

***Claus Giering – Josef Janning – Wolfgang Merkel –
Michael Stabenow: Demokratie und Interessenausgleich
in der Europäischen Union.***

1. Aufl. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1999, 87 stran, ISBN 3-89204-844-4.

Za významný přínos *Bertelsmannovy vědecké nadace* k analýze nejaktuálnějších problémů současné Evropy je možné považovat, že se společně s *Bertelsmannovou výzkumnou skupinou* při *Centru pro aplikovaný politický výzkum* v Mnichově již několik let věnuje ve svém projektu *Systémová změna v Evropě* otázkám, které se zabývají proměnami *governance* v Evropské unii (EU) nebo problémem finality evropského integračního procesu. Počátky tohoto projektu spadají až do první poloviny 90. let, a proto nelze projektu upřít, že svým zaměřením velmi přesně několik let předem vystihl hlavní směr diskuze o budoucnosti EU.

Projekt, jehož jedním z mnoha výstupů je i recenzovaná publikace, se z časového hlediska věnuje dvěma základním oblastem. V první řadě se zabývá reformou EU, jejíž nutnost podtrhuje blížící se východní rozšíření (proto se také tato část projektu věnuje spíše krátkodobému výhledu zhruba do poloviny prvního desetiletí 21. století). Druhá část pak rozebírá problematiku vzdálenější budoucnosti a směřování EU.

Ovšem problémy demokratičnosti a legitimacy evropské integrace, které vnímala akademická sféra i politické kruhy v EU jako nejzávažnější, se v průběhu let měnily, a to ve třech fázích. Nejprve se vědecké práce i politické diskuze zaměřovaly čistě na ekonomickou výkonnost a na právní a technické otázky spojené s existencí a činností institucí Evropských společenství, respektive EU, ve druhé etapě se ústředním pojmem stala legitimita související s „deficitem demokracie“ a ve třetí se vynořily otázky konstrukce evropské identity, mýtů apod.¹

Tyto proměny reflektuje i recenzovaná publikace, a tak je zajímavým příspěvkem do evropského diskurzu přelomu tisíciletí. Její autoři ve svých studiích poměrně zdařile kombinují otázky, které v současnosti Unii hýbou, s pohledem za horizont východního rozšíření a s ním spojených institucionálních změn.

Práce je rozdělena na tři části, z nichž každá nahlíží na analyzované téma – tj. na demokracii a legitimitu v rámci EU – z výrazně odlišného úhlu. To sice umožňuje posoudit problém z většího nadhledu, avšak předpoklad většiny čtenářů, že autoři budou proto směřovat ke stejnému závěru anebo alespoň k podobným dílčím doporučením, by byl chybný. Tuto nejednotnost lze považovat za jednu z největších slabín práce.

Přirozeně jsou již v současné době – zejména po summitu v Nice – mnohé z reformních návrhů prezentovaných v této studii překonány, avšak některé si až dodnes uchovávají svou platnost a zejména první dvě části publikace naopak ještě získávají větší aktuálnost.

Michael Stabenow ve svém příspěvku *Štrasburský konflikt jako poučení pro Evropu*² analyzuje střet mezi Evropskou komisí a Evropským parlamentem (EP) na počátku roku 1999. Autor poukazuje na skutečnost, že jedním z nejvýraznějších problémů demokracie EU je skutečnost, že „evropská veřejnost“ ještě neexistuje, popřípadě existuje pouze v zárodečné formě. Nezralost a malá síla evropské veřejnosti negativně působí na demokratičnost EU, neboť „demokracie a veřejnost se vzájemně podmiňují“.³

Stabenow tak v podstatě jednodušším způsobem vyjadřuje nejdůležitější otázku právě probíhající diskuze, zda existuje evropský démos (ve Stabenowově terminologii „evropská veřejnost“) jako politická entita vázaná na EU, popřípadě zda je možné a potřebné jej vytvořit, „zkonstruovat“. Právě konflikt mezi Komisí a EP podle Stabenowova názoru přesvědčivě dokázal, že hovořit o etablované evropské veřejnosti je přinejmenším předčasné.⁴

Autor ukazuje, jak rozdílné bylo vnímání konfliktu mezi oběma institucemi na severu (Německo, Skandinávie, Benelux, Spojené království) a na jihu (Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko). Zatímco sdělovací prostředky severních zemí vnímaly souboj jako vedlejší symptom mocenské emancipace EP, tedy jako nutné zlo, které s sebou nese postupná eliminace demokratického deficitu EU, na jihu bylo parlamentní hlasování o nedůvěře Komisi interpretováno jako pokus bohatých severních zemí, především Německa, o oslabení Komise jako tradičního zastávce chudých a malých zemí. Konečným cílem bylo podle chápání jižních států prosazení německého požadavku na snížení čistých plateb ze strany Německa v Radě, kterému by oslabená Komise nebyla schopna zabránit.

Nedostatečnost „evropské veřejnosti“ je podle Stabenowova názoru dána jednak faktory historicko-kulturními a jazykovými (zde autor zdůrazňuje neexistenci významných celounijních sdělovacích prostředků) a jednak důvody konstitučními (především nedostatečným oddělením výkonné a zákonodárné moci).

Je zajímavé, že je velký důraz kladen i na fakt, že v EP nemůže docházet ke skutečnému střídání „vlády“ a „opozice“, což omezuje vnímání této instituce jako demokratického orgánu. Pokud chce EP pozměnit nebo odmítnout stanovisko Rady, musí disponovat absolutní většinou hlasů, tj. minimálně 314 hlasy.⁵ Při současném rozložení sil ovšem získání absolutní většiny předpokládá spolupráci dvou největších frakcí Parlamentu – křesťanských a sociálních demokratů – a o střídání stran v pozici „vlády“ a „opozice“ nemůže být řeč.

Přestože se autor netají svou skepsí ohledně současného stupně demokratičnosti institucí EU a možnosti rychlého vytvoření „evropské veřejnosti“, vnímá posilování kontrolních pravomocí EP jako „*důležitý milník demokratizace Společenství*“,⁶ který postupně povede ke zvýšení legitimity Unie a k možnosti vytvoření skutečné politické unie.

Tato část celé publikace je spíše případovou studií, která na konkrétním problému demonstuje posun k většímu posilování demokratických supranacionálních prvků. Stabenow samotný ovšem upadá do pastí, před níž – jak se zdá – tak vehementně varoval. Díky absenci „evropské veřejnosti“ a sdělovacích prostředků neexistuje jednotná interpretace jím popisovaného střetu, a proto je velmi obtížné určit skutečné motivy, které vedly až ke hlasování o nedůvěře Komisi. Sám autor ovšem zcela nekriticky přijímá „severní“ pojetí a výhrady jižních států, které se zaměřovaly na otázky finančních příspěvků severu, považuje pouze za „*báchorku o štrasburském spiknutí*“.⁷

Zatímco se autor první části studie věnuje z velké části otázce evropské veřejnosti, a to z pohledu žurnalisty, *Wolfgang Merkel* ve svém příspěvku rozebírá širší souvislosti legitimity EU, a tak se zčásti přesouvá do třetí fáze evropského diskurzu, zmíněného výše.⁸

Merkel identifikuje tři základní zdroje legitimity v EU:

- identitu evropských občanů, jejich příslušnost k určitému politickému společenství a evropský démos,
- demokratické rozhodovací procedury (*input democracy*),
- schopnost prosadit v praxi rozhodnutí ke spokojenosti občanů (*output democracy*).

Merkelovi je nutné přiznat, že postupuje o krok dále než Stabenow a od analýzy tristního stavu „evropské veřejnosti“ přechází ke komplexnějším úvahám o možnosti vzniku takového evropského dému, který by byl kompatibilní s démoi jednotlivých národních států.⁹ Úvahy o slučitelnost národní identity s jinou identitou nejsou v německém prostoru zcela nové, avšak její aplikace na evropský démos je dost neotřelá: „*Z procesuálního i teleologického hlediska by v Evropské unii neměl být nahrazen národní démos nadnárodním, ale naopak trvalá koexistence dvou, nebo dokonce ještě více démoi (nadnárodního, národního, regionálního) by měla vést k větší legitimitě, stabilitě a pevnosti Unie.*“¹⁰

Teprve vytvoření dostatečně stabilního evropského dému pak podle Merkelova názoru umožní další demokratizaci evropských institucí, neboť obzvláště po Maastrichtu a po Amsterdamu je veřejnost v jednotlivých členských státech EU mimořádně citlivá na rozšiřování kompetencí Unie. Emancipace EP nebo rozšiřování hlasování kvalifikovanou vět-

šinou je proto dnes při přehlasování vnímáno spíše jako neobhájení národních zájmů než jako důsledek demokratické hlasovací procedury. Dokud se nevytvoří evropský démos, situace se podle Merkelova názoru s největší pravděpodobností nezmění.

S tím souvisí rovněž legitimita pramenící z *input democracy*. Merkel důrazně varuje před ukvapeným prohlubováním integrace v těch oblastech, které by mohly ohrozit konsenzuální rozhodování. V těch oblastech, kde již nyní většinové hlasování funguje, by podle jeho názoru bylo namísto zavést výraznější ochranu přehlasovaných států. Zároveň se ovšem přimlouvá za vytvoření federalistického uspořádání EU s velkým významem přikládaným subsidiaritě.

Při pohledu na *Smlouvu z Nice* se nelze ubránit údivu, jak přesně se Merkelovy relativně střídmé návrhy uplatnily v praxi. Předseda Evropské komise Romano Prodi i někteří další státníci vyjádřili zklamání z malého pokroku při rozšiřování hlasování kvalifikovanou většinou. Většinové hlasování bylo pojištěno trojí ochranou proti přehlasování, a dokonce i Merkelem zmiňované úvahy o finalitě EU se dostávají stále více do popředí.

Stejně i autorovo odmítnutí simplifikujících reformních návrhů svědčí o hlubokém vhledu autora do problematiky institucionální reformy EU. Merkel se kriticky vyrovnává jak s návrhy na zavedení častých celounijních referend, tak i s představami o rychle postupující federalizaci Evropy. Leitmotivem je mu přitom obava z pověstné tocquevillovské tyranie většiny.

V závěru se autor přidává ke stále početnější skupině autorů, kteří hovoří o Evropské unii jako o systému *multilevel governance*. Všechny zdroje legitimacy jsou úzce propojené a pokrok na nejvyšší úrovni je možný, pouze pokud budou integrací zasaženy i ostatní roviny. Z výše uvedeného mj. vyplývá, že nutným předpokladem úspěchu dalších velkých integračních projektů je tedy zvýšení zájmu obyvatelstva o evropské volby a o dění v EU obecně, kterého může být docíleno zvýšením transparentnosti Unie a kontrolou jejích orgánů (např. výraznější kontrolou Komise ze strany EP). Teprve pak je možný zrod evropského dému a postupná další demokratizace, která zpětně zvýší legitimitu EU.

Je s podivem, že tato druhá část studie, která nezapře erudici autora, bohužel zcela opomíjí otázku souvislosti mezi legitimitou a rozšířením EU. Nakolik východní rozšíření přispěje k vytvoření evropského dému, nebo jak evropskou identitu naopak naruší? To Merkel bohužel v této studii neřeší, i když se k tomu situace přímo nabízí.

Třetí a závěrečná část studie je souhrnem reformních návrhů *Josefa Janninga* a *Clause Gieringa*, kteří se zaměřují na vytvoření institucionální rovnováhy národních zájmů po rozšíření EU.¹¹ Jejich práce zrcadlí velká očekávání členských států po amsterodamském summitu, jenž uznal nutnost provedení reformy ještě před rozšířením Unie na východ.

Autoři ovšem vycházejí z předpokladu, že dohodnutá omezení, jako je např. limit počtu komisářů nebo poslanců EP, budou skutečně beze změny dodržena. Jednoznačně se přimlouvají za rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou při zavedení degresivně-proporcionálního modelu rozložení hlasů v Radě. Současně znovu opakují návrh na automatické zavedení procedury spolurozhodování všude tam, kde Rada hlasuje kvalifikovanou většinou. Pro Komisi navrhuje její zmenšení a proměnu v evropskou vládu, přičemž předseda Evropské komise by byl přímo volen Evropským parlamentem.

Přestože každá ze zmíněných tří částí je nesmírně zajímavá, celkově studie působí poněkud nesourodým dojmem. Počínaje prvním příspěvkem, který podrobně zkoumá jednu partikulární událost, přes převážně konstruktivistickou úvahu o legitimitě a identitě EU až po závěrečnou kvantitativní studii, opírající se spíše o mocenské relace mezi členskými státy, čtenáře neopouští dojem, že kromě obecně formulovaného tématu nemají všechny tři části příliš společného, a to ani metodologicky, ani obsahově.

Důsledkem této disharmonie je pak i nejednoznačné vyznění prezentovaných doporučení. Zatímco se Merkel staví za velmi pozvolnou integraci, která nepřekročí tempo vznikání evropského dému, Janning a Giering navrhuje nejen výrazné rozšíření většinového hlasování, ale i přetvoření Komise v evropskou vládu, jejíž funkce podle názoru obou autorů

RECENZE

již z převážné části stejně vykonává.¹² Zároveň všichni čtyři autoři vidí budoucnost EU v její postupné federalizaci.

Přes uvedené nedostatky je ovšem publikace cenným příspěvkem k uchopení problematiky demokracie, legitimacy a identity EU, a tak splňuje požadavky, které na ni projekt *Systémová změna v Evropě* klade.

Petr Kratochvíl

¹ Srov. Weiler, J. H. H.: Legitimacy and Democracy of Union Governance: The 1996 Intergovernmental Agenda and Beyond. ARENA Working Paper, 1996/22.

² Viz Stabenow, Michael: Der Straßburger Konflikt als Lehrstück für Europa. In: Giering, Claus – Janning, Josef – Merkel, Wolfgang – Stabenow, Michael: Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union. 1. Aufl. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1999, s. 11–25.

³ Tamtéž, s. 18.

⁴ Podobně vyznívající rozbor možnosti vzniku evropského dému v krátkodobém horizontu viz např. Cederman, Lars-Erik: Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos. European University Institute, RSC 2000/34, http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/00_34.pdf

⁵ Postup spolurozhodování Rady a EP je upraven v článku 251 Smlouvy o založení Evropských společenství. Viz Amsterodamská smlouva. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1998, s. 85.

⁶ Stabenow, Michael: cit. dílo, s. 25.

⁷ Tamtéž, s. 23.

⁸ Viz Merkel, Wolfgang: Legitimitätsüberlegungen zu einem unionspezifischen Demokratiemodell. In: Giering, Claus – Janning, Josef – Merkel, Wolfgang – Stabenow, Michael: cit. dílo, s. 27–37.

⁹ Úvahy o kompatibilitě národní identity s evropskou identitou zhruba ve stejné době vyslovila i Lykke Friis. Viz Friis, Lykke: EU and Legitimacy – the Quest for Compatibility: A Danish Case Study. DUPI Working Paper, 1999/7, <http://www.ciaonet.org/wps/frl04/frl04.pdf>

¹⁰ Merkel, Wolfgang: cit. dílo, s. 29.

¹¹ Viz Giering, Claus – Janning, Josef: Strategien gegen die institutionelle Erosion. In: tamtéž, s. 39–79.

¹² Viz tamtéž, s. 64.