

DEMOKRACIA A JEJ BUDÚCNOŠŤ V EURÓPSKEJ ÚNII

Kamil Baraník*

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá analýzou konfliktu štátoprávnych a medzinárodných elementov vo vnútri právnej architektúry Európskej únie. EÚ bola pôvodne založená ako medzinárodná organizácia, no v dôsledku postupného prehĺbovania integrácie sa na ňu začali klásť mnohé demokratické požiadavky, typické skôr pre štátne entity ako medzinárodné organizácie. Nedostatok demokracie bol jedným zo základných problémov, s ktorými sa EÚ musela počas svojich vývojových štádií vysporiadať. Ďalšie posilňovanie demokratických elementov v právnej štruktúre EÚ však môže zmeniť konštrukciu organizácie, ktorá je dodnes „postavená“ na medzinárodnoprávnych základoch. Medzinárodnoprávna konsenzuálna povaha rozhodovania však bola jedným zo zásadných dôvodov prečo bola európska integrácia tak úspešným projektom a prečo sa národné rezistencie s integrovaním vyskytovali len sporadicky. Napätie medzi potrebou demokratizácie a snahou neprísť o dôveru členských štátov bolo určujúcim faktorom pri všetkých reformách zakladajúcich zmlúv. Dnes však musí EÚ neustále reagovať na komplikovanejšie výzvy, ktoré stále zásadnejšie spochybňujú jej organizáciu a fungovanie. Tento príspevok sa pokúsi na naznačené tendencie týkajúce sa demokracie v EÚ reagovať. Súčasne bude analyzovať možnosti, ktoré by pri riešení uvedených problémov mali byť zvažované.

Kľúčové slová: Európska únia, demokratický deficit, demokracia v EÚ, reforma Európskej únie, supranacionalita

ÚVOD – MEDZINÁRODNOPRÁVNE SPEKTRUM

Na rozhodovacích procesoch v medzinárodných organizáciách sa tradične zúčastňujú zástupcovia exekutív suverénnych členských štátov. Títo svojimi rozhodnutiami ovplyvňujú všetkých členov medzinárodnej organizácie, teda rôzne medzinárodnoprávne suverénne entity. Napriek tomu však títo reprezentanti zostávajú zodpovední vždy len vlastným, národným občanom. Demokratický deficit takto prijatých rozhodnutí je na prvý pohľad zásadný.

Jednou zo základných charakteristík rozhodovacích činností medzinárodných organizácií je ich veľmi redukovaná legitimita, vychádzajúca len zo súhlasu členských štátov. Podľa dlhodobo prevládajúcej teórie vnútroštátnej recepcie medzinárodného práva,¹ ako aj v zmysle princípu suverénnej rovnosti² všetkých členov medzinárodného spoločenstva,³ zostávajú štáty pri implementácii rozhodnutí medzinárodných organizácií

* JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M., katedra ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. E-mail: Kamil.Baranik@flaw.uniba.sk. Tento príspevok je výsledkom riešenia projektu *Úloha súdnictva pri formovaní spoločného európskeho ústavného dedičstva a identity*, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0884/17).

¹ Pre analýzu „domestifikácie“ medzinárodného práva, s akcentom na bývalé členské štáty Európskych spoločenstiev pozri MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 7, s. 686–690.

² Vyplývajúcej napríklad z ustanovení *Deklarácie zásad medzinárodného práva z roku 1970*, najmä jej časti 6. Princípy suverénnej rovnosti štátov [online]. [2016-12-29]. Prístupné na: <<https://www.ilsa.org/jessup/jessup15/DeclarationonFriendlyRelations.pdf>>. Podobne tak aj vo vzťahu k členom OSN: Článok 2 *Charth OSN* [online]. [2016-09-23]. Prístupné na: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html>>.

³ K rovnosti členov medzinárodného spoločenstva pozri napr. COHEN, J. L. Sovereignty in the Context of

suverénne. Ani po vyslovení podpory svojimi reprezentantmi na pôde medzinárodnej organizácie, či pri individuálnych alebo multilaterálnych medzinárodných rokovaníach napokon suverénne štáty nemusia prijaté rozhodnutia vo svojom právnom poriadku a na vlastnom území v konečnom dôsledku akceptovať.⁴ Tieto procesy totiž zväčša musia byť dodatočne odobrené aj demokraticky legitimizovanými inštitúciami národného suveréna. Kvôli absencii demokratických prvkov preto neboli rozhodovacie procesy v medzinárodných organizáciách historicky až tak zásadne spochybnované.⁵

Suverénna rovnosť všetkých členov medzinárodného spoločenstva, v mnohých aspektoch postavená na doktrínach prirodzenoprávnych škôl (rovnosť ako prirodzený status suverénnych štátov), sa chápe v intenciách rovnej kvalitatívnej úrovne právnej subjektivity a spôsobilosti byť nositeľom špecifických práv a povinností členov medzinárodného spoločenstva (označovaná aj ako právna rovnosť).⁶ To však celkom neplatí pri rovnosti štátov podieľať sa na tvorbe práva (existencia faktickej nerovnosti).⁷ Pri tomto hlavne štáty, často označované aj ako tzv. veľmoci, vždy disponovali silou úmernou ich celosvetovému statusu.⁸ Na základe toho bolo a je možné sa stretnúť aj s viacerými deviáciami, ktoré suverénnu rovnosť štátov pri praktickej tvorbe medzinárodného práva narúšajú. To sa prejavuje napríklad pri *ad hoc* konsenzoch, prijatých bez súhlasu ostatných, menej ekonomicky, politicky, či vojensky relevantných štátov; pri jednostranných alebo viacstranných rozhodnutiach štátov, regulujúcich globálne záležitosti,⁹ ako aj výnimočne pri jednostranných deklaráciách mocností, ktoré sa následne stali základom medzinárodného obyčajového práva (napr. Trumanova deklarácia týkajúca sa kontinentálnych šelfov,¹⁰ či tvorba kozmického práva, kedy bola v šesťdesiatych rokoch 20. storočia zásadná fakticky len prax dvoch veľmocí¹¹). Uvedené rozhodnutia však ovplyvňovali aj ostatné suverénne štáty, a to bez ohľadu na ich (ne)súhlas.¹²

Globalization: A Constitutional Pluralistic Perspective. In: S. Besson – J. Tasioulas (eds). *The Philosophy of International Law*. 2011, s. 261.

- ⁴ Tzv. medzinárodná kooperácia a zachovanie demokratických vnútroštátnych procesov. K tomu pozri: VON BOGDANY, A. *Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law. The European Journal of International Law*. 2004, roč. 15, č. 5, s. 898.
- ⁵ K tomu pozri: HALBERSTAM, D. – STEIN, E. *The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order. Common Market Law Review*. 2009, roč. 46, č. 1, s. 13–72.
- ⁶ Právna rovnosť ale samozrejme pri suverénnych štátoch negarantuje rovnosť faktickú. Práve naopak sú tieto dve formy rovnosti často v napätí a vzájomnom konflikte. DAILLIER, P. – PELLET, A. – DINH, N. Q. *Droit International Public*. 7^e Edition. 2002, s. 430.
- ⁷ SHAW, M. N. *International Law*. 7th edition. Cambridge University Press, 2015, s. 156.
- ⁸ K tomu bližšie DAILLIER, P. – PELLET, A. – DINH, N. Q. *Droit International Public*. 7^e Edition. 2002, s. 1256–1258.
- ⁹ K tomu napr. KRISCH, N. *The Decay of Consent. International Law in an Age of Global Public Goods. American Journal of International Law*. 2014, roč. 108, č. 1, s. 1–40.
- ¹⁰ Prístupné na: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12332>>. [online]. 23. 9. 2016.
- ¹¹ Bilaterálne rokovania a uzatvorené medzinárodné zmluvy medzi USA a ZSSR v oblasti kozmického priestoru sa pre Valné zhromaždenie OSN stali podkladom pre vytváranie pravidiel všeobecnej platnosti. DAILLIER, P. – PELLET, A. – DINH, N. Q. *Droit International Public*. 7^e Edition. 2002, s. 1098–1100.
- ¹² V obdobnom duchu sa nesie aj tvrdenie: „Pre malé a stredné štáty predstavuje podiel na tvorbe medzinárodných noriem a presadzovanie ich dodržiavania, vďaka ich účasti v medzinárodných organizáciách, spôsob akým prežiť bez straty „vlastnej národnej identity“ vo svete, ktorému dominujú demografickí, politickí a ekonomickí obri, ktorí sú v dnešnom svete jediní, ktorí sú ešte schopní zachovať si vlastnú, viacmenej nedotknutú suverenitu.“ (PESCATORE, P. *La souveraineté dans une société des inégaux*. In: *L'Etat souverain aujourd'hui. Mélanges en l'honneur de J. P. Puisselet*. 2008, s. 231–245, citované podľa MALÍŘ, J. *Mezinárodní právo a jak je (ne)používáme. Právník*. 2011, roč. 149, č. 5, s. 419).

V medzinárodných organizáciách sa vyššie zmienená logika faktickej nerovnosti ich členov opakuje.¹³ Ďalej sa rozhodnutia na tejto úrovni prijímajú obvykle za zavretými dverami a ich implementácia sa uskutočňuje len s prítomnosťou veľmi tenkej vrstvy tradičného chápania vnútroštátnej legitimacy, či možnosti vyvodenia zodpovednosti za prijaté rozhodnutia. Takéto rozhodnutia, v porovnaní s tými vnútroštátnymi, majú len veľmi malý potenciál vyvolať zo strany obyvateľstva jednotlivých členských krajín odpor, nesúhlas, či vyvodenie politickej zodpovednosti, a to ani vtedy, keď boli prijímané z čisto politických pohnútok (napr. sankčné mechanizmy Bezpečnostnej rady OSN, ku ktorým je potrebných 9 hlasov jej členov a absencia nesúhlasu jednej z piatich veľmocí¹⁴). Veľmi často pri tom občania, legitimujúci svojich národných zástupcov, o obsahu rokovaní a ich záveroch ani len netušia. Na základe toho je možnosť vyvodenia zodpovednosti voči tým, ktorí za rozhodnutiami stoja len veľmi slabá.

V prípade OSN, najdôležitejšej súčasnej univerzálnej organizácie, je súhlas všetkých členských štátov pri zásadných rozhodnutiach globálneho dopadu, týkajúcich sa zachovania medzinárodného mieru a bezpečnosti, teda v prípade už spomenutých rozhodnutí Bezpečnostnej rady OSN, inherentne irelevantný. Rozhodnutia sa primárne rodia ako výsledok konsenzu veľmocí, pričom je nimi v niektorých prípadoch dokonca neformálne viazané až celé medzinárodné spoločenstvo.¹⁵

Takýto prístup nie je v medzinárodných vzťahoch až takou novinkou. Absencia demokratických prvkov sa však pri súčasných globalizačných tendenciách a zásadnejšej internacionalizácii riešenia mnohých otázok stáva čoraz vypuklejšou. Stále častejšie dochádza k tzv. „de-parlamentácii“ rozhodnutí, pri ktorom sa právomocí suverénnych štátov presúvajú na medzinárodné, či nadnárodné organizácie. Tieto tendencie spôsobujú už dlhšiu dobu rastúce obavy z nedostatku prvkov demokracie a legitimacy, a to najmä pri vyšších stupňoch medzinárodnoprávnej integrácie.¹⁶ Internacionalizácia rozhodovaní takmer vždy v konečnom dôsledku spôsobuje eróziu demokracie. Občania, klasický zdroj moci pri vnútroštátnom chápaní demokracie, sa pri takomto rozhodovaní stávajú relatívne nepodstatnými, keďže ich participácia na aspoň nepriamom rozhodovaní je významným spôsobom obmedzená.¹⁷ Medzinárodným rozhodnutiam je aj preto vyčítaná absencia demokratickej kontroly, nedostatok transparentnosti a zodpovednosti, technokratický charakter a ťažkopádnosť zmeny zaužívaných pravidiel.¹⁸

¹³ A to aj *de iure*: napr. v prípade OSN je tieto odlišenia možné vidieť pri hlasovaniach vo Valnom zhromaždení a pri prijímaní rozhodnutí v Bezpečnostnej rade (doktrína suverénnej rovnosti v hlasovanie veľmocí, ktoré disponujú právom veta). SHAW, M. N. *International Law*. 7th edition. Cambridge University Press, 2015, s. 878–881.

¹⁴ Čl. 27 *Charity OSN*.

¹⁵ Bezpečnostná rada OSN začiatkom roka 2000 začala vydávať široko koncipované rezolúcie, ktoré začali zaväzovať neurčitý počet subjektov – najmä rezolúcie proti terorizmu napr. SC Res 1373 (2001) a SC Res 1540 (2004). Bližšie k problematike prelomenia pravidla, podľa ktorého medzinárodné organizácie nemôžu sami vytvárať pravidlá medzinárodného práva, pozri SZASZ, P. C. *The Security Council Starts Legislating*. *American Journal of International Law* 2002, roč. 96, s. 901–904.

¹⁶ STEIN, E. *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*. *American Journal of International Law* 2001, roč. 95, s. 493.

¹⁷ *Ibidem*, s. 490.

¹⁸ VON BOGDANY, A. *Globalisation and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law*. *The European Journal of International Law* 2004, roč. 15, č. 5, s. 893.

Absencia demokratickej legitimacy mnohých takýchto rozhodnutí je na prvý pohľad evidentná. Je však možné rozmýšľať o posilnení demokratickej legitimacy v medzinárodných organizáciách s vysokým stupňom integrácie? Nasledujúci text bude na prípade Európskej únie tvrdiť, že takáto zmena posilnenia demokratických elementov a akceptácia rozhodovania na supranacionálnej úrovni je nielen možná, ale aj nevyhnutná na to, aby sa takéto rozhodnutia stali akceptovanými a podporovanými „zvnútra“ samotnej organizácie. Budeme tvrdiť, že v prípade hlbokého stupňa integrácie musí byť legitimita nevyhnutne doplnená aj o časti tradične chápanej vnútroštátnej legitimacy, prípadne o nové prvky ochrany jednotlivca v nadnárodnom priestore. Takéto „nadstavby“ demokraticky posilňujú najmä tie rozhodnutia, ktoré zasahujú koncepcie tradičnej suverenity štátnych útvarov.

1. EURÓPSKE SPOLOČENSTVÁ A ICH TRANSFORMÁCIA

Pri zakladaní Európskych spoločenstiev¹⁹ absencia demokratických elementov, legitimacy rozhodnutí, či vzťahov medzi komunitárnym a vnútroštátnym právom²⁰ nespôsobovali podstatnejšie obavy. Práve naopak zameranie a rozhodovanie boli v Európskych spoločenstvách chápané vo svetle princípov medzinárodného práva a aj pojem *supranacionalita*, terminologicky popierajúca *internacionalitu*, bola mnohými chápaná ako špecifická súčasť medzinárodného práva a nie práva vnútroštátneho.²¹ Legitimita rozhodovacích činností bola zabezpečená, obdobne ako pri iných medzinárodných organizáciách, jej cieľmi a výsledkami činnosti. Hlavným predpokladom ďalšej činnosti a hlbšej ekonomickej integrácie Európskych spoločenstiev bola, rovnako ako pri všetkých medzinárodných organizáciách, podpora členských štátov.²²

Neskôr sa však predpokladom chápania vlastných právomocí Spoločenstiev a významu integrácií stala teleologická interpretácia hlavných princípov existencie spoločenstiev, ktoré Súdny dvor EÚ („SD EÚ“) vyložil zo zakladajúcich zmlúv. SD EÚ vo svojej judikatúre pristúpil k zakladajúcim zmluvám inak ako len k štandardným medzinárodným zmluvám. Podľa prelomového rozhodnutia *Van Gend*²³ si „európske spoločenstvá založili nový právny poriadok medzinárodného práva, v prospech ktorého členské štáty obmedzili svoje suverénne práva“. Toto chápanie bolo ešte väčšmi prehĺbené v rozhodnutí *Costa*,²⁴ kde už bez referencie na poriadok medzinárodného práva odkazoval SD EÚ na „nový právny poriadok“, ktorý bol medzi členskými štátmi vytvorený. SD EÚ začal čítať zakladajúce zmluvy ako dokumenty ústavného typu.²⁵ To predznamenal rodiauc

¹⁹ Európske spoločenstvo uhlia a ocele založené medzinárodnou zmluvou, podpísanou v Paríži 18. 4. 1951.

²⁰ MALENOVSKÝ, J. Dúvňuj, ale prověřuj: prověřka principu přednosti unijního práva před vnitrostátním měřitky pramenů mezinárodního práva. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 8, s. 782.

²¹ MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 7, s. 675.

²² CRAIG, P. Integration, Democracy and Legitimacy. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 14.

²³ Prípad 26/62, *Van Gend* [1963] E.C.R. 1.

²⁴ Prípad 6/64, *Costa* [1964] E.C.R. 585.

²⁵ STEIN, E. International Integration and Democracy: No Love at First Sight. *American Journal of International Law*. 2001, s. 517.

sa konštitucionalizáciu spoločenstiev a odklon od ich pôvodného medzinárodno-právneho poňatia. Tento posun pokračuje dodnes. Prehlbovanie európskej integrácie tak odvtedy dostalo ústavný charakter, čo posilnilo najmä legálny podklad integrácie. Konštitucionalizovaný európsky integračný systém je dodnes „*právnym poriadkom, založeným medzinárodnými zmluvami. Avšak sa správa tak, ako by zakladajúci dokument nebol riadený zásadami medzinárodného práva,*²⁶ *ale ako by išlo o ústavnú listinu, spravujúcu sa princípmi konštitucionalizmu*“.²⁷ Medzinárodný charakter spoločenstiev a doslovná interpretácia zakladajúcich zmlúv bola prostredníctvom judikatúry SD EÚ zavrhnutá v prospech kvázi-ústavných princípov, ktoré musia byť brané do zreteľa pri každom výklade práva EÚ. Týmto sa spoločenstvo suverénnych členských štátov začalo transformovať na spoločenstvo supranacionálne. K tomuto došlo aj napriek počiatočnému nesúhlasu niektorých vlád, či ústavných súdov členských štátov.²⁸ Tieto subjekty zväčša s veľkou nevôľou reagovali na zásah SD EÚ do vlastných koncepcií ústavných poriadkov. Najvyššie súdne inštalácie členských štátov²⁹ však nakoniec vždy postupnej konštitucionalizácií spoločenstva ustúpili.³⁰ Supranacionálne chápanie integrácií v optike SD EÚ tak dnes, a to aj napriek mnohým výhradám, dominuje celoeurópskemu právnemu diškurzu.

Pri historickej transformácii rozhodovacích procesoch v EÚ bolo medzištátne vyjednávanie v mnohých sférach rozhodovania nahradené supranacionálnymi inštitucionálnymi rokovaniami. Pri tomto posune stratili členské štáty individuálne právo veta, ktorým v počiatkoch existencie integrácie disponovali pri všetkých rokovaniach. Európske rozhodovanie sa tak podľa niektorých názorov transformovalo z režimu tzv. intergovernmentalizmu, typickej konštelácií výkonu právomoci medzinárodných organizácií,³¹ na neoinstitucionalistický model, v ktorom dominujú pro-európsky ladené inštitúcie. EÚ sa podľa týchto úvah stala novým supranacionálnym modelom, ktorý má v niektorých sférach bližšie k štátu, resp. hybridnému štátnemu útvaru ako k medzinárodnej organizácii.

²⁶ Aj keď medzinárodné právo dobre pozná princíp prednosti medzinárodných zmlúv (medzinárodného práva) pred vnútroštátnym právom – čl. 26 v spojitosti s čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969. (MALENOVSKÝ, J. Dúvěřuj, ale prověřuj: prověřka principu přednosti unijního práva před vnitrostátním měřitky pramenů mezinárodního práva. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 8, s. 781). To čo ale dáva právu EÚ tak zásadnú silu, je kombinácia principu prednosti v spojitosti s princípom priameho účinku (k tomu bližšie pozri napr. BOBEK, M. – BŘÍŽA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. C. H. Beck, 2011, s. 1–118).

²⁷ WEILER, J. H. H. *The Constitution of Europe – Do the New Clothes have an Emperor? And Other Essays on European Integration*. 1999, s. 221. Protiargument ústavnosti poskytuje MALENOVSKÝ, J. Dúvěřuj, ale prověřuj: prověřka principu přednosti unijního práva před vnitrostátním měřitky pramenů mezinárodního práva. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 8, s. 783.

²⁸ Bližšie k tomu z komparatívneho hľadiska ALTER, K. J. *Establishing the Supremacy of European Law*. 2001, s. 64 a 124.

²⁹ Napr. Belgicko: *Orfinger v. Belgicko* (belgický Conseil d'Etat, Prípad č. 62.9222, A.61.059/VI-12.193, 2000 Comm. Mkt. L. Rep. 612 (2000)); Nemecko: *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I)* – druhý senát Nemeckého spolkového ústavného súdu; Francúzsko: *Administration Des Douanes v. Société des cafés Jacques Vabre* (francúzsky Cour de Cassation [1974] cass. ch. mix. 6 [1975] 2 CMLR 336; Dánsko prípad *Carlsen v. Rasmussen*, prípad I 361/1997 (1988).

³⁰ MALENOVSKÝ, J. Pólstoletí od rozsudku Costa/ENEL: Je unijní právo (stále) zvláštním právním řádem? *Právník*. 2015, roč. 154, č. 3, s. 203–206.

³¹ KLABBERS, J. Sui Generis? The European Union as an International Organization. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 4.

Ako k takémuto posunu vlastne došlo? Prvým možným vysvetlením tejto transformácie je model náhody alebo výsledok neúmyselných dôsledkov rozhodnutí a nekontrolovateľného rozpínania integrácie. EÚ je pod touto optikou nezamýšľaným a vopred nepredvídateľným amalgámom medzištátnych dohôd členských štátov a rozhodnutí relatívne autonómnych supranacionálnych inštitúcií. Tieto dohody a vopred neplánované rozhodnutia jednotlivých inšancií spolu reagovali a vytvárali do budúcnosti nepredvídateľnú právnu povahu celej organizácie.³² K tomuto vysvetleniu inklinuje práve neo-inštitucionalizmus, ktorý tvrdí, že len samotná politika jednotlivých supranacionálnych inštitúcií je určujúca. Členské štáty a ich zástupcovia v týchto majú podľa tohto vysvetlenia len nepriamy vplyv na výsledky rokovaní inštitúcií.

Podstatou druhého vysvetlenia priebehu európskej integrácie je EÚ ako výsledok predvídateľných dohôd členských štátov s relatívne stabilnými prioritami. Podľa tohto sa EÚ transformovala ako dôsledok vopred presne naplánovanej integrácie, kopírujúcej predstavy členských štátov. Tento názor, v ktorom dominujú členské štáty, je typický pre intergovernmentalizmus.³³ Národných právomocí sa členské štáty vzdávajú len pre seba prospešné dôvody. Teda vtedy, keď výhody presunu právomocí prevyšujú „náklady“ ich národného vykonávania, prípadne z dôvodu presunu zodpovednosti za nepopulárne rozhodnutia, či politicky nevýhodné právomoci členských štátov alebo ak sa výkon týchto politik nedá efektívne riešiť na národnej úrovni.³⁴ Podľa iných úvah členské štáty presunuli rozhodovanie na Európske spoločenstvá len preto, aby posilnili svoje vlastné exekutívy, ktoré sú na európskej úrovni demokratickým elektorátom ťažšie kontrolovateľné. Navyše pri rozhodovaniach na úrovni EÚ môžu národné exekutívy dosahovať nadnárodné ciele, ktoré by na národnej úrovni neboli dosiahnuteľné.³⁵

Obidve naznačené vysvetlenia rozhodovania predpokladajú racionálne sa správanie jednotlivých zainteresovaných aktérov, pri ktorom sa členské štáty a európske inštitúcie snažia rozšíriť si okruh svojich právomocí na úkor iných aktérov. Prehľbovanie integrácie je tak výsledkom konfliktov uvedomelých činností racionálne zmýšľajúcich členských štátov a inštitúcií, snažiacich sa uspokojiť vlastné preferencie. Rozdielom medzi týmito modelmi je to, že kým prvý model rešpektuje nereálnosť ovplyvnenia všetkých prebiehajúcich procesov, druhý ráta s jeho faktickým riadením exekutívami členských štátov. Možno však konštatovať, že ani jeden plnohodnotne nedokáže vysvetliť smerovanie európskej integrácie, čo preukázali aj nedávne riešenia krízových situácií. Tie vždy neprebíhali len „logicky“, ale často boli významne poznačené emóciami.³⁶

Podľa nášho názoru je vysvetlenie fungovania EÚ ako vopred premysleného plánu exekutív členských štátov len veľmi ťažko predstaviteľný model. Európska únia je charakteristická svojou komplexnou štruktúrou s mnohými vrstvami rozhodovacích procesov, ako aj prítomnosťou rôznych byrokratických, politických, či expertných decízorov.

³² CRAIG, P. Integration, Democracy and Legitimacy. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 14–17.

³³ K tomu pozri bližšie MORAVCSIK, A. *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. 1993, s. 20.

³⁴ MARKS, G. – HOOGE, L. – BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*. 1996, roč. 34, s. 347–350.

³⁵ MILWARD, A. *The European Rescue of the Nation State*. 2nd Edition. 2000, s. 15.

³⁶ FOSSUM, E. The European Union and Democracy. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 144–146.

Navyše na tieto rozhodovania neustále vplýva množstvo ďalších externých faktorov, ktorých pôsobenie nie je možné objektívne predvídať. Druhá teória tak patrí skôr do roviny konšpiračných. Faktom však zostáva, že členské štáty a ich vlády majú aj naďalej najzásadnejšie slovo pri kreovaní väčšiny inštitúcií, vrátane politického zloženia Komisie, ktorá stanovuje agendu ďalšej integrácie a všetkých európskych politík. Preto je vplyv členských štátov na fungovanie EÚ stále najzásadnejší.³⁷

Tretia vysvetľujúca teória je akási kombinácia naznačených dvoch tradičných spôsobov nazerania sa na európsku integráciu. Podľa nej sa hĺbka integrácie nedá uspokojivo vysvetliť ani jedným z uvedených racionálnych prístupov, v ktorých dominujú len preferencie členských štátov alebo supranacionálnych organizácií. Pri rozhodovacích procesoch je totiž potrebné rátať aj s inštitucionálnou slobodou, ktorá existuje najmä na úrovni SD EÚ a Komisie. Tieto orgány sa zásadným spôsobom zaslúžili o smerovanie integrácie. Predovšetkým sudcovia Súdneho dvora historicky prejavovali známky nezávislosti na členských štátoch a často sa nesprávali podľa ich očakávaní. Riadili sa prevažne etickými inklináciami a hodnotovými deklaráciami v súlade s účelmi zakladajúcich zmlúv.³⁸ Týmto prístupom došlo k prehĺbeniu integrácie a jej postupnou orientáciou na jednotlivca a jeho ochranu. Proces tzv. demokratickej „re-kalibrácie“ Európy odmietol liberálne teórie intergovernmentalismu, či neoінstitucionalizmu, aj keď inklináciu štátov a niektorých európskych inštitúcií správať sa oportunisticky nie je možné úplne vylúčiť.³⁹ Jednotlivec sa pri takomto re-kalibrovanom prístupe oslobodzuje z procesného monopolu rozhodovania členského štátu a stáva sa stredobodom ďalšej európskej integrácie. Táto vízia, zameraná na jednotlivca, posúva európsku integráciu vpred.

Primárnym aktérom pri tomto prístupe je SD EÚ a jeho rozhodovacia činnosť – rozhodnutia sudcov a stanoviská generálnych advokátov. Názory štátov neovplyvňovali rozhodovaciu činnosť uvedených aktérov až tak zásadne, respektíve nezabránili rozhodnutiam, ktoré mnohé zo štátov vehementne namietali. Celkom názorne je to možné badať najmä v čase pred prijatím Jednotného Európskeho aktu, kedy SD EÚ plnil úlohu „motora integrácie“. To boli začiatky presadzovania silného vplyvu judikatúry SD EÚ, ktorá pokračuje do dnešných dní.

Súdny dvor svojím juridickým pohľadom postupne vytvoril i) doktríny priameho efektu⁴⁰ a nadradenosti⁴¹ práva Európskej únie; ii) rozšíril právomoci Európskeho parlamentu, ktoré mu zo zakladajúcich zmlúv explicitne nevyplývali⁴²; iii) začal chápať ochranu ľudských práv ako nevyhnutný predpoklad ďalšej existencie spoločenstiev⁴³ a v rámci šírenia ochrany ľudských práv, ktoré spadajú do rozsahu komunitárneho práva rozšíril individuálnu ochranu subjektívnych práv jednotlivca, čím neustále zväčšoval dosah práva EÚ aj mimo sfér jej vyslovene zvereným v zakladajúcich zmluvách⁴⁴;

³⁷ K tomu odlišne: ONDŘEJKOVÁ, J. Smíšená forma vlády a Evropská unie. *Právník*. 2010, roč. 149, č. 7, najmä s. 676–677.

³⁸ HALBERSTAM, D. The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe. *European Law Review*. roč. 30, 2005, s. 777.

³⁹ *Ibidem*, s. 777.

⁴⁰ Prípád 26/62, Van Gend [1963] E.C.R. 1.

⁴¹ Prípád 6/64, Costa [1964] E.C.R. 585; Prípád 106/77 Simmenthal [1978] E.C.R. 629.

⁴² Prípád 302/87, *Parlament v. Rada* [1988] E.C.R. 1339.

⁴³ Prípád 44/79 Hauer [1979] E.C.R. 3729.

⁴⁴ Napr. Prípád C-617/10 *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson* [2013].

iv) dal svojimi rozhodnutiami inštitútu európskeho občianstva reálny zmysel,⁴⁵ keďže členské štáty ho, po jeho zakotvení v Maastrichtskej zmluve, v podstate ignorovali.

V naznačených sférach to bol práve SD EÚ, ktorý expanzívne vykladal zakladajúce zmluvy, a to predovšetkým s ohľadom na unikátne postavenia jednotlivca – primárny subjekt európskej integrácie. Odmietol intergovernmentalistický pohľad na zakladajúce zmluvy, v ktorých boli primárnymi oprávnenými len členské štáty. Namiesto toho vložil ustanovenia zakladajúcich zmlúv a sekundárneho práva tak, aby zabezpečil ďalšie zvyšovanie rovnosti medzi európskymi občanmi, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.⁴⁶ Vo svetle týchto princípov integrácií, vyplývajúcich z teleologického čítania zakladajúcich zmlúv, pokračovali v nazeraní na ustanovenia práva EÚ nielen ďalšie inštitúcie EÚ, ale postupne aj niektoré orgány samotných členských štátov EÚ.⁴⁷ Rozhodnutia SD EÚ ako jedinej autentickej autority interpretácie práva EÚ napokon akceptovali aj samotné členské štáty. Jednotlivce sa prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora vymanol z relatívnej bezvýznamnosti, ktorú mu pôvodné formulácie zakladajúcich zmlúv pridelovali. Z okraja záujmu sa stal jednotlivec centrálnym subjektom ďalších integrácií. Tento proces presunul európsku pozornosť z členských štátov a ich preferencii smerom k postaveniu jednotlivca v európskom priestore.⁴⁸

Naznačený prístup má z pohľadu medzinárodných organizácií nevídaný rozmer. Nejde pri tom len o základné ľudské práva ako je to v prípade napr. Rady Európy, ale o celý balík subjektívnych práv, ktorých je možné priamo sa domáhať a vynútiť prostredníctvom súdnych inštitúcií jednotlivých členských štátov. Pri týchto európskych právach tak do úvahy neprichádza klasická slabosť tradičného dualistického chápania medzinárodného práva „nevypustiť“ rozhodnutia nadnárodných organizácií do sféry vnútroštátneho práva. EÚ sa v ohľade vynútenia si plnenia svojich právnych formulácií prejavuje veľmi obdobne ako federácia, keď na obranu jednotlivca využíva súdne inštalencie samotných členských štátov, čím ich priamo pripútava k službe komunity.⁴⁹ Právo EÚ sa nimi vynucuje aj proti vôli jednotlivých členských štátov a ich právnych poriadkov.⁵⁰ To je skutočne možné označiť za prístup v príkrom rozpore s tradičnou doktrínou medzinárodného práva.

Členské štáty tak nemôžu do svojich dohôd pretláčať len vlastné záujmy, ale musia do úvahy brať aj jednotlivca a jeho autonómne postavenie ako nevyhnutnú súčasť akýchkoľvek ďalších debát o revízií zakladajúcich zmlúv. To zvyšuje demokratický element a legitimitu rozhodnutí ďalších prípadných integrácií. Možno konštatovať, že sloboda jednotlivca sa zásluhou judikatúry SD EÚ nevídaným spôsobom rozšírila. Ten ju svojim

⁴⁵ Prípady C-85/96 Martínez Sala [1998] E.C.R. I-2691; Prípady C-413/99 Baumbast [2002] E.C.R. I-7091; Prípady C-184/99 Grzelczyk [2001] E.C.R. I-6193.

⁴⁶ HALBERSTAM, D. The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe. *European Law Review*. 2005, roč. 30, s. 785 a 798.

⁴⁷ Napr. Rozhodnutie francúzskeho Cour de Cassation [1974] cass. ch. mix 6, [1975] 2 CMLR 336 (24 máj 1975).

⁴⁸ HALBERSTAM, D. The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe. *European Law Review*. 2005, roč. 30, s. 777.

⁴⁹ HALBERSTAM, D. Constitutionalism and Pluralism in Marbury and Van Gend. In: M. P. Maduro – L. Azoulay. *The Past and Future of EU Law – The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. 2010, s. 28–29.

⁵⁰ Porovnaj čl. VI, sek. 1, čl. 2 v spojitosti s XIV. dodatkom Ústavy USA – použitie federálnej armády USA pri vynucovaní desegregačného rozhodnutia Najvyššieho súdu USA vo veci *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1 (1958).

záväzným výkladom posilnil, a to predovšetkým rozptýlením monopolu rozhodovacej činnosti národného štátu.⁵¹ Dovolíme si tvrdiť, že vývoj smerom k jednotlivcovi a jeho právam v európskom priestore je nepochybne veľkým plusom pre podporu chápania celkovej demokratickosti rozhodovacej činnosti Európskej únie a v budúcnosti by mal byť akcentovaný pri ďalších úvahách o (ne)demokratickosti európskej integrácie.⁵²

2. SÚČASNÝ STATUS QUO DEMOKRACIE V EÚ

Na rozdiel od predchádzajúceho pozitívneho vnímania historickej transformácie európskych integrácií je však demokratický deficit Európskej únie témou, ktorá je pomerne dlhodobo vnímaná v odbornej, ale i laickej verejnosti veľmi kontroverzne. Dodnes zostáva hľadanie tej správnej demokratickej konštelácie, respektíve toho, čo EÚ ešte do demokratickej podoby chýba hlavným leitmotívom každej reformy primárneho práva. Debaty o nedostatku demokratických prvkov v európskom vládnutí poskytujú už najmenej posledné dve desaťročia argumenty pre konštantné spochybňovanie európskych rozhodovacích procesov. Na druhej strane však tieto kritické debaty podnecujú ďalšie snahy o približovanie európskej integrácie bližšie k jej občanom,⁵³ ako aj neustále prehodnocovanie mechaniky rozhodovania a ďalšej integrácie. Debata a jej rozvíjanie je pre budúcnosť európskej integrácie kľúčová.

Medzi základné problémy vládnutia na úrovni EÚ sú s ohľadom na úroveň demokracie považované najmä:⁵⁴

- 1) Nedostatok priamej politickej zodpovednosti za prijaté rozhodnutia. Vo väčšine rozhodovacích procesov v EÚ prislúcha možnosť uvážení a rozhodnutí spoločne Komisii, Rade EÚ a Európskemu parlamentu. Len posledný menovaný je pritom volený priamo. Aj prípadná zmena reprezentantov v Parlamente sa tak nemusí odraziť na zmene európskych politík a smerovania. Demokratické sily teda nie sú schopné zmeniť vládu, respektíve určovateľa agendy, čo je základným predpokladom demokratického delegovania moci.⁵⁵
- 2) Neprimerané posilňovanie exekutív členských štátov – po transfere právomocí z členských štátov na európske integračné zoskupenia sa významne posilnili rozhodovacie právomoci národných exekutív. Národné parlamenty, ktoré exekutívy zvyčajne kontrolujú, navyše po zavedení priamych volieb do Európskeho parlamentu stratili priame zastúpenie v hlavných európskych inštitúciách.
- 3) Množstvo rozhodnutí je na európskej úrovni, predovšetkým v Komisii, vypracovávaných technokraticky. Vo vzťahu Komisia – občania EÚ absentuje akákoľvek priama zodpovednosť za prijaté rozhodnutia.

⁵¹ HALBERSTAM, D. The Bride of Messina: Constitutionalism and Democracy in Europe. *European Law Review*. 2005, roč. 30, s. 801.

⁵² Pre ďalšie úvahy o pluralistickom posilňovaní postavenia jednotlivca pozri WALKER, N. The Idea of Constitutional Pluralism. *The Modern Law Review*. 2002, roč. 65, č. 3, s. 317–359.

⁵³ To je aj jeden z hlavných záväzkov EÚ, vyplývajúci z čl. 1 ZEÚ.

⁵⁴ K tomu bližšie WEILER, J. – HALTERN, U. – MAYER, F. European Democracy and its Critique. In: J. Hayward (ed.). *The Crisis of Representation in Europe*. 1995, s. 32–33.

⁵⁵ FOLLESDAL, A. – HIX, S. Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006, roč. 44, s. 533, 534–537.

- 4) Európske rozhodnutia a legislatíva sú prijímané komplikovane a „ďaleko“ od každodenného života bežného občana EÚ.
- 5) Netransparentnosť procesov a tvorby legislatívy – väčšina rozhodnutí sa stále navrhuje a prijíma za zavretými dverami príliš komplikovanými procesmi. To zahmlieva predstavu o činnosti EÚ. Tým sa občania voči politikám EÚ stávajú skeptickejší a podozrievavejší.⁵⁶

Všetky naznačené problémy sú nepochybne do dnešných dní aspoň sčasti aktuálne. Sú závažné, no je potrebné spochybníť ich celkovú intenzitu. Pri uvedených kritikách totiž zväčša dochádza k zavádzajúcemu, aj keď občas intuitívnemu, porovnávaniu EÚ s akýmsi ideálnym modelom parlamentnej demokracie Westminsterského typu. Vysoké demokratické štandardy, nastavené týmto modelom, počítajú nielen s priamou reprezentáciou občanov v jedinom zákonodarnom orgáne, ale vyžadujú aj zákaz delegácie právomoci, obmedzený výkon administratívy, či vysokú mieru deliberácie v parlamente, ktorá by mala byť hlavným predpokladom parlamentného rozhodnutia. Tieto požiadavky na proces prijímania rozhodnutí by však dnes pravdepodobne neuspokojil žiadny suverénny štát. Navyše limitovaný mandát EÚ a stále zásadná úloha vlád členských štátov dáva kritikom množstvo podnetov vykreslovať EÚ ako nedemokratickú,⁵⁷ a to aj keď nepožíva právomoci typické pre suverénny štát.

Prevaha administratívneho delegovania moci, kabinetné rozhodovanie, veľmi obmedzene zodpovedná byrokracia, nedostatok transparentnosti, konštantné oslabovanie postavenia priamo legitimovaných parlamentov,⁵⁸ či rozhodovanie vzdialené bežnému občanovi sú syndrómy takmer každého demokratického zriadenia. Kritiky z nedostatku demokracie v EÚ sú pravdepodobne precenené a v mnohom neoceňujú symbiózu budovanú medzi národnými a nadnárodnými entitami, ako ani snahu o konštantnú debatu a delbu rozhodovacích právomocí na pôde inštitúcií Únie.⁵⁹ Na takúto duálnu štruktúru zastupiteľskej demokracie, rozdelenú medzi občanov a členské štáty je EÚ podľa článku 10 ZEÚ zaviazaná. Experimentálny charakter európskej demokratizácie sa v mnohom snaží napodobiť práve systémy národných foriem reprezentatívnej demokracie.⁶⁰ Snaha o „fikciu“ fungovania klasickej reprezentatívnej demokracie však robí európskej integrácii aj zlú službu. Model fungovania delby moci, známy zo štátnych útvarov, bude len ťažko dosiahnuteľný v organizácii založenej medzinárodnými zmluvami, bez právomocí, ktorými suverénne štáty disponujú. Práve preto bude sklamanie z nedosiahnutia klasickej delby moci v EÚ trvalo spôsobovať kritiku. Bolo by preto vhodné, aby sa Európska únia vymanila z neustálych snáh o kopírovanie vnútroštátnej demokracie suverénneho štátu.⁶¹ Namiesto toho by mala štruktúru orientovať na vlastné unikátne predpoklady

⁵⁶ CRAIG, P. Integration, Democracy and Legitimacy. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 30.

⁵⁷ MORAVCSIK, A. Is There a Democratic Deficit in World Politics? A framework Analysis. *Government and Opposition*. 2004, roč. 39, s. 362.

⁵⁸ STEIN, E. International Integration and Democracy: No Love at First Sight. *American Journal of International Law*. 2001, roč. 95, s. 521.

⁵⁹ MORAVCSIK, A. In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, roč. 40, s. 606.

⁶⁰ FOSSUM, J. E. The European Union and Democracy. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 136.

a zamerať sa na ochranu základných hodnôt integrácie, ktoré môže dosiahnuť len pri vzájomnej kooperácii jednotlivých inštitúcií⁶² a členských štátov.

Pri hodnotení úrovne demokracie v EÚ je opätovne potrebné mať na zreteli skutočnosť, že EÚ bola založená ako medzinárodná organizácia. Dodnes sa pri mnohých svojich vnútorných, či vonkajších prejavoch aj ako medzinárodná organizácia správa. Zakladajúce zmluvy Európskych spoločenstiev boli prijaté a v začiatkoch svojej platnosti chápané v tradičnom medzinárodno-právnom poňatí ako klasické medzinárodné zmluvy.⁶³ Toto nazeranie radikálne zmenila judikatúra SD EÚ, ktorá stupňu integrácie ES prisúdila nadnárodný charakter tým, že začala čítať zakladajúce zmluvy ako ústavné dokumenty. V inštitucionalizovanej povahe EÚ sa tak začali spájať prvky medzinárodnej organizácie s prvkami štátoprávnej inštitúcie.⁶⁴ Stále však nie je možné hovoriť o štáte, a preto opäť nemožno v plnom rozsahu prijať vyššie uvedené kritiky nedostatkov demokracie, ktoré sú aplikovateľné len na suverénne štáty. Európske inštitúcie nikdy nemali za úlohu suplovať činnosť a existenciu národných orgánov a inštitúcií. Členské štáty majú v zmysle medzinárodného práva, zmenou zakladajúcich zmlúv oprávnenie kedykoľvek radikálne pretransformovať EÚ. Preto sa treba prikloniť k stanovisku, že uvedené zásadné právomoci členských štátov stále nakláňajú podstatu celej integrácie do medzinárodnoprávných dimenzií.

3. DEMOKRACIA PRE EURÓPSKU ÚNIU

Na koncept demokracie boli historicky vždy kladené veľké ideové nádeje. Pravdou však zostáva, že podstatou demokracie nie sú špecifické obsahové výsledky (slobodná spoločnosť, ochrana ľudských práv, či vláda práva), ale predovšetkým procesy, ktoré sa ňou garantujú. Tie majú v prvom rade zabezpečiť transfer moci z občanov na správcov a následne aj zodpovednosť správcov občanom.⁶⁵ Základom demokracie je najmä legitimita a zodpovednosť.⁶⁶ Legitimita je v tomto ohľade koncept, podľa ktorého tí, ktorí sú pravidlami ovládaní, majú právo tieto pravidla aj prijímať. Zodpovednosť zase koncept ako právomoc ovládaných na zhodnotenie činnosti správcov, čo zahŕňa aj možnosť odmietnutia neschopných správcov a ich nahradenie správcami inými.⁶⁷

⁶¹ Typickým príkladom tohto trendu, ktorý vŕhahuje EÚ do porovnávania s demokraciou v národných štátoch, je práve spomínaný čl. 10 (1) ZEÚ „*Fungovanie Únie je založené na zastupiteľskej demokracii*“.

⁶² Súdny dvor EÚ k delbe moci vyvinul princíp inštitucionálnej rovnováhy, ktorú používa vo svojej judikatúre ako paralelu delby moci s osobitnými špecifikami. V nej sa zvyrazňuje silné postavenie priamo legitímovaného Európskeho parlamentu vo vzťahu k ostatným inštitúciám. K tomuto princípu pozri: LENAERTS, K. – VERHOEVEN, A. Institutional Balance and Democracy. In: C. Joerges – R. Dehousse (eds). *Good Governance in Europe's Integrated Market*. 2002, s. 42; prípadne LALÍK, T. Ústavnoprávna povaha Európskej únie. *Justičná revue*. 2013, roč. 65, č. 6–7, s. 810–812.

⁶³ MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 7, s. 675.

⁶⁴ ZIEGLER, K. S. The Relationship between EU Law and International Law. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 42.

⁶⁵ HURRELMANN, A. Democracy beyond the State: Insights from the European Union. *Political Science Quarterly*. 2014, roč. 129, s. 87.

⁶⁶ ERIKSEN, E. O. – FOSSUM, E. (eds). *Rethinking Democracy in the European Union*. 2012, s. 58.

⁶⁷ FOSSUM, E. The European Union and Democracy. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 138.

Podľa niektorých autorov nadnárodné výsledky činností EÚ už sami o sebe zabezpečujú dostatočnú mieru legitimity organizácie. Dôraz sa kladie na výstupy a efektívnosť. Legitimita EÚ je podľa týchto názorov dostatočným spôsobom obhájitelná už samotným dosahovaním výsledkov, na ktoré bola EÚ vytvorená. Teda táto forma legitimity nie je zameraná na legitimačné vstupy, ako tomu je pri vyššie uvedenej koncepcii, prevládajúcej v demokratických národných štátoch.⁶⁸ Úvahy o demokratickom deficite v EÚ sa však dlhodobo zameriavajú práve na nedostatok klasickej formy legitimity, a to najmä v dôsledku neustáleho prehlbovania integrácie a jej zasahovania do tradičných kontúr národného štátu.

Súhlasíme s tým, že absencia legitimity na vstupe je s ohľadom na mnohé rozhodovania s významným presahom do výkonu suverénnych právomocí štátov, ťažko obhájitelná len na základe výsledkov činnosti EÚ. Ako neudržateľná sa táto forma legitimity prejavila napríklad pri nedávnej finančnej kríze a hroziacej platobnej neschopnosti niektorých členských štátov. V tom čase totiž došlo k prevzatíu mnohých suverénnych právomocí členských štátov technokratmi (EÚ a Troika). Takéto rozhodnutia oslabili politický vplyv priamo volených parlamentov, čo ďalej oslabilo dôveru v EÚ. Nastalo tak aj pri veľmi významných distribučných nástrojoch štátov (výšky plátov, sociálnych dávok, dôchodkov apod.).⁶⁹ Preto neobstojí názor, že klasická legitimita je v prípade politik EÚ nepotrebná, keďže sa na jej úrovni neprijímajú až tak zásadné rozhodnutia. Na základe uvedeného preto možno konštatovať, že korelácia medzi výsledkom, akceptáciou a stabilitou je v demokratickom systéme neodškriepiteľná. Žiadny režim a ani zásadné rozhodnutia v ňom nemôžu byť obhájitelné len na základe sily vládov alebo dôvodmi, ktoré odôvodňujú vládnutie samotné.⁷⁰ Ťažko sa taktiež možno stotožniť s úvahami niektorých autorov, ktorí sa usilujú zmeniť existujúce typy demokratických teórií len kvôli existencii nových foriem medzinárodných organizácií konštitucionalizovaného typu.⁷¹ V demokracii je totiž legitímne len také právo, ktoré je politicky zmeniteľné.⁷² Bez akýchkoľvek zodpovednostných a legitimačných väzieb nie je možné hovoriť o demokracii a z dlhodobého hľadiska je takýto stav neudržateľný.

To, že expertíza, či efektívnosť dosahovaných cieľov sama o sebe na zabezpečenie legitimity nestačí⁷³ si však EÚ už dlhší čas našťastie uvedomuje. Rovnako si väčšinu z vytýkaných nedostatkov a zásadnú kritiku uvedomujú aj členské štáty. Tie sa tento deficit snažili viackrát reflektovať a kvázi-demokratickú konšteláciu EÚ postupne posilňovať reformami, ktoré mali zabezpečiť dostatok legitimity a zodpovednosti organizácie v očiach jej občanov. Tento cieľ bolo nepochybne jednoduchšie dosiahnuť v časoch zvyšovania životnej úrovne obyvateľov a vysokého hospodárskeho rastu. S pribúdajúcimi problémami súčasného vývoja sa však čoraz častejšie a hlasnejšie ozývajú kritici, spochybňujúci

⁶⁸ MENON, A. – WEATHERILL, S. *Democratic Politics in a Globalising World: Supranationalism and Legitimacy in the European Union*. LSE, Law, Society and Economy Working Papers 13/2007.

⁶⁹ FOSSUM, E. *The European Union and Democracy*. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 145.

⁷⁰ MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 53.

⁷¹ HURRELMANN, A. *Democracy beyond the State: Insights from the European Union*. *Political Science Quarterly*. 2014, roč. 129, s. 93.

⁷² MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 79.

⁷³ *Ibidem*, s. 98.

celkové smerovanie integrácií, ako aj nástroje ich dosahovania. Od premeny na konštitucionalizované spoločenstvo a následného deklarovania politickej únie Maastrichtskou zmluvou⁷⁴ sa potreba vyššej úrovne legitimacy začala zdôrazňovala stále častejšie.

Najtradičnejším prejavom spomenutých demokratizačných tendencií bola nepochybne metamorfóza Európskeho parlamentu. Od svojho založenia v roku 1952, kedy bol pôvodne takmer bezmocný a obsadzovaný členmi parlamentov jednotlivých členských štátov, došlo k obratu v jeho postavení, a to najmä vo vzťahu k ostatným hlavným európskym inštitúciám. V roku 1979 sa doň konali prvé priame voľby. Akýmsi spôsobom sa tak zhmotnila predstava existencie parlamentu, pléna zástupcov ľudu, ktorý je aj v EÚ priamo napojený na zdroj moci – občanov EÚ. Právomoci, ktoré boli Parlamentu pridelené však boli na počiatku pomerne slabé a v zásade bol EP len konzultačným subjektom ďalších inštitúcií. Vízia skutočného reprezentanta ľudu s postavením obdobným národným legislatívnym zborom bola v tých časoch veľmi ďaleko od reality.

V jednotlivých novelách zakladajúcich zmlúv sa však právomoci Parlamentu neustále posilňovali – i) proces kooperácie sa Jednotným európskym aktom rozšíril o ďalšie sektory; ii) súčasne ním bola zavedená spolurozhodovacia procedúra pre prijímanie legislatívy vnútorného trhu; iii) v týchto otázkach získal Parlament aj efektívne právo veta; iv) od Maastrichtskej zmluvy získal právo schvaľovať členov Komisie a na podnet Komisie začínať legislatívny proces; v) od Amsterdamskej zmluvy je povinne konzultovaným subjektom pri vymenovaní predsedu Komisie, a to ešte pred samotnými členskými štátmi; vi) Európska Komisia, pôvodne legitimovaná len svojou expertízou a politickou nezávislosťou začala odvodzovať svoju legitimitu práve od priamo voleného Európskeho parlamentu, čím sa zdôraznila snaha o zvýšenie politickej inštitúcie a legitimacy európskej rozhodovacej mašinerie⁷⁵; vii) Lisabonská zmluva zaviedla v čl. 289 ods. 1 a 294 ZFEÚ termín „riadny legislatívny proces“ (*de facto* pôvodná procedúra spolupráce), čím sa zdôraznila mimoriadnosť situácií, v ktorých Parlament nedisponuje právom veta. Mimoriadne situácie, ktoré upravujú samostatné procesy však aj naďalej zostávajú veľmi zásadné – 289 ods. 2 ZFEÚ. V takýchto prípadoch, ktorých je v ZFEÚ a pripojených protokoloch ustanovených celkovo 33, sa uskutočňuje „mimoriadny legislatívny postup“.⁷⁶

Na základe posilňovania právomocí Európskeho parlamentu sa nevyhnutne menili aj právomoci ostatných inštitúcií. Aj keď sa tieto postupne oslabovali, nikdy nešlo o radikálne zmeny. Hlavná rozhodovacia moc zostala vždy v rukách členských štátov.⁷⁷ Európsky parlament dnes stále nepredstavuje jednoznačnú odpoveď na kritiku nedostatku klasickej legitimacy v európskej integrácií. Jeho postavenie sa pravdepodobne podpísalo aj pod tzv. politikmi druhého sledu, ktorí sú doň z členských štátov nominovaní a vysielaní. Títo reprezentanti občanov EÚ majú pri rozhodovaní len sekundárnu úlohu, ktorá je redukovaná jednak vysokým počtom európskych poslancov, no najmä

⁷⁴ GOEBEL, R. – FOX, E. – BERMANN, G. *Cases and Materials on European Union Law (American Casebook Series)*. 3rd Edition. 2010, s. 16.

⁷⁵ STEIN, E. E. *International Integration and Democracy: No Love at First Sight. American Journal of International Law*. 2001, roč. 95, s. 517.

⁷⁶ Čl. 289 ods. 2 ZFEÚ.

⁷⁷ CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 5th Edition. 2011, s. 127–130.

stále nerovným postavením Parlamentu v inštitucionálnom rámci EÚ. To s najväčšou pravdepodobnosťou zapríčiňuje aj nedostatočnú účasť občanov na voľbách do Európskeho parlamentu, ktorý tak operuje len s veľmi chabou priamou legitimitou.

4. EURÓPSKA INTEGRÁCIA NA RÁZCESTÍ

Tak ako bolo doteraz postupne naznačované EÚ začínala svoju existenciu ako plnokrvná medzinárodná organizácia. Zmenou nazerania na niektoré základné charakteristiky jej existencie prebehla postupom času jej transformácia, ktorej výsledkom je supranacionálna organizácia, označovaná aj ako organizácia *sui generis*.⁷⁸ Podľa mnohých názorov Európska únia dokonca začala v mnohom naberať kontúry federálneho štátneho útvaru. Tomuto vnímaniu napomáha jej inštitucionálna konštrukcia: i) občanmi priamo volená komora parlamentu, ii) členskými štátmi legitimizovaná druhá kvázi-parlamentná komora. Súhlas oboch „komôr“ je pritom nevyhnutný na schválenie návrhov riadneho legislatívneho rozhodnutia. Legislatívna iniciatíva ďalej musí prichádzať vždy z iii) Európskej komisie, ktorá v EÚ stelesňuje expertízu, budovanú na princípe kariérnej byrokracie. Legislatívne rozhodnutie prijaté takýmto spôsobom je následne možné napadnúť na nezávislom iv) kvázi-federálnom súde, ktorý okrem súdnej kontroly „ústavnosti“, podáva aj záväzný výklad zakladajúcich dokumentov. Ďalšie typické znaky federácií, ktoré našli realizáciu v EÚ predstavujú najmä: v) priamy účinok a vi) nadradené postavenie právnych aktov EÚ vo vzťahu k právnym poriadkom jednotlivých členských štátov. Tieto účinky vytvárajú akúsi hierarchiu úniovo-federálnych právnych aktov, stojacich nad právnymi poriadkami členských štátov. Teda obdobne ako je tomu v mnohých tradičných federáciách.

Napriek všetkým týmto znakom, ktoré imitujú existenciu parlamentnej formy federácie však EÚ dnes federáciou nepochybne nie je. Inštitucionálna štruktúra a nadradené úniové právo totiž sami o sebe na demokratickú deľbu moci nestačia. Ako už bolo vyššie zmienené, Európska únia trpí práve neustálym porovnávaním s demokraciou a legitimitou v národných štátoch, čomu prispela aj uvedená inštitucionálna štruktúra nápadne pripomínajúca (fingujúca) tie v národných federálnych štátoch. Omnoho zásadnejšími sú však s ohľadom na koncept deľby moci samotné inštitucionálne vzťahy a vzájomné nezasahovanie do vymedzených inštitucionálnych právomocí.⁷⁹ Tieto vzťahy sú však v EÚ nastavené nevyvážené, s dominanciou členských štátov a ich národných exekutív, čo je črta typická pre medzinárodné organizácie a nie federácie. Fikciu federácie v tomto smere v EÚ nezachraňujú ani tri proklamované formy legitimacy: Európsky parlament reprezentujúci priamo ľud EÚ, Európska Rada a Rada EÚ exekutívy členských štátov a napokon Európska komisia zastupujúca expertnú a výsledkovú formu legitimacy. Dominantnú váhu v inštitucionálnych vzťahoch totiž stále požíva legitimita jednotlivých členských štátov, čo je opäť typická črta medzinárodných organizácií. Rozhodovací mód

⁷⁸ Niektorí autori naznačujú skeptickejší názor a EÚ je napriek všetkým svojim špecifikám „len“ medzinárodná organizácia s vysokým stupňom integrácie. Pre zaujímavú diskusiu k tejto téme pozri: DE WITTE, B. The European Union as an international legal experiment. In: G. de Búrca – J. H. H. Weiler. *The Worlds of European Constitutionalism*. 2012, s. 19–56.

⁷⁹ MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 48–50.

je tak stále veľmi silne naklonený v prospech členských štátov.⁸⁰ Taktiež to platí aj o spôsobe financovania Európskej únie, ktorá je závislá na príspevkoch členských štátov, čo je charakteristika medzinárodných organizácií.⁸¹

Aj napriek tomu, že pozícia členských štátov v procese reforiem zakladajúcich zmlúv bola v mnohých oblastiach viacnásobne oslabená princípom kvalifikovaného rozhodovania, expertnou pozíciou Komisie, priamo voleným Európskym parlamentom, či neutrálnou rozhodovacou činnosťou SD EÚ, nie je dnes možné bez vôle členských štátov nič zásadné rozhodnúť. To bolo ešte prednedávnom zvýraznené riešením tzv. európskych krízových situácií, pri ktorých sa základné rozhodovacie procesy členskými štátmi jednoducho odignorovali a riešenia boli prijaté medzištátnymi rozhodnutiami *ad hoc*.⁸² Preto sú to exekutívy štátov, nie občania EÚ, či nezávislí experti, kto pri rozhodnutiach EÚ „tvrdí muziku“. Demokratický deficit je tak inherentne prítomný v genetickom kóde EÚ, rovnako ako v prípade iných medzinárodných organizácií. Ani komplikovaná rozhodovacia štruktúra, priamo volený Parlament, či návrhy predkladané supranacionálnou Komisiou tomuto kľúčovému nedostatku legitimacy nezabraňujú. Podľa mnohých názorov preto môže len štát, oprávnený určovať si vlastné právomoci (respektíve požívajúci magickú, nemeckou doktrínou preferovanú *Kompetenz – Kompetenz*)⁸³ a rozhodovať o nich, byť plnohodnotne demokratický. Nesuverénny charakter EÚ je dnes primárnou prekážkou celkovej demokratizácie.

Dôvodom vstupu mnohých súčasných členských štátov do EÚ však bola práve záruka udržania si vlastných suverénnych národných právomocí, ako aj pretrvávajúci medzinárodný charakter EÚ. Medzinárodnoprávna konštelácia vzájomného rešpektu, ako aj veľkej dávky počiatocnej nedôvery, fakticky európsku integráciu umožnila. Postupnými krokmi odbúravala averzie medzi jednotlivými európskymi štátmi, ktoré trvali stovky rokov. Veľmi zásadným znamením toho, že EÚ vždy mala byť viac ako len bežnou medzinárodnou organizáciou, sú jej výlučné právomoci, ktoré vykonáva autonómne, bez zásahu členských štátov. Transfer ďalších právomocí si však vyžaduje potrebu premyslenia konceptu priamej legitimacy, čo v konečnom dôsledku pravdepodobne prinesie transformáciu celej myšlienky európskej integrácie.

Ďalším zásadným problémom, ktorý vyplýva z konštrukcie EÚ a oslabuje jej celkovú efektívnosť, je prijímanie rozhodnutí veľmi komplikovaným spôsobom. Rokovania v inštitúciách často pôsobia „neohrabane“, pretože v sebe nesú predovšetkým snahu o diplomatické (t. j. medzinárodnoprávne) riešenia. To pri zásadných otázkach, ktoré sa dotýkajú vnútroštátnych priorít jednotlivých členských štátov, spôsobuje komplikované rokovania. Napriek tomu napríklad v Rade EÚ v drvinej väčšine prípadov nedochádza ku kvalifikovanému prehlasovaniu členských štátov⁸⁴ a rokuje sa dovtedy, kým sa nedo-

⁸⁰ Pre zaujímavé porovnanie rozhodovacieho modelu v EÚ pozri aj DUBOVSKÝ, M. Supranacionalita a prvky supranacionálnej architektúry. *Právnik*. 2015, roč. 154, č. 6, s. 468–469.

⁸¹ KŘEPELKA, F. Spojené státy evropské podle amerického vzoru jako řešení dluhové a měnové krize Evropské unie. *Právnik*. 2014, roč. 153, č. 3, s. 225–227.

⁸² MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 194.

⁸³ HURRELMANN, A. Democracy beyond the State: Insights from the European Union. *Political Science Quarterly*. 2014, roč. 129, s. 94.

⁸⁴ Nedávna výnimka z jednomyselného rozhodovania a uplatnenie kvalifikovaného spôsobu hlasovania bola uplatnená pri hlasovaní Rady EÚ o situácií, týkajúcej sa tzv. migračnej krízy a prerozdeľovania utečencov medzi jednotlivé členské štáty (Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1601).

speje k jednomyseľnej zhode.⁸⁵ Spoločné rozhodnutia, a to aj o nekomplikovaných otázkach, sa tak rodia ťažko a zdĺhavo. Tím sa odstraňuje flexibilita reakcie EÚ pri vnútorných, či vonkajších otázkach. Mnohokrát tak občania strácajú vieru v akcieschopnosť Únie, ktorá im prezentuje len veľmi náročne vyjednané a kompromisné riešenia. S nimi napokon úplne nie je spokojný nik. Demokracia na svoju existenciu nevyhnutne potrebuje pluralitu názorových prúdov. Občania by pri tom mali mať možnosť výberu tej alternatívy rozhodnutia, ktorá najviac reflektuje ich osobné preferencie. Takto sa vytvárajú názorové platformy na národných úrovniach, na základe ktorých voliči delegujú svojich reprezentantov do zastupiteľských zborov. V podmienkach EÚ sú však členovia exekutív členských štátov a zástupcovia inštitúcií obvykle spokojní, ak sa akékoľvek kompromisné riešenie vôbec nájde.⁸⁶ Rozhodovacie procesy tak nie sú ideologicky konfliktné, ako to poznáme z národných politických fór. Chýbajú názorové platformy, s ktorými by sa občania mohli identifikovať, respektíve kvôli ktorým by prišli voľbou prejavíť svoj názor. Problémom demokracie v EÚ tak nie je apatia z celoeurópskej politiky, ale jej neexistencia.⁸⁷ Politika v suverénnych štátoch sa kreuje ako výsledok plurality názorov a diskusií. Medzi občanmi EÚ ale nemá byť čo reflektované, keďže absentuje adekvátna možnosť prejavíť podporu jedného riešenia pred druhým, čím sa stráca efektívna participácia voličov na výsledku volieb.⁸⁸ Voliči nebudú vášnivo pristupovať k voľbám, ktoré nemajú možnosť nič vyriešiť. Rozhodovacie mechanizmy EÚ totiž rozhodnú vo väčšine prípadov rovnako, bez ohľadu na výsledok volieb, a to na základe konsenzu národných priorít. Tie sa voľbami do Európskeho parlamentu menia v zásade len minimálne a ani medzi kandidátmi do národných parlamentov nevyvolávajú jednotlivé európske témy až tak zásadné rozdiely ako je tomu v prípade vnútroštátnych politík. Organizácia a forma prijímania rozhodnutí na európskej úrovni tak pripomína statickú byrokratickú kontinuitu bez potrebných politických impulzov.⁸⁹

Demokracii v EÚ by preto určite pomohli priamejšie a transparentnejšie rozhodovacie kontúry, v ktorých by mali inštitúcie vyvázenejšie postavenie. Myslíme, že to by prispelo k posilneniu priamej legitimacy rozhodnutí európskych predstaviteľov, čo by ale prinieslo ich zvýšenú politizáciu. Oslabením konsenzuálnej politiky a právomoci členských štátov by podľa nášho názoru muselo spôsobiť posilnenie Európskeho parlamentu, a tým aj legitimacy EÚ.⁹⁰ Pritom by sa začala formovať celoeurópska politika⁹¹ a názorové spektrá, s ktorými by sa mohli politici uchádzať o priazeň európskych voličov. Politici, ktorých mandát by vychádzal z viacerých zdrojov legitimacy (národní politici, zastúpení v Rade

⁸⁵ MORAVCSIK, A. In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, roč. 40, s. 612.

⁸⁶ Podobne aj DRGONEC, J. Ústavné a úniové právo: začneme hľadať rozumnú rovnováhu? *Justičná revue*. 2013, roč. 65, č. 11, s. 1465.

⁸⁷ CRAIG, P. Integration, Democracy and Legitimacy. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 35.

⁸⁸ DAHL, R. *Democracy and Its Critics*. 1989, s. 109.

⁸⁹ MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 66.

⁹⁰ FOSSUM, E. The European Union and Democracy. In: A. Södersten – D. Patterson (eds). *A Companion to European Union Law and International Law*. 2016, s. 138.

⁹¹ V rozpore s konštatovaním Nemeckého spolkového ústavného súdu, ktorý skonštatoval reálne nefungovanie politiky na pôde EÚ – K tomu bližšie pozri: Rozhodnutie Nemeckého spolkového ústavného súdu o Lisabonskej zmluve 72/2009 z 30. júna 2009.

a európski poslanci v Parlamente) by sa takto mohli ocitnúť aj v čoraz otvorejšom konflikte. Nad diplomatickú zložku, ktorá rokovania tradične brzdila a zmierňovala vášne, by sa vyzdvihla zložka politická.

Kritici, ktorí dnes tak zásadne Únii vyčítajú absenciu demokratických elementov, respektíve volajú po nevyhnutnej demokratizácii rozhodnutí inštitúcií EÚ si za cieľ zväčša kladú právomoci EÚ okresať a oslabiť v prospech členských štátov. Možno si pri tom ale neuvedomujú, že takéto volanie po nevyhnutnosti dodatočných demokratických prvkov rozhodovacích procesov môže naopak prispieť k posilneniu európskych politických tendencií a tým aj federálnych prvkov na úkor tých medzinárodnoprávných. Tomu sa snažili tvorcovia zakladajúcich a reformných zmlúv neustále zabrániť. Federalizačný vývoj by totiž, pod vplyvom nadradenosti a priameho efektu práva EÚ, mohol priniesť postupnú centralizáciu vzťahov a dominanciu práva EÚ, a to aj bez vyslovene zverených právomocí v zakladajúcich zmluvách. Vplyvom širších právomocí, dôležitosť prerokovaných problémov na pôde EÚ a vytvoreniu politických alternatív by mohlo dôjsť aj k tak dlho hľadanému zjednocujúcemu prieniku množín európskej identity.⁹² Občania EÚ by sa konečne reálnym spôsobom zjednotili nie na základe príslušnosti ku geografickým jednotkám, ale pod krídlami spoločných názorov a hodnotových preferencií. Nadnárodný, celoeurópsky *demos*, ktorý mnohí pokladajú za *conditio sine qua non* pre budúcnosť európskej legitimacy a ďalšej federalizácie,⁹³ by sa možno konečne našiel.⁹⁴

Tie najzásadnejšie problémy demokracie v EÚ tak pravdepodobne siahajú až do samotnej podstaty existencie integrácie, založenej na medzinárodnoprávnej vízii štátov ako „pánov zakladajúcich zmlúv“.⁹⁵ Pri tomto rozpolžení sa totiž nenachádza dostatok priestoru na vytváranie zmysluplnej politickej angažovanosti občanov. Skôr sa presadzujú konsenzuálne názory členských štátov, čo sa v súčasnosti javí ako problematické. Navyše si pri sporných a konfliktných situáciách všetci aktéri uvedomujú svoje „európsky“ zviazané ruky, a preto častokrát pod zámienkou národnej suverenity konajú radšej unilaterálne. To spôsobuje európsku disharmóniu, pri ktorej si národné záujmy jednotlivých krajín často evidentne protirečia. Členské štáty sa tak neraz dostávajú do vzájomného názorového rozdielu, ako aj rozdielu so záujmami Únie. Medzinárodnoprávna príchut' je pri rozhodovaní v EÚ stále výrazne citelná.

Právomoci EÚ rástli historicky skôr evolučne ako revolučne, a spod „dohľadu“ členských štátov sa integrácia dostávala len veľmi sporadicky, zväčša pri rozhodovacej činnosti Súdneho dvora. EÚ však už dnes ani zďaleka nerozhoduje len o veciach okrajových, či spoločensky nepodstatných, v ktorých by sa neprítomnosť klasickej formy legitimacy mohla jednoducho prehliadnúť a jej úroveň sa zdá byť pre mnohých občanov nedostatočná.⁹⁶ To bolo pravdepodobne aj dôvodom výsledku nedávneho referenda o odchode

⁹² HABERMAS, J. *Time of Transitions*. 2006, s. 89–110.

⁹³ BELLING, V. Pojem suverenity a jeho relevance v ére postnacionálneho vládnutí. *Právnik*. 2014, roč. 153, č. 8, s. 627.

⁹⁴ K tomu kriticky: GIBA, M. Európsky parlament a demokratický deficit Únie. In: *Perspektívy vývoja ústavného práva v podmienkach zjednocujúcej sa Európy*. 2011, s. 31–36; WINTR, J. Evropská unie a pluralita legitimacy. In: A. Gerloch – J. Wintř (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 171–174.

⁹⁵ Rozhodnutie Nemeckého spolkového ústavného súdu o Lisabonskej zmluve 72/2009 z 30. júna 2009.

⁹⁶ HURRELMANN, A. Democracy beyond the State: Insights from the European Union. *Political Science Quarterly*. 2014, roč. 129, s. 88.

Veľkej Británie z EÚ. Európa vždy potrebovala na zásadnú integráciu čas. Ten možno ešte nenastal na to, aby došlo k hlbšej zmene a európsky projekt sa premenil na niečo viac ako len medzinárodnú organizáciu, respektíve na niečo čo by sa približovalo viac k suverénnemu štátu.

Ultimátnym východiskom zo súčasnej „nedemokratickosti“, späť do konceptu plno-právnej suverenity, by bolo opustenie európskej vízie a zánik celého integračného projektu. To explicitne umožňuje čl. 50 ZEÚ, ktorý členským štátom dáva možnosť z EÚ vystúpiť. V najbližšom období pravdepodobne uvidíme jeho prvé uplatnenie v praxi. Čo bude nasledovať, nevedno. Avšak predstava, že ak by neexistovala EÚ, tak by boli rozhodovacie procesy bližšie k ľuďom a demokratické elementy by boli viac akcentované na úrovni národných štátov je veľmi povrchná a klamlivá. Ak by tu totiž nebola európska integrácia, suverénne štáty by boli v dnešnom globalizovanom svete prepojených ekonomík, odkázanom na špecializáciu výskumu a produkcie, nútené vytvoriť alternatívny druh ekonomickej integrácie (napr. ako tomu bolo v prípade GATT a neskôr WTO).

Inou alternatívou by bola regulácia ekonomickej výmeny a trhovej situácie *ad hoc* v bilaterálnych, či multilaterálnych dohodách. Z dlhodobého hľadiska je však takéto usporiadanie veľmi neefektívne, vytvárajúce neprehľadnú právnu, ekonomickú štruktúru a rôzne tarifné režimy. Pri týchto dohodách by mali absolútne dominantné postavenie ekonomicke silné štáty a ich exekutívy. Bežní občania k procesom vyjednávania zmlúv, či rokovaniam fungujúcim v režime medzinárodného práva nemali prístup (rovnako ako to bolo naznačené v úvode). Demokratické prvky sú v tomto smere zapudené od počiatku.⁹⁷ Z tohto hľadiska už dnes predstavuje EÚ veľké demokratické víťazstvo na poli medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov. Menšie štáty by navyše boli úplne marginalizované a nútené k ústupkom.⁹⁸ Ekonomicke silné krajiny by prišli o mnohé špecifickosti menších krajín, ako aj o voľný prístup k ich trhom. Súčasne existujúci najväčší svetový vnútorný trh navyše poskytuje ďalšie výhody. Z EÚ sa stal globálny regulátor medzinárodných štandardov, čím vytlačil donedávna dominantné postavenie USA.⁹⁹ Štandardy EÚ musí pri vstupe na spoločný trh akceptovať každý dovozca, keďže veľkosť trhu EÚ núti tieto kritéria väčšinu celosvetových výrobcov, prepravcov, či distribútorov akceptovať. Ako je ďalej možné vidieť na regionálnych príkladoch ekonomickej integrácie a zón voľného obchodu, EÚ vytvorila medzinárodný model hodný nasledovania¹⁰⁰ – najmä Andské spoločenstvo, MERCOSUR a NAFTA, ktoré sa ju v mnohých aspektoch snažia imitovať.

Občania by zánikom EÚ, okrem demokratických elementov, ktoré EÚ vnáša do medzištátnych vzťahov a rokovaní, nepochybne prišli o ďalšie oprávnenia. Predovšetkým by stratili dodatočnú vrstvu ochrany, ktorú im dnes EÚ poskytuje z právneho hľadiska proti vlastným národným štátom. Komisia navyše dozerá na to, aby úroveň demokracie jednotlivých členských štátov neklesla. SD EÚ súčasne vyvíja tlak na dodržiavanie vysokého

⁹⁷ Globalizácia v tomto svetle spôsobuje eróziu demokratických inštitúcií vo svete – HABERMAS, J. *Time of Transitions*. 2006, s. 893.

⁹⁸ CRAIG, P. *Integration, Democracy and Legitimacy*. In: P. Craig – G. de Búrca. *The Evolution of EU Law*. 2nd Edition. 2011, s. 33–34.

⁹⁹ BRADFORD, B. *The Brussels Effect*. *Northwestern University Law Review*. 2012, roč. 107, č. 1, s. 1–68.

¹⁰⁰ KLABBERS, J. *The Changing Image of International Organizations*. In: J. M. Coicaud – V. Heiskanen (eds). *The Legitimacy of International Organizations*. 2001, s. 224.

štandardu ľudských práv, vyplývajúcich z medzinárodných dohovorov, najmä Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv, ale aj „vlastnej“ Charty základných práv EÚ. Týmto prístupom SD EÚ navyše zásadne expanduje víziu ochrany práv občanov EÚ aj mimo tradičného rámca právomoci EÚ.¹⁰¹ EÚ taktiež podporuje zvyšovanie úrovne ochrany životného prostredia a udržateľného rozvoja. Postupne sa snaží stierať ekonomické rozdiely medzi jednotlivými regiónmi EÚ. Tak ako už bolo uvedené vyššie, Súdny dvor EÚ prispel aj k demokratickej „rekalibrácii“ EÚ zo štátov-orientovanej ekonomickej medzivládnej spolupráce na organizáciu, ktorej centrálnym subjektom sa postupne stal aj jednotlivец a jeho ochrana. Každý z konštitutívnych subjektov Európskej únie, teda členské štáty, ale aj ich občania by mali preto mať racionálny záujem na ďalšom pokračovaní integrácie.

5. ZÁVEREČNÉ NÁVRHY A HODNOTENIA

*„Čím viac jednotlivé členské štáty dozerajú na činnosť medzinárodnej organizácie, tým viac je na ich výkon legitimovaná. Absolútnou mierou dozoru sa však medzinárodná organizácia približuje skôr konceptu multilaterálnej koordinácie. Práve rozviazanie rúk a získanie určitého stupňa autonómie pre plnenie úloh je nevyhnutným predpokladom existencie medzinárodných organizácií. Čím viac ale medzinárodná organizácia koná nezávisle, tým menej legitimacy jej rozhodnutia majú.“*¹⁰² Tento základný paradox legitimacy medzinárodných organizácií pretrváva v EÚ aj naďalej. Pri porovnaní s inými existujúcimi medzinárodnými organizáciami možno v prípade EÚ hovoriť o historicky najintegrovanejšej forme. Plní dnes mnohé úlohy, ktoré inak vykonávajú len suverénne štáty. Práve preto sa od nej očakáva vyššia úroveň legitimacy rozhodnutí. Túto dodatočnú legitimitu nemožno dosiahnuť len prostredníctvom legitimacy jej členských štátov. Členské štáty však neustále udávajú Únii jej základné smerovanie, ako aj definujú jej hlavné rozhodnutia a politiky. Intenzita takéhoto zasahovania nedáva EÚ príležitosť vymaniť za z definičných okov medzinárodnej organizácie. Supranacionálne inštitúcie sa spolupodieľajú na väčšine rozhodnutí, no stále nemajú s členskými štátmi rovnocenné postavenie. Napriek tomu sa neustále ozývajú protestné hlasy proti ďalším „nedemokratickým bruselským diktátom“, akoby sa členským štátom niečo zásadné bez ich súhlasu mohlo nariadiť. Navyše v samotných občanoch panuje pocit nedemokratickosti európskeho projektu. Tieto postoje sa podstatne premietli aj do nedávneho nesúhlasného postoja občanov Spojeného kráľovstva so zotrvaním ich štátu v EÚ. Predpokladáme, že tento skeptický vývoj bude v najbližšej dobe musieť byť náležite reflektovaný v reforme primárneho práva, obdobne ako tomu bolo v minulosti.¹⁰³

Áke sa teda ponúkajú ďalšie možnosti? Na predošlých stranách bola mapovaná právna povaha EÚ, minulé a súčasné prístupy k integrácii, aktuálny stav demokracie v nej, ako aj dôsledky medzinárodnoprávneho charakteru organizácie s ohľadom na možnosti riešenia demokratického deficitu. Alternatív sa ponúka niekoľko.

¹⁰¹ Rozhodnutie SD EÚ vo veci C-617/10 Åkerberg Fransson.

¹⁰² MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 153.

¹⁰³ Napr. ako tomu bolo pri odmietnutí Zmluvy o Ústave pre Európu, ktorá sa premietla do následného schválenia Lisabonskej reformnej zmluvy.

Prvou možnosťou je nekonanie. To by sa mohlo zvoliť v nádeji, že aktuálne krízy „prehrmí“ a podľa doteraz platných procedurálnych postupov a princípov európskej integrácie sa bude pokračovať aj naďalej. Druhou možnosťou je čiastočná, tzv. mäkká reforma EÚ. Takáto bola doteraz zvolená vždy pri snahách o prehĺbenie integrácie, či reflexiu krízy. Pri tom by ale pravdepodobne nedošlo k porušeniu dominantného postavenia členských štátov v rozhodovacích procesoch, zahraničnej politike a ďalších zásadných oblastiach. Treťou alternatívou by bolo zmeniť EÚ zásadne tak, aby sa zasiahol intergovernmentálny, medzištátny pilier jej architektúry. Bez toho pravdepodobne nebude možné očakávať zásadnú zmenu vyčítanému nedostatku demokracie. Bez akcentovania priamej legitimacy, zostane EÚ aj naďalej „len“ viac integrovanou medzinárodnou organizáciou. Poslednou možnosťou je zastavenie európskej integrácie a rozpustenie EÚ.

Tak ako bolo vyššie uvedené, prvú a poslednú alternatívu je možno považovať za nechcenú. Výhody integrácie zásadným spôsobom prevyšujú jej nevýhody a všetkým zainteresovaným aktérom prináša európska integrácia nesporné benefity. Bez EÚ by bolo totiž nevyhnutné vytvoriť inú, určite však menej demokratickú medzištátnu alternatívu. Rovnako nie je možné ani očakávať, že aktuálne rastúca nespokojnosť subjektov integrácie sa sama, bez príslušnej reflexie, zázračne odstráni. Preto sú pravdepodobne schodné len dve alternatívy – obe reformné. Pri tom hlavnou otázkou zostáva, či zmena bude len čiastková, inkrementálna alebo zásadná, revolučná. Inými slovami, či má byť EÚ aj naďalej pod dominantným vplyvom členských štátov alebo sa pristúpi k skutočnej supranacionalizácii, v ktorej budú mať hlavný vplyv proeurópsky ladené nadnárodné inštitúcie.

Naším finálnym návrhom v načrtnutom ohľade je alternatíva, spadajúca medzi revolučnú a inkrementálnu zmenu. Myslíme, že aktuálne najschodnejšia, ako aj do budúcnosti najvhodnejšia by bola cesta zmeny, ktorá na jednej strane zásadne prehľbí spôsob európskej integrácie, pričom bude reflektovať vôľu európskych občanov, no na druhej strane bude rovnako tak rešpektovať aj názor a záujmy členských štátov. Takto by sa posilnila demokratická legitimita a súčasne by sa neodstránila „poistka“ členských štátov vetovať rozhodnutia supranacionálnych inštitúcií. Zmena by tak bola akousi treťou cestou medzi spomenutými reformnými modelmi, a to aj bez narušenia silného postavenia členských štátov. Akékoľvek úvahy o právomoci EÚ v štýle „Kompetenz – Kompetenz“ sú nateraz nereálne. Členské štáty aj naďalej zostanú „pánmi zakladajúcich zmlúv“, no demokratické aspekty fungovania Únie musia byť taktiež posilnené.

Scenár zvýšenia demokratických elementov v medzinárodnej konštrukcii by sa podľa nášho názoru dal dosiahnuť posilnením a faktickým zrovnoprávnením Európskeho parlamentu vo vzťahu k Rade EÚ vo všetkých oblastiach právomoci EÚ¹⁰⁴ (možno s výnimkou externých vzťahov). Vytvoril by sa tým rovnoprávny vzťah Rada – Parlament, bez možnosti prekonania nesúhlasu toho druhého. Takýto zásah by nepochybne prispel k celkovej európskej politizácii tak, ako už bolo naznačené v predchádzajúcom texte. Európsky parlament by už nebol len dlhodobou paralyzovanou inštitúciou, ale spolu s Radou EÚ by sa stal najdôležitejším hráčom v legislatívnom procese a v ďalších rozho-

¹⁰⁴ Proti inštitucionalizovaniu súťaže medzi intergovernmentalizmom a supranacionalizmom kriticky MÖLLERS, CH. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. 2013, s. 193.

dovaniach. Ešte zásadnejšie by navrhovaná zmena bola citeľná v prípade, ak by zloženie Komisie, dominantného predkladateľa európskej politickej a právnej agendy, priamo reflektovalo zloženie Európskeho parlamentu prostredníctvom inštitútu dôvery. Tým by sa odstránil súčasný stav politických kompromisov členských štátov pri menovaní jednotlivých komisárov. Právomoc určovať priority EÚ by sa prostredníctvom Parlamentu fakticky dostala do rúk občanov EÚ. Výsledky volieb do Parlamentu, nie politické preferencie exekutív členských štátov by sa stali „motorom“ ďalšieho smerovania EÚ. Názory občanov, rovnako ako pri národných voľbách, musia určovať, kto bude za politickú agendu EÚ niesť zodpovednosť. Inak sa Únia z aktuálnej letargie a nezájmu vlastných občanov nespamätá. Pokiaľ zostane len projektom elit, je odkázaná na postupné odumieranie.

Kľúčová zmena tohto návrhu sa týka práve personálneho zloženia Komisie. Súčasné menovanie často až príliš „univerzálnych“ komisárov sa ukazuje ako kontraproduktívne. Zásadné návrhy jednotlivých DGs sa dnes konzultujú s politickou agendou komisára, a tým nepriamo aj s preferenciami exekutívy tej členskej krajiny, ktorá osobu komisára do Komisie navrhla.¹⁰⁵ Takéto väzby na domovské štáty, nie pôvodne plánovaná odbornosť dnes často určujú politickú závislosť komisárov na svojich domovských štátoch. To nedáva veľké predpoklady pre tvorbu skutočne európskej agendy. Vytvorenie politickej zodpovednej Komisie, ktorá bude musieť požívať dôveru Európskeho parlamentu a bude predkladať legislatívne návrhy v súlade s preferenciami občanov by dala mnohé veci do pohybu.

Náš návrh však počíta aj s tým, že rozhodnutia prijaté v Parlamente nebudú bez následnej podpory v Rade EÚ schválené.¹⁰⁶ Členským štátom, zastúpeným v Rade by Parlament vytvoril skutočnú a priamo legitimovanú protiváhu. Sám by tak nedominoval celému procesu rozhodovania. Táto zmena, podľa ktorej by občania mali prostredníctvom vlastných reprezentantov skutočné slovo pri určovaní smeru politik, by bezpochyby pritiahla k volebným urnám aj ďalších voličov. S vyšším počtom voličov by sa ďalej posilnila aj legitimita Parlamentu a tým aj Komisie a následne aj celej Únie. Politicky citlivé rozhodnutia by sa však aj naďalej rodili ťažko, no tentokrát by bol do scenára rokovania zakomponovaný aj názor občanov. V prípade vypočítavého blokovania návrhov členskými štátmi v Rade, či poslancov v Parlamente by bolo možné priamo poukázať na konkrétny subjekt, ktorý uvedené rokovania blokuje. Politickí reprezentanti v Rade by tak mohli, no nemuseli, byť vzatí na zodpovednosť občanmi vo vlastných národných voľbách. Návrhy v európskom legislatívnom procese by prestali byť len výsledkom medzi-inštitucionálnych kabinetných rokovaní, ktoré dnes spôsobujú ich anonymný a prílišne kompromisný charakter, bez možnosti vyvodenia zodpovednosti voči konkrétnemu subjektu. Spomenuté hlavné európske inštitúcie by pri rozhodovaní nadobudli status politických hráčov. Národní politici, ktorí jeden deň spolu dosahujú riešenia v Bruseli a na druhý zase Brusel obviňujú z diktátu by museli prestať hrať dvojité hru, v ktorej sa Únia často prezentuje v zlom svetle.

¹⁰⁵ Snahy o neformálnu politizáciu a zviazanie politik komisárov dnes už na pôde Komisie aspoň čiastočne prebiehajú – tzv. Junckerových desať priorit [online]. Prístupné na: <https://ec.europa.eu/priorities/index_en>. [2016-09-23].

¹⁰⁶ V tomto ohľade by bolo možné uvažovať o viacerých alternatívach, akými by sa dali rozdiely v názoroch medzi Radou a Parlamentom odstrániť – napr. zmierovacie komisie, či priame vyjednávanie medzi inštitúciami apod.

Uvedomujeme si však, že proti takémuto návrhu vzniku skutočnej „európskej politiky“ existuje množstvo protiargumentov a že hybridný charakter EÚ by sa týmto zásahom ešte väčšmi priblížil k akémusi štátnemu útvaru. Avšak tak ako bolo už vyššie povedané, jednoduché porovnanie EÚ so štátnym útvarom by bolo chybou. Európsku úniu nemožno „vtesnávať“ do definícií štátu, ktoré vznikali ešte v priebehu 19. storočia. Európska únia predstavuje nový model modernej ekonomickej a politickej integrácie, ktorý má v súčasnom globalizovanom svete potenciál zabezpečiť účinnú ochranu jednotlivca a hodnôt a súčasne aj napomôcť ekonomickej prosperite. Napriek tomu priama legitimita a s ňou spojený súhlas občanov musia byť, rovnako ako v minulosti, základným predpokladom hlbšej integrácie.

Myslíme, že Európska únia si potrebnú legitimitu na zásadné rozhodnutia môže zabezpečiť prostredníctvom prepojenia i) legitimacy, ktorú jej dodávajú členské štáty (teda ako je tomu v prípade klasických medzinárodných organizácií); ii) trendu smerujúceho k ochrane individuálneho jednotlivca, ktorý už Únia vykonáva (Súdny dvor EÚ a koncept demokratickej „rekalibrácie“; ale aj činnosťou Európskeho ombudsmana a ďalších orgánov); a súčasne aj iii) naznačeného posilnenia legitimacy jej supranacionálnych inštitúcií (najmä Európskeho parlamentu a Komisie). Všetky tieto tri demokratické elementy budú pôsobiť vo vzájomnej súčinnosti a pri rozhodovacích činnostiach môžu spoločne odôvodniť aj zásahy do domén tradične zverených právomociam suverénneho národného štátu, pretože budú legitímne a vôľou ľudu aj zmeniteľné. Takéto rozhodnutia by boli odobrené priamo zo zdroja moci a súčasne by pritom existovala aj účinná sieť poistiek proti dominancii jednej z inštitúcií, či možnosti diktatúry väčšiny (najmä prostredníctvom efektívneho veta Rady EÚ, ochraňujúceho záujmy členských štátov; ako aj pri rozhodnutiach SD EÚ, ktorý sa vo svojej judikatúre orientuje aj na postavenie jednotlivca).

Uvedený koncept zmien je relatívne zásadný, avšak už dnes je možné domnievať sa, že vytvorenie európskych politických síl by pravdepodobne našlo v podobe naznačených poistiek dostatočné vyváženie. Súčasne by týmito zmenami došlo aj k sprehľadneniu európskych rozhodnutí a vytvorili by sa reálnejšie fungujúce (národné a nadnárodné) zodpovednostné mechanizmy. Členské štáty samozrejme dnes dobrovoľne nechcú prísť o svoju plnú kontrolu nad celým integračným projektom. No bez kompromisov a prehodnotení dlhoročných praktík, ktoré viedli k aktuálnej európskej skepse a nedôvere v ďalšiu integráciu, sa členským štátom môže celý európsky projekt rozsypať v rukách. A to by bola škoda pre všetkých zainteresovaných.

Democracy and its Future in European Union

Kamil Baraník

***Abstract:** This article deals with a conflict analysis of national and international components within the EU internal architecture. Although EU was originally founded as an international organization, increasing level of integration has gradually amplified the demand for democratic requirements, reaching almost the intensity known in the national states. An insufficient presence of democracy has been one of the most fundamental difficulties that EU has been addressing since its inception. Another stream of democratic enhancements in its legal basis, however, could alter the organization's architecture, which has been still based on international law. The consensual form of decision-making, however, was one of the main reasons why the European integration has been so successful, and why national resistances to the ongoing integration has been so extremely exceptional. The tension between the need for democratization and the effort to accommodate the confidence of member states was always decisive in the amendment processes of founding treaties. Nowadays, more than ever, EU must respond to even more complex challenges that have been questioning its existence and functioning persistently. This contribution will try to respond to the outlined issues of democracy in EU. At the same time, it will analyse and suggest the possibilities that should be taken into consideration when addressing mentioned pressing issues.*

Key words: European Union, Democratic Deficit, Democracy in the EU, Reform of the European Union, Supranationality