

# EDITORIAL

## INSTITUCIONÁLNÍ A PRÁVNÍ RÁMEC EU DESET LET PO VÝCHODNÍM ROZŠÍŘENÍ

Rok 2014 je rokem řady výročí. Kromě sta let od vypuknutí první světové války si připomínáme i pětadvacet let od pádu berlínské zdi, deset let od velkého rozšíření Evropské unie o státy střední a východní Evropy a Středomoří a pět let od chvíle, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, poslední velká revize evropských smluv. Zároveň byl rok 2014 rokem voleb do Evropského parlamentu, v nichž významně uspěly protiintegrační a populistické strany. Po nich následovalo vytvoření nové Evropské komise s inovativní vnitřní hierarchií.

Toto zvláštní číslo chce přispět do debaty k výročím spjatým s evropskou integrací. Místo ohlédnutí na události minulé, jak tomu u kulatých výročí často bývá, se zabývá současným stavem Evropské unie a vybranými institucionálními a právními jevy, které dnešní integraci charakterizují. A je z čeho vybírat. Evropská unie se za posledních několik let výrazně proměnila. Lisabonská smlouva přivedla na scénu nové instituce, pootevřela některá dosud uzavřená zákoutí evropské politiky a dále posílila postavení Evropského parlamentu. Krize eurozóny zas odhalila řadu nedostatků a nedodělků současného právního rámce integrace, otřásla postavením EU ve světě, odhalila fundamentální rozpory mezi představami členských států o možném řešení krize a dalším směřování integrace, posílila Evropskou radu na úkor ostatních institucí, ale zároveň vytvořila celoevropskou debatu o unijní podobě a směřování, jež dosáhla daleko za tradiční evropské elity.

Střední Evropa je součástí Evropské unie již deset let. Tyto země jsou stále označovány jako „nové“ členské státy, ačkoli už uběhla dost dlouhá doba na to, aby se jejich politici, úředníci, novináři i veřejnost naučili v EU žít, alespoň částečně pochopili, jak EU funguje, a možná se za součást EU i začali považovat. Jak ostatně zdůrazňuje ve svém článku v tomto čísle Matuš Mišík, „staré“ členské státy je za standardní partnery již považují, a dokonce mezi nimi diferencují.

Česká politická a veřejná debata o evropské integraci ovšem bohužel nesvědčí o významnějším „dospívání“ Česka coby členského státu. Ani deset let po vstupu neexistuje debata o směřování Evropské unie, která by šla za donekonečna omílaná bezobsažná klíše o eurohujerech a euroskeptících. Česko nemá jasno v tom, co od svého členství v EU očekává, k čemu Unie je a k čemu by v budoucnu být měla. Politici se této debatě zdatně vyhýbají a novinářům na téma EU většinou stačí schematické a plytké odpovědi, protože sami nevědí, co by vlastně měli vyžadovat. Nelze se proto divit, že v Česku je jedna z nejnižších účastí ve volbách do Evropského parlamentu – v roce 2014 už méně voličů přišlo jen na Slovensku.

Dobrou zprávou v tomto kontextu nepochybně je, že na rozdíl od té politické debaty je česká (a slovenská) akademická debata o Evropské unii daleko informovanější, hlubší, zajímavější a zdá se, že drží krok se zbytkem Evropy a světa. Svědčí o tom šest článků, jež naleznete na stranách tohoto monotematického čísla, nazvaného *Institucionální a právní aspekty evropské integrace*. Přestože bylo impulzem k vytvoření tohoto čísla desetileté výročí takzvaného východního rozšíření EU, články se neomezují na českou nebo středoevropskou perspektivu, ale zapojují se do diskuse o obecných charakteristikách současného vývoje integrace. Současně mnohé texty překračují disciplinární hranice a kombinují analýzu právních a politických aspektů zkoumaných jevů.

Vzorovým příkladem je hned první článek **Vojtěcha Bellinga**, který se zamýšlí nad dopadem krize na způsob vládnutí v Evropské unii. Belling v něm dokázal propojit řadu právních a politologických konceptů. Navíc je z textu patrná osobní zkušenost autora, jež se ve zkoumaném prostředí sám několik let pohyboval a má jasný názor na to, které okamžiky v institucionálním vývoji Evropské rady byly podstatné. Vymezuje se proti tezi, že by krize v EU vedla k renacionalizaci rozhodování a posílení mezivládního modelu. Místo toho ukazuje, že krize vedla k depolitizaci evropského vládnutí a dominanci exekutivně-expertního způsobu rozhodování, který stojí mimo dosah přímo volených zástupců ať už na národní, nebo evropské úrovni.

Na rozdíl od široce pojaté Bellingovy analýzy současné Evropské unie se článek **Matúše Mišíka** soustředí na jasně a úzce vymezenou otázku vnímání „nových“ členských států zástupci zemí, které jsou součástí EU o něco déle. Autor na základě vlastních rozhovorů kategorizuje vnímání nových členských států podle aktivity, nástrojů využívaných při vyjednávání a kulturní blízkosti. Dochází k závěru, že mezi novými členskými státy je třeba rozlišovat, protože každý z nich je vnímán jinak. Navíc, jak ostatně ukazuje případ České republiky, kterou Mišíkovi respondenti řadí mezi „blízké spojence“, zřejmě tolik nezáleží na kvalitě domácí diskuse o evropské integraci, ale na tradicích a profesionalitě státní správy, jež zemi na pracovních úrovních zastupuje.

Kombinace právního a politologického pohledu je na první pohled patrná i ve třetí části tohoto čísla, v níž se **Ivo Šlosarčík** zabývá vymáháním pravidel napříč evropskými politikami. Dokládá, že poslední vlna rozšíření a následná krize eurozóny vedly k přehodnocení tradičních způsobů kontroly dodržování pravidel a zejména jejich vynucování. Tradiční unijní mechanismy pro vymáhání pravidel uvnitř EU (dozorčí žaloba) bývají nahrazovány kondicionalitou, která bývala doposud uplatňována hlavně ve vnějších vztazích EU (vůči kandidátským zemím). Dochází k „transplataci“ kondicionality do vnitřního fungování EU, a tím se rozšiřuje záběr regulace přesahující běžné vnitřní unijní kompetence, prosazuje se neortodoxní výklad právního rámce Evropské unie a posiluje role mezivládních institucí (Evropské rady a Rady EU) na úkor Evropské komise a Soudního dvora. Sankce pak spočívají ve vyloučení provinivšího se státu z participace na příslušném segmentu unijní integrace.

**Ondřej Mocek** a **Markéta Pitrová** se ve své konzultaci zaměřili na Evropský parlament, unijní instituci, která má jedinou přímou vazbu na evropské občany a je vnímána jako legitimizační aktér evropského rozhodování. Na základě analýzy jednání řádů EP identifikují podmínky použití jmenovitého hlasování při schvalování unijní legislativy. Pouze u jmenovitého hlasování je možné vysledovat způsob hlasování jednotlivých poslanců, a proto hraje důležitou roli při legitimizaci celé instituce. Vzhledem k posilování populistických a demagogických protiunijních hnutí v členských zemích je zřejmě kontraproduktivní, že využití jmenovitého hlasování stále zůstává omezeno řadou administrativních bariér. Jak Mocek a Pitrová ukazují, Evropský parlament tak sám snižuje legitimitu vlastní i legitimitu Unie jako celku.

Zatímco Mocek a Pitrová sledují historický vývoj jedné instituce, **Hubert Smekal** věnuje svoji pozornost postupnému pronikání ochrany lidských práv do agendy unijních politik a do evropského práva jako takového. Ukazuje, jak evropské instituce, především Komise a Soudní dvůr, s argumentem ochrany lidských práv vstupují do oblastí dosud vyhrazených členským státům. S každou revizí zakládajících smluv kvalitativně a kvantitativně narůstají odkazy na lidská práva a od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost má Unie právně závaznou Listinu základních práv. Unijní instituce se v oblasti lidských práv intenzivně angažují, ačkoliv EU dosud nemá obecnou lidskoprávní pravomoc.

V poslední konzultaci tohoto zvláštního čísla se **Nicole Grmelová** ptá, do jaké míry lze nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU chápat jako porušení práva na spravedlivý proces. Na rozdíl od ostatních textů tohoto čísla se Grmelová specificky věnuje

praxi českých obecných soudů i soudu ústavního. Činí tak ale na pozadí obecné analýzy právního a politického rámce, který ochranu práva na spravedlivý proces v Evropské unii zajišťuje.

Přejeme vám příjemné a inspirativní čtení.

*Tomáš Weiss*  
*hostující redaktor monotematického čísla*

*Vít Beneš*  
*šéfredaktor*