

# Psychologický demokratický deficit Evropské unie a možná role právníků

Jaroslav Denemark\*

**Abstrakt:** Jakkoli lze demokratický deficit Evropské unie definovat institucionálními nedostatky charakteristickými nedostatkem legitimacy nebo transparence, je nutné nezapomínat na psychologickou složku demokratického deficitu. Evropská identita a uvědomění unijních občanů o fungování, cílech a politikách Evropské unie jsou totiž klíčové pro úspěšné řešení problematiky demokratického deficitu inherentního pro Evropskou unii od jejího vzniku. K eliminaci psychologického demokratického deficitu může přispět nastolení evropských témat v médiích, vytvoření pravých evropských voleb (především skrz nastolení evropských témat na národní úrovni) a v neposlední řadě občanské vzdělávání, jež cílí na objektivní informování společnosti o relevantních tématech potřebných k budování zdravého povědomí o Evropské unii. Právě k občanskému vzdělávání mohou nemálo přispět právníci, kteří díky svým předpokladům, ať už charakterovým, či daným vzděláním, mají jasné předpoklady nutné k úspěšnému vzdělávání společnosti.

**Klíčová slova:** demokratický deficit, Evropská unie, populismus, občanské právní vzdělávání

## Úvod

Demokratický deficit Evropské unie je zdánlivě tématem výlučně akademiků a teoretiků, expertů na problematiku evropské integrace a legislativců zabývajících se institucionalismem na úrovni Evropské unie. Přitom je ale demokratický deficit EU tématem, které hýbe politikou dnes a denně, tématem, které rezonuje pomalu v každém restauračním zařízení, ať už v Karlíně nebo v zapadlé slezské vesničce (diskutéři pouze ne vždy vnímají, že se baví právě o demokratickém deficitu). Demokratický deficit EU má totiž mnoho podob. Jistě, sofistikovaná a erudovaná debata založená mnohdy na empirických poznacích je vyhrazena spíše akademickému prostředí,<sup>1</sup> ale je nutné si uvědomit, že demokratický deficit EU je obsažen i v tom nejprostším populismu, např. v takových výrazech jako „diktát Bruselu“, „evropská autokracie“, „ztráta suverenity lidu“ nebo „evropský superstát s cílem zlikvidovat národní státy a národy Evropy“.<sup>2</sup>

Demokratický deficit Evropské unie lze totiž pojmout a vnímat jako deficit legitimacy, absenci evropské identity či celounijního sebeuvědomění.<sup>3</sup> Hloubka problematiky

\* JUDr. Jaroslav Denemark. Katedra evropského práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: jaroslav.denemark@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8304-1312>. Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2020–260 495. Děkuji výzkumnému týmu za inspirativní podněty a návrhy úprav. Tento příspěvek by především nevznikl bez JUDr. Mgr. Michala Urbana, Ph.D., a Mgr. Tomáše Friedela, Ph.D., kteří mi dodali významnou vědeckou inspiraci. Dále děkuji za podnětné komentáře Aleně Žibřidové, Jakubu Stádníkovi, Andree Procházkové, JUDr. Ondřeji Preussovi, Ph.D., a Kryštofu Doležalovi.

1 Bez jakékoli pejorativní nebo bagatelizační konotace.

2 Nutno podotknout, že mnoho z těchto výrazů je přímo užito v programech některých krajně pravicových politických stran, jsou užívány dezinformačními weby a některé z nich jsou hluboce zakořeněny (alespoň v české) společnosti. O hluboké zakořeněnosti těchto pojmů i stran českých médií např. <<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/existuje-diktat-bruselu-legislativni-proces-evropske-unie-a-ceska-role-v-nem-71949>> nebo <<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/clanek/proti-diktatu-bruselu-kaczynski-a-orban-sjednotili-kritiky-eu-ze-14-zemi-40365691>>.

3 MCNAMARA, K. R. When the Banal Becomes Political: The European Union in the Age of Populism. *Polity*. 2019, roč. 51, č. 4, s. 5.

demokratického deficitu Evropské unie je nezměrná a stejně tak nezměrný je i počet nabídnutých řešení od institucionálních reforem, přes federalizaci Evropské unie až k znovuoobjevení občanského prvků.

Příspěvek provádí analýzu přístupů k demokratickému deficitu nejuznávanějších autorů a má za cíl hledat průsečíky a styčné body tezí, jež demokratický deficit Evropské unie popisují a jež na něj nabízí řešení. Analýza má za cíl potvrdit hypotézu, že demokratický deficit má rovinu psychologickou, založenou, respektive vycházející ze samotného občana Evropské unie a rovinu institucionální, přičemž pouhou snahou o eliminaci institucionálního demokratického deficitu nemůže zřejmě dojít k eliminaci demokratického deficitu jako takového. V případě, že syntéza analýzy výše uvedenou hypotézu potvrdí, zaměří se příspěvek na možnosti právníků (kterým je ostatně tento příspěvek směřován), jakým způsobem je možné se zapojit do eliminace psychologického demokratického deficitu a zda by takové zapojení bylo ve výsledku efektivní.

## 1. Co je demokratický deficit Evropské unie

Pro vytyčení a pochopení dílčího problému je vhodné vymezit alespoň rozsah obsahu pojmu demokratický deficit Evropské unie. Dobrým odrazovým můstkem je vymezení demokratické legitimacy Stefanem Bartolinim. Ten tvrdí, že se legitimita v demokratickém systému projevuje „*principy a procesy prostřednictvím kterých jsou přijímány kolektivní a závazná pravidla těmi, kteří se neúčastnili procesu jejich tvorby*“.<sup>4</sup> Demokratický deficit je pak logickým vyústěním nedostatku demokratické legitimacy.<sup>5</sup>

Je však potřeba si uvědomit, že standardy demokratického deficitu je nutné aplikovat rozdílně pro národní státy a pro Evropskou unii. Mnoho autorů při definování nebo vytyčování problematiky a možných řešení demokratického deficitu Evropské unie zapomíná na fakt, že Evropská unie není a ani nemá být národním parlamentním demokratickým systémem.<sup>6</sup> Stejně tak nelze demokratickou legitimitu a deficit Evropské unie poměřovat oproti představě ideální utopické demokracie, v které se „*informovaní občané aktivně zapojují do všech věcí veřejných*“.<sup>7</sup> Na Evropskou unii nutno nahlížet jako na subjekt *sui generis*, jako na hybridní společenský útvar, který je specifikován jako organizace odvozující svou legitimitu nepřimo od vlád národních států.<sup>8</sup> Evropská unie má nadto legitimitu hned dvojitou – právě od vlád národních států, když tyto vlády vznikají na základě demokratických voleb jednotlivých členských států (a někteří autoři tuto legitimitu považují za určující),<sup>9</sup> a legitimitu odvozenou od přímo volených zástupců v Evropském parlamentu.

Ostatně s ohledem na legitimitu je vhodné dodat, že členství v Evropské unii je plně dobrovolné.<sup>10</sup> Státy se aktivně rozhodly, často na základě národních referend, že část své

<sup>4</sup> BARTOLINI, S. The Nature of the EU Legitimacy Crisis and Institutional Constraints: Defining the Conditions for Politicisation and Partisanship. In: CRAMME, O. (ed.). *Rescuing the European Project: EU Legitimacy, Governance and Security*. London: Policy Network, 2009.

<sup>5</sup> PARRY, P. The Democratic Deficit of the EU. *North East Law Review*. 2016, roč. 4, č. 1, s. 97.

<sup>6</sup> MORAVCSIK, A. The Myth of Europe's Democratic Deficit. *Intereconomics*. 2008, roč. 43, č. 6, s. 334.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> LONGO, M. – MURRAY, P. No Ode to Joy? Reflections on the European Union's Legitimacy. *International Politics*. 2011, roč. 48, č. 6, s. 672.

<sup>9</sup> Srov. např. MORAVCSIK, A. In defence of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002, roč. 40, č. 4, s. 603–624.

legislativní pravomoci přenesou na nadnárodní orgán, a zároveň každý stát může Evropskou unii svobodně opustit.<sup>11</sup>

V souladu s výše uvedeným by se tak mohlo zdát, že Evropská unie je plně legitimní (dokonce dvakrát) a není tedy prostoru pro úvahy nad demokratickým deficitem, protože kde je legitimita, tam není deficit (alespoň částečně). Takový závěr by však byl zkratkovitý a neúplný. Problém (ne)legitimity Evropské unie je natolik komplexní, že ho nelze zjednodušovat na pouhé konstatování, že lidé volí zástupce do Evropského parlamentu a pomocí voleb sestavují národní vlády, které v důsledku tvoří Radu, a žádný demokratický deficit tedy vlastně neexistuje.

Přítom demokratický deficit Evropské unie je hluboce komplexní problematika, kterou je třeba jasně definovat. Follesdal a Hix tak například vymezují demokratický deficit EU za pomoci pěti okruhů problémů, které v celku tvoří jeho obsah:<sup>12</sup>

- 1) Evropská integrace měla za následek posílení exekutivních pravomocí a tím sníženou kontrolu národních parlamentů;<sup>13</sup>
- 2) Evropský parlament je stále příliš slabý;<sup>14</sup>
- 3) I s ohledem na sílící pravomoci Evropského parlamentu neexistují „evropské“ volby – tj. volby do Evropského parlamentu nejsou o osobnostech s celounijním přesahem a o evropských politických stranách, případně ani (jak bude popsáno níže) o evropských tématech;
- 4) Evropské integrační procesy vyúsťují v posun politik od preferencí voličů, tj. jinými slovy v EU převládá neoliberalní regulatorika jednotného trhu;<sup>15</sup> a především
- 5) Evropská unie je jednoduše příliš vzdálená od občanů.

V bodu 5) Hix s Follesdalem spatřují dvě roviny – institucionální a psychologickou, přičemž obě mohou a nemusí být do určité míry propojeny.<sup>16</sup> Rovina institucionální vyjadřuje nedostatek systémové a voličské kontroly (přímé kontroly) nad Radou a Komisí, resp. repektive tato kontrola je jednotlivým občanům příliš vzdálená.

<sup>10</sup> Byť lze argumentovat ekonomickým tlakem, tak každý stát má sám konečné, suverénní rozhodnutí, zda bude podporovat ekonomickou spolupráci a integraci koordinovaně s ostatními státy nebo bude razit vlastní cestu mimo tržní jednotu.

<sup>11</sup> PARRY, P. The Democratic Deficit of the EU. *North East Law Review*. 2016, roč. 4, č. 1, s. 98.

<sup>12</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006, roč. 44, č. 3, s. 533–562.

<sup>13</sup> Národní parlamenty sice mají již dnes možné prostředky zásahu do procesu tvorby norem Evropskou unií především v podobě žlutých, oranžových a červených karet, nicméně je stále pravdou, že důležité pravomoci připadají exekutivním orgánům (ať už částečně Komisi na poli hospodářské soutěže nebo Centrální evropské bance), jsou od kontroly národních parlamentů vzdálené. Srov. např. PARRY, P. The Democratic Deficit of the EU. *North East Law Review*. 2016, roč. 4, č. 1, s. 97–101.

<sup>14</sup> Byť daná kritéria Follesdal a Hix předložili již v roce 2006, sami reflektují stupňující se pravomoci Evropského parlamentu v oblasti zákonodárního procesu (spolurozhodovací nebo též řádný legislativní proces). Kritika je ale založená na nemožnosti Evropského parlamentu iniciovat legislativní proces a stále nadřazená pozice Rady. Tato kritika přetrvává i po přijetí Lisabonské smlouvy, kdy Evropský parlament má do určité míry ústřední roli v zákonodárném procesu, výše uvedené ale stále ve výčtu pravomocí chybí. Srov. např. PARRY, P. *The Democratic Deficit of the EU*, s. 97–101.

<sup>15</sup> Follesdal a Hix nalézají shodu s dalšími autory (Habermas, Majone, Moravcsik, McNamara a další) v tom, že levicová politika je v EU velice upozaděna a dále též ve skutečnosti, že vlády národních států prosazují na úrovni Evropské unie takové politiky, které by neprošly v jejich národních parlamentech – především podpora pro velké zemědělství, neoliberalní podpora jednotného trhu atd.

<sup>16</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. *Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik*, s. 536.

V této rovině naopak Moravcsik uvádí, že institucionální kontrola je dostatečná, protože občané volí v národních volbách, ze kterých více či méně přímo vycházejí vlády, a jejich ministři a premiéři tvoří Radu – tedy jednotlivé vlády podléhají kontrole občanů, jež je zvolili.<sup>17</sup> Komise je dle Moravcsika taktéž dostatečně pod kontrolou občanů. Je totiž podrobena jak dohledu Rady (příčemž Evropská rada a Rada se podílejí na jejím sestavení), tak dohledu přímo voleného Evropského parlamentu (který personální obsazení Komise schvaluje a může Komisi vyslovit nedůvěru).<sup>18</sup>

Majone více než Moravcsik vyzdvihuje technokratické postavení Komise a rozvádí, že postavení Komise je s ohledem na její exekutivní účel v pořádku – vlády jednotlivých členských států jsou sice produktem voleb, ale občané nad nimi mají kontrolu též pouze skrz přímo volené národní parlamenty.<sup>19</sup>

Rovina psychologická pak znamená, že Evropská unie je příliš „jiná“ než systém národních států, evropské orgány jsou příliš odlišné a mnohem složitější v porovnání s orgány jednotlivých členských států, na které jsou jejich občané zvyklí. Důsledkem je, že Evropské unii občané jednoduše nerozumí, nechápují její systematiku, natož mechanismy, a tak nebudou nikdy schopni považovat ji za velký demokratický systém nebo se s Evropskou unií identifikovat.<sup>20</sup>

Ona odlišnost Evropské unie a s tím spojená obtíž porozumět Evropské unii jsou jedním z určujících faktorů, proč je evropská identita v občanech EU tak málo zakořeněná. Dalšími faktory zabraňujícími tvorbě kolektivní evropské identity jsou jistě také geografická rozsáhlost a kulturní rozmanitost jednotlivých národů,<sup>21</sup> to vše jsou ale proměnné, které mohou být překonány v případě pocitu interkonektivity mezi občany a Evropskou unií navzájem.<sup>22</sup>

Habermas v podstatě do určité míry potvrzuje definici demokratického deficitu Hixe a Follesdala, na rozdíl od nich jej ale definuje třemi problematickými okruhy:<sup>23</sup>

- 1) Negativní začlenění rozdílných národních společností prostřednictvím tržních svobod má prioritu před pozitivním začleněním dosaženým politicky prostřednictvím formování vůle samotných občanů;<sup>24</sup>
- 2) Nepolitický proces přijímání politik na unijní úrovni, jenž je oproštěn od demokratického vlivu;<sup>25</sup> a
- 3) Vzdálenost Evropského parlamentu od občanů, jejichž zájmy má zastávat.<sup>26</sup>

<sup>17</sup> MORAVCSIK, A. *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, s. 605.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 612.

<sup>19</sup> MAJONE, G. Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards. *European Law Journal*. 1998, roč. 4, č. 1, s. 7.

<sup>20</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. *Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik*, s. 536.

<sup>21</sup> PARRY, P. *The Democratic Deficit of the EU*, s. 100.

<sup>22</sup> Ostatně příkladem v tomto smyslu budiž USA. Amerika je geograficky rozsáhlá země s nezměrným množstvím kultur, občané USA se ale cítí být spojeni celoamerickým patriotismem, cítěním vůči celé Americe, nikoliv jen vůči jednotlivým federativním státům. Občané USA spojuje myšlenka společného odkazu, která překonává geografickou rozlehlost a kulturní rozmanitost. Zajímavá data o americkém patriotismu např. zde: <<https://www.statista.com/statistics/954000/proud-to-be-american-timeline/>>, ze statistiky je zřejmé, že byl v posledních letech od roku 2013 úroveň patriotismu v USA mírně klesala, od roku 2020 již úroveň patriotismu opět stoupá a v roce 2021 tak 69 % Američanů uvedlo, že je extrémně až velmi pyšná na to, že jsou Američané a dokonce 64 % Američanů vlastní vlajku USA.

<sup>23</sup> HABERMAS, J. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into Transnational Democracy is Necessary and how it is Possible*. *European Law Journal*. 2015, roč. 21, č. 4, s. 546–557.

<sup>24</sup> Habermas tím myslí, že evropská integrace se soustředí na začlenění jednotlivých států do jednotného trhu, případně měnové unie, čímž samozřejmě jsou začleněny i občané v těchto státech žijící. Vhodné by ale bylo začleňovat občany prostřednictvím společné vůle evropanství, kterýmžto nevyhnutelným důsledkem by bylo tržní integrace národních států.

Bod 2) souvisí s institucionálními změnami, reformou fungování Komise, posílení principu deliberativní demokracie a transparency uvnitř dalších mechanismů Evropské unie. Bod 3) souvisí s problémem reprezentace a ostatně i přijímáním neoliberálních politik pro posílení jednotného trhu na úkor řešení socioekonomických problémů (což se částečně překrývá s bodem 1).<sup>27</sup> Zčásti se tento bod týká též institucionální reformy Evropského parlamentu, navržení pravomoci iniciovat legislativní proces, utvořit vnitřní politickou soutěž apod. Jednoduše přizpůsobit fungování Evropského parlamentu fungování parlamentům národních. Ostatně předpokladem demokracie je, aby její občané sami sebe vnímali jako suveréna, který přijímá zákony prostřednictvím svých zástupců.<sup>28</sup>

Někteří autoři však věří, že institucionální změny samy o sobě nejsou tou jedinou správnou cestou k řešení problému nedostatečné legitimacy Evropské unie. Poulsen například píše, že strukturální změny jsou sice potřeba ke snížení demokratického deficitu, ale samotné kopírování systematiky národních parlamentů spíše, než odbourá demokratický deficit, vtiskne Evropské unii novou strukturální identitu s novými problémy. Principy deliberativní demokracie přijaté Evropským parlamentem tak jen vytvoří vzorec podobný státním mechanismům, což ve výsledku pouze změní podobu problematiky demokratického deficitu. Poulsen uzavírá, že paradoxně implementace přímo demokratické legitimacy do fungování Evropské unie je proti cílům Evropské unie.<sup>29</sup>

S tím ostatně souhlasí jak Moravcsik, tak Majone. Moravcsik píše, že Evropská unie se jednoduše soustředí na ty funkce moderního demokratického vládnutí, které se více odráží v ne tak výrazné politické participaci.<sup>30</sup> Majone výslovně uvádí, že technokratické postupy Evropské unie jsou jí imanentní do té míry, že bez nich nemůže jednoduše fungovat. Politiky Evropské unie nelze do důsledku vykonávat dle co nejvíce důsledných demokratických principů a ostatně samotné státy tímto způsobem také nefungují. Hospodářská soutěž je v jednotlivých členských státech hlídána nikým nevolenými zaměstnanci státního aparátu,<sup>31</sup> to stejné platí pro národní finanční trhy, dohled nad ochranou osobních údajů, lékové agentury apod.<sup>32</sup>

## 2. Občané a populismus

Bod 1)<sup>33</sup> dle Habermase stojí za nárůstem popularity pravicového populismu a extremismu, schovávajícího se pod rouškou národního citění a sebeuvědomění. Prosazování liberálních politik s cílem harmonizovat vnitřní trh mělo být ze strany Evropské unie i prostředkem pro zahlazení jakýchkoli reminiscencí nacionalismu (především tedy spojeného

<sup>25</sup> Jednoduše řečeno se jedná dle Habermase o nedostatečnou legitimitu rozhodovacích procesů uvnitř Komise, Soudního dvora Evropské unie a jiných institucí EU. Důsledkem pak dle Habermase je sebe imunizace Bruselu vis-à-vis národních veřejných sfér.

<sup>26</sup> Přičemž zde Habermas nenaráží ani tak na posilování pravomocí Evropského parlamentu, jako spíše na důležitost efektivit komunikace politik Evropského parlamentu občanům, tj. kýženým prostředkem k dosažení ideálního stavu je posílení komunikačních kanálů a mediálního prostoru.

<sup>27</sup> Což je Habermasovo zásadní téma.

<sup>28</sup> LORD, Ch. Does the EU Suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics*. 2008, roč. 43, č. 6, s. 316.

<sup>29</sup> POULSEN, E. Close Look on Improving Democracy in the European Union. *North East Law Review*. 2013, Vol. 1, s. 144.

<sup>30</sup> MORAVCSIK, A. *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, s. 606.

<sup>31</sup> Bez pejorativní konotace.

<sup>32</sup> MAJONE, G. *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, s. 26.

<sup>33</sup> „Negativní začlenění rozdílných národních společností prostřednictvím tržních svobod má prioritu před pozitivním začleněním dosaženým politicky prostřednictvím formování vůle samotných občanů.“

s 2. světovou válkou) a imperialismu (supremace některých států především západní Evropy nad ovládaným územím, ať už se jednalo o Belgie, Holandsko, Portugalsko, Španělsko, ale i Francii a další).<sup>34</sup> Paradoxně ale liberální politiky Evropské unie dávají prostor pro strach z rozšiřující se socioekonomické propasti nikoliv jen na úrovni členských států, tj. mezi skupinami obyvatel jednoho státu, ale i mezi členskými státy navzájem a mezi různými skupinami osob napříč celou Evropskou unií.

Tento strach je velice jednoduše použitelný pro vytvoření společného veřejného nepřítel, kterým Evropská unie pro pravicové populisty je.<sup>35</sup> Zářným příkladem je pak dle Habermase situace v Maďarsku.<sup>36</sup> Byť bylo Habermasovo pojednání psáno v roce 2016, jsou jeho slova pro Maďarsko, respektive demokraticky zvoleného autokrata Viktora Orbána, platná i v roce 2022.

Na Maďarském příkladu rozvedeném níže v tomto textu tak lze velice dobře demonstrovat, jakým způsobem pravicovní populisté dokážou téma Evropské unie (téma demokratického deficitu Evropské unie) použít pro svůj vlastní prospěch a tím demokratický deficit EU posílit.

Již notnou chvíli v médiích a unijních kuloárech rezonuje problematika spojená s návrhem maďarského zákona proti pedofilii. Tento návrh zákona obsahuje zákaz šíření jakékoli osvěty týkající se homosexuality mezi dětmi, případně šíření jakéhokoli materiálu zobrazujícího nebo propagujícího homosexualitu.<sup>37</sup>

V důsledku se tento zákaz může dotýkat jakéhokoli projevu homosexuality na veřejnosti, v kultuře, zprávách, jednoduše v jakémkoli veřejném prostoru. Proti takovému návrhu zákona se ohradila většina členských států Evropské unie s tím, že se jedná o jasné porušení zásad, na kterých je Evropská unie vybudována. Hlasité výzvy vyslyšela i Komise, která v polovině července roku 2021 zahájila proti Maďarsku řízení o nesplnění povinnosti.<sup>38</sup>

Orbán zareagoval v souladu s očekáváními. Evropská unie dle jeho slov zasahuje do výsostných záležitostí Maďarska, dokonce Maďarsko doslova „napadla“.<sup>39</sup> Evropská unie tak brání v ochraně dětí, k níž se Viktor Orbán zavázal. Orbán emotivním způsobem zdůrazňuje nutnost ochrany dětí a dodává, že právě jejich budoucnost je v sázce – budoucnost, kterou chce Evropská unie zničit.<sup>40</sup> Orbán nato vyhlásí celostátní referendum o přijetí kontroverzního zákona. Primární cíl referenda je však umocnit pozici Orbána, vnutit maďarským občanům myšlenku boje nás, maďarského národa, proti Bruselu, zlé Evropské unii, která nás napadá proto, že vás, naše občany, chceme chránit.<sup>41</sup> Orbán bravurně vytvořil vějičku a reakci Evropské unie přetransformoval ve vlastní prospěch.

<sup>34</sup> HABERMAS, J. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into Transnational Democracy is Necessary and how it is Possible*, s. 548; 549.

<sup>35</sup> Zmiňování jsou pravicovní populisté, protože ti levicovní nejsou relevantní hybnou politickou silou; levicovní kritici Evropské unie jako by se vytratili, čehož si všímá nejen Habermas, ale i Majone, Moravcsik, McNamara a další.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Orbán slíbil referendum o ochraně dětí. Reaguje tak na kritiku EU*. Dostupné z: <<https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3343674-orban-slibil-referendum-o-ochrane-deti-reaguje-tak-na-kritiku-z-eu>>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

<sup>38</sup> Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip\\_21\\_3668](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_3668)>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

<sup>39</sup> *Orban referendum plan raises stakes in Hungary's LGBT row with EU*. Dostupné z: <<https://www.reuters.com/world/hungarys-pm-call-referendum-child-protection-issues-2021-07-21/>>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Podcast českého rozhlasu Vinohradská 12 ze dne 9. 7. 2021 s maďarskou politoložkou Eszter Kováts. Přepis rozhovoru dostupný z: <[https://www.irozhlaz.cz/zpravy-svet/podcast-vinohradska-12-madarsko-zakon-lgbt\\_2107090600\\_cen](https://www.irozhlaz.cz/zpravy-svet/podcast-vinohradska-12-madarsko-zakon-lgbt_2107090600_cen)>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

Důkazem budiž zaplacená reklama v několika celostátních denících členských států unie. Orbán v ní v sedmi bodech píše, co je dle jeho názoru s Evropskou unií špatně. „*V Bruselu se buduje superstát, k čemuž nikdo nedal mandát. Říkáme ne evropskému impériu,*“ dozví se například čtenář z reklamy. „*Evropský parlament se ukázal být slepou uličkou: reprezentuje pouze své ideologické a institucionální zájmy. Role národních parlamentů musí být posílena,*“ píše se dál.<sup>42</sup> Právě na tomto příkladu se ukazuje výše zmíněné, totiž že problematika demokratického deficitu se odráží i v těch nejvíce bagatelizujících prohlášeních protiunijních populistů.

Jakýkoli národ, jak píše Habermas, je složen z občanů, kteří tvoří politická společenství, která však nevznikla spontánně, spíše byla vytvořena uměle, za pomoci právních nástrojů.<sup>43</sup> Byť kýženým unijním výsledkem by snad bylo vytvořit jeden unijní národ, případně evropanství nadřadit pojetí jednotlivých národů členských států (tak jako tak uměle vytvořenými), pravicoví populisté se snaží o pravý opak s cílem upevnění vlastní moci. Čím větší je snaha Evropské unie o sjednocení nejen vnitřního trhu, ale také evropského smýšlení, jedno jak druhé podepřeno liberálními politikami, tím větší a silnější jsou tato témata pro pravicové populisty.

Přitom právě evropská identita je jedním z klíčových řešení demokratického deficitu Evropské unie.<sup>44</sup> Politický systém je o to pevnější a stabilnější, čím více se lidé uvnitř tohoto politického systému cítí jeho součástí jak na úrovni emocí, tak na úrovni jednotného politického společenství (ve smyslu společenské skupiny jednotlivých osob náležejících pod jeden politický systém).<sup>45</sup>

Je pravdou, že v podstatě od dob politizace Komise rezonují unijní témata v narativu politiků jednotlivých členských států čím dál více, byť téma převládá u již několikrát zmíněných populistů.<sup>46</sup> Tento proces nicméně nevnímám jako čistě negativní. Je pravdou, že politizaci Komise a další obdobná témata lze využít jako demonstraci „ideologie Bruselu“ a nástin hodnotového směřování evropských integračních politik a tím opět zdůraznit nutnou nacionalizaci. Na druhou stranu je politizace prostředkem přiblížení fungování Evropské unie občanům prostřednictvím národních médií. Jistě, média ovládaná Orbánem píšou o útoku Evropské unie na maďarské hodnoty a snahu chránit děti. Svobodná média však píšou o zájmu Evropské unie chránit demokratické hodnoty a lidská práva jako důstojnost a svobodu, na nichž je evropské společenství vybudováno.<sup>47</sup> Lidé pak vnímají snahy Evropské unie bránit základní lidské hodnoty moderního státu, což může být tím pomyslným pojícím prvkem, kterým lze prorazit apatii občanů vůči Evropské unii.<sup>48</sup>

Občané si pak mohou uvědomit, že jejich životy v Evropské unii jsou nutně hluboce propojeny prostřednictvím integrace evropského trhu, právního rámce a norem ovlivňu-

<sup>42</sup> No thanks: Some Europe newspapers refuse political ads from Hungary's Orban. Dostupné z: <<https://www.reuters.com/world/europe/no-thanks-some-europe-newspapers-refuse-political-ads-hungarys-orban-2021-07-01/>>. Zobrazeno dne 4. 8. 2021.

<sup>43</sup> HABERMAS, J. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into Transnational Democracy is Necessary and how it is Possible*, s. 552.

<sup>44</sup> MORAVCSIK, A. Ever-further Union: What Happend to the European Idea. *Foreign Affairs*. 2020, roč. 99, č. 1, s. 164.

<sup>45</sup> MCNAMARA, K. R. *When the Banal Becomes Political: The European Union in the Age of Populism*, s. 4.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> A samozřejmě též jednotný trh, který je též maďarským zákonem ohrožen (např. směrnice o elektronickém obchodu).

<sup>48</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. *Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik*, s. 551.

jících celounijní ekonomiku, a tedy i celou společnost.<sup>49</sup> Mohou mít pocit, že i jejich všední zájmy jsou Evropskou unií reprezentovány, což v důsledku vytváří onen kýžený pocit jednotné komunity.<sup>50</sup>

Výše uvedené je však čistě hypotetická úvaha. Jistě, „[...] co kdyby bylo právě téma lidských práv a společných hodnot tím pojícím elementem?“ Troufám si však odhadnout, že tomu tak spíše nebude. Na celounijní úrovni se bude jednat o pěnu dní, kdežto na úrovni členského státu, v tomto případě Maďarska, sehraje téma svou zamýšlenou roli.

Evropská unie, respektive její fungování a témata, kterými se zabývá a ve kterých má určité pravomoci, jsou totiž příliš vzdálená a neuchopitelná pro „průměrného“ evropského občana.<sup>51</sup>

### 3. Co tedy je demokratický deficit

Z přístupu k evropskému deficitu jsou tak zřetelné dva směry. Jeden vidí problematiku demokratického deficitu Evropské unie v nedostatečné legitimitě institucionálního rámce, tj. snaží se alespoň částečně vymezit problém demokratického deficitu a jeho řešení reformou mechanismů uvnitř Evropské unie. Ať už je to posílení zákonodárné pravomoci Evropského parlamentu, skutečné jednotné evropské volby, které budou odrážet unijní politiky, a nikoliv jen národní problémy,<sup>52</sup> institut tzv. Spitzenkandidáta, oslabení exekutivní role Komise nebo zajištění přímé volby evropského prezidenta či eurokomisařů, nabízená řešení mají za cíl oslabit demokratický deficit posílením přímého občanského prvku v evropských politikách.

Výše uvedené institucionální změny reagují na většinu z definičních znaků demokratického deficitu Follesdala a Hixe, ba dokonce Habermase. Otázkou však je, zda, ať už samostatně či libovolná kombinace, tyto institucionální změny dokážou eliminovat autory zmiňovanou „vzdálenost Evropské unie“, tj. její obecnou neuchopitelnost. Lze vycházet z příkladu přímých voleb do Evropského parlamentu, jejichž zavedení bylo oslavováno jako velký krok k přímé participaci občanů Evropské unie na jejích politikách. Role Evropského parlamentu byla navíc záměrně posilována tak, aby jediný přímo volený orgán Evropské unie dokázal čelit narůstající kritice unijní technokracie, tj. být protiváhou vyrovnávající exekutivní charakter Komise.<sup>53</sup> Přesto ale role Evropského parlamentu v eliminaci demokratického deficitu posílením legitimacy přímo volené evropské instituce nebyla naplněna. Od roku 1979, kdy byly přímé volby do Evropského parlamentu poprvé, se účast v těchto volbách v celé Evropské unii snížila až o 20 % z 61,99 % v roce 1979 na 42,61 % v roce 2014.<sup>54</sup> V posledních volbách do Evropského parlamentu v roce 2019 byla sice účast 50,62 %, je nicméně nutno podotknout, že k volbám dorazili voliči oslovení především populistickými stranami, tedy v Británii *Brexit party* vedená Nigelem Farageem

<sup>49</sup> MCNAMARA, K. R. *When the Banal Becomes Political: The European Union in the Age of Populism*, s. 6.

<sup>50</sup> MORAVCSIK, A. *In defence of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the European union*, s. 616.

<sup>51</sup> MORAVCSIK, A. *The Myth of Europe's Democratic Deficit*, s. 340.

<sup>52</sup> SCHLEICHER, D. What if Europe Held an Election and No One Cared? *Harvard International Law Journal*. 2011, roč. 52, č. 1, s. 115.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>54</sup> CLARK, D. EU Parliament: voter turnout in the European elections 1979. In: *statista.com* [online]. 27. 7. 2022 [naposledy cit. 2022-01-30]. Dostupné z: <<https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parlament-turnout-for-the-european-elections/>>.



získala 29 míst z celkových 73, ve Francii protievropská populistická strana Marie le Pen získala 22 míst ze 74 a v Itálii nacionalistická populistická strana vedená Matteem Salviniem získala 28 míst, což je o 23 míst více než v minulých volbách do Evropského parlamentu.<sup>55</sup>

Dané výsledky plně korelují s výše uvedenou analýzou. Populisté dokážou velmi podbízivě oslovit unijního občana a nabídnout mu natolik jednoduché vysvětlení problematiky Evropské unie a současně i řešení problému, že ho dokáže unijní občan velmi jednoduše uchopit. Jak bude argumentováno dále, je to právě nepochopení unijních politik, respektive nedostatek relevantních informací poskytovaných unijním občanům, která způsobuje onu „*racionalní apatii voličů*“.<sup>56</sup>

Druhý směr – oproti institucionální legitimitě – čerpá spíše z občana jako takového. Follesdal a Hix píšou o „psychologické vzdálenosti“ Evropské unie občanu.<sup>57</sup> Habermas v souvislosti s deficitem institucionální legitimacy spojuje vzestup pravicového extremismu a populismu, který dále v občanech Evropské unie podněcuje vymezování se vůči politikám Evropské unie, jejím mechanismům a integračním procesům, čímž vzniká psychologický prvek demokratického deficitu.<sup>58</sup>

Výše popsané rozměry demokratického deficitu – tedy institucionální a psychologický – se liší od často v teorii uznávaného přístupu k legitimně Evropské unie při rozlišování tzv. legitimacy na vstupu (*output legitimacy*) a legitimacy na výstupu (*input legitimacy*). Legitimita na vstupu zohledňuje především interoperabilitu mezi občany Evropské unie a Evropskou unií samotnou, pohotovost při reakci Evropské unie na potřeby jejích občanů při jejich současném zapojení do politiky Unie.<sup>59</sup> Legitimita na výstupu poměřuje kvalitu normativního rámce vydávaného Evropskou unií, jak z kvalitativního, tak kvantitativního hlediska, při zohlednění institucionálních mechanismů zajišťujících tento normativní rámec.<sup>60</sup> Někteří autoři s ohledem na demokratický deficit vychází z toho, že legitimita na výstupu je dostatečně určujícím hlediskem (ne)existence demokratického deficitu EU a legitimita na vstupu je v zásadě irelevantní (tak hovoří, jak popsáno výše, např. Majone nebo Moravcsik).<sup>61</sup> Jiní autoři zas usuzují, že právě legitimita na vstupu je určujícím hlediskem k vytyčení demokratického deficitu EU, tj. slabá účast u voleb do Evropského parlamentu, nedostatečné zastoupení levicových politik v Evropském parlamentu a tím způsobené utváření norem a směřování Evropské unie pomocí tzv. politiky bez politizování (*policy without politics*).<sup>62</sup> Přístup k demokratickému deficitu Follesdala a Hixe a Habermase obsahuje problémy, které je možno podřadit jak pod legitimitu na výstupu, tak legitimitu na vstupu. Naopak Moravcsik praví, že demokratický deficit není způsobený nedostatečnou legitimitou na výstupu, ale když už něčím, tak legitimitou na vstupu, tj. problém tkví především na přístupu občanů k Evropské unií.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> SCHLEICHER, D. *What if Europe Held an Election and No One Cared?*, s. 138; 146.

<sup>57</sup> FOLLESDAL, A. – HIX, S. *Why there is Democratic Deficit in the EU: Response to Majone and Moravcsik*, s. 536.

<sup>58</sup> HABERMAS, J. *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into Transnational Democracy is Necessary and how it is Possible*, s. 549.

<sup>59</sup> SCHMIDT, A. V. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Inout, Output and „Throughput“*. *Political Studies*. 2013, č. 61, s. 4; 5.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 10–12.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 12–14.

Psychologické, stejně jako institucionální pojetí demokratického deficitu, může vycházet jak z absence legitimacy na výstupu, tak na vstupu, příčina a následek se částečně překrývají. Jak již bylo zmíněno výše, při snaze eliminovat institucionální demokratický deficit nemusí dojít k eliminaci demokratického deficitu jako takového. Psychologický demokratický deficit tak považují za hlavní problém demokratického deficitu jako celku. Mnoho autorů přistupuje k řešení demokratického deficitu výlučně institucionálně, snaží se řešit problém „z druhé strany“, tedy reformami, které mají mít za následek změnu vnímání Evropské unie veřejností. Takové počínání se ale ukázalo být slepou uličkou. Správně by dle mého názoru měla nejdříve přistoupit snaha eliminovat deficit psychologický tak, aby Evropská unie přestala být unijním občanům natolik „vzdálená“. Následně se poté věnovat institucionálním reformám, případně institucionální reformy Evropské unie dostatečně propojit se snahou o eliminaci psychologického demokratického deficitu.

#### 4. Vzdálenost Evropské unie

Moravcsik jde dokonce dál než Follesdal, Hix nebo Habermas, když píše, a není daleko od pravdy, že svou nesrozumitelností a neuchopitelností je evropská politika pro občany *nudná*.<sup>63</sup> Základem problému totiž je, že většina témat, která lidé považují za důležitá a politicky exponovaná, jsou témata čistě národní a Evropská unie nemá při jejich formaci buď žádné nebo minimální pravomoci.<sup>64</sup> Občana totiž primárně zajímá (stačí se podívat na politická hesla používaná před kampaní do Poslanecké sněmovny České republiky v roce 2021) oblast sociální politiky, zdravotní péče, důchodů, vzdělání, právo a pořádek, rodinné otázky (včetně např. sňatků homosexuálů; politika adopcí atd.) a otázky infrastruktury (od dálnic po výstavbu železnic, přístup k internetu atd.), přičemž Evropská unie do těchto témat zasahuje jen málo či vůbec.<sup>65</sup>

Jedním z důsledků výše uvedeného je pak mimo jiné nízká účast ve volbách do Evropského parlamentu.<sup>66</sup> Empirickým výzkumem bylo zjištěno, že neporozumění fungování Evropské unie je jedním ze čtyř hlavních faktorů ovlivňujících nízkou účast voličů ve volbách do Evropského parlamentu.<sup>67</sup> Evropské volby představují decentralizovaná, pro voliče v podstatě lhostejná témata, v kterých relativně malé množství voličů vybírá některou ze stran na základě národní politiky.<sup>68</sup> Volby do Evropského parlamentu se tak často stávají protestními volbami, ve kterých se projevuje názor daných voličů na vládnoucí politickou stranu a jiná čistě národní témata.<sup>69</sup>

Je ale přitom nutné rozeznávat apatii způsobnou neporozuměním, neuchopitelností a vzdáleností Evropské unie na straně jedné a negativním postojem vůči Evropské unii na straně druhé. Podle posledního Eurobarometru je na základě empirických dat zřejmé, že většina občanů Evropské unie je s ní spokojena. Ve všech členských státech (s výjimkou tří) většina obyvatel hodnotí úroveň demokracie Evropské unie kladně. Majorita osob je

<sup>63</sup> MORAVCSIK, A. *The Myth of Europe's „Democratic Deficit“*, s. 339.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> SCHLEICHER, D. *What if Europe Held an Election and No One Cared?*, s. 147.

<sup>67</sup> BLONDEL, J. – SINNOTT, R. – SVENSSON, P. *Institutions and Attitudes: Towards an Understanding of the Problem of Low turnout in the European Parliament Elections of 1994*. 1996. EU Working Paper RSC No. 96/19.

<sup>68</sup> MORAVCSIK, A. *In defence of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the european union*, s. 604.

<sup>69</sup> MORAVCSIK, A. *The Myth of Europe's „Democratic Deficit“*, s. 337.

také optimistická s ohledem na budoucnost Evropské unie. Přitom demograficky je zajímavé, že spokojenost s Evropskou unií vyjadřují spíše vzdělaní, mladí lidé, kteří nemají problém platit své účty.<sup>70</sup> Naopak více nespokojeni jsou buď starší lidé nad 55 let, nebo méně vzdělaní a zadlužení či nezaměstnaní.<sup>71</sup>

Nespokojenost však zřejmě není tím nejdůležitějším hybatelem při rozhodování o hlasování o unijních tématech. Tím je právě ta určitá míra apatie, zapříčiněná neporozuměním. S neporozuměním lze velice dobře pracovat z populistického hlediska a je velmi jednoduché za pomoci bagatelizačních hesel a vykonstruovaných problémů „přiblížit“ Evropskou unii v takovém světle, v jakém ji populisté chtějí mít.

Když v roce 2001 probíhalo v Irsku první referendum o přijetí dodatku ústavy, který by umožnil ratifikaci Niceské smlouvy, výsledkem bylo jeho zamítnutí. 42 % dotázaných voličů v tehdejší referendu uvedlo, že hlasovalo *proti* přijetí, protože jim obsah ústavního dodatku byl lhostejný nebo ani nevěděli, co je jeho obsahem. Ostatně heslem kampaně proti přijetí bylo: „*If you don't know, vote no!*“ – „Pokud nevíš, hlasuj NE!“ Podstatná část voličů *proti* též uvedla, že jejich rozhodnutí ovlivnila skutečnost, že se domnívali, že dodatek ústavy (respektive Niceská smlouva) bude obsahovat ustanovení, která vůbec obsahovat neměl, např. znovuzavedení trestu smrti, legalizace potratů, zhoršení práv zaměstnanců, či dokonce uvěznění tříletých dětí za vzdělávací účely (sic!). Jednoduše politiky, které jsou mimo kompetence Evropské unie.<sup>72</sup>

Když proběhlo referendum o vystoupení Velké Británie z Evropské unie, výsledek byl 52 % pro odchod z EU, 48 % pro setrvání v EU. Jedná se o extrémně malý rozdíl pro tak dalekosáhlé následky, přičemž samotný výsledek byl ze značné části zapříčiněn manipulací politiků, bagatelizací unijních témat a zjednodušenými hesly.<sup>73</sup> Nejúspěšnějšími slogany kampaně pro odchod bylo jednoznačně „*We want our country back*“ – „Chceme zpět naši zemi!“ a „*Let's take back control*“ – „Získejme zpět kontrolu“. Slogany, které naznačovaly, že Evropská unie je jakýmsi superstátem vládnoucím nad všemi ostatními, že Velká Británie je ochuzena o jakoukoli suverenitu a je třeba se opět osamostatnit.

Michael Gove, přední politik kampaně Brexitu, prohlásil: „*Věřím, že rozhodnutí, která ovládají naše životy, zákony, které máme následovat a daně, které máme platit, mají být přijímány lidmi, které sami volíme a které můžeme vyhodit, pokud chceme změnu.*“<sup>74</sup> Z Evropské unie byl vytvořen všeobjímající démon chrlící normy ovlivňující i ty nejmenší problémy všedních životů; tyto normy byly popsány jako „*neviditelný ostnatý drát, který nás obklopuje*“.<sup>75</sup>

Myšlenka zlého superstátu ovládajícího každý náš pohyb byla jednoduše představena jako způsob, kterým Evropská unie funguje. Stejně tak byl tématem vstup Turecka do

<sup>70</sup> Toliko výraz užitý přímo v Eurobarometru.

<sup>71</sup> Eurobarometr Evropského parlamentu. 2021. Zpráva o výsledku empirického výzkumu dostupná za: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/parlemeter-2020/en-report.pdf>>.

<sup>72</sup> MORAVCSIK, A. *The Myth of Europe's „Democratic Deficit“*, s. 336.

<sup>73</sup> Vysvětleno i s daty např. zde: <<https://www.bloomberg.com/quicktake/will-uk-leave-eu>>.

<sup>74</sup> Hesla se zjednodušila na suverenitu, opětovné získání kontroly nad *vlastním* státem a na výdaje. Celá problematika, institucionální reformy, aparát Evropské unie zjednodušeny do hesel, které ani nebyla pravdivá. Více k tomu, proč se nakonec Brexit uskutečnil a že to má pramálo společného s nespokojeností občanů s Evropskou unií ve skvěle věrném filmu *Brexit – the uncivil war*.

<sup>75</sup> RINGEISEN-BIERDEAUD, J. „Let's Take Back Control“: Brexit and the Debat on Sovereignty. *French Journal of British Studies*. 2017, roč. 22, č. 2, s. 1–17.

Evropské unie a s tím spojený příval tureckých migrantů. Jedinou možností, jak by Velká Británie mohla tomuto zabránit, byl odchod z Evropské unie. Nicméně z voličů věděl zřejmě málokdo o procesu přijímání nového členského státu do Evropské unie a nutnosti jednomyslného rozhodnutí Rady. Při alespoň bazální znalosti evropského práva je zřejmé, že výše uvedená politická hesla měla daleko od pravdy.<sup>76</sup> A protože lidé Evropské unii nerozumí a nechápou její fungování, musela být pro účely brexitové kampaně nastolena i důležitá národní témata, v případě Brexitu zdravotní péče, do níž měly po Brexitu proudit miliony liber ušetřených právě díky opuštění EU. Brexit je esencí všeho v tomto pojednání napsaného, je esencí toho nejpálčivějšího problému, jehož vyřešením by „demokratický deficit Evropské unie“ (ve smyslu psychologického demokratického deficit) byl zkoncentrován na otázku „skutečného zlepšení fungování a efektivity Evropské unie“ (ve smyslu institucionálního demokratického deficit).

Krom apatie k Evropské unii formuje psychologický demokratický deficit taktéž vyloženě negativní postoj nebo cynismus<sup>78</sup> k Evropské unii. Apatie může být na negativní postoj k EU přeměněna působením populistů, jak již popsáno výše, případně může negativní postoj vyvěrat z vlastního originálního postoje k politikám Evropské unie na základě vlastního přesvědčení. Ostatně negativní postoj nemusí mít apriorně negativní konotaci. Vyjádření negativního postoje vůči politikám Evropské unie je legitimním projevem názorového proudu. Důsledky pro psychologický demokratický deficit má však takový negativní postoj, který je založen na mylných či zkreslených informacích o Evropské unii. I zde je třeba připomenout, že psychologický demokratický deficit, v tomto smyslu v rovině negativního postoje (v zásadě až cynismu) vůči Evropské unii, zabraňuje eliminaci institucionálního demokratického deficitu. Empirickým výzkumem bylo zjištěno, že i takový institut, kterým je evropská občanská iniciativa, je méně využíván v případě vzrůstající nespokojenosti (cynickému postoji) k Evropské unii nebo není využíván vůbec.<sup>79</sup> Jinými slovy institut, který je naprosto imanentní snahám odstranit demokratický deficit, tedy přímo posílit legitimitu na vstupu možností zapojit občany Evropské unie přímo do jejich politik, je úměrně méně využíván se vzrůstajícím negativním postojem k Evropské unii.

Z výše uvedeného je zřejmé, že k eliminaci demokratického deficitu jako celku je třeba nejdříve eliminovat psychologický demokratický deficit. Občané Evropské unie by měli mít povědomí o tom, jak Evropská unie funguje, co spadá do pravomocí Evropské unie, jak může ovlivnit jejich život, jaké jsou výhody a nevýhody pro každého občana EU. Způsobů, jak daného lze docílit, může být několik.

S ohledem na volby do Evropského parlamentu je esenciální role samotných politických stran ve sdělování dostatečně relevantních informací, představování evropských kandidátů a nastolování evropských témat.<sup>80</sup> Důležitou roli hrají také média, která jsou hlásnou troubou jak domácí, tak zahraniční politiky. Evropská Komise si uvědomuje důležitost mediálního obrazu, respektive informovanosti veřejnosti o evropských záležitostech

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ostatně 70 % voličů, kteří hlasovali pro vystoupení VB z EU je bez vyššího vzdělání či jakékoli pracovní kvalifikace, pouze čtvrtina voličů pro vystoupení má vysokoškolské vzdělání. Pro vystoupení z EU navíc drtivě více hlasovali lidé nad 45/50 let, mladší lidé přesvědčivě hlasovali pro zůstat v EU.

<sup>78</sup> KENTMEN-CIN, C. Explaining willingness to use the European Citizens' Initiative: Political cynicism, anti-EU attitudes and voting weight of member states. *Comparative European Politics*. 2014, roč. 12, č. 3, s. 301.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 310.

<sup>80</sup> SCHLEICHER, D. *What if Europe Held an Election and No One Cared?*, s. 124.

tech, a tak dne 8. prosince 2021 uveřejnila oznámení o podpoře Evropského newsroomu tiskových agentur, který se skládá z 16 tiskových agentur členských států, jež spolupracují na informování o evropských záležitostech.<sup>81</sup>

Mnozí autoři se domnívají, že základním stavebním kamenem k eliminaci demokratického deficitu jsou veřejné sféry. Veřejnou sférou (anglicky *public spheres*; výraz pochází z německého *Öffentlichkeit*)<sup>82</sup> se v zásadě rozumí „společenský subsystém, pomocí něhož dochází k vzájemnému pozorování společenských a politických hráčů“,<sup>83</sup> respektive „otevřené komunikační fórum pro kohokoliv, kdo se chce vyjádřit nebo naslouchat tomu, co mají říci jiní.“<sup>84</sup>

Pro veřejné sféry je zásadní, aby *docházelo* k politickému konfliktu. Pokud totiž není konflikt, a každý tedy souhlasí se vším, není komunikace potřeba a diskuse uvnitř veřejných sfér je bezpředmětná.<sup>85</sup> Veřejných sfér je několik především s ohledem na témata, jež jsou předmětem deliberace.<sup>86</sup> Postupně se vytváří i „evropská veřejná sféra“, byt' někteří autoři píší spíše o „europeizaci“ již existujících národních veřejných sfér.<sup>87</sup> Europeizaci veřejných sfér pak rozumíme přeměnu předmětu zájmu společenských debat, institucí a politik tak, že právě Evropská unie se stane jejich integrální součástí.<sup>88</sup>

Nikoliv ale v tom smyslu, že by snad unijní témata měla vytlačit, nahradit ta domácí či mezinárodní (ve smyslu globální). Občané a národní instituce mají fungovat s ohledem na svoji identitu obdobně tak, jak je tomu ve federativních systémech.<sup>89</sup> Občané by se měli hlásit a rozvíjet identitu státu na své národní úrovni, zároveň by ale měli cítit identitu celku, tj. Evropské unie.<sup>90</sup> Na stejném principu by pak měla být založena europeizace veřejných sfér.

Smyslem veřejných sfér je obecně vytvoření legitimního politického systému založeného na politické debatě (analogicky ideální model deliberativní demokracie podle J. Habermase).<sup>91</sup> Tato debata, respektive samotné veřejné sféry nicméně musí být podporovány pluralitní politickou soutěží, politizací politik a politickou opozicí.<sup>92</sup> Evropská unie se s ohledem na svůj spíše technokratický charakter těmito znaky nevyznačuje. Politická soutěž je málo viditelná, Komise jedná konzistentně, v Evropském parlamentu nejsou v zásadě zastoupeny levicové strany, natož levicoví populisté. Určitému rozvoji europeizace veřejných sfér napomáhá politizace procesů Evropské unie, především pak Komise,<sup>93</sup>

<sup>81</sup> Tisková zpráva Evropské Komise, The European Newsroom of press agencies. In: *digital-strategy.ec.europa.eu* [online]. 8. 12. 2021 [naposledy cit. 2022-01-31]. Dostupné na: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-newsroom-press-agencies>>.

<sup>82</sup> RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 5.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> FOLESDALL, A. Democracy, identity, and european public spheres. In: RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*, s. 257.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> HARRISON S. – BRUTER, M. Media and identity: the paradox of legitimacy and the making of European citizens in RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*, s. 165.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*, s. 13.

nejvíce ale k podpoře europeizace veřejných sfér napomáhají události, které se týkají Evropské unie jako celku. Ať už je to ekonomická krize, pandemie nemoci covid-19 nebo ruská invaze na Ukrajinu, tato témata sjednocují evropský mediální prostor a podporují tak europeizaci veřejných sfér.

Nicméně s ohledem na skutečnost, že obecně jednotná unijní témata chybí (právě s ohledem na nedostatek politického boje), vzkvétá čím dál více euroskepticismus a jeho mediální dosah. Euroskepticismus je nikoliv kritika k určitým aspektům Evropské unie, ale kritika, respektive skepse k samotné existenci Evropské unie jako takové (tj. celku).<sup>94</sup>

Nárůst euroskepticismu je problematický především s ohledem na to, že negativní zprávy a dokonce tzv. *fake news* mají tendenci šířit se rychleji a mít větší dopad mezi lidmi.<sup>95</sup> Sociální média podporují veškeré praktiky euroskeptiků a v této návaznosti vyvolávají efekt rozdělení společnosti, a navíc velmi posilují nacionalismus.<sup>96</sup> Co se „klasických“ médií týče, objevují se euroskeptické zprávy, respektive negativní zprávy o Evropské unii spíše v bulvárních periodikách, která míří na chudší a méně vzdělané části obyvatelstva.<sup>97</sup> Problematické je, což je v tomto článku zmíněno hned na několika místech, že Evropská unie je příliš komplexním společenským uspořádáním, což ji a zprávy o ní činí více náchylným k dezinterpretacím a celkovému nepochopení.<sup>98</sup>

Empirickým výzkumem Sarah Harrison a Michaela Brutera bylo zjištěno, že lidé, kteří mají větší povědomí o Evropské unii, spíše nepodlehnu *fake news* o Evropské unii.<sup>99</sup> Je nicméně nutné, aby neobjektivní a difamační zprávy konfrontovali tito občané přímo, a nikoliv jen pasivně. Jinými slovy nestačí, pokud informovaní občané vědí, že jsou některá média či zprávy zaměřeny proti Evropské unii a spíše šíří nepravdivé informace, ale je nutné aktivně vůči těmto informacím konfrontovat pravdivá zjištění. Pokud tak, byť informovaní, občané nečiní, nastává efekt tzv. „časové bomby“, kdy jsou tito občané a jejich názor na Evropskou unii negativně ovlivněni z dlouhodobého hlediska.<sup>100</sup>

Taktéž bylo zjištěno, že pokud jsou unijní občané vystavováni pozitivním zprávám o Evropské unii, podporuje to rozvoj jejich unijní identity. Pokud však na druhou stranu jsou občané systematicky a dlouhodobě vystavováni špatným zprávám (většinou ve formě *fake news* či jiných dezinformačních forem zpráv), v zásadě to brání jakémukoli vytváření unijní identity a podporuje to prohlubování psychologického demokratického deficitu.<sup>101</sup>

Klíčem k vytvoření unijní identity, respektive europeizovaných (případně přímo evropských veřejných sfér) a tedy k eliminaci psychologického demokratického deficitu Evropské unie, je občany o Evropské unii vzdělávat a systematicky informovat tak, aby bylo možné je objektivně informovat v médiích a aby se ubránili působení dezinformací o Evropské unii.

---

<sup>94</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>95</sup> KERMER, J. E. – NIJMEIJER, R. A. Identity and European Public Spheres in the Context of Social Media and Information Disorder. *Media and Communication*. 2020, roč. 8, č. 4, s. 32.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>98</sup> Ibidem, s. 34.

<sup>99</sup> HARRISON S. – BRUTER, M. Media and identity: the paradox of legitimacy and the making of European citizens in RISSE, T. (ed.). *Contemporary European politics: European public spheres: Politics is back*, s. 184.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Ibidem, s. 185.

Výše zmíněného kýženého efektu tak může být docíleno občanským vzděláváním, jakožto nástrojem komplexním a založeným na přímém kontaktu mezi občany Evropské unie navzájem.

## 5. Co můžeme udělat?

Občanské vzdělávání hraje důležitou roli při edukaci společnosti o jejích právech, povinnostech, předcházení sporů nebo poskytování informací o fungování právních mechanismů obecně.<sup>102</sup> Právní občanské vzdělávání (anglicky *public legal education* nebo *public legal education and information*)<sup>103</sup> může být důležitým nástrojem poskytujícím občanům-neprávníkům vodítka a návody o fungování světa práva a složitých právních institutů. Výsledky pozorující dopady právního občanského vzdělávání ukazují, že je zřejmé propojení mezi znalostí práva a právních procesů a schopností řešit právní problémy,<sup>104</sup> pojitko je též mezi právní gramotností občanů a vývojem právních institutů, respektive mezi tím, jak správně informovaní občané s právním povědomím dokážou kritickým myšlením zhodnotit stav právních institutů a napomoci tak k jejich reformaci či celkovému fungování.<sup>105</sup>

Vzdělávání občanů o dané problematice je důležité proto, že jsou to právě „*výchovně-vzdělávací aktivity, které posilují občany, aby se informovaně, odpovědně a aktivně podíleli na spravování věcí veřejných a na rozvoji demokratické společnosti*“.<sup>106</sup>

Cílem občanského vzdělávání s ohledem na výše popsany psychologický demokratický deficit by tak mělo být informovat občany a vést je k odpovědnému a aktivnímu podílení se na rozvoji Evropské unie. Informovaný občan dokáže, ostatně jak píše výše citovaný Zariski, učinit informované rozhodnutí v Evropských volbách nebo využít instituty Evropské unie nabídnuté občanům k přímému zapojení se do procesů evropských politik jako je evropská občanská iniciativa<sup>107</sup> nebo využít svého petičního práva. Zároveň dokáže kriticky nahlížet na informace podsouvané populistickými politiky. Urban přímo označuje (ve velmi dobře zpracované analýze) občanské vzdělávání za nástroj nutný k eliminaci populismu, protože „*[p]okud lidé nerozumí tomu, co se ve společnosti děje, pokud jim není nikdo schopný věrohodně a zároveň pravdivě vysvětlit, proč právo přiznává nová práva novým menšinám, pokud celé generace vyrůstaly před rokem 1989 v radikálně odlišném*

<sup>102</sup> Developing capable citizens: the role of public legal education. The report of the PLEASE Task Force. In: *lawforlife.org* [online]. 2007 [naposledy cit. 2022-01-31]. Dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/pleas-task-force-report-14.pdf>>, s. 9, 10, 11.

<sup>103</sup> *Public legal education* (PLE) je zaměřeno spíše na vzdělávání, tj. aktivní přístup strany vzdělání poskytující ke straně, které je vzdělání adresované, kdežto *Public legal education and information* (PLEI) poskytuje spíše informace, tj. určitá fakta bez aktivního zapojení recipienta, více o rozdílu zde: <[https://www.wikiwand.com/en/Legal\\_awareness](https://www.wikiwand.com/en/Legal_awareness)>.

<sup>104</sup> BUCK, A. – PLEASANCE, P. – BALMER, N. J. Education Implications from the English and Welsh Civil and Social Justice Survey, 2007. Citováno z Developing capable citizens: the role of public legal education. The report of the PLEASE Task Force. In: *lawforlife.org* [online]. 2007 [naposledy cit. 2022-01-31]. Dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/pleas-task-force-report-14.pdf>>, s. 10.

<sup>105</sup> ZARISKI, A. *Legal Literacy: An Introduction to Legal Studies*. AU Press, 2014, s. 27.

<sup>106</sup> PROTIVÍNSKÝ, T. – DOKULILOVÁ, M. *Občanské vzdělávání v kontextu českého školství: analytická sonda*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 12–13, citováno z URBAN, M. *Občanské vzdělávání jako protiváha populismu*. In: KYSELA, J. (ed.) *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?* Praha: Leges, 2019, s. 215.

<sup>107</sup> Více o evropské občanské iniciativě jako prvním nástroji přímé demokracie Evropské unie v MANOSOGU, T. – PITROVÁ, M. *Evropská občanská iniciativa*. In: PITROVÁ, M. (ed.) *Postlisabonské procesy v Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2014, s. 151.

*politickém prostředí a procházely diametrálně odlišnými kurzy občanského či politického vzdělávání [...] a od té doby mnozí neměli příležitost projít jiným vzděláváním, nelze se úspěchu populistů divit“.*<sup>108</sup> Důležitou roli právního občanského vzdělávání si uvědomuje i Poslanecká sněmovna České republiky, když ve svém usnesení píše, že cílem takového vzdělávání má být: „[...] vychovávat svobodné občany, tedy občany, kteří jsou schopni vlastního kritického úsudku o veřejných záležitostech, kteří jsou nakloněni osobnímu aktivnímu zapojení do veřejného dění a respektují při tom základní lidská a politická práva ostatních občanů“.<sup>109</sup>

Právní občanské vzdělávání může mít mnoho podob. Možné je využití letáků, informativních webových stránek s infografikami, dnes populárních podcastů,<sup>110</sup> výuky problematiky v rámci školního sylabu, seminářů pro zájmové skupiny mimo školní prostředí, workshopů, telefonní pomocné linky, kontaktní kampaně, televize, vlogů, blogu atd.<sup>111</sup> Přitom právě semináře a jiné techniky založené na setkávání se tváří v tvář jsou považovány za neefektivnější při rozvíjení nejen vědomostní stránky, ale též stránky dovednostní a dokáží více podnítit adresáty k určitému aktivnímu jednání.<sup>112</sup> Právě semináře vnímám jako neefektivnější i v tom smyslu, že při nich dochází k přímé konfrontaci řečníka a recipienta, je tak umožněna přímá diskuse a mizí určitá odosobněnost, které se ostatní výše prezentované formy právního občanského vzdělávání nevyhnou.

Při tvorbě tematického semináře je nutné, jak píše Grimes, uvědomit si především to, čeho chci docílit.<sup>113</sup> Cílem takových seminářů by zřejmě s ohledem na složitost tématu nemělo být komplexní vysvětlení fungování složitého aparátu Evropské unie, objasnění veškerých zákoutí bruselských, štrasburských a lucemburských jednání. Z výše uvedeného vymezení „vzdálenosti“ Evropské unie vyplývá, že je nutné se zaměřit především na „přiblížení“ Evropské unie posluchačům. Toho může být docíleno načrtnutím základních obrysů fungování Evropské unie, vysvětlení její úlohy a zasazení tohoto uspořádání v dnešním moderním světě, přiblížit oblasti, kterými se zabývá, nastínit výhody, které přináší každému jednomu občanu Evropské unie a pokud možno vyvrátit nejvíc notorické mýty o Evropské unii. Na první pohled může znít jednoduše „vysvětlit základy“, ale únosná a dostatečně erudovaná simplifikace tak komplexní problematiky je velice složitý problém. Vhodné je řídit se principem tzv. granularity, tj. postupovat od nejvíce důležitých, v zásadě až obecných témat, k těm více konkrétním, doplňujícím tématu přednesená dříve. Vhodné by tak mohlo být začít se samotným vytyčením působení práva Evropské unie na národní

<sup>108</sup> URBAN, M. Občanské vzdělávání jako protiváha populismu. In: KYSELA, J. (ed.). *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?*, s. 214.

<sup>109</sup> Usnesení č. 529 Poslanecké sněmovny PČR ze 4. prosince 2014, k návrhu usnesení Poslanecké sněmovny k podpoře občanského vzdělávání, citováno z: URBAN, M. Občanské vzdělávání jako protiváha populismu. In: KYSELA, J. (ed.). *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?*, s. 215.

<sup>110</sup> Populárně naučný podcast o Evropské unii a jejím fungování s názvem „zEvropy“ již vzniká na katedře evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Cílem autorů je zaměřit se nejen na odbornou veřejnost, ale tématy oslovit i veřejnost laickou. K poslechu možné zde: <<https://open.spotify.com/show/7gnG8yGdmbwGApe35hAz67?si=f3faf6a778714f30>> nebo na Apple podcast.

<sup>111</sup> Developing capable citizens: the role of public legal education. The report of the PLEASE Task Force. In: *lawforlife.org* [online]. 2007 [naposledy cit. 2022-01-31]. Dostupné na: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/please-task-force-report-14.pdf>>, s. 15.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> GRIMES, R. Evaluating Legal Literacy Programmes – aims, challenges, modes and Call to Action. *International Journal of Public Education*. 2018, roč. 2, č. 1, s. 28–45.



právní řády, tj. zjednodušeně vysvětlit aplikační přednost evropských norem, princip subsidiarity a proporcionality. Dále obecně nastínit vůbec smysl existence Evropské unie – vytvoření jednotného vnitřního trhu bez hranic – a jaké politiky k naplnění tohoto cíle slouží, tedy do čeho může Evropská unie zasahovat, a do čeho nikoliv. Vhodné by bylo dále pokračovat právě rozdělením pravomocí výlučně připadajících Evropské unii a sdílených s národními státy. Na toto lze navázat hierarchizací vztahů Evropské unie a členských států, jak je volena Komise, že Rada jedná na demokratickém principu, zastupují nás v ní námi volení zástupci (respektive zástupci vlády vycházející z přímých voleb) a státy mají právo veta, ostatně jako mají právo veta (v podobě žlutých, oranžových a červených karet) i národní parlamenty. Výše uvedené je typickým příkladem granularity – nastolením nejvíce stěžejního tématu se postupně dostáváme k tématům odvislým.

Dle Grimese je také nutné si uvědomit věk a počet cílových posluchačů.<sup>114</sup> Jiné postupy přednášení a jiný obsah (do určité míry) bude mít seminář pro skupinu pěti seniorů a jiné postupy a obsah bude mít seminář pro tělocvičnu plnou maturantů. Studenty bude více zajímat přínos Evropské unie na poli vzdělávání, možnost vyjet studovat do zahraničí, možnosti uplatnění na trhu práce za hranicemi České republiky nebo ochrana osobních údajů na sociálních sítích, u věkově pokročilejšího publika pak lze akcentovat témata jako cena potravin, dostupnost léků nebo boj Evropské unie za rovnoprávnost žen a mužů. Problematické v tomto smyslu může být samotné zaměření specificky vytvořeného programu právního občanského vzdělávání. Při jeho tvorbě je totiž nutné vyselektovat adresované publikum a takový program je pak jen těžko možné použít pro publikum odlišeného gardu. V zásadě pak dochází k nutnosti vynaložení dalších nákladů pro tvorbu vzdělávacího programu pro publikum s odlišnými specifikami a nutně tak dochází k poměřování možností, zda vynaložení úsilí k danému specifickému publiku je ještě perspektivní.

Po uvědomění si cíle semináře, specifického publika a přednášené látky (obsahu semináře, stylu přednášení a s tím spojené skutečné doručení kýžené myšlenky) je také dobré si uvědomit své vlastní charakterové schopnosti, které mohou seminář ovlivnit.

Seminář by měl být objektivní, oproštěný od ideologického obsahu nebo politické agitace tak, aby posluchači nenabylí dojmu, že se je někdo snaží „indoktrinovat“.<sup>115</sup> Zákaz indoktrinace je ostatně součástí triády základních pravidel občanského vzdělávání, tj. tzv. „beutelsbašského konsensu“.<sup>116</sup> Dále sem patří pluralita a vyváženost, tedy snaha o komplexní informace o tématu, včetně kontroverzí a negativních témat.<sup>117</sup> Poslední pravidlo z triády apeluje na kritické a nezávislé myšlení studentů, když to jsou právě oni, kteří svým vlastním myšlením na základě přednesených informací mají dojít k porozumění.<sup>118</sup> Při vysvětlování politik a mechanismů Evropské unie je velice složité oprostít se od jakékoli názorové spojitosti s Evropskou unií. Pokud však přednášející působí jako zapálený eurokonformista, nebudou předávané informace vnímány objektivně, stejně tak pokud bude zřetelné, že je přednášející euroskeptik.

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Public Legal Education – Principles and Guidance. In: *lawforlife.org* [online], [naposledy cit. 2021-07-05], dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/PLE-principles-and-guidance.pdf>>.

<sup>116</sup> O vzniku beutelsbašského konsensu (podle německého města Beutelsbach) více v URBAN, M. Občanské vzdělávání jako protiváha populismu. In: KYSELA, J. (ed.). *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?*, s. 218.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Ibidem.

V neposlední řadě je pak vhodné stanovit si způsob vyhodnocení úspěšnosti semináře, tj. jak se seminář projevil ve znalostech, dovednostech a postojích posluchačů. Mají posluchači základní přehled o Evropské unii? Vědí, proč Evropská unie existuje, jaký je její cíl a jak se ho snaží dosáhnout? Může se s ohledem na nabyté znalosti změnit jejich případný (negativní) postoj vůči Evropské unii a je možné, že nabyté znalosti a případná změna postoje se promítne do praktické dovednostní roviny?<sup>119, 120</sup> Měření efektivity dopadu právního občanského vzdělávání je obecně spíše problematické. Možnost zkoumání dostatečného vzorku respondentů je sama o sobě výzvou ve smyslu přístupu k takovému výzkumu. Po jak dlouhé době je vhodné subjekty zkoumat (tedy jak z pohledu po jak dlouhé době přímého působení právního občanského vzdělávání, tak ve smyslu uplynutí času od účasti na aktivitách právního občanského vzdělávání), jakým způsobem (dotazníkovou metodou, moderovanou analyzovanou debatou, přímým dotazováním) a na co se zaměřit (změnil se postoj respondenta k Evropské unii, jsou nabyté vědomosti dostatečné k informovanému rozhodování a kritickému myšlení o problematice Evropské unie, využívá respondent nabyté vědomosti v rovině dovednostní např. při volbách do Evropského parlamentu).<sup>121</sup> Problém zde hrají i zdroje vynakládané na takové měření, když samotné právní občanské vzdělávání je vykonáváno spíše *pro bono*,<sup>122</sup> tedy zdroje na samotné provádění edukace jsou omezené, natož aby bylo dostatek zdrojů i na měření impaktu takového vzdělávání.

Právní občanské vzdělávání tak přináší mnohé výzvy, kterým není jednoduché čelit, a proto také nelze vnímat právní občanské vzdělávání jako samospásný recept na odstranění demokratického deficitu jako takového. Na druhou stranu je ale důležité otázku právního občanského vzdělávání s ohledem na psychologický demokratický deficit nastolit. Přes všechny možné překážky je totiž občanské právní vzdělávání silným nástrojem, který může mít, jak bylo popsáno výše, velmi pozitivní vliv na společnost.

## 6. Mohou právníci pomoci vyřešit demokratický deficit Evropské unie?

V souladu s výše uvedeným by informace předávané o Evropské unii měly být přesné, založené na odborných poznatcích, ale zároveň je nutné, aby nepřesahovaly nutné kvantum a snad i kvalitu.<sup>123</sup> Vše může být zjednodušeno do přijatelné formy, snad i musí tak, aby bylo dostatečně jasně a zároveň pochopitelně vysvětleno, za jakým účelem byla Evropská unie založena a proč je tento účel důležitý i dnes, jak Evropská unie funguje a prosazuje své politiky, a především co jsou ty dané politiky Evropské unie a jaké jsou její hodnoty.

<sup>119</sup> Např. ve smyslu, že posluchač ví, že se volí do Evropského parlamentu, v jakém období a jak volby probíhají, zda se nějak liší od národních a zda i samotná volba se nějak liší, což následně promítne do faktické účasti při volbách do Evropského parlamentu.

<sup>120</sup> Public Legal Education – Principles and Guidance. In: *lawforlife.org* [online], [naposledy cit. 2021-07-05], dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/PLE-principles-and-guidance.pdf>>.

<sup>121</sup> Více o problematice možnosti měření výsledků právního občanského vzdělávání v CADER, L. *Evaluation of Public Legal Education and Information: An Annotated Bibliography*. Research and Statistics Division Department of Justice Canada, 2002.

<sup>122</sup> ZARISKI, A. *Legal Literacy: An Introduction to Legal Studies*, s. 26.

<sup>123</sup> Ve smyslu obtížné uchopitelného tématu, příliš složité problematiky apod. Nemusí být vysvětlen přímo pojem „řádný legislativní proces“, lze ale říct, že jednotlivé členské státy prostřednictvím svých zástupců spolurozhodují v legislativním procesu Evropské unie, není pak pravdy hesla „o nás bez nás“. V některých otázkách dokonce musí státy hlasovat jednomyslně.

Domnívám se, že důležitá úloha řešení této problematiky leží na právnících. Jistě, o integračních procesech Evropské unie může vzdělávat i absolvent oboru politologie, či sociologie (ostatně přední expert na evropskou integraci Jürgen Habermas je sociolog). Nicméně jakožto právníkům se nám dostalo takového vzdělání, v jehož rámci jsme se dříve či později a ať už v jakékoli formě setkali s právem Evropské unie. V naší praxi, lhostejno zda jako soudci, advokáti, notáři, korporátní právníci atd. se s aplikací a výkladem evropských norem setkáváme dnes a denně. Celoplošně se samozřejmě povědomí o fungování a procesech Evropské unie může lišit, u některých právníků (troufám si tvrdit u většiny) je ale kvalifikace ve smyslu erudice naprosto nepopíratelná. S tímto alespoň bazálním porozuměním dotýkané problematiky lze pak navíc pracovat tak, aby předávané informace byly reprodukovány nejen v dostatečně zjednodušené, ale přitom pravdivé a objektivní formě, ale též takovým způsobem, který u cílového publika vzbudí zájem.

Je třeba si klást otázku, jaká je role právníků. „*Právníci přinášejí právo neprávnickům.*“<sup>124</sup> Advokáti vykládají normy klientům, soudy vykládají normy ve sporech (i nesporných řízeních), exekutoři vykládají normy pro dlužníky a věřitele atd. Citaci výše lze ale vykládat i jinak, jednoduše tak, že osoby s právním vzděláním by měly napomoci společnosti, ve které žijí a která jim dané vzdělání přeneseně poskytla, porozumět principům právního státu, vnést do ní alespoň základní právní povědomí. V citované monografii se též píše: „*V demokratických společnostech právníci jistojistě sehrávají roli, kterou nemůže zaplnit žádná jiná profese: právník je strážcem vlády práva, ideálu, že všichni lidé jsou si rovni před zákonem a neočekávají od něj zvláštního zacházení, kterého se jim ani nedostává.*“<sup>125</sup>

Jinými slovy se dá říct, že právníci jsou mechanici právního systému, kteří mají za úkol opečovávat a hlídat motor s vědomím, že bez správného zacházení s ním nelze dojet ke kýženému cíli.<sup>126</sup> Možná nejde říct, že právníci mají *povinnost* nebo dokonce *morální povinnost*<sup>127</sup> být zachránci společnosti nebo demokratických hodnot (obojí s určitou mírou hyperboly), jsou k tomu nicméně častokrát svým vzděláním, tréninkem z praxe či snad vlivem prostředí do určité míry lépe připraveni.<sup>128</sup>

Lon Fuller tvrdil, že pokud má zákonodárce v úmyslu podřídít lidské chování určitým regulím, je nutné, aby k adresátům těchto norem přistupoval jako k někomu, kdo tato pravidla dokáže přijmout jako „*smysluplné důvody k jednání*“.<sup>129</sup> Aby pak lidé mohli přijmout určitá pravidla jako *smysluplné důvody k jednání*, je třeba, aby chápali jejich smysl a funkci v právním řádu a pokud možno i smysl a funkci instituce, ba celého společenského uspořádání, ze kterého daná pravidla vzešla. K ochraně tohoto stavebního kamene demokracie, respektive legitimacy, jak je uvedeno výše, je třeba napomoci aktivní participací právníků.<sup>130</sup>

<sup>124</sup> MOLITERNO, J. E. – PATON, P. D. – KOPA, M. – TOMOSZEK, M. – DOHNAL, V. (ed.). Globální problémy profesní etiky právníků. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 1.

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> ZACHARIAS, F. C. The Lawyer's Role in a Contemporary Democracy, Promoting Social Change and Political Values, True Confessions About the Role of Lawyers in a Democracy. *Fordham Law Review*. 2009, roč. 77, č. 4, s. 1604.

<sup>127</sup> Byť lze jistě polemizovat nad tím, zda tato morální povinnost nepramení ze skutečnosti, že to byla právě společnost, který umožnila (především ve smyslu hradila) právníkům získat jejich vzdělání.

<sup>128</sup> Ibidem.

<sup>129</sup> SOBEK, T. a kol. *Právní etika*. Praha: Leges, 2019, s. 38.

<sup>130</sup> Developing capable citizens: the role of public legal education. The report of the PLEAS Task Force. In: *lawforlife.org* [online]. 2007 [naposledy cit. 2021-07-08]. Dostupné z: <<https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/pleas-task-force-report-14.pdf>>.

Na druhou stranu tato snaha může být nápomocná i pro nás samotné. Oprostit se od čistě právního pohledu na věc a na problematiku nahlížet i pohledem „zvenčí“,<sup>131</sup> protože jedině tak si dokážeme uvědomit hloubku a závažnost problému, může být velmi obohacující.<sup>132</sup>

Snaha o osvětu společnosti ale nemusí probíhat jen prostřednictvím seminářů, byt' tváří v tvář je právní občanské vzdělávání neefektivnější. Může však být do určité míry příliš složitým, časově náročným způsobem. Možné je kromě výše uvedeného spíše formálního vzdělávání zapojit se i více neformálně,<sup>133</sup> například prostřednictvím sociálních sítí. Ostatně „[p]rávník může sociální média využívat mnoha způsoby. Nasnadě je využít pro soukromé účely, nabízí se i marketing nebo informování veřejnosti.“<sup>134</sup>

Je samozřejmě nutné dodržovat etické zásady jednotlivých právních povolání, mnohdy ani není vhodné vyjadřovat explicitně svůj vlastní názor.<sup>135</sup> Poskytování objektivních informací však zřejmě nebude s profesními předpisy nijak kolidovat. Naopak by mělo být ku cti právníků, pokud používání sociálních sítí přispívá ke zvyšování právního vědomí společnosti.<sup>136</sup>

Způsob práce se sociálními sítěmi je v podstatě dvojitý. Buď přispívá společenskému povědomí o Evropské unii vlastními příspěvky, např. shrnujícími recentní zásadní judikaturní závěry Soudního dvora Evropské unie v oblastech, které jsou blízké „normálnímu člověku“ (jako může být spotřebitelské právo, pracovní právo, duševní vlastnictví),<sup>137</sup> nebo se zapojujete do debat/komentovat již vytvořené příspěvky. Vlastní zkušenost mě naučila, že druhý způsob je mnohem jednodušší (přívětivější) u osob známých než v neznámých skupinách, kde jste často považován za vetřelce.

V neposlední řadě je důležitá klasická neformální komunikace s narativem přízvušeným charakteru místa a osazenstva. I pro nás by ve smyslu seberozvoje mělo být obohacující vystoupit z vlastní „bubliny“ a bavit se s lidmi mimo úzce vymezenou socioekonomickou skupinu.<sup>138</sup> Je důležité s takovými lidmi komunikovat příhodnou formou, nikoliv povýšeně či posměvačně pouze mávnout rukou nad jejich neznalostí. Distingovaná diskuse je plodnou platformou k utváření objektivních názorů spíše než vyhrocená debata, často inklinující k argumentům *ad hominem*.

## Závěr

Demokratický deficit Evropské unie je zásadní problém, který je nutné řešit. Z definice demokratického deficitu Evropské unie je zřejmé, že se jedná o složitý problém s několika méně či více souvisejícími úrovněmi, přičemž ho lze rozdělit na demokratický deficit

<sup>131</sup> ZARISKI, A. *Legal Literacy: An Introduction to Legal Studies*, s. 1.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> URBAN, M. Občanské vzdělávání jako protiváha populismu. In: KYSELA, J. (ed.). *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?*, s. 220.

<sup>134</sup> SOBEK, T. a kol. *Právní etika*, s. 331.

<sup>135</sup> Např. u soudců, srovnání např. SOBEK, T. a kol. *Právní etika*, s. 331.

<sup>136</sup> *Ibidem*, s. 332.

<sup>137</sup> Z osobní zkušenosti se mi osvědčilo kombinovat témata 1) praktická – tj. taková, která mohou mít reálný dopad na každodenní život (často spotřebitelské věci) a témata 2) zajímavá – taková, o kterých si člověk přečte jednoduše proto, že skutečně jsou zajímavá – například duševní vlastnictví (spor o registraci ochranné známky představující zvuk, který vydává plechovka při otevření) nebo umělá inteligence či lidský genom.

<sup>138</sup> ZARISKI, A. *Legal Literacy: An Introduction to Legal Studies*, s. 2.

v rovině institucionální a demokratický deficit v rovině psychologické. Tento příspěvek vyzdvihuje především problematiku demokratického deficitu psychologického, tj. nedostatečné informovanosti společnosti o Evropské unii zapříčiněnou do určité míry složitostí fungování Evropské unie a celkovou vzdáleností témat, jež jsou na unijní úrovni řešeny, za celkového přispění populismu. Jak bylo argumentováno výše, bez eliminace psychologického demokratického deficitu jen těžko lze eliminovat demokratický deficit jako celek.

Svoji zásadní roli v tomto ohledu hrají média a přenositelnost objektivních informací, roli ale může hrát i společenská osvěta a vzdělání cílené na pochopení Evropské unie tak, aby informace v médiích mohly posilovat veřejné sféry. Občanské právní vzdělávání má své místo ve společnosti a je s ním spojeno mnoho pozitivních společenských efektů, ať už je to informované rozhodování, kritické myšlení při setkávání se s populismem či snad reformační pohled na problematiku právní instituty, dostatečně informovaný a erudovaný občan je pozitivním přínosem pro fungování demokratického právního státu, přeneseně pak pro fungování takového společenského uspořádání, kterým Evropská unie je.

Ať už se jedná o semináře, práci se sociálními sítěmi nebo každodenní komunikaci, je možné zapojit se do společenské debaty tak, aby úroveň povědomí o Evropské unii byla dostatečným stavebním kamenem pro možnou společenskou změnu s ohledem na vnímání unijního přínosu.

## **Psychological Democratic Deficit of the European Union and Possible Role of the Lawyers**

Jaroslav Denemark (<https://orcid.org/0000-0002-8304-1312>)

**Abstract:** Although the democratic deficit of the European Union can be defined by lack of legitimacy or transparency of the European institutions, it is necessary not to forget the psychological component of the democratic deficit. Indeed, European identity and the awareness of EU citizens of the functioning, objectives and policies of the European Union are key to successfully addressing the democratic deficit inherent in the European Union since its inception. Contributing to the elimination of the psychological democratic deficit can be helped by raising European issues in the media, the creation of genuine European elections (especially through the raising of European issues at national level) and, last but not least, public legal education, which aims at objectively informing society about relevant issues needed to build a healthy awareness of the European Union. Lawyers have a great deal to contribute to public legal education, as they are clearly equipped, both by personal characteristics and by education, to successfully educate society.

**Keywords:** democratic deficit, European Union, populism, public legal education