

kové rady a Státní rady), opět se soustředí na způsob jejich naplňování, jejich vnitřní organizaci a působení v rámci politického systému. Na stranách 108–111 je zajímavý exkurs do historie a současnosti těch evropských druhých komor, jež zastupují korporativistický princip. Autor se následně zabývá i srovnáním zákonodárného procesu, prvky přímé demokracie (velmi zajímavý je zejména rozbor častého užívání referend ve slovinské politice) a rolí politických stran a stranickými systémy. Zejména v této části knihy dostává text a přístup konečně spíše politologický než ústavněprávní rozměr.

Pramennou základnu autorovi poskytly opět především příslušné zákony, jednací řády a další relevantní normy. V jistém slova smyslu však právě proto komparativní analýza ustrnuje někdy „na povrchu“, plastičtější obraz činnosti obou parlamentů by byl jistě vytvořen spíše větším zapojením politologicky orientovaných tázání a analýz. I tak však autor poskytuje čtenářům k přemýšlení zajímavé úvahy a náměty k politologickému bádání, jako například pokles role parlamentů ve srovnání s rolí exekutivy, role zájmových skupin v současných neokorporativních systémech organizovaných zájmů, jimiž Rakousko i Slovinsko bezesporu jsou, atd.

Práce jako celek představuje cenný příspěvek ke komparaci středoevropských parlamentních demokracií.

Vít Hloušek

Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity

Simon Hix:

WHAT'S WRONG WITH THE EU AND HOW TO FIX IT

Cambridge: Polity Press, 2008.
228 stran.

Andrew Moravcsik po přečtení poslední Hixovy knihy prohlásil, že by si ji měl přečíst každý, kdo se vážně zajímá o ústavní budoucnost a politickou legitimitu Evropy. Po jejím přečtení bych rozšířila doporučený okruh čtenářů na všechny, kteří se zajímají o svou budoucnost v soudobé společnosti a globalizovaném světě. Statí a úvah na téma demokratického deficitu, nedostatku politické legitimacy či budoucnosti Evropské unie obecně již byly napsány stovky. Hixova práce však z této dlouhé řady v mnohém vyčnívá. Za prvé, Hix se neomezuje pouze na popis stávající situace a analýzu nejpalčivějších problémů. Naopak, pídí se po jejich příčinách a důsledcích, hledá možná východiska a nabízí varianty řešení. Za druhé, své domněnky a hypotézy pečlivě dokládá jednak svou praktickou osobní zkušeností¹ a jednak množstvím přehledně nasbíraných exaktních dat a průzkumů. A za třetí, a to se vztahuje zejména k rozšířenému množství potenciálních čtenářů, se kniha díky Hixovu populárnímu stylu čte více jako románový bestseller než jako politologická literatura. Demonstrací tohoto jazykového umu, který je u vědce Hixova formátu ojedinělý, je již název knihy, ježto sám o sobě bezesporu naláká řadu čtenářů.

Cílem Hixovy práce je, jak vyplývá právě z jejího názvu, přijít na to, co je v Evropské unii špatně a jak tyto chyby odstranit. Autor uvádí řešení, která jsou často zmiňována a diskutována jak na národní úrovni, tak mezi představiteli evropských institucí či představiteli vědeckých ústavů a think-tanků – začínaje nicneděláním a vírou v konzervaci

současného stavu, přes důkladnější komunikaci s evropskou veřejností a institucionální reformy až po důraz na obsah a výsledky politické agendy. Hixovým osobním řešením a v podstatě stěžejní myšlenkou celého textu je větší „zpolitizování“ EU. Zde Hix naráží na dlouhodobý problém EU, kterým je nezájem občanů víceméně průřezově všech členských států. Přestože stran jednotlivých unijních institucí a agentur je vyvíjena systematická snaha o informování veřejnosti o unijních politikách, vnitřních rozhodovacích procesech a unijním konstitucionálním vývoji, jak vyplývá například z průzkumu Eurobarometru, toto snažení z dlouhodobého hlediska nedosahuje kýžené odezvy. Je možné, a dle Hixe dokonce jisté, že zpolitizování Unie, ve smyslu jejího jakéhosi zbulvarizování, by přineslo větší zájem jak ze strany médií, tak potažmo ze strany veřejnosti. Ve většině případů by přitom stačilo pouze napodobit tradiční národní politické praktiky. Současná evropská politika je příliš uzavřená, uhlazená a tudíž pro veřejnost nečitelná a nezajímavá. Toto otevření a v jistém smyslu zlidštění a odbyrokratizování politických a rozhodovacích procesů uvnitř EU by vyprovokovala evropskou veřejnost, donutila ji zaujmout stanoviska k dílčím problémům a postavit se na jednu či druhou stranu politického boje. Kde není boj, není publikum.

V návaznosti na tuto úvodní myšlenku Hix v první části knihy, nazvané *Diagnóza*, rozpracovává tři hlavní výzvy, kterým současná EU čelí. První aktuální výzvou EU je stagnace v oblasti policy, tedy v rámci jednotlivých sektorových politik.² Nejprve Hix logicky pátrá po důsledku takového stavu. Proč není EU schopna prosadit základní ekonomické a sociální reformy? Proč to dříve bylo možné a nyní nikoli? Přitom institucionální design EU se stále posouvá od konsenzuálního rozhodování k modelu většinovému! Protože se změnil obsah politické agendy. Do poloviny 90. let bylo hlavním cílem EU vybudovat jednotný trh a spory panovaly pouze o mí-

ře jednotlivých zásahů. Výchozí bod pro politická rozhodnutí byl nula. EU neměla žádná pravidla v oblasti vnitřního trhu a cílem bylo je nastavit. Méně, více, záleželo na dohodě, na kompromisu. Ovšem jakýkoli posun – a byl to a priori posun stejným směrem pro všechny aktéry – byl výhodnější než bod nula. Současným cílem EU je reforma současných ekonomických a sociálních politik jak na národní, tak na evropské úrovni. Tedy míra jejich regulace či naopak liberalizace. Najednou již výchozím bodem není nula a směr není pouze jeden. Prostor pro dosažení kompromisu (přestože většinového) se markantně zúžil. Tato Hixova argumentace je velice logická a nijak ohromující, nicméně její síla spočívá právě v této jednoduchosti. Jeho závěry jsou navíc ilustrovány řadou praktických příkladů, osobních zkušeností a názorných grafů.

V případě, že se jedné nebo více stranám politického konfliktu podaří nalézt prostor a vybojovat podporu pro potřebnou reformu, přichází na řadu druhá výzva a tou je potřebná legitimita pro její prosazení uvnitř EU. Druhou výzvou EU, kterou Hix analyzuje, je nízká a především stále klesající míra veřejné podpory EU. Nemá smysl opakovat známá fakta o nezájmu veřejnosti o dění na evropské scéně a alarmující tendence jeho vývoje. Zajímavější je sledovat Hixovo zkoumání příčin tohoto neblahého vývoje. Co se stalo, že občany nezajímá, co se v Bruselu děje, o čem se rozhoduje, a co by případně mohli ovlivnit? A Hixova odpověď je opět velice jednoduchá. Lidé si uvědomili, že EU již není jen ekonomická unie. Zatímco informovanost občanů do poloviny 90. let byla velice nízká a lidé Unii věřili, v současnosti je míra jejich orientace ve věcech EU vyšší a důvěra nižší. Autor si pro definici tohoto stavu vypůjčil trefné vyjádření kolegů Franclina, Marshe a McLarena, že „antievropská láhev byla odkorkována“. Další faktor, který Hix v tomto ohledu uvádí, je snad ještě lidštější a vychází jaksi z podstaty samotné povahy

lidí. Je jím odborně řečeno kalkulace nákladů a výnosu, použijeme-li však synonymum jaksi lidské, jedná se o obyčejnou (a věčnou) závist. Některé státy, potažmo jejich občané, do integračního procesu investovaly více a získaly méně, jiné naopak investovaly méně a jejich zisk byl řádově vyšší. Díky větší transparentnosti EU a dostupnosti informací o jejím fungování je navíc tato disproporce obecně mnohem viditelnější. Solidarita je jedním ze základních principů evropské integrace. Ve svém důsledku však může u běžných občanů způsobovat nelibé pocity nespravedlnosti, které vedou k prohlubování nedůvěry a nespokojenosti.

Faktem je, že v národních systémech je nespokojenost občanů povětšinou směřována k členům momentální vládní koalice. V EU je však jejich nelibost adresována systému jako celku. Proč? Také na tuto otázku má Hix jasnou odpověď. Protože v EU neexistuje jasná a čitelná vláda, vůči které by Evropané své pocity a potřeby mohli ventilovat. Další otázka tedy zní: jak učinit EU více čitelnou? Potažmo v Hixově podání: jak učinit Evropu více demokratickou? Také v souvislosti s debatou o demokratickém deficitu předkládá Hix poměrně bohatou argumentaci a vypořádává se s běžnými pohledy na tuto problematiku. Důležitá však v tomto ohledu není debata samotná, nýbrž její závěry. Hix totiž dochází k rozlišení dvou dimenzí demokracie EU. Z procedurálního hlediska Unii bez větších pochybností, avšak za dostatečně podložené argumentace označuje za demokratickou instituci. Problém nastává v dimenzi substantivní. Reprezentativní instituce a svobodné volby totiž samy demokracii nezaručí bez dostatečné politické soutěže. Právě boj o exekutivní kontrolu a obsah politické agendy umožňuje veřejnosti identifikovat vítěze a poražené a podle toho usměrňovat své preference. Na základě tohoto nedostatku pak Hix Unii přirovnává spíše k jakési formě osvíceného despotismu a opět navazuje na myšlenku nedostatku

politiky ve smyslu politics v evropských strukturách. Závěrem první části: co tedy EU dle Hixe jednoznačně potřebuje, je více „limitované demokratické politiky“.³

Limitovaná má být tato demokracie ve dvou ohledech. Hix není příznivcem přímé demokracie v EU, a první limit se tak vztahuje k zastupitelské formě vlády v EU. Druhým limitem je systém četných brzd a protiváh, který funguje mezi jednotlivými evropskými institucemi.

Proč je politická soutěž v EU dle Hixe tak důležitá? Z několika důvodů. Politická soutěž stimuluje politiky k tvorbě nových inovativních politických řešení, nutí je sdružovat se do politických koalic, vzbuzuje pozornost médií, umožňuje občanům vytvářet si vlastní názory na jednotlivé politiky a zejména je zdrojem mandátu k prosazení politických reforem.

Co se týče dosažení stanoveného cíle zpolitizování EU, je Hix velice optimistický. Zásadní je, že Hix nepožaduje změnu institucionální struktury EU, která by svou architekturou podpořila nutné změny. Naopak, zastává názor, že současná Unie splňuje dvě základní podmínky pro rozšíření limitované demokratické politiky, kterými jsou právě institucionální design a chování politických představitelů. Namátkou: hlasování v Parlamentu probíhá stále častěji spíše na základě partajních než národnostních principů, Rada se po dlouhých letech konsenzuálního rozhodování postupně dostává do klasické pravolevé politické soutěže a celkově vztahy mezi Komisí na straně jedné a Radou a Parlamentem na straně druhé mají stále více politický charakter. Problémem však zůstává, že koordinace v tvorbě pozic a koalicí napříč třemi hlavními institucemi stále pokulhává a předně chybí jakékoli napojení těchto změn v politických strukturách na evropské úrovni na občany v jednotlivých členských zemích.

Ústavní zázemí tedy již podle Hixe existuje, nyní je načase naplnit jej konkrétním politickým obsahem. Hix proto – jak

jinak – navrhuje několik řešení. Aby to bylo přehledné, pro každou ze tří institucí uvádí několik podnětných rad. Evropský parlament by měl v první řadě upozadit čistě proporcionalní model fungování a importovat do něj většinové prvky. Opět není nutné přemýšlet nad velkými institucionálními změnami, Hix totiž navrhuje jen několik zdánlivě kosmetických úprav. Uvádí kupříkladu zavedení pětiletého volebního období předsedy Parlamentu nebo obsazování vedoucích postů v politických výborech a určování legislativních zpravodajů na základě většinového principu. Cílem všech těchto úprav je, aby bylo oč bojovat. Aby vítěz voleb získal více výhod v povolebním uspořádání a jeho předvolební motivace byla silnější. Rada by za tímto účelem měla zveřejňovat nejen veškeré právní akty, ale také legislativní diskuse a hlasování. V Komisi se Hixem navrhované úpravy týkají zejména volby jejího předsedy, přičemž všechny směřují k otevřenější soutěži o tento významný post. Třešničku na dortu v tomto ohledu představuje samostatná kapitola v závěru knihy, ve které Hix simuluje „ideální volby předsedy Komise“ a předvolební boj včetně koaličního vyjednávání mezi jednotlivými kandidáty: zele-

ným Francouzem Danym, švédskou sociální demokratkou Margot, liberálním Estoncem Andrussem, portugalským eurooptimistickým konzervativcem Josém a irským euroskeptickým konzervativcem Bertiem. Přestože politický boj mezi jednotlivými kandidáty je vpravdě lýtý, Hix je spravedlivý a po pětiletém období konzervativců nechává vyhrát statečnou Margot, první ženu v čele Evropské komise.

Tento optimistický závěr – nikoli ve smyslu politickém, ale procedurálním – Hix doplňuje ještě vyvrácením možných protiargumentů. Jedinou z hrozeb, kterou považuje za skutečně reálnou, je nutnost dovést evropské politiky k uvědomění si nutnosti změnit stávající nefunkční systém. A tato odpovědnost leží na bedrech občanů.

Poznámky

1. Simon Hix se mimo jiné přímo podílel na tvorbě evropské ústavní smlouvy, když v britské vládní administrativě předsedal pracovní skupině „Demokracie v EU“.
2. Hix tuto situaci v originále nazývá „policy gridlock“.
3. V originále „limited democratic policy“.

*Michaela Kozlová
Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity*