

## DEMOKRATICKÁ LEGITIMITA HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE: PARLAMENTY MEZI ÚSTAVNÍM, UNIJNÍM A MEZINÁRODNÍM PRÁVEM\*

JAN GRINC

**Article:** **Democratic Legitimacy of the Economic and Monetary Union: Parliaments in Interaction with Constitutional, EU and International Law**

The article discusses the use of EU law, international law and national law instruments and institutions in the course of the Eurozone debt crisis from the point of view of their implications for the democratic legitimacy and parliamentary control. In particular, it deals with the parliamentary control of the European Stability Mechanism and of the European Semester. It also mentions the developing plans for a deeper economic and monetary union. The article tries to distinguish between measures that are best legitimised and controlled by the European Parliament and by the national parliaments, respectively. These two channels of legitimation cannot mechanically substitute one another. In some cases, resorting to international law may be an effective solution and it does not necessarily compromise democratic legitimacy.

**Keywords:** Economic and Monetary Union, democratic legitimacy, European Union, parliament

**Klíčová slova:** hospodářská a měnová unie, demokratická legitimita, Evropská unie, parlament

### 1. ÚVOD

Dluhová krize eurozóny, která započala v roce 2009, vyvolala v Evropské unii horečnou politickou a právní aktivitu vedenou úsilím překonat krizi okamžitými opatřeními a v dlouhodobém měřítku najít novou, odolnější podobu hospodářské a měnové unie. Opatření již přijatá nebo zvažovaná v koncepčních dokumentech Komise (zejm. tzv. Blueprint a Zpráva pěti předsedů)<sup>1</sup> lze vesměs vyhodnotit jako kroky pro-

\* Tento text vychází z kapitoly „Národní parlamenty v proměnách hospodářské a měnové unie“ in GRINC, J.: *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015, s. 224–240. Je však aktualizován o vývoj ve druhé polovině roku 2015 a v souladu s tématem konference není zaměřen pouze na roli národních parlamentů.

<sup>1</sup> *Sdělení Komise: Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse*, COM(2012) 777 final/2, 30. 11. 2012 (tzv. Blueprint); *Dokončení evropské hospodářské a měnové unie. Zpráva vypracovaná Jeanem-Claudem Junckerem v úzké spolupráci s Donaldem Tuskem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim a Martinem Schulzem*, 22. 5. 2015 [online]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_cs.pdf) (tzv. Zpráva pěti předsedů); a *Sdělení Komise o krocích k dokončení hospodářské a měnové unie*, COM(2015) 600, 21. 10. 2015.

hlubující evropskou integraci v oblasti rozpočtových a hospodářských politik členských států. Posilují se jimi vzájemné právní a finanční vazby mezi členskými státy a v neposlední řadě i unijní veřejná moc. Jelikož se tento proces dotýká samotného jádra sféry politického rozhodování v členských státech, objevuje se pochopitelně otázka demokratické legitimacy plánovaného nového režimu. Při hledání odpovědi pak vzniká určitá třecí plocha mezi národním ústavním právem, právem EU a také mezinárodním právem, neboť i to se v průběhu řešení krize dostalo ke slovu.

## 2. SPORY O VHODNÉ LEGITIMIZAČNÍ PROSTŘEDKY V PRŮBĚHU KRIZE A VYUŽÍVÁNÍ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Stabilizační úsilí v rámci EU se z institucionálního hlediska vyznačovalo určitými tendencemi, jež byly často velmi kriticky komentovány.

Na prvním místě to je velký význam mezivládních jednání a přijímání právních aktů mimo rámec práva EU. Tento „návrat k intergovernmentální metodě“ či „renacionalizace rozhodování“ byl kritizován pro neprůhlednost mezivládních jednání, prosazování vůle silnějších států a nezohlednění společného zájmu.<sup>2</sup> Psalo se zejména o dominanci německo-francouzského tandemu v rámci Evropské rady. Ta se stávala až faktickým iniciátorem legislativy a strůjcem kompromisní podoby významných legislativních návrhů.<sup>3</sup> Tam, kde se členské státy (resp. některé z nich) uchýlily k prostředkům mezinárodního práva, bylo důsledkem i vynechání Evropského parlamentu z procesu normotvorby. Již zmiňované koncepční dokumenty Komise toto reflektovaly deklarovaným důrazem na zapojení Evropského parlamentu. Ustanovení upravující nejrůznější informační práva Evropského parlamentu pak pronikala i do souběžně projednávaných aktů sekundárního práva.

Druhým kritizovaným jevem bylo vnucování vůle věřitelských států dlužníkům. Prominutí části závazků a poskytnutí finanční pomoci nadměrně zadluženým státům v zájmu obnovení finanční stability měnové unie bylo totiž podmíněno prováděním hospodářských reforem. Ty byly vyjednány tzv. trojkou tvořenou Evropskou komisí, Evropskou centrální bankou a Mezinárodním měnovým fondem a zachyceny v memorandech o porozumění. Tyto akty se sice nepochybně týkaly problémů měnové unie, avšak finanční pomoc neplynula z rozpočtových prostředků EU. Role orgánů EU v těch-

<sup>2</sup> Viz SCHMIDT, V. A.: EU Differentiated Integration and the Role of the EU Political Economy. In *Challenges of Multi-tier Governance in the European Union. Effectiveness, Efficiency and Legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013; DEHOUSSE, R.: Is the 'Community Method' Still Relevant? In tamtéž; GROBÉ HÜTTMANN, M. – KNODT, M.: Das Ende der Demokratie in Europa? Intergouvernementalismus, Euro-Krisenpolitik und „Mehrebenenparlamentarismus“ in der EU. In ABELS, G. – EPPLER, A. (eds): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden Baden: Nomos, 2011. K této debatě též BELLING, V.: Unitární vs. kooperativní model vládnutí v EU? *Současná Evropa*. 2012, č. 2.

<sup>3</sup> Viz též závěry Evropské rady z posledních čtyř let. DINAN, D.: Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis. *Journal of Common Market Studies*. 2012, roč. 50, č. S2, s. 88–89; PUETTER, U.: Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The new role of the Council and European Council in EU Economic Governance. *Journal of European Public Policy*. 2012, roč. 19, č. 2, s. 170 a násl.

to jednáních byla proto zpochybňována z důvodu chybějících kompetencí.<sup>4</sup> Uvádělo se, že parlamenty zadlužených států se vzdaly své politické autonomie ve prospěch trojky a věřitelských států (a přeneseně jejich parlamentů, které rozhodovaly o podmínkách finanční pomoci s ohledem na podmínky vyjednané s dlužníkem).<sup>5</sup> Všechna krizová opatření ale byla založena na souhlasu politické a parlamentní reprezentace dlužnického státu. Skutečnost, že její rozhodování, jakož i reálnou možnost vyjednat o podmínkách finanční pomoci výrazně omezovala hospodářská situace, do níž se stát dostal, nelze vnímat zjednodušeně jako vnučení cizí vůle.

Jak tento vývoj hodnotit? Zaměříme se na to, co z krizových opatření s mezinárodně-právní formou přetrvalo. Je to Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (tzv. fiskální pakt), Smlouva o Evropském stabilizačním mechanismu (ESM) a Dohoda o převádění a sdílení příspěvků do Jednotného fondu pro řešení krizí, která doplňuje akty sekundárního práva spadající do tzv. bankovní unie.<sup>6</sup> Proti námitce „nedemokratičnosti“ přijímání zejména prvních dvou mezinárodních smluv bez účasti Evropského parlamentu lze uvést, že alternativou tohoto postupu nebylo přijetí aktů sekundárního práva, nýbrž patrně pouze změna primárního práva EU, tedy postup, v němž má Evropský parlament také jen omezený vliv.<sup>7</sup> Pokud jde o nerovnováhu mezi věřiteli a dlužníky, která teoreticky mohla být moderována použitím „komunitární metody“, i zde jsem skeptický. Ani institucionální systém EU nedokáže odčarovat geopolitickou realitu nestejně silných členských států umocněnou jejich aktuální hospodářskou situací.

Naopak je třeba konstatovat, že uzavírání mezinárodních smluv je z hlediska členských států a jejich občanů demokratičtějším postupem než přijímání aktů sekundárního práva kvalifikovanou většinou, neboť vychází z jednomyslnosti a zahrnuje rozhodnutí národního parlamentu. Není náhodou, že fiskální pakt a Evropský stabilizační mechanismus byly předmětem mnohem větší veřejné pozornosti než souběžně projednávané předpisy sekundárního práva. Tento aspekt se v debatě o „ohrožení komunitárního modelu rozhodování“ podceňuje.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> FRANZIUS, C.: Demokratisierung der Europäischen Union. *Europarecht*. 2013, roč. 48, č. 6, s. 655; DAWSON, M. – DE WITTE, F.: Constitutional Balance in the EU after the Euro-crisis. *Modern Law Review*. 2013, roč. 76, č. 5, s. 823–827; FISCHER-LESCANO, A.: Troika in der Austerität. Rechtsbindungen der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding. *Kritische Justiz*. 2014, roč. 47, č. 1, s. 2–25; srov. i POTACS, M.: Vom Wert des Rechtes in Europäischen Union. *Journal für Rechtspolitik*. 2012, roč. 50, č. 1, s. 23–30.

<sup>5</sup> GROBE HÜTTMANN – KNOTD, cit. dílo, s. 144–145; AUER, K. – HÖING, O.: National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times? *West European Politics*. 2015, roč. 38, č. 2, s. 376; FASONE, C. National Parliaments under „external“ fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis. *Luiiss Guido Carli School of Government Working Paper Series* [online]. 2014, č. 19. Dostupné z: <http://sog.luiiss.it/research/working-papers>.

<sup>6</sup> K této dohodě podrobně FABBRINI, F.: On Banks, Courts and International Law: The Intergovernmental Agreement on the Single Resolution Fund in Context. *Maastricht Journal of European & International Law*. 2014, roč. 21, č. 3, s. 444–463.

<sup>7</sup> V souvislosti s ESM se nakonec změnil čl. 136 Smlouvy o fungování EU.

<sup>8</sup> Srov. BARATTA, R.: Legal Issues of the ‘Fiscal Compact’. Searching for a Mature Democratic Governance of the Euro. In DE WITTE, B. – HÉRITIER, A. – TRECHSEL, A. H. (eds): *The Euro Crisis and the State of European Democracy. Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference*. European University Institute, 2013, s. 39; BEUKERS, T.: The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration. *EUI Working Papers MWP 2013/36*, s. 12.

Z dlouhodobého hlediska se jeví jako významnější ESM. Fiskální pakt především požaduje, aby smluvní strany vnitrostátně stanovily požadavek vyrovnanosti veřejných rozpočtů zahrnující mechanismus nápravy, který se automaticky aktivuje v případě deficitu (tzv. dluhová brzda), avšak má plně respektovat „výsady“ národních parlamentů.<sup>9</sup> Jeho problém spočívá v obtížné vynutitelnosti dodržování těchto pravidel, neboť sankce ukládané členským státům by situaci spíše dále zhoršovaly, než že by přispěly k obnovení disciplíny. Tuto zkušenost již EU učinila s Protokolem o postupu při nadměrném schodku a tzv. Paktem stability a růstu.

Evropský stabilizační mechanismus je mezinárodní finanční instituce, jejímž účelem je shromáždění prostředků a přísně podmíněné poskytování finanční podpory svým členům (státy eurozóny), pokud jsou ohroženi finančními problémy a je to nezbytné k zajištění finanční stability eurozóny jako celku a jejích členů. Státy se zavázaly ke vkladům do kapitálu ESM, jejichž poměr odpovídá výši jejich hrubého domácího produktu. V důsledku toho disponují různým počtem podílů, a tedy i hlasů.<sup>10</sup> Hlavním orgánem ESM je Rada guvernérů tvořená ministry financí smluvních stran. Ta přijímá nejvýznamnější rozhodnutí jednomyslně (včetně výzvy k doplacení vkladů, změny výše kapitálu ESM a poskytnutí finanční pomoci), některá další pak kvalifikovanou většinou 80 % hlasů. Poskytování finanční pomoci z ESM funguje na bázi memorand o porozumění, která vymezí podmínky pro přijímající stát. Finanční pomoc může mít podobu různých úvěrů a nákupu státních dluhopisů. Členské státy pochopitelně nesou prostřednictvím svého upsaného kapitálu veškeré ztráty, které ESM utrpí.

Právě skutečnost, že ESM je samostatná mezinárodní smlouva, umožnila zavést členským státům nástroje zaručující legitimizaci a odpovědnost za rozhodnutí činěná v rámci ESM. Katalyzátorem tohoto vývoje byla zřejmě judikatura německého Spolkového ústavního soudu k jednotlivým krizovým opatřením z let 2011 a 2012, která vykládala povinnosti a funkce ústavních orgánů při projednávání a přijímání protikrizových opatření.

Spolkový ústavní soud ve svých rozhodnutích připomněl, že Spolkový sněm je orgán reprezentující lid a skládající mu účty ve volbách. Proto musí mít rozhodující pravomoci při výkonu veřejné moci. Ústředním prvkem demokratické tvorby vůle je rozpočtová pravomoc parlamentu, což respektuje i koncepce hospodářské a měnové unie v právu EU. Zásadní rozpočtová rozhodnutí jsou proto vyhrazena Spolkovému sněmu i při existenci mezinárodněprávních finančních mechanismů. Parlament nemůže svou rozpočtovou odpovědnost přenést na jiné činitele, pokud by to znamenalo, že státu budou moci automaticky vznikat rozpočtové výdaje předem neurčitelného nebo obtížně vyčíslitelného rozsahu. Finanční pomoc většího rozsahu poskytovaná v rámci unijních či mezinárodních mechanismů musí být vždy jednotlivě schválena Spolkovým sněmem.

<sup>9</sup> Podrobně monometematické číslo časopisu AUC Iuridica č. 1/2012, nazvané Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.

<sup>10</sup> Celkový kapitál ESM činí zhruba 700 000 milionů eur, avšak smluvní strany jsou zpočátku povinny splatit pouze zhruba 80 milionů eur, neboť ESM se zčásti překrývá s EFSF. Ke splacení zbytku se však Smlouvou o ESM zavázaly a mohou být kdykoli vyzvány ke splnění této povinnosti. Hlasovací podíly jednotlivých států se pohybují od zhruba 27 % Německa a 20 % Francie až po méně než 1 % u osmi států s nejmenšími ekonomikami.

Ten musí mít zároveň dostatečný vliv na způsob nakládání s poskytnutými prostředky. Posouzení rozpočtových dopadů a únosnosti takto převzatých závazků je věcí Spolkového sněmu.<sup>11</sup> Procesní pravidla, která z tohoto výkladu vyplývají, zabraňují rozmělnění odpovědnosti za zásadní dispozice s veřejnými prostředky a potenciálnímu vyloučení parlamentní debaty.

Nejpodrobnější vnitrostátní úpravu tvorby vůle státu v rámci ESM<sup>12</sup> nalezneme s ohledem na výše uvedené v Německu.<sup>13</sup> Kromě informačních povinností se k hlasování německého člena Rady guvernérů vyžaduje podle závažnosti předchozí souhlas pléna (poskytnutí finanční pomoci, změny výše kapitálu ESM), rozpočtového výboru (s možností atrakce plénem), nebo velmi omezeně zvláštního podvýboru Spolkového sněmu (zejm. operace na finančním trhu, které nemohou být předem veřejně avizovány). Nejvýznamnější rozhodnutí ESM schvaluje i rakouská Národní rada. Obecně pak platí povinnost rakouského zástupce zohlednit případná stanoviska Národní rady při jednání v ESM (čl. 50a až 50d rakouské ústavy). Právní úpravu zahrnující předchozí souhlas parlamentu s některými rozhodnutími ESM nalezneme i v dalších státech, ne vždy je ale souhlasu parlamentu podřízeno přímo poskytnutí finanční pomoci.<sup>14</sup> Ve Finsku byla činnost vlády v ESM podřízena obecnému režimu parlamentní kontroly záležitostí EU, což dává parlamentu širokou možnost ovlivnit jednotlivá rozhodnutí Rady guvernérů. V jiných členských státech eurozóny parlamenty do rozhodování v rámci ESM formálně zapojeny nejsou a povinnosti vlády vůči nim zpravidla končí u poskytování informací (pravidelně nebo na vyžádání), byť nelze vyloučit existenci politického závazku vlády respektovat při konkrétním rozhodování v ESM vůli parlamentu, jako např. v Nizozemsku, Irsku, Španělsku, Slovinsku nebo Francii v souvislosti s třetím finančním balíčkem pro Řecko vyjednávaným a schvalovaným v průběhu roku 2015.<sup>15</sup>

A. von Ungern-Sternberg přirovnává význam parlamentního schvalování záchraných opatření k rozhodování o nasazení vojenských sil.<sup>16</sup> Tato paralela je na místě. Spolurozhodovací pravomoci parlamentu jsou důležitou pojistkou a způsobem legitimizace takto závažných kroků. Konec konců jde o otázky, kvůli kterým padají vlády.

<sup>11</sup> Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvR 987, 1485, 1099/10 ze 7. 9. 2011, *EFSt*, rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu o předběžném opatření sp. zn. 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12, 2 BvE 6/12 z 12. 9. 2012, *Europäischer Stabilitätsmechanismus* a konečný rozsudek v téže věci z 18. 3. 2014.

<sup>12</sup> Informace o jednotlivých právních úpravách jsou čerpány zejm. z databáze ECPRD a z veřejné databáze *Constitutional Change through Euro Crisis Law. A Multi-level Legal Analysis*. EUI, 2015–2016 [2016-01-10]. <http://eurocrisislaw.eui.eu/topic/tfeu/>.

<sup>13</sup> Zákon o finanční účasti na Evropském stabilizačním mechanismu z 13. 9. 2012. Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/esmfing/BJNR191800012.html>.

<sup>14</sup> Estonsko, Itálie (pouze změna výše kapitálu ESM), Lotyšsko (výše kapitálu ESM, změny forem finanční pomoci a některá další rozhodnutí), Slovensko (doplnění vkladu, změna výše či poměrů podílů smluvních stran).

<sup>15</sup> KREILINGER, V.: ESM programme with Greece: The Power of the Parliaments. 14. 7. 2015 [online] <http://www.hertie-school.org/blog/esm-programme-with-greece-the-power-of-the-parliaments/>.

<sup>16</sup> VON UNGERN-STERNBERG, A.: German Federal Constitutional Court Parliaments – Fig leaf or heart-beat of democracy? Judgment of 7 September 2011, Euro rescue package. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 2, s. 322.

### 3. EVROPSKÝ SEMESTR A HLUBŠÍ HOSPODÁŘSKÁ KOORDINACE

Od roku 2011 probíhá v EU zastřešující proces koordinace hospodářských politik, tzv. evropský semestr. Jeho cílem je zajistit sblížení hospodářské výkonnosti členských států a zamezit kolizím národních hospodářských politik s celoevropskými prioritami.<sup>17</sup>

Evropský semestr obecně definuje, jaká politika je ve společném zájmu, sleduje, zda politika konkrétního členského státu tomuto zájmu odpovídá, a případně doporučuje, jak dosáhnout souladu. Provádějí se jím ustanovení základních smluv svěřující Radě pravomoc vymezit hlavní směry hospodářských politik členských států a upravující mnohostranný dohled nad těmito politikami (čl. 121 SFEU) a pravomoc stanovovat hlavní zásady, které berou členské státy v úvahu ve své politice zaměstnanosti (čl. 148 SFEU). Zahrnuje i mechanismus prevence a nápravy makroekonomických nerovnováh v členských státech. Na evropský semestr byl úzce navázán i dohled nad rozpočtovou kázní členských států (čl. 126 SFEU). Konkrétní podoba tohoto souboru procesních pravidel je obsažena v aktech sekundárního práva přijatých v rámci paktu stability a růstu (1997 s pozdějšími revizemi), tzv. six-packu (2011) a two-packu (2013).<sup>18</sup>

Rozpočtová koordinace je založena na povinnosti držet schodek rozpočtu i celkové zadlužení pod stanovenou úrovní.<sup>19</sup> Rozhodne-li Rada, že v členském státě vznikl nadměrný schodek, mohou mu být předložena doporučení k nápravě a členům eurozóny mohou být ukládány pokuty nebo složení neúročného vkladu. Zároveň se v právu EU stupňuje předběžná kontrola rozpočtového procesu členských států. Vlády členských států eurozóny předkládají Komisi návrhy rozpočtových plánů, k nimž Komise vydává stanoviska a může si vyžádat i jejich revizi.<sup>20</sup> Jiným požadavkem je zřizování vnitrostátních nezávislých rozpočtových rad, které by měly parlamentům usnadňovat rozpočtovou kontrolu. Nejtvrdějším nástrojem této kontroly je (v dohodě s dotčeným státem) posílený dohled a makroekonomický ozdravný program spojený s čerpáním finanční pomoci, což je v zásadě kodifikace postupů využitých v Řecku a jinde.<sup>21</sup>

Hospodářská koordinace numerická pravidla zatím nezahrnuje. Klíčovým nástrojem jsou zde specifická doporučení Rady k hospodářské politice adresovaná jednotlivým

<sup>17</sup> Evropský semestr měl nejprve pouze politickou oporu ve sdělení Komise *Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU* COM(2010) 367, 30. 6. 2010. Dne 7. 9. 2010 jej odsouhlasila Rada (viz tiskovou zprávu Rady č. 13161/10). Od roku 2011 je vymezen v čl. 2a nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Odkazují na něj ale i další předpisy. Jde svým způsobem o „koordinaci koordinace“ jednotlivých národních politik. Viz ARMSTRONG, K. A.: The new governance of EU fiscal discipline. *European Law Review*. 2013, roč. 38, č. 5, s. 609.

<sup>18</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 a č. 1467/97 (obě ve znění pozdějších předpisů), nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011, č. 1174/2011, č. 1176/2011, č. 472/2013 a č. 473/2013.

<sup>19</sup> Zjednodušeně: schodek veřejných financí nesmí překročit 3 % hrubého domácího produktu, veřejný dluh nesmí překročit 60 % hrubého domácího produktu.

<sup>20</sup> Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a další již výše zmíněné předpisy.

<sup>21</sup> Podrobně IOANNIDIS, M.: EU Financial Assistance Conditionality after „Two Pack“. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2014, roč. 74, č. 1.



státům. Doporučení se týkají politicky citlivých otázek, jako jsou daně, sociální systém, zdravotnictví, vzdělávání, ale též nezávislost a efektivita justice.

Mezistupněm hospodářské a rozpočtové koordinace bez výslovné opory v primárním právu je prevence a náprava makroekonomických nerovnováh v členských státech, která zahrnuje jak povinnost členského státu předložit a uskutečnit nápravný plán, tak i finanční sankce pro členy eurozóny, ale netýká se jen úzce vymezených rozpočtových ukazatelů. Tím se stírá ve smlouvách jasně zakotvený rozdíl mezi zákazem nadměrného zadlužování a jeho vynucováním „tvrdými“ sankcemi na straně jedné a „měkkou“ koordinací hospodářských politik a strukturálních reforem na straně druhé.<sup>22</sup>

Jakési „vynucování koordinace“ lze spatřovat i v tzv. makroekonomických podmínkách v rámci evropských strukturálních a investičních fondů.<sup>23</sup> Členský stát je povinen na výzvu Komise přepracovat tzv. smlouvu o partnerství a operační programy tak, aby „podpořil“ mj. provádění doporučení v rámci evropského semestru a v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze. Pokud členský stát požadavky Komise nesplní, bude mu hrozit pozastavení plnění z evropských strukturálních a investičních fondů, o čemž rozhoduje Rada. Ta může pozastavit plnění i v rámci postupu při nadměrném schodku. Komise tedy může tlačit na členský stát, aby směřoval prostředky z evropských fondů primárně do oblastí, které Komise a Rada považují z hlediska udržitelné hospodářské politiky v tomto státě za prioritní.<sup>24</sup> Kromě toho se v posledních letech konkrétněji uvažovalo o dalších nástrojích.<sup>25</sup>

Lze shrnout, že současný evropský semestr usiluje o umožnění ingerence EU do hospodářské politiky členských států v maximální míře, která je možná bez formálního přesunu rozhodovacích pravomocí na EU, jenž by vyžadoval změnu smluv. Je zřejmé, že tento stav není uspokojivý. Konečné rozhodnutí o hospodářské politice státu (o státním rozpočtu, daňových a jiných zákonech), je nadále věcí národního parlamentu každého členského státu. Z tohoto formálního hlediska nejsou pravomoci národních parlamentů omezeny.<sup>26</sup> Faktická omezení jsou ale zřejmá, i když většina zmiňovaných sankcí zatím nebyla uplatněna. Pokud se mají doporučení z evropského semestru stát fakticky vynutitelnými, nemohou být pouze předkládána národním parlamentům „k vyřízení“, jako se to děje při transpozici směrnic. Do budoucna tedy bude stále významnější otázka parlamentní kontroly evropského semestru.

<sup>22</sup> ARMSTRONG, cit. dílo, s. 612. To se ale rovná narušení dělby pravomocí mezi členskými státy a EU.

<sup>23</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, zejm. čl. 23.

<sup>24</sup> Ke genezi této právní úpravy před rokem 2013 viz VOJTA, M.: Makroekonomické kondicionality v politice soudržnosti EU a jejich možné rozšíření do dalších oblastí unijního práva. *Současná Evropa*. 2012, č. 1.

<sup>25</sup> Viz sdělení Komise COM(2013) 165 a 166 z 20. 3. 2013. Jedním byl plán na intenzivnější projednávání a posuzování plánovaných hospodářských reforem členských států na evropské úrovni. Komise měla posuzovat, zda je navrhovaná reforma schopna splnit svůj deklarovaný účel a přispět ke zlepšení konkurenceschopnosti, a případně navrhnout změny. Výsledek posouzení by byl zohledněn v doporučeních z evropského semestru. Na to navazovala možnost, aby se členské státy smluvně zavazovaly k provedení reforem požadovaných specifickými doporučeními, na což by čerpaly prostředky ze zvláštního fondu. Smyslem měla být stimulace reformního úsilí. Pokud by stát smluvní ujednání neplnil, Komise by výplatu prostředků pozastavila. Debata o těchto nástrojích v roce 2014 utichla. Je otázkou, zda budou tyto či obdobné nástroje součástí nových plánů.

<sup>26</sup> Srov. TUORI, K.: *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*. *EUI Working Papers LAW 2012/28*, 2012, s. 3.

V literatuře se často uvažuje o větším zapojení Evropského parlamentu,<sup>27</sup> s nímž v současnosti ostatní orgány EU vedou pouze tzv. hospodářský dialog. Komise často obecně uvádí, že pro rozhodnutí přijímaná na evropské úrovni je reprezentativním parlamentním tělesem právě Evropský parlament. Lze si zřejmě představit jeho silnější slovo při vymezování obecných směrů hospodářských politik, což je směr, kterým se vydala Junckerova Komise,<sup>28</sup> ale sotva lze skrze Evropský parlament dodávat legitimitu postupům směřujícím proti jednotlivým státům a založeným (v logice právní úpravy) na nezávislém odborném posouzení ze strany Komise.<sup>29</sup> Evropský parlament nenese odpovědnost za hospodářskou situaci v jednotlivém členském státě a stěží proto může svým rozhodnutím suplovat vyřazení vůle parlamentu národního.<sup>30</sup> Ze stejných důvodů jsou málo přesvědčivé i návrhy vytvoření „parlamentu pro eurozónu“ jako samostatné instituce nebo jako zvláštní formace Evropského parlamentu.<sup>31</sup>

Někteří autoři považují za možnou formu demokratické legitimizace evropského semestru a souvisejících procedur konferenci podle čl. 13 fiskálního paktu (Meziparlamentní konference o stabilitě, hospodářské koordinaci a řízení v EU).<sup>32</sup> Tato meziparlamentní konference může sloužit k výměně informací, zkušeností a názorů, nemůže však zajistit „demokratickou legitimitu“ rozhodnutí přijímaných Komisí a Radou, neboť sama takovou legitimitu postrádá. Vzhlížení k této konferenci nebo jiným ještě méně formalizovaným platformám je jednoznačným přeceněním meziparlamentní praxe.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Např. HALLERBERG, M. – MARZINOTTO, B. – WOLFF, G.: *An Assessment of the European Semester*. PE 475.121. European Parliament: Brussels, 2012, s. 35. Dostupné z: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/751-an-assessment-of-the-european-semester/>; FASONE, C.: *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?* *European Law Journal*. 2014, roč. 20, č. 2; RUFFERT, M.: *The European Debt Crisis and European Union Law*. *Common Market Law Review*. 2011, roč. 48, č. 6, s. 1801.

<sup>28</sup> Viz novou podobu evropského semestru. Zpráva pěti předsedů, s. 22.

<sup>29</sup> V této souvislosti stojí za zmínku návrh, podle kterého by (na základě změny primárního práva) mohla Komise vyžadovat změnu státního rozpočtu tak, aby odpovídal závazkům přijatým v rámci EU. Legitimita takového kroku by měla být podle Komise „v případě potřeby“ zajištěna spolurozhodováním Evropského parlamentu. Sdělení Komise *Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse*, COM(2012) 777, 28. 11. 2012, s. 26, 27 a 38.

<sup>30</sup> Srov. i *House of Lords. European Union Committee 9th Report of Session 2013–14. The Role of National Parliaments in the European Union*. London: The Stationery Office Limited, 2014, s. 46–47. Dostupné z: <http://www.parliament.uk/role-of-national-parliaments>. Zde se uvádí, že vzhledem k dramatickým dopadům krize na občany je představa snadné legitimizace rozhodnutí přijímaných v rámci EU zapojením Evropského parlamentu zjednodušující a nerealistická.

<sup>31</sup> Výhodiskem těchto návrhů jsou pravidla primárního práva (zejm. čl. 136 a 139 SFEU), podle kterých se na přijímání některých opatření týkajících se jen států používajících měnu euro podílejí v Radě pouze tyto státy. K těmto úvahám KADELBACH, S.: *Lehren aus der Finanzkrise – Ein Vorschlag zur Reform der Politischen Institutionen der Europäischen Union. Europarecht*. 2013, roč. 48, č. 5, s. 499–500; a kriticky FASONE, C.: *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?* *European Law Journal*. 2014, roč. 20, č. 2.

<sup>32</sup> Např. BERTONCINI, Y.: *Eurozone and Democracy(ies): A Misleading Debate. Notre Europe Policy Paper 94*, 19. 7. 2013, s. 17 a 23; CRUM, B.: *Saving the Euro at the Cost of Democracy?* *Journal of Common Market Studies*. 2013, roč. 51, č. 4, s. 627. PERNICE, I.: *What future(s) of democratic governance in Europe: Learning from the crisis. Conclusions of a Workshop on the challenges of multi-tier governance in the EU. In Challenges of Multi-tier Governance in the European Union. Effectiveness, Efficiency and Legitimacy. Compendium of Notes*. Brussels: European Parliament, 2013, s. 8–9 dokonce uvažuje o zřízení meziparlamentních výborů s rozhodovacími pravomocemi, což je zatím zřejmě nejneobvyklejší návrh.

<sup>33</sup> K tomu GRINC, cit. dílo, s. 210–218.



Hlavní linka demokratické legitimacy současného evropského semestru tak musí vést přes národní parlamenty. Zdá se, že Junckerova Komise zaujala mnohem vhodnější přístup než Barrosova, která vyjadřovala připravenost vést s národními parlamenty dialog především o provádění již přijatých doporučení,<sup>34</sup> tedy o již hotovém výsledku unijní koordinace. Z pohledu národních parlamentů je totiž zásadním okamžikem vydání návrhu specifických doporučení Komisí. V těchto chvílích může parlament projednat zamýšlené pozice vlády a případně ovlivnit jejich konečnou podobu či podpořit výhrady vlády k návrhu doporučení. Přijetí či odmítnutí doporučení zástupci státu v Radě a Evropské radě opřené o předchozí projednání s parlamentem je demokraticky nejvhodnějším způsobem koordinace, který zároveň zvyšuje šanci, že členský stát doporučení zohlední. Základním předpokladem je ale vytvoření časového prostoru pro projednání těchto doporučení. V roce 2014 Komise vydala návrh doporučení s jen několikadenním předstihem před jednáním Rady. Důvodem zjevně byl termín voleb do Evropského parlamentu. Vydání těchto doporučení, jejichž místy přehnaná byrokratičnost je kritizována i odbornou literaturou,<sup>35</sup> těsně před volbami mohlo být využito politickými silami kritickými k současné podobě evropské integrace. Odsunutí celého termínu ale procesu projednávání dosti uškodilo. Naproti tomu v roce 2015 nová Komise vytvořila dostatečný čas na projednání doporučení v parlamentech a její členové v nich doporučení osobně prezentovali. Tím se úroveň debaty naopak pozvedla.

Komise ve svých koncepcích rovněž zmiňuje, že národní parlamenty by měly být „úzce zapojeny do přijímání“ koncepčních dokumentů připravovaných v rámci evropského semestru vládami členských států (stabilizační a konvergenční programy, národní programy reforem), na něž pak navazují samotná unijní doporučení.<sup>36</sup> Tato úvaha je logická, ale jen do určité míry. Budou-li vládní dokumenty s parlamentem konzultovány tak, aby pro něj byly akceptovatelné, zvyšuje se samozřejmě šance, že budou následně realizovány. Na druhou stranu nelze ani z případného předem vysloveného souhlasu parlamentu s národním programem reforem vyvozovat právní konsekvence pro pozdější projednávání příslušných reformních zákonů. Ty bude parlament vždy posuzovat podle aktuální situace, bez ohledu na svá dřívější rozhodnutí, která byla ostatně učiněna bez znalosti konkrétních detailů. Proto by se mi trvání na parlamentním schvalování těchto vládních dokumentů jevilo jako zbytečné. Nedomnívám se ale, že Komise hodlá něco takového prosazovat.

V případě posíleného dohledu a makroekonomického ozdravného programu předpokládá právní úprava evropského semestru informační povinnosti Komise a právo národního parlamentu pozvat k výměně názorů představitele Komise, ECB a MMF. Parlamenty pochopitelně mohou odmítnout přijetí zákonů provádějících ozdravný program, ale to je vše. Významnější prostředky nemá k dispozici ani Evropský parlament. Podle

<sup>34</sup> Např. zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2012 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty, COM(2013) 565, 30. 7. 2013.

<sup>35</sup> V dosavadních analýzách se kritizuje, že některá doporučení Komise navrhuje spíše z byrokratické nutnosti a s ohledem na „vyváženost“ mezi členskými státy než z důvodu skutečné potřeby reforem. VANDEN BOSCH, X.: Money for structural reforms in the eurozone: Making sense of contractual arrangements, *Egmont Paper 57*, Brussels, 2013, s. 22.

<sup>36</sup> Zpráva pěti předsedů, s. 17.

M. Ioannidise je tato úprava dokladem pokračující marginalizace parlamentarismu v řízení evropské ekonomiky. Problémem je podle něj nemožnost volat k odpovědnosti orgány, které vyjednávají s členským státem.<sup>37</sup>

#### 4. PERSPEKTIVY HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE

V případě prohlubování hospodářské integrace má EU teoreticky na výběr dvě hlavní alternativy. První je klasický fiskální federalismus známý z USA. V tomto modelu by EU získala pravomoc vybírat v rozhodující míře přímé daně, které by se staly příjmem jejího rozpočtu. Ten by nabýval mnohem většího objemu než doposud (v současnosti prochází rozpočtem EU zhruba 1 % HDP členských států, zatímco v USA je to zhruba 20 % HDP) a stal by se stabilizujícím nástrojem hospodářské politiky, která by se pak v souladu s americkým vzorem nemusela uchýlovat k přímé finanční pomoci zadluženým státům. EU by tím převzala spoluodpovědnost za hospodářskou situaci v jednotlivých členských státech. Druhou variantou, které odpovídá evropský semestr, ale i ad hoc krizová řešení, je jakýsi model dohledový, v němž jsou zásadní pravomoci týkající se daní a veřejných výdajů ponechány členským státům, avšak EU provádí dohled a usměrňování jejich hospodářských politik a vymáhá rozpočtovou disciplínu. Čím více se stát odchyluje od vytyčených mantinelů, tím tvrdší má toto donucení podobu.<sup>38</sup>

První model by vyžadoval zásadní změnu primárního práva, která by jen obtížně hledala podporu v členských státech. Tato změna by totiž vyžadovala existenci skutečně integrovaného evropského veřejného prostoru, v němž by politická soutěž probíhala napříč členskými státy a v němž by otázky hospodářské politiky nebyly převážnou částí občanů vnímány z národní perspektivy.<sup>39</sup>

Aktuální plány Komise reflektují meze současné „dohledové“ podoby hospodářské koordinace a počítají s její modifikací směrem k prvnímu modelu. Ta by měla zahrnovat právní závazky vedoucí k hospodářské konvergenci a zvětšování objemu unijního rozpočtu (popř. vznik samostatného rozpočtu eurozóny), který by měl plnit funkci makroekonomické stabilizace.<sup>40</sup> V takovém případě by musel hrát v rozhodovacích procesech týkajících se společného rozpočtu významnou roli Evropský parlament. Nelze však přehlédnout, že ve srovnání s podrobným výčtem řady smělých plánů v tzv. Blueprintu z roku 2012 se Zpráva pěti předsedů z roku 2015 omezuje spíše na bezprostřední opatření. Dlouhodobější plány nanejvýš naznačuje.

Logickou myšlenkou je začlenit stávající mezinárodněprávní nástroje do unijního práva. Zpráva pěti předsedů výslovně uvádí začlenění ESM do práva EU. Otázkou je,

<sup>37</sup> IOANNIDIS, cit. dílo.

<sup>38</sup> HINAREJOS, A.: Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU. *Common Market Law Review*. 2013, roč. 50, č. 6, s. 1621 a násl.; srov. též ARMSTRONG, cit. dílo, s. 616–617, HÄDE, U.: Rechtliche Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf eine „Fiskalunion“. *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 77, 2012. Dostupné z: <http://portal-europarecht.de/epapers>, s. 1 a násl.

<sup>39</sup> Srov. HINAREJOS, cit. dílo; DAWSON – DE WITTE, cit. dílo, s. 824; KŘEPELKA, F.: Spojené státy evropské podle amerického vzoru jako řešení dluhové a měnové krize Evropské unie. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 3, s. 213–228.

<sup>40</sup> Zpráva pěti předsedů, zejm. s. 5, 14 a 21.

zda by se jednalo čistě o změnu právní formy, nebo o hlubší proměnu fungování celého mechanismu. V současnosti je obtížně představitelné, jak by měl být do systému ESM případně zapojen Evropský parlament, když ESM nakládá s prostředky členských států, nikoli s prostředky unijního rozpočtu. Smysl by to mělo pouze v případě, že by EU začala budovat vlastní fond financovaný unijními daněmi nebo jinými příjmy. To se však nejeví jako praktické, neboť ESM nepotřebuje své finanční prostředky trvale držet a může dobře fungovat na principu jen částečného splacení kapitálu doplněného o záruky členských států, že v případě potřeby a dohody na podmínkách ozdravného programu poskytnou cíleně další prostředky. Takový mechanismus by samozřejmě bylo možné nastavit i v unijním právu. Docházelo by tím ale k rozměňování vazeb mezi rozhodovacími pravomocemi a demokratickou odpovědností, neboť Evropský parlament by nenesl odpovědnost zároveň za rozhodnutí o výdajích a o jejich zdrojích.

Podle mého názoru se tím ukazuje, že volba nové právní formy integrace, tedy vznik nové mezinárodní smlouvy, která se neopírá o stávající institucionální a procesní systém EU, může být v některých případech vhodným řešením, aniž by nutně docházelo k oslabení demokratické kontroly, kterou zde logicky zastanou národní parlamenty. Naopak snaha vměstnat všechny požadované reformy do sekundárního práva bez ohledu na limity dané právem primárním hrozí rozpadem kompetenčního řádu EU. Mají-li být současné plány na prohloubení hospodářské a měnové unie uskutečněny, bude dříve či později třeba přistoupit ke změně primárního práva, což je podnik s nejistým výsledkem.

Zda se tedy v EU prosadí větší federalizace hospodářské politiky, je otevřenou otázkou. Zatím se EU v rámci evropského semestru vydává cestou dohledového modelu, jenž však paradoxně může vést k mnohem většímu omezení prostoru pro politické rozhodování v členských státech. Protože v tomto modelu nesou odpovědnost za hospodářskou situaci v členském státě jeho orgány, musejí jednat především v zájmu tohoto státu. Možnost prosazení společných priorit je omezená, což může vést právě k postupnému „utužování“ hospodářského dohledu. V extrémním případě hrozí, že tlaky a hrozby sankcí z evropské úrovně budou tak silné, že se orgány členských států v libovolně širokém okruhu otázek národního hospodářství stanou pouhými vykonavateli rozhodnutí „deliberovaných“ a přijatých jinde.<sup>41</sup> Tím by dělba kompetencí mezi EU a členskými státy ztratila smysl, stejně jako mechanismy demokratické odpovědnosti na národní úrovni. Dohledový model zároveň rozšiřuje oblast depolitizované politiky prováděné „nezávislými“ tělesy, ať už jde o Komisi monitorující makroekonomické nerovnováhy a doporučující jejich řešení, o nezávislé rozpočtové rady v členských státech nebo o nově navrhované nezávislé rady pro konkurenceschopnost. Klasický fiskální federalismus může nakonec chránit autonomii členských států lépe, pokud rozdělením rozpočtových příjmů a výdajů jasně určí, za co která úroveň odpovídá, a ponechá-li členským státům co nejširší volnost v jejich vyhrazené sféře.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Srov. CHALMERS, D.: The European Redistributive State and a European Law of Struggle. *European Law Journal*. 2012, roč. 18, č. 5, s. 693; CRUM, cit. dílo, s. 622; MAJONE, G.: From Regulatory State to a Democratic Default. *Journal of Common Market Studies*. 2014, roč. 52, č. 6, s. 1221.

<sup>42</sup> HINAREJOS, cit. dílo. Srov. též DAWSON – DE WITTE, cit. dílo, s. 827.

Současné procesy vedoucí k oslabování základních pravomocí parlamentů v rozpočtové a hospodářské oblasti ve prospěch rozhodnutí činěných na unijní úrovni by měly vycházet z toho, že demokratické rozhodování o hospodářské politice v členských státech je předpokladem integrace a nikoli „rizikem, které je třeba řídit“.<sup>43</sup> Evropský parlament naopak musí spolurozhodovat v otázkách týkajících se unijního rozpočtu. Není však možné, aby zapojení Evropského parlamentu namísto souhlasu parlamentu dotčeného státu legitimizovalo opatření činěná z unijní úrovně vůči jednotlivým členským státům nebo dispozice s prostředky ze státních rozpočtů. V těchto případech musí unijní právo zachovat prostor pro parlamentní kontrolu upravenou vnitrostátním právem.

**Autor:**

Mgr. Jan Grinc.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Kancelář Senátu Parlamentu ČR,  
grinc@prf.cuni.cz

---

<sup>43</sup> Toto spojení používají ve vztahu k veřejným financím členských států DAWSON – DE WITTE, cit. dílo, s. 827–828. Srov. i TUORI, cit. dílo, s. 44–48; RUFFERT, cit. dílo, s. 1790.