

## PŘÍSPĚVEK LISABONSKÉ SMLOUVY KE ZMÍRNĚNÍ DEMOKRATICKÉHO DEFICITU V EU

MICHAL TOMÁŠEK

Změny v primárním právu EU, které přinesl vstup v platnost Lisabonské smlouvy dnem 1. prosince 2009, znovu otevírají řadu latentních problémů evropské integrace, i když tentokrát v novém světle. Jedním z nich je demokratický deficit tvorby evropského práva. Jeho kritici poukazují zejména na skutečnost, že těžiště právotvorné činnosti spočívá spíše než na demokraticky zvolených zástupcích lidu, na představitelích exekutivy, ať už v Evropské komisi nebo v Radě EU. K plné demokratické legitimitě by bylo zapotřebí, aby co nejširší okruh aktů Unie vycházel z vůle Evropského parlamentu, jakožto shromáždění zástupců, volených občany Evropské unie. Neobstojí tvrzení, že Evropský parlament získal demokratickou legitimaci prostřednictvím národních parlamentů. Za chabý je třeba pokládat i argument, že právotvorná působnost Rady je přenesením demokratické legitimacy ze členských států v tom smyslu, že představitelé členských států v Radě, kteří zasedají na úrovni ministrů, získali mandát v jednotlivých členských státech, neboť jejich účast ve vládě členského státu je odvozena z výsledků voleb v příslušném členském státě, jakož i z hlasování o důvěře vládě v jednom každém členském státě.

Národní parlamenty měly tradičně na evropskou právotvorbu jen dílčí vliv, který se omezoval na ratifikaci norem primárního práva – zřizovacích smluv, popřípadě smluv o přistoupení – a už vůbec nemohly přímo ovlivňovat sekundární právo – nařízení, směrnice a další jeho akty. Kupříkladu v Německu by patrně žádný konstitucionalista nepovažoval demokratickou legitimaci státní moci za dostatečnou, pokud by tuto státní moc vykonávali v zásadních otázkách zástupci zemských vlád, delegovaní prostřednictvím Spolkové rady. Proto také německý Spolkový ústavní soud ve svém nálezu ve věci slučitelnosti Smlouvy o ES s německou ústavou<sup>1</sup> konstatoval, že „*Evropská unie není zdaleka spolkovým státem (Bundesstaat), nýbrž zůstává stále ‚spolkem států‘ (Staatenbund), v němž si členské státy jako ‚vládci smluv‘ podržují konečné slovo*“. V nálezu Spolkového ústavního soudu ve věci ratifikace Smlouvy o EU z roku 1993 proto soud v Karlsruhe výslovně uvedl, že „*nadnárodní společenství (Staatenverbund) musí získávat demokratickou legitimaci od svobodně zvolených zástupců lidu do Evropského parlamentu, který by měl mít stejné legislativní pravomoci jako mají parlamenty členských států*“. Ty zatím Evropský parlament nemá, takže je podle soudců

<sup>1</sup> Nález Spolkového ústavního soudu E 89, 155, II z 12. října 1993.

v Karlsruhe v ústavním smyslu deficitní. Nezbytnou demokratickou legitimaci mají zatím pouze parlamenty členských států, včetně Spolkového sněmu, kterému přísluší kontrolovat, jak Spolková vláda přejímá komunitární normy do německého vnitrostátního právního řádu. V případě neshod mezi Spolkovým sněmem a Spolkovou vládou tu opět stojí Spolkový ústavní soud, aby posoudil, zda komunitární norma, vpuštěná do německého práva, nenaruší německou ústavnost. Rozhodne-li proti jejímu vpuštění, pak je tu Evropský soudní dvůr, aby uvážil, zda takové rozhodnutí nepodlomí konstrukci Evropské unie. Svým důrazem na demokratickou legitimaci aktů ES posílil německý ústavní soud do značné míry již zavedenou praxi Evropského soudního dvora v té části, kde se soudní dvůr v Lucemburku zabývá posuzováním vztahů pravomocí členských států a Společenství, včetně vztahu jejich právotvorných procesů. Tedy otázky, kdy se členské státy mohou ohrazovat proti zavádění určitých norem ES, přijatých byrokratickou cestou bez nezbytné aproby volenými orgány členských zemí (nařízení), anebo kdy se naopak orgány EU dovolávají soudní cestou, aby členské státy transponovaly do jejich práva ty akty, které podle orgánů ES vyplývají z komunitárních závazků členských států. Je zcela pochopitelně v souladu s demokratickými principy, že takové nadstátní společenství, jakým je Evropská unie, musí stát a stojí na přísných zásadách vlády práva a demokracie. Také proto je evropský právotvorný proces nezřídka brán v pochybnost, pokud jde o určitý demokratický deficit při přijímání norem evropského práva. Kupříkladu v argumentaci německého Spolkového ústavního soudu je často zdůrazňována skutečnost, že v evropském právotvorném procesu nejsou dostatečné podmínky pro demokratickou dělbu pravomocí mezi exekutivou a legislativou.

Pochybnosti o deficitní demokracii při tvorbě evropského práva se objevily i ve Francii. Částečně se je podařilo překlenout novelou Francouzské ústavy z roku 1992, jíž byla v článku 88-4 zakotvena povinnost vlády předkládat Národnímu shromáždění a Senátu návrhy aktů Společenství a Evropské unie, obsahující ustanovení zákonné povahy, a to jakmile jsou předloženy Radě EU. Tím si vlastně francouzský ministr, který v Radě EU hlasuje o návrzích norem sekundárního práva „přiváží s sebou“ z Francie demokratickou legitimaci Národního shromáždění a tím i francouzských voličů. V řadě členských států se námitka demokratického deficitu zhojuje tak, že členové vlády, kteří hlasují v orgánech EU, jsou vybavováni demokratickou legitimací doma, od svých národních parlamentů. Obdobně ve Velké Británii podle usnesení Dolní sněmovny ze 17. listopadu 1998 nesmí žádný ministr odsouhlasit v Radě EU návrh evropské právní normy, která je stále v britském Parlamentu součástí tzv. „kontrolního procesu“. V Rakousku je podle článku 23e, odst. 1 Ústavy příslušný člen Spolkové vlády povinen neprodleně informovat Národní radu i Spolkovou radu o všech záměrech v rámci EU tak, aby k nim mohly tyto orgány vyjádřit své stanovisko. Jestliže Národní či Spolková rada vydají k takovému záměru EU své stanovisko, je příslušný člen Spolkové vlády při hlasování v orgánech EU takovým stanoviskem vázán. Také ve Finsku se návrhy norem sekundárního práva zabývá parlament a vybavuje příslušného ministra národní demokratickou legitimací pro hlasování v orgánech EU.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Podrobněji srov. Pítrová, L. a kol., Úloha národních parlamentů v legislativním procesu Evropské unie, *Právník 2002*, č. 10, s. 1013–1070.

Také Evropský soudní dvůr už v roce 1980 ve svém rozsudku **Isoglucose**<sup>3</sup> uznal, že účast demokraticky zvoleného Evropského parlamentu na právotvorném procesu ES je podstatnou náležitostí institucionální rovnováhy, kterou předvídá Smlouva o EHS a že je výrazem základního demokratického principu. Zanedbání řádného čtení předloh právních předpisů v Parlamentu tam, kde to předepisuje Smlouva, může mít za následek neplatnost příslušných aktů pro porušení Smlouvy. Z této judikatury vplynulo *de facto* suspenzivní veto pro Evropský parlament, a také proto bylo postavení Evropského parlamentu, oproti stavu z doby první přímé volby do tohoto orgánu v roce 1979 výrazně posíleno, zejména v devadesátých letech, kdy bylo do právotvorného procesu zavedeno kooperační a spolurozhodovací řízení. Přesto je stále nesrovnatelné s postavením parlamentů v demokratických zemích, kde zákonodárná moc parlamentu představuje vrchol pyramidy státní moci. I když revize zřizovacích smluv Maastrichtskou smlouvou (1993) a Amsterdamskou smlouvou (1999) rozšířila prostor pro spolurozhodování Evropského parlamentu, přetrvává na straně některých členských států důvod pochybností o jeho legislativním mandátu, přestože je dán spíše *implicite*.<sup>4</sup>

## DEMOKRATICKÝ DEFICIT JAKO PROTIKLAD NADSTÁTNOSTI EU

Poukaz na demokratický deficit evropských rozhodovacích procesů může být ovšem vyvrácen premisou, že Evropská společenství, dnes Evropská unie, byla založena jako mezinárodní organizace a že právě rozhodování spíše na exekutivní než na zastupitelské úrovni je pro mezinárodní organizace typické. Čím více se Evropská unie přibližuje rozhodování v parlamentní formě, tím více se vzdaluje svému původnímu obrysu a přibližuje se naopak federativnímu nadstátu.

Diskuse o podobnosti nadstátních společenství jako jsou Evropská společenství nebo nově Evropská unie s federálními státy není v právní teorii nijak nová. Obdobné státovědecké úvahy se objevují už ve 20. letech minulého století v souvislosti se Společností národů. Hans Kelsen už roku 1925 napsal, že jde o pokus o nadstát, „*civitas maxima*“, jehož ideálem by do budoucna bylo obsáhnout všechny státy.<sup>5</sup> Kupříkladu německá nauka spatřovala ve Společnosti národů tzv. „spolek států“ (*Staatenbund*), jakožto mezinárodní societu, kterou odlišovala od „spolkového státu“ (*Bundesstaat*), jenž vznikl sdružením jako nový celkový stát „*civitas composita*“, nadřízený jednotlivým dílčím státům, jež jsou jeho členy, s vlastní suverenitou, vlastní právní subjektivitou a vlastním státním občanstvím.<sup>6</sup> Takové fáze Společnost národů dosáhnout neměla. Když počátkem devadesátých let německý Spolkový ústavní soud posuzoval žaloby na ústavnost Maastrichtské smlouvy, zopakoval výše uvedené kategorie „*Staa-*

<sup>3</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 138/79, Roquette Frères v. Conseil, SbSD 1980, s. 3333–3360.

<sup>4</sup> Srov. např. Ligot, M., *La révision des traités européens après Amsterdam*, Paris 1997, s. 348 an.

<sup>5</sup> Kelsen, H., *Allgemeine Staatslehre*, 1925, s. 55 an.

<sup>6</sup> Nawiasky, H., *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, 1920, s. 67 an.

tenbund“ a „Bundesstaat“ s tím, že ideálem Evropské unie je spíše zvýraznit rysy pojmu „Staatenbund“.<sup>7</sup> O Společnosti národů se v nauce, včetně nauky československé hojně hovořilo jako o potenciálním „ústředním státu“ (*civitas maxima*), přestože se jedním dechem vesměs dávalo najevo, že nemá ústřední politickou moc či organizaci nebo že jeho ústřední moc či organizace není zcela dostačující.<sup>8</sup> Významný český internacionalista Antonín Hobza<sup>9</sup> v této souvislosti napsal, že všechno právo se dosud tvořilo ve svazech, ať rodinných, kmenových, národních nebo církevních. Právo šlo podle Hobzy zároveň s vládou a se svazovou mocí. Již z toho lze soudit, že také mezinárodní právo se bude vyvíjet tak, aby se stalo „právem svazovým“. Bez svazové moci nelze sjednat uspokojivé záruky ani právní sankce. Proto již po staletí lidstvo uvažovalo o dovršení své právní organizace, o jakémisi světovém svazu (*civitas maxima*), jenž by uskutečnil harmonii národů, zabezpečil mír a uplatnil jediné právo.

Československá nauka proto odkazovala nejen na středověké projekty takových organizací, například na shora zmíněný projekt Jiřího z Poděbrad, ale též na projekty novověké, jež se neměly zastavit u jednotlivých států, ale usilovaly o nadstátní svazy. Podle A. Hobzy byla Společnost národů „vyvrcholením organizace lidstva“ a „náběhem k jednotné organizaci lidstva“.<sup>10</sup> Ovšem zůstalo toliko u náběhu, protože mezi zakladateli Společnosti národů nebyl dostatek vůle založit nadstátní vůli. V každé části Paktu o Společnosti národů lze pozorovat, jak byly nové myšlenky nadstátnosti potlačovány dosavadní zátěží právního myšlení.<sup>11</sup> Jestliže, jak řečeno výše, se Společnost národů nejvíce podobala „spolku států“, pak je třeba dodat, že od dokonalého modelu „spolku států“ ji dělil především nedostatek geografického základu. Na druhé straně, „spolek států“ má především hájit zájmy určité oblasti, kdežto Společnost národů měla ambice řešit úlohy nadstátní. Stejně jako dnes není nauka schopna vymezit, do jaké kategorie spadá Evropská unie, tak i v době meziválečné nebyla koncepce Společnosti národů jednoznačně zařaditelná. A. Hobza varoval, že snaha o to, aby Společnost národů byla za každou cenu zařazena do některé z kategorií jako „spolek států“, nemá rozumný smysl, protože jde o spojení států, které nemá v historii obdoby.<sup>12</sup> V souladu s jinými evropskými teoretiky mezinárodního práva A. Hobza soudil, že obraz Společnosti národů by byl zkreslen, kdybychom na něj chtěli uplatňovat představy o tradičních organizačních uskupeních, neboť jde o nové období mezinárodního práva.<sup>13</sup> Obdobnou argumentaci zaznamenáváme dnes v souvislosti s Evropskou

<sup>7</sup> Podrobněji Tomášek, M., *Statě o Evropské unii*, Praha, Codex 1994, s. 33.

<sup>8</sup> Kelsen, H., *Das Problem der Souverenität und die Theorie des Völkerrechts*, 1928, Krejčí, J., *Právní jevy v čase, 1937*, Masaryk, T. G., *Svěrová revoluce*, 1925, Adamovich, L., *Grundriß des tschechoslowakischen Staatsrechtes*, 1929, Adler, F., *Die Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde in der Entwicklungsgeschichte des Verfassungsrechtes*, 1927, Baxa, B., *Ústavní listina republiky Československé a vliv cizích ústav*, 1930.

<sup>9</sup> Hobza, A., *Úvod do mezinárodního práva mírového*, 1933, s. 133 an.

<sup>10</sup> Tamtéž.

<sup>11</sup> Výstižně charakterizoval tento rozpor kolumbijský delegát Urrutia roku 1921 slovy: „*La Société des Nations vit dans un système de transaction perpétuelle entre le principe de la souveraineté des Etats et le principe de l'Association.*“ („Společnost národů žije v systému neustálého pohybu mezi principem suverenity a principem spolku.“)

<sup>12</sup> Hobza, A., *Úvod do mezinárodního práva mírového*, 1933, s. 141.

<sup>13</sup> Kupříkladu německý internacionalista Hold-Ferneck soudil, že Společnost národů patří je v mezinárodním životě mezi jevy, které vznikly teprve nedávno, nikdo neví, jak dlouho tu budou, a proto doporučuje zdrženlivost při vědeckém hodnocení podobných jevů. („*Ein Gebilde, das in der Geschichte seinesglei-*

unii snad jen s tím rozdílem, že o evropském právu nehovoříme jako o právu mezinárodním, ale jako o právu nadnárodním.

Zejména po prvních přímých volbách do Evropského parlamentu v roce 1979 je nepochybným trendem vývoje evropského práva zmírňovat demokratický deficit evropské právo tvorby. Tento trend se projevil už v jednotném evropském aktu roku 1986, daleko výrazněji pak ve Smlouvě Maastrichtské i Amsterdamské v devadesátých letech minulého století. Neratifikovaná Ústava pro Evropu zachovávala funkci Rady EU jako jednoho ze základních pilířů evropského právo tvorného procesu. V rámci spolutřídovací procedury ovšem posílila oproti dosavadnímu stavu úlohu Evropského parlamentu tak, že se měl dostat v rámci právo tvorných pravomocí na roveň Radě EU. Na rozdíl od dřívějších 37 vymezených oblastí by býval mohl podle Smlouvy o Ústavě pro Evropu Evropský parlament vetovat unijní akty v 88 oblastech. Pokud by například Evropský parlament nesouhlasil s vydáním evropského zákona (nyní nařízení) a nedošlo by k dohodě v rámci dohodovacího řízení, nemohl takový evropský zákon vstoupit v platnost. Smlouva o Ústavě pro Evropu přijala trend posilování demokratické legitimacy sekundárních právních aktů také zvýšením úlohy národních parlamentů, které mohou vznášet námitky k přijímaným právním předpisům v podobné formě, jako mohl Evropský parlament v počátcích své existence a před posílením jeho pravomocí na dosavadní úroveň. Na jedné straně chtěla Smlouva o Ústavě pro Evropu zavést nové instituty sekundárního práva, například tzv. „organické zákony“, na druhé straně v řadě případů nahrazovala i předtím známý princip konzultace s Evropským parlamentem požadavkem jeho souhlasu. Z textu Smlouvy o Ústavě pro Evropu vyplývalo, že se Evropské unie chce vydat cestou posilování pravomocí mocí zákonodárné při tvorbě sekundárního práva.

Po krachu ratifikace Ústavy pro Evropu přijata Lisabonská smlouva, která, na rozdíl od Smlouvy o Ústavě pro Evropu, přistupuje k reformě evropského primárního práva, včetně řešení jeho demokratického deficitu konzervativněji, než činila Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Ta měla především nahradit platné Smlouvy o ES a o EU novým právním dokumentem. Oba hlavní prameny primárního evropského práva měly být podle č. IV-437 Smlouvy o Ústavě pro Evropu zrušeny. Lisabonská smlouva volí v minulosti již osvědčenou metodu, totiž být v pořadí další mezinárodní smlouvou, jíž se mají měnit a doplňovat ustanovení dosavadních zřizovacích smluv o Evropském společenství a o Evropské unii, které byly za posledních více než padesát let modifikovány už vícekrát.<sup>14</sup> Řešení modifikovat dosavadní právní základ evropských integračních uskupení změnami ve stávajících zřizovacích smlouvách, včetně jejich přejmenování, bylo zvoleno jako přijatelnější metoda po krachu ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Ev-

---

*chen sucht, und an Essen Errichtung noch vor zwanzig Jahren keine Regierung auch nur im entferntesten gedacht hat ... Bei der Jugend des Bundes und bei der Ungewissheit des Schicksals, das ihm bescheiden ist, scheint es verführt zu sein, die Frage zu erörtern, ob er Subjekt des Völkerrechts ist oder nicht.“)*

<sup>14</sup> Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z 25. března 1957 (Římská smlouva) pozměněná na základě Jednotného evropského aktu ze 17. a 28. února 1986, pozměněná a přejmenována jako Smlouva o Evropském společenství na základě Smlouvy o Evropské unii ze dne 7. února 1992 (Maastrichtská smlouva) a pozměněná a přečíslovaná na základě smlouvy z 2. října 1997 (Amsterdamská smlouva) ve znění Niceské smlouvy z 26. února 2001.

ropu. Podle Lisabonské smlouvy je právním základem EU pozměněná Smlouva o EU, ponechávající si svůj název, a Smlouva o ES, přejmenovaná na Smlouvu o fungování Evropské unie. Smlouva o založení Evropského společenství atomové energie (SEURATOM) a stávající protokoly ke zřizovacím smlouvám jsou pozměněny protokoly, jakožto nedílnými součástmi Lisabonské smlouvy.

Zmírnění demokratického deficitu tvorby evropského práva se v Lisabonské smlouvě projevuje v několika prvcích. Předně je to omezení pravotvorné iniciativy, kterou si podle platné úpravy monopolizuje Evropská komise. Podle článku 289, odstavce 4 Smlouvy o fungování Evropské unie mohou být ve zvláštních případech legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky. Lisabonská smlouva počítá s možností tzv. „občanské iniciativy“, kde bude moci jeden milion občanů z většího počtu členských států vyzvat Komisi k předložení určitých návrhů. V tomto případě ovšem nejde o pravou legislativní iniciativu. Dalším prvkem je posílení úlohy Evropského parlamentu, který upravuje článek 294 Smlouvy o fungování Evropské unie. Zda tímto novým postupem dochází k účinnému odstranění demokratického deficitu evropského práva, bude patrně předmětem dalšího zkoumání. V každém případě Lisabonská smlouva demokratický deficit evropského práva oslabuje tím, že ve většině případů nahrazuje dosud známý princip konzultace s Evropským parlamentem požadavkem jeho souhlasu.

Konečně třetím a nejvýznamnějším prvkem na cestě ke zmírňování demokratického deficitu při tvorbě evropského sekundárního práva má představovat posílení úlohy národních parlamentů, s nímž počítal už návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Úloha vnitrostátních parlamentů je posílena Protokolem o úloze národních parlamentů v EU a Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty mají právo být informovány o veškerých návrzích evropských legislativních aktů, mohou uplatňovat odůvodněná stanoviska k tomu, zda je návrh evropského legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity. Přezkum návrhu legislativních aktů na základě stanovisek vnitrostátních parlamentů ovšem neznamená jeho zpětvzetí, což jistě postavení vnitrostátních parlamentů v evropském legislativním procesu příliš neposiluje. Oproti Smlouvě o Ústavě pro Evropu je nicméně role vnitrostátních parlamentů v Lisabonské smlouvě o něco větší. Především formulací článků 9–12 Smlouvy o EU v Lisabonské smlouvě, ale hlavně dikcí Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.<sup>15</sup> Oproti jeho původnímu znění v souvislosti se Smlouvou o Ústavě pro Evropu je tam ve spojení s Lisabonskou vloženo nové ustanovení, podle něhož v případě, kdy odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně prostou většinu hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, musí být návrh Komisí přezkoumán. Pokud Komise rozhodne o zachování návrhu, jsou stanoveny zvláštní dopady do legislativní procedury s cílem zohlednit stanoviska vnitrostátních parlamentů v co největší možné míře.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Viz též odkaz čl. 61b Smlouvy o fungování Evropské unie v Lisabonské smlouvě.

<sup>16</sup> Viz článek 7 odst. 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

## PODÍL OBČANA NA „EVROPSKÉ DEMOKRACII“

Přímý vztah evropského občana k různým projevům Evropské unie není zatím naplněn a je zřejmé, že skutečné naplnění tohoto vztahu by vedlo k faktické federalizaci EU. Naplněním přímého vztahu občana k Evropské unii nemusí být jen jeho podíl na tvorbě evropského práva prostřednictvím jím volených zástupců do Evropského parlamentu, ale třeba také jeho přímý podíl na tvorbě evropského rozpočtu. K takovému přímému podílu evropského občana na tvorbě evropského rozpočtu by došlo, pokud by byly zavedeny například evropské daně, podobné federální dani v USA.

Evropská integrační uskupení byla konstituována na základě mezinárodních smluv jako mezinárodní organizace, zprvu ekonomické povahy. Historická zkušenost prozatím ukázala, že federalistické tendence evropských integračních uskupení lze realizovat v ekonomické oblasti, ale obtížně v oblasti politické. Už koncem 40. let vynaložilo mnoho příznivců evropského federalismu velké úsilí, aby tu byl určitý orgán, který by vykonával jistou míru suverenity nad členskými státy, čímž by se vytvořil institucionální zárodek budoucí celoevropské federace. V praxi se však ukázalo, že dobře míněná koncepce evropské federace a následné celoevropské ústavy postrádala základní náležitost, totiž politickou vynutitelnost. Proti té se rozhodně stavěly Velká Británie, ale také kupříkladu skandinávské státy. Politická federalizace Evropy ztroskotala už před šedesáti lety a ani dnes k ní nepanuje všeobecně sdílená vůle. Neprůchodnou politickou integraci nahradila integrace ekonomická. Nejprve v sektoru uhlí a oceli a koncem padesátých let v oblasti volného pohybu zboží, služeb, kapitálu a pracovníků. Otcové zakladatelé Robert Schuman a Konrad Adenauer si tak uvědomili nutný rámec ekonomické integrace, do něhož vnesl konkrétní náplň technokrat Jean Monet. Praktické fungování Monetova systému, charakterizované rovnováhou federalistických a funkcionalistických prvků, zformovalo v padesátých letech kompromisní doktrínu funkcionálního federalismu EHS v ekonomické oblasti.<sup>17</sup> Původní EHS byla klasickou mezinárodní organizací, ovšem s jednou podstatnou odchylkou. Od běžných mezinárodních organizací se EHS, od roku 1967 ES, odlišovala především tím, že generovala samostatný právní řád, vynutitelný vůči členským státům normou procesního práva. Tvorba norem tohoto právního řádu v zásadě nevybočovala z mezí tvorby norem kterékoliv jiné mezinárodní organizace. Tedy zástupci členských států podle jim přiděleného poměru hlasů.

Evropské právo se až do prvních všeobecných a přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1979 vyznačovalo potlačováním úlohy parlamentů při tvorbě komunitárních předpisů. Až od osmdesátých let získává Evropský parlament stále větší podíl na tvorbě evropského práva, ale ani současný stav není většinou považován za dokonalý mechanismus přijímání právních norem volenými zástupci lidu. Pozice národních parlamentů byla vůči evropské právo tvorbě ještě horší. Dlouho se omezovala na pouhou kontrolu činnosti vlastních ministrů v Radě a některé státy si samy musely vyrábět mechanismy, jak mají jejich ministři získávat doma mandát pro hlasování v Radě

<sup>17</sup> Tomášek, M., *Statě o Evropské unii*, Praha, Codex 1994, s. 10.

EU o příslušných právních předpisech. Až Amsterodamská smlouva z roku 1997 uložila Komisi a Radě zasílat národním parlamentům všechny návrhy právních předpisů nebo konzultačních dokumentů. Současná úprava ovšem pouze umožňuje, aby se národní parlamenty vyjadřovaly k návrhům evropských předpisů ve vlastním vnitrostátním prostředí, tedy aby určitým způsobem působily na své vlády.

Smlouva o Ústavě pro Evropu chtěla jít ještě dále. Chtěla národní parlamenty více aktivizovat přímo vůči orgánům EU, a to tak, že by mohly přímo podávat námitky proti návrhům právních předpisů. Své námitky by mohl národní parlament podat, pokud by podle jeho názoru byla porušena zásada subsidiarity, tedy pokud by došel k názoru, že návrh evropského právního předpisu příliš zasahuje do pravomocí členských států. Vznese-li námitku třetina národních parlamentů členských států, je Komise povinna návrh přepracovat. Pokud Komise nevyhoví námitkám a předpis přesto vstoupí v platnost, může příslušný členský stát podat žalobu na neplatnost takového aktu Evropskému soudnímu dvoru. Tuto žalobu nemůže podat národní parlament přímo, protože nepatří mezi tzv. „privilegované žalobce“, ale může zmocnit vládu svého státu, aby jeho jménem takovou žalobu podala. Vláda nemůže takové iniciativě svého parlamentu zabránit.

Řešení demokratického deficitu ve smyslu Lisabonské smlouvy je nejen důsledkem spouštěcích mechanismů po první přímé volbě do Evropského parlamentu v roce 1979, ale také důsledkem posílení občanského prvku v evropském právu v Maastrichtské smlouvě z roku 1992, účinné od 1. listopadu 1993. Oslabování demokratického deficitu tvorby evropského práva je vlastně přímo úměrné posilování občanského prvku při jeho tvorbě. Ideálním stavem by v tomto ohledu bylo přijímat normy evropského práva volenými zástupci všech občanů Evropským parlamentem, či dokonce možností konat celoevropská referenda. Slabinou takového ideálu je ovšem skutečnost, že Evropa by se tak vlastně transformovala v čistý federální stát. Kritici způsobu, jakým se demokratický deficit tvorby evropského práva snaží oslabit Lisabonská smlouva přitom už nyní uvádějí, že v ní přijaté řešení Evropskou unií k federálnímu nadstátu posouvá. Například prezident naší republiky Václav Klaus ve svém vyjádření k Ústavnímu soudu uvedl, že *„nové vymezení kompetencí, resp. jejich dělba mezi Unií a členské státy je prý typická pro rozdělení kompetencí v rámci federálního státu. Zejména rozdělení na pravomoci náležející výlučně Unií, na zbytkové pravomoci náležející členským státům a na možnost Unie i do těchto pravomocí zasahovat na základě zásad proporcionality a subsidiarity se příliš neliší od rozdělení působnosti mezi spolek a země podle Základního zákona Spolkové republiky Německo. Rozdíl spočívá pouze v tom, že Základní zákon navíc vymezuje oblasti, do kterých Spolek zasahovat nesmí a které smí upravovat výlučně zákonodárství zemí. Takové vymezení působností, do kterých by EU nesměla v žádném případě svým členským státům zasahovat, prý v Lisabonské smlouvě chybí.“*<sup>18</sup>

Dokud bylo evropské právo považováno za jakési právo výlučně ekonomické povahy, neměly členské státy vesměs problém s demokratickým deficitem takového systé-

<sup>18</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08 ve věci návrhu navrhovatele – Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 26. listopadu 2008, 446/2008 Sb.



mu. V průběhu evropské integrace se ovšem ukázalo, že jsou-li určité právní vztahy suverénních států integrovány a postaveny pod kontrolu společných orgánů, mohou být spuštěny procesy, které rozšiřují společnou a koordinovanou aktivitu do dalších právních odvětví a do dalších sektorů společenského života. Tato expanzivní logika evropské integrace je nejlépe vysvětlitelná prudkým šířením ekonomických a politických potřeb integrace členských států.<sup>19</sup> Tento efekt se projevil především posilováním občanského prvku v evropském právu. Evropské právo bylo původně budováno na ekonomickém prvku a jeho charakter byl tak dlouho vnímán jako jakési právo ekonomické, v němž míra ochrany základních lidských práv zdaleka nedosahuje parametrů ochrany ústavami členských států.<sup>20</sup> Jestliže národní ústavní soudy zhruba do sedmdesátých let pokládaly evropské právo vesměs za nedostatečné k ochraně základních ústavních principů, zvláště v oblasti lidských práv, pak později byly místy nuceny připustit, že evropské právo se od sedmdesátých let značně vyvíjelo, právě ke zkvalitnění základních lidských práv a svobod.<sup>21</sup> Na posílení občanského prvku v evropském právu reagovala poprvé nejvýrazněji Maastrichtská smlouva v roce 1992 formulací kategorie volného pohybu osob a evropského občanství. Další vývoj směřoval k přijetí Listiny základních práv EU v roce 2000.

Posílení občanského prvku vyžadovalo zmírnění demokratického deficitu tvorby evropského práva ve smyslu většího zapojení Evropského parlamentu do tvorby sekundárního práva. Zejména spolurozhodovací postup Evropského parlamentu, při němž má Evropský parlament rovnocenné postavení s Radou, umožnil vyšší míru účasti volených zástupců evropských občanů na tvorbě sekundárního práva. Postavení Evropského parlamentu ovšem nebylo většinou členských států chápáno jako srovnatelné s postavením národních parlamentů členských zemí. Například francouzská Ústavní rada ve svém nálezu v právní věci **Elections de l'Assemblée des Communautés Européennes**<sup>22</sup> konstatovala, že „všeobecné volby zástupců lidu členských států do Shromáždění Evropských společenství neznamenají vytvoření takových institucí nebo takové suverenity, jejichž povaha by byla neslučitelná s respektováním národní suverenity nebo dokonce ani zásah do pravomocí a působností institucí Republiky, zvláště Parlamentu“. To vše ovšem na základě odůvodnění, že „jestliže preambule Ústavy z roku 1946, stvrzená Ústavou z roku 1958, stanoví, že Francie s výhradou vzájemnosti připouští omezení suverenity ve prospěch zajištění obrany míru, žádná ústavní omezení nemohou umožnit přenesení národní suverenity nebo její části na jakoukoliv mezinárodní organizaci“. Toto rozlišování mezi omezeními státní suve-

<sup>19</sup> Podrobněji Tomášek, M., Evropa nebude vybudována najednou..., *Mezinárodní politika* 1993, č. 7, s. 24–27.

<sup>20</sup> Podrobněji Tomášek, M., Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, *Právník* 2003, č. 11, s. 1057–1075.

<sup>21</sup> Například Spolkový ústavní soud ve svém nálezu z 22. října 1986, II BvR 197/83 ve věci Solange II konstatoval, že „pokud Evropská společenství, zejména judikatura Evropského soudního dvora, poskytují účinnou ochranu základním právům v rámci pravomoci Společenství, která je v zásadě rovnocenná ochraně základních lidských práv, jež je podle Základního zákona bezpodmínečně platná a nadto zaručuje základní obsah lidských práv v obecné rovině, nebude Spolkový ústavní soud vykonávat svoji pravomoc ohledně použitelnosti odvozeného sekundárního práva a toto právo nebude přezkoumávat jako kritérium základních práv podle Základního zákona Spolkové republiky Německo“.

<sup>22</sup> Nález Ústavní rady č. 76-71 DC ze 30. prosince 1976.

renity, které Ústavní rada připustila, a přenášením státní suverenity, které označila za neústavní, vyvolalo mnoho polemik.<sup>23</sup> Aniž by bylo nutné na tomto místě reprodukovat celou polemiku o této věci, je důležité alespoň konstatovat, že Ústavní rada přesně vymezila, co se státní(národní) suverenitou rozumí, a to v téměř výše citovaném nálezu: „*Suverenita tak, jak je definována v čl. 3 Ústavy Francouzské republiky, ať už jde o její základ nebo o její výkon, může být toliko suverenitou národní, která je vykonávána zástupci francouzského lidu v rámci institucí Republiky*“. Výlučně národní charakter suverenity vylučuje, aby mohla být vykonávána na nadnárodní úrovni aniž by došlo ke změně Ústavy, k níž ve Francii po roce 1992 skutečně došlo. V souvislosti s touto změnou Ústavy Francouzské republiky zaujala Ústavní rada v nálezu **Maastricht I**<sup>24</sup> názor, že některé prvky národní suverenity lze sice omezit (nikoliv přenést) ve prospěch Společenství, ale některé složky národní suverenity nelze pro jejich „nadústavní povahu“ omezovat ani změnami Ústavy. Ve svém nálezu **Maastricht II**<sup>25</sup> vymezila Ústavní rada zřetelně hranice neomezitelné národní suverenity tak, že ústavní změny nemohou zasahovat republikánskou formu vlády a ústavodárnou moc.

## DEMOKRATICKÝ DEFICIT SUI GENERIS

Lze tedy vyslovit teoretický názor, že dokud tvorba evropského práva neprobíhá výlučně parlamentním způsobem tak, jak je to obvyklé v jednotlivých členských státech a dokud je právo tvorná pravomoc dělena mezi Evropský parlament a výkonné orgány EU, zejména Radu a Komisi, pak Evropská unie nemůže splňovat pojmové znaky federativního státu. Zůstává stále společenstvím *sui generis*, jak dovedl i náš Ústavní soud v listopadu 2008 v souvislosti s posuzováním slučitelnosti některých částí Lisabonské smlouvy s Ústavou ČR. „*Ve federativním státě,*“ konstatuje nález Ústavního soudu, „*je totiž primárně na orgánech federace přijímat novelizaci vlastní ústavy; členské státy mnohačlenné federace, účastní-li se vůbec takové ústavní změny, nemusí s ústavní změnou souhlasit všechny, a přesto změna ústavy vstoupí v platnost. Naopak změna Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU bude možná jen za souhlasu všech států Unie na mezivládní konferenci, takže role orgánů Unie by byla jen pořádková, nikoliv decizní; orgány Unie tedy nebudou rozhodovat o navrhovaných změnách, ale jen organizačně zajišťovat revizi smluv, a změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (viz čl. 48 odst. 1 až 5 Smlouvy o EU). EU tedy ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezíská pravomoc k tvorbě vlastních nových kompetencí, ‚pány smluv‘ stále zůstanou členské státy. Lisabonská smlouva navíc nově zavádí v čl. 50 Smlouvy o EU možnost vystoupení z této organizace. Může k němu dojít dohodou vystupujícího státu s Radou jako reprezentantem členských států (tedy nikoliv s Komisí jako reprezentantem zájmů samotné Unie) a nedojde-li k dohodě, ze smlouvy samotné vyplývá výpovědní lhůta pro*

<sup>23</sup> Srov. např. Favoreu, L., Philip, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 1991, str. 331 an.

<sup>24</sup> Nález Ústavní rady č. 92-308 DC z 9. dubna 1992.

<sup>25</sup> Nález Ústavní rady č. 92-312 DC z 2. září 1992.

stát vystupující. I způsob ukončení členství se jeví jako typický pro mezinárodní organizaci, nikoliv pro soudobý federativní stát, a svrchovanost členských zemí je touto možností naopak posílena. Uvedené argumenty jsou dalším důkazem toho, že Lisabonská smlouva neproměňuje výrazně charakter EU a že nezakládá možnost, aby Unie přijímala opatření nad rámec unijních kompetencí, tedy mimo rozsah přenesení pravomocí podle čl. 10a odst. 1 Ústavy.<sup>26</sup>

Pojetí Evropské unie jako „nadstátního společenství *sui generis*“, vyvolává v teorii i v praxi mnohé rozpaky: jestliže nevíme, kam určitou entitu zařadit, nazveme ji prostě entitou „*sui generis*“. Je ovšem pravda, že nejnovější teoretické studie o federalismu Evropskou unii zařazují do speciální, těžko definovatelné kategorie.<sup>27</sup>

Ve shora zmíněném nálezu o slučitelnosti některých částí Lisabonské smlouvy s Ústavou ČR se náš Ústavní soud snaží vystihnout důvody, které dnes vedou k vymezování Evropské unie jako společenství *sui generis*. „*Na globální scéně,*“ říká Ústavní soud, „*již není možné hledět pouze jako na svět izolovaných států. Všeobecně se má za to, že stát a jeho suverenita prodělávají proměnu a že žádný stát již není tak jednotnou oddělenou organizací, jak předpokládaly klasické teorie v minulosti. V globálním měřítku vzniká mezinárodní politický systém, který postrádá institucionalizovaná pravidla vlastního sebeřízení, jakými dosud disponoval mezinárodní systém tvořený suverénními státy. Je bytostným zájmem integrující se evropské civilizace vystupovat v globální soutěži jako významná a respektovaná síla. Zmíněné procesy zcela jasně demonstrují, že i suverénní legitimní moc státu musí nutně sledovat probíhající vývojové tendence a snažit se jim přiblížit, porozumět jim a postupně podřídit tento spontánní proces globalizace postrádající hierarchické uspořádání řádu demokratické legitimacy.*“<sup>28</sup>

Oslabování demokratického deficitu tvorby sekundárních norem evropského práva je vydáváno za velkou přednost institucionální reformy, o níž se neúspěšně pokusila už Smlouva o Ústavě pro Evropu a kterou ještě prohlubuje Lisabonská smlouva. Posílení úlohy volených zástupců lidu na evropské normotvorbě nicméně přibližuje Evropskou unii k její federalizaci. Nemají tedy určité pravdu ti, kdo v Evropské unii už nyní vidí federativní útvar. Tak daleko ani tak hluboko demokratický deficit tvorby evropského práva vykořeněn nebyl. Na druhé straně si lze do budoucna jen obtížně představit proces opačný. Evropské právo zasahuje čím dále tím více právních odvětví. Včetně těch, která jsou v národních právních řádech pokládána za rudimentární, například občanské právo nebo trestní právo. Harmonizaci takových odvětví normami EU, přijímanými pouze zástupci exekutivy si lze do budoucna představit jen obtížně. Proto ne-

<sup>26</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08 ve věci návrhu navrhovatele – Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 26. listopadu 2008, 446/2008 Sb.

<sup>27</sup> Například studie University of Michigan, Ann Arbor, zpracovaná pod vedením profesorů Daniela Halberstama a Mathiase Reimanna. Podrobněji viz Pauknerová, M., Šturma, P., Tomášek, M., Zpráva o Tématickém kongresu Mezinárodní akademie srovnávacího práva „Vliv unifikovaného práva na národní právo: limity a možnosti“, Mexico City, Mexiko, 13.–15. 11. 2008, *Právník* 2009, č. 4.

<sup>28</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08 ve věci návrhu navrhovatele – Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 26. listopadu 2008, 446/2008 Sb. a tam uvedený odkaz na Woodward, R., An ‘ation’ not a ‘nation’: the globalization of world politics. In Michie, J. (ed.), *The Handbook of globalization*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2003, s. 311–316.

očekávám, že ratifikace Lisabonské smlouvy učiní konec diskusím o vztahu demokratického deficitu a federalizace EU. Ba naopak. Tato diskuse je na samém počátku.

Demokratický deficit byl po poslední reformě EU v duchu Lisabonské smlouvy upraven, možno říci i zmírněn. Přesto je v evropské právotvorbě přítomen a bude v ní přítomen do té doby, dokud se Evropská unie nestane federativním státem. Tato vize není pokládána za všeobecně pravděpodobnou. Důležitým protimluvem vize federalizované Evropy a nedeficitní demokracie je například podle německého Spolkového ústavního soudu paradoxně právě občanský prvek, který je běžně považován za hybatele unijních demokratizačních reforem. Podle německého Spolkového ústavního soudu je „státní svazek“, čili Evropská unie, pevným a trvalým svazkem suverénních států a vykonává na smluvním základě veřejnou moc, které podléhají jednotlivé státy a národy, tedy státní občané členských států, kteří zůstávají nositeli demokratické legitimity.<sup>29</sup> Protože Evropská unie není státem, nemůže mít suverénní národ, takže ani Evropský parlament by podle takové teorie nemohl odrážet vůli „evropského lidu“, který vlastně ve skutečnosti neexistuje. Demokratickou volbu odrážejí národní parlamenty, které ovšem vůči evropskému právu plní spíše pomocnou úlohu. Jakkoliv byla zněním Lisabonské smlouvy zesílena. Tím by bylo možné odůvodnit nedostatečný vztah Evropského parlamentu k právotvornému procesu, který nemůže zcela odpovídat situaci státu, jímž EU není a ani nemá ambice jím být. Evropský parlament jako zastupitelský orgán „evropského lidu“ je podle Spolkového ústavního soudu nadnárodní entitou vytvořenou na základě specifických zásad zastupitelské demokracie a nemůže tudíž odrážet volební práva občanů stejným způsobem, jako ve vnitrostátním měřítku.<sup>30</sup>

Míra zastupitelské demokracie může být rozhodně považována na rozlišovací znak mezinárodní organizace od „společenství *sui generis*“, typu Evropské unie. V tzv. „Lisabonském nálezu“ našeho Ústavního soudu z roku 2009<sup>31</sup> se museli čeští ústavní soudci v tomto ohledu vypořádat s námitkou navrhovatelů vůči dikci čl. 10 Smlouvy o EU, podle jehož odst. 1 je „fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.“ Podle navrhovatele „Evropská unie, má-li zůstat mezinárodní organizací, nemůže být založena na zastupitelské demokracii. Založena musí zůstat i nadále na svrchované rovnosti svých členských států a zastupitelská demokracie musí zůstat pouze jejím nezbytným a současně luxusním doplňkem“. Navrhovatel tvrdí, že „pokud by byla zastupitelská demokracie základem EU, znamenalo by to, že EU je sama státem, a to by odporovalo principu, že Česká republika smí přenést na mezinárodní organizaci nebo instituci jen některé pravomoci svých orgánů, ale nikoli svou svrchovanost samu“. Ústavní soud v tomto směru ve svém nálezu konstatoval, že „pokud totiž toto ustanovení čl. 10 SEU stanoví, že je „fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii“, nemyslí se tím, že by měly naplnění tohoto principu zajišťovat výlučně procesy na evropské úrovni. Uvedené ustanovení míří jak na procesy evropské, tak na vnitro-

<sup>29</sup> BVerfGE – 2. BvE 2/08 (Lisabon, Leitsatz 1).

<sup>30</sup> BVerfGE – 2. BvE 2/08 (Lisabon, Rdnr. 271).

<sup>31</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 29/09 ve věci návrhu navrhovatele – skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 27. října 2009.

státní úrovni, nikoliv pouze na Evropský parlament“. Obdobně ostatně judikoval i německý Spolkový ústavní soud.

Vymezit teze, že Evropská unie se blíží federativnímu státu přímo úměrně oslabování demokratického deficitu svého právotvorného procesu, je ve světle nedávné judikatury Evropského soudního dvora poněkud zjednodušená. Například stanovisko generálního advokáta Poiarese Madury věci **Komise v. Parlament a Rada**,<sup>32</sup> C-411/06, uvádí, že „demokracie má, zejména ve Společenství, několik podob. Na úrovni Společenství má demokratická legitimita hlavně dva zdroje: buď je zajištěná v rámci Rady, kde vychází z evropských národů skrze postoje přijaté jejich příslušnými vládami, pod kontrolou národních parlamentů, nebo je zajištěná Parlamentem, což je evropský orgán s přímou reprezentací, a Komisí, která je tomuto orgánu přímo odpovědná. Přímá demokratická reprezentace je nepopíratelně relevantní měřítko evropské demokracie, ale není jediné. Evropská demokracie rovněž zahrnuje zejména citlivou rovnováhu mezi národním a evropským rozměrem demokracie, aniž by jeden nezbytně převažoval nad druhým. Proto Parlament nemá v zákonodárném procesu stejnou pravomoc jako národní parlamenty, a ačkoli by bylo možné obhajovat zvýšení jeho pravomocí, je ponecháno na evropských národech, aby rozhodly samy skrze revizi smluv. Časem se vyvinula rovnováha mezi pravomocemi svěřenými Parlamentu a dalším orgánům, která je dle vůle evropských národů vyjádřena různými normativními postupy a reflektuje rovnováhu mezi národními a evropskými prostředky opravňujícími k výkonu moci na evropské úrovni. Přijetí obecného principu upřednostňování právního základu, který maximalizuje účast Parlamentu na rozhodovacím procesu, by změnilo demokratickou i institucionální rovnováhu stanovenou ve Smlouvě. Tato analýza vede v praxi k zákazu souběhu právních základů. Jinými slovy, buď oba právní základy stanovují stejný rozhodovací proces a vada týkající se právního základu by, kromě možného vlivu na rozdělení pravomocí mezi Komisí a členskými státy, znamenala vadu čistě formální, a tedy irelevantní, anebo každý z nich stanoví jiný normativní postup, přičemž tyto postupy jsou z výše uvedených důvodů naprosto neslučitelné a jejich souběh tedy není možný.“ Proto ani náš Ústavní soud ve své judikatuře, zejména ke slučitelnosti Lisabonské smlouvy s českým ústavním pořádkem ČR, nepřehlíží postavení národních parlamentů v rozhodovacích procesech EU. Lisabonská smlouva toto jejich postavení posiluje, čímž nepochybně vyvažuje demokratické principy evropských rozhodovacích procesů ve prospěch členských států. Podle našeho Ústavního soudu se „demokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni vzájemně doplňují a podmiňují. ... Princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních. Existence prvků zastupitelské demokracie na unijní úrovni nevyklučuje realizaci těchž prvků předvídaných ústavním pořádkem České republiky.“<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-411/06 Komise v. Rada a Parlament ze dne 8. září 2009.

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 29/09 ve věci návrhu navrhovatele – skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky – na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem ze dne 27. října 2009.

Jestliže tedy Evropská unie byla vícekrát označena jako společenství *sui generis*, pak je patrně teoreticky správné, že ani míru demokratičnosti rozhodovacích procesů EU nepoměřujeme tradičními kategoriemi. Mezi kategorie parlamentního a exekutivního rozhodování nám totiž vstupuje protiklad rozhodování na unijní úrovni a rozhodování na úrovni národní Lépe řečeno protiklad rozhodovací činnosti Evropského parlamentu a parlamentů členských států. Lisabonská smlouva vnesla mezi vyjmenované protiklady nové prvky a až praxe nám ukáže, do jaké míry tyto prvky demokratický deficit evropských rozhodovacích procesů ovlivní.<sup>34</sup>

#### LISBON TREATY AS A CONTRIBUTION FOR ATTENUATION OF DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EU

##### Summary

Lisbon Treaty brought up new competencies for the European Parliament as well as for national Parliaments of Member States. Such an approach is generally considered to be a decisive step for attenuation of democratic deficit in EU decisive procedures.

European Union has been for a long time classified as a “deficit democracy” due to supremacy of executive decisions over parliamentary procedures. Nevertheless these phenomena have been indicated as a proof that the EU was not a “federal superstate” but an international organisation *sui generis*. The new theoretical analysis including case-law of the European Court of Justice as well as of the Czech Constitutional Court show that a European democratic equilibrium consists also of the decision procedures of national Parliament. Not only European Union but also its “democratic deficit” is thus a unit *sui generis*.

*Klíčová slova:* Lisabonská smlouva, Evropský parlament, Evropský soudní dvůr, národní parlamenty, demokratické procesy

*Key words:* Lisbon Treaty, European parliament, European Court of Justice, national Parliaments, democratic procedures

---

<sup>34</sup> Tomášek, M., *Lisabonská smlouva – předmluva*, Úřad vlády České republiky, Praha 2009.