitá podmínka demokratizace EU by mělo být vzato v úvahu také vytváření politického společenství občanů**. Protože existují názory, podle kterých je možné vytváření tohoto společenství napomoci, politické elity a představitelé občanské společnosti usilující o odstranění demokratického deficitu by měli zvážit možnost *aktivní snahy, která by vzniku politického společenství občanů napomohla*.

Poznámka

Autor tohoto textu by rád poděkoval Vítovi Stříteckému za spolupráci na vytváření zápisu z uvedené konference a Petru Drulákovi, Lucii Königové a opět Vítovi Stříteckému za připomínky k předběžné verzi textu.

Další informace na odkazech:

Euroskop

www.euroskop.cz

Stránka Úřadu vlády zaměřená na otázky spojené s členstvím ČR v EU. Stránka mj. podrobně informuje o změnách, které občanům ČR přineslo členství v EU (např. pracovní možnosti, cestování, strukturální fondy).

Zastoupení Evropské komise v ČR

www.evropska-unie.cz

Prostřednictvím této stránky Zastoupení zajišťuje informační servis Evropské komise v ČR. Stránka nabízí rozsáhlé informace o struktuře a působení EU a o vývoji vztahů mezi ČR a EU.

Evropa – Evropská unie On-Line

<http://europa.eu.int>

Základní zastřešující server EU, který poskytuje informace ve všech oficiálních jazycích EU. Stránky umožňují získat informace o aktuálních tématech, o politikách a institucích EU a nabízejí i její oficiální dokumenty.

Evropa – Evropská ústavní smlouva

<http://europa.eu.int/constitution>

Tato stránka, která je součástí serveru EU Evropa, poskytuje informace o Evropské ústavní smlouvě. Kromě plného změni ústavní smlouvy stránka nabízí krátká shrnutí hlavních změn zaváděných ústavní smlouvou, která jsou tematicky členěna.

Aktuální informace o Evropské unii

www.euractiv.com

Komplexní server spolupracující s řadou prestižních vědeckých pracovišť a poskytující množství aktuálních informací o EU. Kromě oficiálních dokumentů a prohlášení EU se zde objevují četné komentáře i odkazy na výstupy významných analytických pracovišť.

Evropa - Debata o budoucnosti Evropské unie

<http://europa.eu.int/constitution/futurum>

The Trans European Policy Studies Association (Tepsa)

www.tepsa.be

Centre for European Policy Studies (CEPS)

www.ceps.be

European Policy Centre (EPC)

www.theepc.be

Centre for European Reform (CER)

www.cer.org.uk

Policy paper z konference v Brně 3. listopadu 2005
Evropská integrace a demokracie: rozhodovací proces a veřejná kontrola
Z cyklu konferencí
Evropská integrace a evropská veřejnost