

Statická, či dynamická unie Euroskepticismus a vnitřní legitimita evropské integrace

PETR KANIOK

A Static or Dynamic Union: Euroscepticism and the Internal Legitimacy of the European Integration

Abstract: The article focuses on the role of the phenomenon of Euroscepticism in the issue of the legitimacy of the European Union (EU), namely on the relation between the current conceptualisation of Euroscepticism and the EU's ability to operate „imide“ the system as a credible actor. The text is based on the analytical premise that the EU is not a static entity modeled on a national unitary state or federation, but a dynamic political system. The current definition of Euroscepticism, however, is based on the notion of the EU having a static nature and the existence of the finality of European integration process, which significantly affects the EU political system's ability to perform the basic functions of a functioning political system – in particular the function of evaluation and (re)formulation of policy objectives. The most important consequence of this approach is the inability of the EU to receive any critical feedback and work with it as a relevant political input.

Keywords: Euroscepticism, democratic deficit, political cycle, EU internal actorness, system theory, deliberative democracy.

Pojednání o demokratičnosti Evropské unie (EU), její legitimitě, absenci či přítomnosti evropského lidu apod. patří nejen k poměrně frekventovaným otázkám politologického výzkumu či bádání v oblasti evropských studií, ale také k nemnoha tematickým oblastem, které v souvislosti s evropskou integrací dokázaly trvale prorazit do politického, mediálního a celospolečenského diskurzu. Všechna výše uvedená témata (spolu s řadou dalších) se vztahují ke schopnosti a oprávněnosti EU „působit dovnitř“, ke svým občanům, což logicky implikuje rovinu EU jako vnitřního aktéra. Řada dílčích studií o zmíněných vnitrounitních fenoménech však neznámá, že by byly pohledem aktérství zkoumány. Jak uvádějí Kratochvíl a Šimon, aktérství EU bylo v akademickém výzkumu nahlíženo především vnější optikou, tj. jako téma zajímavé svými vnějšími dimenzemi, a jeho vnitřní rozměr byl opomíjen (Kratochvíl – Šimon 2011: 3). Na základě dvojdimenzionálního modelu aktérství EU, který kombinuje směr činnosti EU (dovnitř či navenek) a perspektivu vnímání činnosti EU (zevnitř EU či zvnějšku), lze podle Kratochvíla a kol. (Kratochvíl – Cibulková – Beník 2011: 392–393) vnitřní aktérství EU vztahovat k otázce legitimacy EU.

Provázání vnitřního aktérství EU s problematikou legitimacy EU nicméně neřeší elementární problém, jak legitimitu EU posuzovat a analyzovat. Studium legitimacy EU se totiž rozpadá na bohatou a živou diskusi o celé řadě fenoménů, z nichž Kratochvíl a Šimon

odkazují zejména na debatu o tzv. demokratickém deficitu, existenci evropského veřejného prostoru či existenci evropského lidu (Kratochvíl – Šimon 2011: 4). Podrobně a detailně tak lze zkoumat jednotlivé projevy, slabiny či potenciál vnitřního aktérství EU, jen obtížně ale lze vnitřní aktérství EU analyzovat komplexně.

Velmi podobný osud jako výzkum vnitřního aktérství má také výzkum euroskepticismu. Paralelně s velkou pozorností, která začala být v devadesátých letech 20. století věnována debatě o demokratickém deficitu – jako o nejvýraznějším termínu spjatém se schopností EU působit jako věrohodný vnitřní aktér (Kratochvíl – Šimon 2011: 4) –, vzrostl zájem také o výzkum opozice či nesouhlasu s vývojem EU. Přestože termín euroskepticismus byl do akademického prostředí uveden teprve v závěru 20. století (Taggart 1998), vznikla za přibližně třináct let značná suma empirických případových a méně bohatá množina teoretických studií, jež se zaměřují především na projevy euroskepticismu v programech politických stran. Stejně jako v případě vnitřního aktérství se však výzkumníkům euroskepticismu nepodařilo dospět k ucelenému a obecně přijímanému teoretickému modelu či konceptu (Crespy – Verschuere 2009: 381–383).

S jistou dávkou zjednodušení lze uvést, že úctyhodným objemem pestrého a především partikulárního výzkumu na poli demokratičnosti/legitimity EU a euroskepse se akademická obec pokoušela a pokouší reagovat na tendence, které se v evropském integračním procesu objevují od počátku devadesátých let 20. století – politizace integračního procesu, nárůst zapojení evropské veřejnosti a s tím spojené rozdrobení „tolerantního konsensu“.¹ Nesouhlas s vývojem evropské integrace, projevující se například v referendech o revizích primárního práva či ve volbách do Evropského parlamentu (EP), byl novým fenoménem volajícím po akademickém vysvětlení a případném zobecnění.

Na druhou stranu se dosud žádný text nepokusil otázky vnitřního aktérství, které pro účely tohoto článku konceptualizujeme jako legitimitu EU, a euroskepticismu navzdory společným tematickým východiskům propojit. Jak již bylo uvedeno, problematika vnitřního aktérství EU je pojednávána především parciálně a na euroskepticismus je nejen politicky, ale také akademicky a priori nahlíženo jako na negativní a nežádoucí fenomén (Crespy – Verschuere 2009: 383). Předložený článek se pokusí odpovědět na otázku, jakou roli hraje euroskepticismus ve vnitřním aktérství EU a zda oslabuje či posiluje legitimitu EU. Analytickým rozбором konceptů vnitřního aktérství a euroskepticismu bude obhajována teze, že pro definování EU jako legitimního aktéra je klíčové nastavení standardů státnosti EU a povahy demokracie v ní. Absence těchto standardů, která je článkem identifikována, pak má přímé důsledky na konceptualizaci euroskepticismu jako fenoménu, který schopnost EU působit jako legitimní aktér ovlivňuje. Jinými slovy, nedostatečná či toliko implicitní definice EU z hlediska státnosti a charakteru demokracie vede k neudržitelné konceptualizaci euroskepticismu, který problematizuje schopnost EU jednat jako legitimní aktér, protože marginalizuje a ostrakizuje každou formu kritiky EU. Jak přitom uvádí ve své hojně citované studii Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards italský politolog Majone, vyhodnocování libovolného produktu či instituce je otázkou definování a následného užití standardů. Otázka určení standardů, následně použitých pro vyhodnocení, je přitom do značné míry otázkou volby toho, kdo je nastavuje (Majone 1998: 5–6).

Struktura článku je proto následující: V části, která následuje po úvodu, je představena debata o tzv. demokratickém deficitu EU, jehož identifikovaný či vnímaný výskyt je jedním z největších problémů legitimacy EU. Analýzou různých tvrzení o nedostatku demokracie v EU studie dospívá k závěru, že pro hodnocení legitimacy EU je zásadní definovat EU z hlediska její státnosti a povahy demokracie v ní. Studie v této souvislosti argumentuje pro klasifikaci EU jako dynamického politického systému, který by – pro svou neukončenost a dynamiku – měl být poměřován standardy deliberativní demokracie. Následně je představena a zhodnocena diskuse o euroskepticismu, a to s důrazem na jeho konceptualizaci v programatice politických stran. Předposlední úsek textu se věnuje

důsledkům, které má současné nastavení euroskepticismu pro legitimitu EU. V závěrečné části studie jsou dosažené poznatky shrnuty.

LEGITIMITA EU A DEMOKRATICKÝ DEFICIT

Definovat legitimitu EU je náročný a obtížný úkol, protože samy dvě základní dimenze legitimacy – uznání a reprezentace (Banhoff – Smith 1999: 4) – představují námět pro samostatné a velmi obsáhlé pojednání. V souvislosti s prvně uvedenou dimenzí se výzkum zaměřuje především na otázku, proč klesá podpora evropské veřejnosti integračnímu projektu, pro reprezentační rozměr se pak jako klíčová jeví otázka takzvaného demokratického deficitu, vázaná především na rozhodování v EU. Jak v rovině uznání, tak v rovině reprezentace přítomnost deficitu snižuje schopnost EU jednat vůči svým občanům legitimně (Kratochvíl – Šimon 2011: 5).

Stejně jako v případě jiných témat ve výzkumu evropských studií neexistuje jedna přijatelná verze demokratického deficitu, protože do pojetí demokratického deficitu se promítá (především implicitní) preference konkrétního pojetí demokracie. O první sumarizaci tezí o demokratickém deficitu se pokusil v polovině devadesátých let 20. století Weiler (Weiler a kol. 1995), jejich takzvanou standardní verzi demokratického deficitu poté v polovině první dekády 21. století aktualizovali Follesdal a Hix (2006). Metaforicky řečeno, v kanonizované verzi tak demokratický deficit představuje pěťici pojetí.

První z nich vidí příčinu demokratického deficitu v růstu exekutivní moci na úkor parlamentní kontroly (Raunio 1999),² způsobující, že na úrovni EU nejsou rozhodnutí dostatečně kontrolována národními parlamenty, protože jak zástupci vlád v Radě EU, tak úředníci v Evropské komisi (EK) je mohou ignorovat a obcházet. Druhá verze demokratického deficitu spočívá v tvrzení, že Evropský parlament (EP) je jako jediná přímo volená instituce ve vztahu k ostatním institucím EU příliš slabá. Navzdory faktu, že pravomoci EP zejména v devadesátých letech 20. století výrazně vzrostly (Judge – Earnshaw 2008: 66–67), což potvrdila také Lisabonská smlouva, stále existují oblasti, v nichž EP tahá za pomyslný kratší konec provazu. Za prvé je i po přijetí Lisabonské smlouvy znatelná část evropské legislativy³ ošetřována zvláštní legislativní procedurou, umožňující EP ve vztahu k Radě EU pouze konzultační postavení. Za druhé je pozice EP asymetrická také ve vztahu k EK, kterou EP může odvolat jen splněním velmi náročné procedury. EP není ani suverénem při sestavování EK.

S EP souvisí také třetí a čtvrtý zdroj demokratického deficitu, jimiž jsou evropské volby. Řada studií prokázala, že volby do EP jsou ve skutečnosti druhořadé národní volby (Reif – Schmitt 1980), které s evropskou integrací souvisejí jen okrajově. Voliči je chápou především jako referendum o své národní vládě a hlasují dle svých vnitropolitických preferencí. Zvláště Hix v této souvislosti poukazuje na fakt, že voličům schází při evropských volbách „trofej“ v podobě vlivu jejich výsledku na složení exekutivy EU (tedy EK) a vyzývá k politizaci Komise (Hix – Bartolini 2006: 24–25). Za další, i kdyby evropské volby skutečně pojednávaly o evropské integraci, jsou stále pro voliče příliš vzdálené. Podle Follesdala a Hixe (2006: 536) se jedná o institucionální a psychologickou dimenzi demokratického deficitu. Evropské instituce jsou málo kontrolovatelné, a jeví se tudíž jako vzdálené, či jsou natolik odlišné od politických institucí, na něž je volič navyklý z národních politických systémů, že mu jsou „cizí“. Zvláště v EP je odlišný také politický proces. Zatímco v národních parlamentech dominuje konfliktní vztah mezi opozicí a vládou, v EP panuje mezi hlavními politickými skupinami shoda vytlačující přirozenou politickou soutěž (Dočkal – Kaniok – Závěšický 2007: 139). Hix sice poukazuje na rostoucí míru pravo-levé polarizace uvnitř EP (Hix 2007), je ovšem otázkou, do jaké míry je tato polarizace viditelná⁴ a do jaké míry může překonat dlouhodobou prezentaci EP jako prostoru, kde je výrazně upřednostňován konsenzus před konfliktem.

Poslední pojetí demokratického deficitu částečně vychází podle Hixe a Follesdala z předchozí čtveřice motivů. EU (mimo jiné z výše uvedených důvodů) vytváří v konkrétních

společných politikách takové předlohy, jež nejsou podporovány většinou voličů a na národní úrovni by nikdy nemohly být přijaty, protože by je parlament odmítl. Výstupem je tak směsice neoliberální hospodářské a měnová unie a ochranné společné agrární politiky.

Všechny výše uvedené složky „standardní verze demokratického deficitu“ jsou navázány na liberální pojetí demokracie, protože se vážou především na problematiku nastavení institucí a rozhodovacích mechanismů. Debatu o demokratickém deficitu ale nelze redukovat pouze na liberálnědemokratické argumenty. Také alternativní koncepty demokracie – komunitaristický, republikánský a deliberativní pohled – nabízejí prostor pro konceptualizaci demokratického deficitu. Oproti liberálnědemokratickému pohledu, jenž se zaměřuje především na reprezentační dimenzi, se mnohem více soustředí na problematiku uznání.

V komunitaristické perspektivě formuloval demokratický deficit nejlépe německý Ústavní soud svým slavným rozsudkem BVerfGE 89, 155 z roku 1993, v němž si vyhradil právo přezkoumávat, zda rozhodnutí institucí a orgánů EU jsou v rámci jejich kompetencí, či je překračují (Boom 1995). Podle Weilera (Weiler 1995) tak Ústavní soud učinil právě s odvoláním na neexistenci dému v EU, která dokonce znemožňuje budoucí demokratizaci EU. V případě republikánské koncepce demokracie pak argument o demokratickém deficitu v EU spočívá zejména ve skepsi ke schopnosti EU, skládající se z řady odlišných kulturních a jazykových systémů, vytvořit komunitu, která by dokázala zformovat společnou identitu (Maier – Rittberger 2008). Konečně, pro deliberativní demokracii je klíčový problém demokratizace EU spatřován v ne/existenci či nedokonalém fungování veřejného prostoru v EU. Ten by měl fungovat v podobě nadnárodní celoevropské sféry, sdílející identitu a operující s nadnárodními masmédií (de Vreese 2007: 8). Shoda panuje nad tím, že tento prostor dosud v EU neexistuje (Rittberger 2010: 144), a pokud se vytvoří, nestane se tak prostým spojením veřejných prostorů jednotlivých členských zemí EU.

Koncepce demokratického deficitu EU, navzdory bohaté studnici jeho východisek, ovšem není přijímána nekriticky. Jak ve svých textech opakovaně uvádí Hix (Hix 2005; Hix – Follesdal 2006), hlavními aktéry kritiky demokratického deficitu jsou především „těžké váhy“ moderního výzkumu evropské integrace, a to Majone a Moravcsik.

Majone (Majone 1998) považuje, jak již bylo naznačeno v úvodu studie odkazem na jeho stať, diskusi o demokratickém deficitu EU za debatu o standardech a jejich následné aplikaci. Majone nepovažuje EU za arénu, na niž by měla být uplatňována pravidla politické soutěže. V pojetí Majoneho představuje EU regulační stát, jehož logika je založena na všestranně výhodném přerozdělování. Politizace rozhodovacího procesu v EU, kterou Majone považuje za logický důsledek jeho demokratizace, by křehkou provázanost nákladnosti a výhodnosti jednotlivých politik narušila. Problém EU tak podle Majoneho nespočívá v deficitu demokracie, spočívá v krizi důvěryhodnosti a krizi legitimacy. Řešením by byla vyšší transparentnost rozhodovacího procesu v EU, nárůst profesionality a expertnosti, důsledné zajištění ochrany práv menšin a větší dohled médií a národních parlamentů (plus EP) nad rozhodováním v EU.

Jestliže se Majone pokusil o vlastní definici EU, od níž posléze odvodil standardy pro posuzování charakteru EU, Moravcsik (2002) se ve své kritice demokratického deficitu vymezil přímo vůči jeho výše uvedeným hlavním příčinám. Již v recenzi na knihu Larryho Siedentopa (2004) se Moravcsik (2001)⁵ podívoval, proč je otázka demokratického deficitu pro vědce a komentátory tak atraktivní. Zatímco Siedentop (2004: 31) se ve své knize táže, kde jsou evropští Madisonové, kteří by sepsali ústavu pro EU, Moravcsik (2001) se ptá, proč je jich tolik. S nadsázkou lze říct, že podle Moravcsika trpí EU vším možným, jen ne demokratickým deficitem. Kritice růstu exekutivní moci v EU na úkor moci legislativní Moravcsik (Moravcsik 2002) oponuje tím, že zástupci národních vlád jsou voleni přímo, a jejich postavení je tudíž oprávněné. Moravcsik dále poukazuje na obrovský vzestup moci EP (a to také ve vztahu ke jmenování EK) a zdůrazňuje, že transparentnost

a demokratičnost rozhodovacího procesu v EU je založena na tom, že relevantní aktéři (zvláště pak EK) jsou nuceni naslouchat širokému spektru partnerů. Výstupy rozhodování navíc podléhají pečlivé ujednání i národní kontrole. Také kritiku politických výstupů, které se vzdalují preferencím voličů, považuje Moravcsik za mylnou a zavádějící. Všechna důležitá rozhodnutí společných politik EU jsou totiž podle něj produktem maximálního konsensu účastníků rozhodovacího procesu.

Debatu o demokratickém deficitu a jeho případné léčbě (Hix 2005) by bylo možné rozvíjet na další stránky, a to užitím dalších dílčích pohledů (například Crombez 2003). Dílčí argumentace všech tří demokratických konceptů, které se spíše doplňují, než že by se vylučovaly, nicméně odkazuje k dvojici dimenzí, jejíž definování je pro vymezení EU jako legitimního aktéra klíčové. První, odvozenou od reprezentačního rozměru legitimacy, je definice státnosti EU a její finality. Druhou, související s problematikou uznání, je kvalita demokracie v EU. Analýza obou položek a jejich přesné vymezení je důležitá pro určení standardů, jejichž splněním by měla být schopnost EU působit jako legitimní vnitřní aktér poměřována. Odlišné funkce totiž lze od EU – jako aktéra působícího směrem ke svým občanům – vyžadovat, je-li EU definována kupříkladu jako federace či konfederace, a odlišné, je-li označena za spojení států. V souvislosti se státností EU a její definicí je relevantní rovněž otázka stálosti této státnosti, lépe řečeno její ukončenosti. Různé funkce aktérství pak předpokládají také odlišné koncepty demokracie v EU.

JAKÁ EU A JAK DEMOKRATICKÁ EU?

Snaha definovat podobu EU z pohledu státnosti vyvolává řadu kontroverzí a rozděluje vědeckou komunitu do mnoha více či méně nesmiřitelných táborů. Elementární shoda panuje jen v konstatování, že EU je bezprecedentní entitou „*sui generis*“, pro niž nelze nalézt ani v historii, ani v přítomnosti vhodné srovnání. Pokusy naplnit termín „*sui generis*“ konkrétním obsahem nicméně k valnému úspěchu nevedou, ačkoliv politická věda v tomto směru vyvinula pozoruhodné úsilí a prokázala značnou kreativitu. Příkladem může být zařazení EU jako regulačního státu (Majone 1998), formy unie států (Dehousse 2003: 137), formy post-národního vládnutí (Reschová 2003: 48), politického systému (Hix 2005) atd. Mnohem větší konsensus naopak panuje v tom, že EU je charakteristická mnohoúrovňovou interakcí týkající se nadnárodní, národní, regionální a případně i lokální úrovně (Pitrová 2009: 110), případně v tom, co EU nepředstavuje: vestfálský stát, ani o formu jejich spojení charakteru konfederace či federace (Eriksen 2004: 5).

Implicitním důsledkem výše naznačené diskuse je neustálá dynamika evropské integrace. Na EU nelze nahlížet jako na statickou entitu, která je neměnná v čase a prostoru. Jakkoliv je srovnání *polity* EU a *polity* národního státu zjednodušené, rozhodovací systém EU prošel například od přijetí Smlouvy o EU tak radikální a převratnou proměnou,⁶ na jakou národní politické systémy čekaly či čekají zpravidla dlouhá staletí. Proto EU nelze ani analyzovat, ani se vůči ní vymezovat z pohledu statické entity. Důležitým rysem uspořádání EU je také absence finality integračního procesu a konstitucionálního nastavení EU. Absence finality s dynamikou souvisí, byť ani finalitu nelze uchopit jako jednoznačný a jednovrstevný termín. Walker (2002) rozlišuje celkem šest vymezení pojmu finalita evropské integrace. Kromě jasně uchopitelných konceptů teritoriální finality (vymezení územních hranic EU), právní finality (forma právního rámce EU), a finality institucionální, spočívající v hledání konečné podoby institucionálního mechanismu EU, pojednává Walker o trojici finalit mající výsostně politický, a tudíž kontroverzní rozměr. Politickou finalitou, která tvoří první z nich, Walker rozumí otázku nalezení limitů politické integrace EU. S politickou finalitou úzce souvisí definování identity Evropy ve smyslu sociálním a politickém, tedy nalezení společného standardu pro všechny členské země EU. Nejkomplexnější pojetí finality pak pro Walkera představuje problematika integračního zá-
měru, tedy cíle evropské integrace (Walker 2002). Příznačné je, že s výjimkou teritoriální

finality,⁷ ani jedna z výše uvedených finalit zatím nebyla uspokojivě definována, natož pak kodifikována.

Jaké důsledky z výše popsaného nastavení EU vyplývají pro její analýzu jako aktéra? Za prvé, pohled na neuchopitelnost EU a její neukotvenost vcelku úspěšně vysvětluje neschopnost svébytných teorií evropské integrace (pro jejich přehled Rosamond 2000; Kratochvíl 2008; Wierner – Dietz 2009) uspokojivě a komplexně vysvětlit integrační vývoj, natož jej předpovídat (Fiala 2009). Za druhé, propletenost různých přístupů a trendů v evropské integraci, odrážející se nejvíce v trvalém konfliktu mezi nadnárodním a mezivládním modelem integrace, naznačuje, že nadnárodní model integrace, jakkoliv byl dominantní například v osmdesátých či devadesátých letech 20. století, není jediným a výlučným a že stejné místo a stejný význam má pro dynamiku EU mezivládní podoba integrace.

Kromě zařazení EU z hlediska státnosti je pro konceptualizaci jejího vnitřního aktérství důležité vnímání demokracie v EU jako druhé relevantní dimenze. Jak již bylo zmíněno v závěru předchozí části studie, také tato volba totiž určuje standardy, vůči nimž může být vnitřní aktérství EU poměřováno. Stejně jako lze jinými nároky poměřovat vnitřní aktérství EU fungující jako politický systém či regulační stát, formuluje odlišné nároky na vnitřní aktérství EU také nastavení demokracie v EU.

Z teoretického hlediska lze na demokracii v EU uplatnit tři základní koncepty demokracie. Nejstarším a nejrozšířenějším přístupem je koncept klasické liberální demokracie, který předpokládá, že občan má být chráněn před svévolí státní moci. Podstata demokracie pak spočívá v utvoření mechanismů, jež umožňují takové vládnutí, v němž se prosazuje moc většiny, aniž by menšina byla tyranizována a politická moc přitom byla dostatečně kontrolována (Held 1996: 88). Za alternativní koncept chápání demokracie označuje Rittberger pozici vycházející z komunitaristické a republikánské tradice (Rittberger 2010: 138–142). Podle komunitaristické pozice je legitimita politické moci odvozena od existence společného dobra či sdíleného způsobu života. Politickým důsledkem tohoto přístupu pak je předpoklad, že pouze komunita založená na sdíleném jazyce a hodnotách může vytvářet politickou diskusi, formulující přání a vůli občanů (Bell 1993). Republikánské východisko, jež má ke komunitarianismu blízko, klade důraz na roli politické debaty a formování společných hodnot. V kontextu evropské integrace pak jde o vytvoření EU jako společenství, jež bude sdílet hodnoty typu morální kultury či etických standardů (Etzioni 2007).

Konglomerát konceptů, pro něž se vžilo označení deliberativní demokracie, se vymezuje jak proti liberálnědemokratickému, tak proti komunitaristicko-republikánskému pojetí. Do značné míry na nich ale eklekticky staví: z liberální tradice si půjčuje důraz na jasná pravidla, z druhé uvedené pak akcent na diskusi jako nástroj formování politické vůle (Habermas 1994: 7–8). Pro deliberativní demokracii tak je na prvním místě politická diskuse, která není omezena pouze na formální a mocenské instituce (ale dokáže pracovat také například s veřejnou sférou) a která předchází politickým rozhodnutím (Rittberger 2010: 143).

EU JAKO DELIBERATIVNÍ POLITICKÝ SYSTÉM

Kombinací různých kategorií státnosti a konceptů demokracie (a s přihlédnutím k problematičnosti finality integračního procesu) by šla v případě EU utvořit celá škála potenciálních zařazení, z nichž by plynuly standardy pro následné posuzování vnitřního aktérství EU. Jako nejvhodnější se v této souvislosti jeví koncipovat EU jako politický systém, jehož dynamiku a neukončenost nejlépe postihuje deliberativní demokracie.

Nejznámějším obhájcem zařazení EU jako politického systému je Simon Hix, jehož označení EU za demokratický politický systém je odvozeno od aplikace čtyř základních kritérií vycházejících z klasického pojetí systémové teorie (Easton 1957). V EU existuje stabilní a jasně definovaný soubor institucí pro kolektivní rozhodování a pravidla určující

vztahy mezi těmito institucemi a v rámci nich. Platí také, že v EU občané a sociální skupiny usilují o uspokojení svých politických tužeb. Dále rozhodnutí přijatá v politickém systému významně ovlivňují distribuci ekonomických zdrojů a alokaci sociálních a politických hodnot v systému. A konečně „*existuje kontinuální interakce mezi těmito politickými výstupy a novými požadavky*“ (Hix – Høyland 2011: 12–16).⁸

Konceptualizace EU jako politického systému je nejméně problematická ze všech dostupných variant, protože umožňuje zachytit dynamiku systému a vyhýbá se problematické otázce finality evropské integrace. Systémová teorie navíc nabízí také užitečné analytické rámce, pomocí nichž lze politické procesy v EU popsat a vysvětlit. Příkladem je model politického cyklu, který chápe politiku jako dynamický a interreagující systém (Fiala – Schubert 2000: 75), zpracovávající (*conversion*) vstupy (*inputs*) na výstupy (*outputs*), přičemž pracuje s existencí zpětné vazby (*feedback*). Jak uvádí Fiala a Schubert, model představuje de facto cyklický či spirálovitý proces, jehož fáze standardně obsahují iniciaci politiky, následnou implementaci, evaluaci a terminaci či reformulaci politiky (Fiala – Schubert 2000: 76–85).

Z pohledu teorií demokracie je pro EU, definovanou jako dynamický politický systém, nejnositelnější deliberativní přístup. EU představuje *polity*, jež se teprve vytváří: dynamika institucionálního vývoje, neexistence evropského dému či absence plnohodnotného veřejného prostoru jsou toho dokladem. Deliberativní přístup je svým důrazem na komunikaci a interakci schopen tento vývoj analyticky zachytit a vysvětlit. Při vědomí významu evropské veřejné sféry (a stejného vědomí o problematičnosti finality evropské integrace a formy jejího uspořádání) se co nejširší diskuse o evropské integraci jeví jako nezbytná součást vznikajícího veřejného prostoru v EU. Upřednostnění deliberativní demokracie ostatně zohledňuje výtku, která problematizuje definování EU jako politického systému: někteří občané a některé sociální skupiny sice usilují o uspokojení svých potřeb na evropské úrovni, otázkou však je, zda jde o převážnou většinu občanů. Pokud Hix argumentuje slovy, že počet skupin, které se do systému zapojují, neustále roste (Hix – Høyland 2011: 13), je poněkud sporné, zda lze tuto nerovnou reprezentaci některých zájmů (zpravidla jen těch nejhlasitějších a těch disponujícími nejlepšími kontakty) pojímat jako dostačující pro druhou definiční podmínku demokratického politického systému. Jinými slovy, v EU nejsou zcela rozvinuté struktury zprostředkující a artikulující požadavky společnosti, které by zároveň vytvářely transnacionální diskurz zaměřený na totožná témata v témže čase (Eriksen 2004: 26). V EU absentuje jednotná evropská veřejná sféra, evropské politické strany a voliči nedisponují přímým vlivem na reprezentativní orgány. Naopak v EU existují pouze dílčí a izolované veřejné sféry, formující se okolo specifických politických sítí avázané na konkrétní politiky (Eriksen 2005).

PLÍŽIVÝ NEPŘÍTEL EVROPSKÉ INTEGRACE: EUROSKEPTICISMUS

Operacionalizujeme-li vzhledem k výše uvedenému zařazení EU její vnitřní aktérství, jeví se EU jako legitimní aktér, pokud dokáže plnit funkce politického systému a klade-li důraz na diskusi jako nástroj formování politické vůle. V tomto kontextu je nesmírně zajímavý koncept euroskepticismu, který je v obecném chápání používán pro označení celé řady mnohdy neslučitelných postojů, počínaje kritikou konkrétní politiky a konče odmítáním evropské integrace jako takové (Leconte 2010: 1–3).

Není zřejmě náhoda, že pojmy demokratický deficit a euroskepticismus se objevily jak v EU, tak v politické vědě v přibližně stejnou dobu, tedy v polovině devadesátých let 20. století. Před vznikem EU byla evropská integrace projekt řízený elitami, který nevstoupal (a to ani přímo, ani zprostředkovaně) do života běžných voličů. Naopak, vznik EU – zahrnující například koncept evropského občanství, ale také posílení pravomocí přímo voleného EP – evropskou integraci o poznání přiblížil veřejnosti a každodenní politice.

Fenomén euroskepticismu je vágní a je pojímán velice široce. Řada prací, které se jej pokusily zachytit, se vztahovala především k jeho stranické podobě (například Taggart 1998;

Kopecký – Mudde 2002; Conti 2003; Taggart – Szczerbiak 2003; Flood – Usherwood 2005). Nicméně existují také studie o obecném euroskepticismu veřejnosti (Sørensen 2008; Vallaste 2009). Skutečností však zůstává, že téměř všechny studie,⁹ které se nevztahují ke stranickému euroskepticismu, pracují s definicemi, jež vznikly v textech analyzujících právě stranický euroskepticismus.¹⁰

Jako první se o konceptualizaci stranického euroskepticismu pokusil Paul Taggart (1998). Podle něj politické strany vyjadřují euroskepticismus různými formami a následně ho také užívají různě. Taggart rozlišuje čtyři způsoby této manifestace (Taggart 1998: 368–369).

V první řadě jde o monotematické euroskeptické strany. Taggart je definuje jako subjekty, pro které je opozice vůči EU motivem pro jejich existenci. Existují jen proto, aby mobilizovaly voliče ve vztahu k evropské integraci, často proto jde o koalice *ad hoc*. Druhým typem jsou podle Taggarta protestní strany, které podle něj vyjadřují opozici proti EU jako logickou součást obecné opozice proti politickému systému. Třetí Taggartovou skupinou jsou etablované strany, které zastávají euroskeptickou pozici. Taggart je definuje buď jako strany, jež jsou součástí vlád, či jako subjekty, které mají k zahrnutí do vládní sestavy blízko. Posledním Taggartovým typem jsou euroskeptické frakce stran, které evropskou integraci podporují. Taggart připouští, že tuto skupinu euroskeptiků je těžké systematicky identifikovat a zkoumat (Taggart 1998: 369).

Na původní Taggartovu typologii navazovalo rozdělení euroskepticismu na měkký a tvrdý, které v roce 2002 provedl Taggart ve spolupráci se Szczerbiakem. Tvrdý euroskepticismus byl původně definován jako „*principiální opozice vůči EU a evropské integraci, která v důsledku vede k žádosti strany o vystoupení z EU. Politika strany je namířena proti projektu evropské integrace jako takovému*“ (Taggart – Szczerbiak 2003: 6). Měkký euroskepticismus je proti tomu vymezen ve smyslu, že „*(...) pokud se strana nestaví principiálně proti EU a evropské integraci, ale v její programatice je možno identifikovat jednu nebo více námitek, jež vedou k vyjádření kvalifikované opozice vůči EU, lze takovou stranu klasifikovat jako měkce euroskeptickou*“ (Taggart – Szczerbiak 2003: 6).

Reakcí na Taggartovo a Szczerbiakovo rozdělení měkkého a tvrdého euroskepticismu byla typologie Kopeckého a Muddeho. V jejich základech byla kritika konceptu měkkého euroskepticismu pro přílišnou inkluzivitu. Podle Kopeckého a Muddeho takto definovaný měkký euroskepticismus znamená, že do něj lze zahrnout libovolný nesouhlas s EU a jejími politikami. V tomto pojetí je tedy euroskepticismus přehnaně široce definovanou kategorií, a ztrácí tak svou vypovídací hodnotu (Kopecký – Mudde 2002).

Druhou výtku Kopecký a Mudde směřovali na otázku členství v EU. Podle jejich mínění nejde o klíčový bod, který by dělil tvrdé a měkké euroskeptiky. Namísto důrazu na podporu členství dané země v EU navrhli zohlednit dva faktory: princip odevzdání suverenity směrem od národního státu k nadnárodním strukturám a podporu/opozici dalšímu rozšíření suverenity EU (jako současná trajektorie evropské integrace). Na základě postojů k těmto bodům navrhli Kopecký a Mudde vlastní členění. Jeho východiskem je dvojdimenzionální model rozlišení vztahu k EU, v němž identifikují dvě roviny postojů k integraci: rozptýlenou podporu a zvláštní podporu. První představuje obecnou podporu evropské integrace, druhá podporu EU (Kopecký – Mudde 2002: 300–304).

V rovině podpory myšlenky evropské integraci jsou odděleni eurofilové a eurofobové. Eurofilové jsou přesvědčeni, že základními ideami evropské integrace jsou jednak institucionalizovaná kooperace na bázi sdílené suverenity jako politický prvek a jednak integrovaná liberální tržní ekonomika jako její ekonomický prvek. Reprezentanti eurofilů tak mohou představovat zastánce nadnárodního přístupu či jen zastánce volného obchodu. Eurofobové naopak nepodporují obecné ideje evropské integrace (či jim přímo oponují), na nichž stojí EU, a to jak z politických, tak ekonomických příčin.

Druhá dimenze typologie Kopeckého a Muddeho odlišuje eurooptimisty a europesimisty. Eurooptimisté stojí za současným stavem EU a jsou přesvědčeni o správnosti směřování EU. Kritický postoj vůči některé z evropských politik nemusí tu kterou stranu

vyřazovat z kategorie, pokud obecně akceptuje aktuální stav EU. Europesimisté naproti tomu buď nepodporují EU ve stávající situaci, nebo jsou pesimističtí vzhledem k jejímu dalšímu vývoji.

Reakcí Taggart a Szczerbiaka na výše uvedené typologie bylo redefinování konceptu měkkého a tvrdého euroskepticismu. Taggart a Szczerbiak se při reformulaci své typologie inspirovali výtkou Kopeckého a Muddeho ohledně podpory členství zemí v EU a nahradili ji zohledněním podpory či opozice k transferu politické moci směrem od států na nadnárodní centrum v podobě EU. V revidovaném pojetí tak tvrdý euroskepticismus představuje: „*principiální opozici vůči projektu evropské integrace v podobě EU, a to především ve smyslu odmítání transferu moci směrem k nadnárodním institucím*“ (Szczerbiak – Taggart, 2003: 12). Měkký euroskepticismus je pak vymezen jako „*(...) absence principiální kritiky vůči EU, ale přítomnost opozice vůči současné či plánované trajektorii, jejíž obsahem je nárůst kompetencí a suverenity EU*“ (Szczerbiak – Taggart 2003: 12).

Taggartovou a Szczerbiakovou reakcí vývoj konceptualizace euroskepticismu de facto skončil a jimi upravená typologie se stala nejvíce používanou, byť se politická věda pokusila o formulaci dalších, více či méně sofistikovaných typologií (například Riishøj 2004; Rovny 2004). Z pohledu tohoto textu má toto ukončení teoretického vývoje euroskepticismu několik závažných dopadů.

Za prvé, teoretické uchopení euroskepticismu, a to nejen v případě Taggartovy a Szczerbiakovy typologie, nepočítá s dynamikou integračního procesu a jeho neukončeností. Jak Taggart a Szczerbiak, tak například Kopecký či Mudde vymezují euroskepticismu jako postoj k evropské integraci jako neměnné a trvalé hodnotě, která jakési finality dosáhla. Příznačné je, že tato finalita je v konceptualizaci euroskepticismu přítomna pouze implicitně, ale nikoliv explicitně. Explicitně, jak bylo uvedeno výše, je totiž finalitu evropské integrace nesmírně obtížné přesvědčivě definovat a ještě problematičtější je tvrdit, že tato finalita již nastala či musí nastat. Jinak řečeno, finalitu evropské integrace lze jak implicitně, tak explicitně postulovat v politických projevech,¹¹ ale jen stěží v akademickém diskurzu. Tam by měla být přítomna, jedná-li se o volbu autora textu, explicitně. V případě konceptualizování euroskepticismu by tak mělo být jasně uvedeno, vůči jaké pozitivní podobě evropské integrace je daná definice či typologie postavena.

Za druhé, dosavadní konceptualizace euroskepticismu ztotožňuje podporu integraci s podporou jedné její konkrétní formy. Konkrétně pak té, která dominovala EU od poloviny osmdesátých let do konce 20. století. Jakkoliv lze přijmout za nosnou tezi, že postulát o „*stále bližší unii*“ jako cíli evropské integrace byl přítomen již v prvních dokumentech primárního práva v padesátých letech 20. století, jak institucionální design, tak politický vývoj evropskou integrace nenásvědčují tomu, že jedinou a výlučnou cestou k této unii je rychlý přesun kompetencí z národních států na nadnárodní centrum. Vzhledem k viditelné přítomnosti významných mezivládních institucí v institucionální struktuře EU, jako jsou Rada EU a Evropská rada, lze jen stěží zaměňovat termíny „nadnárodní“ a „evropský“. Jinými slovy, finalita EU jako federace není ani jediná možná a ani reálná varianta vyústění vývoje EU (Majone 2009: 219 – 221). V souvislosti s termínem „*ever closer Union*“ se koneckonců nabízí škodolibá poznámka o tom, že nejspíše nic neodporuje finalitě evropské integrace jako tento termín, zachycující především proces a vývoj.

Konečně za třetí, termín euroskepticismus od počátku nese jednoznačně negativní konotace, což z něj činí silně normativní pojem (Crespy – Verschueren 2009: 383). Jeho využitelnost pro empirický výzkum je tak poměrně problematická, zvláště není-li tato normativnost explicitně zmíněna. Z analytického pohledu lze stěží obhájit výchozí pozici, která implicitně upřednostňuje podporu jednomu modelu evropské integrace a stejně implicitně apriori stigmatizuje každou formu její kritické reflexe.

Ve výzkumu euroskepticismu je tak vcelku bezproblémová pouze kategorie tvrdého euroskepticismu, která představuje srozumitelný a stabilní analytický nástroj, protože pracuje s fundamentální opozicí (či odmítáním) evropské integrace jako takové. Potíže

nicméně nastávají u tzv. měkkého euroskepticismu, který představuje neuchopitelný a pohyblivý terč. Jestliže politik či politický subjekt principiálně podporuje myšlenku evropské integrace, ale má výhrady například k jejímu tempu či k posunu integrace v některé konkrétní politice, lze jen stěží takovou kritiku označit za měkkou euroskepsi, tudíž v obecném diskurzu za slabší variantu euroskepse tvrdé. Zároveň je u takto koncipované analytické kategorie nesmírně obtížné určit, která politika a jaká forma kritiky – v souladu s Taggartovým a Szczerbiakovým vymezením měkkého euroskepticismu – představuje důvod pro zařazení politika či politické strany do euroskeptického tábora. Důsledkem pak může být například redukce euroskepticismu na prostý nesoulad mezi preferencemi aktéra a výstupy politik EU, proměňující se navíc v čase (Hix 2007: 133–140).

V této rovině není nutné rozvíjet jemnější výtky, které lze adresovat zmíněným typologiím (či jejím analytickým kategoriím) jednotlivě (Kaniok 2009). Problém je, co nastavení euroskepticismu tak, jak jej provedli Taggart a Szczerbiak, způsobilo pro obecné vnímání kritických postojů politických stran k evropské integraci a jak tato konceptualizace působí na schopnost politického systému EU jednat jako legitimní aktér.

EUROSKEPTICISMUS A VNITŘNÍ AKTÉRSTVÍ EU

Proč je diskuse o euroskepticismu v kontextu vnitřního aktérství EU užitečná a proč je dobré věnovat pozornost konceptualizaci euroskepticismu jako takového? Existuje pro to hned několik dobrých argumentů.

V první řadě statické podmínění současného definování euroskepticismu přímo odporuje definování EU jako politického systému. Statické vymezení euroskepticismu navíc implicitně vychází z upřednostnění liberálnědemokratické koncepce EU, což je rovněž stěží udržitelný předpoklad. Z pohledu deliberativní demokracie pak nemůže být měkký euroskepticismus označován za euroskepticismus, protože svým kritickým a alternativním pohledem představuje nezbytnou součást dialogu v EU a přispívá k formování politické vůle v EU.

Další argument odkazuje na provázanost demokratického deficitu a evaluační funkce politického systému. Je-li EU politickým systémem, měla by jako legitimní aktér naplňovat funkce politického systému. V souladu se zmíněným modelem politického cyklu by tak mělo v politickém procesu EU docházet k formulování politiky, zvažování a vybírání alternativních řešení, jejich implementace a následná evaluace, završená buď terminací, či reformulací politiky. V EU se ovšem tento proces neděje důsledně, což platí zejména o nejviditelnějších aspektech integračního procesu. Petr Fiala (Fiala 2010: 145–146) tento fakt ilustruje na tempech revize primárního práva EU na konci minulého a začátku tohoto století. Zatímco od přijetí Jednotného evropského aktu do přijetí Smlouvy o EU uběhlo sedm let, následující revize probíhaly v podobě smlouvy z Amsterodamu, smlouvy z Nice a takzvané ústavní smlouvy ve stále kratších intervalech, vylučujících možnost evaluovat platné dokumenty a vyvodit z nich závěry. Pro politickou elitu EU je navíc v posledních letech nepřijatelná myšlenka jakékoliv reformulace či terminace politiky, o čemž svědčí například opakovaná referenda o Nicejské a poté také o Lisabonské smlouvě i snaha referenda z rozhodování o dalším vývoji EU zcela vytlačit. Neschopností politické elity EU přijmout „ne“ a pracovat s ním jiným způsobem, než je snaha najít v nesouhlasu „ano“, přitom snižuje důvěru v politický systém jako takový a vede k odcizení veřejnosti a elit. Je patrné, že je-li vytlačování evaluace přítomno v mechanismech, s nimiž je v EU formulováno a konstituováno primární právo, které vytváří pomyslný ústavní rámec evropské integrace, jsou pak tyto vzorce přenášeny do každodenní politiky. Politicko-politologická diskuse o euroskepticismu je toho důkazem.

Za třetí, jak uvádí Majone (2009: xii), „*Words do matter*“, tedy slova jsou důležitá. Je-li označeno v podstatě jakékoliv zpochybnění jedné podoby evropské integrace (navíc zjednodušeně ztotožněné s celou evropskou integrací) za projev euroskepse, vyřazuje se v politickém systému EU důležitá funkce, kterou by každý politický systém měl obsahovat.

A to je schopnost přijímat zpětnou vazbu a pracovat s ní. Klasifikace každé kritiky tempa a hloubky evropské integrace, tak jak probíhala například v devadesátých letech minulého století, fakticky vytlačuje z relevantního politického diskurzu evropské integrace zpětnou vazbu. Místo toho, aby politický systém EU dokázal s argumenty takzvaných měkkých euroskeptiků pracovat, je vytlačuje mimo rámec legitimní debaty. Termín euroskepticismu je tak zneužíván v politickém boji (Neumayer 2007).

Rozlišení měkkého a tvrdého euroskepticismu má své významné společenské a politické důsledky. Za prvé, měkký je (nejen) v lingvistické logice předstupen tvrdého, z čehož logicky vyplývá blízká příbuznost. Jinak řečeno, podpora například pomalejšímu tempu evropské integrace a důrazu na význam jejího mezivládního charakteru tak je asociována se zásadním odmítáním evropské integrace jako takové. Čili komponenta evropské integrace (mezivládní kooperace) tvoří předstupen jejího elementárního odmítání. Za druhé tvrdě euroskeptické strany jsou až na výjimky strany, jež jsou většinou považovány za extremistické, ať už pravicové, či levicové strany (De Vries – Edwards 2009; Crum 2007). Přiřazení měkkých euroskeptiků k euroskeptikům tvrdým tak v politické realitě problematizuje pozici měkkých euroskeptiků, kteří jsou typologicky a ve společenském diskurzu také rétoricky (masová média a komentátoři či analytici nerozlišují mezi termíny měkký a tvrdý euroskeptik) zařazování do jednoho pomyslného tábora. Konsekvence, které toto smísení má, spočívají především v redukci politické diskuse a vyřazení argumentů měkkých euroskeptiků jako euroskeptických, tudíž nedemokratických.¹²

Pro EU a její vnitřní aktérství tak má kategorie měkkého euroskepticismu zásadní následky. Z pohledu různých teorií demokratického deficitu je patrné, že argumenty vysvětlující jeho přítomnost samy o sobě neobstojí – například EP byl od zavedení přímých voleb obdařován rostoucími pravomocemi, avšak s každým nárůstem pravomocí poklesl zájem voličů o evropské volby. Také volební systém pro volby do EP je v současnosti ve všech členských státech podobný,¹³ tudíž nelze očekávat, že by jeho úplné sjednocení zvýšilo zájem voličů o volby do EP, vzniku evropských politických stran a evropské veřejnosti. A jakkoliv mohou úvahy Hixe o politizaci EK (a potažmo celé EU) znít jako lákavé řešení, lze se na základě dřívějších zkušeností domnívat, že ani toto opatření by pocitu sounáležitosti mezi občany EU rychle neposílilo. Problém tedy není v konstrukci volebního systému pro volby do EP či v provázanosti výsledků evropských voleb a složení EK. Problém spočívá v tom, co tyto technologické argumenty vyjadřují. A to je potlačování evaluace a zpětné vazby jako přirozené součásti politického systému.

Diskuse o euroskepticismu by tak měla být diskusí o standardech toho, co EU představuje a vůči čemu lze vymezovat její schopnost jednat jako legitimní aktér. V této rovině se nabízí v zásadě dvojí volba: nahlížet na EU staticky a do značné míry politicky, nebo respektovat její povahu a podle toho zvolit vhodný analytický nástroj pro popis a vysvětlení procesů, k nimž v EU dochází. Faktem je, že stávající nastavení euroskepticismu se odvíjí od preference první volby. EU je nahlížena jako kompaktní a statický projekt, který se nezadržitelně blíží k evropské federaci, pro niž se vžilo nesprávné a zavádějící označení superstát. Považujeme-li tuto koncepci za normu, jsou jak měkkí, tak tvrdí euroskeptikové skutečnými oponenty sjednocující se Evropy. Ovšem také v případě, že měkkí euroskeptici nekonvenují tomuto pomyslnému kánonu evropské integrace, představují pro nadnárodní pojetí integrace důležitý prvek. Funkci korektivu totiž plní tak jako tak.

EU se nicméně do fáze „*the closest Union*“ nedostala. V EU neexistuje ani evropský lid (ve smyslu *demos*), ani evropské zájmy, ani celoevropské skupiny, které by zájmy tohoto lidu zprostředkovaly, agregovaly a artikulovaly v politickém procesu, a pochopitelně ani evropská identita. V současné EU dokonce ani nelze identifikovat procesy, které by ke vzniku výše uvedeného směřovaly. Je tedy otázkou, nakolik je analyticky nosné vytvářet typologie a kategorie vymezující se vůči něčemu, co v realitě neexistuje a v dohledné době ani existovat nebude.

Pohlíželo-li by se v diskusi o euroskepticismu na EU jako na dynamického aktéra, představovali by tzv. měkkí euroskeptikové přirozenou součást politického systému, pravděpodobně plnící evaluační či reformulační funkce. Z politické diskuse by zároveň vypadal nepřírozený nepřítel, který je v politické vědě analyzován politickou optikou. Odtabuizování kritických pohledů na dnešní tempo evropské integrace a její hloubku by také prospělo obecné politické diskusi v EU, protože by se pozornost aktérů přesunula od přeceňovaných konstitučních aspektů integračního procesu k obsahu běžných společných politik. Minimalizovala by se tak obava, kterou v souvislosti s politizací EU vyslovili například Bartolini (2006) či van der Eijk a Franklin (2004). Van der Eijk a Franklin spatřují v politizaci EU riziko probuzení „spícího giganta“, za něhož považují dosud nepříteli významnou evropskou konfliktní linii. Podle obou autorů by probuzení této konfliktní linie mohlo zničit dosavadní motivy stranické mobilizace ve většině národních politických systémů členských zemí a vést například k zbrzdění vytváření celoevropského stranického systému (van der Eijk – Franklin 2004: 32–47). Bartolini se pak obává, že politizace EU by mohla vést k „vylití dítěte s vaničkou“, protože by vedla nikoliv k politizaci společných politik (ve smyslu nabídky alternativních konceptů), ale k politizaci základních prvků EU, jako je členství jednotlivých zemí či institucionální nastavení EU (Bartolini 2006: 35).

Z pohledu vnitřního aktérství by reforma konceptu euroskepticismu a vypuštění jeho měkké kategorie výrazně zvýšila věrohodnost politického systému EU jako vnitřního aktéra. Stávající nastavení euroskepticismu lze přenést například na abstraktní politickou debatu o dani z přidané hodnoty (DPH). Aktér A prosazuje její výši 15 %, aktér B se přiklání k hodnotě 19 % a aktér C navrhuje její úplné zrušení. Lze o zastánci první varianty prohlásit, že je měkký rušič daní a vyřadit tím jeho představu z relevantní diskuse? Jinak řečeno, lze každého aktéra, který zpochybní aktuálně protežovanou politiku vyššího nepřímého zdanění, vyřazovat z politické debaty o podobě daně? Jen stěží, a stane-li se tak, velká skupina zastánců nižší sazby DPH bude frustrovaná a jednání daně politické obce nebude považovat za demokratické. Jakkoliv se uvedená paralela může jevit jako zjednodušující a přitažená za vlasy, absurdita z ní plynoucí je zřejmá.

* * *

Předložená studie se pokusila zodpovědět na otázku, jakou roli hraje ve vnitřním aktérství EU fenomén euroskepticismu a zda euroskepticismus legitimitu EU posiluje, či oslabuje. Text přitom vycházel z postulátu, že bez argumentačně podloženého klasifikování EU z hlediska státnosti a vnímání demokracie lze jen stěží analyzovat vnitřní aktérství EU. Zmíněné zařazení EU totiž logicky produkuje obecné standardy, s nimiž může být realita EU následně poměřována.

Z hlediska zařazení byla EU klasifikována jako politický systém, pro nějž je typická neukončenost. Jako problematická byla v této souvislosti diskutována otázka finality evropské integrace, a to především ve smyslu finality uspořádání EU. Jinými slovy, ze smluvního nastavení evropské integrace a ani z jejího historického vývoje nevyplývá, že finalita EU spočívá v rychlém prohlubování evropské integrace nevyhnutelně vedoucí ke vzniku federace. Pro neustále se vyvíjející a měnící se politický systém EU se pak z pohledu vyhodnocování demokracie jako nejvhodnější jeví standardy deliberativní demokracie, která je schopna dynamiku EU vystihnout lépe než například liberálně demokratická koncepce.

EU jako vnitřně legitimního aktéra tak lze poměřovat podle toho, zda směrem ke svým občanům plní obecné funkce politického systému a zda tyto funkce kladou důraz na politickou diskusi. Politický systém EU by tak měl činit především plněním evaluační funkce, která je přirozenou a nezbytnou součástí politického cyklu, případně reformulací politické agendy či její terminací. Nesprávné či nepřesné konceptualizování euroskepticismu tak ve své podstatě oslabuje legitimitu EU, protože nectí povahu EU z hledisek státnosti

a demokracie. Euroskepticismus jako vědecký pojem je vystaven na nevhodných a těžko obhájitelných premisách statiky EU, její finality a kompatibility s postuláty liberálnědemokratického modelu. Z pohledu systémové teorie tak je měkký euroskepticismus politickou kategorií a nikoliv kategorií akademicky analytickou. Měkký euroskepticismus problematizuje schopnost EU fungovat jako legitimní aktér, protože ostrakizuje a opatřuje záporným zabarvením veškerou kritiku EU a problematizuje tím evaluační funkci politického systému EU. EU – za přispění politologického mainstreamu – si tím značně komplikuje pozici vzhledem ke svým vlastním občanům. Demokratický deficit, navzdory různým příčinám jeho existence, na které bylo ve studii přehledově poukázáno, je především důsledkem nedostatečné evaluace v politickém systému EU. Nelze se domnívat, že další technologické úpravy – například pravomocí EP či charakteru evropských voleb – tento deficit odstraní. Drobnohledem různých teorií demokracie je totiž zjevné, že EU bez sdílené a fungující identity může jen stěží představovat *polity*, v níž by šlo efektivně a smysluplně rozhodovat většinovým způsobem o zájmech, které de facto neexistují. Jakkoliv jsou politické procesy v EU v řadě případů analogické s procesy, které fungují v ustálených *polities* členských států, nezpracovávají stejnou kvalitu. Lze se naopak domnívat, že pokud by se rozvolnilo pozitivní chápání evropské integrace, přispělo by to k odtabuizování reflexe EU, a tudíž i k budování evropského veřejného prostoru tím, že by se veřejná diskuse v EU prohloubila a oživila.

Tento text dochází k jedné tezi přesahující svým významem jeho téma. Jde o důležitost standardů. Nejen pro posuzování vnitřního aktérství EU je zásadní definovat, jaké nároky na aktérství EU vlastně klademe, tedy vůči jakým standardům realitu EU poměříme. V souvislosti s dalším výzkumem – a to jak demokracie v EU, tak fenoménu euroskepticismu – se nabízí otázka, nakolik jsou, zvláště v případě druhého jevu, smysluplné empirické studie, pokud euroskepticismus není přesvědčivě definován. Jako nezbytný se v této rovině jeví především normativně zaměřený výzkum, který by do typologií dokázal přesvědčivěji zpracovat postoje, pro které se vžilo zavádějící a politice poplátné označení měkký euroskepticismus. Takto zaměřený výzkum se podle mínění autora textu neobejde především bez pečlivého zohlednění pestrosti historického vývoje evropské integrace.

¹ Tento termín odkazuje k implicitní podpoře evropské integraci veřejností (Norris 1997).

² Upgradovanou variantu rozpracovávají Johansson a Tallberg (2010), kteří ve své studii poukazují na jev, který lze označit „prezidencializace“ exekutiv členských zemí EU, tedy na ztuhlé posilování pravomocí šéfů exekutiv. Johansson a Tallberg dokládají, že k tomuto posílení dochází v důsledku posílení role summitů v institucionální struktuře EU.

³ Například se jedná o velkou část položek spadající do společné zemědělské politiky, tvořící více než jednu třetinu výdajů rozpočtu EU.

⁴ Tvzení Hixe o zvýšení polarizace v EP je založeno na analýzách takzvaných jmenovitých hlasování. Jak ale ukázali ve svých studiích Judge a Earnshaw, jmenovitá hlasování netvoří reprezentativní vzorek chování EP. Závěry z nich činěné je proto potřeba brát s určitou dávkou opatrnosti.

⁵ V originále vyšla kniha v roce 2000, v češtině ji vydalo nakladatelství Barrister&Principal v roce 2004.

⁶ Poukázat lze například na vývoj spolurozhodující procedury. Nástroj zapojující do procesu přijímání legislativy rovnou mírou jak EP, tak Radu EU, vznikl přijetím Smlouvy o EU. Již Amsterodamská smlouva (1996) spolurozhodující proceduru zjednodušila redukcí počtu čtení. Niceská smlouva z roku 1999 spolurozhodováním fakticky nahradila spolupracující proceduru a návrh tzv. ústavní smlouvy (inkorporovaný posléze do Lisabonské smlouvy) učinil ze spolurozhodování standardní legislativní proceduru v EU. Zásadní reformou prošlo od přijetí Smlouvy o EU také například předsednictví, poukázat by šlo také na vývoj dalších institucí a orgánů EU, stejně jako na reformy dalších rozhodovacích nástrojů (například proces přijímání rozpočtu).

⁷ Teritoriální finalitu definuje Lisabonská smlouva, konkrétně pak Smlouva o EU, která jako podmínku pro přijetí nové členské země uvádí, že kandidátský stát musí být součástí evropského kontinentu.

⁸ Předchozí dvě vydání knihy *The Political System of the European Union* napsal Hix sám, proto je v předchozím textu odkazováno pouze k jeho osobě a nikoliv také ke spoluautorovi třetího vydání Bjornu Høylandovi.

⁹ Příkladem může být studie Christophera J. Williamse (2011) analyzující souvislost mezi euroskepticismem členských zemí EU a rychlostí, s níž přejímají sekundární legislativu EU.

- ¹⁰ Na převahu stranicky zaměřeného výzkumu upozorňují také například Crespyová a Verschuere (2009: 381), kteří se domnívají, že právě tato dominance způsobila, že euroskepticismus je vágně a nedostatečně definován. Za další problematické aspekty celého konceptu pak označují historickou podminěnost vzniku termínu a negativní konotaci euroskepticismu, která do výzkumu vnáší nadměrnou normativitu.
- ¹¹ Typickým příkladem je projev tehdejšího spolkového ministra zahraničních věcí Joschky Fischera na Humboldtově univerzitě v roce 2000. Fischer v něm vyzval k vytvoření evropské federace (Fischer 2000).
- ¹² Příkladem může být kritika ODS a britských konzervativců za to, že po volbách do EP opustili politickou skupinu EPP – ED a založili vlastní skupinu Evropských konzervativců a reformistů (ECR). V argumentaci kritiků byla zdůrazňována především údajně problematická ideová povaha některých členských stran nové skupiny (Diensbier 2009; Havel 2009; Ash 2009).
- ¹³ Pro přehled volebních systémů, jež země EU pro volby do EP používají například text Farrel – Scully 2005.

Literatura

- Banhoff, Thomas F. – Smith, Mitchel P. (1999): Introduction. Conceptualizing legitimacy in a contested policy. In: Banhoff – Smith (ed.): *Legitimacy and the European Union: The Contested Polity*. New York/London: Routledge, s. 1–23.
- Bartolini, Stefano (2006): Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? *Notre Europe Policy Paper* 19, s. 29–50.
- Bell, Daniel (1993): *Communitarianism and its Critics*. Oxford: Oxford University Press.
- Boom, Steve J. (1995): The European Union after the Maastricht Decision: Will Germany Be the „Virginia of Europe?“ *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 43, No. 2, s. 177–226.
- Conti, Nicolo (2003): Party Attitudes to European Integration: A Longitudinal Analysis of the Italian Case. *SEI Working Paper*, No. 70.
- Crespy, Amandine – Verschuere, Nicolas (2009): From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An Interdisciplinary Perspective. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 3, s. 377–393.
- Crombez, Christophe (2003): The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing? *European Union Politics*, Vol. 4, No. 1, s. 101–120.
- Crum, Ben (2007): Party Strategies in Referendums on the EU Constitution. *European Union Politics*, Vol. 8, No. 1, s. 61–82.
- Dehousse, Renaud (2003): Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity. In: Weiler, Joseph H. H. – Wind, Marlene (eds.): *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 135–156.
- Dočkal, Vít – Kaniok, Petr – Závěšický, Jan (2007): *Evropský parlament*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Easton, David (1957): An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, Vol. 9, No. 3, s. 383–400.
- van der Eijk, Cees – Franklin, Mark N. (2004): Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe. In: Marks, Garry – Steenbergen, Marco R. (eds.): *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 32–50.
- Eriksen, Erik Oddvar (2004): Reflexive Integration in Europe. *ARENA Working Papers*, No. 20.
- Eriksen, Erik Oddvar (2005): An Emerging European Public Sphere. *European Journal of Social Theory*, Vol. 8, No. 3, s. 341–363.
- Etzioni, Amitai (2007): The Community Deficit. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1, s. 23–42.
- Farrell, David – Scully, Roger (2005): Electing the European Parliament: How Uniform are „Uniform“ Electoral Systems? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 5, s. 969–984.
- Fiala, Petr – Schubert, Klaus (2000): *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister & Principal.
- Fiala, Petr (2009): Zkoumání Evropské unie na prahu krize. *Kontexty*, Vol. 1, No. 1, s. 3–8.
- Fiala, Petr (2010): *Evropský mezičas*. Brno: Barrister & Principal.
- Flood, Christopher – Simon Usherwood (2005): „Positions, Dispositions, Transitions: A Model of Group Alignment on EU Integration“. Paper presented at 55th Annual Conference of the Political Studies Association, University of Leeds.
- Follesdal, Andreas – Hix, Simon (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, s. 533–562.
- Habermas, Jürgen (1994): Three Normative Models of Democracy. *Constellations*, Vol. 1, No. 1, s. 1–10.
- Held, David (1996): *Models of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon – Hoyland, Bjørn (2011): *The Political System of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon – Bartolini, Stefano (2006): Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? *Notre Europe Policy paper*, No. 19.
- Hix, Simon (2007): Euroscepticism as Anti-Centralization: A Rational Choice Institutional Perspective. *European Union Politics*, Vol. 8, No. 1, s. 131–150.
- Judge, David – Earnshaw, David (2008): *The European Parliament*. Houndmills, Basingtone: Palgrave Macmillan.

- Johansson, Karl Magnus – Tallberg, Jonas (2010): Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics*, Vol. 33, No. 2, s. 208–236.
- Kaniok, Petr (2009): Party Based Euroscepticism: Opposing the Commission or the European Integration. *Contemporary European Studies*, Vol. 2, No. 2, s. 24–44.
- Kratochvíl, Petr (2008): *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál.
- Kratochvíl, Petr – Šimon, Ondřej (2011): EU jako aktér: Analýza uznání jako dimenze aktérství Evropské unie. *Politologický časopis*, No. 1, s. 3–19.
- Kratochvíl, Petr – Cibulková, Eva – Beník, Michal (2011): The EU as a „Framing Actor“: Reflections on Media Debates about EU Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 2, s. 391–412.
- Kopecký, Petr – Mudde, Cas (2002): „The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe.“ *European Union Politics*, Vol. 3, No. 3, s. 297–326.
- Leconte, Cécile (2010): *Understanding Euroscepticism*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Maier, Jürgen – Rittberger, Berthold (2008): Shifting Europe's Boundaries: Mass Media, Public Opinion and the Enlargement of the EU. *European Union Politics*, Vol. 9, No. 2, s. 243–267.
- Majone, Giandomenico (1998): Europe's „Democratic Deficit“: The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, s. 5–28.
- Majone, Giandomenico (2009): *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew (2001): Despotism In Brussels? Misreading the European Union. *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 3, s. 114–122.
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, s. 603–624.
- Neumayer, Lance (2007): Euroscepticism as a political label: The use of European Union issues in political competition in the new Member States. *European Journal of Political Research*, Vol. 47, No. 2, s. 135–160.
- Norris, Pippa (1997): Representation and the democratic deficit. *European Journal of Political Research*, Vol. 32, No. 2, s. 273–282.
- Pitrová, Markéta (2009): Evropská unie – známý, ale nedefinovatelný aktér. In: Waisová, Šárka a kol.: *Regionální integrační procesy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 100–123.
- Reif, Karlheinz – Schmitt, Hermann (1980): Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 1, s. 3–44.
- Riishøj, Søren (2004): Europeanisation and Euro-scepticism. Experiences from Poland and the Czech Republic. *Středoevropské politické studie*, Vol. 6, No. 4, <<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=211>>.
- Rittberger, Berthold (2010): Democracy and European Union Governance. In: Egan, Michelle – Nugent, Neil – Patterson, William E. (eds.): *Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant*. Houndmills: Palgrave Macmillan, s. 134–155.
- Reschová, Jana (2003): *Evropský konstitucionalismus: Zdroje, formy a tendence*. Praha: Oeconomica.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. London: Macmillan.
- Rovny, Jan (2004): Conceptualising party-based Euroscepticism: Magnitude and motivations. *Collegium*, No. 29, s. 31–47.
- Siedentop, Larry (2004): *Demokracie v Evropě*. Brno: Barrister&Principal.
- Szczerbiak, Aleks – Taggart, Paul (2003): Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality. *SEI Working Paper*, No. 69.
- Sørensen, Catharina (2008): Love me, love me not... A typology of public euroscepticism. *SEI Working Paper*, No. 101/*EPERN Working Paper*, No. 19.
- Taggart, Paul (1998): A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European Journal of Political Research*, Vol. 33, No. 3, s. 363–368.
- De Vries, Catherine E. – Edwards, Erica E. (2009): Taking Europe To Its Extremes: Extremist Parties and Public Euroscepticism. *Party Politics*, Vol. 15, No. 1, s. 5–28.
- Walker, Neil (2002): The Idea of a European Constitution and the Finalité of Integration. Working Paper 2002/01. *Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism*.
- Weiler, Joseph H. H. (1995): The State „über alles“. Demos, Telos and the German Maastricht Decision. *Jean Monnet Working Paper Series* 6/95. New York: Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice/NYU School of Law.
- Wiener, Antje – Dietz, Thomas (2009): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams Christopher J. (2011): Does Euroscepticism Matter? Paper presented at the Political Studies Association Post-Graduate Network Annual Conference in London, UK on April 17th, 2011.

Prameny

- Ash, Timothy Garton (2009): Cameron may have helped the Polish right, but he has not served Britain. <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jul/29/david-cameron-european-parliament-conservatives>>.
- Dienstbier, Jiří (2009): Lotyšská legie a přikulování ODS. <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/jiri-dienstbier.php?itemid=6958>>.

- Fischer, Joschka (2000): Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University: From Confederacy to Federation – Thoughts on the Finality of European Integration. Berlin, 12 May 2000, <http://www.ena.lu/speech_joschka_fischer_ultimate_objective_european_integration_berlin_12_2000-2-17984>.
- Havel, Jiří (2009): Pochybná evropská židle ODS. <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/jiri-havel.php?itemid=7194>>.

Poznámka:

Autor textu by rád poděkoval trojici oponentů. Jejich připomínky a komentáře výrazně přispěly k úrovni textu. Práce na článku je součástí plnění výzkumného záměru MSM0021622407 „Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích“.