

Exekutivní vládnutí jako nový model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém

VOJTĚCH BELLING

Executive Governance as a New Policy Model in the EU? The Crisis Management of the EU and its Impacts on the Political System

Abstract: The EU crisis has brought about fundamental impacts on the constitutional framework of the EU governance. The internationalization of EU law, the strengthening of the intergovernmental form of decision making with the crucial role of the European Council and the corresponding weakening of parliamentary bodies can be seen as symptoms of a shift of the EU towards an executive form of federal governance. However, this trend may not be interpreted simply as a “return” of the sovereign state as the key actor within the European polity, as it might be according to traditional theories of emergency powers. The decision making is de facto relocated from the political level to the level of administration. Thus, instead of de-parliamentarization, we can speak about de-politization or a reconfiguration of the political. The crucial role here – even in decisions of summits of the European Council and the Euro Council – is played by administrative bodies, particularly those of the Council Secretariat and the Commission’s services. While the economic crisis is (hopefully) already overcome, the overcoming of the crisis of democracy is not in sight.

Key words: European Union, emergency powers, financial crisis, executive federalism, post-politics.

Téma dopadů finanční a hospodářské krize v eurozóně na právní a institucionální rámec evropské integrace se v uplynulých letech stalo oblíbeným předmětem teoretické reflexe (srovnej Schorkopf 2012; Scharpf 2011; Weiler 2012; van Beek – Wnuk Lipinski 2011; Habermas 2012; Tsoukalis 2011; Scicluna 2012; White 2013). Poměrně výrazná shoda panuje o tom, že krize vedla k výraznému rozšíření aplikace mezivládní metody rozhodování, k posílení Evropské rady jako klíčového orgánu krizového řízení a konečně k pragmatickému pojetí evropského práva jako nástroje politického rozhodování, který se v krizových momentech musí přizpůsobit „nutným“ potřebám ekonomiky a trhu.

Není překvapivé, že tyto dopady jsou z normativního hlediska hodnoceny zpravidla negativně. Kritika zanívá – nikoli překvapivě – především z řad tradičních zastánců „metodologického kosmopolitismu“ (Beck 2004; Beck – Grande 2010; srovnej Held 1995) a „postnacionální konstelace“ (Habermas 1998), nahlížejících na integraci jako na cestu k postupnému vytvoření nadnárodního federálního celku, ať již se znaky státu, nebo jako

společenství založeného na „vládnutí bez vlády“. Počáteční uspokojení některých autorů nad příchodem „dočasného federalismu“ v důsledku posílení některých prvků společného rozhodování v hospodářské a finanční oblasti během krize (srovnej Vanistendael 2010) vystřídala rostoucí kritika „mezivládního centralismu“ (Scicluna 2012; srovnej Peters 2010; Offe 2013). Habermas (2012: 6) radikálně kritizuje nový způsob řízení poznamenaný výše zmíněnými fenomény, jím samým označený jako „*exekutivní federalismus*“, který sice paradoxně posiluje společné vládnutí, ale za cenu dominance států a jejich vládních aparátů, jež podle něj převzaly těžké rozhodovacího procesu (k pojmu exekutivního federalismu srovnej Watts 1988; Dann: 2004). Parlamenty, národní i nadnárodní, ustupují zcela do pozadí, stejně jako Evropská komise, která se stává nejslabším článkem celého institucionálního systému Unie. Habermas není v tomto odsouzení současného vývoje zdaleka osamocen. Ulrich Beck podobně ve své nejnovější knize konstatuje postupný rozklad parlamentní demokracie v Evropě, jež začíná být zcela ovládána Německem (Beck 2013). Deirdre Curtinová, jež dlouhodobě prosazuje koncept postnacionální demokracie nahrazující princip národního státu, mluví nyní v souvislosti s krizí negativně o „exekutivní dominanci“, již krize způsobila (Curtin 2014; srovnej Curtin 1997). Matthias Ruffert dokonce neváhá popsat zacházení s právem při řešení problémů prodloužených států jako prostou dominanci moci nad právem (Ruffert 2011).

Neméně kritický pohled ovšem najdeme i u autorů, kteří nikterak nesdílejí normativní zakotvení v kosmopolitickém pohledu. Snaha ospravedlnovat krizová rozhodnutí tlakem nutnosti a absencí alternativ provokuje stejně tak kritickou reakci zastánců neorepublikánského modelu vládnutí – založeného na „*demoi-kracii*“ ve smyslu společné vlády politických národů místo jednoho budoucího evropského národa –, jako je Richard Bellamy či Kalypso Nicolaïdisová (Bellamy 2013; Nicolaïdis 2013; Cheneval – Schimmelfennig 2013). V tomto případě však není důvodem kritiky ani tolik fakt, že se do centra rozhodovacího procesu dostávají opět státy, ale skutečnost, že se zde až příliš prosazují prvky centralismu vylučující demokratickou kontrolu ze strany států (Bellamy 2013: 5).

Zatímco z hlediska teorie politiky a mezinárodních vztahů jsou zkoumány zejména institucionální důsledky krize, její dopady na roli a chování jednotlivých aktérů a na demokratickou vládnutelnost, teoretici práva se v posledních letech zaměřují na dopady krize na právní stát a rekonfiguraci vztahu mezi unijním a mezinárodním právem. Přitom však i v oblasti právní vědy převažují prozatím spíše velmi rezervované až negativní interpretace těchto důsledků. Jakkoli ne každý právní teoretik musí sdílet zmíněné Ruffertovo konstatování, že v době krize začala moc dominovat nad právem, vyvolává faktická ústavní proměna Evropské unie, probíhající v posledních letech, na poli právní vědy výrazné pochybnosti. Nejde přitom jen o legalitu nových, inovativních právních instrumentů vytvořených během krize, jako je institut hlasování obrácenou většinou nebo použití institucí EU mimo rámec práva EU (srovnej kriticky Palmstorfer 2013; Craig 2013), ale také o posun vládnutí mimo rámec definovaný primárním právem. Druhdy tolik módní paradigma ústavního pluralismu, prezentované jako univerzální odpověď na právní obtíže střetu národního a nadnárodního práva (srovnej Walker 2002), má v situaci krize právního státu jako takového, ať na národní, či nadnárodní úrovni, podstatně omezenou platnost (srovnej Menéndez 2014: 139). Ve chvíli, kdy se z otázky, co Evropská unie právně *může* učinit, stala v době krize otázka, co *má* učinit (Wilsher 2014: 242), a kdy se ani političtí představitelé netajili tím, že právo je spíše jakousi nepřijemnou bariérou, již je v případě nutnosti možné prolomit, stala se aktuální i debata o možnosti použití výjimečného stavu jako legitimizačního nástroje pro protiprávní jednání (srovnej Schorkopf 2012; White 2013).

Není mým cílem na tomto místě provádět diferenciaci jednotlivých pohledů na krizi v závislosti na vědní disciplíně a na metodologickém a normativním přístupu jednotlivých autorů. Jakkoli lze souhlasit s Menéndezem v tvrzení, že se krize v eurozóně stala samostatným tématem vědeckého studia (Menéndez 2014: 139), není stále odborná literatura

věnovaná krizi tak rozsáhlá, aby umožňovala detailní zhodnocení z hlediska role, kterou v ní hrají klasická paradigmatu teorie evropské integrace. Přesto můžeme říci, že existuje několik momentů, v nichž se dosavadní teoretické analýzy dopadů krize poměrně široce shodují. Jde tu o narůstající dominanci Evropské rady a související relativní oslabení Evropského parlamentu i dalších institucí EU (Habermas 2012; Dinan 2012; Curtin 2014; White 2013; Fasone 2014) či posílení exekutivní moci a „expertního“ rozhodování, z právního hlediska často velmi dubiálního, ospravedlňovaného výjimečností situace (Ruffert; Curtin; Habermas; Scicluna). Společným jmenovatelem podstatné části interpretací tohoto vývoje je přitom, jak bylo již naznačeno, velmi kritický pohled na tyto jevy krizového vývoje.

V této studii se pokusíme odpovědět na otázku, nakolik lze institucionální a právní vývoj v Evropské unii během uplynulých několika let interpretovat jako přechod k nové éře unijního ústavního systému, podstatně odlišné od dosavadních forem integrace, respektive nakolik krize skutečně vedla k ústavní proměně evropského vládnutí, jejímiž symptomy jsou internacionalizace evropského práva (tedy návrat k tradičním instrumentům mezinárodního práva), posílení Evropské rady coby důsledek krize v rámci institucionálního systému EU a s ní související posílení exekutivního modelu rozhodování. Navazující otázkou pak je, zda způsob řešení krize vedl spíše k opětovnému posílení států jako aktérů rozhodovacího procesu, k renacionalizaci a k oslabení postnacionálních forem vládnutí, jak tvrdí někteří autoři (viz například Milardovič 2010; Beck 2013), nebo naopak k nové formě europeizace rozhodovacího procesu, radikálně odlišné od dosavadních forem integrace.

Související otázkou, kterou budeme v této studii zkoumat, je použitelnost politicko-právního konceptu výjimečného stavu na jednání Evropské unie v době krize. Jakkoli toto téma může na první pohled působit jako samostatná oblast výzkumu, je ve skutečnosti jeho osvětlení nezbytné pro pochopení charakteru ústavních proměn, o nichž byla řeč, a pro odpověď na výše uvedené otázky. Řetězení opatření, která jsou prezentována jako výjimečná, vytváří dnes takřka novou ústavní normalitu vládnutí. To by sice na první pohled mohlo potvrzovat výše uvedenou tezi o návratu států jako klíčového aktéra rozhodování, neboť pouze státy mohou *de iure* provádět výjimečné kroky vybočující z rámce unijního „ústavního“ řádu (Schorkopf 2012). Avšak i takový soud je třeba přezkoumat, mj. z hlediska, zda je stát skutečně dnes onou autoritou rozhodující o nutnosti užití výjimečného opatření.

Výše popsané otázky, tvořící ve své jednotě výzkumný záměr této studie, je samořejně zapotřebí nahlížet v širším kontextu současných debat o legitimitě postnacionálního vládnutí, respektive politické legitimitě jako takové v postindustriální éře a o krizi politického rozhodování. S ohledem na rozsáhlou literaturu k tomuto tématu (k ní podrobněji viz Belling 2009) samozřejmě nebude možné se v této studii vyjadřovat ke všem názorovým proudům a pozicím. Pokusím se nicméně ukázat, že krizový vývoj, jakkoli se na první pohled jeví jako radikální vybočení z normality, je ve skutečnosti sám součástí hlubšího procesu transformace dosavadních forem politického vládnutí, jehož společným jmenovatelem je tendence k technicizaci politiky, vytěsnění explicitních prostorů politických konfliktů a související deparlamentarizace. Zatímco topos „technického státu“ je daleko staršího data (Schelsky 1961; Forsthoff 1971; srovnej Sage 1986), je dnes fenomén depolitizace (ve smyslu rekonfigurace politiky nejen mimo tradiční strukturu reprezentativní demokracie, ale i uznaného prostoru pro politický konflikt) zkoumán v souvislosti s novými formami vládnutí mimo sféru států jako takového. Právě s ohledem na tento vývoj se výzkum dopadů krize v eurozóně na formu vládnutí jeví, díky plastickému vytanutí některých jinak spíše skrytých fenoménů, jako zajímavý a podnětný předmět studia.

V souladu se stanoveným výzkumným záměrem bude studie rozdělena do čtyř kapitol. V prvních dvou budou blíže rozebrány oba klíčové fenomény, které s sebou krize, či přesněji způsob jejího překonávání přinesly, tedy internacionalizace evropského práva a posílení Evropské rady. Ve třetí kapitole se zaměříme na otázku použitelnosti konceptu

výjimečného stavu na krizová opatření. Ve čtvrté kapitole bude následně podrobněji rozebráno téma dopadů všech sledovaných jevů na formu unijního vládnutí a roli států a politické legitimacy v něm.

INTERNACIONALIZACE EVROPSKÉHO PRÁVA JAKO DŮSLEDEK KRIZE

Ještě před několika lety se mohlo zdát, že s přijetím Lisabonské smlouvy mezivládní metodě rozhodování v Unii definitivně odzvonilo, když se pilířová struktura evropského práva odstranila a původně komunitární metoda spojená s prvním pilířem Evropského společenství (ES) se stala standardním modelem rozhodování. Dokonce i koordinace hospodářských politik spadajících do národních kompetencí se podle čl. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie stala předmětem řádné legislativní procedury a může být, mj. s ohledem na roli Komise, jen těžko označena za ryze mezivládní model řízení (podrobněji Belling 2012b: 106nn). Podobně ani v případě zahraniční a bezpečnostní politiky či oblasti justice a vnitra již pojem „mezivládní“ metody není vhodný, s ohledem na klíčovou roli, již zde hrají nadnárodní instituce. Spíše lze mluvit o metodě unijní (s ohledem na právní subjektivitu EU, jež nastoupila na místo ES), rozdělené pochopitelně na různé subvarianty v závislosti na druhu pravomocí, právních aktů a na vzájemném postavení institucí v rozhodovacím procesu.¹

Krize ovšem ukázala, že pojem mezivládního rozhodování může nabýt zcela nové dimenze. Namísto označení určité metody vládnutí používané v rámci systému unijního práva a unijních institucí se tento pojem lépe hodí jako pojmenování pro nový (či spíše staronový) druh řízení, spočívající ve výrazném využívání formálních instrumentů mezinárodního práva i neformálních dohod uzavíraných mezi státy, v obou případech mimo rámec evropského práva. Jakkoli lze tedy bezpochyby mluvit o „intergovernmentalizaci“ rozhodovacího procesu (Schorkopf 2012: 30; Ruffert 2011: 1802; Smits 2012: 110; Scicluna 2012: 502; Tsoukalis 2011: 19), rozhodně je třeba přitom mít na paměti, že nejde o prostý návrat k tomu, co se tímto výrazem mínilo v předlisabonské éře. Tato intergovernmentalizace rozhodování je spíše pojmem odpovídajícím v této nové souvislosti internacionalizaci právních instrumentů, o nichž se rozhoduje.

Časté využívání formálních i neformálních prostředků mezivládních dohod v posledních letech bylo částečně reakcí na omezené pravomoci EU v některých klíčových politických oblastech, částečně však i důsledkem skepse vůči schopnosti stávajících procedur podle primárního práva umožnit rychlé a efektivní zřízení nových mechanismů či institucí nutných pro překonání a prevence krize. Tento druhý motiv by rozhodně neměl být podceněn. I přes oficiální ospravedlnění užití mezinárodněprávního instrumentu v případě takzvaného fiskálního paktu vetem změny Smluv ze strany Spojeného království byla od počátku zjevná preference některých členských států pro použití mezivládní metody. Je ostatně stěžejí představitelné, že by změny primárního práva bylo možné dosáhnout během několika týdnů, jako tomu bylo v případě mezivládní dohody. Podobně však i v případě Jednotného rezolučního fondu byla cesta mezinárodního práva zvolena spíše na základě politické preference: snahy o zajištění dostatečně silné role států v rozhodování týkajícím se finančních prostředků.

Případy užití mezivládních instrumentů mimo rámec evropského práva, jako byly kromě obou shora zmíněných smluv Evropský nástroj finanční stability, Evropský mechanismus stability, Smlouva o Jednotném rezolučním fondu (či v podobě politické deklarace Pakt pro euro plus a Pakt pro růst), jsou dobře známy. Je stále předmětem odborné debaty, zda by přinejmenším některé z nich mohly být přijaty v rámci stávajícího práva EU, pokud by k tomu byla politická vůle (srovnej Curtin 2014: 11; Koedooder 2013: 111). Na každý pád nelze zpochybnit, že se předmětem mezinárodněprávní úpravy staly oblasti dotýkající se velmi úzce pravomocí Evropské unie, respektive upravené evropským právem. To se týká jak Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (dále jen fiskální pakt), jež je materiálně úzce provázána s unijní legislativou zakotvující

principy koordinace fiskálních politik podle čl. 126 a 136 SFEU (srovnej Craig 2012a; Kusák – Pítrová a kol. 2012), tak mezinárodní smlouvy o Jednotném rezolučním fondu, jež zase navazuje na nařízení o Jednotném rezolučním mechanismu a směrnicí o krizovém řízení bank. Mimounijní cesta se stala natolik samozřejmou, že i Pakt pro růst a zaměstnanost, jakkoli se dotýká takřka výhradně oblastí v působnosti EU, byl přijat jako „rozhodnutí“ hlav států a vlád připojené pouze jako příloha k závěrům Evropské rady (Evropská rada 2012). Namísto Evropské rady (jejímiž členy jsou i její předseda a předseda Evropské komise) – tedy orgánu Unie – rozhodnutí učinili pouze představitelé států.

Internacionalizace a intergovernmentalizace však není motivována snahou o renacionalizaci kompetencí, jak by se možná mohlo zdát. Naopak, jejím účelem je paradoxně posílit prvky společného rozhodování. Jakkoli je lákavé klást „špatnou“ mezivládní metodu do protikladu k „dobré“ komunitární metodě (srovnej Ruffert 2011: 1802), je deklarovaným cílem nových nástrojů překonání určitých strukturálních omezení pružňování integrace, které jsou unijní metodě inherentní. Konkrétně jde zejména o možnost zakotvit společné mechanismy a postupy buď tam, kde Evropská unie nemá dostatečné pravomoci, nebo tam, kde by pro unijní cestu nebyla dostatečná podpora. Mezivládní instrumenty často paradoxně neoslabují, ale posilují postavení nadnárodních unijních institucí. Jak konstatuje Paul Craig (2012a: 239), je fiskální pakt založen na předpokladu, že v případě nemožnosti dosáhnout jednomyslnosti pro změnu primárního práva lze uzavřít k dosažení příslušného účelu mezinárodní smlouvu a touto cestou zapojit rovněž unijní instituce. Je ovšem třeba říci, že po právní stránce je tento předpoklad, jak sám Craig na jiném místě podotýká (2013: 263), velmi sporný, s ohledem na omezení vyplývající z judikatury Soudního dvora EU ohledně užití unijních institucí mimo právní rámec EU (benevolentně na něj naopak pohlíží Peers 2013: 37nn).

Jiným dokladem této motivace je pozoruhodný fenomén extraunijní mezivládní koordinace postupu členských států v rámci unijního rozhodovacího procesu, která umožňuje faktické obcházení unijních pravidel. Čl. 7 fiskálního paktu tak zakládá smluvním stranám povinnost hlasovat v Radě EU za určitých podmínek pro některé návrhy Evropské komise v režimu čl. 126 SFEU, a vytvořit tak jakýsi „hlasovací kartel“ (Lenfeld – Přenosil – Nedvídková 2012: 82n). Na druhé straně tu neobstojí ani jednoznačná interpretace této cesty jako nutně „pronijní“, jak ukazuje jiný příklad podobného postupu: mezivládní dohoda všech členských států Unie o tom, že o některých legislativních změnách, konkrétně o případném rozvolnění pravidla takzvaného *bail-in*, budou moci fakticky rozhodovat pouze jednomyslně, jakkoli primární právo předpokládá řádný legislativní proces, tedy většinové hlasování.² Bez ohledu na odlišné účely je možné v obou případech konstatovat, že se zde vytváří nový mechanismus rozhodování, který je analogický procedurálním mechanismům stanoveným v primárním právu (Craig 2012a: 244).

Internacionalizace práva a legislativního procesu samotného tedy nemůže být bez dalšího interpretována jako výraz snahy o obcházení evropského práva, neboť jejím cílem je, přinejmenším v některých případech, dosahování účelů stanovených primárním a sekundárním právem. Přesto však můžeme sotva popřít, že tento cíl je naplňován cestou, jež je z hlediska unijního práva více než dubiózní.

POSÍLENÍ EVROPSKÉ RADY

Dalším důsledkem krize, plně analogickým ve vztahu k výše uvedené internacionalizaci, je dominantní postavení Evropské rady v institucionální architektuře EU. Jak je dobře známo, byla tato instituce významně posílena již přijetím Lisabonské smlouvy (SEU 2009; SFEU 2009), která současně vklínila Evropskou komisi jako nejslabší článek do latentního střetu mezi silnou Evropskou radou a Evropským parlamentem (kritický Schepers 2012; Habermas 2012: 44; Craig 2012b). Teprve krize však umožnila Evropské radě tohoto nového postavení náležitě využít (srovnej Dinan 2011: 104). Všechna klíčová rozhodnutí jsou dnes přijímána Evropskou radou, jež také v době vrcholu dluhové krize více

než zdvojnásobila frekvenci svých setkání (Curtin 2014: 8). Bezpochyby není nutné zde podrobně dokládat jednotlivé příklady ukazující na posílení této instituce v posledních letech a na paralelní oslabení Rady EU³ a Evropské komise. V literatuře je ostatně tento fenomén dostatečně zdokumentován (Schepers 2012: 333; Schwarzer 2012; Curtin 2014).

Důvodů tohoto vývoje je několik. Klíčovou roli hraje jistě fakt, že bylo třeba vyjednávat o otázkách, které spadaly mimo kompetence Unie (nebo tak byly alespoň prezentovány) nebo mohly vést k případným kolizím s evropským právem (Ruffert 2011). Konečnicou dle některých výkladů státům jako „pánům smluv“ přísluší role unijního ústřední autority legitimované v případě nutnosti v zájmu celku porušit pozitivní unijní normy.⁴ Dalším důvodem byla ovšem i vysoká politická citlivost mnoha sekundárních právních aktů přijímaných v době krize, jež si vynutila dojednávání jejich nejproblematictějších pasáží přímo v Evropské radě. Jakkoli byla tato funkce pokládána za jeden z tradičních úkolů summitů již dříve (Johnston 1994: 75), krize ji zvýraznila. Zatímco v předchozí éře se na summitech projednávala jen témata, u nichž nebyla Rada EU schopná dosáhnout dohody, v současnosti se Evropská rada věnuje základním konturám legislativních aktů ještě dříve, než je zahájen legislativní proces, nebo paralelně s ním. Zvýšená frekvence jednání tomuto účinku napomáhá, podobně jako skutečnost, že předsedové vlád jsou dnes v důsledku krizového vývoje detailněji informováni o řadě sekundárních aktů projednávaných v Radě EU, a proto lépe připraveni k diskusi o nich přímo na summitu.

Komplementárním jevem vůči posílení Evropské rady je naopak oslabení Evropské komise. Jakkoli si Komise i v době krize nadále udržuje jako svoji „nejsilnější zbraň“ právo legislativní iniciativy (Dinan 2012: 91), byl faktický potenciál této zbraně omezen. Rada legislativních aktů je zpracovávána fakticky „na objednávkou“ popsanou často ve velmi konkrétní podobě v závěrech Evropské rady (srovnej Ponzano – Hermanin – Corona 2012; Curtin 2014: 7). I když sama Evropská komise tento trend mnohdy kritizovala přímo na jednání summitu, nikdy se mu skutečně nevzepřela.

Nárůst role Evropské rady je paradoxní, avšak logickou konsekvencí dialektického vztahu mezi formální mocí Rady EU a Evropské komise a neformální mocí summitu. Právě specifické neformální postavení a neformální způsob jednání umožnily Evropské radě posílit své manévrovací možnosti. Zatímco pro formální legislativní proces v Radě jsou stanovena velmi tvrdá pravidla z hlediska jeho transparentnosti (což tendenciálně vede k tomu, že skutečná diskuse je vytěsněna mimo vlastní Radu, do podoby „neformálního setkání“ členů Rady ještě před zahájením formálního zasedání tohoto orgánu),⁵ *modus operandi* jednání Evropské rady je založen na neformálnosti a uzavřenosti. Na jednání mají přístup pouze sami členové a několik klíčových unijních úředníků, což snižuje riziko úniku informací. Nejsou k dispozici ani zápisy z jednání a jediným výsledkem jsou schválené závěry, na nichž se členové jednomyslně dohodnou.

Tento flexibilní a neformální modus rozhodování v Evropské radě předurčilo tuto instituci k tomu, aby se stala v éře krize dominantním orgánem rozhodování. To samozřejmě může na první pohled působit rozporně s výše popsanou internacionalizací práva, tedy vybočováním z rámce EU a jejích institucí (tedy včetně Evropské rady). Zde je třeba dodat, že Evropskou radu musíme chápat jako orgán fungující ve dvou rovinách: jednou jako unijní orgán s přesně vymezenými (a relativně omezenými) pravomocemi a jednou jako summit hlav států a vlád zemí EU, který může rozhodovat coby mezivládní fórum takřka o jakékoli otázce koordinace politik mezi státy EU, sjednávat mezinárodní smlouvy apod. Samozřejmě ze striktně právního hlediska bychom v tomto druhém případě již nemuseli hovořit o Evropské radě ve smyslu práva EU. Avšak podstatné je, že *de facto* jde stále o stejnou instituci se stejným složením⁶ a způsobem jednání, rozhodování i jeho přípravy, v níž mezi oběma mody jejího postavení není činěn procedurální rozdíl.⁷ Ostatně i frekvence eurosummitů, které v letech 2010–2011 začínaly konkurovat Evropské radě, se v posledních letech výrazně snížila a rozhodnutí týkající se eurozóny se opět projednávají spíše v rámci Evropské rady.⁸

KRIZOVÁ POLITIKA A VÝJIMEČNÝ STAV

Dosud jsem hovořil o dvou úzce provázaných důsledcích krize a jejich bezprostředních důvodech a motivech. V pozadí za nimi stojí však ještě podstatnější, politický motiv, jímž je krize sama a snaha eliminovat – třeba i kontroverzními prostředky – její negativní konsekvence a možnost jejího rozšíření či opakování. Barossovo heslo „výjimečná politika pro výjimečnou dobu“ (Evropská komise 2011) se stalo univerzálním zaklínadlem pro provádění kroků na hraně legality. Jakkoli nebyla slučitelnost těchto kroků s právem Unie politiky až na výjimky zpochybňována, v odborné literatuře o ní panují silné pochybnosti (Ruffert 2011; Craig 2013; Palmstorfer 2013). Není proto divu, že se jako velmi relevantní objevuje otázka, zda závažnost situace nedovoluje na případ ekonomické krize aplikovat klasické principy výjimečného či nouzového stavu v ústavních systémech (jakkoli není EU ústavním státem, lze systém primárního práva jako základní normy pro sekundární normy bezesporu v mnoha ohledech pokládat za kvaziústavní řád).

Je samozřejmě možné hned zkraje takovou otázku negovat argumentem, že situace nouze není dostatečným ospravedlněním pro porušování pozitivních právních norem a že takové porušování má vždy povahu dominance moci nad právem (Ruffert 2011: 1785). Jestliže však přijmeme nouzový stav či „krizi práva“ (srovnej ve vztahu ke „krizi v právu“ Schorkopf 2012: 5) jako případy, jež otevírají možnost legitimního porušení pozitivní legality, pak je bezpochyby otázka, zda takovou situaci lze vztáhnout i na ekonomickou krizi, velmi aktuální, a to i přesto, že se většina dosavadních pojednání zabírala spíše problematikou výjimečného stavu v kontextu kontroverzních opatření některých vlád po 11. září 2001 (srovnej Ferejohn – Pasquino 2004; Dyzenhaus 2006; Gross – Ní Aoláin 2006; Ramraj 2008).

V první řadě je třeba říci, že unijní primární právo – na rozdíl od některých ústavních řádů – nepočítá s možností právně zakotveného nouzového stavu, jenž by za stanovených podmínek umožňoval například dočasně suspendovat některé normy a procedury. Pakliže nouzový stav budeme chápat právě jako takto kodifikovanou situaci (Heller 1934: 245nn; Jahn 2004: 104n; srovnej Forsthoff 1952: 455), pak bychom v případě současné krize museli hovořit o výjimečném stavu jako faktické, právem neupravené situaci. Mnohé symptomy současného krizového řízení skutečně takové interpretaci napovídají (White 2013: 5). Od sporné metody (ne)aplikace soutěžního práva na státní záchrany bank v roce 2008 byla provedena řada kontroverzních kroků, jejichž legalita je pochybná: sporný program Evropské centrální banky na nákup státních dluhopisů, faktické „bail-outy“ členských států z prostředků nových finančních nástrojů EU a eurozóny (Siekmann 2012), používání institucí mimo právní rámec EU (Craig 2013) nebo hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou v Radě EU (Palmstorfer 2013) jsou jen některé z nich.

S výjimkou Evropského stabilizačního mechanismu (ESM) zatím nebyl žádný z uvedených případů předmětem soudního posouzení, což však neodstraňuje pochybnosti o souladu některých přijímaných opatření s primárním právem (viz přehledně již zmiňovaný Ruffert 2011).⁹ U ESM došel jak německý Spolkový ústavní soud, tak Soudní dvůr EU k závěru o jeho souladu s právem EU, respektive ratifikačním zákonem inkorporujícím zakládající smlouvy do německého právního řádu (Spolkový ústavní soud 2012; Soudní dvůr EU 2013; srovnej Deters 2014; de Witte – Beukers 2013: 805; Borger 2013: 113). Přesto i po těchto rozhodnutích zůstávají některé otázky spojené s legalitou tohoto nástroje, zejména pak použitelnost unijních institucí mimo právní rámec EU, nadále otevřené a jsou předmětem debaty v odborné literatuře (srovnej Craig 2013). Přítomnost soudních rozhodnutí, již beztak sporadická, tak jistotu ohledně prováděných kroků příliš nezvyšuje.

Uznáme-li tezi, že přijatá krizová opatření jsou vskutku na hranici legality, nabízí se již uvedený závěr o jejich nelegitimní povaze a narušení základních principů vlády práva. Je však možná i jiná odpověď, opřená právě o aplikaci konceptu výjimečného stavu založeného na ospravedlnění prolomení pozitivních norem v zájmu nadřazených

principů záchrany celého ústavního řádu. Jak již řečeno, zájem aplikovat teorie výjimečného stavu na krizi v eurozóně se v posledních letech v odborné literatuře objevil, jakkoli prozatím spíše sporadicky (Schorkopf 2012; White 2013). Problémem samozřejmě je, že klasické koncepty výjimečného stavu, počínaje Carlem Schmittem, jsou založeny na částečném či úplném suspendování ústavních norem suverénním rozhodnutím a na vládě prostřednictvím dekretů (kriticky White 2013: 3; Ferejohn – Pasquino 2004: 216). V případě unijní krize ovšem takový pohled nepřipadá v úvahu. Nelze tu pozorovat systematické suspendování norem, ale spíše širší komplex opatření, která v některých případech sice narážejí na limity práva, jindy je obcházejí, avšak vždy je spojuje zdůvodnění mimořádností situace. Schmittovský koncept je dále problematický tím, že předpokládá na jedné straně pozitivní kodifikaci postupu při použití výjimečného stavu (srovnej Böckenförde 2000: 134, 1986: 183nn), na druhou stranu však současně rozhodnutí o výjimečném stavu pokládá za ničím neodůvodnitelný a nekontrolovatelný suverénní akt, *creatio ex nihilo*, jímž je současně celý dosavadní ústavní řád zcela suspendován a nastává možnost jeho nové konstituce (Schmitt 2004: 37; srovnej White 2013: 16).

Ve srovnání s tímto pojetím se zdá použitelnější méně kontroverzní koncept výjimečných situací u Hermanna Hellera, který pokládá porušení norem pozitivního práva v situaci existenciální nouze politického společenství za akceptovatelné, pokud je jeho cílem naplnění právních principů, které stojí nad pozitivními právními normami jako materiální základ celého ústavního řádu (Heller 1927: 103, 120, 156; srovnej Henkel 2011; Dyzenhaus 1997; Caldwell 1997: 127; Schluchter 1968). Každé jednání ve výjimečném stavu je tak normativně vázáno těmito principy, k nimž patří také (ale nikoli pouze) sebedržení řádu jako takového. Na rozdíl od Schmittova pojetí není suverénem konkrétní autorita, jež o takovém jednání rozhoduje, nýbrž společenství schopné svou vlastní existenci uchránit i tehdy, pokud to je v rozporu s jeho vlastní pozitivněprávní ústavní normou. Smysl legitimního porušení pozitivní normy je tak u Hellera nikoli destruktivní, jako u Schmitta, ale veskrze konstruktivní. V podobném smyslu mluví o výjimečném stavu Pasquale Pasquino a John Ferejohn, kteří stanovují určité podmínky pro jeho konformitu s principy demokratické legitimacy: mj. nevyhnutelnost, dočasný charakter přijímaných opatření, dočasné posílení určitých aktérů (Ferejohn – Pasquino 2004: 212; srovnej kriticky Dyzenhaus 2006: 196nn).

Ovšem i při snaze o aplikaci takto pojatého konceptu výjimečného stavu brzy odhalíme logické problémy. Krizová opatření Evropské unie především nenaplnují předpoklad vlastní dočasnosti a výjimečnosti. Naopak nová opatření přijímaná mimořádnými cestami jsou konstituována jako dlouhodobá a opakování krize mají předejít i do budoucna. Záchrané mechanismy, zprvu plánované jako krátkodobé, byly přetvořeny v trvalý systém. Podobně změna hlasovacích procedur v Radě EU formou zakotvení hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou je dlouhodobým opatřením, jakkoli je v literatuře někdy pokládáno za protiprávní (Evropský parlament a Rada 2011a: čl. 4(2), čl. 5(2), čl. 6(2); 2011b: čl. 3(1,3); 2011c: čl. 10(4); 2011d: čl. 6(2), čl. 10(2); Fiskální pakt: čl. 7; srovnej Palmstorfer 2013: 18). Totéž platí pro amalgám unijních a mezivládních nástrojů v systému bankovní unie. Teoreticky bychom tak mohli mluvit nikoli o dočasné výjimce z unijního ústavního režimu ve snaze tento režim jako celek ochránit, ale spíše o nové konstitucionalizaci *de facto*, respektive ústavní mutaci dosavadního systému vládnutí v EU (Menéndez 2014; srovnej White 2013: 5).

Odhlédněme nyní od toho, že takovou interpretaci odmítají sami unijní představitelé, kteří celkem nepřekvapivě trvají na (údajném) souladu všech kroků s existujícím unijním ústavním rámcem. Podstatnější však je, že s touto interpretací se objevuje problém legitimizace takového otevření nové ústavní transformace v rámci faktického výjimečného stavu. Pakliže výjimečná opatření získávají trvalou povahu, jde spíše o schmittovské než hellerovské pojetí. I podle Schmitta však takové trvalé prolamování ústavního řádu musí být

legitimizováno politickým rozhodnutím, jakožto výsledek ústavodárné politické vůle suveréna. V případě nedávného vývoje v EU jsou všechny mimořádné kroky prezentovány (a ospravedlňovány) naopak jako bytostně vyňaté ze sféry politické deliberace, jako výsledek série (údajných) nutností. Jakkoli sebeudržení společenství zůstává hnacím principem dle hesla spolkové kancléřky „padne-li euro, skončí evropská jednota“ (Merkel 2010), stojí pouze kdesi v pozadí jako velmi vzdálená *ultima ratio*, jejíž dosahování je však podřízeno objektivním tlakům finančních trhů a investorů. Každé prováděné opatření je představováno takřka jako jediné možné, a to s tím, že jeho neprovedení by mělo zcela fatální následky.

Jakkoli to neznamená, že by neexistovala instance držící otěže rozhodnutí (touto instancí jsou představitelé států v Evropské radě), sama tato instance prezentuje svá rozhodnutí spíše jako nutný výsledek okolností než jako politické rozhodnutí (srovnej White 2013: 9nn). Tím se problematizuje i použitelnost konceptu *demoi-kracie* (Nicolaidis 2002; Nicolaidis 2013; Cheneval – Schimmelfennig 2013), navrhovaného někdy jako alternativní popis fungování EU s klíčovou rolí států, na výše popsané případy. Lze sice souhlasit s pozorováním, že formálně jsou krizová rozhodnutí na hranicích legality prováděna konsenzem všech států a že v takové situaci ustupují do pozadí formální instituce EU (dokonce včetně Evropské rady ve smyslu první roviny popsané v předchozí kapitole) a nahrazuje je summit hlav států jednajících v kapacitě jakési mezivládní konference svolávané *ad hoc*. Toto rozhodování však nemá povahu pluralitního rozhodování jednotlivých národních *démů*, neboť rozhodujícím legitimizačním momentem není vůle jednotlivých národů, nýbrž objektivní nutnost. Suverenita, aniž by byla odstraněna nebo jakkoli pluralizována, je rekonfigurována. Namísto *vůle* lidu, pokládané pouze za imperativ jednání politiků, nastupuje objektivní *zájem*, analogický spíše vůči předmodernímu *bonum commune* než rousseaovské *volonté générale*. Lefortovo prázdné „místo moci“ (Lefort 1986: 279; srovnej Newman 2004) není již předmětem demokratického politického střetu, ale je obsazováno na základě expertního posouzení. Jak konstatuje v jiné souvislosti Chantal Mouffeová, namísto kolize levice a pravice nastupuje rozpor „špatného“ a „správného“ řešení (Mouffe 2005: 5).

Závěrem této kapitoly tedy můžeme konstatovat, že pokud některá z přijímaných opatření vskutku prolamují limity primárního práva, jak tvrdí řada autorů, je možnost jejich ospravedlnění klasickými teoriemi jednání ve výjimečném stavu v zájmu záchrany ústavního systému velmi omezená. Spíše než o krátkodobé výjimečné vybočení z normality jde totiž o vytváření nové ústavní normality, avšak nikoli cestou standardních změn primárního práva, nýbrž právě výjimečnými, nestandardními formami. Jakkoli mají tyto formy často navenek podobu instrumentů klasického mezinárodního práva (mimo rámec práva Unie), jak jsme ukázali v první kapitole, mají současně podstatné dopady na vnitřní fungování unie, jejího práva i institucí a fakticky proměňují celý unijní ústavní systém. K této proměně dochází postupnou kumulací vzájemně provázaných výjimečných opatření „pro výjimečnou dobu“, jež však mají trvalou povahu. I když možná po čase skončí vysoká frekvence takto prováděných kroků, Evropská unie se bude na dlouhou dobu muset smířit s tím, že její ústavní řád bude doplněn celou řadou prvků vyloučených ze standardní „unijní“ metody. Režim faktického výjimečného stavu v podobě Barrosem zmiňované „výjimečné politiky“ tak představuje vedle internacionalizace práva a posílení Evropské rady další z průvodních jevů krize eurozóny.

Relevance použitelnosti konceptu výjimečného stavu na krizové řízení naznačená v úvodu se tak potvrzuje, avšak samozřejmě pouze za předpokladu, že lze alespoň některá z přijatých opatření pokládat za nekonformní s primárním právem EU. Jak jsem však naznačil, obtížnější je odpověď na otázku, zda tento režim výjimečné politiky můžeme pokládat za symptom potvrzující současně posílení států jako aktérů vládnutí. Jinými slovy, zda je režim výjimečných opatření posunem směrem k resuscitaci států jako tradičního suveréna osobujícího si možnost v situaci krize porušit pro svou záchranu i vlastní ústavní

normy, nebo zda spíše směřuje k rekonfiguraci dosavadní formy politiky a politického rozhodování. Tomu se budeme věnovat v následující kapitole.

ADMINISTRATIVNĚ-EXEKUTIVNÍ VLÁDNUTÍ MEZI INTERGOVERNMENTALIZACÍ EVROPY A EUROPEIZACÍ VLÁD

Oba symptomy „exekutivního federalismu“, rozebrané krátce v prvních dvou kapitolách tohoto článku, na první pohled vedou k tezi o evidentní „internacionalizaci“ Evropské unie (ve smyslu posunu k instrumentům a mechanismům mezinárodního práva) a o návratu státu jako hlavního aktéra rozhodování. Taktéž onen třetí fenomén, tedy „normalizace“ výjimečných opatření jakožto nového standardního nástroje politiky, by tuto tezi mohl potvrzovat (viz Schorkopf 2012). Jak jsem však již krátce zmínil v předchozích kapitolách, je nutno takový závěr podrobit přezkoumání. Hned zkraje musíme zaprvé zdůraznit, že pokud by se vůbec mělo hovořit o návratu státu, bylo by to nikoli ve smyslu repatriace kompetencí, ale ve smyslu posílení role států jako klíčových aktérů „federální“ politiky. Zadruhé je třeba rozlišovat mezi formální a skutečnou mocí jednotlivých aktérů, stejně tak jako mezi jednotlivými složkami moci, které uvnitř států i EU jako nadnárodní organizace drží otěže rozhodování.

Z hlediska formálního lze jistě na základě výše řečeného dovodit, že krize a způsob jejího řešení přinesly významné posílení role států v rozhodovacím procesu. Přesun části klíčových protikrizových nástrojů mimo formální dispozici tradičních unijních institucí, přijímání některých rozhodnutí zcela mimo formát těchto orgánů, jakož i silné postavení států v činnosti nových nástrojů vytvořených v rámci unijního práva (například v jednotném rezolučním mechanismu) bezpochyby vedou k oprávněnému závěru o tom, že role států coby aktérů rozhodování na „federální“ úrovni je dnes ve srovnání se situací před deseti lety velmi silná.

Současně však nelze popřít, že uvedené změny jsou doprovázeny podstatnou proměnou vnitřních rozhodovacích mechanismů uvnitř států samých, což následně nezůstává bez následků na obsah (i motivaci a legitimizaci) výsledných rozhodnutí. Zřejmě nejviditelnějším jevem je deparlamentarizace. Klíčová rozhodnutí jsou přijímána ve spěchu, často přes noc, bez předchozí konzultace parlamentů i bez její pouhé možnosti (srovnej Curtin 2014: 1nn; Ruffert 2011: 1790; Scicluna 2012: 503). Šance parlamentů vzepít se posléze takto přijatému rozhodnutí je minimální. Rovněž Evropský parlament, jakkoli zapojen do některých jednání na mezivládní úrovni, včetně fiskálního paktu a smlouvy o Jednotném rezolučním mechanismu (Evropský parlament 2011),¹⁰ je spíše vyloučen z konečného rozhodování o těchto záležitostech, spadajících ostatně (ať již skutečně, nebo údajně) mimo kompetence EU (Fasone 2014). Pakliže je však nový systém krizového řízení doprovázen posílením států a oslabením unijních institucí, je logicky větším problémem oslabení role národních parlamentů, které jsou jediné oprávněné kontrolovat jednání svých vlád, potažmo států, na federální úrovni.

Dominance exekutivy v rozhodovacím procesu, včetně rozhodování o základních konkrétních unijní legislativy, je tak dalším průvodním jevem řešení krize. Avšak právě toto zjištění vede k dalším logickým konsekvencím v podobě depolitizace, či přesněji rekonfigurace politiky v dominanci expertní administrativy, naznačeným již v předchozí kapitole. Exekutivní způsob rozhodování bez výrazné parlamentní kontroly posiluje nejen politické orgány exekutivy, tedy vlády a jejich představitele rozhodující v Evropské radě, ale také (a to především) administrativní aparáty připravující vlastní podklady pro jednání a rozhodování. Kromě složky *de iure* je tedy třeba vzít u téhož procesu v úvahu rovněž složku *de facto*. I když jsou rozhodnutí přijímána v politických grémiích a v poslední instanci v Evropské radě (potažmo v mezivládním summitu), hraje zásadní roli sama příprava jejich jednání. Každý člen Evropské rady je závislý na vlastním expertním názem, jež je ovšem ve většině případů spíše nepolitickým, administrativním aparátem státního úřadu. Tento aparát je pověřen nejen přípravou všech podkladů pro předsedu vlády či

prezidenta, ale také vyjednáváním s ostatními státy a s unijními institucemi o všech otázkách souvisejících s agendou Evropské rady.

Posílení administrativy má několik vzájemně souvisejících dimenzí. První je opětovný, jen na první pohled paradoxní nárůst role aparátu unijních institucí, druhou související fazetou je postupné nahrazování legitimizace demokratickou vůlí lidu ospravedňováním přijímaných kroků jejich nutností a efektivitou. Třetí je potom stoupající europeizace národních administrativních orgánů.

První z uváděných dimenzí je důsledkem způsobu přípravy rozhodování Evropské rady. K němu samozřejmě náleží tradiční diplomatické metody včetně principu faktického utajení (Curtin 2014: 12). Tyto metody se však nyní uplatňují ve velmi specifickém rámci, v němž klíčovou roli hraje administrativní aparát předsedy Evropské rady, který je pověřen přípravou návrhu závěrů Evropské rady a všech souvisejících dokumentů. Ty jsou připravovány v úzké součinnosti s Generálním sekretariátem Rady a s aparátem Evropské komise, které poskytují kabinetu předsedy Evropské rady nezbytnou expertizu. Panuje zde proto výrazná asymetrie mezi vztahem kabinetu předsedy Evropské rady k unijním institucím a k členskými státy, které mají možnost se k připravovaným materiálům fakticky vyjádřit daleko později než unijní instituce.¹¹ Tuto asymetrii navíc doplňuje asymetrie i mezi vztahy jednotlivých států ke kabinetu předsedy Evropské rady, respektive mezi vahou jejich zapojení do neformálního ovlivňování přípravy projednávaných dokumentů. Silná informační závislost států na unijním ústředí i stěžejní role prvních návrhů z produkce aparátu předsedy Evropské rady pro další průběh vyjednávání vedou k tomu, že na schopnosti státní administrativy získat neformální užší vztah k tomuto administrativnímu ústředí závisí možnost ovlivnit výsledek jednání v Evropské radě. Nerovné postavení mezi státy je pak dále umocněno i odlišnou kvalitou expertního zázemí a související šancí konkurovat či oponovat po odborné stránce distribuovaným návrhům či přicházet s vlastními (proti)návrhy. Avšak i v případě kvalitního aparátu je – ve srovnání s klasickým systémem mezinárodní diplomacie – daleko obtížnější získat podporu ostatních států pro případné alternativní návrhy v případě, že nejsou předem dostatečně projednány s aparátem exekutivních institucí EU a zvláště právě s kabinetem předsedy ER. Dinanovo konstatování, že „*v praxi jsou si někteří národní lídři rovnější než jini*“ (Dinan 2012: 88) tedy platí nejen pro jednání Evropské rady, ale i pro klíčové fáze jeho přípravy, a to nejen pro horizontální vztahy mezi státy, ale i vertikální vztahy mezi státy a nadnárodními institucemi.

Druhou dimenzi posílení administrativního vládnutí, tedy posilování expertního modu rozhodování, jsem zmínil již v předchozích kapitolách. Z hlediska vztahu národní a nadnárodní administrativní exekutivy má toto posilování důsledek v dalším prohloubení první popsané dimenze. Jinými slovy, nadnárodní instituce jsou posilovány i samotným obsahem přijatých rozhodnutí. Řada krizových opatření, ať již přijatých uvnitř, nebo mimo rámec unijního práva, byla explicitně motivována snahou upevnit roli nadnárodního aparátu, často dokonce na úkor politické deliberace – jako v případě koordinace fiskálních a hospodářských politik, kde administrativní názor Evropské komise na to, které reformní kroky jsou „nutné“ a „správné“, má i podle nových právních norem převážet nad politickým názorem států na to, zda jsou také „chtěné“. Již zde se ukazuje, že to, co je zde prezentováno jako exekutivní dominance, není nutně dominancí národních exekutiv.

Třetí dimenze administrativně-exekutivní dominance spočívá ve změně fungování národních administrativních aparátů ve vztahu k Evropské unii. Na ty již beztak nelze nahlízet stejnou optikou jako před desítkami let, nechceme-li podcenit dopady nadnárodní integrace na transformaci státnosti již dávno před krizí (Genschel – Leibfried – Zangl 2006; Leibfried – Zürn 2006; Schuppert 2008). *Modus operandi* národních administrativ je již po mnoho let strukturálně „europeizován“ (Schuppert 2000). Tyto administrativy nejsou nějakými „ochránci“ státních kompetencí, nýbrž, jak ukazuje Stefan Oeter (2009: 104), jsou spíše pozitivně naladěny k jejich transferu na unijní úroveň, kde si ponechají podíl na

rozhodování (jako federální aktér) při současném vyloučení svých národních parlamentů a veřejnosti. I když krize výrazně změnila formu již dříve probíhajícího procesu transformace státnosti, rozhodně tento proces nezastavila. Hovoříme-li tedy o posilování role exekutivně-administrativních orgánů v rámci vnitrostátních rozhodovacích procesů ve vztahu k formulaci národních pozic na úrovni EU, musíme vzít v úvahu popsany fenomen vedoucí k posílení ochoty států (respektive orgánů podílejících se na tvorbě státní vůle) k posilování faktické role nadnárodních institucí dokonce i v situaci, kdy formální moc v rukou států spíše roste.

Samozřejmě rozhodování Evropské rady tak tváří v tvář popsáným dimenzím exekutivní dominance nelze pokládat za akt jakési čisté politické deliberace za zavřenými dveřmi. Bez ohledu na výše popsané strukturální posílení tohoto orgánu je role kolegia jeho členů často přeceňována. Administrativně-technokratická povaha přípravy jednání omezuje možnost, že by se na něm objevily nové návrhy neprodiskutované v aparátu. Stejně tak se však omezuje faktická možnost zablokovat přijatá rozhodnutí. Jakkoli Evropská rada rozhoduje jednomyslně, je tlak objektivní „nutnosti“ tak silný, že uplatnění práva veta je spíše zřídkavé. Jestliže Claus Offe (2013: 600) prohlašuje, že pravidlo jednomyslnosti představuje „nejmenší společný jmenovatel, který jsou národní politici schopni dojednat jako kompromis“, což oslabuje efektivitu rozhodování, je taková interpretace výsledkem přílišné koncentrace na aspekt *de iure*. V praxi jsou mnohá rozhodnutí přijímána i přes deklarovaný kritický postoj členských států. Mnohdy dochází k tomu, že některý návrh sice až do jednání Evropské rady řada států odmítá, avšak na jednání je nakonec přesto přijat po předchozím dlouhém ujišťování, že cokoliv jiného by vedlo ke ztrátě důvěry finančních trhů. Také zde platí, že spíše než nízká efektivita je problémem demokratická legitimita absentující v administrativně-exekutivní povaze rozhodování. Systém „organizované neodpovědnosti“, popsany Oeterem jako jeden ze znaků unijního vládnutí již před krizí (Oeter 2009: 104), se stal všudypřítomným symptomem nové formy intergovernmentalismu.

Dominance administrativně-exekutivního vládnutí ovšem znamená nejen deparlamentarizaci kritizovanou hojně v recentních textech o důsledcích krize, ale též depolitizaci. Tou zde rozumím nikoli „zánik“ politiky, ale její zásadní rekonfiguraci, již odpovídá Schmittův koncept neutralizace, Rancièrův pojem postdemokracie či Žižekův termín postpolitiky (Rancière 2011: 100nn; Žižek 2006: 213nn). Podstatou této depolitizace je vytěsnění politického rozporu ze scény demokratického rozhodování a veřejného prostoru akceptovaných politických konfliktů do skrytého prostoru exekutivně-expertního rozhodování, prezentovaného jako výsledek nutných tlaků a „odborně“ určeného objektivního zájmu. Samozřejmě by bylo iluzorní představovat si rozhodovací proces odehrávající se v této nové konfiguraci jako zbavený politických elementů. Každá představa o tom, co je objektivně „správné“ či „nutné“, je založena na určitých subjektivních kritériích podložených konkrétní vůlí považovat daný výsledek za objektivní zájem. Zdánlivé nahrazení vůle lidu objektivní nutností vyplývající z tlaků finančních trhů je ve skutečnosti nahrazením jinou vůlí, byť prezentovanou jako výsledek expertních analýz.

Depolitizace ve smyslu postupné dominance exekutivní – nadnárodní i národní – administrativy v rozhodovacím procesu je tak spíše novým druhem politiky (a rámcem pro politický střet) než jejím úplným odstraněním. Tento nový druh je na první pohled podstatně odlišný například od habermasovských představ kosmopolitické politiky v éře „postnacionální konstelace“ jako konsenzualistického vládnutí v prostoru zbaveném koncentrace na státy a na konkrétní vládu.¹² Rovněž model „evropské hospodářské vlády“ v podobě Evropské rady, prosazovaný během krize zejména prezidentem Sarkozym, je ve zjevném rozporu s kosmopolitickým modelem „vládnutí bez vlády“.

Z jiného úhlu pohledu se však rozdíl mezi dominancí exekutivního rozhodování a modely kosmopolitického vládnutí může jevit menší. Ostatně zmiňovaný model „evropské vlády“ se nikdy plně neuplatnil. Na jedné straně Evropská komise, ale i mnohé další státy

od počátku preferovaly koncept „hospodářského vládnutí“, založeného spíše na propojení různých úrovní rozhodování (srovnej Shore 2011; Belling 2012b: 119). Výsledná podoba krizového řízení se přes výrazné posílení Evropské rady nedá pokládat za centralizované řízení jednoho orgánu; i přes deparlamentarizaci se exekutivní vládnutí nadále odehrává v mnohoúrovňovém modu. Na druhé straně pak i samy koncepty „vládnutí bez vlády“ (popřípadě státnosti bez státu) nakonec, jak upozorňují četní kritici, ústí do závěru, že v případě nutnosti se musí určitým způsobem prosadit jedna konečná úroveň a s ní spojený právní řád (Walker 2003: 14; Lindahl 2011: 132; srovnej Müller 2009: 226). Jak upozorňují radikálně-demokratičtí autoři jako Jacques Rancière či Chantal Mouffeová, fakt, že se tato konečná úroveň pokládá za neměnný normativní systém, vyňatý z politického rozhodování, vede rovněž liberální kosmopolitismus k relokaci politického konfliktu do skrytého prostoru expertního rozhodování o tom, co má být objektivním normativním rámcem pro hledání racionálního konsenzu deliberativní metodou. Ve skutečnosti však pro takové rozhodování nemohou existovat žádná univerzálně platná kritéria ani hranice (Rancière 2011: 92n; Mouffe 2005: 36nn, 83nn; srovnej i Lindahl 2003: 109). Z pohledu této kritiky kosmopolitických postojů by bylo možné dokonce dojít k závěru, že model exekutivního vládnutí představuje dovedení těchto postojů do praktických závěrů (jakkoli by s takovým tvrzením jejich protagonisté nemohli souhlasit).

Na každý pád nelze zpochybnit, že legitimačním základem exekutivního vládnutí v době krize se stala idea konsenzu, který se má opírat o dobré vládnutí a objektivní společný zájem. V něm není prostor pro pravo-levý nebo jakkoli jinak politicky definovaný a uznávaný konflikt. Výsledek rozhodování je prezentován jako jediný možný. Právě tímto způsobem byla ospravedlněna celá řada jednotlivých opatření, která údajně „neměla alternativu“. Konsenzus nalézáný mezi členskými státy nebyl prezentován jako výsledek politického střetu, nýbrž naopak jednoty vycházející z (údajného) nadřazení společného zájmu partikulárním stranickopolitickým a národním preferencím a vůlím. Mezi výsledek expertního rozhodování, v němž dominuje administrativní exekutivní moc, a konsenzus je postaveno rovnítko. Schmittovská formulace „*pravá moc vytváří pravý konsenzus a pravý konsenzus vytváří pravou moc*“ (Schmitt 1959: 370) jako by byla nově formulována do podoby „*správnost rozhodnutí je vždy výsledkem konsenzu a konsenzus je výsledkem správnosti rozhodnutí*“.

Na pozadí řečeného je třeba vnímat fenomény popsané v prvních třech kapitolách této studie. Internacionalizaci unijního práva, posílení Evropské rady, ba i modus faktického výjimečného stavu, v němž státy konsenzem rozhodují o případných krocích na hraně legality, nelze pokládat za symptomy reetaticizace ve smyslu návratu tradičního suverénního státu a jemu vlastního forem vládnutí na mezinárodním poli. Formální internacionalizaci práva musíme interpretovat v kontextu snahy nikoli o rozvolnění, ale posílení integrace a vytváření nových závazných norem pro členské státy – tedy i omezení prostoru pro národní politickou deliberaci, aniž by bylo nutné formálně přenášet pravomoci na Evropskou unii. Také posílení Evropské rady při bližším prozkoumání nepředstavuje nástup centralizace a „evropské hospodářské vlády“ jakéhosi nového koncertu mocností ani posun rozhodovacího procesu od administrativních institucí EU (zejména Evropské komise) „zpět“ k politickým orgánům a ke státům, ale spíše rekonfiguraci dosavadního způsobu administrativního rozhodování. Těžiště se přesouvá z Evropské komise do víceúrovňové kooperace národních administrativních orgánů exekutivní moci a trojice klíčových unijních administrativ: sekretariátu předsedy Evropské rady, Generálního sekretariátu Rady a samozřejmě i nadále administrativního aparátu Evropské komise.¹³ Konečně i modus *de facto* výjimečného stavu nevedl k posílení států, ale k takové ústavní proměně společného vládnutí, v níž se rozhodovací proces a zdůvodnění výjimečných kroků podřizuje tlakům trhu a z něj vyplývajících nutností (ať již domnělých, či skutečných), a je tak do značné míry relokován ze sféry politického rozhodování do sféry administrativně-exekutivních aparátů, v nichž se rozlišování mezi státní a nadnárodní sférou spíše smývá, neboť

dominantním východiskem rozhodování není vůle voličstva (respektive lidu), nýbrž objektivní zájem na udržení stability. Posun, který se tak na první pohled může jevit jako posun k větší roli mezivládních elementů v rozhodovacím procesu, je třeba zkoumat v kontextu europeizace národních států a jejich administrativních aparátů (viz Schuppert 2000). Pokud je více internacionalizovaný (z právního hlediska) rozhodovací proces ovládan takto europeizovanými aparáty, lze jen sotva hovořit o opětovném posílení klasického státu.

* * *

Není sporu o tom, že Evropská unie prochází krizí celého dosavadního způsobu vládnutí a rozhodování. Mnoha původním ideálům evropského federalismu je dnes vzdálená více než kdy předtím. Zcela jednoznačně se v této studii potvrdila teze o ústavní proměně, kterou Evropská unie, či spíše režim evropského vládnutí, v posledních letech prochází. Symptomy této změny jsou, jak jsme ukázali, především internacionalizace evropského práva a posílení Evropské rady. Dílčím symptomem je i skutečnost, že se mnohá opatření odehrávala v posledních letech ve faktické formě výjimečného stavu, jakkoli samozřejmě formálně neuznaného. Přesto tu lze jen velmi omezeně aplikovat klasické koncepty výjimečného stavu, které jsou spojeny s dočasným charakterem krizových opatření vybočujících z normality a/nebo s opíráním rozhodování o výjimečném stavu o vůli lidového suveréna. Lze tu plně souhlasit s varováním Jonathana Whitea (2013: 15), podle něhož by bylo iluzorní se spoléhat na to, že po skončení krize se vše vrátí do předkrizové „normality“, neboť se daleko pravděpodobněji zdá, že dnešní mimořádná opatření se stávají normou. Nejde tu tedy o krátkodobé vybočení z normality, potažmo i z pozitivního právního řádu, jehož cílem je překonat nouzovou situaci a navrátit se k původní ústavnosti. Proto však i možná legitimizace krizových opatření snahou o uchování stávajícího ústavního systému unie selhává, neboť těmito opatřeními dochází právě ke zmíněné ústavní mutaci. Spíše se tedy potvrzuje Benjaminovo a Agambenovo tvrzení, že výjimečný stav se stává v éře současnosti standardním způsobem vládnutí (Agamben 2011; Benjamin 1974: 697).

Zatímco se tedy potvrdila teze o ústavních změnách a jejich symptomech i o omezené použitelnosti konceptu výjimečného stavu, nelze mluvit o výrazném návratu států jako klíčových aktérů rozhodovacího procesu. Jakkoli se z hlediska formálního postavení státy dostaly výrazněji do hry posílením mezivládního, či spíše mezinárodního modu rozhodování mimo rámec unijního práva, z hlediska faktického je třeba toto posílení interpretovat diferencovaněji. Tím, kdo je posílen, jsou státní administrativně-exekutivní složky, nikoli politické instituce, jako jsou parlamenty nebo i vlády ve smyslu politického orgánu. Internacionalizace práva, používání mezivládní metody rozhodování jakož i posílení Evropské rady sice otřásají základy klasické „komunitární“ metody, avšak neoslabují unijní administrativní aparát. Naopak, jejich důsledkem je výraznější připravenost státních administrativ spolupracovat s nadnárodními administrativními orgány, posílit centrální úroveň řízení a hlouběji zapojit unijní instituce i do oblastí pokládáných primárně za národní kompetence, kde by bylo velmi obtížné získat politický souhlas národních parlamentů. Mezivládní metoda, mnohoúrovňová kooperace a posílení federálního momentu nejsou v tomto ohledu protikladné (srovnej Bevir 2010: 225; Vanistendael 2012). Spíše můžeme mluvit o europeizaci mezivládní spolupráce samé, v níž hraje velmi podstatnou úlohu nadnárodní administrativní aparát jako subjekt, který mezivládní rozhodnutí připravuje, ale i jako objekt, který je těmito rozhodnutími dále posílen.

Z uvedených důvodů není dle mého soudu namístě interpretace krizové transformace vládnutí a ústavního režimu EU jako „renacionalizace“ (srovnej kontra Milardovič 2010: 173n). Použitelnějším vyjádřením jsou pojmy „exekutivního federalismu“ (Habermas 2012) či „exekutivní dominance“ (Curtin 2014) ve smyslu nástupu rozhodování určovaného exekutivními aparáty a související deparlamentarizace, avšak s tím dovětkem, že

v něm jde primárně o exekutivu administrativně-expertního, nikoli politického rázu (ve smyslu orgánů opírajících se bezprostředně o parlament a politické strany) a že v něm klíčovou roli hraje i nadále aparát nadnárodních administrativních institucí. Tím se tento typ rozhodování liší od klasických modelů kooperativního federalismu s dominantní rolí politických vlád a v nich přítomných federálních politických stran jako aktérů federální úrovně rozhodování (Böckenförde 2000: 191). Krize v tomto směru výrazně prohloubila problém „depolitizace“ unijního rozhodování, a to nikoli jen dalším omezením role parlamentů (národních i Evropského parlamentu), ale i politické deliberace v mezivládním rozhodování. Tuto „depolitizaci“ přesto nelze pokládat za nahrazení politiky, ale za rekonfiguraci politična do sféry vyňaté z kontroly voličů (a často i politických stran), v níž se zájmy skrývají za expertní stanoviska a prezentují se jako objektivní nutnosti bez alternativ. Finanční krize se tak nakonec stává nejen krizí demokracie, ale i krizí politiky, spolu s tím, že se ústředním principem vládnutí (*kratos*) stává nikoli lid (*demos*), ale expertně zprostředkovaný objektivní zájem (Mouffe 2005: 103n; srovnej naproti tomu Schmitter 2007).

Na tomto místě není mým cílem navrhnout alternativní řešení této krize politiky. Koneckonců, jak jsem uvedl, tuto krizi zdaleka nezavinil současný vývoj v eurozóně. Ten v mnohém spíše názorněji ukázal, případně dále urychlil některé procesy, které jsou již delší dobu předmětem právněteoretického a politologického výzkumu, jako je deparlamentarizace, europeizace administrativy či nástup administrativních forem politiky (respektive postpolitiky). Za přesvědčivé východisko však nelze dle mého názoru pokládat další opouštění forem vládnutí spojených s národním státem ve prospěch postnacionálního vládnutí „bez vlády“, neboť – jak se ukazuje – problém nespočívá v renacionalizaci, ale spíše v nárůstu dominance mnohoúrovňové exekutivy ve spojení se zpochybněním tradičního politického legitimačního jádra v podobě (státního) lidu. Vhodnější cestou by proto bylo posílení role parlamentů. Tomu však brání celá řada okolností. Jak jsme viděli, vyloučení parlamentů z rozhodování není ani tolik důsledkem politické preference zúčastněných aktérů, jako spíše způsobu projednávání, rychlosti, expertní náročnosti a samozřejmě i právní povahy projednávaných aktů. Ani posílení role Evropského parlamentu není řešením, pokud má pouze povahu vstupu této instituce do exekutivních jednání (které z povahy věci i z hlediska dělby moci parlamentním tělesům nepřislouží), navíc často formálně spadajících nadále do pravomocí členských států, jež jsou na úrovni EU pouze koordinovány. Částečné zlepšení by tak spíše mohla přinést důraznější kontrola ze strany národních parlamentů. A to nikoli ve smyslu posílení jejich role jako dalších aktérů unijního rozhodování, ale ve smyslu zvýšené kontroly činnosti vlastních národních exekutivních orgánů činných ve vztahu k Evropské unii. Samozřejmě však ani takovou cestu nelze pokládat za komplexní řešení situace, jež je ostatně sama důsledkem hlubších celospolečenských změn, které nelze jednoduše zastavit, či dokonce zvrátit.

¹ Zde je samozřejmě nutno upozornit na rozdíl mezi běžným užíváním pojmu „mezivládní“ metody v politických vědách a právně informovanou aplikací téhož pojmu. V této studii vycházím z faktu, že mezivládní metoda před přijetím Lisabonské smlouvy označovala právě postupy rozhodování ve druhém a třetím pilíři, oproti metodě komunitární, spojené logicky s pilířem komunitárním. Ve chvíli, kdy bylo Evropské společenství jako právní subjekt zrušeno a subjektivitu získala Evropská unie (a to v rámci politik všech tří původních pilířů), ztratil původní způsob používání a rozlišování obou pojmů opodstatnění. Tím samozřejmě nechci říci, že není nutné nadále rozlišovat mezi různými typy rozhodovacího procesu v EU v závislosti na vzájemném postavení jednotlivých institucí EU. Avšak vhodným rozlišovacím kritériem již nejsou (neexistující) pilíře, ale spíše druhy pravomocí obsažené v úvodních člácích Smlouvy o fungování Evropské unie. Proto lze spíše rozlišovat mezi unitární a kooperativní metodou, respektive unifikačními a harmonizačními pravomocemi na straně jedné a pravomocemi omezenými na cestu koordinace národních politik nepřenesených na úroveň EU na straně druhé (viz také Belling 2012b: 110 – 125; Smismans 2011).

² Tato dohoda byla přijata formou deklarace států účastnicích se mezivládní konferenci k Jednotnému rezolučnímu fondu. Její znění je následující: „*While fully respecting the procedural requirements of the Treaties on which the EU is founded, as well as the rights of the Members of the Council of the European Union that are*

not parties to this Agreement, the Contracting Parties and observers of the intergovernmental Conference that are members of the Council of the European Union declare note that it is their objective and their intention that, unless they all agree otherwise, the principles and rules related to the bail-in tool are not repealed or amended in a way that is not equivalent and does not lead to, at least, the same and not less stringent result than that deriving from Regulation (xx SRM) as adopted on xx/yy. The Contracting Parties declare their intention to make this declaration extensive to all the Members of the Council of the European Union that are not parties to this Agreement."

- ³ Máme zde na mysli dřívější Radu ministrů změněnou, jak známo, později na Radu EU a s přijetím Lisabonské smlouvy jen Radu.
- ⁴ Tomu odpovídají i občasné výroky unijních představitelů o tom, že některá rozhodnutí Evropské rady „*de facto*“ změnila primární právo (viz Belling 2012a: 11; Ruffert 2011: 1708; Schorkopf 2012: 8).
- ⁵ Toto vytěsnění ovšem znamená, že pak nelze hovořit o neformálním charakteru fungování Rady, neboť taková jednání nejsou *stricto sensu* vůbec zasedáním tohoto orgánu.
- ⁶ Jak bylo uvedeno, členem mezivládního summitu není samozřejmě ani předseda Evropské rady, ani předseda Evropské komise (kteří jsou formálně členy Evropské rady). Avšak ve skutečnosti se všech významných rozhodnutí, jakkoli formálně přijatých pouze hlavami států a vlád, oba účastní a předseda Evropské rady při jednání o nich nadále vykonává roli předsedajícího. V jednací praxi EU tak mezi oběma rovinami neexistuje rozdíl.
- ⁷ Mnohá rozhodnutí spadající fakticky do sféry mimo působnost EU tak byla zakotvena v Závěrech Evropské rady. Toto smíšení postavení Evropské rady coby orgánu EU a coby mezivládního summitu vyplývá již z celkové koncepce Evropské rady podle primárního práva, v němž nejde (až na výjimky) o instituci normotvorného rázu, ale spíše vrcholný orgán pro směřování politické diskuse. Toto faktické prolínání mezi Evropskou radou jako orgánem EU a jako summitem států schvalujícím někdy i mezinárodní smlouvy však není nijak v rozporu s tím, co bylo řečeno v předchozí části. Právní dopady rozhodnutí *de facto* téhož orgánu jsou totiž podstatně odlišné. O posílení Evropské rady tedy hovoříme právě ve smyslu *de facto* existující instituce, přičemž toto posílení umožnila právě mimounijní cesta, která dovoluje učinit z této instituce daleko významější mocenský faktor, než by bylo možné striktně jen dle práva EU.
- ⁸ Zde třeba navíc říci, že z hlediska modu rozhodování, o který v této studii jde, není mezi Evropskou radou jednající v rovině mezivládního summitu a „eurosummitem“ podstatný rozdíl.
- ⁹ V současnosti je nicméně před Soudním dvorem EU projednávána předběžná otázka položená Spolkovým ústavním soudem týkající se programu na nákup dluhopisů předlužených států (takzvaná *outright monetary transaction*).
- ¹⁰ Tři zástupci Evropského parlamentu se rovněž zúčastnili sjednávání fiskálního paktu a stejně tak smlouvy o Jednotném rezolučním fondu. Podobný formát byl zvolen rovněž pro participaci zástupců Evropského parlamentu na jednáních takzvaných šerpů o reformě hospodářské a měnové unie v letech 2013 a 2014. Při těchto účastenstvích nicméně vzniká otázka, s jakým mandátem zástupci parlamentu na exekutivních jednáních tohoto typu vůbec mohou vystupovat.
- ¹¹ Jakkoli jsou třeba první, pracovní verze závěrů Evropské rady distribuovány oficiálně v jednom okamžiku všem akterům včetně ostatních institucí EU, fakticky jsou často již předem výrazněji konzultovány právě s ostatními institucemi EU. Explicitně byla zmiňována asymetrie u některých specifických předmetů vyjednávání, jako byla debata o budoucnosti eurozóny, kde výchozí materiály k diskusi zpracovával rovnou předseda Evropské rady společně s předsedy Evropské komise, Euroskupiny a Evropské centrální banky.
- ¹² Není zde namísto podrobněji rozvádět současné kosmopolitické koncepty. Jak známo, Habermas svoji představu opírá o ideu světového (respektive nadnárodního) vládnutí bez konkrétní vlády (Habermas 1998: 165) opřeného o vědomí světoobčanské nucené solidarity (tamtéž: 168). Tradiční diplomacie se má změnit na vnitřní politiku, založenou ovšem spíše než na konfliktech na kooperaci a vzájemném zohledňování zájmů (Tamtéž: 88).
- ¹³ Nelze přitom zapomínat ani na roli Evropské centrální banky a nových těles, jako jsou stálé sekretariáty některých výborů Rady EU (zvláště Hospodářského a finančního výboru) či sekretariát stálého předsedy Euroskupiny.

Literatura

- Agamben, Giorgio (2011): *Homo sacer: Suverénní moc a pouhý život*. Praha: Oikúmené.
- Beck, Ulrich (2004): *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (2013): *German Europe*. London: Polity Press.
- Beck, Ulrich – Grande, Edgar (2010): Jenseits des methodologischen Nationalismus: Außeruropäische und europäische Varianten der zweiten Moderne. *Soziale Welt*, Vol. 61, s. 187–216.
- Bellamy, Richard (2013): The Democratic Deficit, Social Justice and the Eurozone Crisis. In: Bellamy, Richard – Steiger Uta (eds.): *The Eurozone Crisis and the Democratic Deficit*. Lonon: UCL European Institute, s. 3–5.
- Belling, Vojtěch (2009): *Legitimita moci v postmoderní době: Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno: Masarykova univerzita.
- Belling, Vojtěch (2012a): Finanční krize a návrat suveréna: Několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu. *AUC Iuridica*, Vol. 2012, No. 1, s. 7–21.
- Belling, Vojtěch (2012b): Unitární vs. kooperativní model vládnutí v EU? *Současná Evropa*, Vol. 17, No. 2, s. 105–134.

- Benjamin, Walter (1974): *Gesammelte Schriften I/2*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Bevir, Marc (2010): *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1986): Die Krise in der Rechtsordnung: Der Ausnahmezustand. In: Michalski, Krzysztof (ed.): *Über die Krise*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2000): *Staat, Nation, Europa*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Borger, Vestert (2013): The ESM and the European Court's Predicament in Pringle. *German Law Journal*, Vol. 14, No. 1, s. 118–140.
- Caldwell, Peter C. (1997): *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law: The Theory and Practice of Weimar Constitutionalism*. Durham: Duke University Press.
- Craig, Paul (2012a): The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism. *European Law Review*, Vol. 37, No. 3, s. 231–248.
- Craig, Paul (2012b): *The Treaty of Lisbon*. Oxford: Oxford University Press.
- Craig, Paul (2013): Pringle and the Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance. *European Constitutional Law Review*, Vol. 9, No. 2., s. 263–284.
- Curtin, Deirdre (1997): *Postnational democracy: The European Union in search for a political philosophy*. Dordrecht: Kluwer.
- Curtin, Deirdre (2014): Challenging Executive Dominance in European Democracy. *Modern Law Review*, Vol. 77, No. 1, s. 1–31.
- Dann, Philipp (2004): *Parlamente im Exekutivföderalismus: Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union*. Heidelberg: Springer.
- de Witte, Bruno – Beukers, Thomas (2013): The European Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism Outside the EU Legal Order: Pringle. *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. 3, s. 805–848.
- Deters, Henning (2014): National Constitutional Jurisprudence in a Post-National Europe: The ESM Ruling of the Federal Constitutional Court and the Disavowal of Conflict. *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2, s. 204–218.
- Dinan, Desmond (2012): Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, Issue supplement 2, s. 85–98.
- Dinan, Desmond (2011): Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, Issue supplement 2, s. 103–121.
- Dyzenhaus, David (1997): *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*. Oxford: Oxford University Press.
- Dyzenhaus, David (2006): *Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fasone, Christina (2014): European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament? *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2, s. 164–185.
- Ferejohn, John – Pasquino, Pasquale (2004): The Law of Exception: A Typology of Emergency Powers. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, s. 210–239.
- Forsthoﬀ, Ernst (1952): Ausnahmezustand. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften I*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Forsthoﬀ, Ernst (1971): *Der Staat der Industriegesellschaft: Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl., München: Beck.
- Fenschel, Philipp – Leibfried, Stephan – Zangl, Bernhard (2006): *Zerfaserung und Selbsttransformation: Das Forschungsprogramm Staatlichkeit im Wandel*. TransState Working Paper, No. 45.
- Gross, Ore – Ní Aoláin, Fionnuala (eds., 2006): *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation: Politische Essays*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2012): *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1995): *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Heller, Hermann (1927): *Die Souveränität*. Tübingen: Mohr.
- Heller, Hermann (1934): *Staatslehre*. Leiden: Mohr und Siebeck.
- Henkel, Michael (2011): *Hermann Hellers Theorie der Politik des Staates: Die Geburt der Politikwissenschaft aus dem Geiste der Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Cheneval, Francis – Schimmelfennig, Frank (2013): The Case for Demociracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, s. 334–350.
- Jahn, Matthias (2004): *Das Staatsrecht des Staatsnotstandes*. Frankfurt/Main: Vittorio Klostermann.
- Johnston, Mary Troy (1994): *The European Council: Gatekeeper of the European Community*. Boulder: Westview Press.
- Koedooder, Chris (2013): The Pringle Judgment: Economic and/or Monetary Union? *Fordham International Law Journal*, Vol. 37, No. 1, s. 111–146.
- Kusák, Martin – Pířová, Lenka a kol. (2012): Právní aspekty Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. *AUC Iuridica*, Vol. 2012, No. 1, s. 43–68.
- Lefort, Claude (1986): *Essais sur le politique*. Paris: Gallimard.

- Leibfried, Stephan – Zürn, Michael (eds., 2006): *Transformationen des Staates?* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Lenfeld, Jiří – Přenosil, Tomáš – Nedvídková, Kateřina (2012): Analýza vybraných aspektů Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. *AUC Iuridica*, Vol. 2012, No. 1, s. 69–98.
- Lindahl, Hans (2003): Sovereignty and Representation in the European Union. In: Neil Walker (ed.): *Sovereignty in Transition*. Oxford – Portland: Hart Publishing, s. 87–114.
- Lindahl, Hans (2011): A-Legality: Postnationalism and the Question of Legal Boundaries. In: Tinnevelt, Ronald – de Schutter, Helder (eds.): *Global Democracy and Exclusion*. Chichester: Wiley Blackwell, s. 117–148.
- Menéndez, Augustín José (2014): Editorial: A European Union in Constitutional Mutation? *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2, s. 127–141.
- Milardovič, Anđelko (2010): Project Europe and its Scenarios. In: Marchetti, Raffaele – Vidovič, Davorka (eds.): *European Union and Global Democracy*. Zagreb: CPI/PSRC, s. 161–174.
- Mouffe, Chantal (2005): *On the Political*. New York – London: Verso.
- Müller, Harald (2009): Staatlichkeit ohne Staat – ein Irrtum aus der Europäischen Provinz? Limitierende Bedingungen von Global Governance in einer fragmentierten Welt. In: Dietelhood, Nicol – Steffek, Jens (eds.): *Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter*. Frankfurt/Main: Campus, s. 220–258.
- Newman, Saul (2004): The Place of Power in Political Discourse. *International Political Science Review*, Vol. 25, No. 2, s. 139–157.
- Nicolaïdis, Kalypso (2004): The New Constitution as European “Demoi-crazy”? *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 7, No. 1, s. 76–93.
- Nikolaïdis, Kalypso (2013): European Democracy and Ist Crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, s. 351–369.
- Oeter, Stefan (2009): Federalismus und Demokratie. In: von Bogdandy, Armin – Bast, Jörg (eds.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*. 2. Aufl., Heidelberg: Springer.
- Offe, Claus (2013): Europe Entrapped. *European Law Journal*, Vol. 19, No. 5, s. 595–611.
- Palmstorfer, Rainer (2013): The Reverse Majority Voting Under the “Six-Pack”: A Bad Turn for the Union? *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2, s. 1–18.
- Peers, Steve (2013): Towards a New Form of EU Law? The Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework. *European Constitutional Law Review*, Vol. 9, No. 1, s. 37–72.
- Peeters, Bruno (2010): Tax Sovereignty of EU Member States in View of the Global Financial and Economic Crisis. *EC Tax Review*, Vol. 19, No. 6, s. 236–237.
- Ponzano, Paolo – Hermanin, Constanza – Corona, Daniela (2012): *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion*. Paris: Notre Europe.
- Ramraj, Victor V. (ed., 2008): *Emergencies and the Limits of Legality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rancière, Jacques (2011): *Neshoda: Politika a filosofie*. Praha: Svoboda Servis.
- Ruffert, Matthias (2011): The European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 2, s. 1777–1806.
- Sage, Richard (1986): Historische Dimension und aktuelle Bedeutung des Topos „Technischer Staat“. In: *Politik und die Macht der Technik*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, s. 52–68.
- Scicluna, Nicol (2012): Constitutionalism in Flux: Is the Eurozone Crisis Precipitating Centralization or Diffusion? *European Law Journal*, Vol. 18, No. 4, s. 489–503.
- Shore, Cris (2011): „European Governance“ or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government. *European Law Journal*, Vol. 17, No. 3, s. 287–313.
- Scharpf, Fritz (2011): *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy*. MPIfG Discussion Paper, No. 11.
- Schelsky, Helmuth (1961): *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*. Köln – Opladen.
- Schepers, Stefan (2012): A Crisis of Public Affairs in Europe? *Journal of Public Affairs*, Vol. 12, No. 4, 2012, s. 333–336.
- Schluchter, Wolfgang (1968): *Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat: Hermann Heller und die staatsrechtliche Diskussion in der Weimarer Republik*. Köln – Berlin: Kiepenhever und Witsch.
- Schmitt, Carl (1959): *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954: Materialien zu einer Verfassungslehre*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Schmitt, Carl (2004): *Politische Theologie. Vier Kapitel über die Lehre von der Souveränität*. 9. Aufl., Berlin: Duncker und Humblot.
- Schmitter, Philippe (2007): Can the European Union be Legitimised by Governance? *European Journal of Legal Studies*, Vol. 1, No. 1, s. 1–24.
- Schorkopf, Frank (2012): Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Vol. 71, s. 183–225.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit. *Der Staat*, Vol. 47, No. 3, s. 325–358.
- Schuppert, Gunnar Folke (ed., 2000): *The Europeanization of Governance*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwarzer, Daniela (2012): The Euro Area Crises, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union. *Global Policy*, Vol. 3, s. 28–41.

- Siekmann, Helmut (2012): *Missachtung rechtlicher Vorgaben des AEUV durch die Mitgliedstaaten und die EZB in der Schuldenkrise*. Institute for Monetary and Financial Policy, Goethe University Frankfurt, Working Paper Series No. 65.
- Smismans, Stijn (2011): From Harmonization to Co-ordination? EU Law in the Lisbon Governance Architecture. *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 4, s. 504–524.
- Smits, René (2012): Perspectives on the Euro Crisis. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 38, s. 107–114.
- Tsoukalis, Loukas (2011): The Shattering of Illusions – And What Next? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, Issue supplement s 1, s. 19–44.
- van Beek, Ursula – Wnuk-Lipinski, Edmund (eds., 2012): *Democracy under Stress: The Global Crisis and Beyond*. Kornwestheim: Barbara Budrich Publishers.
- Vanistendael, Frans (2010): The Crisis: A Window of Necessity for EU Taxation. *European Taxation*, Vol. 50, No. 9, s. 394–401.
- Walker, Neil (2002): The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*, Vol. 65, s. 317–359.
- Walker, Neil (2003): Late Sovereignty in the European Union. In: Walker, Neil (ed.): *Sovereignty in Transition*. Oxford – Portland: Hart Publishing, s. 3–32.
- Watts, Ronald L. (1988): *Executive Federalism: A Comparative Analysis*. Kingston: Queen's University.
- Weiler, Joseph (2012): In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy, and the Political Messianism of European Integration. *Journal of European Integration*, Vol. 34, No. 7, s. 825–841.
- White, Jonathan (2013): Emergency Europe. *Political Studies*, DOI: 10.1111/1467-9248.12072 (early view).
- Wilsher, Daniel (2014): Law and the Financial Crisis: Searching for Europe's New Gold Standard. *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2, s. 241–283.
- Žižek, Slavoj (2006): *Nepolapitelný subjekt*. Chomutov: L. Marek.

Dokumenty

- Evropská komise (2011): Tiskové prohlášení předsedy Evropské komise po setkání hlav států a vlád států eurozóny 27. října 2011, speech 11/713.
- Evropská rada (2012): Závěry Evropské rady z 28.–29. června 2012 EUCO 76/3/12 REV3.
- Evropský parlament (2011): Rozhodnutí No. A7-0228/2011.
- Evropský parlament a Rada (2011a): Nařízení (EU) 1173/2011 Evropského parlamentu a Rady z 16. listopadu 2011 o účinném vymáhání rozpočtového dohledu v eurozóně [2011] OJ L306/1.
- Evropský parlament a Rada (2011b): Nařízení 1174/2011 Evropského parlamentu a Rady z 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně [2011] OJ L306/8.
- Evropský parlament a Rada (2011c): Nařízení 1176/2011 Evropského parlamentu a Rady z 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy [2011] OJ L306/25.
- Evropský parlament a Rada (2011d): Nařízení 1466/1997 v podobě novelizované nařízením 1175/2011 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.
- Fiskální pakt (2012): Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Brusel.
- Merkel, Angela (2010): Merkel warnt vor einem Scheitern Europas. *Spiegel*, online 13. 5. 2010.
- SEU (2009): Smlouva o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy). Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- SFEU (2009): Smlouva o fungování Evropské unie. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Soudní dvůr EU (2012): Rozhodnutí C-370/12 Pringle v Government of Ireland, Ireland and the Attorney General [2012].
- Spolkový ústavní soud (2012): Rozhodnutí BVerfGE, 2 BvR 1390/12 [2012].

Poznámka

Děkuji oběma anonymním oponentům za užitečné postřehy a komentáře.