



New  
Direction

the foundation for european reform

# INSTITUCIONÁLNÍ REFORMA: ÚSPĚCH, ČI NEÚSPĚCH LISABONSKÉ SMLOUVY?

PETR KANIOK

[www.europeanreform.org](http://www.europeanreform.org) @europeanreform



# New Direction



**Established by Margaret Thatcher,  
New Direction is Europe's leading free market  
political foundation & publisher with offices in  
Brussels, London, Rome & Warsaw.**

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.  
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Naweed Khan.

The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.

## AUTOR



### **Petr Kaniok**

---

Působí jako docent na katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Ve výuce a výzkumu se věnuje především problematice evropské integrace, ať už v rovině institucí Evropské unie, postojů politických stran a veřejnosti nebo aktuálního dění. Výsledky své práce na tato témata v poslední době publikoval například v časopisech East European Politics, European Politics and Society či Journal of Contemporary European Research. Kromě akademické dimenze se k evropské integraci vyjadřuje také jako publicista či na sociálních sítích.

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
|          | <b>PŘEDMLUVA JANA ZAHRADILA</b>   | <b>6</b>  |
|          | <b>ÚVOD</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1</b> | <b>DESIGN A POSTUP STUDIE</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2</b> | <b>ZJEDNODUŠENÍ INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE</b>   | <b>11</b> |
| 2.1      | Předsednictví Rady a Evropské rady  | 11        |
| 2.1.1    | Vymezení Lisabonskou smlouvou   | 11        |
| 2.1.2    | Předsednictví – realita   | 12        |
| 2.2      | Evropská rada   | 14        |
| 2.2.1    | Vymezení Lisabonskou smlouvou   | 14        |
| 2.2.2    | Evropská rada – realita   | 14        |
| <b>3</b> | <b>ZAPOJENÍ OBČANŮ DO POLITICKÉHO PROCESU EU</b>                                      | <b>19</b> |
| 3.1      | Evropská občanská iniciativa  | 19        |
| 3.1.1    | Indikátor a jeho vymezení Lisabonskou smlouvou  | 19        |
| 3.1.2    | Realita   | 19        |
| <b>4</b> | <b>DEMOKRATIZACE POLITICKÉHO PROCESU EU</b>   | <b>23</b> |
| 4.1      | „Politizace“ Evropské komise  | 23        |
| 4.1.1    | Nastavení Lisabonskou smlouvou  | 23        |
| 4.1.2    | Politizace Evropské komise po Lisabonské smlouvě                                      | 24        |
| 4.2      | Zapojení národních parlamentů   | 25        |
| 4.2.1    | Vymezení Lisabonskou smlouvou   | 25        |
| 4.2.2    | Realita – zapojení národních parlamentů   | 26        |
| 4.3      | Zvýšení kompetencí Evropského parlamentu  | 28        |
| 4.3.1    | Vymezení Lisabonskou smlouvou   | 28        |
| 4.3.2    | Empirie – zvýšení kompetencí Evropského parlamentu                                    | 28        |
| 4.4      | Komitologie   | 29        |
| 4.4.1    | Nastavení Lisabonskou smlouvou  | 29        |
| 4.4.2    | Realita   | 30        |
| <b>5</b> | <b>ZEFEKTIVNĚNÍ POLITICKÉHO PROCESU EU</b>  | <b>31</b> |
| 5.1      | Hlasování v Radě EU   | 31        |
| 5.1.1    | Vymezení Lisabonskou smlouvou   | 31        |
| 5.1.2    | Realita Rady EU   | 32        |
| 5.2      | Evropská komise   | 32        |
| 5.2.1    | Reforma velikosti Evropské komise podle Lisabonské smlouvy                            | 33        |
| 5.2.2    | Realita velikosti Evropské komise   | 33        |
| 5.3      | Rozhodovací procedury včetně rozpočtu   | 33        |
| 5.3.1    | Legislativní procedury: nastavení Lisabonskou smlouvou                                | 34        |
| 5.3.2    | Legislativní procedury: post-lisabonská realita                                       | 34        |
| 5.3.3    | Rozpočtové řízení a procedura upravující víceletý finanční rámec v Lisabonské smlouvě | 34        |
| 5.3.4    | Post-lisabonská rozpočtová realita  | 34        |
|          | <b>ZÁVĚR</b>  | <b>37</b> |
|          | <b>SEZNAM TABULEK A GRAFŮ</b>   | <b>39</b> |



## PŘEDMLUVA JANA ZAHRADILA

I ten, kdo se o evropskou politiku zajímá jen okrajově – a takových, jak ukazuje účast v eurovolbách, je většina – si jistě pamatuje, jakou kontroverzi vzbudilo přesně před deseti lety schvalování Lisabonské smlouvy. Nakonec ji tehdejší prezident Václav Klaus podepsal výměnou za záruky, které mimochodem nikdy nedošly naplnění. I tato vzpomínka na ostře rozdělení společnosti, trvající dodnes by možná postačovala jako odpověď na otázku, jestli smlouva, která měla přinést sjednocení a zjednodušení Evropské unie a její přiblížení občanům, skutečně naplnila očekávání do ní vkládaná.

Náročnější čtenář ale jistě uvítá podrobnější analýzu dopadu reformou zavedených Lisabonskou smlouvou na fungování EU. Takovou, jakou nabízí studie, která se vám právě dostává do ruky.

Pohled insidera říká bohužel jasně, že s TFEU, jak se Lisabonská smlouva správně nazývá, se Evropská unie opět chytila do pastí, kterou na ni nachystali její otcové-zakladatelé a kterou můžeme shrnout sloganem „Ever Closer Union“, stále těsnější unie. Vedení tímto dogmatem se evropští politici na každou výzvu snaží reagovat zakládáním dalších institucí a institutů. Pakliže zvolený přístup nefunguje, jako odpověď přichází – ještě více institucí. Výsledkem je stále složitější architektonická konstrukce EU a rostoucí propast mezi unií a občany členských států.

Hlavním charakterovým rysem Lisabonské smlouvy je, že – aniž by po tom byla výrazná poptávka mezi občany – zavádí do unijní struktury celou řadu kvazistátních atributů, přestože nic jako evropský stát neexistuje. Evropská služba vnější akce a vysoká představitelka pro zahraniční politiku mají představovat ministra zahraničí a diplomacii. Stálý předseda Evropské rady navozuje dojem evropského prezidenta. „Spitzenkandidát“, tedy teorie, že kandidát jmenovaný vítězem eurovoleb se automaticky, i proti vůli členských států, stává předsedou Evropské komise, má napodobovat volbu evropského premiéra. Většinové hlasování v Radě zase napodobit demokratické procesy ve členských státech. Po několika letech je zjevné, že přínos těchto novinek je více než sporný.

Navzdory některým nespělým krůčkům k flexibilní integraci nebo k posílení národních parlamentů (posílená spolupráce a „žlutá karta“) se domnívám, že Lisabonská smlouva vnesla do architektury Evropské unie podstatně více chaosu než souladu.

Jan Zahradil  
poslanec Evropského parlamentu  
předseda Aliance konzervativců a reformistů v Evropě

# ÚVOD

---

Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost v prosinci 2009 jako náhražka neúspěšné tzv. ústavní smlouvy, byla řadou politiků<sup>1</sup> a analytiků<sup>2</sup> prezentována jako nástroj, který vyřeší institucionální problémy Evropské unie. Zpřehlednění rozhodovacích procesů EU, zjednodušení jejich institucí či větší demokratizace EU byly koneckonců i leitmotivy ústavní smlouvy, zřejmě nejambicióznějšího konstitucionálního pokusu v dosavadní historii evropské integrace. Reformní snahy přitom unijním politickým prostředím rezonovaly celá 90. léta 20. století, kdy se institucionální rámec evropské integrace, ve svých základních parametrech nastavený v 50. letech, stal z vícera důvodů neudržitelným. Prvním důvodem byla skutečnost, že postupným evolučním vývojem, v němž vznik institucí zpravidla reagoval na potřebu řešit aktuální politickou situaci, politický systém EU dospěl do podoby těžkopádného, zbytnělého a mnohdy protichůdně působícího konglomerátu, který nestál na žádném racionálním designu. Za druhé, institucionální schéma, které mohlo fungovat pro úzce vymezenou sektorovou integraci 70. let 20. století, se už v EU, jejíž záběr zasahoval prakticky všechny myslitelné politiky a aktivity, jeví jako nevyhovující. Za třetí, významným tahounem institucionálních reforem byla vize masivního rozšíření EU o mnoho států bývalého východního bloku, které rovněž představovalo výzvu pro řadu existujících institucí a procesů. Řešení v podobě maastrichtské Smlouvy o Evropské unii a její revize

Amsterodamskou a Niceskou smlouvou se ukázala jako nedostatečné pokusy a radikálně odlišně koncipovaná tzv. ústavní smlouva<sup>3</sup> neprošla ratifikačním procesem. Lisabonská smlouva nicméně řadu ambiciózních prvků, jejichž počátky lze vystopovat do 70. let<sup>4</sup> a které rezonovaly v tzv. ústavní smlouvě,<sup>5</sup> v život uvedla. Otázkou je, do jaké míry to bylo úspěšné a v souladu se smyslem těchto reforem. Důvodů pro vyhodnocení lisabonských reforem je více. Za prvé, na konci roku 2018 již existuje dostatečné množství politické empirie. Jinak řečeno, reformou a změnami dotčené instituce a procesy za sebou mají dost času a aktivity, aby jejich působení mohlo být smysluplně analyzováno a vyhodnoceno. Za druhé, zvláště během posledních let se zejména v prostředí establishmentu EU objevují nové návrhy na institucionální reformy. Zmínit v této souvislosti lze nejen Bílou knihu o budoucnosti Evropy<sup>6</sup> z března 2017, ale také návrhy vlivného poslance Evropského parlamentu Guye Verhofstadta,<sup>7</sup> vtělené do rezoluce

---

3 Důležitý rozdíl mezi tzv. ústavní smlouvou a předchozími variantami primárního práva byl již jen v procesu tvorby. Tzv. ústavní smlouva byla přijata inovativní konvenční metodou, zatímco předchozí smlouvy mezivládní konferencí.

4 V této souvislosti lze poukázat především na tzv. Tindemansovu zprávu z roku 1976, Zprávu o evropských institucích (tzv. Zpráva tří moudrých) z roku 1979 či Návrh Smlouvy o Evropské unii z roku 1984.

5 K podobnosti o obsahu tzv. ústavní smlouvy a Lisabonské smlouvy například Corthaut, Tim (2007): *Plus ça change, plus c'est la même chose? A Comparison with the Constitutional Treaty*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 15 (1): 21-34.

6 Evropská komise (2017): *Bílá kniha o budoucnosti Evropy – Úvahy a pro EU27 v roce 2015*.

7 Draft report on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union (2014/2248(INI)).

---

1 Například Závěry Evropské rady z prosince 2007.

2 Viz například akademické analýzy Lisabonské smlouvy jako Dosenrode, Søren (Ed.) (2012): *The European Union After Lisbon. Polity, Politics, Policy*. Farnham/Burlington: Ashgate, Craig, Paul (2010). *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press.

přijaté Evropským parlamentem v únoru 2017, myšlenky francouzského prezidenta Emmanuela Macrona,<sup>8</sup> projev předsedy Evropské komise Jeana-Clauda Junckera v září 2017<sup>9</sup> či snahu Evropského parlamentu<sup>10</sup> reformovat v souvislosti s brexitem podobu voleb do EP.<sup>11</sup> Z politického hlediska se tedy zdá, že přinejmenším v unijním mainstreamu roste touha po další revizi primárního práva. Tomu by napovídalo také tempo reforem od 90. let minulého století, kdy se evropské primární právo novelizovalo ve velmi krátkých časových úsecích.<sup>12</sup> Konečně, zhodnocení fungování „lisabonských“ změn je relevantní také v kontextu toho, že v březnu 2019 dojde s největší pravděpodobností k odchodu Spojeného království z EU, což bude mít na fungování rozhodovacího procesu EU jak kvalitativní, tak kvantitativní dopad. Z kvantitativního hlediska například poklesne počet členů Evropského parlamentu či poradních výborů,<sup>13</sup> z kvalitativního bude mít odchod Spojeného království vliv například na podobu koalic v Radě EU. Brexit také, kromě konkrétních institucionálních dopadů, rozvířil dlouhodobý latentní konflikt mezi zastánci reformy EU ve smyslu její větší centralizace a příznivci pragmatické diferenciaci.<sup>14</sup>

Struktura studie je následující: Po úvodní kapitole následuje úsek, který vysvětluje design analýzy a její postup a představuje analyzované změny a jejich zařazení do analytického rámce studie. V dalších kapitolách je analyzováno dosažení cílů lisabonské reformy ve čtyřech klíčových dimenzích. Těmi jsou 1) zjednodušení institucionálního rámce, 2) zapojení občanů do politického systému EU, 3) demokratizace rozhodovacího procesu a 4) zrychlení a zefektivnění přijímání rozhodování. Každá z těchto kapitol vždy začíná vymezením pojmu, po kterém jsou jeho kritéria aplikována na relevantní změny. Studie je v závěru ukončena syntetizujícím shrnutím a interpretací zjištěných poznatků do kontextu debaty o demokratickém deficitu EU.

8 Například The Guardian (2017): Macron lays out vision for 'profound' changes in post-Brexit EU (<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/26/profound-transformation-macron-lays-out-vision-for-post-brexit-eu>).

9 EurActiv (2017): Without changing treaties, Juncker changes the EU (<https://www.euractiv.com/section/elections/news/without-changing-treaties-juncker-changes-the-eu/>)

10 Evropský parlament (2018): EU elections 2019: MEPs pave way for pan-European constituency post Brexit (<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180123IPR92301/eu-elections-2019-meps-pave-way-for-pan-european-constituency-post-brexit>).

11 V souvislosti s Brexitem a odchodem britských europoslanců se zvažovalo využití 73 britských křesel například pro vznik panevropského volebního obvodu, který by posílil celoevropskou dimenzi voleb. Podrobnosti například von Ondarza, Nicolai – Schenuit, Felix (2018). Reforming the European Parliament Brexit Creates Opportunity for More than Just Seat Redistribution – But Plans Are Modest (for Now). SWP Comment 10.

12 Smlouva o EU byla přijata v roce 1992, její amsterodamská revize v roce 1996, Smlouva z Nice v roce 1999, tzv. ústavní smlouva (byť nebyla realizována) vznikla v roce 2004.

13 Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

14 Grant, Charles (2016): The Impact of Brexit on the EU. Centre for European Reform (<https://www.cer.eu/insights/impact-brexit-eu>).

# DESIGN A POSTUP STUDIE

Věrohodnost libovolné analýzy stojí a padá s přítomností jasných a smysluplných kritérií. K evaluaci instituce a její změny lze přitom použít řadu konceptů – například legitimitu, demokratizaci, efektivitu či transparentnost či jejich kombinaci. Totéž platí pro rozhodovací procedury. V této souvislosti se nabízí dvě elementární úvahy, respektive volby. První se týká analytického rámce, druhá pak analytického postupu. Za prvé, otázkou je, zda lze při posuzování komplexní reformy celého institucionálního rámce použít jediné měřítko typu výše zmíněné legitimity či efektivitu. Zdá se že nikoliv, protože cíle architektů změn různých institucí a těles jsou obvykle vedeny odlišnou logikou. Zatímco v případě jedné partikulární reformy může jít o zvýšení legitimity daného tělesa, proměnu dalšího orgánu může motivovat snaha zvýšit jeho demokratičnost. V případě komplexních reforem typu Lisabonské smlouvy je navíc potřeba počítat s variantou, že jejich dílčí ambice mohou působit protichůdně – kupříkladu snaha zvýšit participaci aktérů politického systému může negativně ovlivnit jeho efektivitu.

Druhým problémem je postup analýzy. Varianta postupného průchodu institucemi, mechanismy a procedurami není jediná možná a ani nejlepší, jakkoliv se může jevit jako přehledná. Důvodem je, že jsou-li předmětem reformy jak instituce, tak procedury, je na obojí dvojí potřeba použít rozdílný analytický rámec (řada institucí EU je přitom zapojena do řady rozhodovacích procedur). Zatímco pro konkrétní instituci může být relevantním parametrem zvýšení občanské participace, v případě procedury, do které je stejná instituce zapojená, může však zadání reformy směřovat k nutnosti použít například koncept efektivitu.

Rozčlenění komplexu institucí EU tak v této perspektivě ztrácí smysl i půvab.

Alternativní cestou, ze které vychází design analýzy, je sledování a analyzování klíčových cílů reformy. Na základě relevantní odborné literatury,<sup>1</sup> která se smyslu a cílům lisabonské reformy věnovala, bude studie pracovat se čtyřmi koncepty. Jedná se o zjednodušení institucionálního rámce, zapojení občanů EU do politického procesu EU, demokratizace politického procesu EU a konečně zrychlení a zefektivnění přijímání rozhodování v EU. Pořadí těchto okruhů není vystavěno na hierarchii ve smyslu jejich odlišné významnosti pro fungování EU, jelikož se jedná o různé části specifického politického systému EU. Zohledněné perspektivy také neaspírují na úplnost v tom smyslu, že by představovaly jediné možné pohledy na lisabonskou reformu. A stejně tak tato studie nemá ambici pokrýt všechny jednotlivé změny, které do institucionálního rámce EU Lisabonská smlouva zavedla. Analýza se zaměřuje na hlavní a relevantní aspekty, které se týkají nejdůležitějších komponentů a prvků politického systému EU. Je také dobré dodat, že design, kdy je analýza založena na klíčových cílech reformy, není jediný možný<sup>2</sup> a nenárokuje si neomylnost. Posledním „metodologickým“ vymezením je upřesnění vyhodnocování jednotlivých indikátorů a jejich operacionalizace. V případě vhodných konceptů a dostupnosti dat studie upřednostňuje kvantifikovatelné

1 Verdun, Amy (2013): Decision-Making before and after Lisbon: The Impact of Changes in Decision-Making Rules. *West European Politics* 36 (6): 1128-1142.

2 Jinou cestou může být například analýza ústavnosti Lisabonské smlouvy. Viz studie Reh, Christine (2009): The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union? *Journal of Common Market Studies* 47 (3): 625-650.

TAB. 1

| Změna                                    | Cíl   | Dimenze       |
|--|---|---------------|
| Předsednictví                            | Zvýšení kontinuity, zpřesnění úkolů   | Zjednodušení  |
| Evropská rada                            | Zpřesnění úkolů, fungování instituce jako diskuzního fóra                   | Zjednodušení  |
| Evropská občanská iniciativa             | Zapojení občanů, přímá legitimita na vstupu politického procesu             | Participace   |
| Zapojení národních parlamentů            | Zapojení občanů, přímá legitimita procesu                                   | Demokratizace |
| Zvýšení kompetencí Evropského parlamentu | Zapojení občanů, přímá legitimita procesu                                   | Demokratizace |
| Komitologie                              | Redukce komitologického systému, zvýšení kontroly                           | Demokratizace |
| Politicizace Evropské komise             | Zvýšení atraktivity evropských voleb, zviditelnění Evropské komise          | Demokratizace |
| Hlasování v Radě EU                      | Zjednodušení rozhodování, snížení hlasovacích většin                        | Efektivita    |
| Rozhodování v EU                         | Snížení počtu hlasovacích procedur, zvýšení pravomoci Evropského parlamentu | Efektivita    |
| Evropská komise                          | Snížení velikosti kolegia   | Efektivita    |

#### PŘEHLED ZMĚN A CÍLŮ LISABONSKÉ REFORMY

Zdroj: autor.

né ukazatele a jejich interpretaci vzhledem k vymezenému konceptu (počet udělených žlutých karet, množství spuštěných evropských občanských iniciativ, četnost zasedání Evropské rady, využití hlasování kvalifikovanou většinou...). Ne ve všech případech byla nicméně tato cesta možná a žádoucí – jen stěží lze například kvantifikovat úspěšnost reformy předsednictví či změny související s reformou komitologie. V těchto případech byly tedy lisabonské reformy ve vztahu k jejím cílům evaluovány kvalitativně. Názory odborníků na hlavní změny zavedené Lisabonskou smlouvou se liší. Tabulka 1 uvádí stručný přehled hlavních úprav a jejich rozřazení do analytických dimenzí. Uveden je také základní cíl změny.

Rozřazení sledovaných změn není zcela nesporné, a to jak z hlediska cílů, tak z hlediska rozřazení jednotlivých položek. Kupříkladu rozhodování v EU (a jeho reforma) má zjevně svůj demokratizační či participační rozměr – lze se domnívat, že zvýšení pravomocí přímo voleného Evropského parlamentu voliče může motivovat k vyšší účasti ve volbách, jelikož mohou získat dojem, že je více „ve hře“. Stejně tak posílení Evropského parlamentu zesiluje propojení mezi politickým systémem a voliči. Pro přehlednost byla však každá změna analyzována jen v jedné dimenzi, kterou lze považovat za nejdůležitější z hlediska zadání lisabonské reformy.

# ZJEDNODUŠENÍ INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE

Zjednodušení rozhodovacího mechanismu EU bylo jedním z hlavních témat Lisabonské smlouvy. Předlisabonská institucionální struktura totiž fungovala na ideovém půdorysu institucí Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) a trpěla překotným evolučním vývojem v následujících desetiletích. Zjednodušením institucionální struktury se myslí snížení počtu institucí, které jsou v dané aktivitě účastny rozhodování či tvorby politiky a zpřesnění jejich kompetencí ve smyslu jasného vymezení úkolů a rolí konkrétních těles. Vzhledem ke komplexitě a závažnosti snahy zjednodušit institucionální strukturu EU analýza v této dimenzi sleduje více indikátorů. Prvním je komplexní reforma předsednictví, z něž Lisabonská smlouva vyňala řízení Evropské rady a vedení společné zahraniční a bezpečnostní politiky a posílila jeho kolektivní dimenzi. Druhým indikátorem je reforma Evropské rady, jejíž úkoly Lisabonská smlouva zpřesnila a vymezila s cílem vrátit tuto instituci k jejímu původnímu smyslu, kterým byla diskuze a tvorba strategií.

## 2.1 PŘEDSEDNICTVÍ RADY A EVROPSKÉ RADY

### 2.1.1 VYMEZENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Komplexní reformu přinesla Lisabonská smlouva institutu předsednictví. Jedna z nejdůležitějších složek politického života EU, jejíž kompetence primární právo nikdy de facto explicitně neupravovalo, se od svého založení na počátku 50. let 20. století postupem času stala vlivnou horizontálně působící platformou. Jeho působnost, původně směřující jen na Radu, se od 70. let rozšířila také na Evropskou radu a kromě řízení Rady postupně expandovala na zahraničně-politickou reprezentaci či určování politických

priorit.<sup>1</sup> Smyslem lisabonské reformy bylo tento pestrý, evolučně vzniklý konglomerát demontovat a nahradit stabilnějším a předvídatelnějším systémem. V souvislosti s nově ustavenou pozicí předsedy Evropské rady panovala také silná očekávání stran symbolického významu této funkce, od níž se očekávalo, že by mohla plnit roli jakéhosi „prezidenta EU“. Podobná atmosféra panovala kolem reformy zahraničněpolitické dimenze předsednictví, kde byl zjevným cílem vznik instituce podobné ministerstvu zahraničních věcí.

První rovinu předsednictví vytvořila Lisabonská smlouva pro Evropskou radu. V čele Evropské rady je dle článku 15 SEU předseda volený na dva a půl roku kvalifikovanou většinou Evropské rady. Stejným postupem jej může Evropská rada také odvolat, mandát může předseda Evropské rady vykonávat nanejvýš dvakrát po sobě. Maximální délka působení jednoho předsedy je tedy pět let. Úkoly předsedy Evropské rady lze rozdělit do dvou skupin: Ve vztahu k celé EU předseda Evropské rady zajišťuje vnější zastupování Unie v agendě SZBP. V souvislosti s Evropskou radou je jeho činnost pestřejší – předseda usiluje o vytváření konsenzu uvnitř Evropské rady, ve spolupráci s předsedou Komise a Radou pro obecné záležitosti připravuje jednání Evropské rady, řídí její zasedání a předkládá po každém jednání

<sup>1</sup> Ke kompetencím předsednictví a jeho vývoji viz například Bunse, Simone (2009): *Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency*. Houndmills, Basingstone and New York: Palgrave/Macmillan; Tallberg, Jonas (2004): *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, *Journal of Common Market Studies* 42(5): 999-1022 či Kaniok, Petr (2010): *České předsednictví Rady EU – most přes minulost*, Brno: MuniPress.

TAB. 2

| Formát Rady                 | Formát                       | Sestavení   | Délka                                 |
|-----------------------------|------------------------------|---|---------------------------------------|
| Evropská rada               | Individuální                 | Volba členy Evropské rady                                   | 2,5 roku                              |
| Rada pro vnější záležitosti | Individuální                 | Volba členy Evropské rady, souhlas předsedy Evropské komise | 5 let                                 |
| Rada pro obecné záležitosti | Členské státy, týmový způsob | Rotace na základě pevně daných pravidel                     | 18 měsíců pro 3 státy v jedné skupině |

**PŘEDSEDNICTVÍ PODLE LISABONSKÉ SMLOUVY**

Zdroj: Autor na základě SEU a Smlouvy o fungování EU (SFEU).

Evropské rady zprávu Evropskému parlamentu. Jeho post je neslučitelný s národním mandátem, kompatibilita pozic v EU není v primárním právu ošetřena. Smlouva nepředpokládá, že by předseda Evropské rady měl mít iniciační potenciál, někteří autoři<sup>2</sup> se však v čase vzniku Lisabonské smlouvy domnívali, že by jej v některých aspektech mohl postupně získat. Toto očekávání zjevně souviselo s představou, že by předseda Evropské rady představoval viditelného a symbolicky významného politika zastřešujícího celou institucionální strukturu EU.

Druhá rovina předsednictví se váže na agendu SZBP, což je dlouhodobě jeden z největších problémů předsednictví a celé EU. Také v tomto případě byl zvolen individuální ráz předsednictví. Ze struktury Rady EU byla vyňata Rada pro zahraniční věci, v jejímž čele stanul nově zřízený vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Do funkce jej volí kvalifikovanou většinou Evropská rada, a to se souhlasem předsedy Evropské komise. Souhlas předsedy Komise je důležitý, protože vysoký představitel je zároveň místopředsedou Komise.<sup>3</sup>

Třetí rovina předsednictví se týká formace Rady s výjimkou Rady EU vnější záležitosti.<sup>4</sup> V této rovině Lisabonská smlouva přistoupila k týmovému předsednictví. Předsednictví Rady EU na základě článku 16 SEU vykonává skupina tří zemí, zachován zůstal rotační princip. V této souvislosti Smlouva o EU odkazuje na článek 236 SFEU, podle něhož měla pravidla rotace

určit kvalifikovanou většinou Evropská rada. Článek 236 SFEU nicméně dosud nebyl aplikován, protože praxe, jak je pro předsednictví typické, předběhla kodifikaci. Rotace organizovaná ve skupinách se totiž rozběhla již od 1. ledna 2007, a to na základě rozhodnutí Rady EU z prosince 2005.<sup>5</sup> Systém, který vycházel z parametrů ústavní smlouvy, byl po přistoupení Rumunska a Bulharska k 1. lednu 2007 dalším rozhodnutím Rady EU kosmeticky upraven.<sup>6</sup>

**2.1.2 PŘEDSEDNICTVÍ – REALITA**

Při pohledu na formální nastavení lisabonské reformy předsednictví, jak ji ilustrovala tabulka 2, je zjevné, že již z tohoto pohledu lze dospět k závěru, že lisabonská reforma jedno kompaktní předsednictví roztržila (a stávajícímu rotačnímu předsednictví provedla totéž). Kvůli tomuto znásobení aktérů a rovin se zamýšlené zjednodušení má účinkem už jen formálně, protože zvyšuje počet potenciálně konfliktních ploch. Pohled na dosavadní fungování nových instrumentů tento pouze na první pohled banální závěr potvrzuje. Pouze ke zdánlivému zjednodušení došlo v případě vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, respektive institucionálního osazení SZBP. V předlisabonské praxi se na jejím poli pohybovalo předsednictví, vysoký představitel zavedený Amsterodamskou smlouvou a Evropská komise – ať už z pozice předsedy či komisaře zodpovědného za agendu vnějších vztahů. Nově zřízená samostatná kategorie předsednictví ovšem z pohledu jeho reformy (a z pohledu úpravy institucionální struktury SZBP) zůstala fakticky na půli cesty. Ani Smlouva o EU, ani Smlouva o fungování Evropské unie totiž neřeší dělbu kompetencí mezi předsedou Evropské

2 Blavoukos, Spyros, Bourantonis, Dimitris, Pagoulatos, George (2007). A President for the European Union: A New Actor in Town? *Journal of Common Market Studies* 45: 2, s. 231-252; Kaczyński, Piotr M. – ó Broin, Peadar (2009). Two new leaders in search of a job description. CEPS Policy Brief 200/25 November 2009.

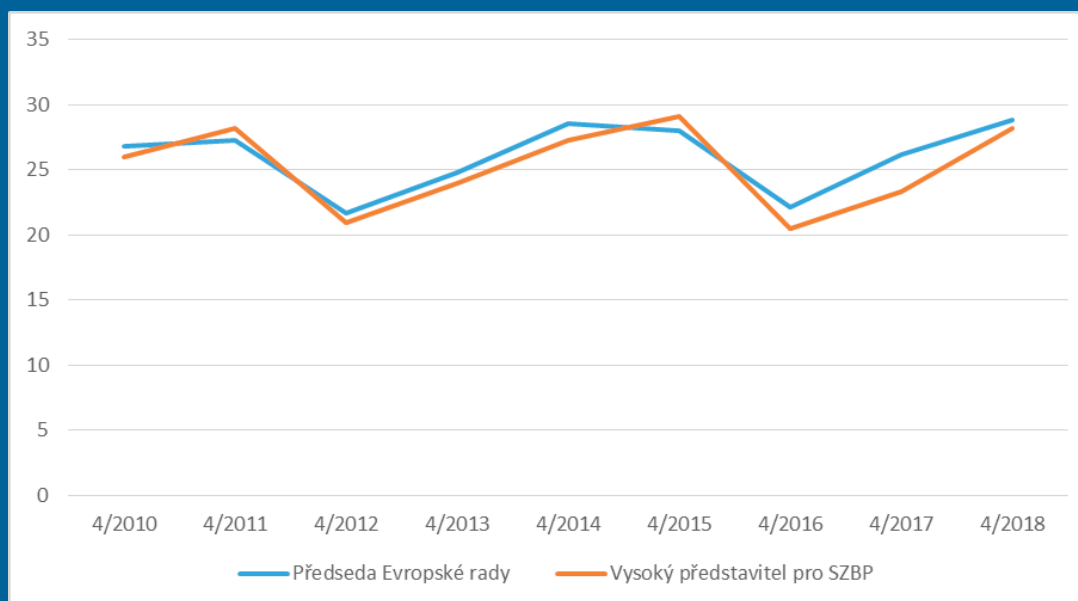
3 Článek 18 SEU.

4 Lisabonská smlouva hovoří článkem 16 SEU pouze o Radě pro obecné záležitosti a Radě pro zahraniční věci s tím, že Rada zasedá v různých složeních.

5 Jednalo se o Rozhodnutí Rady 2005/902/ES, Euratom.

6 Jednalo se o Rozhodnutí Rady 2007/5/ES, Euratom.

GRAF 1



### DŮVĚRA V EVROPSKÉHO PREZIDENTA A V EVROPSKOU MINISTRYNI ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Zdroj: autor na základě CVVM šetření 2010–2018<sup>9</sup>

rady a vysokým představitelem. Právě ten by totiž měl na základě článku 18 Smlouvy o EU nejen předsedat Radě pro zahraniční věci, ale také vést SZBP. Konfliktní potenciál úkolů vysokého představitele s úkoly předsedy Evropské rady, který je vysokému představiteli institucionálně nadřazen, je patrný. Podobně nejistá zůstává jeho pozice aktéra zároveň působícího v Radě EU a v Evropské komisi.<sup>7</sup>

Druhou rovinou reformy byla již zmíněná symbolika. Velkým problémem dosavadní praxe vysokého představitele pro SZBP je její personální obsazení. Jak v případě první vysoké představitelky Catherine Ashtonové (2009–2014), tak u její nástupkyně Federicy Mogherini (od r. 2014) nelze hovořit o výrazných osobnostech, které by post vysokého představitele dokázaly posunout ke kýžené reputaci a respektu. Podobně problematická byla také praxe obsazování pozice předsedy Evropské rady. Prvním předsedou této instituce byl zvolen bývalý belgický premiér Herman van Rompuy (2009–2014), druhým pak bývalý polský předseda vlády Donald Tusk (od r. 2014).

<sup>7</sup> Zajímavé je, že Lisabonská smlouva nijak neřeší situaci související s odvoláním Komise a následným postupem ohledně vysokého představitele. Ten má totiž oproti jiným členům Komise mandát také v rámci Rady EU a je otázkou, zda by se jeho odvolání vztahovalo pouze na místopředsednický post v Komisi, či také na funkci vysokého představitele. Článek 18 SEU navíc výslovně uvádí, že vysokého představitele může odvolat kvalifikovanou většinou jen Evropská rada.

Ani v jednom případě si zmíněné dvojice představitelů obou funkcí nezískaly hlubší důvěru veřejnosti. Symbolický potenciál funkcí (v případě předsedy Evropské rady se hovořilo o evropském „prezidentovi“, v případě vysokého představitele o evropském „ministerstvu zahraničních věcí“) tak zůstal daleko za očekáváním.

Unijní či jiné nadnárodní průzkumy veřejného mínění důvěru či povědomí o obou úřadech dlouhodobě nezkušují (například oproti důvěře Evropské komisi či Evropskému parlamentu). Jako ilustraci nízké oblíbenosti a minimálního symbolického přijetí obou nových předsednických institucí lze ale použít výzkum českého Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM), které sleduje důvěru české veřejnosti v obě instituce.<sup>8</sup> Jak ilustruje graf 1, tato důvěra v posty, které znění otázek příznačně klasifikuje jako „evropského prezidenta“ a „evropskou ministryni zahraničních věcí“, je nízká, za devět let šetření ani v jednom případě nepřekročila hranici 30 %. Byť jde jen o data za Českou republiku, lze se domnívat, že ve zbývajících státech EU je situace podobná.

I když lze důvody nízké důvěryhodnosti obou nových předsedů hledat v klesající voličské podpoře voličů

<sup>8</sup> Údaje v grafu v obou případech kombinují součet respondentů, kteří institucím buď zcela či spíše důvěřují.

<sup>9</sup> <http://nesstar.soc.cas.cz/webview/>

projektu evropské integrace a vzrůstající nedůvěře ve standardní politické instituce (obojí se znásobilo během krizí, kterým EU po lisabonské reformě čelila), značná část vysvětlení může spočívat v tom, že ani jeden z dosavadních držitelů těchto postů evropské voliče nedokázal oslovit a přesvědčit je o tom, že předsednické funkce nejsou zbytečné a že mají reálný potenciál. Další věcí je, že obě funkce s očekávaným silným symbolickým apealem disponují problematickým nastavením. V případě předsedy Evropské rady jde o krátkou dobu mandátu a kompetence namířené dovnitř Evropské rady – nikoliv k politickému systému EU jako celku. Ryze koordinační roli má také vysoký představitel EU pro SZBP, jehož pravomoc se navíc překrývá s pravomocemi předsedy Evropské rady.

Pokud jde o reformu rotačního předsednictví, vyhodnocení dosažených cílů je sporné a různé analýzy v tomto směru dospěly k rozdílným výsledkům. Analýza tria Belgie – Španělsko – Maďarsko<sup>10</sup> (v úřadu od ledna 2010 do července 2011) poukázala na zvýšenou koordinaci diplomatů daných států při přípravě osmnáctiměsíčního programu a efektivní vzájemnou komunikaci, zatímco studie tria Polsko – Dánsko – Kypr<sup>11</sup> (v úřadu od července 2011 do ledna 2013) identifikovala zcela odlišné komunikační vzorce všech tří předsednictví. Konečně, komparativní analýza čtyř předsednických trií<sup>12</sup> dospěla ke zjištění, že stupeň vzájemné koordinace a spolupráce se napříč skupinami liší – jinak řečeno, dominantním faktorem je stále situace v konkrétní předsednické zemi, kde do hry vstupuje například postoj vlády k evropské integraci či vnitropolitická stabilita. Studie navíc ukázala, že interní koordinace uvnitř trií neroste s časem. Zajímavým důsledkem lisabonské revize předsednictví je absence vhodného fóra pro předsedu vlády nebo prezidenta předsednické země. Jednání Evropské rady, kterým šéf příslušné exekutivy tradičně předsedal, totiž získala stálého předsedu, nezávislého na

10 Batory, Agnes, Puetter, Uwe (2013): Consistency and diversity? The EU's rotating trio Council Presidency after the Lisbon Treaty. *Journal of European Public Policy* 20 (1): 95-112.

11 Nedergaard, Peter, Jensen, Mads Dagis (2017): You're gonna have to serve somebody: A comparative analysis of the Polish, Danish and Cypriot EU Presidency discourses. *Comparative European Politics* 15 (2): 286-309.

12 Jensen, Mads Dagis, Nedergaard, Peter (2014): Uno, Duo, Trio? Varieties of Trio Presidencies in the Council of Ministers. *Journal of Common Market Studies* 52 (5): 1035-1052. (Dvě z analyzovaných trií zasahovaly také do předlisabonské doby, protože vyšší stupeň koordinace mezi rotačními předsednictvími poprvé zavedly už Závěry Evropské rady ze Sevilly z roku 2002.)

předsednictví Rady EU. V rámci sektorových rad pak pro premiéra či prezidenta nezbyvá žádné vhodné zařazení. Naopak jako bezproblémová se ukázala být otázka oddělení předsednictví Rady EU a Evropské rady ve smyslu dopadu na kontinuitu a komunikaci mezi oběma institucemi. I když stálý předseda Evropské rady nemá žádnou vazbu na činnost Rady EU a jen stěží může výstupy jednotlivých konfigurací Rady EU koordinovat, vliv Rady EU v konfiguraci všeobecné záležitosti a především Generálního sekretariátu Rady EU se ukázal jako dostatečný a mezi oběma institucemi k žádným třenicím nedošlo.

## 2.2 EVROPSKÁ RADA

### 2.2.1 VYMEZENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Evropská rada byla před Lisabonskou smlouvou dlouhodobě považována za problematickou instituci EU. Součástí integračního politického systému se stala v roce 1974 Pařížskou dohodou, ale hlavy států a vlád se neformálně scházely již od 50. let. Původně především diskuzní klub se od 70. let 20. století proměnil ve velmi vlivnou a poměrně často rozhodující těleso, jehož úkoly nedokázal přesně vymezit ani Jednotný evropský akt, ani Smlouva o EU. Smyslem Lisabonské reformy tedy bylo vrátit Evropské radě její původní účel a minimalizovat její dopad na rozhodování. Za tímto účelem Lisabonská smlouva přesně vymezila úkoly a roli Evropské rady – konkrétně článkem 15 SEU určila, že úkolem Evropské rady je poskytovat EU podněty pro její rozvoj a vymezovat obecné politické směry a priority. Článek 15 SEU explicitně zmiňuje, že Evropská rada nevykonává legislativní funkci.

### 2.2.2 EVROPSKÁ RADA – REALITA

Úspěšnost snahy „ukáznit“ Evropskou radu lze operationalizovat několika způsoby. Prvním je počet jednání. Výchozí předpoklad zde tvoří myšlenka, že vyšší frekvence schůzek instituce značí její snahu věnovat se operativním otázkám (a naopak).

Jak ukazuje tabulka 3, počet setkání Evropské rady od přijetí Smlouvy o EU rostl. Tato instituce zdaleka nepředstavovala jen žádoucí diskuzní klub, poskytující evropské integraci potřebné impulsy. V posledním roce platnosti Niceské smlouvy se četnost setkání Evropské rady téměř blížila četnosti plenárních zasedání Evropského parlamentu.

TAB. 3

| Rok  | Počet | Rok  | Počet |
|------|-------|------|-------|
| 1993 | 3     | 2002 | 4     |
| 1994 | 3     | 2003 | 7     |
| 1995 | 3     | 2004 | 4     |
| 1996 | 4     | 2005 | 4     |
| 1997 | 4     | 2006 | 4     |
| 1998 | 4     | 2007 | 4     |
| 1999 | 6     | 2008 | 7     |
| 2000 | 4     | 2009 | 8     |
| 2001 | 5     |      |       |

**POČET SUMMITŮ EVROPSKÉ RADY 1993–2009**

Zdroj: autor na základě consilium.eu.

TAB. 4

| Rok  | Počet | Rok                | Počet |
|------|-------|--------------------|-------|
| 2010 | 8     | 2014               | 9     |
| 2011 | 9     | 2015               | 7     |
| 2012 | 7     | 2016               | 7     |
| 2013 | 7     | 2017 <sup>13</sup> | 9     |

**POČET SUMMITŮ EVROPSKÉ RADY 2010–2017**

Zdroj: autor na základě consilium.eu.

TAB. 5

| Rok  | Počet | Rok                | Počet |
|------|-------|--------------------|-------|
| 2010 | 2     | 2014               | 1     |
| 2011 | 4     | 2015               | 3     |
| 2012 | 3     | 2016               | 0     |
| 2013 | 1     | 2017 <sup>14</sup> | 1     |

**POČET EUROSUMMITŮ EVROPSKÉ RADY 2010–2017**

Zdroj: autor na základě consilium.eu.

Tabulka 4, která shrnuje frekvenci konání Evropských rad po Lisabonské smlouvě, ukazuje, že z hlediska frekvence k žádnému zásadnímu ukáznění Evropské rady nedošlo. Tzv. summitizace<sup>15</sup> evropské politiky tak zůstala zachována, a dokonce ji ještě podpořil vznik nového instrumentu, kterým jsou pravidelné summity tzv. euroskupiny čili zemí, které jsou součástí

eurozóny. První summit eurozóny se sice konal již v roce 2008 (jako reakce na začínající dluhovou krizi), pravidla fungování a frekvence setkávání byla nicméně stanovena až v roce 2011 a formalizována mezivládní Smlouvou o stabilitě, koordinaci a vládnutí v HMU.<sup>16</sup> Jednání eurosommitů od roku 2010 předsedá stálý předseda Evropské rady, jehož od roku 2012 formálně volí členové eurosommitu.

Druhý možný pohled na změnu charakteru a činnosti Evropské rady nabízí pohled do Závěrů Evropské rady,

<sup>13</sup> Včetně Evropských rad bez účasti Spojeného království.

<sup>14</sup> Včetně Evropských rad bez účasti Spojeného království.

<sup>15</sup> Johansson, Karl-Magnus, Tallberg, Jonas (2010) Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change, *West European Politics*, 33:2, 208-236.

<sup>16</sup> Tzv. Fiskální kompakt.

TAB. 6

| Sektor              | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------|------|------|------|------|------|
| Vládnutí            | 8,9  | 10,7 | 17,6 | 9,1  | 9,0  |
| Zahraniční věci     | 24,4 | 21,2 | 11,9 | 17,0 | 21,5 |
| Zahraniční obchod   | 1,2  | 1,6  | 2,8  | 2,1  | 1,9  |
| Obrana              | 8,6  | 7,0  | 2,9  | 6,9  | 4,0  |
| Obchod a finance    | 2,4  | 6,0  | 5,8  | 14,0 | 13,9 |
| Právo a kriminalita | 3,9  | 3,1  | 6,3  | 4,1  | 2,6  |
| Migrace             | 6,6  | 6,3  | 8,0  | 4,2  | 4,6  |
| Energetika          | 0,8  | 12,3 | 11,9 | 8,6  | 4,6  |
| Životní prostředí   | 5,5  | 3,5  | 8,3  | 6,2  | 12,7 |
| Zaměstnanost        | 4,9  | 5,4  | 4,3  | 3,4  | 4,4  |
| Zemědělství         | 0    | 0,1  | 0    | 1,8  | 0,5  |
| Občanská práva      | 3,0  | 5,0  | 3,6  | 2,8  | 3,9  |
| Makroekonomika      | 19,8 | 7,7  | 6,3  | 10,8 | 11,6 |
| Ostatní             | 10,0 | 10,1 | 10,3 | 9,0  | 4,8  |

## AGENDA EVROPSKÝCH RAD V LETECH 2004–2009 (%)

Zdroj: Autor na základě policyagendas.eu

TAB. 7

| Sektor              | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------|------|------|------|------|------|
| Vládnutí            | 7,3  | 2,7  | 5,7  | 5,6  | 5,2  |
| Zahraniční věci     | 23,2 | 18,4 | 10,6 | 6,4  | 22,7 |
| Zahraniční obchod   | 3,9  | 4,4  | 4,7  | 5,8  | 4,4  |
| Obrana              | 3,6  | 2,1  | 5,1  | 6,5  | 6,6  |
| Obchod a finance    | 7,5  | 10,1 | 19,1 | 10,4 | 4,5  |
| Právo a kriminalita | 0,8  | 1,0  | 0,8  | 1,7  | 5,5  |
| Migrace             | 0,9  | 6,5  | 2,2  | 1,9  | 4,5  |
| Energetika          | 1,9  | 7,9  | 2,4  | 5,2  | 17,4 |
| Životní prostředí   | 7,7  | 1,2  | 1,3  | 0,9  | 5,5  |
| Zaměstnanost        | 3,9  | 3,7  | 12,3 | 9,9  | 3,2  |
| Zemědělství         | 0,4  | 0,1  | 0,1  | 3,7  | 0,6  |
| Občanská práva      | 0,1  | 3,7  | 1,3  | 1,4  | 2,2  |
| Makroekonomika      | 31,9 | 33,7 | 27,4 | 23,8 | 11,8 |
| Ostatní             | 6,9  | 4,5  | 7,0  | 16,8 | 5,9  |

## AGENDA EVROPSKÝCH RAD V LETECH 2010–2014 (%)

Zdroj: Autor na základě policyagendas.eu

dokumentů, které po každém zasedání prezentují výstupy a rozhodnutí konkrétního setkání. Tabulky 6 a 7 nabízejí přehled vývoje témat a jejich pokrytí v závěrech Evropské rady před přijetím Lisabonské smlouvy a 5 let po jejím vstupu v platnost.

Z tabulky 6 je patrné, že se Evropská rada před Lisabonskou smlouvou věnovala velkému množství politických sektorů. Nejsilnější politikou, kterou pokrývala,

tvořily zahraniční věci, zjevnou pozornost Evropská rada nicméně věnovala také běžným politikám EU. Po roce 2010 se tento trend nezměnil. Jak ukazuje tabulka 7, Evropská rada svou pozornost rozptýlovala mezi celou řadu agend. Proměnlivé hodnoty u konkrétních politik navíc ukazují, že obsah Evropských rad byl určován aktuální politickou situací a Evropská rada se tak namísto strategiím a dlouhodobým či střednědobým výhledům věnovala běžné operativní

tématice – příznačný je například obrovský nárůst u položky „makroekonomika“ související s vývojem krize v eurozóně. Ačkoli pro pozdější roky nejsou dostupná srovnatelná data, lze se domnívat, že zejména v letech 2016–2017 došlo ke stejné skokovému nárůstu u položky „migrace“. Ve své podstatě tak platí, že navzdory reformním snahám se Evropská rada stále chová jako rozhodovací instituce, přičemž dynamika jejich vnitřních procesů ji přibližuje evropské vládě<sup>17</sup> či obdobné instituci, která hraje klíčovou roli v rozhodování EU.<sup>18</sup> Pokračuje také snaha Evropské rady kreativně vykládat své kompetence a fakticky vstupovat do rozhodování v agendách, kde primární právo její činnost nepředpokládá.<sup>19</sup>

Závěrem části věnované zjednodušení rozhodovacího rámce tak je, že lisabonská reforma své cíle splnit nedokázala. Jak reforma předsednictví, tak pokus zakotvit Evropskou radu zůstal do značné míry na půli cesty. Jako pozorovatelné důsledky reformy lze vysledovat spíše zkomplikování existující situace (případ předsednictví) či její selhání (zachování trajektorie role a fungování Evropské rady).

17 Carammia, Marcello, Princen, Sebastiaan, Timmermans, Arco (2016): From Summitry to EU Government: An Agenda Formation Perspective on the European Council. *Journal of Common Market Studies* 54 (4): 809-825.

18 Fabbrini, Sergio (2014): The European Union and the Libyan Crisis. *International Politics* 51 (2): 177-195.

19 Příkladem může být role Evropské rady ve vyjednávání víceletého finančního rámce EU 2014-2020. Podrobně Crowe, Richard (2016): *The European Council and the Multiannual Financial Framework*. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 18 (2016): 69–92.



# ZAPOJENÍ OBČANŮ DO POLITICKÉHO PROCESU EU

Participace má, jako řada jiných termínů, celou řadu definic. Pro účely této studie je chápána jako opatření, která občanům či skupinám občanů EU umožňují ovlivňovat politický proces v EU. Indikátorem sledujícím úspěšnost vyšší participace občanů v politickém procesu EU je evropská občanská iniciativa, kterou Lisabonská smlouva zavedla jako úplnou novinku.

## 3.1 EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA

### 3.1.1 INDIKÁTOR A JEHO VYMEZENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Právní základ občanské iniciativy je zakotven v čl. 11 SEU a v článku 24 Smlouvy o fungování EU. Zatímco SEU instrument občanské iniciativy zavedla do politického systému EU, příslušný článek SFEU uložil Radě EU a Evropskému parlamentu přijmout legislativu, která by fungování iniciativy upravila, což se v praxi stalo v roce 2011.<sup>1</sup> Možnost podat podnět náleží občanům EU od 1. dubna 2012. Podmínkou pro uskutečnění iniciativy je dle Lisabonské smlouvy shromáždění alespoň jednoho milionu podpisů. Signatáři musejí reprezentovat občany minimálně čtvrtiny členských států EU a legislativní návrh, který požadují, musí spadat do oblasti, ve níž má Evropská komise jakožto výlučný navrhovatel legislativy EU pravomoci. Milion podpisů nejprve sbírá ustanovený výbor občanské iniciativy, který tvoří alespoň sedm občanů EU s bydlištěm v sedmi členských státech. Organizátoři mají podle stanovených pravidel jeden rok na to, aby daný počet podpisů, které potvrzují orgány členských států,

shromáždili. Poté výbor předloží občanskou iniciativu Evropské komisi, která se do tří měsíců s občany setká, Evropský parlament uspořádá o iniciativě veřejné slyšení a Evropská komise následně vydá posouzení a přijme sdělení, zda v dané oblasti vydá patřičnou legislativu.

Smyslem občanské iniciativy mělo být zvýšení participace obyvatel na tvorbě legislativy a posílení přímé demokracie na úrovni EU. Za ideového předchůdce občanské iniciativy lze zjednodušeně řečeno označit například právo podat petici Evropskému parlamentu, které se prakticky uplatňovalo již od vzniku Společenství a akceptováno bylo po prvních přímých volbách do Evropského parlamentu v roce 1979. Petiční právo zaručuje, že každá fyzická či právnická osoba ze členského státu EU má právo předložit samostatně nebo s dalšími občany podání Evropskému parlamentu v záležitosti spadající do působnosti EU.

### 3.1.2 REALITA

V letech 2012–2017 byly úspěšné celkem čtyři občanské iniciativy, z nichž tři byly zaregistrovány hned v prvním roce fungování instrumentu. První byla iniciativa „Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita!“ (Right2Water), která byla zaregistrována v květnu 2012 a předložena Komisi v prosinci 2013. Rovněž v květnu 2012 získala registraci iniciativa „Jeden z nás“, která byla Evropské komisi předložena v únoru 2014. Konečně v červnu 2012 pak byla zaregistrována iniciativa „Stop vivisection“. K té se Komise vyjádřila v červnu 2015. Dosud poslední úspěšně registrovaná iniciativa „Zakažte glyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy“ byla podána v lednu 2017.

<sup>1</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady 211/2011 a následně Nařízení EU 1179/2011, které upravilo podmínky sběru podpisů.

**TAB. 8**

| Název  | Registrace | Podání | Podpisy   | Státy |
|--|------------|--------|-----------|-------|
| Voda a hygiena jsou lidská práva! Voda je veřejné dobro, ne komodita!        | 2012       | 2013   | 1 659 543 | 13    |
| Jeden z nás  | 2012       | 2014   | 1 721 626 | 18    |
| Stop visisection   | 2012       | 2015   | 1 173 130 | 9     |
| Zakažte glyfosát a chraňte lidi a životní prostředí před toxickými pesticidy | 2017       | 2017   | 1 070 865 | 10    |

### ÚSPĚŠNĚ PODANÉ EVROPSKÉ OBČANSKÉ INICIATIVY

Zdroj: Autor na základě Citizens' Initiative Europe.

**TAB. 9**

| Rok  | Počet odmítnutí |
|------|-----------------|
| 2012 | 7               |
| 2013 | 8               |
| 2014 | 5               |
| 2015 | 0               |
| 2016 | 0               |
| 2017 | 1               |
| 2018 | 1               |

### EVROPSKÉ OBČANSKÉ INICIATIVY ODMÍTNUTÉ EVROPSKOU KOMISÍ

Zdroj: Autor na základě European Commission

Ani jedna z úspěšně registrovaných iniciativ nedokázala Evropskou komisí přimět k tomu, aby realizovala předložené cíle. Komise ve všech případech vydala k iniciativám sdělení, ve kterých vysvětlila, proč ve smyslu cílů iniciativ konat nebude.<sup>2</sup>

Zajímavý pohled nabízí přehled iniciativ, které Evropská komise odmítla registrovat, a přehled iniciativ, jež sice byly registrovány, ale nedokázaly sesbírat patřičný počet podpisů. Tabulky 9 a 10 nabízí jejich přehledy po letech.

Důvody pro odmítnutí registrace iniciativy se v drtivé většině týkaly nesplnění požadavku oprávněnosti Evropské komise vydávat v předmětné oblasti legislativní návrhy. Příkladem může být jedna z posledních zamítnutých iniciativ „British friends – stay with us in EU“, jejíž registraci Evropská komise odmítla<sup>3</sup> v březnu 2018.

<sup>2</sup> V případě iniciativy Right2Water COM(2014) 177 final, v případě „Jeden z nás“ COM(2014) 355 final, v případě iniciativy „Stop visisection“ C(2015) 3773 final, v případě glyfosátů C(2017) 8414 final.

<sup>3</sup> Commission Decision C 2018/730.

Celkově se tak dá říct, že občanská iniciativa se intenzivně využívala v letech 2012–2014 a v letech 2015 a 2016 pak přišel zřetelný útlum, který pokračuje do současnosti. Prezentované tabulky 2–4 totiž ukazují, že v posledních letech počet iniciativ klesá. Byť bylo v roce 2018 registrováno šest nových iniciativ, jejich celkový počet se ani zdaleka neblíží údajům z počáteční fáze. Totéž lze vztáhnout k počtu zapojených občanů, jehož přehled přináší tabulka 11.

Údaje o počtu občanů, kteří jednotlivé iniciativy podpořili, nejsou úplné, protože zejména malé neúspěšné iniciativy tato čísla nezveřejňují. I když rok 2018 představuje výjimku ve smyslu značného nárůstu počtu zapojených občanů, převládající trend je negativní a potvrzuje klesající čísla u celkového počtu občanských iniciativ.

Za hlavní problémy mechanismu evropské občanské iniciativy lze označit příliš restriktivní podmínky pro jejich registraci. Jako nevyhovující se jeví omezení pouze na ty aktivity, v nichž má Evropská komise výlučnou kompetenci navrhnout legislativu nebo nemožnost iniciativy vyzvat Evropskou komisí k iniciování změny

TAB. 10

| Rok               | Stažené | Nedostatečná podpora |
|-------------------|---------|----------------------|
| 2012              | 6       | 7                    |
| 2013              | 1       | 8                    |
| 2014              | 3       | 2                    |
| 2015              | 3       | 3                    |
| 2016              | 1       | 2                    |
| 2017              | 1       | 4                    |
| 2018 <sup>4</sup> | -       | -                    |

### STAŽENÉ ČI NEDOSTATEČNĚ PODPOŘENÉ EVROPSKÉ OBČANSKÉ INICIATIVY

Zdroj: Autor na základě European Commission

TAB. 11

| Rok konce sběru podpisů | Počet podpisů celkem | Počet uzavřených iniciativ <sup>5</sup> |
|-------------------------|----------------------|---|
| 2013                    | 5 219 437            | 12 (6)                                  |
| 2014                    | 840 643              | 11 (3)                                  |
| 2015                    | 7820                 | 4 (3)                                   |
| 2016                    | -                    | 5 (5)                                   |
| 2017                    | 73 191               | 3 (1)                                   |
| 2018 <sup>6</sup>       | 2 492 560            | 7 (1)                                   |

### STAŽENÉ ČI NEDOSTATEČNĚ PODPOŘENÉ EVROPSKÉ OBČANSKÉ INICIATIVY

Zdroj: Autor na základě Citizens' Initiative Europe

primárního práva. Z praktického pohledu je složitý sběr podpisů a množství údajů, které petenti musejí uvádět, pro mnoho z nich je patrně překážkou například požadavek některých států, aby u podpisu uváděli citlivé osobní údaje jako třeba číslo identifikačního dokladu. Povinnost nadnárodního rozměru iniciativ koliduje s faktem, že téměř každý členský stát upravuje svůj režim pro sběr podpisů jinak a vyžaduje odlišné údaje. Z dosavadního přístupu Evropské komise k úspěšným iniciativám navíc vyvěrá dojem, že je nebere dostatečně vážně. Ani jedna z dosud čtyř úspěšných iniciativ totiž k vyvolání legislativního procesu nevedla. Nabízí se tak dojem, že instrument občanské iniciativy je pouze formálním konzultačním nástrojem, který zdánlivě zvyšuje legitimitu politického systému EU, aniž by měl šanci jeho výkon reálně ovlivnit.<sup>7</sup>

4 K 6. 10. 2018 bylo neukončeno 6 občanských iniciativ, které byly registrovány v roce 2018.

5 V závorce je uveden počet iniciativ, které nezveřejnily počet získaných podpisů.

6 K 30. 10. 2018. Ke stejnému dni bylo ve fázi sběru podpisů šest neukončených iniciativ.

7 Zajímavé vyhodnocení lisabonského nastavení občanské

Většiny problémů souvisejících s evropskou občanskou iniciativou si byly instituce EU – zejména pak Evropská komise a Evropský parlament – vědomy již okolo roku 2014, kdy byla evropská občanská iniciativa na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady 211/2011 evaluována. Navzdory několika slyšením, přijatým zprávám<sup>8</sup> a deklaracím se však do konce roku 2018 neuskutečnila relevantní reforma. Evropská komise sice v září 2017 navrhla revizi nařízení Evropského parlamentu a Rady 211/2011, do konce roku 2018 se jí ale nepodařilo přijmout.<sup>9</sup>

iniciativy a její evaluace nabízí studie think-tanku Evropského parlamentu: Salm, Christian (2018). The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision. European Parliamentary Research Service. European Added Value Unit ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615666/EPRS\\_STU\(2018\)615666\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615666/EPRS_STU(2018)615666_EN.pdf)).

8 Například usnesení Evropského parlamentu z 28. 10. 2015 o Evropské občanské iniciativě (2014/2257(INI)) a odpověď Evropské komise na dané usnesení z března 2016 (SP2016/67)).

9 Rada EU přijala v červnu 2018 obecný přístup ke směrnicí (2017/0220 COD), přičemž stanovisko Evropského parlamentu nebylo do konce roku 2018 známo.



# DEMOKRATIZACE POLITICKÉHO PROCESU EU

Demokratizací politického procesu EU se rozumí zvýšené zapojení institucí, které mají přímou legitimitu od občanů, do rozhodování EU. Lisabonská smlouva v tomto smyslu zavedla dvě důležité inovace: První je zapojení národních parlamentů do tvorby sekundární legislativy EU v podobě systému včasného varování, druhou pak zvýšení kompetencí Evropského parlamentu v přijímání legislativy a ve tvorbě rozpočtu. Do této kategorie lze zařadit také posílení vlivu evropských voleb na složení Evropské komise.

## 4.1 „POLITIZACE“ EVROPSKÉ KOMISE

Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost byl předseda Evropské komise vybírán rozhodnutím hlav států a vlád, přičemž v tomto procesu zároveň postupně rostla role Evropského parlamentu. Jedním z demokratizačních cílů lisabonské reformy bylo ztraktivnit volby do Evropského parlamentu, jež byly tradičně vnímané jako druhořadé hlasování se všemi negativními důsledky tohoto zařazení.<sup>1</sup> Lisabonská smlouva je poprvé v historii evropské integrace „vtáhla“ do hry v tom smyslu, že zvětšila dopad jejich výsledků na podobu Evropské komise. Stejně jako v celé řadě reformních návrhů tak opět navazovala na obsah tzv. ústavní smlouvy, která ve svém článku I-27 předpokládala totéž. Za druhé, Lisabonská smlouva Evropskou komisi politizovala také tím, že posílila pravomoci jejího

předsedy směrem ke kolegiu komisařů,<sup>2</sup> čímž Komisi personalizovala a posílila význam jejího předsedy.

### 4.1.1 NASTAVENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Přímá politizace Evropské komise byla v Lisabonské smlouvě ošetřena minimalisticky, a to pozměněním procedury volby předsedy Evropské komise. Podle odstavce 7 článku 17 Smlouvy o EU měly Evropská rada i Evropský parlament při ustanovování Komise vzít do úvahy výsledky voleb. Jinak řečeno, dominantní výklad příslušného odstavce předpokládá, že předsedou Evropské komise se stane kandidát vítězné stranické rodiny či politické skupiny Evropského parlamentu (respektive měl by jako první dostat šanci projít schvalovacím procesem v Evropském parlamentu). Článek na druhou stranu nijak nespécifikuje další detaily, což nečiní ani další části Lisabonské smlouvy. Nepřímá politizace Evropské komise narostla tím, že její předseda článkem 248 SFEU dostal právo přeskupovat během mandátu Komise portfolia jejich členů a že smlouva článkem 6 SEU zakotvila právo předsedy požádat člena kolegia o odstoupení.

<sup>2</sup> Neformálně byly tyto pravomoci předsedy Komise zavedeny v roce 1999 Romanem Prodim, který tak reagoval na předchozí aféru Santerovy Komise (Fiala, Krutílek, Pitrová 2018: 317-318). Do primárního práva se ale dostaly až Lisabonskou smlouvou. Článek 6 SEU uvádí, že člen kolegia – s výjimkou vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku – odstoupí, vyzve-li ho k tomu předseda. Předseda také rozhoduje o vnitřní organizaci kolegia a podle článku 248 SFEU může změnit rozdělení působnosti během funkčního období – to znamená, že může členům kolegia měnit resorty.

<sup>1</sup> Ke konceptu voleb druhého řádu podrobně Reif, Karlheinz, Schmitt, Hermann (1980): Nine second-order national elections—a conceptual framework for the analysis of European Election results. *European Journal of Political Research* 8(1): 3-44; Schmitt, Hermann (2005): The European parliament elections of June 2004: still second-order? *West European Politics* 28(3): 650-679.

## 4.1.2 POLITIZACE EVROPSKÉ KOMISE PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Navzdory minimální definici v primárním právu – či možná právě kvůli ní – a také skutečnosti, že v novém režimu byla jmenována jen jedna Evropská komise, a to kolegium vedené Jeanem-Claudem Junckerem, lze na poli politizace Komise vysledovat velmi dynamický vývoj. Lze jej rozdělit do dvou okruhů problémů. První se týká reakcí evropských nadnárodních stranických aktérů na změnu procedury jmenování předsedy Komise, druhá pak změny v chování samotné Komise. Propojení evropských voleb s podobou Evropské komise bylo v zájmu řady nadnárodních stranických aktérů již od 90. let 20. století, aktivně o to usiloval i Evropský parlament. Například Evropská lidová strana (EPP) se evropské volby pokusila personalizovat již v roce 2009, před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, když jako svého kandidáta na předsedu Evropské komise navrhla José Manuela Barrossa. Během volebního období 2009–2014 dospěla k souhlasu s procedurou tzv. vedoucího kandidáta<sup>3</sup> hned pětice evropských politických stran. Kromě EPP šlo o Stranu evropských socialistů (PES), Alianci liberálů a demokratů pro Evropu (ALDE), Zelené a Stranu evropské levice (PEL). Před volbami v roce 2014 tak se tedy v předvolebním zápolení zmiňovalo 5–6 potenciálních jmen, kandidát EPP Jean-Claude Juncker byl také nakonec – vzhledem k vítězství EPP ve volbách – zvolen předsedou Komise. Před následnými volbami v roce 2019 se ale postoj řady relevantních aktérů změnil. V roce 2018 začali proceduru vedoucího kandidáta zpochybňovat jak některé členské státy,<sup>4</sup> tak také například ALDE. Do konce roku 2018 tak svého kandidáta nominovala pouze EPP,<sup>5</sup> evropsští socialisté,<sup>6</sup> konzervativní Aliance konzervativců a reformistů v Evropě (ACRE)<sup>7</sup> a Zelení.<sup>8</sup> ALDE naopak oznámila, že v únoru 2019 nominuje celý tým svých kandidátů na důležité posty v evropských institucích a zbylé eurostrany své kandidáty do závěru roku 2018 vůbec neoznámily.

3 Pro proceduru se vžilo označení Spitzenkandidaten.

4 Na několika Evropských radách proti ní vystoupila ústy předsedy vlády Andreje Babiše také Česká republika.

5 Kongres EPP v listopadu 2018 za vedoucího kandidáta zvolil německého europoslance Manfreda Webera, který porazil bývalého finského premiéra Alexandera Stubba.

6 Kandidátem PES se na prosincovém kongresu stal místopředseda Evropské komise Frans Timmermans.

7 ACRE nominovalo českého europoslance Jana Zahradila.

8 Zelení tradičně do řady vedoucího postů nominují dva kandidáty, z nichž jeden musí být ženského pohlaví. V listopadu 2018 tak na stranickém kongresu vybrali německou europoslankyni Ska Kellerovou a Nizozemce Base Eickhouta.

Důsledkem procedury vedoucího kandidáta v roce 2014 byl vznik Evropské komise, která se pod vedením Jeana-Clauda Junckera explicitně profilovala jako politický aktér, jehož cílem je uskutečnit konkrétní politickou vizi. To se zřetelně projevovalo například v pravidelných Zprávách o stavu Evropské unie, pronášených předsedou Evropské komise každoročně na podzim, ale také například ve vydání Bílé knihy o budoucnosti Evropy na jaře 2016. O svém kolegium jako o politické Komisi Jean-Claude Juncker také opakovaně hovořil v médiích.

Kromě výše popsaného rozpačitého a protichůdného vývoje (například ALDE před volbami v roce 2014 proceduru vedoucího kandidáta podporovala, ale následně se proti ní začala vymezovat<sup>9</sup>), který odráží evropskou elitu i veřejnost, jsou vůči politizaci Evropské komise vznášeny i obecněji koncipované argumenty. Vzdálení se od nestranné a nezávislé pozice například ohrožuje tradičně technokratickou a expertní legitimitu,<sup>10</sup> z níž Evropská komise dlouhodobě čerpala svou moc. Lpění na proceduře vedoucího kandidáta ze strany Evropského parlamentu podle kritiků omezuje pozici Evropské rady, která má právo kandidáta na předsedu vybírat, a vychyluje tak meziinstitucionální rovnováhu nežádoucím směrem. Zatímco reakce členských států byla vcelku pochopitelnou obranou před aktivismem Evropského parlamentu, posun v chování některých evropských politických stran má spíše mocenské motivy.

Personalizace kolegia posílením předsedy se během předsednictví Jeana-Clauda Junckera zásadně neprojevila. Byť kolegium do konce roku 2018 opustili dva členové, Brit Jonathan Hill a Bulharka Kristalina Georgievová, ani jeden z nich tak neučinil v reakci na požadavek předsedy. V kolegiu také nedošlo k žádným změnám v souvislosti s distribucí portfolií. Reforma v tomto směru navíc zůstává na půli cesty, protože politizován byl pouze proces výběru předsedy Evropské komise, nikoliv fungování Komise jako celku. Primární právo, ale ani politická praxe nezavedla mechanismus, který by šlo připodobnit k vazbě vlády na parlamentní většinu. Navzdory politizaci předsednictví Evropské komise zůstal například nedotčen způsob odvolávání Evropské komise, který je nadále velmi složitý.

9 Naopak ACRE/ECR vedoucího kandidáta v roce 2014 nenominovala, v roce 2018 naopak ano.

10 Kassim, Hussein (2017): What's New? A First Appraisal of the Juncker Commission. *European Political Science* 16 (1): 14-33.

## 4.2 ZAPOJENÍ NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ

### 4.2.1 VYMEZENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Lisabonská smlouva z hlediska zapojení národních parlamentů představuje průlom, protože parlamenty byly do jejího přijetí účastny evropské politiky pouze nepřímo,<sup>11</sup> a to hlavně jako nástroje kontroly a ovlivňování národních exekutiv. Článkem 12 SEU byla jejich role v rámci evropské integrace poprvé zmíněna v hlavním textu primárního práva, což znamená zřetelný kvalitativní posun. Národní parlamenty jsou navíc v těle smlouvy opakovaně zmíněny jako příjemci informací a také jako jejich poskytovatelé.<sup>12</sup> Z dikce tzv. ústavní smlouvy zůstala zachována logika obsahu Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů a Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Mechanismus dohledu na používání subsidiarity a proporcionality byl navíc zpřesněn zavedením diferenciacce mezi institucemi, které mají porušení obou zásad posuzovat.

Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů definuje v článcích 1 a 2 charakter dokumentů, které mají být národním parlamentům zasílány. Jedná se nejen o legislativní akty v celé šíři,<sup>13</sup> ale také o podklady pro konzultace vydané Evropskou komisí.<sup>14</sup> Každý návrh legislativy musí být přístupný ve všech úředních jazycích EU, národní parlamenty mají pro vypracování svých stanovisek lhůtu osm týdnů.<sup>15</sup> Výjimku představuje případ, kdy Evropská rada hodlá využít zjednodušený postup pro přijímání změn podle článku 48 Smlouvy o EU – v takovém případě se vyjadřovací lhůta prodlužuje na dobu 6 měsíců.<sup>16</sup>

Druhý dotčený protokol, tj. Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, se zaměřuje na praktickou realizaci kontroly. Ošetřuje tak proces předávání

návrhů z úrovně EU,<sup>17</sup> definuje zdůvodnění subsidiarity v legislativních návrzích,<sup>18</sup> a především popisuje pravidla včasného varování. Samotný mechanismus funguje na bázi různé síly nesouhlasu národních parlamentů, pro které se vžilo přirovnávání ke kartám udělovaným ve fotbalových zápasech. Udělit lze kartu žlutou a oranžovou. Síla nesouhlasu se vztahuje k maximu 56 hlasů,<sup>19</sup> jež jsou v systému k dispozici a které představují dvojnásobek současného počtu 28 členských států. Každý vnitrostátní parlament má dva hlasy rozdělené na základě vnitrostátního parlamentního systému, z dikce tzv. ústavní smlouvy zůstala zachována možnost konzultovat regionální parlamenty.<sup>20</sup> Ve dvoukomorovém parlamentu disponuje každá parlamentní komora jedním hlasem. Udělení žluté karty je podmíněno dosažením minimálně třetiny možných hlasů, tedy 19. Pokud je však návrh legislativního aktu ze sféry bývalého třetího pilíře, práh se snižuje na čtvrtinu, tedy na 14 hlasů. Navrhovatel, kterým je většinou Evropská komise, musí po obdržení žluté karty daný legislativní návrh přezkoumat a může se rozhodnout ho dál prosazovat, pozměnit nebo stáhnout. Při volbě dalšího prosazování o tom odůvodněně rozhodne. Formulace, která poskytuje Evropské komisi možnost, a nikoliv povinnost, se považuje za problematickou, protože z pohledu parlamentů utváří asymetrický stav, kdy Evropská komise nejenže posuzuje vlastní návrh, ale navíc jej nemusí měnit.<sup>21</sup>

Tzv. oranžová karta je udělena v případě, kdy nesouhlas vyjádří prostá většina hlasů (parlamentů a komor). Evropská komise opět může rozhodnout o tom, zda návrh zachová, pozmění či stáhne. Rozhodne-li se nicméně pro první možnost, zasílá do Evropského parlamentu a do Rady EU odůvodněné stanovisko. Oba normotvůrci pak na základě odůvodněných stanovisek národních parlamentů a odůvodněného stanoviska Evropské komise posuzují, zda došlo k porušení principu subsidiarity. Rada EU rozhoduje většinou 55 % členů a Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů. Shledají-li obě instituce porušení subsidiarity, legislativní návrh je zastaven.<sup>22</sup> Oranžovou kartu (oproti slabší žluté) je možné udělit při překonání hranice prosté většiny, tedy minimálně dosažením 28 hlasů.<sup>23</sup>

17 Článek 4 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

18 Článek 5 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

19 Tento počet zohledňuje dvě komory britského parlamentu. Po brexitu poklesne maximální počet hlasů na 54, což ovlivní také výši kvór nutných pro udělení žluté karty.

20 Článek 6 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

21 Článek 7 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

22 Článek 7 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

23 Po brexitu 27 hlasů.

11 Případně na bázi politického rozhodnutí Evropské komise, které s národními parlamenty od roku 2006 konzultuje své aktivity prostřednictvím tzv. politického dialogu. Jeho prostřednictvím sdělené názory národních parlamentů nejsou ale nikterak formalizovány či nejsou nijak vymahatelné. K politickému dialogu viz Jančíč, Davor (2012): The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review* 8(1): 78-91.

12 Pro přehled viz Kiiver, Philipp (2011): The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations. *ERA Forum* (2011) 12: 535-547.

13 Článek 2 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

14 Článek 1 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

15 Článek 4 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

16 Článek 6 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů.

Je-li ze strany Evropské komise zájem návrh zachovat v původním znění, rozhodují o porušení principu subsidiarity Rada EU a Evropský parlament. Lisabonská smlouva pracuje v otázce kompetencí národních parlamentů také s mechanismem tzv. červené karty, při jejímž použití mohou národní parlamenty vetovat zjednodušený postup revize primárního práva ve smyslu změny rozhodování v Radě EU a změny způsobu přijímání legislativy EU. Pro úplnost je potřeba dodat, že poslední možností, kterou Lisabonská smlouva Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality dala, je možnost podat prostřednictvím vlády žalobu k Soudnímu dvoru za porušení subsidiarity. Daná žaloba je podána ex post, to jest po vstupu legislativy v platnost, a její podání nevyžaduje žádnou formu kolektivní spolupráce.<sup>24</sup>

#### 4.2.2 REALITA – ZAPOJENÍ NÁRODNÍCH PARLAMENTŮ

Zapojení národních parlamentů jako kolektivního aktéra do kontroly evropské legislativy lze sledovat ve dvou základních dimenzích. Prvním je objem úspěšné kontroly, tj. situace, kdy se národním parlamentům podařilo dospět k dosažení potřebného počtu hlasů pro vydání včasného varování. Druhou rovinou, která inherentně ovlivňuje úspěch kolektivní parlamentní kontroly, je samotná vůle a ochota parlamentů kontrolu provádět a vytvářet tak podmínky pro fungování systému, který Ian Cooper označil za „virtuální třetí komoru“ unijního bikameralismu.<sup>25</sup>

V souvislosti s první rovinou byl systém včasného varování za přibližně devět let praxe aktivován třikrát. Poprvé byl mechanismus úspěšně použit v květnu 2012. Předmětem vydané žluté karty byl návrh Nařízení Rady o právu na kolektivní akce, známý jako Monti II, který Evropská komise předložila v březnu 2012. Odůvodněné stanovisko, poukazující na porušení subsidiarity, vydalo dvanáct parlamentů (sedm jednokomorových parlamentů disponujících čtrnácti hlasy a pět komor dvoukomorových parlamentů s pěti hlasy). Několik parlamentů a komor zaslalo odůvodněné stanovisko po osmítýdenní lhůtě. Evropská komise vyšla kritice parlamentů vstříc a v září 2012 návrh stáhla z projednávání.

Podruhé byl mechanismus včasného varování použit v listopadu 2013. Předmětem jeho vydání byl návrh

24 Článek 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

25 Cooper, Ian (2012): A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon, *West European Politics*, 35:3, 441-465.

Nařízení na ustavení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), který Evropská komise předložila v červenci 2013. V tomto druhém případě použití žluté karty vydalo odůvodněné stanovisko třinácti komor z jedenácti členských států, dohromady devatenáct hlasů. Obavy pramenící z obsahu navrhované legislativy vyjádřilo několik dalších komor. V tomto případě ale Evropská komise na konci listopadu 2013 žlutou kartu odmítla a předlohu předložila k projednání zvláštním legislativním postupem. Nařízení bylo schváleno Radou EU v režimu posílené spolupráce v červnu 2017,<sup>26</sup> k dohodě dospělo 20 z 28 členských států.<sup>27</sup>

Třetímu použití žluté karty nastalo v květnu 2016, kdy se toto varování dostalo revizi Směrnice o vysílání pracovníků, již EK předložila v březnu téhož roku. Subsidiaritu rozporující stanovisko vydaly parlamenty a komory z jedenácti států, v drtivé většině ze středo- a východoevropských členských států. Stejně jako v případě nařízení EPPO ale Evropská komise žlutou kartu odmítla a setrvala na svém stanovisku. Opozice téměř všech „nových“ členských zemí nicméně vedla k některým revizím v textu návrhu. Jeho finální znění schválil v květnu 2018 Evropský parlament.

Kritici mechanismu včasného varování poukazovali na potenciální problémy a slabiny jeho nastavení už před jeho zavedením. Například Kiiver<sup>28</sup> zpochybnil jednoznačnost nastavení mechanismu včasného varování ve všech podstatných prvcích (konkrétně to byla absence definice aktérů, kteří jsou způsobilí zasílat odůvodněná stanoviska, nejasnosti v časovém vymezení, zakomponování kontroly subsidiarity doprostřed tvorby legislativy, a především přetrvávající nejasná definice subsidiarity, jež umožňuje parlamentům různý výklad). V souvislosti s nastavením systému včasného varování se objevilo také několik návrhů na jeho reformu,<sup>29</sup> které v podstatě všechny spočívaly v případné revizi stávajícího mechanismu. Prvním z nich byly podněty na revizi hranice nutného počtu hlasů pro vydání tzv. žluté karty, druhým rozšíření důvodů pro vydání odůvodněného stanoviska o porušení legality a proporcionality, třetím pak prodloužení časové

26 Council Regulation (EU) 2017/1939 establishing the EPPO.

27 V srpnu 2018 přistoupilo Nizozemsko.

28 Kiiver, Philipp (2011): The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations. *ERA Forum* (2011) 12: 535-547.

29 Kiiver, Philipp (2012b): The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality. Abingdon: Routledge.

TAB. 12

| Rok  | Počet stanovisek |
|------|------------------|
| 2010 | 36               |
| 2011 | 68               |
| 2012 | 83               |
| 2013 | 99               |
| 2014 | 22               |
| 2015 | 8                |
| 2016 | 74               |

### VÝVOJ POČTU VYDANÝCH ODŮVODNĚNÝCH STANOVISEK

Zdroj: autor na základě výročních zpráv Evropské komise o subsidiaritě a proporcionalitě 2010–2016.<sup>30</sup>

lhůty z Lisabonskou smlouvou vymezených osmi týdnů a konečně čtvrtým zpřísnění posuzování vydané karty.

Post-lisabonská empirie většinu chmur potvrdila. Kaniokova analýza<sup>31</sup> obsahu odůvodněných stanovisek v letech 2010–2014 potvrdila, že jejich většina jde argumentačně daleko za rigidní pojetí subsidiarity a vyjadřuje se k jiným aspektům návrhů, například k jejich věcné podstatě či otázce proporcionality. Nevoli budila nechuť Evropské komise stáhnout svůj legislativní návrh v případě druhé a třetí žluté karty – zde se poměrně jasně ukázaly limity pravidla, kdy je jeden z aktérů hry (Evropská komise) zároveň posuzovatelem její podstaty. Mechanismus včasného varování tak svým nastavením a praxí vyvolal spíše kritické reakce a dojem polovičatosti. Zapojení národních parlamentů se mimo jiného stalo předmětem snahy Spojeného království změnit podmínky svého členství v EU – jedním z bodů, které tehdejší britský premiér David Cameron vyjednal na summitu Evropské rady v únoru 2016, bylo zlepšení postavení národních parlamentů posílením oranžové karty<sup>32</sup> (Spojené království požadovalo, aby národní parlamenty měly právo legislativní návrh EU zablokovat).

30 Údaje za roky 2017 a 2018 nebyly v době vzniku studie dostupné.

31 Kaniok, Petr (2016): Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU? Brno: Masarykova univerzita.

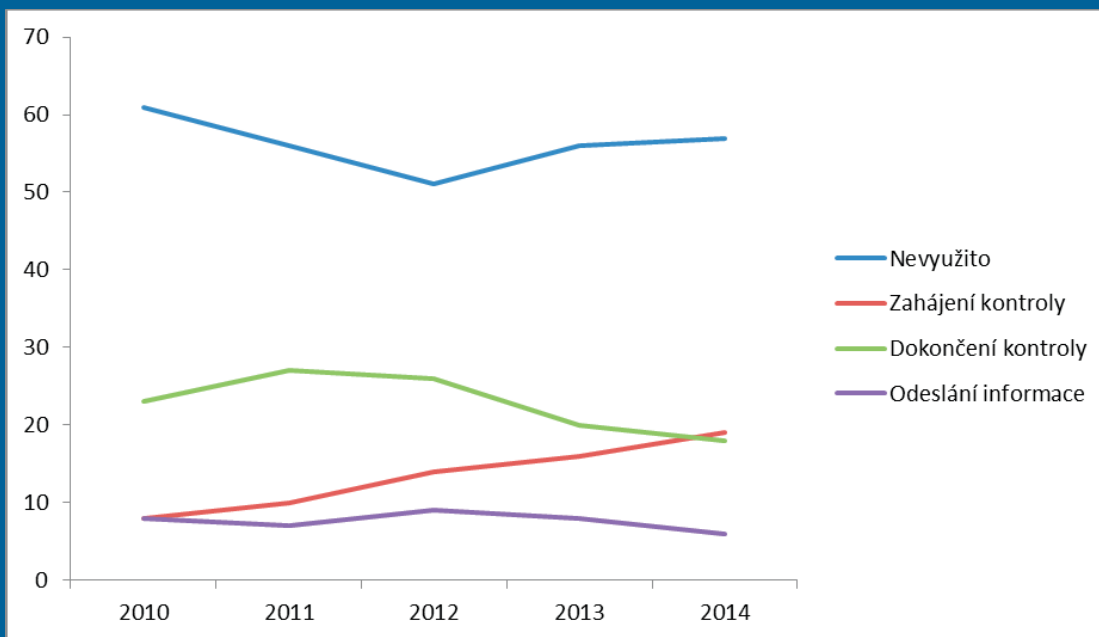
32 Konkrétně se jednalo o sekci C článek 3 závěrů Evropské rady z února 2016, kde je mechanismus posílené oranžové karty definován nesouhlasem 55 % parlamentů či komor zaslaných ve lhůtě 12 týdnů. Na základě takového nesouhlasu mělo předsednictví Rady zařadit na pořad jednání Rady bod za účelem komplexní diskuze o těchto odůvodněných stanoviscích a o důsledcích, které je z nich třeba vyvodit. Na základě této diskuze měli zástupci členských států jednat jako členové Rady přestat daný návrh dále zvažovat, pokud nebude pozměněn s cílem vyřešit připomínky vyjádřené v odůvodněných stanoviscích parlamentů.

Samotné nastavení tohoto mechanismu není to jediné, co se během prvních let jeho aplikace ukázalo jako problematické. Nepotvrdil se ani základní a pro fungování mechanismu zásadní předpoklad, že komunikace a kooperace mezi parlamenty a komorami bude sledovat stejné či podobné vzorce a že jim tedy bude stačit časová lhůta osmi týdnů. Jak ukázala Kaniokova analýza využití mechanismu kolektivní kontroly a využití míry této kontroly prostřednictvím databáze IPEX,<sup>33</sup> jednotlivé parlamenty a komory sledují zcela odlišné trajektorie, které jsou často zakotveny v ústavních tradicích a zvyklostech jednotlivých členských států. Jak kupříkladu ilustruje graf 2, v letech 2010–2014 převažoval přístup návrhy legislativy nekontrolovat. Byla-li kontrola zahájena, postupem času klesal zájem parlamentů a komor ji dokončit, což lze vyložit jako doklad rostoucí frustrace národních parlamentů z praxe kolektivní kooperace a komunikace.

Z analýzy zapojení národních parlamentů do evropského legislativního procesu proto vyplývá polovičatost a nedotaženost mechanismu. Systém včasného varování – i při maximální motivaci parlamentů komunikovat a legislativu kontrolovat – je nastaven asymetricky a fakticky funguje jako konzultační mechanismus, jak ukázala dosavadní praxe udělených žlutých karet. Vzhledem k obrovské energii a množství času, kterou do kontroly suma několika desítek parlamentních komor vkládá, se tak nejvíce nabízí slovo „zbytečnost“.

33 Kaniok, Petr (2016): Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU? Brno: Masarykova univerzita.

GRAF 2



POZITIVNÍ VSTUPY DO IPEX 2010–2014

Zdroj: Autor na základě Kaniok 2016

### 4.3 ZVÝŠENÍ KOMPETENCÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Zvyšování pravomocí Evropského parlamentu je pomyslnou „povinnou jízdou“ všech institucionálních reforem od Jednotného evropského aktu. Úvaha, že by tato instituce měla v revizích primárního práva viditelně získávat, je postavena na empiricky těžko zpochybnitelném faktu, že se jedná o jedinou instituci EU, která disponuje přímou legitimitou od občanů členských států.

#### 4.3.1 VYMEZENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Evropský parlament získal rovnoprávné postavení v oblasti přijímání rozpočtu.<sup>34</sup> Zvýšil se také objem legislativních položek, které parlament spolurozhoduje standardní legislativní procedurou na úkor speciální legislativní procedury, v níž je jeho moc nižší. Lisabonská smlouva tak v tomto směru sledovala trend, který nastolily všechny předchozí revize primárního práva počínaje Jednotným evropským aktem.

<sup>34</sup> Článek 314 SFEU.

#### 4.3.2 EMPIRIE – ZVÝŠENÍ KOMPETENCÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Jak dále ukazuje kapitola 6.3, která se věnuje změnám v legislativních a rozpočtových procedurách, v obou oblastech využíval Evropský parlament svých nově nabytých kompetencí velmi výrazně. Pokračoval také ve svém asertivním chování a nové kompetence si vykládal extenzivně. Příznačné bylo jeho jednání například u procedury tzv. vedoucího kandidáta, kdy bez jakéhokoliv právního základu opakovaně sdělil,<sup>35</sup> že neschválí takového kandidáta na předsedu Evropské komise, který by byl navržen Evropskou radou, ale postrádal by předvolební nominaci od evropské politické strany nebo by nekandidoval ve volbách. Aktivisticky se Evropský parlament choval také při schvalování víceleté finanční perspektivy pro období 2014–2020, kdy vyžadoval, aby pro její schválení nebylo použito de facto souhlasné řízení, dávající Evropskému parlamentu možnost pouze odsouhlasit či odmítnout

<sup>35</sup> Politico.eu (2018): MEPs set to bolster ‘Spitzenkandidat’ process for EU top job (<https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-process-set-to-be-bolstered-for-european-commission-presidency/>); European Parliament (2018): “Spitzenkandidaten” process cannot be overturned, say MEPs (<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180202IPR97026/spitzenkandidaten-process-cannot-be-overturned-say-meps>).

projednávanou položku, ale aby mohl podobu víceletého finančního rámce přímo aktivně ovlivňovat.<sup>36</sup>

## 4.4 KOMITOLOGIE

Procedura komitologie<sup>37</sup> dlouhodobě patřila k nejméně obecně známým a odborně nejvíce kritizovaným součástem evropského rozhodování. Ve standardním procesu vytváření sekundární legislativy EU lze identifikovat podobu návrhu Evropské komise stejně jako požadavky Rady EU a Evropského parlamentu na změny. Naopak komitologii, komplexnímu mechanismu používaného k přijímání prováděcích předpisů ke směrnicím, podobná transparentnost scházela. Rozhodnutí o způsobech implementace směrnic totiž byla přijímána skupinami složenými z úředníků Evropské komise a expertů z členských zemí EU, a to za zavřenými dveřmi. Přístup a vliv Evropského parlamentu do komitologického systému byl minimální a Komise rovněž zpravidla nezveřejňovala jména členů komitologických výborů. Kontrola nad tím, kdo se na činnosti výborů a tvorbě jejich rozhodnutí podílel, tedy byla minimální.

Kromě nízké transparentnosti byla komitologii od 80. let 20. století opakovaně vytýkána také komplikovanost, nepřehlednost a přebujelost, stejně jako propojování různých druhů politické moci či skutečnost, že vytvářela neustálou řevnivost mezi hlavními rozhodovacími institucemi EU. Již od 80. let, kdy byla komitologie Jednotným evropským aktem zakotvena do primárního práva, se proto pravidelně objevovaly pokusy o její reformu.<sup>38</sup> Ty postupně vyústily ve vytvoření pěti postupů,<sup>39</sup> v jejichž rámci komitologie fungovala.

Navzdory faktu, že od roku 2006 byl do komitologie zčásti zapojen také Evropský parlament, kritika jejího fungování přetrvávala. Lisabonská reforma komitologie tak do značné míry představovala velmi ambiciózní snahu vyřešit obrovské množství problémů, které evoluce komitologie postupně vytvořila.

### 4.4.1 NASTAVENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Lisabonská smlouva na první pohled systém komitologie radikálně změnila, a to prostřednictvím zavedení tzv. delegovaných aktů<sup>40</sup> a definováním postupu prováděcích aktů.<sup>41</sup> Přijímání delegovaných aktů neboli aktů v přenesené pravomoci, fakticky odpovídá předlisabonskému komitologickému regulativnímu postupu s kontrolou, zatímco přijímání prováděcích aktů koresponduje s činností předchozích klasických komitologických výborů. Delegované akty již nemusí vznikat pouze na základě normy přijaté procedurou spolurozhodování. Rovněž v jejich případě de iure není nutná konzultace s národními experty.<sup>42</sup> Zatímco v minulosti mohly členské státy návrh Komise zablokovat v komitologickém výboru prostou většinou, podle lisabonských pravidel jej mohou odmítnout pouze kvalifikovanou většinou.

Rozdělení komitologie na delegované a prováděcí akty má své kořeny, stejně jako řada dalších změn Lisabonské smlouvy, v neúspěšné tzv. ústavní smlouvě.<sup>43</sup> V případě delegovaných aktů zákonodárce, standardně Rada EU a Evropský parlament, na Evropskou komisi deleguje pravomoc přijmout opatření, jež by jinak mohl přijmout sám, z důvodu zjednodušení rozhodovacího procesu v EU. Zákonodárce v procesu kontroluje, jak si Evropská komise při vykonávání delegovaných pravomocí počíná. Prováděcí akty naproti tomu schvaluje Komise s cílem zjednodušit provádění unijní legislativy v členských státech. Zpravidla se jedná o dokumenty technické povahy, jedná se například o přijímání technických norem. Strictu senso zůstaly součástí předlisabonské komitologie pouze prováděcí akty.

postup s kontrolou. Podrobně k obsahu jednotlivých postupů Kubová, Radana, Pitrová, Markéta (2014): Reforma komitologie: změna rozhodování v EU. In: Pitrová, Markéta a kol. (2014): Postlisabonské procesy v Evropské unii. Brno: MuniPress.

40 Článek 290 Smlouvy o fungování EU.

41 Článek 291 Smlouvy o fungování EU.

42 K nim má kromě Evropského parlamentu docházet přímo v Radě EU.

43 Joint CEPS, EGMONT, EPC Study (2007): The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. Brussels, 88-89.

36 Crowe, Richard (2016): The European Council and the Multiannual Financial Framework. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 18 (2016): 69-92.

37 Komitologie označuje soustavu výborů, kterých je v současnosti přibližně 300. Její vznik je datován do 60. let 20. století. V této době začala Rada využívat možnosti delegovat na Evropskou komisi různé výkonné pravomoci, ale nechtěla přitom ztratit kontrolu nad dotčenými oblastmi. Proto jednání Komise omezila soustavou kontrolních výborů. Podrobněji Fiala, Petr – Pitrová, Markéta – Krutílek, Ondřej (2018): Evropská unie. Brno: 360-361. Funkční argument ale není jediný, který vznik komitologie zdůvodňuje. Například Blom-Hansen identifikoval jako motiv vzniku komitologie snahu Evropské komise ustavit kontaktní místo pro členské státy. Podrobněji Jens Blom-Hansen, Jens (2008): The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission, Journal of European Public Policy, 15 (2): 208-226.

38 Pro přehled reformních pokusů viz například Machytka, Daniel (2011): Komitologie jako hybný mechanismus evropské integrace. Současná Evropa 2: 103-120.

39 Jednalo se o poradní postup, řídicí postup, regulativní postup, bezpečnostní/ochranný postup a regulativní

TAB. 13

|                          | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Počet výborů             | 259   | 268   | 271   | 302   | 287   | 280   | 277   | 267   |
| Počet zasedání výborů    | 859   | 783   | 797   | 718   | 773   | 719   | 674   | 616   |
| Počet písemných procedur | 776   | 838   | 889   | 970   | 893   | 868   | 982   | 1 024 |
| Počet přijatých opatření | 1 812 | 1 788 | 1 657 | 1 887 | 1 563 | 1 506 | 1 564 | 1 800 |

## KOMITOLOGICKÉ VÝBORY A JEJICH ČINNOST 2010-2017

Zdroj: autor na základě Zpráva Evropské komise o činnosti výborů v letech 2010 - 2017

## 4.4.2 REALITA

Evaluaci post-lisabonského systému je v případě komitologické reformy potřeba rozdělit na dvě části. První z nich představuje problematika delegovaných aktů, které byly z komitologického režimu de facto vyňaty. Přesto nadále představují důležitý aspekt vládnutí v EU. Analytici se při hodnocení změn, které v procesu vytváření delegovaných aktů po Lisabonské smlouvě nastaly, shodují v tom, že oba zákonodárci, Evropský parlament a Rada EU, si musejí pečlivě hlídat, zda na Evropskou komisi pravomoc přenesou, tj. zda jí v dané směrnici dají možnost vytvářet delegovaný akt a jak nastaví parametry daného přenesení. Obě zákonodárné instituce totiž mají možnost znění delegovaného aktu pouze vetovat. Praxe delegovaných aktů tak posílila především Evropskou komisi, a to zejména na úkor členských států.

Praxi prováděcích aktů, které zůstaly v režimu tradiční komitologie, kromě Lisabonské smlouvy dále vymezila následná sekundární legislativa.<sup>44</sup> Na jejím základě formálně došlo ke zjednodušení počtu postupů na dva, ale fakticky zůstaly tři – poradní postup, přezkumný postup a postup v naléhavých případech. Záběr činnosti výborů zůstal nadále značný, což ilustruje tabulka 9, zachycující vývoj činnosti komitologických výborů od roku 2010 do roku 2017. Z uvedených čísel je vcelku patrné, že komitologické výbory se ve smyslu pestrosti činnosti, intenzity jednání či množství přijatých opatření prakticky nezměnily. Jejich počet navzdory občasným výkyvům neklesl pod hranici 260, a byť například konstantě klesá počet zasedání výborů, na druhou stranu roste objem písemných procedur. Stabilizovaný je rovněž objem rozhodnutí, jež výbory učiní.

„Komitologický“ reformní pokus lze tedy srovnáním problémů, jejich řešení a empirie hodnotit jako neúspěch. Za prvé, už znění článků 290 a 291 Smlouvy o fungování EU připouští nejasný výklad ve smyslu toho, jaký druh aktu má být použit. Jedna z prvních analýz<sup>45</sup> dopadu lisabonské reformy na komitologickou praxi ukázala, že došlo ke zvětšení konfliktů mezi dotčenými institucemi – interinstitucionální tlaky se tím pádem nesnížily, ale naopak zvýšily. Více interpretací připouštějící znění obou článků rovněž nepřispívá k přehlednosti systému, což ještě více potvrzuje sekundární legislativa upravující „novou“ komitologii zbavenou delegovaných aktů a post-lisabonská praxe delegovaných aktů jako takových.

44 Nařízení Evropského parlamentu a Rady 182/2011.

45 Brandsma, Gijs Jan, Hansen-Blom, Jens (2016): Controlling delegated powers in the post-Lisbon European Union, *Journal of European Public Policy*, 23:4, 531-549.

# ZEFEKTIVNĚNÍ POLITICKÉHO PROCESU EU

Zefektivnění rozhodovacího mechanismu EU bylo jedním z hlavních témat Lisabonské smlouvy. Zefektivněním se myslí snížení počtu institucí, které jsou v dané aktivitě účastny rozhodování či tvorby politiky, snížení počtu parametrů pro dosažení rozhodnutí a zpřesnění kompetencí paralelně existujících aktérů v jedné oblasti či politice.

Vzhledem ke komplexitě a závažnosti snahy zjednodušit institucionální strukturu EU analýza v této dimenzi sleduje více indikátorů. Prvním z nich je změna způsobu hlasování v Radě EU. Za druhé, jedním z velkých argumentů pro přijetí smlouvy byla reforma velikosti Evropské komise. Za třetí, Lisabonská smlouva zvýšila objem položek rozhodovaných standardní legislativní procedurou (kodicí) na úkor konzultační procedury a celkově se snažila zjednodušit rozhodovací mechanismy EU. Analýza sleduje proto sleduje úspěch reformy také v tomto rozměru.

## 5.1 HLASOVÁNÍ V RADĚ EU

Nastavení hlasování v Radě EU bylo dlouhodobě předmětem institucionálních reforem, tradičně se jednalo o značně kontroverzní téma. Systému, který před Lisabonskou smlouvou pracoval s třemi parametry – počtem zemí, počtem vážených hlasů a populací – byla vyčítána především nízká efektivita a zvýhodňování malých států na úkor velkých. Podstata kritiky směřující k nízké efektivitě vycházela z vysokých hodnot všech parametrů. Například počet vážených hlasů, jež Rada EU potřebovala k přijetí rozhodnutí, dosahoval hranice téměř 73%, nepovinná populační většina byla stanovena na 62%. Zvýhodnění malých států na úkor velkých bylo součástí konstrukce kvalifikované většiny od samotných počátků evropské integrace, zvyšující se

množství malých zemí ale značně vychylovalo mocenskou rovnováhu a znesnadňovalo konstrukci většin.<sup>1</sup>

### 5.1.1 VYMEZENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Jak již bylo uvedeno, hlasování v Radě EU bylo dlouhodobě založené na mechanismu sestávajícího se z trojice komponentů: počet vážených hlasů, počet zemí a počet obyvatel. Lisabonská smlouva článkem 16 SEU tuto formuli zjednodušila, když z ní od 1. 11. 2014<sup>2</sup> vyňala vážené hlasy. Zbývající komponenty stejný článek definoval jako 55% členů Rady, kteří zároveň zastupují aspoň 65% obyvatelstva EU.<sup>3</sup> Důležitým komplementárním prvkem pak bylo stanovení tzv. blokační menšiny, kterou primární právo poprvé zmínilo explicitně<sup>4</sup> a vymezilo ji jako menšinu čtyř zemí či takový počet členů, jež zastupuje nejméně 35% obyvatelstva zúčastněných členských států plus ještě jeden člen.

<sup>1</sup> Debata o férovosti rozhodování v Radě EU byla aktuální zejména na konci 90. let 20. století, kdy se v souvislosti s přípravou Smlouvy z Nice zvažovaly různé konstrukce kvalifikované většiny. Pro přehled například Laruelle, Annick, Widgren, Mika (1998): Is the allocation of voting power among EU states fair?, Public Choice, 94, 317–39, či Leech, Dennis (2002): Designing the Voting System for the Council of the European Union. Public Choice 113 (3-4): 437-464.

<sup>2</sup> Od listopadu 2014 do 31. 3. 2017 platilo přechodné období, v němž si státy mohly vyžádat hlasování podle systému zohledňujícího také vážené hlasy. Podrobně Protokol o přechodných ustanoveních.

<sup>3</sup> Tyto hodnoty platí, pokud Rada rozhoduje na návrh Evropské komise nebo vysokého představitele. V případě, že Rada rozhoduje na základě jiného návrhu, musí být dosaženo 72% členů Rady a 65% obyvatelstva EU.

<sup>4</sup> Prohlášení č. 7 k článku 16 odstavec 4 Smlouvy o EU a k článku 238 odstavec 2 Smlouvy o fungování EU.

## 5.1.2 REALITA RADY EU

Výzkumy a analýzy, jež se zaměřovaly na chování členských států v Radě EU před přijetím Lisabonské smlouvy a před tzv. východním rozšířením, pracovaly s východiskem, že v politické realitě Rady EU dochází ke skutečnému hlasování jen zřídka. Stejně tak počet případů, kdy mezi členskými státy existuje disent v podobě jedné či více zemí, byl považován za značně minoritní – odhady z před-lisabonské praxe hovořily o zhruba 10 % takových situací.<sup>5</sup> Prvotní post-lisabonské analýzy a odhady navíc nasvědčovaly tomu, že změna rozhodovacích pravidel nebude mít substantivní dopad na procesy v Radě EU. Například v případě projekce lisabonského mechanismu dvojí většiny do před-lisabonského rozhodování se v analýze z roku 2013<sup>6</sup> ukázalo, že i kdyby se dvojitá většina podle parametrů Lisabonské smlouvy použila na legislativní návrhy, které Rada EU schvalovala před rokem 2009, dosažené výsledky by byly identické. Vysvětlení tohoto faktu spočívalo v tom, že norma hledání maximálního konsenzu jako sice neformálního, ale dominantního pravidla je natolik silná, že změna formálních parametrů nehraje zásadní roli.

Předpoklad o síle konsenzuality se fakticky potvrdil. Pohled na údaje o hlasování v Radě EU ukazují, že k žádné zásadní změně nedošlo. Od prosince 2009 do prosince 2018 identifikoval přehled hlasování Rady EU<sup>7</sup> celkem 399 případů, v nichž se při hlasování v Radě EU vyskytla nějaká forma disentu, tj. buď zdržení se hlasování<sup>8</sup> (234 případů), či vyjádření nesouhlasu (165 případů). Celkově se v tomto období hlasovalo o 1004 položkách. Přehled po jednotlivých letech ukazuje tabulka 13.

Z tabulky 13 je patrné, že počet případů, kdy státy riskují ostrakizací tím, že hlasují proti návrhu, vzrostl na přibližně 16 % hlasování. Pokud by se zahrnula také zdržení se hlasování, určitá forma opozice v Radě EU

byla ve sledovaném období přítomna v téměř 40 % případů. Neznačená to ovšem, že by se prostředí Rady EU výrazně vzdálilo od konsenzuality jako určující normy. V drtivé většině případů, kdy v Radě EU existuje disent, jde o jeden či dva státy, nikoliv o významnou a koherentní skupinu zemí. Realita v Radě EU – včetně jejich nižších úrovní – je totiž taková, že národní delegace sledují jednotlivá vyjádření a hodnoty kvalifikované většiny si „počítají“. Seznají-li, že byla dosažena, přestává být debata zajímavá, a to navzdory faktu, že k silovému hlasování, kde by opozici formovaly aspoň čtyři státy,<sup>9</sup> dochází velmi zřídka. Posílení velkých států na úkor malých, které prosadila Lisabonská smlouva, tak má především psychologický efekt v deliberačním procesu, který v různých strukturách Rady EU probíhá – argumenty zemí, jejichž populační vklad je vysoký, hrají větší roli a jsou sledovány intenzivněji.

## 5.2 EVROPSKÁ KOMISE

Reforma Evropské komise byla prezentována jako jeden z hlavních cílů lisabonské reformy. Vlivem postupného rozšiřování totiž orgán, který měl být výkonným motorem evropské integrace, narostl do podoby malého parlamentu. Na vině byl především princip rovnosti zastoupení členských států, který každé zemi zajišťoval jedno komisařské portfolio. Toto pravidlo mělo dopad zejména na efektivnost rozhodování Evropské komise, při své aplikaci ale také ústilo v bizarní situace umělého vymýšlení nových resortů. Už jen množství 27 komisařů totiž zabraňuje efektivnímu rozhodování a smysluplné distribuce portfolií.

5 Například Mikko Mattila hovoří o 6–9 % případů, v úvahu ale bere jen negativní hlasy (nikoliv zdržení se hlasování). Mattila, Mikko (2009): Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement. *European Journal of Political Research* 48(6): 840-857.

6 Thomson, Robert (2013): Double versus Triple Majorities: Will the New Voting Rules in the Council of the European Union Make a Difference?, *West European Politics* 36(6): 1221-1238.

7 Dostupné na webové adrese Rady EU (<https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/>).

8 Výzkum hlasování a koalic v Radě EU považuje zdržení se hlasování za jemnější formu nesouhlasu a zpravidla jej kóduje jako opozici.

9 V poslední době se nicméně zdá, že disent v Radě EU narůstá. Například v roce 2018 (od 1. 1. do 30. 11.) došlo k tomuto případu celkem šestkrát. Konkrétně šlo o směrnici EP a Rady novelizující směrnici 2010/13/EU (směrnice o poskytování audiovizuálních služeb), kde proti přijetí směrnice hlasovalo 5 států při 2 abstencích, nařízení EP a Rady o společných pravidlech v oblasti civilního letectví 2018/1139, kde hlasovaly 2 státy proti a 3 se zdržely, směrnice EP a Rady novelizující směrnici o vysílání pracovníků 96/71 ES s 2 státy proti a 4, jež se zdržely hlasování, nařízení EP a Rady 2018/848 o organických produktech a jejich označování, kde 5 států hlasovalo proti a 3 se zdržely. Kvarteto zemí se zdrželo v případě nařízení EP a Rady o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (2016/0014/COD), dva státy hlasovaly proti a dva se zdržely u nařízení EP a Rady o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů (2016/0231/COD). Stále se ale jedná o zlomek položek, které Rada EU každoročně projednává.

TAB. 14

|      | Proti | Zdržení se |                    | Proti | Zdržení se |
|------|-------|------------|--------------------|-------|------------|
| 2010 | 14    | 24         | 2015               | 15    | 24         |
| 2011 | 21    | 25         | 2016               | 7     | 23         |
| 2012 | 18    | 21         | 2017               | 10    | 21         |
| 2013 | 32    | 30         | 2018 <sup>10</sup> | 15    | 29         |
| 2014 | 33    | 37         |                    |       |            |

### VÝVOJ DISENTU V RADĚ EU V LETECH 2010–2018

Zdroj: autor na základě [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)<sup>10</sup>

#### 5.2.1 REFORMA VELIKOSTI EVROPSKÉ KOMISE PODLE LISABONSKÉ SMLOUVY

Původní záměr Lisabonské smlouvy reformovat velikost Evropské komise se odráží v článku 17 SEU, která v odstavcích 4 a 5 zavedla dvojici opatření určujících velikost Komise. Odstavec 4 předpokládal, že od vstupu smlouvy v platnost do 31. 10. 2014 nenastane žádná změna a princip „jeden stát rovná se jeden člen Komise“ bude zachován. Následný odstavec 5 ale zavedl redukci kolegia, kdy určuje, že od 1. 11. 2014 bude Komise sestávat ze 2/3 počtu členských států. Přístup států měl být zajištěn systémem rovné rotace a měl respektovat demografickou a zeměpisnou různorodost členských států.<sup>12</sup> Podle stejného odstavce mohla Evropská rada rozhodnout o změně sestavování Evropské komise jednomyslným hlasováním.

#### 5.2.2 REALITA VELIKOSTI EVROPSKÉ KOMISE

Záměr Lisabonské smlouvy regulovat velikost kolegia Evropské komise přišel vniveč ještě dříve, než smlouva vstoupila v platnost. Příčinou bylo neúspěšné ratifikační referendum v Irsku v červnu 2008, kdy voliči poměrem 53:47 % smlouvu odmítli. Jednou z podmínek, jejímž splněním irská vláda podmiňovala vypsání nového referenda, bylo zachování křesla pro irského komisaře také po listopadu 2014. Nejen na tento požadavek summit Evropské rady v prosinci téhož roku přistoupil. Právně pak byly irské výjimky zcela finalizovány až v prosinci 2014, kdy vstoupil v platnost

<sup>10</sup> Do 30. 11. 2018.

<sup>11</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/>

<sup>12</sup> Dále upraveno článkem 244 SFEU, který mimo jiné určuje, že rozdíl mezi celkovými počty funkčních období vykonávaných příslušníky jakýchkoliv dvou členských států nesmí být nikdy vyšší než jedna.

Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy (paradoxně přesně měsíc poté, co měla Evropská komise začít fungovat v redukováném množství).

Snaha redukovat velikost Evropské komise tak zůstala nesplněna. Jako kvazi-vláda Evropské unie tato instituce navíc působí značně nestabilně. Již zmíněná potřeba vymýšlet nová portfolia, přičemž logika a vnitřní koherence jejich řazení je mnohdy sporná, je ještě více problematizována tím, že oba post-lisabonští předsedové – José Manuel Barroso i Jean-Claude Juncker – svá kolegia postavil na jiné řídicí a organizační struktury. Zatímco Barosso sledoval tradiční a osvědčenou logiku předsedy, několika místopředsedů s nulovým vlivem a řadových členů kolegia, Junckerova představa o politicky aktivnější Komisi se odrazila v ustavení sedmi výkonných místopředsedů zodpovědných za koordinaci konkrétních politických oblastí (a fungujících v rámci nově vytvořeného kolegia místopředsedů). Jelikož Junckerem protežovaná politizace Evropské komise nezískala plnou podporu, lze v příštím fungování této instituce očekávat další strukturální změny a úpravy. Předpokládat nicméně nelze zásah do velikosti jejího kolegia.

#### 5.3 ROZHODOVACÍ PROCEDURY VČETNĚ ROZPOČTU

Rozhodovací proces politického systému EU se vyvíjel, jako většina jeho komponent, evolučním a de facto nijak promyšleným a řízeným vývojem. Z jediné tzv. konzultační procedury, která směřovala těžiště rozhodování do tehdejší Rady ministrů, se od 50. let do 90. let 20. století vyvinul konglomerát nástrojů, který v jedné fázi obsahoval pět hlavních mechanismů – konzultační proceduru, spolupracující proceduru, spolurozhodující proceduru, souhlasné řízení a proceduru pro schvalování rozpočtu. Byť procesy směřující

ke zjednodušení a snížení počtu procedur započaly již v 90. letech 20. století, zásadní změnu měla v tomto směru přinést právě Lisabonská smlouva. Kromě zpřehlednění rozhodovacího systému se od reformy očekávalo také další posílení postavení Evropského parlamentu.

### 5.3.1 LEGISLATIVNÍ PROCEDURY: NASTAVENÍ LISABONSKOU SMLOUVOU

Lisabonská smlouva zpřehlednila legislativní procedury tím, že je nově rozdělila na řádný legislativní postup a zvláštní legislativní postup. Řádným legislativním postupem se stala dřívější procedura spolurozhodování,<sup>13</sup> zvláštní legislativní postup pak odkazuje na specifické případy, které vymezuje primární právo, kdy legislativu přijímá buď Rada EU za účasti Evropského parlamentu, nebo Evropský parlament za účasti Rady EU.<sup>14</sup> Žádný univerzální mechanismus tedy v tomto případě neexistuje, jelikož rozhodovací postup se liší podle agendy, které se týká. Zpravidla platí, že normotvůrcem je Rada EU, zatímco Evropský parlament je konzultován či poskytuje souhlas.<sup>15</sup> Výjimečně může Evropský parlament legislativní opatření přijímat sám.

Lisabonská smlouva o přibližně 40 položek zvýšila počet oblastí, ve kterých se řádný legislativní postup uplatňuje, čímž se celkový počet sfér, v němž je uplatňováno spolurozhodování, zvýšil na 85.<sup>16</sup> Konkrétně se jednalo například o zemědělství,<sup>17</sup> oblast služeb,<sup>18</sup> azylovou a imigrační problematiku<sup>19</sup> či kohezní politiku.<sup>20</sup>

### 5.3.2 LEGISLATIVNÍ PROCEDURY: POST-LISABONSKÁ REALITA

Vliv Lisabonské smlouvy na změnu rozhodování v EU je optikou tabulky 11 v zásadě nesporný. Zatímco v předlisabonské éře byl poměr kodecize a konzultace de facto vyvážený, Lisabonská smlouva její aplikaci

v empirii dramaticky zvýšila. Tento trend pokračuje také v aktuálním období 2014–2019, pro nějž ale ještě nejsou dostupná data.

Tabulka 16 následně uvádí vývoj fází řádného legislativního postupu. Je z ní patrná snaha rozhodovacích institucí dospět k formální dohodě zejména v prvním čtení, které není vázáno existencí časových lhůt, což podporuje neformální vyjednávání mezi Radou EU a Evropským parlamentem (s cílem sladit své pozice pro formální proces). Fáze dohodování, po které by následovalo třetí čtení, se tak zcela vytrácí a stává se teoretickou možností, která v praxi nenastává.

### 5.3.3 ROZPOČTOVÉ ŘÍZENÍ A PROCEDURA UPRAVUJÍCÍ VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC V LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Rozpočtové řízení před přijetím Lisabonské smlouvy představovalo mechanismus, v němž byla pozice Rady EU a Evropského parlamentu nerovnoměrná. Zatímco Rada EU mohla přímo rozhodovat o všech výdajích – rozpočet se před lisabonskou reformou dělil na výdaje povinné a nepovinné – Evropský parlament mohl přímo měnit jen nepovinné výdaje, zatímco u nepovinných mohl pouze navrhnout změny. Ty ale musela odsouhlasit Rada EU.

V souvislosti s rozpočtem Lisabonská smlouva zrušila dělení výdajů na povinné a nepovinné, čímž Evropský parlament obdržela stejnou kompetenci jako Radu EU.<sup>21</sup> Zároveň primární právo poprvé zakotvilo praxi schvalování víceletých finančních rámců<sup>22</sup> (rovněž v tomto případě byl Evropský parlament zohledněn, jelikož víceletý finanční rámec schvaluje). Obecným závěrem reformy tak bylo posílení Evropského parlamentu a očekávání jeho aktivní a asertivní role v post-lisabonské éře.

### 5.3.4 POST-LISABONSKÁ ROZPOČTOVÁ REALITA

Nová procedura byla poprvé použita v roce 2010 pro rozpočtový rok 2011, přičemž rozpočet se na první pokus schválit nepodařilo a Poprvé od roku 1987 musel být schvalován opakovaně. Ve stejném roce se Evropský parlament pokusil využít svých nově nabytých pravomocí také pro své posílení v proceduře schvalující víceletý finanční rámec.<sup>23</sup> Premiérové rozpočtové

13 Článek 294 SFEU.

14 Článek 289, odstavec 2 SFEU.

15 Souhlas Evropského parlamentu bez možnosti měnit legislativu se týká například boji s diskriminací. Konzultace Evropského parlamentu je uplatňována například u soutěžního práva či výjimek z vnitřního trhu.

16 Best, Edward (2007): Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer? Maastricht Journal of European and Comparative Law Volume 15(1): 85-96.

17 Článek 14, odstavec 1 SEU a článek 16, odstavec 1 SEU.

18 Článek 56 SFEU.

19 Články 77-80 SFEU.

20 Článek 177 SFEU.

21 Článek 314 SFEU.

22 Článek 312 SFEU.

23 Evropský parlament (2010): 2011 budget – MEPs make room

TAB. 15

| Období    | Kodecize | Konzultace | Kooperace |
|-----------|----------|------------|-----------|
| 1999-2004 | 42       | 58         | 8         |
| 2004-2009 | 49       | 51         | -         |
| 2009-2014 | 89       | 11         | -         |
| 2014-2016 | 91       | 9          | -         |

**PODÍL LEGISLATIVNÍCH PROCEDUR (%)**

Zdroj: autor na základě European Parliament Legislative Observatory.

TAB. 16

| Období    | čtení | Včasné druhé čtení | Druhé čtení | Třetí čtení |
|-----------|-------|--------------------|-------------|-------------|
| 1999-2004 | 29    | 25                 | 24          | 22          |
| 2004-2009 | 72    | 10                 | 13          | 5           |
| 2009-2014 | 85    | 8                  | 5           | 2           |
| 2014-2016 | 75    | 22                 | 3           | 0           |

**PODÍL FÁZÍ KODECIZE (ŘÁDNÉHO LEGISLATIVNÍHO POSTUPU) (%)**

Zdroj: Autor na základě European Parliament Legislative Observatory

vyjednávání podle nových pravidel tak bylo vyhodnoceno jako značně konfliktní, selhání rozpočtového řízení ale není připisováno ani tak odlišným pozicím Rady EU a Evropského parlamentu, jako spíše neznalosti nových pravidel a nutnosti naučit se je aplikovat.<sup>24</sup> Scénář z roku 2010 se poté opakovatel v roce 2012 (pro rozpočet 2013) a v roce 2014 (pro rozpočtový rok 2015). V dalších letech již rozpočet prošel na první pokus. Zdá se tedy, že zejména Evropský parlament se v nových pravidlech dokázal zorientovat.

Z hlediska mocenského vývoje pozice a vlivu Rady EU a Evropského parlamentu, kteří v rozpočtové proceduře tradičně soupeří například o výši výdajů, nabízí zajímavé srovnání před- a po-lisabonské fáze z pohledu „úspěchu“ obou institucí v závazcích a platbách rozpočtů analýza Benedetta (viz tabulku 13).

Byť se mohlo zdát, že Evropský parlament začal od roku 2011 rozpočtovou proceduru efektivně používat tak, aby posílil svůj vliv – jak v závazcích, tak platbách rozpočtů pro roky 2012 a 2013 se konečné stavy blížily preferenci Evropského parlamentu –, v dalších letech

for new policy priorities'. Budget Committee press release.

24 Benedetto, Giacomo (2017): Power, money and reversion points: the European Union's annual budgets since 2010. *Journal of European Public Policy* 24 (5): 633-652.

se ukázalo, že nelze hovořit o trendu či setrvalém stavu. V praxi se tak ukázalo, že posílení Evropského parlamentu v rozpočtové proceduře je spíše formální a že faktické pozice obou klíčových institucí jsou minimálně rovnocenné, přičemž v agendě plateb dominuje Rada EU.

Druhou rovinnou, která z formálního hlediska představovala pro rozhodovací instituce zcela nové „hřiště“, byla procedura upravující schvalování víceletého finančního rámce. V roce 2010 zaujal Evropský parlament pozici,<sup>25</sup> že znění odstavce 5 článku 312 SFEU mu dává více síly než jen prostý souhlas a že jeho role v procesu tvorby finančního rámce jde za pomyslné „ber, nebo nechej být“. Navzdory faktu, že Evropskému parlamentu se podařilo prosadit některé své priority, analýzy<sup>26</sup> za klíčové aktéry vyjednávání stále označovaly členské státy a Evropskou komisi. Pro víceletý finanční rámec pokrývající období 2021–2027 lze očekávat podobný vývoj.

Shrnutím lze konstatovat, že zefektivnění rozhod-

25 Crowe, Richard (2016): The European Council and the Multiannual Financial Framework. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18 (2016): 69–92.

26 Stenbaek, Jørgen, Jensen, Mads Dagnis (2016): Evading the joint decision trap: the multiannual financial framework 2014–20. *European Political Science Review* 8 (4): 615–653.

TAB. 17

|      | Závazky      |         | Platby       |         |
|------|--------------|---------|--------------|---------|
|      | Odsouhlasené | Konečné | Odsouhlasené | Konečné |
| 2007 | Remíza       | EP      | Rada EU      | Rada EU |
| 2008 | Remíza       | EP      | Rada EU      | Rada EU |
| 2009 | Rada EU      | EP      | Rada EU      | Rada EU |
| 2010 | EP           | EP      | Rada EU      | Rada EU |
| 2011 | Remíza       | Remíza  | Rada EU      | Rada EU |
| 2012 | Remíza       | EP      | Rada EU      | EP      |
| 2013 | Remíza       | EP      | Rada EU      | EP      |
| 2014 | Remíza       | Remíza  | Remíza       | Rada EU |
| 2015 | Remíza       | Remíza  | Rada EU      | Rada EU |

**INSTITUCIONÁLNÍ ZISKY ROČNÍCH ROZPOČTŮ 2007-2015<sup>27</sup>**

Zdroj: Autor na základě Benedetto 2017

vání Lisabonskou smlouvou je v zásadě kosmetické. Reforma velikosti kolegia Evropské komise zůstala jen na papíře, Rada EU nadále rozhoduje především na základě konsenzuality. U samotných rozhodovacích procedur se sice zásadní část rozhodování dostala do sféry řádného legislativního postupu, nadále ale existuje řada výjimek. Z čistě numerického hlediska například Bestova analýza<sup>28</sup> nastavení Lisabonské smlouvy identifikovala přibližně 30 rozdílných způsobů, jak podle jejího znění může EU přijímat závazná rozhodnutí (ať už legislativní či nelegislativní povahy). Změny, které smlouvou nastaly, tedy reflektují spíše změny pojmů (a jejich typologizace) než substanciální zásahy. Z dosavadní empirie je navíc zřejmé, že Evropský parlament není se svým postavením spokojen a situace, ve kterých není zcela zrovnoprávněn s Radou EU, se kreativním výkladem primárního práva snaží posouvat ve svůj prospěch.

27 Odsouhlasené závazky a platby odkazují ke schváleným hodnotám a preferencím institucí, zatímco konečné závazky a platby odkazují k preferencím institucí k reálnému stavu.

28 Best, Edward (2007): Legislative procedures after Lisbon: fewer, simpler, clearer? Maastricht Journal of European and Comparative Law Volume 15(1): 85-96.

# ZÁVĚR

---

Předchozí kapitoly této studie plasticky ilustrovaly, že komplexní lisabonská reforma rozhodovacího rámce EU, která by přispěla ke zjednodušení institucionálního rámce, jeho větší efektivitě, demokratizaci či občanské participaci, v zásadě selhala. V nejobecnější rovině lze poukázat na tři základní příčiny tohoto stavu: Za prvé, u řady konkrétních instrumentů byl tento osud vetkán již do jejich definování a nastavení Lisabonskou smlouvou. Za druhé, u značného množství nástrojů se ale jako problematická ukázala jejich praktická aplikace. Za třetí, neúspěch lisabonské reformy způsobily také dlouhodobé objektivní podmínky, jejichž vliv je okamžitými politickými rozhodnutími prakticky neovlivnitelný.

Za zjevné doklady prvního typu, kdy selhání reformy bylo patrné už v době jejího vzniku, lze považovat například reformu předsednictví a částečně také některé nástroje posilující demokratičnost politického systému EU (systém včasného varování) a jeho participativní rysy (evropská občanská iniciativa). Nejasné vymezení pravomocí reformovaných či nově zaváděných funkcí a institucí, stejně tak jejich obdaření slabými kompetencemi na problémy zadělalo již v době, kdy – metaforicky řečeno – sotva zasychal inkoust na podpisech signatářů smlouvy. Konkrétní problémy „na vstupu“ sumarizovaly předchozí stránky této studie, místo jejich opakování se nabízí úvaha, do jaké míry je tato produkce nedodělků a z hlediska funkčnosti přinejlepším polotovárů zabudována do genetické výbavy unijního konstitucionalismu. Podobný nešvar lze totiž v primárním právu pozorovat od Amsterodamské smlouvy, přičemž primárně se týká právě nastavení politického systému EU.

V těchto (a dalších) případech ale mohla politická aplikace změn negativnímu výsledku zcela či částečně zabránit – pokud by ovšem byla k serióznějšímu vnímání jak žlutých karet, tak občanských iniciativ vůle na straně Evropské komise, která je hlavním

příjemcem těchto vstupů do prostřední politického systému EU. To se ale nestalo, a zmíněné nástroje se staly pouze dalšími konzultačními instrumenty, jimiž je rozhodovací prostředí EU přesyceno. Vznik dalších nezávazných fór tak pouze vede k nárůstu frustrace zapojených národních aktérů – například sladění komunikace národních parlamentů či organizace občanské iniciativy stojí vzhledem k objektivně existujícím překážkám plynoucím z administrativních či politických rozdílů obrovské úsilí. Vydání obrovské energie značného množství aktérů je ale zpravidla odměněno toliko blahosklonným pokýváním Evropské komise, jejíž vůle následovat konzultací vyprodukované verdikty se limitně blíží nule.

Kromě problémů v designu lisabonské reformy a jejím nedotažení se ovšem Lisabonská smlouva potýká s dlouhodobým prostředím, v němž evropská integrace působí, což představuje třetí (a zdaleka největší) příčinu selhání lisabonské reformy. Toto prostředí totiž spíše než příznivé okolnosti charakterizují strukturální a systémové vady. Poukázat lze zejména na tři.

Za prvé, zásadním problémem nynější EU je skutečnost, že v politickém prostoru EU neexistuje (byť jen vznikající) politický evropský lid, který by tyto překážky dokázal překonat. Stejně tak neexistuje ani autonomní evropská veřejná sféra či evropská občanská společnost. Design řady nových institucí či jejich reform přitom s politickým lidem počítá, stejně jako s fungujícím evropským veřejným prostorem. Příkladem může být evropská občanská iniciativa, ale také již Maastrichtskou smlouvou založené politické strany na evropské úrovni.

Za druhé, řada inovativních mechanismů, které Lisabonská smlouva zavedla, implicitně vychází z předpokladu, že členské státy představují z administrativního a procesního hlediska homogenní či maximálně blízké aktéry. Na této logice je postaven například časový design mechanismu včasného varování či mechanismus

sběru podpisů pro evropskou občanskou iniciativu. Zkušenosti plynoucí z aplikací těchto mechanismů ale tento předpoklad záhy vyvrátily a ukázaly, že díky značné pestrosti v administrativní, politické a občanské kultuře napříč EU jsou takto koncipované nástroje nefunkční. Otázkou samozřejmě je, zda EU může danost „jednoty v odlišnostech“ zohlednit. A otázkou také je, zda viníkem tohoto „zadání“ reformy vlastně je EU. Za třetí, evropský politický systém se vyvíjí již několik desítek let. Za tuto dobu získaly založené instituce určitou paměť a trajektorii. Podcenit nelze ani nezanedbatelnou míru autonomie, kterou si řada institucí během tohoto vývoje vydobyla. Radikální reformy či pokusy o ně tak naráží také na takto generovanou rezistenci. Vzhledem k tomu, že evropské instituce jsou navzájem propojeny a postaveny na množství složitých pojistek a brzd, zajišťujících vzájemnou kontrolu a omezující manévrovací prostor konkrétních těles, pevnost institucionálních vzorců se láme velmi těžce. Lisabonská reforma zcela jistě nepředstavuje poslední pokus o úpravu politického systému EU. V úvodu zmíněné aktuální návrhy na další změny jsou dokladem toho, že potřeba neustálých reforem je téměř zakódována v genetické výbavě evropské integrace a zejména jejího politického mainstreamu. Jakákoliv případná další institucionální reforma (ve všech touto studií diskutovaných směrech) nicméně příliš neřeší odpověď na otázku, zda takto instrumentálně koncipovaná změna může zvýšit demokratičnost evropské integrace – a případně jak. Předchozí empirie institucionálních reforem jako potenciálního „léku“ demokratického deficitu EU jsou sporné – zkušenost evropské integrace a jejího moderního vývoje ukazuje, že zavádění nových institucí a nových pravomocí přímo voleným tělesům spokojenost občanů s EU nezaručuje a vede spíše ke znepráhlednění celého systému. Představa, že více institucí a více kontroly nutně vede k vyšší míře demokratičnosti, se nepotvrzuje. Skoro se zdá, že představa o instrumentálním řešení problému demokracie v EU je vyčerpaná. Poznatky této studie spíše nasvědčují tomu, že místo vymýšlení a vytváření institucionálních inovací, jež mnohdy fungují pouze pro forma, by se EU a její členské státy měly zamýšlet například nad kvalitou zpětné vazby v politickém systému EU či nad schopností elit přijmout a adekvátně zpracovat kritickou evaluaci.

Diskuzi výsledků analýzy lisabonských reforem je žádoucí zasadit do reakce na dvě potenciální námítky, které může kritika zatím posledních změn zavedených primárním právem vyvolat. Za prvé, lze samozřejmě namítnat, že vystavění evaluace na kombinaci výše zmíněných parametrů (zjednodušení – efektivita – participace – demokratizace) musí nutně k podobnému neúspěchu vést, protože jsou-li tyto koncepty poskládané do celku, nemohou fungovat synergicky. Zmíněné mnohdy protichůdné cíle si ale jako smysl reformy vetkali její tvůrci, komplexní reformy se podobnému riziku obvykle vyhnout nemohou. Pomyslné „lovení více zajíců najednou“ je navíc důsledkem nejasnosti směřování evropské integrace. Evropská unie, respektive její hlavní nadnárodní instituce a členské státy, si zjevně budou muset v souvislosti s jakoukoliv další institucionální reformou zodpovědět otázku, jaká je jejich alespoň přibližná představa střednědobého vývoje EU. Z odpovědi – či alespoň z pokusu o takovou odpověď – lze odvodit povahu legitimacy, na které lze konkrétní podobu EU stavět. Demokratizace a vyšší politizace integračního procesu nemusí být jedinou a nevyhnutelnou volbou, jak se může na první pohled jevit. Snaha legitimizovat EU jiným způsobem – například jako fungující regulační režim<sup>2</sup> – by ale musela znamenat související seriózní úvahu nad tím, co všechno může, musí a smí jinak legitimizována EU dělat a kam až mohou její kompetence zasahovat. Za druhé, viníkem lisabonských rozpaků není zejména mytický Brusel, ztělesněný Evropskou komisí. V institucionální debatě, která lisabonské reformě předcházela, se angažovaly především členské státy. Dojednávání dohody, která vyústila v Lisabonskou smlouvu, se konečně vrátilo k osvědčenému formátu mezivládní konference, kterou v daném případě řídilo především německé předsednictví Rady EU. Rozmělnění reforem do řady z podstaty nefunkčních a polovičatých kompromisů tak padá na pomyslnou hlavu reálných hlav států a vlád, respektive členským státům EU. Ty totiž mají, byť se snaží mnohdy alibisticky vytvářet opačný dojem, v designu evropské integrace hlavní a zásadní slovo. Nadnárodní instituce tahounem změn nejsou a nebyly jím ani v případě Lisabonské smlouvy. Proto také výše zmíněná diskuze o alespoň střednědobé finalitě integračního procesu musí vycházet právě z hlavních měst členských států.

1 Příkladem může být kontinuální posilování Evropského parlamentu, který s každou revizí primárního práva získal nové kompetence. Na volební účasti voličů při volbách do Evropského parlamentu se ale tento trend projevuje opačně – od roku 1979 do roku 2014 volební účast téměř konstantně klesá.

2 Ke konceptu EU jako regulačního státu viz Majone, Giandomenico (2009). *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.

# SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

|         |   |    |
|---------|---|----|
| Tab. 1  | Přehled změn a cílů Lisabonské reformy  | 10 |
| Tab. 2  | Předsednictví podle Lisabonské smlouvy  | 12 |
| Tab. 3  | Počet summitů Evropské rady 1993–2009   | 15 |
| Tab. 4  | Počet summitů Evropské rady 2010–2017   | 15 |
| Tab. 5  | Počet eurosummitů Evropské rady 2010–2017   | 15 |
| Tab. 6  | Agenda Evropských rad v letech 2004–2009 (%)  | 16 |
| Tab. 7  | Agenda Evropských rad v letech 2010–2014 (%)  | 16 |
| Tab. 8  | Úspěšně podané evropské občanské iniciativy   | 20 |
| Tab. 9  | Evropské občanské iniciativy odmítnuté Evropskou komisí                                     | 20 |
| Tab. 10 | Stažené či nedostatečně podpořené Evropské občanské iniciativy                              | 21 |
| Tab. 11 | Stažené či nedostatečně podpořené Evropské občanské iniciativy                              | 21 |
| Tab. 12 | Vývoj počtu vydaných odůvodněných stanovisek  | 27 |
| Tab. 13 | Komitologické výbory a jejich činnost 2010–2017   | 30 |
| Tab. 14 | Vývoj disentu v Radě EU v letech 2010–2018  | 33 |
| Tab. 15 | Podíl legislativních procedur (%)   | 35 |
| Tab. 16 | Podíl fází kodecize (řádného legislativního postupu) (%)                                    | 35 |
| Tab. 17 | Institucionální zisky ročních rozpočtů 2007–2015  | 36 |
| Graf 1  | Důvěra v evropského prezidenta a v evropskou ministryni zahraničních věcí v České republice | 13 |
| Graf 2  | Pozitivní vstupy do IPEX 2010–2014  | 28 |



[www.europeanreform.org](http://www.europeanreform.org)  
Follow us @europeanreform