

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Disertační práce

Ústava pro Evropu

Konzultant:

JUDr. Věra Jirásková, CSc.

Autor:

JUDr. Jiří Feichtinger

Jarošova 12 C

669 02 Znojmo

Duben 2011

Děkuji JUDr. Věře Jiráskové, CSc. za odborné vedení a cenné věcné rady při zpracování této disertační práce.

„Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Obsah

Úvod	3
Část první Nástin vývoje Evropské unie	8
Část druhá Reforma Evropské unie po smlouvě z Nice	12
SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU	12
Zasedání v Nice	12
Zasedání v Laekenu	13
Konvent o budoucnosti Evropy	16
Ratifikace	16
LISABONSKÁ SMLOUVA	17
Mezivládní konference 2007	17
„Lisabonská“ smlouva	18
Část třetí Ústavněprávní obsah „reformních smluv“	21
STRUKTURA	21
Ústavní smlouva	21
Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie	22
Hodnotová orientace	23
ÚSTAVNÍ SMLOUVA – PŘEHLED OBSAHU	30
Část první	30
Část druhá – Listina základních práv Unie	34
LISABONSKÁ SMLOUVA – PŘEHLED OBSAHU	34
Část čtvrtá Ústava a konstitucionalismus	36
POJEM ÚSTAVY	36
KONSTITUCIONALISMUS	37
PRAMENY ÚSTAVY EVROPSKÉ UNIE	43
ZÁVĚR: ÚSTAVNÍ A LISABONSKÁ SMLOUVA JAKO NORMA ÚSTAVNÍHO PRÁVA	44
Část pátá Suverén a suverenita	46
Suverenita lidu	46
Suverenita států	51
Část šestá Evropská unie jako stát	54
DEFINICE STÁTU	54
Tříprvková definice	55
Normativní teorie	56
Integrační teorie	56
Teorie jednání/účinku	56

Totalitární teorie	57
ZNAKY STÁTU U EVROPSKÉ UNIE	57
Státní území	58
Státní obyvatelstvo	58
Státní moc	71
Exkurs – společná měna Euro jako „prvek státu“	81
FUNKCE STÁTU.....	86
VZNIK STÁTU.....	88
Část sedmá Forma státu a vlády	91
ORGÁNY A INSTITUCE UNIE.....	91
FORMA VLÁDY	98
FORMA VLÁDY EVROPSKÉ UNIE Z HLEDISKA SKUTEČNOSTI.....	101
POLITICKÝ REŽIM.....	107
Část osmá Vertikální uspořádání Evropské unie	110
Seskupení (svazek) států	112
Konfederace	113
Federace	114
Zjišťování federativních a konfederativních prvků Evropské unie	116
Federativní prvky uspořádání Evropské unie	117
Závěr	122
Část devátá Ochrana lidských práv	126
PRÁVNÍ ZÁVAZNOST.....	127
VZTAH K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD....	128
Problematický vztah současné unijně-právní závaznosti Listiny a Evropské úmluvy	129
OBSAH LISTINY.....	132
Závěr	136
STÁT NEBO NE?.....	136
Prameny	140
LITERATURA	140
DALŠÍ ZDROJE	145

Úvod

S rozšířením Evropské unie o deset nových zemí v roce 2004 a o dvě další v roce 2007 vstoupila Evropa do zcela nového období svých dějin. Vůbec poprvé je většina evropských států spojena do celku, který není jen sdružením států, založeným na základě mezinárodní smlouvy za jedním, úzce zaměřeným účelem, ale celkem, který stále těsněji propojuje nebo dokonce sjednocuje mnoho sfér života obyvatel jednotlivých členských států. Toto propojování a sjednocení tímto zatím nejrozsáhlejším rozšířením Evropské unie dospělo ke kritickému rozcestí, kdy mechanismy spočívající na zásadách starých padesát let a určených pro několikanásobně menší společenství musely nutně být buď přizpůsobeny dnešnímu stavu, anebo od základů změněny. Taková změna s sebou může (nebo musí?) nést i změnu účelu a smyslu existence Evropské unie – má i nadále být společenstvím států založeným především na hospodářských důvodech, ale zacházejícím nástroji na podporu sociálního, ekologického a regionálního rozvoje; má se od těchto nástrojů oprostít a vrátit se k ryze hospodářskému smyslu své existence; anebo se má pustit na cestu k federaci evropských států?

Politické reprezentace členských států Evropské unie si byly již před rozšířením v roce 2004 vědomy toho, že řádné fungování Evropské unie v její velikosti po rozšíření nezbytně vyžadovalo reformu jejího institucionálního uspořádání, se kterou úzce souvisí revize jejího právního základu. Namísto několika smluv měla napříště jako právní základ Evropské unie sloužit smlouva jediná, Smlouva o Ústavě pro Evropu (dále v textu práce jen „ústavní smlouva“), jejíž konečné znění bylo výsledkem několikaleté diskuse a práce v Konventu o budoucnosti Evropy.

Během tvorby této práce však došlo k událostem, které zásadním způsobem ovlivnily situaci kolem Ústavy pro Evropu; francouzští a vzápětí nizozemští občané v lidovém hlasování návrh ústavní smlouvy odmítli. Vzhledem ke skutečnosti, že vstup ústavní smlouvy v platnost vyžadoval vnitrostátní schválení všemi členskými státy Evropské unie, znamenalo francouzské a nizozemské odmítnutí buď opakované hlasování v těchto

zemích, nebo přepracování ústavní smlouvy a nové schvalování ve všech členských zemích. Na ani jedné z těchto možností se ovšem členským státům nepodařilo dohodnout, ačkoli o nutnosti reformy dosavadního uspořádání nebylo mezi nimi v zásadě sporu. Zvolena tak byla možnost třetí, kompromisní: ústavní smlouvu nahradila tzv. reformní (nyní zvaná Lisabonská) smlouva, reagující v nejnútnejším rozsahu na nebývalé rozšíření Evropské unie, vyhýbající se „ústavněprávnímu“ a „státněprávnímu“ pojmosloví, nicméně přebírající velkou většinu textu odmítnuté ústavní smlouvy. Ovšem (pravděpodobně pro velkou obsahovou shodnost) ani Lisabonská smlouva se nevyhnula odmítnutí obyvatelstvem, tentokrát irským, a její schválení Parlamentem České republiky bylo do poslední chvíle rovněž nejisté; přičemž k politické nejistotě v České republice se navíc přidala i vládní krize způsobená vyslovením nedůvěry vládě v první polovině března roku 2009. Krizová situace způsobená irským odmítnutím vedla k velmi neobvyklému kroku – Lisabonská smlouva byla irskému obyvatelstvu předložena podruhé ke schválení a do té doby bezprecedentní soustředěný tlak představitelů jednotlivých členských zemí i evropských institucí vedl tentokrát k jejímu schválení.

Tato zásadní změna samozřejmě ovlivnila i koncepci mé práce. Původně jsem zamýšlel analyzovat prameny nové „evropské ústavy“ ve vztahu k ústavním tradicím a principům jednotlivých členských zemí. Předpokládal jsem, že práci dokončím v období, kdy bude ústavní smlouva schválena. Odmítnutí návrhu ústavní smlouvy, následné definitivní opuštění myšlenky ústavy a nastoupení cesty reformy existujících zakládacích smluv mne přiměly ke změně konceptu práce a k zahrnutí projednávaného návrhu Lisabonské smlouvy. Po irském odmítnutí Lisabonské smlouvy jsem se rozhodl nadále nevycházet z předpokladu, že jeden z posuzovaných dokumentů se stane skutečně právně závazným, a důraz jsem kladl především na posouzení a hodnocení ústavní smlouvy a Lisabonské smlouvy z hlediska teorie ústavního práva a obecné státovédy. Konečné schválení Lisabonské smlouvy nezpůsobilo významné změny tohoto konceptu.

Ve své práci si za cíl kladu posoudit ústavněprávní povahu Evropské unie a jejích základních dokumentů, tedy jak neschválené ústavní smlouvy, tak i

zakládacích smluv ve znění Lisabonské smlouvy. V této souvislosti hledám odpověď na otázku, nakolik obsah ústavní smlouvy odpovídal jejímu názvu a byl-li z ústavněprávního hlediska skutečně ústavou; na tuto otázku se pokusím odpovědět i ve vztahu k Lisabonské smlouvě. Pokusím se dále odpovědět na otázku, zda ústavní či Lisabonská smlouva otevírají cestu ke sjednocené Evropě nejen z hlediska dosavadního zaměření evropské integrace, ale i z hlediska státovědeckého, zda by obě smlouvy mohly sloužit jako základní právní předpis Evropy jako jednotného státu, což je hlavním smyslem existence jakékoli ústavy. Práce tak není komentářem ani souhrnem obsahu ústavní či Lisabonské smlouvy, nýbrž spíše jejich posouzením z hlediska ústavněprávní teorie. Tomuto rozboru předchází stručný nástin vývoje evropského integračního procesu v míře, kterou považuji za žádoucí s ohledem na státovědecké zkoumání vzniku státu, jeho jednotlivých prvků a vnímání Evropské unie; v neposlední řadě také proto, že právě vývoj integrace má bezprostřední vliv na postavení jednotlivých členských států v současné Unii, na jejich stanoviska k dalšímu směru integrace a samozřejmě i na jejich postoje vůči návrhu ústavní a Lisabonské smlouvy a vůči dalšímu směřování Evropské unie vůbec.

Jak jsem již uvedl, tato práce má být především prací ústavněprávní a státovědeckou, proto i předpisy práva Evropské unie (dříve Evropských společenství) jsou v této práci zkoumány, jen pokud mají ústavněprávní (či státovědeckou) relevanci. Při aplikaci práva Evropské unie hrají nezastupitelnou úlohu rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropského soudního dvora), ovšem z hlediska ústavněprávního jsou klíčová především ta, která definují úhelné kameny tohoto právního systému, jako je princip přednosti unijního práva před vnitrostátními právními řády, princip přímého účinku, odpovědnost státu za neprovedení směrnice apod. Proto pouze tato rozhodnutí jsou také v této práci zmiňována.

Smlouva o Ústavě pro Evropu byla prvním pokusem v dějinách evropské integrace o vytvoření nejen jednotného právního základu pro další společný vývoj evropských států sdružených v Evropské unii v oblastech vymezených ústavní smlouvou, nýbrž současně zcela jedinečným pokusem o zahájení přeměny mezinárodní organizace s neobvykle vysokou mírou integrace

členských států v subjekt mezinárodního práva, svou povahou se blíží základnímu subjektu mezinárodního práva, totiž státu.

Prvním a především viditelným symbolem zahájení této přeměny mělo být právě přijetí první celoevropské ústavy, ústavy, které by už nebyla pouhou mezinárodní smlouvou, dokumentem daleko vzdáleným obyvatelstvu jednotlivých členských států, dokumentem, který se týká především vlád jednotlivých států, o jehož existenci drtivá většina obyvatelstva ani neví, nýbrž skutečně základní normou Evropské unie, zaručující práva a svobody všem občanům jednotlivých členských států bez rozdílu národního občanství, normou stanovící jednoznačně výlučnou působnost Unie, výlučnou působnost jejich složek - členských států a společnou působnost obou těchto úrovní.

Ústavní smlouva tuto ambici nenaplnila; byla odmítnuta. Lisabonská smlouva, byť zbavena vnějších „ústavních“ symbolů a symbolů „evropského státu“, však na ústavní smlouvu ve výše uvedeném duchu obsahově navázala.

Významným prvkem zmiňované přeměny je i přiznání právní subjektivity Evropské unii. Doposud byla právní subjektivita přiznána pouze Evropským společenstvím, tedy pouze tzv. prvnímu pilíři Evropské unie (zahrnujícímu jednotný trh a jeho tzv. čtyři svobody, společné politiky atd.). Druhý a třetí pilíř, založené Maastrichtskou smlouvou o Evropské unii, jejichž vytvořením došlo k rozvinutí evropské integrace z úzce hospodářsky zaměřené mezistátní spolupráce ve spolupráci zahrnující společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a spolupráci v justičních a trestních věcech, kvalitu mezinárodněprávní a vnitrostátní právní subjektivity postrádaly. Přiznání právní subjektivity Evropské unii (tedy všem třem pilířům) má fakticky pilířovou strukturu odstranit. Ve skutečnosti si oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky zachovává v rámci institucionálního rámce, způsobů rozhodování a jednotlivých činností Evropské unie autonomní postavení; lze říci, že i nadále do jisté míry tvoří samostatný „pilíř“. Tato autonomie je patrná jak z návrhu ústavní smlouvy,¹ tak i ze schváleného textu Lisabonské smlouvy. Společná zahraniční a bezpečnostní politika je komplexně, na rozdíl

¹ Např. článek I-40 a násl. první části ústavní smlouvy, obsahující zvláštní ustanovení týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která např. vylučují přijímání evropských zákonů a evropských rámcových zákonů v této oblasti (čl. I-40 odst. 6)

od ostatních oblastí působnosti Unie, upravena ve Smlouvě o Evropské unii. V této oblasti dále nepřichází v úvahu přijímání legislativních aktů (tj. nařízení a směrnic).² Rozhodovací pravomocí v oblasti bývalého druhého pilíře je obdařena Evropská rada a Rada, přičemž úloha Evropského parlamentu je omezena pouze na roli pravidelně informovaného pozorovatele. Výkonem této politiky Smlouva o Evropské unii pověřuje vysokého představitele Unie pro zahraniční věci.

S ohledem na výše uvedené se tak nabízí otázka: nakolik je Evropská unie způsobilá stát se státem? Nebo snad: nestala se jím už dokonce? Obdobně se můžeme ptát, zda ústavní smlouva byla skutečnou ústavou, a při vědomí obsahové návaznosti Lisabonské smlouvy na ústavní smlouvu si obdobnou otázku můžeme položit i ve vztahu k ní. Právě na tyto otázky se pokusím odpovědět v této práci.

² Článek 24 Smlouvy o Evropské unii.

Část první

Nástin vývoje Evropské unie

Tato část obsahuje stručný nástin vývoje Evropských společenství a Evropské unie v průběhu uplynulých padesáti let. Projekt Evropské unie je nutné nahlížet právě v kontextu tohoto vývoje, neboť nejen právní základ a organizační struktura, ale také smysl, cíl a vnímání Evropské unie (Evropských společenství) v průběhu její existence velmi významně promlouvají do závěrů, ke kterým hodlám v této práci dospět. Zejména v posledních deseti letech, kdy zaznívají stále hlasitější námitky proti další, hlubší a stále širší integraci evropských zemí a kdy je dokonce diskutována možnost návratu k čistě hospodářskému charakteru Evropské unie,³ považuji za důležité uvědomovat si možné alternativy jejího vývoje a poučit se z již nabytých zkušeností.

Po staletích válek a pět let po skončení nejhorší z nich se západní státy spolupracující v rámci OEEC⁴ rozhodly hlouběji spolupracovat ve strategicky důležitých hospodářských oblastech mimo jiné s cílem předejít dalším bolestivým konfliktům a válkám. 9. května 1950 představil francouzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman plán hlubší spolupráce. Význam této události byl později zdůrazněn pravidelným připomínáním tohoto data jako Dne Evropy. Na základě Schumanova plánu začíná hospodářské sjednocování evropských zemí v rámci Evropského společenství uhlí a oceli, kdy šest zakládajících států podepisuje smlouvu o společné organizaci svého těžkého průmyslu – uhlí a oceli (18.4.1951). Projekt společenství uhlí a oceli byl natolik úspěšný, že o šest let později se tytéž státy odhodlaly k rozšíření spolupráce na další hospodářské oblasti. 25. března 1957 podepisují tzv. Římskou smlouvu, zakládající Evropské hospodářské společenství (EHS). Jeho hlavním cílem bylo dosažení „společného trhu“ a zajištění volného pohybu osob, zboží a služeb mezi členskými státy EHS.

³ <http://www.euportal.cz/PrintArticle/7421-klaus-bezni-lide-vyvoj-evropske-integrace-a-miru-jejeho-prohlubovani-vesmes-podcenuji.aspx>, 29.3. 2011.

<http://www.klaus.cz/clanky/2775>, 21.2.2011.

⁴ Organizace pro hospodářskou spolupráci v Evropě.

V roce 1962 Evropské hospodářské společenství zahajuje tzv. společnou zemědělskou politiku, která umožnila členským státům společnou kontrolu produkce potravin. Zemědělcům byly mj. zaručeny podmínky pro úspěšný rozvoj hospodaření (především dotacemi a garancí cen) a Evropa se díky této politice stala potravinově soběstačnou oblastí s udržovanou venkovskou krajinou. Dotace zemědělských provozů se však záhy staly a dodnes zůstaly velkou přítěží, politickým problémem a zdrojem neshod zejména mezi zeměmi orientovanými zemědělsky na jedné straně a průmyslově na straně druhé; ty posléze jmenované se stále větší neochotou odvádějí své finanční prostředky na podporu zemědělců v jiných členských státech, poskytovanou v nyní již jen stěží obhajitelném rozsahu. Současně s neochotou snížit celoplošně podporu zemědělcům vznikl problém zemědělské nadprodukce a přebytků. Přímé platby zemědělcům i garantované ceny zemědělských produktů totiž byly a jsou financovány z příspěvků všech členských zemí, které zejména po masivním rozšíření Evropské unie v letech 2004 – 2007 nejsou schopny udržet dosavadní úroveň podpory zemědělců ve všech zemích.

Významným integračním milníkem bylo odstranění vnitřních cel na dovážené zboží mezi členskými státy v roce 1968, které tak mezi sebou umožnily volný přeshraniční obchod. Na zboží dovážené ze třetích zemí se ukládají jednotná cla. Území EHS tak dostává první „vnější“ hranici, zatím ovšem pouze v podobě celní unie. Mnohem výraznějšího obsahu se vnější hranici dostalo v roce 1995, kdy vstoupila v platnost Schengenská dohoda, na jejímž základě cestující jakékoli státní příslušnosti mohli mezi jejími smluvními státy cestovat bez pasových kontrol na hranicích. Ačkoli uzavřená mimo rámec Evropských společenství (Evropské unie), jejími smluvními stranami byly právě členské státy Evropské unie, jejíž vnější hranice (a současně díky rušení vnitřních hraničních kontrol i vnitřní integrita) se tak stala patrnou pro běžné občany.

V roce 1979 občané zemí Evropského hospodářského společenství poprvé volili přímo poslance Evropského parlamentu. Tento okamžik lze z hlediska předmětu této práce považovat za první krok poskytující občanům členských zemí právo vyjadřovat svou vůli na jiné než „národní“ (přesněji státní)

úrovni, kdy současně poprvé vystupují, alespoň formálně, jako lid jednoho celku, tedy EHS.

V roce 1986 byl podepsán Jednotný evropský akt, zakládající rozsáhlý šestiletý program zaměřený na řešení problémů volného obchodu mezi státy EHS s cílem dosažení jednotného trhu v rámci EHS. Ačkoli byla už v roce 1968 zrušena vnitřní cla, obchod uvnitř Evropského hospodářského společenství neprobíhal bez překážek, spočívajících především v rozdílných vnitrostátních předpisech. Po přijetí Jednotného evropského aktu měly být tyto překážky odstraněny. Od roku 1986 bylo vydáno za tímto účelem více než 200 právních předpisů k odstranění překážek zejména v oblasti daňové politiky, úpravy podnikání a odborných kvalifikací.

7. února 1992 byla v Maastrichtu podepsána Smlouva o Evropské unii, kterou lze bezpochyby pokládat za zásadní přelom v dějinách evropské integrace. Evropská integrace od té doby zahrnuje i zahraniční a bezpečnostní politiku a užší spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Pro občany bylo však nejviditelnějším cílem stanovení úkolu dosažení společné měny.

V roce 1997 následoval podpis Amsterodamské smlouvy, která měla reagovat na vývoj a rozšiřování Evropské unie. Poprvé významně vstupuje na scénu požadavek efektivnějšího rozhodování v rámci unijních orgánů.

V témže roce jsou zahájena přístupová jednání s deseti státy střední a východní Evropy. Změny zakládacích smluv týkající se mj. reformy pravidel hlasování v Evropské unii se v důsledku plánovaného rozšíření stávají nevyhnutelnými.

Od 1. ledna 1999 se v 11 členských státech účtuje v jediné měně - eurem. Pro jednotlivé občany je významnějším 1. leden 2002, kdy se eurobankovky a mince dostaly do běžného peněžního oběhu a definitivně nahradily tradiční měny.

V roce 2003 dříve čistě hospodářská organizace zahájila bezpečnostní operace – mírové operace v Makedonii⁵ a v Bosně a Hercegovině.

⁵ Oficiálně je používán název FYROM - Former Yugoslav Republic of Macedonia. Z důvodů sporů o název historického území Makedonie mezi touto bývalou jugoslávskou republikou, Řeckem a Bulharskem není na

V novém tisíciletí tak můžeme hovořit o organizaci členských států, která má jednotnou vnější hranici hospodářskou a bezpečnostní a uvnitř se lze pohybovat a usazovat takřka bez omezení. V její velké části se platí společnou měnou, občané všech členských států volí společně jeden parlament. Organizace má vlastní právní řád, který je s to se ve vymezených oblastech prosadit proti právním předpisům jednotlivých členských států. Všichni obyvatelé členských států jsou současně občany této organizace a mohou se dokonce dovolávat svých práv u jejích soudních orgánů. Má vlastní orgán, nezávislý na členských státech, který je povinen hájit její zájmy před zájmy těchto států, a nezávislý soud, rozhodující podle jejího právního řádu. Jedná o společné zahraniční politice a její členské státy spolupracují na společných záležitostech v oblasti justiční a vnitřní bezpečnosti.

Tento subjekt jako celek však do schválení Lisabonské smlouvy postrádal např. i úplnou právní subjektivitu. Ta zůstala vyhrazena výlučně jeho hospodářské části, tedy Evropským společenstvím. I proto se o něm doposud nedalo hovořit jako o celku státního charakteru.

mezinárodní úrovni užíván název Makedonie pro tuto bývalou součást Socialistické federativní republiky Jugoslávie.

Část druhá

Reforma Evropské unie po smlouvě z Nice

SMLOUVA O ÚSTAVĚ PRO EVROPU

Zasedání v Nice

V prosinci 2000 přijala Evropská rada na svém zasedání ve francouzském městě Nice rozhodnutí o celkové revizi soustavy smluv zakládajících Evropská společenství a Evropskou unii a všech smluv, které tyto zakládající smlouvy doplňovaly či měnily. Klíčovým hybatelem stojícím za přijetím tohoto rozhodnutí bylo blížící se rozšíření Evropské unie o deset nových zemí. Tak značný nárůst počtu členských zemí se musel nezbytně odrazit i ve struktuře a fungování jednotlivých evropských orgánů a institucí, měly-li být Evropská unie i Evropská společenství nadále schopny účinně vykonávat své pravomoci.

Diskuse o formě a způsobu institucionální reformy vyvolala i širší a hlubší debatu o budoucnosti a celkovém směřování Evropské unie. Při několikanásobně větším počtu členů než při založení Evropských společenství už rozhodně nemohla Unie fungovat dosavadním způsobem (i když ten byl neustále rozvíjen a přizpůsobován tak, jak se rozšiřovala), a plánovaná reforma tak měla zahrnovat nejen reformu institucionální, ale i reformu jednotlivých činností a politik Evropské unie a Evropských společenství a dokonce i úplně přeměnit její dosavadní „pilířové“ uspořádání. Mezi obyvatelstvem sílilo volání po Evropě bližší svým občanům, po Evropě otevřené, nebyrokratické, rozhodující průhledně a účinně a podléhající demokratické kontrole. Úpravy nezbytné pro rozšíření, které nesnesly odkladu a týkaly se takřka výlučně unijních institucí, přinesla Smlouva z Nice, dlouhodobější fungování rozšířené Unie však vyžadovalo podstatně radikálnější zásahy.

Další směřování Evropské unie bylo i předmětem Prohlášení č. 23 ke Smlouvě z Nice, nazývaného „Prohlášením o budoucnosti Unie“.⁶ Členské státy se v něm shodly na tom, že změny nezbytné pro přijetí deseti nových

⁶ http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.007001.html

členských států byly učiněny Smlouvou z Nice, a volaly po obsáhlejší diskusi o budoucnosti Evropské unie. Během celého procesu reformy měly být (i) přesně vymezeny pravomoci Evropské unie a jednotlivých členských zemí, jejichž vztah by měl být i nadále založen na principu subsidiarity, (ii) definována právní povaha Listiny základních lidských práv Evropské unie, (iii) zjednodušena soustava zakládacích smluv, aby byly podstatně jasnější a srozumitelnější pro obyvatelstvo, a (iv) vymezeno postavení zákonodárných orgánů jednotlivých členských států v institucionálním systému Evropské unie. Konference v Nice zdůraznila klíčový význam vnímání Evropské unie jako demokratické a legitimní organizace, pro jehož dosažení je mimo jiné nezbytný transparentní způsob rozhodování jejích institucí. Právě tzv. „nedostatek demokracie“ (*democratic deficit*) při ustanovování a rozhodování unijních orgánů označilo Prohlášení za oblast, která nezbytně vyžaduje zlepšení.

Zasedání v Laekenu

Na zasedání v Laekenu v prosinci 2001 Evropská rada přijala Prohlášení o budoucnosti Evropské unie.⁷ Toto Prohlášení shrnovalo klíčové problémy, kterým měla Evropa v následujících letech čelit, navrhovalo způsob řešení těchto problémů a oznamovalo rozhodnutí Evropské rady svolat Konvent o budoucnosti Evropy. Prohlášení reflektovalo stížnosti obyvatel na nezřetelnost jasného spojení mezi unijními cíli a její každodenní činností a proti těžkopádnosti, nedostatečné efektivitě a uzavřenosti unijních orgánů.⁸

Postoj občanů vůči Evropské unii byl i nadále velmi negativně ovlivňován výše uvedeným „nedostatkem demokracie“. Nedostatek demokracie (častěji „demokratický deficit“) stál za onou „vzdáleností“ institucí a obyvatelstva a byl i příčinou stížností na činnost Unie. Vzhledem ke skutečnosti, že klíčové orgány Unie – Rada a Komise, nebyly, i přes opakované snahy po vytvoření Unie, ustavovány způsobem, který by odpovídal způsobům ustavení v jednotlivých členských zemích a který by zajišťoval jejich demokratickou

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf

⁸ Prohlášení odkazuje na názory zaznívající z úst obyvatel Evropské unie stěžující si na skutečnost, že se Evropská unie snaží svými činnostmi obsáhnout do nejmenších podrobností různorodé oblasti života včetně těch, které by kvůli jejich povaze lépe a účinněji spravovaly obyvatelstvem volené orgány jednotlivých členských zemí, ať už s ústřední nebo místní působností. Takové unijní zásahy nejen nedosahují patřičné účinnosti, ale jsou navíc často považovány za ohrožení svobody a identity jednotlivých skupin obyvatelstva.

kontrolu, občané Unie často pokládali jejich jednání za jednání bez řádného mandátu od obyvatelstva, za jednání, o kterém nemohli ani rozhodnout, ani je ovlivnit. Obyvatelé i jejich zvolení zástupci si často stěžovali na neprůhlednost celého procesu přijímání rozhodnutí unijních orgánů a nedostatečné prostředky pro jeho účinnou demokratickou kontrolu.

Z úspěšně završené reformy mělo vzejít nové rozdělení a přesnější vymezení pravomocí mezi Unií a členskými státy, zjednodušení systému nástrojů používaných unijními institucemi pro výkon jejich působnosti, demokratičtější, průhlednější a účinnější činnost Evropské unie a nakonec Ústava občanů Evropské unie.

Reforma působnosti

Smyslem nové definice působnosti mělo být dle závěrů z Laekenu vyjasnění, zjednodušení a přerozdělení jednotlivých sfér působnosti mezi Unií a členskými státy, aby tak mohly jak Unie, tak členské státy lépe zvládat problémy související s podstatným rozšířením Evropské unie i se změněnou geopolitickou situací.

Prvním sporným bodem reformy byla otázka transparentního rozdělení působnosti. V úvahu připadal model používaný v některých členských zemích s federativním uspořádáním (Spolková republika Německo), podle nějž by působnost byla rozdělena na výlučnou působnost Unie, výlučnou působnost členských států a sdílenou působnost Unie a členských států. Toto řešení nalezneme nakonec i v Lisabonské smlouvě, která se v souladu se zásadou subsidiarity snaží předejít případným sporům mezi Unií a členskými státy o rozsah kompetencí použitím „zbytkové“ klauzule, která veškerou působnost výslovně nevyhrazenou orgánům Unie svěřila jednotlivým členským státům.

Významnou roli sehrával ještě jeden, politicky velmi citlivý bod. Nové rozdělení působnosti mělo umožňovat Unii rozvíjet nové oblasti její činnosti a reagovat na světový vývoj pružným způsobem, přičemž však nesmělo docházet ke skrytému rozšiřování její působnosti, zejména ne na úkor působnosti jednotlivých členských států. Předlisabonské znění Smlouvy o založení Evropského společenství jednu možnost takového rozšíření, byť svázanou s cíli Společenství stanovenými ve smlouvě, potenciálně

poskytovalo - článek 308 Smlouvy o založení Evropského společenství totiž umožňoval založení nových pravomocí Evropských společenství bez toho, aby byly výslovně uvedeny ve Smlouvě.⁹ I v postlisabonském znění obdobný článek (352 Smlouvy o fungování Evropské unie) ovšem nakonec nalezneme.

Posílení demokracie, transparentnosti a akceschopnosti EU

Významné místo věnuje Prohlášení i tolik diskutovanému „nedostatku demokracie“, který i nadále zůstával politicky ožehavým tématem. Prohlášení zdůrazňovalo skutečnost, že Evropská unie odvozuje svou legitimitu z demokratických hodnot, na kterých je z vůle členských států (a potažmo z vůle občanů těchto států) založena a které je povinna zachovávat,¹⁰ a z cílů, které svým konáním sleduje. Nezbytnou podmínkou zachování této legitimacy Prohlášení spatřuje v demokratickém, průhledném a účinném jednání unijních institucí a také v účinném zapojení zastupitelských orgánů jednotlivých členských zemí.

Odstranění demokratického deficitu je nepochybně otázka ústavněprávní a státovědecké povahy a takto byla nakonec vnímána i při přípravě unijní reformy – to vyplývá nade vše pochybnost z otázek kladených Prohlášením, např. jakým způsobem volit vedoucí unijní představitele, jak vymezit a posílit pravomoci Evropského parlamentu atd. Jejím jádrem je způsob projevu vůle lidu na unijní úrovni, legitimizace jednotlivých unijních orgánů lidem a s tím související vymezení unijních orgánů, jejich vzájemného postavení a pravomocí.

V otázce zapojení zastupitelských orgánů jednotlivých členských států se uvažovalo o vytvoření nového orgánu, který by sdružoval zástupce zákonodárných sborů členských států a mohl provádět např. abstraktní předběžnou kontrolu souladu aktů Unie se zásadou subsidiarity. K realizaci takového ani obdobného záměru však nedošlo ani v ústavní, ani v Lisabonské smlouvě.

⁹ Článek 308 Smlouvy o založení Evropského společenství:

Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.

¹⁰ Viz Preambule Smlouvy o EU, článek 1 a 6 Smlouvy o EU. Jedná se o zásady svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásady, které jsou společné členským státům. Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.

Z výše uvedeného je tak zřejmé, že nastíněné problémy jsou především otázkou vztahu obyvatelstva a „vládnoucích“ unijních orgánů, tedy vztahu typicky státoprávní (ústavněprávní) povahy. Diskuse o „státní“ kvalitě Evropské unie tak nebyla pouhým tématem pro právně – teoretická cvičení, nýbrž výmluvnou reflexí vnímání aktuálního stavu evropské integrace.

Konvent o budoucnosti Evropy

Konvent se skládal, kromě předsedy a místopředsedů, z patnácti zástupců hlav členských států nebo zástupců předsedů vlád členských států, přičemž z každého státu měl být vyslán pouze jeden, dále z třiceti členů zastupitelských orgánů členských zemí (z každé země dva), z šestnácti členů Evropského parlamentu a dvou zástupců Komise.

Konvent zasedal od 28. února 2002 do 10. července 2003. Byl první „institucí“, ve které společně a s rovnými právy zasedli zástupci stávajících a kandidátských členských zemí. Sto pět jeho členů a sto pět náhradníků přišlo po šestnácti měsících práce s návrhem dokumentu, pracovně nazývaného Ústava pro Evropu. Někteří členové Konventu to považovali za završení několikaleté usilovné práce a za výsledek, který v dosavadní historii evropských zemí neměl obdoby. Jiní naopak neskrývali své obavy ze zárodku evropského superstátu, který však postrádal to nejdůležitější – jednotnou podporu evropského obyvatelstva, které dosud necítilo evropskou sounáležitost v takové míře jako obyvatelstvo jednoho státu.

29. října 2004 byla slavnostně Smlouva o Ústavě pro Evropu podepsána zástupci členských států v Římě.

Ratifikace

Ústavní smlouva byla schválena v šestnácti členských státech. Ve Francii však byla ústavní smlouva hlasováním v referendu odmítnuta 29. května 2005 a jen o pár dní později se totéž opakovalo v Nizozemí. Další z členských států ratifikační proces po zamítavých lidových hlasováních ve Francii a v Nizozemí odložily nebo pozastavily.

Po francouzském a nizozemském referendu byl celý následující rok stráven diskusemi nad nalezením východiska ze zablokovaného ratifikačního postupu.

Teprve během předsednictví Spolkové republiky Německo byla nalezena cesta k řešení, kterou zahájila mezivládní konference členských států Unie.¹¹

LISABONSKÁ SMLOUVA

Mezivládní konference 2007

Zasedání Evropské rady ve dnech 21. – 22. června 2007 rozhodlo o definitivním odmítnutí ústavní koncepce a o svolání mezivládní konference členských států „...s cílem vypracovat „reformní smlouvu“, kterou se pozmění stávající Smlouvy za účelem posílení efektivitu a demokratické legitimacy rozšířené Unie, jakož i soudržnosti její vnější činnosti...“.¹²

Mezivládní konference pracovala se záměrem tzv. reformní smlouvy, která v zásadě vycházela z textu ústavní smlouvy, nicméně opouštěla pojmy a instituce charakterizující smlouvu jako „ústavu“ a, byť jen vzdáleně, vyvolávající dojem „evropského státu“.

Význam rozhodnutí Evropské rady z června 2007 tkví však nikoli pouze ve stanovení cesty ze zablokované situace kolem ústavní smlouvy, nýbrž především v zásadní (alespoň navenek) změně orientace celého reformního úsilí, započatého na zasedání v Laekenu. Zasedání v Laekenu uvedlo v chod uskutečňování myšlenky Evropy stojící na jednotném a především všeobecném právním základě, Evropy sjednocené v organizaci založené nikoli pouze pro hospodářské účely, nýbrž pro účely, které do té doby zůstávaly vyhrazeny výlučně státům. Reformovány měly být samotné základy Unie, na kterých spočívala od svého založení. Evropská unie se měla stát kvalitativně vyšší formou společenství států a lidí, vedoucí snad jednou k jednotnému evropskému státu (lhostejno zda konfederativního, federativního nebo unitárního uspořádání). Viditelným a všezahrnujícím symbolem těchto snah

¹¹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf

¹² http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=CS&id=1297&mode=g&name=, dne 1. října 2007

pak byla tzv. Ústava pro Evropu. Rozhodnutí Evropské rady z června 2007 tuto symboliku zcela opustilo.

Odpovídal však obsah ústavní smlouvy této pro mnohé revoluční myšlenky Evropy sjednocené v jednom státě? Byla za rozhodnutími přijatými v Laekenu skutečně myšlenka jednotného evropského státu? Nebo byla jen důsledkem jejich nesprávného výkladu jejími zastánci? Obsah ústavní smlouvy předložené členskými státy k ratifikaci odpovídá spíše druhé z nastíněných možností. Myšlenka Evropy, skutečně sjednocené na demokratických základech, principech právního státu a ochrany lidských práv a základních svobod, nebyla jejím základním kamenem, jakkoli zakotvovala některé znaky vlastní státním útvarům; Evropská unie by na základě ústavní smlouvy byla sice kompaktnějším celkem, který by snad snadněji dosahoval některých rozhodnutí, nicméně základní koncept organizace založené především na normách týkajících se hospodářství a sociální sféry zůstal nedotčen. Evropské státy nebyly schopny dosáhnout shody na sjednocení zahraniční politiky a v mnoha otázkách vnitřních záležitostí, např. bezpečnosti.

Odmítnutí návrhu ústavní smlouvy francouzskými a vzápětí nizozemskými občany zdánlivě přerušilo snahy o novou formu evropské integrace. Vejití Lisabonské smlouvy v platnost je sice završením a potvrzením (prozatímního) neúspěchu myšlenky Ústavy pro Evropu, nicméně, jak bude i ukázáno dále, z hlediska materiálního Lisabonská smlouva na „ústavní“ charakter ústavní smlouvy v mnohém navazuje.

„Lisabonská“ smlouva

Reformní smlouva byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu (odtud také její název) a zařadila se za Maastrichtskou, Amsterodamskou a Niceskou smlouvu. Měla vstoupit v platnost 1. ledna 2009, tj. na začátku českého předsednictví, nicméně vzhledem k prodloužení procesu ratifikace jednotlivými členskými státy, mimo jiné Českou republikou, v platnost vstoupila až 1. prosince 2009.

Obsah Lisabonské smlouvy lze velmi stručně shrnout pod dále uvedené teze.

Pravomoci EU

Lisabonská smlouva přehledněji určuje, jakými pravomocemi disponuje Evropská unie a jakými členské státy; článek 48 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii dále stanoví, že kompetence lze Unii i odebrat ve prospěch členských států (cestou změn smluv).

Právní subjektivita Unie a konec piliřové struktury

Na základě Lisabonské smlouvy se přestalo rozlišovat mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím – Unie nahradila Společenství a byla jí výslovně přiznána právní subjektivita.

Listina základních práv

Lisabonská smlouva zařadila mezi prameny primárního práva EU i Listinu základních práv, i když formou pouhého odkazu.

Předseda a vysoký představitel

Evropskou unii nově reprezentují dva političtí představitelé - předseda Evropské rady a vysoký představitel Evropské unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku. První z nich vede Evropskou radu, tj. instituci, která určuje hlavní směr vývoje Unie, a zastupuje Unii na mezinárodní scéně. V této druhé funkci se doplňuje s vysokým představitelem Unie pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku, který vede a spoluvytváří společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie a opírá se o tzv. evropský útvar pro vnější činnost (European External Action Service).

Soudní a policejní spolupráce

V oblasti soudní spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce smlouva zavádí rozhodovací postupy, jaké již platí v ostatních unijních politikách.

Evropský parlament

Lisabonská smlouva posiluje pravomoci Evropského parlamentu zavedením jeho spolurozhodovací pravomoci do dalších oblastí.

Práva národních parlamentů

Smlouva přiznává vnitrostátním parlamentům právo vyjadřovat se k návrhům legislativních aktů Unie. Pokud dle stanoviska většiny vnitrostátních parlamentů je navrhovaný unijní akt v rozporu se zásadami proporcionality a subsidiarity, musí být navrhovaný akt příslušným unijním legislativním orgánem EU z tohoto hlediska přezkoumán. Stěží ovšem lze přehlédnout skutečnost, že fakticky se jedná pouze právo být informován a vyjádřit své stanovisko; skutečný vliv na unijní legislativní proces je spíše v politické rovině a schopnosti konkrétního členského státu prosadit na unijní úrovni stanovisko vyjádřené jeho parlamentem.

Lisabonská smlouva není zcela novým právním dokumentem, jakým měla být ústavní smlouva. Lisabonská smlouva v duchu Amsterodamské a Niceské smlouvy pouze mění existující smlouvy – Smlouvu o založení Evropských společenství (napříště Smlouvu o fungování Unie)¹³ a Smlouvu o Evropské unii¹⁴.

Už z tohoto stručného přehledu ovšem zcela zřejmě vyplývá velká obsahová podobnost odmítnuté ústavní smlouvy a Lisabonské smlouvy. S jistou mírou zjednodušení lze tvrdit, že největšími rozdíly jsou jednak chybějící „ústavní“ a „státní“ symboly v Lisabonské smlouvě, jednak skutečnost, že v případě ústavní smlouvy se mělo jednat o jediný dokument, zcela nahrazující dosavadní smluvní základ Evropské unie/Evropských společenství, zatímco Lisabonská smlouva stávající zakládací smlouvy upravuje.

¹³ Dále také uváděna jako SFEU.

¹⁴ Dále také uváděna jako SEU.

Část třetí

Ústavněprávní obsah „reformních smluv“

V této části práce se pokusím přehledně popsat obsah ústavní a Lisabonské smlouvy významný pro předmět této práce a uvést jejich základní odlišnosti; nejedná se tedy o vyčerpávající popis obsahu, nýbrž o rekapitulaci z hlediska ústavněprávní materie.

STRUKTURA

Ústavní smlouva

Jedním ze základních cílů ústavní smlouvy bylo především učinit právní základ Evropské unie mnohem přehlednějším a srozumitelnějším, než byl doposud. Tato smlouva tak nahrazovala všechny stávající smlouvy jedním dokumentem. Ústavní smlouva byla symbolem sjednocující se Evropy – jak ústava leží v základech právního a společenského řádu většiny států, tak i ústavní smlouva měla být hmatatelným a jednoznačným základem Evropské unie jako celku, který, ač dosud není státem, přesto dosáhl kvalitativně vyšší úrovně než prostá mezinárodní organizace.

Vlastní „ústavní“ text svým členěním sledoval tradiční uspořádání ústavních textů v členských státech Evropské unie. Děлил se na preambuli a čtyři části – základní ustanovení o Unii, Listinu základních práv EU, Politiky EU a Obecná a závěrečná ustanovení.

První část byla obsahem i strukturou nejbližší „klasickým“ ústavním textům. Obsahovala ustanovení vymezující podstatu a charakter Unie, stanovila cíle, kterých má Unie svou činností dosáhnout, a hodnoty, kterých se při výkonu svých pravomocí musí držet, zakotvovala jednotlivé orgány a instituce a stanovila obecný rámec působnosti a pravomocí Evropské unie.

Druhou část tvořila Listina základních práv Unie, která je unijním katalogem lidských práv a základních svobod. Obdobný katalog lidských práv a svobod je nedílnou součástí ústav členských zemí. Z jeho umístění lze často odvodit jednak hodnotovou orientaci ústavodárce a samotné ústavy, jednak tradice daného státu a okolnosti, za kterých byla konkrétní ústava přijímána.

Například Základní zákon Spolkové republiky Německo hned svým prvním článkem dává jednoznačně najevo jeden ze smyslů, cílů a hodnotové orientace státního zřízení – ochranu lidské důstojnosti a respekt k ní. Svědčí také o rozhodném odhodlání ústavodárce vypořádat se s nacistickou minulostí a nepřipustit její opakování. Podobné závěry vyplývají i z ústav Portugalska nebo Řecka.

Třetí část soustředila většinu ustanovení, která v podobné formě obsahovaly jednotlivé zakládací smlouvy, a soustředila tak do jednoho dokumentu obsah všech tzv. pilířů. Obsahovala zejména ustanovení týkající se vnitřního trhu, podrobnosti jednotlivých oblastí činnosti Evropské unie a jejích jednotlivých politik, ustanovení týkající se finančního řízení Unie, podrobnosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a především ustanovení, podrobně upravující jednotlivé instituce, jejich složení, způsob jednání apod. Ustanovení této části dále upravovala ostatní činnosti Unie rozličné povahy. Obsah této části byl však nejbližší obsahu ústav jednotlivých členských států; podrobná úprava jednotlivých pravomocí a způsobu jejich výkonu zůstává v jednotlivých státech vyhrazena „běžným“ zákonům. V případě ústavní smlouvy se ovšem jednalo o průvodní jev faktické i právní povahy Evropské unie – jedná se stále o mezinárodní organizaci, ovšem s rozsáhlými pravomocemi a vlastními právními předpisy, které mají přednost před právem jednotlivých členských států – proto úprava jejich pravomocí i jejich výkonu vyžaduje podrobné zakotvení v primárním právu, tedy z hlediska ústavního práva v předpisu nejvyšší právní síly. Totéž platí i o příslušných částech zakládacích smluv ve znění Lisabonské smlouvy, zejména pak o Smlouvě o fungování Evropské unie.

Čtvrtá, poslední část, obsahovala (jak již prozrazuje její název) obecná a závěrečná ustanovení. Zahrnovala ustanovení o zrušení dosavadních smluv, o rozsahu území, na něž se ústavní smlouva měla vztahovat, o způsobu vstupu ústavní smlouvy v účinnost a ustanovení o způsobu jejích pozdějších změn.

Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie

Smlouva o Evropské unii se po změnách provedených Lisabonskou smlouvou jistě podobá klasickým ústavám evropských států více než kterákoli

předcházející platná smlouva týkající se Evropských společenství či Evropské unie. Tato smlouva je rozdělena do preambule a šesti hlav. V nich jmenuje základní zásady, na kterých je Unie postavena, základní její cíle a zřizuje základní unijní orgány.

Smlouva o fungování Evropské unie, ačkoliv má stejnou právní sílu jako Smlouva o Evropské unii, se jeví dokumentem prováděcím, dokumentem dále rozvíjejícím zásady stanovené ve Smlouvě o Evropské unii. Obsahově o ní tedy platí obdobně to, co jsem výše uvedl o třetí části ústavní smlouvy. Obsahuje podrobné vymezení jednotlivých činností Unie, dále původní normy Evropských společenství podrobně upravující čtyři hlavní svobody – volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu, ustanovení upravující celní unii, hospodářskou soutěž, jednotlivé unijní politiky atd. Samozřejmě součástí smlouvy jsou i podrobná ustanovení stanovící působnost, pravomoci i vzájemné vztahy jednotlivých unijních orgánů, zakotvených ve Smlouvě o Evropské unii. Materie obdobná obsahu Smlouvy o fungování Evropské unie bývá v případě států vyhrazena úpravě zákonem, případně podzákonnými předpisy.

Hodnotová orientace

Z hlediska vymezení hodnotové orientace jsou, jak bývá ostatně obvyklé v ústavách států, důležité preambule a základní ustanovení ústavní i Lisabonské (Smlouvy o Evropské unii) smlouvy.

Preambule ústavní smlouvy

Ústavní smlouvu uváděla poměrně krátká preambule. Smluvní strany, tedy členské státy, se v ní odvolávaly na kulturní, náboženské a humanistické dědictví Evropy, „ze kterého vzešly všeobecné hodnoty nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu“.

Na první pohled se tato preambule lišila od ústav členských států (včetně preambule Ústavy České republiky) už osobami, které ji „pronášely“. Zatímco v české Ústavě stejně jako v ústavách dalších členských států slavnostní prohlášení činí občané či lid, zde jsou to představitelé (hlavy států či předsedové vlád) členských států. Jedná se o projev povahy tohoto

dokumentu, který nelze považovat za zřejmý a přímý projev ústavodárné moci lidu, jako je tomu v případě ústav jednotlivých členských zemí. Tento rozdíl bude podrobně diskutován v části páté – Suverén a suverenita.

Preambule jinak svým obsahem v zásadě odpovídala podobným textům ústav jednotlivých členských států. Zásady demokracie, právního státu, ochrany lidských práv a rovnosti jsou výslovně uváděny ve všech ústavách členských států. Odhodlání nikdy nepřipustit temná období diktatury a potlačování lidských práv výslovně vyjadřují ústavní texty těch států, které tato období krátce před přijetím současné ústavy překonaly, ať už domácím převratem (Portugalsko, Řecko, Česká republika) nebo zásahem zvenčí (Spolková republika Německo, Rakousko, Itálie). Některé ústavy, jako např. ústavy Dánska a Švédska, nejsilněji pak ústavy Irska a Řecka, obsahují ustanovení jednoznačně upřednostňující určité náboženství či vyznání, což lze na jedné straně chápat jako rozpor s jednou z fundamentálních zásad demokracie a právního státu, totiž se zásadou rovnosti a zákazem diskriminace, na druhé straně však je třeba brát v úvahu vždy jednotlivě historický vývoj dané země i její kulturní orientaci¹⁵ a skutečné zakotvení citovaných základních zásad.

S ohledem na výše uvedené není překvapivé, kolik diskusí vyvolal požadavek některých členských zemí na zahrnutí mnohem konkrétnějšího odkazu na náboženství evropského obyvatelstva než jen na náboženské dědictví. Preambule měla přímo odkazovat na křesťanského Boha a na křesťanství jako neoddělitelnou součást Evropy, její kultury a jejích dějin a jeden ze základních zdrojů evropského myšlení, morálky, filozofie a práva. Odpůrci tohoto požadavku naopak argumentovali, že může být více rozdělujícím než sjednocujícím rysem ústavní smlouvy.

Jakkoli se požadavek na výslovné zakotvení křesťanského náboženství a jeho odkazu do textu ústavní smlouvy může zdát překvapivý (jednak s ohledem na přísně laické státní zřízení Francie, na Základní zákon Německa, který je k náboženství neutrální, či na ústavu Španělska přísně zakazující existenci státního náboženství či církve, jednak ve světle nedávné

¹⁵ Katolické vyznání Irska je neoddělitelně spojeno se staletými boji Irů za svobodu proti protestantským Angličanům; obdobně lze vnímat úlohu křesťanství u Řeků bojujících proti muslimské Osmanské říši.

války na Balkáně vedené mezi skupinami obyvatelstva vymezujícími se navzájem právě odlišným náboženstvím či vyznáním), při bližším studiu ústav jednotlivých členských zemí narazíme na nečekaně radikální ustanovení týkající se právě křesťanského náboženství. Ústavy s ustanoveními orientovanými na jediné náboženské vyznání přijal lid Řecka, Dánska, Finska, Švédska a v nejostřejší podobě lid irský.

Za nejméně problémový ze jmenovaných úprav je článek 76 ústavy finské, který pouze výslovně zakotvuje církevní zákoník jako právní předpis upravující poměry evangelické luterské církve, přičemž ostatní církve se spravují vlastními předpisy.

Řecká ústava, vyhlášená ve jménu „svaté, totožné a nedělitelné Trojice“, hned v základních ustanoveních ve třetím článku stanoví, že Východní ortodoxní církev Kristova je převládajícím náboženstvím v Řecku a že je neoddělitelně spojena s Velkou církví v Konstantinopoli. Ve srovnání s jinými evropskými ústavními texty ojedinělým je zákaz oficiálního překladu Svatého písma do jiné než stávající schválené jazykové formy. Nutno ovšem dodat, že hned následující část – Osobní a sociální práva – zakotvuje výslovnou a jednoznačnou svobodu vyznání, její ochranu a nedotknutelnost.

Dánská a švédská úprava obsahují imperativní ustanovení týkající se náboženství; základní ustanovení Ústavy království Dánska zakotvují evangelicko – luterskou církev jako státní církev Dánska, kterou stát podporuje (§ 4). Král Dánska pak vždy musí být členem evangelicko – luterské církve (§ 6). Švédský zákon o nástupnictví na trůn, který spolu s Ústavou a několika dalšími zákony patří k základním zákonům Švédska, ve svém článku 4 stanoví, že král „bude vždy vyznávat čistou evangelickou víru tak, jak byla přijata a vysvětlena v nezměněném Augsburském vyznání,...“ a že princové a princezny budou vychovávány v téže víře. Člen královské rodiny, který by tuto víru nevyznával, bude vyloučen z nástupnictví.

Jak švédská, tak dánská ústava ovšem rovněž zakotvují svobodu náboženského vyznání.

Nejvíce nábožensky vyhraněná z ústav členských států je Ústava Irské republiky. Stejně jako v případě Řecka i tuto Ústavu přijímá lid irský „ve

jménu Nejsvětější Trojice.“ Veškerá moc pochází sice z lidu, ovšem z vůle Nejsvětější Trojice, kterou Ústava také výslovně označuje za poslední a konečný cíl všech činů lidí i států. Orientace Ústavy se promítá i do jejich dalších ustanovení; Ústava např. výslovně zakazuje přijetí zákona, který by umožňoval rozvod manželství. Irská ústava ovšem také výslovně zakotvuje svobodu vyznání jako základní lidskou svobodu a zakazuje státu podporovat jakékoli jednotlivé náboženství.

V každém případě nelze pochybovat o nesmírném významu křesťanského učení, či spíše křesťanského náboženství a myšlení formovaného katolickou a posléze i protestantskými církvemi, pro vývoj kultury evropských zemí. Církevní instituce hrály klíčovou roli při budování středověkých křesťanských států a společností a v některých obdobích, zejména v době stěhování národů a vzniku prvních raně středověkých států, jen díky nim byla evropská kultura jako celek zachována i pro následující generace. Na druhou stranu právě v době raného středověku sehrála nenahraditelnou roli pro kulturní vývoj Evropy kultura islámských zemí, která pro středověkou Evropu zachovala mimo jiné literární dědictví antického Řecka a Říma, a umožnila tak středověké křesťanské společnosti navázat na duchovní tradice antiky. Zásadním způsobem do evropských dějin promluvila také Vysoká Porta (Osmanská říše), jejíž říše téměř pět století ovládala jihovýchod evropského světadílu. Po územních změnách, ke kterým došlo v posledních dvaceti letech devatenáctého století a které vyvrcholily rozpadem Osmanské říše po první světové válce, zůstaly v nově ustavených státech Balkánského poloostrova velmi početné skupiny muslimského obyvatelstva, které si svou víru udržely až do současné doby.

Ještě delší dobu než islám vyznávali někteří obyvatelé Evropy jiné z velkých světových náboženství, judaismus. Židé už od počátku středověku zaujímali v evropské společnosti zvláštní postavení. Na jedné straně žili na okraji společnosti, zbaveni mnoha práv ostatního, křesťanského obyvatelstva, na druhé straně požívali výjimečného postavení z důvodu svého výlučného práva poskytovat finanční služby, kterých využívaly dokonce i panovnické dvory, a panovníci proto často brali Židy pod svou ochranu. Židé tvořili

nedílnou součást evropské společnosti a kultury až do vyvraždění nacisty a jejich spojenci za Druhé světové války.

Právě jako odezva na bezprecedentní krutosti Druhé světové války vznikly Všeobecná deklarace lidských práv a svobod, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a nakonec i Mezinárodní pakty o občanských a politických právech a o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Všechny tyto listiny stojí na společném základě, totiž rovnosti lidí bez ohledu na rasu, etnický původ, náboženské vyznání či jakékoli jiné rozdíly tělesné či duchovní povahy. Evropská unie sama se k myšlenkám vyjádřeným v těchto listinách hlásí a její Listina základních práv na ně obsahově navazuje.

Evropská ústava nebo jakýkoli jiný základní právní dokument by měly evropské obyvatelstvo a státy spojovat, ne je rozdělovat. Zatímco zakotvení rovnosti obyvatel je takovým spojujícím prvkem, výslovné zakotvení křesťanství jako jednoho z nejdůležitějších zdrojů evropské kultury, morálky, myšlení apod. by mohlo mít zcela opačný účinek.

Výsledkem sporu za „náboženský“ odkaz v ústavní smlouvě bylo ustanovení první části, které uznávalo postavení církví, náboženských sdružení či společenství a filozofických a nekonfesních organizací, které mají podle vnitrostátních předpisů jednotlivých členských států.

Poté, co zvítězila tolerantní a nábožensky jednoznačně nevyhraněná formulace preambule, odvolávající se na evropský kulturní, náboženský a humanistický odkaz, ze kterého „vzešly všeobecné hodnoty nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu“, i tato formulace se zcela logicky neomezovala pouze na církve a nekonfesní společenství, ale zahrnovala i náboženská sdružení a společenství. Pro většinu Evropanů, křesťanů či ateistů možná rozdíl mezi formulací zmiňující pouze církve a nekonfesní organizace a formulací zahrnující i náboženská sdružení a společenství není patrný a první z uvedených formulací by považoval za dostatečnou, pokrývající jak věřící tak ateisty; ovšem pro Evropana muslimského či judaistického vyznání (stejně jako např. budhistu či hinduistu) nabývá tento rozdíl principiálního významu. Islám ani judaismus totiž netvoří nic podobného křesťanským církvím

v moderním smyslu tohoto slova, tj. církevní organizaci se stanovenou hierarchií (tedy nikoli ve smyslu Ježíšova společenství věřících). Zejména ve vztahu k radikálnějším muslimským organizacím je ohled k tomuto rozdílu a použití širší formulace velmi důležité – tyto skupiny si pod pojmem církev jen velmi těžko představí moderní univerzální pojem pro označení registrované (ve většině evropských států) náboženské skupiny či organizace; naopak, je velmi pravděpodobné, že by jeho použití spojily výlučně s křesťanským společenstvím, a Evropskou unii tak mohly považovat za útvar stranící právě křesťanům.

Preambule zakládacích smluv podle Lisabonské smlouvy

Preambule Smlouvy o Evropské unii doznala ve srovnání s předcházejícím textem jediné změny: doplněn byl odkaz na kulturní, náboženské a humanistické dědictví Evropy jako zdroje všeobecných hodnot nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu, který obsahoval i odmítnutý návrh ústavní smlouvy. Preambule této smlouvy, na rozdíl od ústavní smlouvy, neobsahuje jediné slovo o sjednocené Evropě. Zůstává tak textem, který sice hovoří o stále hlubší integraci členských států a jejich stále užší spolupráci, zůstává však stále kvalitativně na úrovni mezistátní spolupráce s určitými společně sdílenými a vykonávanými činnostmi (hospodářská a měnová unie, společná zahraniční politika), zatímco ústavní smlouva vycházela z myšlenky sjednocené Evropy.

Preambule Smlouvy o fungování Evropské unie je totožná se zněním preambule Smlouvy o založení Evropských společenství před podpisem Lisabonské smlouvy.

Preambule Listiny základních práv Evropské unie

Preambule ústavní a Lisabonské smlouvy je však zapotřebí vykládat ještě v souvislosti s preambulí Listiny základních práv Evropské unie, která byla nedílnou součástí ústavní smlouvy a Lisabonská smlouva jí přiřkla stejnou právní sílu jako zakládacím smlouvám. Tato preambule za základ Evropské unie prohlašuje nedělitelné a všeobecné hodnoty lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity a zásady demokracie a právního státu.

Preambule Listiny také doplňuje cíle Unie, vymezené jak ústavní, tak Lisabonskou smlouvou. Dle preambule Listiny je ústředním bodem činností Unie jednotlivec a základní funkcí Unie vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Preambule dále uvádí základní motiv, který nikoli členské státy, nýbrž národy Evropy vede k formování Unie a prohlubování její integrace; tímto motivem je rozhodnutí ke společné mírové budoucnosti, založené na společných hodnotách. Zatímco ústavní smlouva v tomto ohledu jasně hovoří o „založení Evropské unie z vůle občanů a států“,¹⁶ Lisabonská smlouva je v tomto ohledu skromnější a založení Evropské unie přenechává výlučně členským státům.

Preambule dále uvádí prameny, z nichž úprava daná Listinou vzešla. Jsou jimi na prvním místě ústavní tradice a mezinárodní závazky společné členským státům, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sociální charty přijaté Evropskou unií a Radou Evropy a konečně judikatura Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva. Je zřejmé, že znění preambule v této části zcela zřetelně navazuje na obavy vyjádřené při tvorbě Listiny ohledně případných střetů a konfliktních překryvů právní úpravy dané Listinou a mezinárodními smlouvami týkajícími se lidských práv. Tyto obavy zdůrazňovaly možnost okleštění ochrany některých lidských práv a svobod, zaručených mezinárodními smlouvami, kterými jsou členské státy vázány, nebo ústavními předpisy členských států ustanoveními Listiny. Jednoznačnou odpovědí Listiny na tyto obavy je jednak její preambule a články 52 a 53, jednak výkladová pravidla uvedená jak v ústavní smlouvě^{17 18}, tak ve smlouvě Lisabonské¹⁹. Podle těchto pravidel

¹⁶ Článek I-1 ústavní smlouvy.

¹⁷ Článek II-112 ústavní smlouvy:

- 1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.*
- 2. Práva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena v dalších částech Ústavy, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.*
- 3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.*
- 4. Pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.*

nesmí být žádné ustanovení Listiny vykládáno jako omezení stávající úrovně lidských práv vymezené mezinárodními smlouvami a ústavami členských států.

ÚSTAVNÍ SMLOUVA – PŘEHLED OBSAHU

Jak jsem již výše uvedl, z hlediska předmětu této práce považuji za relevantní ty části ústavní smlouvy, které upravují „ústavněprávní“ materii. Dle mého názoru jsou tato ustanovení soustředěna v preambuli ústavní smlouvy a její části první.

Část první

První část ústavní smlouvy zakotvuje základní zásady, na nichž je Evropská unie postavena a na kterých je založena její činnost. Dělí se do devíti hlav, které svým obsahem a strukturou připomínají ústavní texty států v euroamerickém kulturním okruhu. V této části ústavní smlouvy lze nalézt několik zásadních prvků typických pro federativně uspořádané členské státy Evropské unie; podrobně o vzájemném vztahu Evropské unie a ústavní/Lisabonské smlouvy ve vztahu k jednotlivým členským státům a jejich ústavám pojednává osmá část této práce – Vertikální uspořádání Evropské unie. Ustanovení obsažená v této části ústavní smlouvy odpovídají svým obsahem a povahou základnímu obsahu ústav členských států.

5. *Ustanovení této listiny, která obsahují zásady, mohou být prováděna akty přijímanými orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie, při výkonu jejich pravomocí. Před soudem se jich lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů.*

6. *K vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přihlíženo tak, jak je stanoveno v této listině.*

7. *Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad Listiny základních práv.*

¹⁸ Článek 113 ústavní smlouvy:

1. *Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států.*

¹⁹ Článek 6 Smlouvy o Evropské unii, odkazující na příslušná výkladová pravidla Listiny a výslovně vylučující rozšíření pravomocí Unie skrze Listinu.

Část první upravovala následující:

vymezení a cíle Unie:

právní základ, cíle, hodnoty, základní zásady a symboly Unie, základní zásady vztahů mezi Unií a členskými státy,

základní práva a občanství Unie

pravomoci Unie:

základní zásady a způsob rozdělení pravomocí mezi Unií a členské státy, oblasti jejich výlučných a sdílených pravomocí, zásady výkonu pravomocí

orgány a instituce Unie:

vymezení jednotlivých orgánů a jejich působnost, jejich složení, způsob jejich ustavení a jejich postavení v institucionálním rámci Unie

výkon pravomocí Unie a posílenou spolupráci:

právní předpisy Unie a jejich druhy, možnost a způsob zavedení posílené spolupráce mezi některými členskými státy

základy společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vnějších vztahů Unie členství v Unii.

Vymezení a cíle Unie

Ústavní smlouva vymezila Evropskou unii jako svazek členských států založený z vůle občanů a států Evropy, které jí svěřují pravomoci k dosažení společných cílů, a otevřený k přistoupení dalším evropským státům. Hned druhý článek ústavní smlouvy jasně deklaroval, na jakých hodnotách je Unie založena, a jednoznačně tak vymezoval hodnotovou orientaci Unie. Unie se dle něj zakládala na úctě k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, rovnosti, zásadách právního státu a na dodržování lidských práv a práv menšin a společnost obyvatel Unie charakterizoval pluralitou, tolerancí, spravedlností, solidaritou, rovností obou pohlaví a odmítáním diskriminace, hodnotami výslovně prohlášenými za společné členským zemím.

Na prvním místě z hodnot, na kterých Evropská unie spočívá, ústavní smlouva zmiňovala úctu k lidské důstojnosti. Tuto hodnotu jako první

z uznávaných hodnot jmenuje ve svém Základním zákoně i Spolková republika Německo, jako jediný z členských států. Některé další členské státy uvádějí lidskou důstojnost také na předních místech ústav nebo katalogů lidských práv, které jsou jejich součástí; na druhé straně některé ústavy lidskou důstojnost neuvádějí vůbec. Inspirace německým Základním zákonem je v tomto ohledu zřejmá zejména v případě Listiny základních práv EU, sepsané Konventem, kterému předsedal bývalý prezident SRN a bývalý předseda Spolkového ústavního soudu, Roman Herzog.

V rámci vymezení Unie ústavní smlouva stanovila, že Unie ctí rovnost členských států a jejich identitu a slouží k zachování kulturní a jazykové rozmanitosti Evropy. Členským státům pak stanovila povinnost loajality, tj. zdržet se všech opatření, která by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.²⁰

Následující ustanovení stanovila přednost ústavní smlouvy a unijního práva před právem členských států a udělovala Unii právní subjektivitu. Lisabonská smlouva však už výslovné zakotvení přednosti práva EU před „národními“ předpisy nestanoví.

Poslední ustanovení první hlavy vymezují unijní symboly. I od jejich úpravy Lisabonská smlouva zcela upustila.

Výkon pravomocí Unie, její působnost a její orgány

Ustanovení soustředěná v páté hlavě první části ústavní smlouvy upravovala zcela novým způsobem právní akty vydávané orgány Unie, dále pak výkon pravomocí Unie v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a pak výkon pravomocí v oblasti tzv. posílené spolupráce, tj. spolupráce na úrovni Unie jen mezi těmi členskými státy, které na rozdíl od ostatních usilují o prohloubení integrace a společné činnosti na unijní úrovni.

Zakotvení zásady zastupitelské demokracie mělo odrážet klíčový ústavní princip, na kterém je založena veřejná moc a její výkon ve všech členských státech, princip svrchovanosti lidu.²¹ Na tomto místě považuji za vhodné upozornit na mimořádný rozdíl mezi projevem podstaty této zásady na unijní úrovni a na úrovni jednotlivých členských států. Dle teorie zastupitelské (či

²⁰ Opět nelze přehlédnout podobnost s jedním z ústavních principů SRN – principem věrnosti Spolku, tzv. *Bundestreue*.

²¹ Pro zajímavost uvádím případ Irska, kde je za zdroj suverenity považován mj. Bůh.

reprezentativní) demokracie představuje zastupitel „ztělesnění či koncentraci vůle lidu“, což je samozřejmě fikcí, závislou na konkrétní společnosti a její demokratické kultuře.²² V případě voleb v rámci členského státu jde, se značnou mírou zjednodušení, o vyjádření vůle lidu ve vztahu ke konkrétním volebním programům, k politickým heslům či jen jednotlivým kandidátům. Nicméně v případě voleb do Evropského parlamentu se mnohdy nejedná o evropská, ale znovu prakticky výlučně o vnitrostátní témata. Takto zvolení zástupci v Evropském parlamentu pak nejsou na unijní úrovni „ztělesněním vůle lidu“; naopak, lze říci, že voliči jim pro rozhodování o unijních záležitostech nedali prakticky žádná vodítka či mantinely (pokud se unijní záležitosti nedotýkají konkrétního vnitrostátního tématu), a poslanci Evropského parlamentu pak rozhodují podle vůle stran, které je nominovaly.

Promítnutím suverenity lidu tak mělo být jednak přímé zastoupení obyvatel Unie na unijní úrovni v Evropském parlamentu, jednak zastoupení členských států v Evropské radě hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, tedy zástupci, kteří jsou demokraticky odpovědní buď vnitrostátním parlamentům, nebo vlastním občanům. Domnívám se ovšem, že právě skladba Rady ve spojení s jejími pravomocemi tvoří jeden z prvků Evropské unie s nejmenší demokratickou legitimitou, jak bude popsáno dále.

Ústavní smlouva vymezovala, jak je obvyklé u federativních států, oblasti výlučné působnosti Unie, výlučné působnosti členských států a sdílené působnosti obou úrovní, tj. států i Unie. Činnost Unie v oblasti sdílené působnosti pak měla být možná pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemohlo být dosaženo uspokojivě členskými státy, nýbrž Unií.

Ústavní smlouva dále vymezovala v souladu s obvyklým obsahem ústav členských států jednotlivé unijní orgány, jejich vzájemné vztahy, jejich pravomoci a nástroje jejich výkonu.

Vystoupení z Unie

Ústavní smlouva umožňovala každému členskému státu v souladu s jeho ústavními předpisy z Unie vystoupit.

²² Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo, Praha 2007, s. 21.

Část druhá – Listina základních práv Unie

Druhá část ústavní smlouvy po vzoru drtivé většiny ústavních textů členských států Evropské unie zakotvovala katalog základních lidských práv a svobod. Do ústavní smlouvy byla pro tento účel převzata Listina základních práv Unie (dále jen „Listina“), čímž by se stala právně závazným dokumentem. Po odmítnutí ústavní smlouvy na snahu o docílení právní závaznosti Listiny navázali tvůrci Lisabonské smlouvy, kteří ji prohlásili za dokument mající stejnou právní sílu jako Smlouva o Evropské unii.

Listina sestává z preambule a sedmi hlav, upravujících jednotlivá práva a svobody ve skupinách, v zásadě odpovídajících vymezení daném všeobecně (nebo alespoň celoevropsky) uznávanými dokumenty mezinárodněprávní ochrany lidských práv, tj. Všeobecnou deklarací lidských práv OSN, Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod („Evropská úmluva“), Listinou Evropských společenství o základních sociálních právech pracovníků („Sociální charta“) a samozřejmě i ústavními texty jednotlivých členských států Evropské unie. Tvůrci Listiny čerpali i z rozhodnutí Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva. Listina však jde za rámec tradičně uznávaných lidských práv a svobod a zahrnuje například i relativně krátce uznávaná práva na ochranu osobních údajů či dokonce etiky v lékařství.

LISABONSKÁ SMLOUVA – PŘEHLED OBSAHU

Jak jsem již uvedl, Lisabonská smlouva upustila od záměru položit zcela nový právní základ Evropské unii a vydala se cestou úpravy existujících zakládacích smluv. Po Lisabonské smlouvě tak právním základem Evropské unie jsou smlouvy dvě – Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

Smlouva o Evropské unii stanoví základní rysy Unie, zakotvuje její hodnoty a cíle, zakotvuje její pravomoci, pravomoci členských států a vzájemný vztah Unie a členských států, stanoví jednotlivé orgány Unie, základy jejich ustavení, složení a fungování, jejich vzájemné vztahy v unijním institucionálním rámci. Obsahově je velmi podobná části první

zamítnuté ústavní smlouvy a s ohledem na její obsah lze říci, že plní roli unijní ústavy.

Naproti tomu Smlouva o fungování Evropské unie je velmi obsáhlým a podrobným dokumentem, detailně upravujícím jednotlivé unijní politiky a činnosti, „čtyři svobody“ a vnitřní trh vůbec a celou oblast bývalého „třetího pilíře“ (zatímco druhý pilíř – společná zahraniční a bezpečnostní politika je poněkud nesystematicky zařazen ve Smlouvě o Evropské unii).

Výše uvedenou velkou podobnost Smlouvy o Evropské unii s první částí ústavní smlouvy dokresluje i podobnost strukturální, zřejmá z obsahu Smlouvy o Evropské unii:

Společná ustanovení

Ustanovení o demokratických zásadách

Ustanovení o orgánech

Ustanovení o posílené spolupráci

Obecná ustanovení o vnější činnosti unie a zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice.

Část čtvrtá

Ústava a konstitucionalismus

POJEM ÚSTAVY

Východiskem pro zkoumání ústavněprávní povahy odmítnuté ústavní smlouvy, jakož i zakládacích smluv po přijetí Lisabonské smlouvy, budiž státovědecké vymezení pojmu „ústava“, a to ve smyslu materiálním a formálním.

Tento pojem je již od dob antiky spojen s označením samotných základů obce, resp. státu. Teprve tyto základy, ústava, určují, kdo a jakým způsobem vykonává v obci (státě) moc a určuje pravidla a meze této moci.²³ Ať už jsou tyto základy ustanoveny zákonem, obyčejem, zvyklostí nebo dohodou obyvatelstva, jsou normou nejvyšší síly, a svým obsahem tak tvoří ústavu ve smyslu materiálním.

Ústava ve formálním smyslu, tedy psaný „právní základ státu“, je produktem novověkým. Obsahem takto označeného základního zákona mělo být omezení moci panovníka zákony, případně smlouvou mezi obyvateli o ustavení mocenských úřadů. P. Holländer za první ústavy v moderním smyslu označuje osadníky sepsané charty amerických osad, které se po vzniku USA často staly ústavami jednotlivých členských států.²⁴

Prvními skutečně ústavními dokumenty v dnešním chápání tohoto pojmu jsou nepochybně Ústava Spojených států amerických z roku 1787, francouzská ústava z roku 1791 a také Deklarace práv člověka a občana z roku 1789. Americká ústava obsahuje to, co dnes považujeme za nezbytnou součást ústavy každého civilizovaného státu - rozdělení a organizaci moci ve státě, a to ve smyslu horizontálním i vertikálním, a katalog lidských práv.

Ve světle výše uvedeného dnes za ústavu v materiálním smyslu považujeme jen takovou normu či souhrn norem (psaných – zákonů, smluv, nebo nepsaných – obyčejů, zvyklostí), které jednak vymezují „řád, vytváření, základní principy činnosti a kompetence nejvyšších státních orgánů a

²³ Shodně *Holländer, P.*: Základy všeobecné státovědy, Praha 2009, s. 261.

²⁴ *Holländer, P.*: Tamtéž, s. 262.

především garance základních práv a svobod občanů“.²⁵ Ústavy států proto obvykle upravují vztahy mezi nejvyššími státními orgány a jejich činnost, lidská práva a svobody, vztahy mezi státem a jednotkami jeho územního členění, volební systém, samosprávu a konečně zásady fungování politických stran.²⁶

Ústavou ve smyslu formálním je psaná norma, zákon či jiný právní předpis, označený za ústavu, případně norma upravující výše uvedenou ústavněprávní materii a z tohoto důvodu vybavená zvýšenou právní silou.²⁷

Z hlediska změny ústavy rozlišujeme ústavy rigidní a flexibilní. Rigidní ústava ke své změně vyžaduje splnění přísnějších předpokladů než běžný zákon (např. vyšší kvórum, následné schválení v referendu apod.). V případě ústavy flexibilní pak v tomto ohledu není rozdíl mezi ní a běžným zákonem.

KONSTITUCIONALISMUS

Smlouvu o Ústavě pro Evropu a nakonec i Lisabonskou smlouvu lze do jisté míry chápat jako současný projev konstitucionalismu, snahu o zakotvení jednoznačných a jasných pravidel stanovících pravomoci Evropské unie a omezení a mantinely jejich výkonu.

Konstitucionalismus ve své původní podobě vychází z novověkého hnutí o omezení absolutní moci panovníka konstitucí, ústavou, která by promítala vůli lidu a byla ústředním projevem jeho vlády. Zjednodušeně lze tuto myšlenku vyjádřit jako vládu lidu skrze ústavu.

Přesvědčení o nutnosti omezit absolutistickým způsobem vykonávanou moc evropských panovníků se v pozměněné podobě objevuje znovu jako jeden z motivů snah o unijní ústavu – v podobě přesvědčení o nutnosti nahradit nepřehlednou byrokratickou mašinerii a pro nezasvěcené občany matoucí strukturu unijních orgánů a neznámý rozsah jejich pravomocí novým uspořádáním, stanoveným jediným a přehledným dokumentem, které by odpovídalo občanům známým principům organizace státu a které by zajišťovalo rozhodující podíl občanů na fungování Unie. Ústava Unie a na ní

²⁵ Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: Srovnávací právo ústavní, Praha 2007, str. 78.

²⁶ Tamtéž, s. 93.

²⁷ Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy, Praha 1997, s. 66.

spočívající unijní struktura by měly potlačit pocity či přesvědčení o nedemokratickém rozhodovacím procesu a výkonu unijních pravomocí tolik vzdáleném chápání obyvatelstva a jeho kontrole. Tak jako první ústavy měly omezit svévolnou vládu panovníka, tak i unijní smlouva byla tvořena s ambicemi omezit byrokratický způsob tvorby rozhodnutí ve prospěch parlamentního, se snahou postavit Unii na demokratických základech společných členským státům Unie.

Konstitucionalismus je neodmyslitelně spojen s filosofickými proudy osvícenské Evropy. V jeho základech stojí především teorie J. Rousseau, Charlese de Montesquieu, Johna Locka a abbé Sieyèse. Jejich učení tvoří základní stavební kameny osvícenských státoprávních teorií, totiž teorie o společenské smlouvě, teorie o přirozeně daných a existujících právech jednotlivců a obyvatelstva (Hobbes, Locke, Rousseau), teorie o dělbě moci (Montesquieu) a svrchovanosti lidu (Sieyès).

Podle teorie konstitucionalismu je zdrojem veškeré státní moci lid. Výkon státní moci pak musí odpovídat pravidelně zjišťovanému názoru většiny, přičemž musí být dbáno ochrany menšin (jednoduše vyjádřeno: menšině musí zůstat zachována reálná možnost stát se většinou)²⁸. Z této skutečnosti pak vyplývá nutnost existence reprezentantů této většiny, kteří by její vyjádřenou vůli vykonávali.²⁹ Výkon moci reprezentanty suveréna – lidu usnadňuje, a v zásadě činí možnou a účinnou, kontrolu dodržování mezí výkonu moci stanovenými ústavou. Ustanovování reprezentantů podle aktuální většiny v obyvatelstvu dále vyžaduje pravidelné a svobodné volby. Konstitucionalismus je tak neodmyslitelně spjat s demokratickou formou vlády a právním státem.

V současné době nám není známý vhodnější způsob pro vytváření a pravidelné zjišťování obecné vůle většiny (v protikladu ke zjišťování konkrétního většinového názoru obyvatelstva na konkrétní záležitost prostřednictvím referenda) ve velkém měřítku než prostřednictvím svobodné

²⁸ Míněna je samozřejmě politická, nikoli etnická či národnostní menšina, u kterých pravidelné střídání pozice většiny a menšiny nepřichází dost dobře v úvahu.

²⁹ Možnost přímého výkonu vůle většinou obyvatelstva je ze své povahy omezená. Přímý výkon vůle obyvatelstva je dále vysoce náchylný k porušení práva menšin, a je proto v širší míře uplatnitelný pouze v početně i územně omezeném společenství, kde je přímá demokracie tradičním způsobem přijímání rozhodnutí (např. Švýcarsko).

soutěže politických stran. Politické strany jsou v současném euroamerickém pojetí demokratického právního státu neodmyslitelným prostředkem vytváření vůle obyvatelstva (něm. „Willensbildung“) vyjadřující většinový názor na sumu rozmanitých záležitostí (volební politický program stran), který není prakticky možné ve velkém měřítku zjistit formami přímé demokracie.

První dvě ústavy, které v novověku vznikly, byly vytvořeny každá jiným způsobem. V roce 1787 se na společné ústavě dohodlo třináct bývalých kolonií Britské říše v Severní Americe a vytvořily společný federální stát.³⁰ Druhou z ústav byla francouzská ústava z roku 1791, kterou přijalo Národní shromáždění složené ze zástupců obyvatelstva Francie revoltujícího proti absolutistické vládě Ludvíka XVI. Procedura vzniku Evropské unie stejně jako vznik ústavní smlouvy se podstatně více blíží vzniku Spojených států amerických a jejich Ústavy, tzn. dohodě nezávislých států na vytvoření spolku (v případě USA ihned integrovaném, v případě EU integrovaném postupně) a dohodě o přijetí základní právní normy.

Z hlediska vývoje myšlenky evropské ústavy a charakteru unijního práva nalezneme paralely v ústavních vývojích více států. Od kontinentálního vývoje evropského konstitucionalismu, tak jak byl naznačen výše, se zásadním způsobem liší britský ústavní vývoj. Na rozdíl od kontinentální Evropy nebylo nastolení „ústavnosti“ v Británii spojeno s jednorázovým revolučním překonáním absolutismu, nýbrž postupným a dlouhodobým soubojem mezi Korunou a ostatními složkami společnosti (především mezi šlechtou a městy). Zárodek ústavního vývoje, dokonce i právního státu, se datuje už do 13. století, od vydání Magny Charty Libertatum, a zásadním způsobem pokročil v průběhu 17. století (Petition of Rights, Habeas Corpus, Bill of Rights). Britský panovník nikdy nezískal postavení panovníka absolutního, jak tomu bylo v Evropě. Tyto klíčové dokumenty byly v průběhu 17. a 18. století vykládány ve světle přirozenoprávní teorie; některá soudní rozhodnutí se spolu s těmito dokumenty stala jedním z pramenů britského ústavního práva.

³⁰ Ústavě Spojených států amerických předcházely tzv. Články konfederace, které byly prvním „ústavněprávním“ dokumentem sjednocujícím bývalé kolonie, které se prohlásily nezávislými. Jejich svazek, založený Články konfederace, však považují spíše za mezinárodněprávní svazek nezávislých států, nikoli za jediný stát, proto ani Články konfederace nepovažují za ústavu státu.

Podobnost ústavního vývoje Evropské unie s britským nalezneme především ve vnější podobnosti charakteru soudního rozhodování (v rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora jsou jasně patrné rysy typické pro „právo precedentů“) a s tím související formulaci ústavních norem (pramenů ústavního práva) soudními rozhodnutími. Klíčové zásady práva Evropských společenství, na kterých spočívá celá konstrukce vztahu norem ES a právních předpisů jednotlivých členských států a jejich závaznosti a použitelnosti na území jednotlivých členských států a vůči jejich občanům, byly postupně formulovány právě v rozhodnutích Evropského soudního dvora (doktrína přímého účinku nařízení, přednosti práva ES před vnitrostátními právními řády, vertikálního přímého účinku směrnic, horizontálního účinku směrnic, vnitrostátní odpovědnosti členského státu za neplnění směrnic ES apod.).³¹ Citovaná rozhodnutí se stala vpravdě „nalezeným právem“, všeobecně přijímaným výkladem principů, na kterých spočívá celá konstrukce práva Evropských společenství (podle ústavní smlouvy i práva Evropské unie), výkladem, který umožnil účinnou a vynutitelnou aplikaci evropských právních norem. Nelze však hovořit o principiální příbuznosti „ústavních“ a ostatních právních norem anglických a evropských. Zatímco evropské právo (právo Evropských společenství) je založeno výlučně na psaném pozitivním právu, které Evropský soudní dvůr vykládá, anglické normy *common law* jsou formulovány skutečně soudci (s výjimkou *statute law*, které je tvořeno zákony vydanými parlamentem); z konkrétního rozhodnutí v dané věci je formulováno obecně platné pravidlo.

Konstitucionalismus jako myšlenka, na které by měl být založen právní život Evropské unie jako svazku členských států, se do primárního práva Evropské unie (Evropských společenství)³² prosazoval jen velmi pomalu. Souvisí to s povahou Evropské unie, která od samého počátku byla mezinárodní organizací hospodářské povahy, tedy s úzce vymezeným a zaměřeným smyslem a účelem.

³¹ Např. Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen (26/62), Costa v ENEL (6/64), Van Duyn v Home Office (41/74), Marshall v Southampton & South West Hampshire Area Health Authority (Teaching) (152/84), Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA (C-106/89), Francovich v Italy (C-6 & 9/90).

³² Pro snadnější orientaci je v dalším textu používáno označení „Evropská unie“ i pro období, kdy existovala pouze Evropská společenství, nevyžaduje-li kontext použití přesného dobového označení.

Na počátku vývoje Evropské unie stála, po tragických zkušenostech Druhé světové války, snaha o spolupráci v klíčových odvětvích těžby uhlí a výroby ocele, k nimž později přistoupily snahy o hospodářské povznesení západní Evropy vytvořením společného (později jednotného)³³ trhu a dosažení a zachování hospodářské soběstačnosti formulováním a zakotvením tzv. zemědělské a rybolovné politiky.³⁴ Evropská unie tak byla po dlouhou dobu především mezinárodní organizací, ovšem s výše popsányými prvky nadstátního charakteru (např. ustanovení o přímé použitelnosti nařízení), které skrze rozhodnutí Evropského soudního dvora vyrostly v zásady a instituty, poskytující Evropské unii v některých oblastech kvalitu státního útvaru – např. legislativní pravomoc Evropské unie ve vytčených oblastech spolu s doktrínou bezprostředního účinku a přímé a obecné závaznosti nařízení, přímý přístup jednotlivců k Evropskému soudnímu dvoru ve vymezených oblastech, výlučná působnost Evropské unie ve vymezené sféře a účinná schopnost zabránit členským státům tuto působnost vykonávat, Komise jako vlastní, na členských státech nezávislý, výkonný orgán podobný vládě atd.

Evropská společenství se tedy postupně vzdalovala obvyklému charakteru mezinárodní organizace a stávala se útvarem stále více podobným státu. Kromě již výše zmíněných „státních“ prvků lemovaly tuto cestu zejména následující tři události: (i) integrace unijních institucí tzv. slučovací smlouvou z roku 1965, kterou byly pro Evropské hospodářské společenství, Evropské společenství uhlí a ocele a Evropské společenství pro atomovou energii stanoveny společné orgány, (ii) Jednotný evropský akt z roku 1986, akcelerující snahy a úsilí o vytvoření skutečně jednotného trhu, a především kvalitativní skok zcela ojedinělé povahy – (iii) podpis Smlouvy o Evropské unii (Maastrichtské smlouvy) v roce 1992.

Maastrichtská smlouva byla skutečně revolučním milníkem. Dosud poměrně úzce zaměřená působnost Evropských společenství – záležitosti hospodářské povahy – byla rozšířena o společnou zahraniční a bezpečnostní politiku jednotlivých členských států a o spolupráci v justičních věcech a

³³ ang. *common market* a *single market* – *single market* je česky označován jako „jednotný trh“

³⁴ Třetí z tzv. zakládacích smluv, Smlouva o Evropském společenství pro atomovou energii, si kladla za cíl spolupráci členských států při využívání atomové energie.

záležitostech resortů vnitra (např. imigrace, asyl, práva příslušníků států odlišných od členských). Byla tak vytvořena známá struktura „tří pilířů Maastrichtského chrámu“. Pokračování Maastrichtské smlouvy v podobě Amsterodamské a Niceské smlouvy jen prohloubilo integraci a spolupráci členských států ve všech třech pilířích. Současně byla během devadesátých let ve skutečnost uvedena myšlenka měnové unie mezi většinou členských států.

Důležitou skutečností ovšem zůstávalo, že zatímco první pilíř Evropské unie – Evropská společenství byla právním subjektem, společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v justičních a dalších věcech zůstávaly pouze na úrovni politické spolupráce členských států. Ty si navíc fakticky ponechávaly veškeré pravomoci, neboť ve druhém a třetím pilíři, na rozdíl od pilíře prvního, bylo možné rozhodnutí přijímat pouze jednomyslně. Lisabonská smlouva, stejně jako zamítnutá ústavní smlouva, tak znamená další výrazný integrační krok, když Evropské unii jako celku poprvé přiznává právní subjektivitu, a celou pilířovou strukturu tak pokládá na jeden právní základ a seřazuje do jednotné struktury.

Ústavní i Lisabonskou smlouvu tak lze chápat jako výrazný projev posunu ke „státní“ kvalitě původně čistě mezinárodní organizace. Nesmíme však zapomenout, že zárodek dnešního stavu lze nalézt už v zakládací Římské smlouvě z roku 1957. Preambule Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství už tehdy vyjadřovala rozhodnutí svých signatářů „...položít základy stále užšího svazku evropských národů...“ a „...zachovat a upevnit spojením svých zdrojů mír a svobodu...“. Tato slova nelze pokládat jen za prázdné fráze či politické proklamace odrážející tehdejší politickou atmosféru západní Evropy. V preambuli Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství nalezneme vyjádření jejího účelu a smyslu a Evropský soudní dvůr, jak je patrné z jeho rozhodovací praxe, tato vyjádření pravidelně používal jako důležitá vodítka při výkladu smlouvy a právních předpisů vydaných na jejím základě.³⁵

Lisabonská (i ústavní) smlouva však není pouze výrazem prohloubení integrace a přiblížení Evropské unie ke státní formě. Oba dokumenty byly zatím nejpropracovanějším formálním promítnutím myšlenky

³⁵ Např. 4/73 Nold v. Komise, ECR 1974; 36/75 Rutili, ECR 1975; 294/83 Zelení v. EP, ECR 1986

konstitucionalismu do procesu evropské integrace. Ústavní smlouva měla být poprvé dokumentem, který zakládal jediný právní subjekt sdružující evropské státy (v protikladu k dosud trvající „dvojkolejnosti“ hospodářsky zaměřených, nadstátních Evropských společenství a čistě mezivládně spravovaných záležitostí společné zahraniční a bezpečnostní politiky a soudních a vnitřních věcí v rámci „nesubjektu“ Evropské unie) na základě, který není jen úzce hospodářské nebo např. obranné povahy. Právní subjektivitu Evropské unie nakonec Lisabonská smlouva přinesla. Ústavní smlouva vymezovala oblasti působnosti Unie, oblasti působnosti států, unijní instituce a jejich pravomoci a vzájemné vztahy, zakotvovala obsáhlý katalog lidských práv a svobod, a poprvé tak měl primární pramen evropského práva nabýt obsahu charakteristického pro ústavy jednotlivých členských států, jakkoli se stále z formálního hlediska mělo jednat o mezinárodní smlouvu.

PRAMENY ÚSTAVY EVROPSKÉ UNIE

Pramenem ústavy Evropské unie měla být ústavní smlouva, nyní je jím smlouva Lisabonská. Pramenem ústavního charakteru jsou samozřejmě i některé rozsudky Evropského soudního dvora, vykládající samotné základy organizace Evropské unie, jejich pravomoci a působnosti.

Pojetí ústavy Evropské unie, obsah, jednotlivé instituce a jejich organizace a pravomoci vyrostly ze dvou základních zdrojů – struktury a organizace běžné pro mezinárodní organizace a ústavních systémů členských států.

Jak již bylo výše podrobněji uváděno, právní systém Evropské unie vznikl nejdříve v rámci mezinárodní organizace, její jedinečná nadstátní povaha si však vynutila přístup obdobný vnitrostátnímu prostředí. Rozšíření působnosti Evropské unie v devadesátých letech, přistoupení množství nových členských států a s tím související nezbytnost zefektivnění rozhodovacích postupů, silící požadavek po razantnějším zavedení demokratických principů rozhodování, to vše klade na Evropskou unii nároky, jejichž plnění je naše společnost schopna realizovat v rámci státu; nebyly však doposud realizovány v mezinárodní organizaci. Logicky je tak jedním z uvažovaných řešení přizpůsobit

Evropskou unii státnímu útvaru. Zdrojem ústavní úpravy v Evropské unii se tak stávají ústavní systémy jednotlivých členských zemí.

ZÁVĚR: ÚSTAVNÍ A LISABONSKÁ SMLOUVA JAKO NORMA ÚSTAVNÍHO PRÁVA

Ústavy členských států v drtivé většině případů obsahují dva základní okruhy úpravy, a to zakotvení základních lidských práv a svobod a základní organizaci státu. Ústavní smlouva oba tyto okruhy zahrnovala (část první a druhá), zbytek ustanovení, přesněji jejich drtivá většina, neodpovídá žádné z ústav členských zemí, a po pravdě žádné z ústav euroamerické právní kultury, neboť tvoří poměrně podrobný systém pravidel fungování a postupů v rámci jednotlivých unijních politik. Vysvětlení je nasnadě; ústavní smlouva byla od počátku chápána jako syntéza obsahu existujících zakládacích smluv, které měla nahradit, ale které jako ústava nikdy sloužit neměly. Její obsah je dán i jejím smyslem: ústavní smlouva měla nahradit dosavadní „dvojkolejnost“ Evropské unie a Evropských společenství a sloučit je konečně v jedno. Tento záměr neopustila ani Lisabonská smlouva.

Jak ústavní smlouva, tak zakládací smlouvy ve znění Lisabonské smlouvy jsou primárním právem Evropské unie, tedy normami nejvyšší právní síly. Sekundární právo Evropské unie, včetně legislativních aktů (nařízení, směrnice) musí být v souladu s primárním právem, stejně jako zákony a jiné právní předpisy musí být v souladu s ústavou. Jsou-li zakládací smlouvy „měřítkem zákonnosti“ sekundárního práva, „plní funkci ústavy Evropské unie ve formálním smyslu“.³⁶

Materiální ústavou Evropské unie by v případě přijetí ústavní smlouvy byly její části první a druhá, upravující základy organizace Unie, její pravomoci, její orgány a jejich vzájemné vztahy a lidská práva a svobody občanů Unie.

³⁶ Oehlinger, T., Verfassungsrecht, Wien 1999, s. 84 in: Blahož, J., Klíma, K., Skála, J. a kol.: Ústavní právo Evropské unie, Dobrá voda 2003, s. 28.

Po přijetí Lisabonské smlouvy můžeme za ústavu v materiálním smyslu považovat Smlouvu o založení Evropské unie a Listinu základních práv a svobod.³⁷

Ústavní smlouva měla být jedinou základní právní normou Evropské unie – tedy ústavou monolegální. Dle Lisabonské smlouvy jsou základem právního řádu Evropské unie smlouvy dvě, navíc je odkazem na stejnou úroveň povýšena Listina základních práv Evropské unie – po přijetí Lisabonské smlouvy je tak právní základ Evropské unie („ústava“) polylegální. Jednotlivé členské země mají jak monolegální, tak polylegální ústavy, přičemž polylegální³⁸ ústavy jsou široce zastoupeny.

V případě ústavní i Lisabonské smlouvy se jedná se o ústavu psanou a rigidní; pro svou změnu vyžaduje podstatně složitější postup než pro přijetí jakéhokoliv unijního právního aktu.

S ohledem na dále diskutované vlastnosti práva Evropské unie lze také konstatovat, že nejen běžné právní předpisy členských států, ale také jejich ústavní normy musí být v souladu s primárním právem Evropské unie. Tedy i nadřazenost zakládacích smluv nad ústavami členských států je dána.^{39 40}

³⁷ Určitá ustanovení ostatních částí ústavní smlouvy a Smlouvy o fungování Evropské unie, zejména podrobné úpravy legislativních postupů a jednotlivých orgánů EU lze považovat rovněž za ústavněprávní materii.

³⁸ Např. Česká republika, Rakousko, Švédsko.

³⁹ Shodně *Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.*: cit. dílo, s. 91.

⁴⁰ Srov. rozhodnutí Ústavního soudu SRN: *Solange* (1974, BVerfGE 37, 271 ff.) a *Solange-II* (1986, Az: 2 BvR 197/83). Německý Ústavní soud stanovil ve druhém z uvedených rozhodnutí nepřipustnost přezkumu sekundárního práva EU z důvodu porušení základních práv dle Základního zákona, protože ochrana základních práv na unijní úrovni je dostatečně zajištěna.

Část pátá Suverén a suverenita

Suverenita lidu

Evropská unie jako jeden z klíčových principů své existence uvádí princip suverenity lidu (čl. I-1 ústavní smlouvy).⁴¹ Lze však v případě ústavní či Lisabonské smlouvy považovat lid za ústavodárce?

Z principu suverenity lidu logicky vyplývá, že lidu náleží ústavodárná moc. Jen lidu náleží rozhodnutí, zda bude ústava přijímána, jaký bude její obsah a zda, kdy a jak bude měněna. Proces přípravy a přijímání ústavní a Lisabonské smlouvy, nebyly-li schvalovány lidmi přímo v referendu, se však důslednému uplatnění principu suverenity lidu poněkud vymyká.

Ústavní smlouvu připravoval Konvent složený ze zástupců členských zemí, reprezentujících vždy dva členy zastupitelského orgánu a jednoho představitele výkonné moci, z šestnácti členů Evropského parlamentu a dvou zástupců Komise. Zastoupeny byly jak tehdejší členské země Evropské unie, tak státy kandidující na členství.

Složení Konventu nemohlo ani v náznaku být reprezentativním vzorkem složení zastupitelských orgánů členských a kandidujících zemí. Vůle lidu týkající se připravované Ústavy pro Evropu a reprezentovaná určitým složením jednotlivých parlamentů tak nebyla (a ani být nemohla) vůbec respektována, pokud vůbec hrála při vnitrostátních volbách otázka evropské ústavy nějakou roli. Během zasedání Konventu navíc v některých státech proběhly volby, takže nakonec i to poslední tenké vlákno spojující lid – suveréna a připravovanou ústavní smlouvu bylo přetrženo.

Lisabonskou smlouvu tvořila mezivládní konference v reakci na odmítnutí ústavní smlouvy. O její přípravě tak platí v zásadě totéž co o přípravě ústavní smlouvy. Její text je navíc ve své velké většině obsahově shodný s textem ústavní smlouvy, důraz byl kladen především na odstranění pojmů, institutů a jiných symbolů „státnosti“ či „federativnosti“ Evropské unie. Současně, na rozdíl od ústavní smlouvy, nenahrazuje dosavadní zakládací smlouvy, nýbrž

⁴¹ Text čl. I-1 ústavní smlouvy: „*Odrážejíc vůli občanů a států Evropy vytvářet společnou budoucnost, zakládá tato Ústava Evropskou unii*“.

je pouze mění. Ani v případě Lisabonské smlouvy tak nebylo při tvorbě návrhu příliš prostoru pro důsledné uplatnění suverenity lidu; jejím výrazným projevem ovšem byly změny oproti ústavní smlouvě, které vycházely právě z vyjadřovaných důvodů jejího odmítnutí lidem – suverénem.

Dalším momentem, kdy lid mohl svou „ustavující“ moc uplatnit, byl proces ratifikace.⁴² Tam, kde ústavní či Lisabonskou smlouvu ratifikovaly parlamenty, je otázka, zda parlamentní hlasování respektovalo vůli lidu, diskutabilní. Ústavní předpisy států obvykle pro přijetí a změnu ústavy předepisují přísnější podmínky než pro přijímání běžných zákonů; totéž však nemusí bezpodmínečně platit pro proces ratifikace mezinárodních smluv. Další důležitou skutečností je i samotný proces ratifikace ústavní a Lisabonské smlouvy. Zatímco změna ústavy je předkládána ke schválení lidu či jeho zástupcům bez předchozího závazného (jakkoli podmíněného) jednání státu, v případě vnitrostátního schvalování ústavní smlouvy jakožto mezinárodní smlouvy již předcházet souhlasný akt státního orgánu na mezinárodní úrovni.⁴³ Význam tohoto aktu pro následnou ratifikaci ústavní smlouvy je patrný zejména v zemích, kde o ratifikaci rozhodovaly zastupitelské orgány. Mezinárodněprávní akt podpisu smlouvy činí za stát obvykle představitel moci výkonné (člen vlády), případně osoba, která k platnosti svého aktu potřebuje v určité formě daný souhlas orgánu moci výkonné (prezident). V parlamentních formách vlády je však vláda jako orgán moci výkonné odpovědná zastupitelskému orgánu (parlamentu), a tudíž závislá na parlamentní většině. Mezinárodněprávní souhlas je tak obvykle dáván již s vědomím budoucího souhlasu této většiny a následná vnitrostátní ratifikace bere tuto skutečnost nepochybně v potaz; hlasování je tak mnohem více závislé na politických dohodách než na aktuální vůli lidu. Vzhledem ke

⁴² Ústavní smlouva byla referendem schválena ve Španělsku (s následným schválením parlamentem) a Lucembursku. Odmítnuta byla referendem ve Francii a Nizozemí. Ústavní smlouva byla parlamentem schválena v těchto zemích: Maďarsko, Litva, Slovinsko, Itálie, Řecko, Rakousko, Slovensko, Německo, Lotyšsko, Kypr, Malta. Lisabonská smlouva byla schvalována parlamentem ve všech členských zemích, pouze v Irsku byla předkládána k přímému rozhodnutí lidu v referendu, který ji napoprvé odmítl, a teprve druhé referendum přineslo její schválení.

⁴³ Blíže viz Vídeňskou úmluvu o smluvním právu. Ačkoli lze souhlas státu být vázán smlouvou vyjádřit až ratifikací, resp. podepsat smlouvu s výhradou ratifikace, nelze pominout účinek slavnostního, veřejně očekávaného a sledovaného aktu na rozhodování ratifikujícího orgánu.

skutečnosti, že v některých státech otázka evropské ústavy, resp. Lisabonské smlouvy nehrála ve volbách vůbec žádnou roli, lze v takových případech o vůli lidu vyjádřené hlasováním poslanců hovořit jen stěží.

V případě schvalování mezinárodní smlouvy v referendu je naopak výše uváděný politický vztah mezi mezinárodněprávním úkonem a vnitrostátní ratifikací zcela bez významu a rozhodnutí záleží výlučně na okamžitém postoji lidu (samozřejmě s klíčovým faktorem schopnosti politických stran získat většinu obyvatelstva pro svůj postoj). V těchto státech tak byla ústavodárná moc lidu realizovaná nepochybně. V případě přímého hlasování se rovněž ukázalo, jak rozdílné mohou být názory lidu a jeho politických reprezentantů, a právě lidové hlasování vedlo k odmítnutí záměru vytvořit evropskou ústavu.

Velmi diskutabilní se z tohoto hlediska jeví opakování referenda o Lisabonské smlouvě v Irsku. Její odmítnutí vyvolalo jak v samotném Irsku, tak i na unijní úrovni poměrně značný tlak na opakované konání referenda spojený s výrazným mediálním tlakem na její schválení. Vůle ústavodárce tak byla několik měsíců „zpracovávána“, až se dostavil kýžený výsledek – Lisabonskou smlouvu irské obyvatelstvo schválilo.

Dle mého názoru tak ani v případě přijímání ústavní, ani Lisabonské smlouvy, nebyla na unijní úrovni vůle lidu dostatečně vyjádřena. Za ústavodárce vedle lidu můžeme považovat i vrcholné politické reprezentanty členských zemí zastoupené v Radě Evropské unie; a je pravděpodobné, že vliv vlád a jejich zástupců a úřednického aparátu na text a schválení smlouvy byl nepoměrně vyšší než vliv lidu.

Z výše citovaného ustanovení ústavní smlouvy je dovozováno zakotvení suverenity lidu jako jednoho z legitimizačních zdrojů ústavní smlouvy. Toto znění bylo Lisabonskou smlouvou opuštěno. Dle článku 1 Smlouvy o Evropské unii zakládají Unii členské státy a svěřují ji své pravomoci. Jsou to tedy výlučně členské státy, od kterých Unie dovozuje svou existenci a legitimitu.

Smlouva o Evropské unii ovšem současně stanoví, že „rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům“⁴⁴, že „je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin“⁴⁵, že „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie“⁴⁶ a že obecné zásady práva Unie jsou tvořeny mj. základními právy, „která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům“⁴⁷.

Všechna citovaná ustanovení jasně vyjadřují princip, že stát a potažmo i Evropská unie jsou tvořeny především obyvateli, že těmto obyvatelům přísluší určitá nezadatelná, nezcizitelná a nedotknutelná práva, která jsou prostřednictvím státu vybudovaného na principech právního státu a ochrany práv a svobod člověka chráněna. Citovaná ustanovení jsou nepochybným vyjádřením a uznáním svrchovanosti lidu, bez jehož souhlasu by Evropská unie nemohla existovat. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani výše uvedený rozdíl prvního článku Smlouvy o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy) od prvního článku ústavní smlouvy.

Promítnutí suverenity lidu do rozhodování Unie

Evropská společenství byla od počátku sdružením států založeným mezinárodními smlouvami za účelem povznesení hospodářství členských států a společné dosažení jeho trvalého rozvoje. Bezprostřední závaznost nařízení přijatých orgány Společenství, rozvinutá judikaturou Soudního dvora v doktrínu jeho přímého účinku na území členských států a v doktrínu přednosti práva Evropských společenství nad právem členských států, byla významnou kvalitativní změnou oproti ostatním sdružením států na základě mezinárodní smlouvy. Orgány (a nikoli pouze členské státy) takového sdružení poprvé v dějinách mohly zasahovat z pozice nadstátního celku, schopného formulovat svoji vůli a projevit ji⁴⁸ (zejména je to patrné v případě

⁴⁴ Čl. 1 Smlouvy o Evropské unii.

⁴⁵ Čl. 2 Smlouvy o Evropské unii.

⁴⁶ Čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

⁴⁷ Čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

⁴⁸ Námitku, že obdobným způsobem lze charakterizovat rozhodnutí Organizace spojených národů podle Charty OSN, na základě kterého mohou být vyslána vojska OSN k ochraně státu před napadením jiným státem,

Komise a její pravomoci v oblasti hospodářské soutěže). Z tohoto pohledu se stále jednalo o výkon moci založený na vůli států – členů mezinárodní organizace. K pozvolnému promítání suverenity lidu do výkonu pravomocí Evropských společenství docházelo prostřednictvím práv jednotlivců založených na doktríně přednosti a přímého účinku právních předpisů Evropských společenství, zavedením přímých voleb do Evropského parlamentu a posilováním jeho úlohy na úkor Rady. Přímý účinek unijních aktů umožnil jednotlivým občanům členských států domáhat se práv zakotvených unijními předpisy vůči členským státům, vůči Unii a jejím orgánům a dokonce i vůči jiným jednotlivcům, a tak nepřímo působit na rozhodování členských států na unijní úrovni. Přímé volby do Evropského parlamentu dále posílily postavení jednotlivce na evropské úrovni. Svrchovanost lidu, klíčová zásada státních zřízení euroamerického kulturního okruhu, však přes tyto skutečnosti rozhodně nebyla klíčovým principem organizace Evropských společenství, a to ani po posílení postavení Evropského parlamentu zavedením spolurozhodovací procedury. Založení Evropské unie na této skutečnosti nic nezměnilo. Klíčové postavení v rozhodovacím procesu stále zaujímal Rada jako sbor zástupců členských států s rovným postavením. Během devadesátých let docházelo k úpravám váženého hlasování (Ioanninská pravidla apod.), ale teprve úprava tzv. váženého hlasování v Radě Niceskou smlouvou významným způsobem při rozhodování zohledňovala počet obyvatelstva členských zemí a tím přispěla ke zvýšení významu obyvatel jednotlivých zemí i pro hlasování v Radě. Vůle většiny obyvatelstva Evropské unie tak získala možnost konečně, byť nepřímo, prosadit se nejen v Evropském parlamentu, ale i v tehdy nejvýznamnějším normotvorném unijním orgánu, v Radě.

Souběžné postupné rozšiřování oblastí, v nichž Rada hlasovala kvalifikovanou většinou namísto dřívější jednomyslnosti, a rozšiřování spolurozhodovací pravomoci Evropského parlamentu postupně vedly k stále silnějšímu promítnutí suverenity lidu do fungování Unie a jejích orgánů.

neobstojí. Takové rozhodnutí přijímá Rada bezpečnosti, tudíž vybrané členské státy, zatímco Komise ES byla útvarem úředníků právně nezastupujících jednotlivé členské státy, nýbrž především a výlučně Evropská společenství. Už vůbec pak nelze hovořit o vnitrostátní přímé použitelnosti aktů OSN a možnosti jednotlivců dovolat se těchto aktů, na rozdíl od právních předpisů ES (po přijetí Lisabonské smlouvy i EU), kterých se mohou jednotlivci přímo dovolat a domáhat se práv jimi a na nich založených.

Ústavní smlouva, stejně jako smlouva Lisabonská, obsahují dosud nejvýraznější promítnutí svrchovanosti lidu, a to úpravu svěřující normotvorbu v drtivé většině záležitostí v působnosti Unie dvěma téměř rovnocenným subjektům, Evropskému parlamentu a Radě, přičemž Evropský parlament rozhoduje způsobem obvyklým pro zákonodárné orgány členských zemí – obvykle většinou hlasů a Rada kvalifikovanou většinou, která odráží nejen postavení členských států jako rovnoprávných členů Unie, ale i počet jejich obyvatelstva.

Suverenita států

Dále v této práci v souvislosti s měnou euro pojednávám i o vzrůstajícím nutném omezení suverenity jednotlivých států v průběhu druhé poloviny 20. století. Obdobně se v tomto smyslu vyjádřil i Ústavní soud České republiky.⁴⁹

Jaký je vztah suverénních členských států a Evropské unie? Dle znění článku 1 Smlouvy o Evropské unii jsou to právě státy, které vytvářejí Evropskou unii a svěřují jí své pravomoci. Podle doslovného znění jsou tedy pro Evropskou unii suverénem právě členské státy. Jak jsem již výše vysvětlil, jedná se jednak o historicky dané znění pocházející ze Smlouvy o založení Evropských společenství, kdy státy skutečně zakládaly mezinárodní organizaci,⁵⁰ jednak o reakci na odmítnuté znění ústavní smlouvy, kdy výslovný odkaz na společnou vůli občanů jako jeden z klíčových motivů vzniku Evropské unie mohl být (a zřejmě i byl) považován za projev unijní „státnosti“. Uznání svrchovanosti lidu jako klíčového principu, na němž Unie spočívá (bez ohledu na míru respektu k němu), jsem dokázal výše.

V souvislosti se vstupem do Evropské unie a poté znovu se schvalováním ústavní a posléze Lisabonské smlouvy byla široce diskutována otázka, nakolik je těmito událostmi dotčena, resp. omezena či naopak rozšířena suverenita členských států. Objevovала se a stále se objevují jednak varování před narůstající mocí evropského byrokratického „superstátu“, na který jsou neuváženě přenášeny pravomoci suverénních států, čímž se tyto státy

⁴⁹ Nález ÚS Pl. ÚS 19/08.

⁵⁰ Její silná integrační „schopnost“, odlišující ji od jiných mezinárodních organizací a promítající se především v nadřazenosti práva EU (tehdy ES), vyšla zřetelně najevo teprve v průběhu následujících let skrze rozhodovací činnost ESD.

dostávají do stále větší podřízenosti Unie, jednak teorie tzv. rozšiřované suverenity, dle které stát svým přistoupením k Unii rozšiřuje své možnosti ovlivňovat události a děje, které mají vliv na něj i jeho obyvatelstvo bez ohledu na členství v Unii.⁵¹

Než přikročím k zodpovězení této otázky, považuji za důležité vysvětlit, co vlastně rozumíme pod pojmem „suverenita (svrchovanost) státu“.

Suverenita státu bezprostředně souvisí s jedním z prvků státu dle klasické „tříprvkové“ definice státu – se státní mocí. Aby stát byl státem, musí být jeho státní moc vykonávána nad usedlým obyvatelstvem na určitém území výlučným způsobem, tj. tak, aby vyloučila výkon státní moci jiného státu (tzv. územní výsost), a současně být nezávislá na jakékoli jiné moci, ať už uvnitř nebo vně státu.⁵²

Občané suverénního státu dále zůstávají podřízeni jeho moci i při pobytu v zahraničí, což samozřejmě nemá vliv na povinnost těchto osob dodržovat právní řád místa pobytu.

Svrchovaný stát svobodně určuje své státní zřízení, vytváří si vlastní ústavní systém, samosprávu, sám rozhoduje o zajištění své obrany a bezpečnosti.⁵³

Odpověď na otázku omezování, resp. rozšiřování suverenity členských států nalezneme v základních člancích Smlouvy o Evropské unii (konkrétně v Hlavě I - Společných ustanoveních). Členské státy zřizují Unii a svěřují jí pravomoci k dosažení stanovených cílů. Některé z těchto pravomocí jsou výlučné a namísto jednotlivých států napříště vykonávány pouze a jen Evropskou unií. Z těchto ustanovení je zřejmé, že členské státy se výkonu některých svých pravomocí vzdávají ve prospěch Unie; ve svém suverénním jednání jsou proto Evropskou unií omezeny. Toto omezení dále potvrzuje volný pohyb zboží a služeb, svoboda usazování, zrušení kontrol přechodu vnitřních hranic mezi státy, přednost práva Evropské unie před normami

⁵¹ *Tromm, J.*: Úvod ke komentáři k Ústavě pro Evropu in *Syllová, J., Pítrová, H., Svobodová, M.*: Ústava pro Evropu: Komentář, Praha 2005.

⁵² Obdobně *Potočný, M., Ondřej, J.*: Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část, Praha 2002, s. 14.

⁵³ Obdobně *Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H.*: cit. dílo, s. 19.

přijatými jednotlivými členskými státy, možnost zásahů policie jednoho členského státu na území jiného nebo používání společné měny.

Rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou proti jednomyslnému rozhodování také omezuje svrchovanost jednotlivého členského státu; i přes svůj případný nesouhlas se musí přijaté normě či rozhodnutí podřídit.

Odpověď tedy zní: ano, vstupem do Evropské unie, resp. přenesením dalších pravomocí na Evropskou unii dochází k omezení suverenity členského státu.⁵⁴

Nicméně vstup do Evropské unie není nedovoleným omezením suverenity členských států. Naopak, státy jako plnoprávné a rovnoprávné subjekty mezinárodního práva jsou oprávněny uzavírat spolu navzájem mezinárodní smlouvy, zřizovat mezinárodní organizace a dohodnout se např. na společném výkonu určitých pravomocí. Vstup do Evropské unie a případné další přenášení působnosti proto považují za projev suverenity jednotlivých členských států, stejně jako odmítnutí ústavní smlouvy, první irské referendum o Lisabonské smlouvě nebo nedávné slovenské odmítnutí podílet se na finanční pomoci Řecku.

Přenesení pravomocí ani členství v Unii není pro jednotlivé členské státy nezvratitelné. Článek 50 Smlouvy o Evropské unii výslovně konstatuje právo státu z Evropské unie vystoupit, přičemž k pozbytí platnosti zakládacích smluv dojde i bez dohody s ostatními členskými státy po uplynutí dvou let po oznámení rozhodnutí členského státu Evropské radě.

Svrchovanost, ač vstupem do Unie omezena, tak členským státům zůstává zachována, včetně možnosti jednostranně obnovit v plné míře výkon všech pravomocí státu.

⁵⁴ Shodně ESD: 6/64 Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Electrica (1964).

Část šestá

Evropská unie jako stát

Poprvé v téměř šedesátileté historii evropské integrace hovořil návrh jejího základního dokumentu o ústavě a dokonce se tak i nazýval. Název Smlouva o Ústavě pro Evropu měl být na prvním místě symbolem nové kvality Evropské unie – symbolem nadstátního útvaru, sdružujícího evropské státy, jejichž míra integrace přesáhla míru typickou pro mezinárodní organizace natolik, že se blíží charakteru demokratického státního útvaru, který v euroamerickém (západním) světě vždy spočívá na demokratické ústavě; symbolem tak intenzivní a úzké spolupráce členských států, která vyústila v rozhodnutí položit v základy této spolupráce už ne „pouhou“ mezinárodní smlouvu, nýbrž dokument, který samotným názvem ukazuje na vyšší kvalitu Evropské unie, na evropskou státnost.

Je však Evropská unie skutečně státem? Pokud není, je na cestě k evropské státnosti? Odpovědi na tyto otázky nalezneme konfrontací Evropské unie a její povahy a struktury s klasickým státovědeckým vymezením státu.

DEFINICE STÁTU

Celé generace právníků a sociologů se pokoušejí nalézt definici státu nejen jako právního pojmu, nýbrž i jako významného společenského jevu. Tato snaha však opakovaně naráží na překážky představované v podobě mnoha rozličných názorů na to, co lze za stát považovat a co ještě nikoli, a to nejen uvnitř jedné vědní disciplíny, jako je např. právní věda, ale i mezi vědními disciplínami navzájem, jako jsou kromě právní vědy především sociologie, ekonomie a historie. Význam pojmu stát se dále liší i v čase. Snaha o nalezení obecné definice skutečnosti nazývané stát tak lavíruje v tomto trojrozměrném grafu, daném kritérii konkrétní vědní disciplíny, kritérii rozlišujícími jednotlivé vědní disciplíny a časem.

Současná státověda nezná všeobecně platnou definici státu. Slovo „stát“ pochází z latinského *status* (stav, řád, zřízení) a používáme jej k označení určité formy organizace společnosti; to nám však neposkytuje významnou

pomoc pro nalezení definice státu. Obecná státověda zná několik teoretických vymezení pojmu stát, z nichž lze uvést např. následující:⁵⁵

- (i) tříprvkovou definici státu Georga Jellineka a definice na ni navazující,
- (ii) definici státu jako právního řádu vytvořenou tzv. normativní školou,
- (iii) integrační teorii,
- (iv) teorii jednání/účinku,
- (v) totalitární teorie (např. nacistickou nebo marxistickou).

Tříprvková definice

Georg Jellinek formuloval snad nejznámější a obecně přijímanou definici státu jako „korporaci usedlého obyvatelstva disponující původní mocí vládní“ (*die Körperschaft eines sesshaften Volkes ausgerüstete mit ursprünglicher Herrschermacht*).⁵⁶ Podle Jellineka je státem zřízení, kterým se určité společenství lidí trvale žijící na určitém území pod vrchnostenskou mocí spojuje k uskutečnění společného cíle. Zmiňovanými třemi prvky jsou tedy státní lid/národ/obyvatelstvo, státní území a státní moc. Na Jellinekově tříprvkové definici založil svůj výklad pojmu stát J. Pražák, podle nějž je stát „trvalým organickým svazkem lidstva, jisté teritorium obývajícího, s jedinou vůlí a jedinou mocí nejvyšší, jehož účelem je napomáhati dosažení všech životních úkolů lidu takto spojeného“.⁵⁷

Jellinekova definice státu tedy vychází z fakticky existujícího stavu, existence panství, vrchnostenské moci nad určitým osídleným územím. Podstatná pro jeho existenci není tolik legitimita státu, nýbrž především účinnost (ve smyslu vynutitelnosti) a trvalost panství jak ve vztahu k danému území, tak ve vztahu k obyvatelstvu na něm usazeném.⁵⁸

Jednotlivé prvky definice budou rozebrány dále v této kapitole.

⁵⁵ Jednotlivé definice zpracovány s použitím textu in *Katz, Alfred: Staatsrecht: Grundkurs im Öffentlichen Recht*, Heidelberg 2002, s. 12 a násl., a dále uvedených publikací.

⁵⁶ Tamtéž, str. 12

⁵⁷ *Pavlíček, Václav a kol.: Ústavní právo a státověda, díl I. Obecná státověda*, Praha 1998, s. 46.

⁵⁸ *Katz, A.: c. d.*, str. 13

Normativní teorie

Teorie státu vymezená normativní školou, jejímž hlavním představitelem byl H. Kelsen, považovala stát za totožný s právním řádem. Stát a jeho jednotlivé součásti jsou popsány a ustaveny jednotlivými právními normami, stát je obsahem objektivních právních norem. Na rozdíl od Jellineka není pro Kelsena a jeho následovníky stát faktickou skutečností, kterou jako stát pouze popisujeme (za stát ji na základě existence uvedených tří prvků označujeme), nýbrž souhrnem politických a společenských skutečností stanovených právními normami. Každý stát lze proto identifikovat podle jeho právního řádu, bez právního řádu není státu.

Integrační teorie

Německý právní vědec Rudolf Smend, tvůrce integrační teorie, zakládal existenci státu na souhlasu jednotlivých obyvatel s jeho existencí. Stát považoval především za skutečnost společenské a duchovní povahy, za postupný, živoucí proces sjednocující život, chování a jednání jednotlivých obyvatel – jako projevy jednání obyvatel chápal i zákony, soudní rozhodnutí, politická jednání apod. Nikoli tedy neměnná, existující a trvající skutečnost, ať už daná existencí svých jednotlivých prvků (Jellinek), ani právními normami ztělesněný stát neměnné povahy (Kelsen), nýbrž proměnná a dynamická suma (integrovaná) chování, jednání a vlastních životů jednotlivých obyvatel, s cílem sloužit prohlubování a zdokonalování soužití obyvatel, to byl stát v pojetí Smendově. Integrační proces obyvatelstva utváří „pocit sounáležitosti“, trvale spolupracující společnost, která stát činí „duchovně-společenskou skutečností“ (*geistig-soziale Wirklichkeit*).⁵⁹

Teorie jednání/účinku

Těšínský rodák Hermann Heller, zastánce demokratického zřízení Výmarské republiky, vycházel při formulaci této teorie (*wirkungswissenschaftliche Lehre*) ze společenské a politické reality a za rozhodující pro existenci státu považoval vědomou, plánovitou a organizovanou spolupráci obyvatelstva. Stát Heller chápal jako jednotu jednání (*Aktionseinheit*). Jednoty státu je dosaženo faktickou koordinací

⁵⁹ Smend, R.: *Verfassung und Verfassungsrecht*, München 1928.

jednání obyvatelstva za účelem dosažení společného cíle. Tuto koordinaci a spolupráci dále zajišťují jednak ústavně zakotvené státní orgány výkonem ústavou svěřených pravomocí, jednak systém závazných hmotněprávních a procesních norem. Koordinace jednání obyvatelstva je tedy dosažena uposlechnutím právních norem a toho je dosaženo státním donucením skrze sankční mechanismus. Stát Heller charakterizuje jako právně organizovanou jednotu rozhodnutí a jednání zmocněných vládců (státní moc) a zmocňujících ovládaných (*rechtlich organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit von ermächtigten Herrschern und ermächtigenden Beherrschten*), jako jednotu organizace (právní řád) a jednání (chování obyvatelstva na základě právních norem).

Totalitární teorie

Není nutné se v této práci zabírat tzv. teoriemi národa, státu či společnosti, jak je formulovaly a hlásaly na jedné straně nacistické „zákony“ a ideologové, na druhé straně pak ideologové komunistických států a organizací, zejména komunistické internacionály. Zvrhlá nacistická teorie o národu a příslušností k němu danými krevním příbuzenstvím a duchem národa (*Volksgeist*) vyústila v nejhorší válku lidských dějin a přinesla milióny mrtvých. Marxisticko-leninské a od nich odvozené teorie pak hlásaly nenávisť nikoli na rasovém, ale třídním principu a vedly ke stejným důsledkům; navíc proti sobě poštvaly jednotlivé skupiny obyvatelstva uvnitř jednotlivých národů a států.

Tyto výplody proto lze jen stěží považovat za něco jiného než za projevy a nástroje agresivní nenávisti a nezvladatelné touhy po moci, nikoli za legitimní a relevantní pokusy o vymezení pojmu stát.

ZNAKY STÁTU U EVROPSKÉ UNIE

Z hlediska Jelinekovy definice musí pro existenci státu být splněny následující předpoklady:

- a) státní území,
- b) společenství na něm usedlého lidu (tj. obyvatelstva),

- c) státní moc ovládající státní území a lid, prosazující společný cíl obyvatelstva a schopná svou vůli vynutit.

Státní území

Státní území jako pojmový prvek a znak státu znamená oblast, na které je usedlý státní lid a současně nad kterou stát vykonává svou výlučnou státní moc (územní výsost).⁶⁰ Z hlediska dalšího zkoumání státnosti Evropské unie je v této souvislosti zajímavým případem spolkový stát, kde je územní výsost rozdělena mezi spolkový stát a příslušný členský stát. O tomto rozdělení bude blíže pojednáno v oddíle týkajícím se státní moci Evropské unie.

Definice státního území je z hlediska Evropské unie jednoznačně dána součtem státních území jednotlivých členských států. Výjimku tvoří Kyperská republika, jejíž severní část, zhruba jednu třetinu území státu, od roku 1974 okupuje Turecko, které také jako jediné uznalo tzv. Severokyperskou tureckou republiku. Vzhledem ke skutečnosti, že mezinárodní společenství nikdy tureckou agresi neuznalo, členem Evropské unie se stala Kyperská republika s celým svým územím. Na okupované části území však výkonu státní moci Kyperské republiky brání okupační turecké síly, v důsledku čehož na okupovaném území nemohou být uplatňovány předpisy Evropské unie.

Lze tedy uzavřít, že existence státního území jako prvku státu je u Evropské unie dána.

Státní obyvatelstvo

Jellinek v souladu s ostatní německy psanou státovědeckou literaturou používá pojmu státní národ (*Volk*); jiní než němečtí autoři označují za prvek státu obyvatelstvo.

Jellinek považoval za určující prvek státu národ (obyvatelstvo) usedlý na státním území. Jellinek dále rozlišoval mezi lidmi na státním území usazenými a státním národem. Národ chápal jako ty z těchto lidí, kteří náležejí ke státu, kteří jsou subjektem státní moci, kteří mají nárok na státní moc. Nikoli tedy veškeré obyvatelstvo usazené na státním území, nýbrž jen ti

⁶⁰ V dějinách se objevily výjimky, kdy na určitém území uplatňovalo svou státní moc více států. Jednalo se však vždy o koloniální období či období přerodu v samostatný stát – např. Angloegyptský Súdán, francouzsko – britské kondominium Nové Hebridy apod.

lidé, kteří tvoří národ, jsou i prvkem státu, státním národem. Aby se usedlé obyvatelstvo na státním území stalo státním národem, musí dosáhnout kvality národa. Dle Pražáka se lid spojuje ve státě. Jellinek tedy rozlišoval mezi lidmi tvořícími státní národ a lidmi moci státu podřízenými.

Dle přirozenoprávní teorie rozlišování mezi lidmi tvořícími státní národ a lidmi pouze státní moci podřízenými není z principu rovnosti všech lidí přípustné. Nicméně z hlediska základního prvku státu rozlišování mezi lidmi spojenými myšlenkou a vůlí společného soužití na určitém území pod společnou vládou (tedy státním národem v moderním slova smyslu) a osobami na daném území sice usazenými, ovšem společný stát odmítajícími, zůstává. Není možné vytvořit a udržet stát bez společné vůle státního obyvatelstva a už vůbec ne proti vůli většiny usazeného obyvatelstva. Ačkoli je dnes jako státní národ chápán souhrn osob se státní příslušností daného státu, imanentním prvkem státního národa zůstává také tzv. státní idea a v demokratické společnosti i vůle usazeného lidu stát se obyvatelstvem určitého státu.⁶¹ V nedávné historii se tato vůle markantně projevila v negativním smyslu při rozpadu Československa a ještě razantněji a tragicky i v bývalé Jugoslávii.

Státní obyvatelstvo v jednotlivých členských státech

S ohledem na mimořádnou národní a národnostní rozmanitost Evropské unie i historický vývoj jednotlivých členských států považují za důležité při zkoumání existence státního obyvatelstva Evropské unie jako prvku státu

⁶¹ Vůle obyvatelstva být prvkem státu hraje aktuálně důležitou roli např. na Kavkaze. Gruzie se po rozpadu Sovětského svazu stala nezávislým státem v hranicích, které byly stanoveny v prvních letech existence sovětského státu. Obyvatelstvo žijící v částech Gruzie jižní Osetii a Abcházii se většinou s nově vzniklým státem neztotožnilo a fakticky po dlouhou dobu brání (za ozbrojené pomoci Ruské federace) uplatňování státní moci Gruzie v těchto oblastech a v srpnu 2008 dokonce tyto oblasti vyhlásily nezávislost. Z hlediska mezinárodního společenství, které jejich nezávislost neuznalo, tak jsou formálně i nadále součástí Gruzie, nicméně se lze domnívat, že se konstituují jako samostatné státní národy nového státu. Podobná situace vládla i v Československu v říjnu, listopadu a prosinci 1918 v pohraničí Čech, Moravy a Slezska, kde tamější většinové německy hovořící obyvatelstvo jednostranně vyhlásilo nezávislost na nově vznikajícím Československu a usilovalo o připojení ke zbytku bývalého Předlitavska a k Německé říši. Ovšem významná část obyvatelstva těchto oblastí se cítila být státním národem nově vznikajícího státu a československému vojsku se podařilo velmi rychle obnovit výkon státní moci v odštěpeneckých oblastech. Nezanedbatelným faktorem byla i skutečnost, že území usilující o oddělení od Československa byla od samého počátku českého státu jeho integrální součástí a obyvatelstvo zde žijící po celou dobu příslušelo ke Koruně české. Vzhledem k národnostnímu promísení se také nedalo hovořit o jednotné vůli obyvatelstva směřující k odtržení.

prozkoumat pojetí tohoto prvku státu v některých členských státech, reprezentujících rozdílné vnímání tohoto prvku státu.

Pojetí státního obyvatelstva (státního národa) jako jednoho z trojice základních prvků státu se v jednotlivých členských státech významně liší, a to především z důvodů daných jejich dlouhodobým historickým vývojem.

Identifikace obyvatelstva se svým státem spočívala a spočívá v jednotlivých zemích Evropy na různých základech, zejména na:

- územním principu
- jazykovém principu
- sounáležitosti s panovníkem či panující dynastií
- společném kulturním (náboženském) a společenském dědictví.

Velmi zřetelný rozdíl v chápání státního obyvatelstva (státního národa) nalezneme mezi tzv. národními státy západní Evropy a středo- a východoevropskými zeměmi. Důvod tkví jednoznačně v rozdílném historickém vývoji těchto oblastí. Z téhož důvodu lze jen obtížně rozdělit evropské státy do větších skupin dle pojetí státního národa, proto jakýkoli pokus o systematické třídění považuji za umělý a samoúčelný.

Neznamená to však, že bychom v některých státech nenacházeli společné rysy pojetí státního obyvatelstva - národa. Typické je zejména splynutí státního národa v pojetí státovědeckém a národa v pojetí etnicko-jazykovém pro státy, které nazývám „tradičními národními“ státy.

Tradiční národní státy

Obyvatelstvo „tradičních národních“ států je charakterizováno především sounáležitostí s historicky víceméně vymezenou územní podobou svého státu, společným jazykem a kulturním dědictvím. Mezi ně lze zařadit státy, jako je např. Anglie, Francie, Španělsko, Portugalsko, Švédsko nebo později Nizozemí, které se prakticky od středověku (v případě Nizozemí od raného novověku) vyvíjely jako státy „národní“. Obyvatelstvo těchto zemí bylo spojeno společným jazykem, kulturou a vládou a o jeho vlastní, nezávislé a svébytné identitě nebylo nikdy pochyb, a to ani tehdy, kdy po celá staletí bylo

podrobena vládě jiného státu (např. Irsko, které do této skupiny z dále uvedených důvodů rovněž řadím).

Jak silné však mohou být i v rámci těchto „národních“ států odstředivé tendence, které v krajním případě mohou vyústit i v rozdělení státu, lze pozorovat např. na Španělsku, které je jednotným státem už od konce 15. století, nicméně autonomistické snahy katalánského obyvatelstva nelze ponechat bez povšimnutí (stranou ponechávám hnutí Basků za nezávislost, neboť Baskové tvoří národnostní menšinu zásadně jazykově i kulturně odlišnou od zbytku obyvatelstva Španělska).

V důsledku dlouholetého společného vývoje na takřka neměnném území a pod společnou vládou je sebeidentifikace obyvatelstva některých tradičních národních států s vlastním územím natolik silná, že se u některých z nich projevila i v principu nabývání státního občanství. Francie, Velká Británie i Irsko byly typickými představiteli států, u nichž byl státoobčanský vztah donedávna postaven na zásadě *ius soli*, podle které se státního občanství konkrétního státu nabývá především narozením na jeho území. V současnosti je však tento princip z různých důvodů opouštěn, jedním z nejvýznamnějších je jistě masivní imigrace lidí z třetího světa a jejich usazování na území těchto států.

Princip *ius soli* přes výše uvedené však nelze považovat za pravidlo u tradičních národních států. Například španělská úprava státního občanství spočívá na velmi silné aplikaci *ius sanguinis*.

Jako příslušníky určité podskupiny tradičních národních států lze označit státy, jako je Irsko či Norsko a *cum grano salis* i Polsko. Ačkoli po celá staletí nebyly nezávislými (nebo jen polonezávislými) státy, jejich obyvatelstvo vykazovalo vždy znaky státního národa (jak z hlediska státovědeckého, tak z hlediska jazykově-etnického), usilujícího o nezávislý stát, což se mu nakonec ve všech uváděných případech podařilo. V případě Polska je jistě zajímavou skutečností, že se celý stát v průběhu staletí doslova „přeléval“ mezi Odrou a Dněprem, a velmi těžko lze přesně (s výjimkou omezeného historického jádra) vymezit území, které by historicky bylo spjata právě s polským státem; státotvornost polského jazykového a národnostního společenství přesto zůstala nedotčena. Stejně problematické bylo i vymezení

polského národa z hlediska obyvatelstva určitých území - slezská knížectví původně příslušející k Polsku přešla pod Korunu českou a na staletí se stala její integrální součástí, přičemž slezské obyvatelstvo prošlo jazykovým i kulturním přerodem, dokončeným po ovládnutí Slezska Pruskem, a stalo se součástí státního národa Německa. Po druhé světové válce bylo naopak Slezsko doslova vylidněno a obyvatelstvo zde po staletí žijící vysídleno. Noví, polsky hovořící obyvatelé přišli z území předválečného Polska, mnozí z prostor okupovaných Sovětským svazem. Obdobně proměnlivá je i východní část polského státu. Původně personální unie Polska a Litvy vedla na konci středověku k vytvoření „velkého“ Polska, které si pak okolní velmoci postupně rozdělily. Po znovunabytí nezávislosti ve 20. století Polsko zahrnovalo právě i tyto velké východní oblasti, které však v té době už jazykově a kulturně příslušely spíše k Litvě, Bílé Rusi nebo Ukrajině a po okupaci Sovětským svazem v roce 1939 se staly jeho součástí.⁶²

Právě na příkladu Polska je velmi dobře patrný rozdíl v chápání státního národa a státního obyvatelstva jako prvku státu. V případě Polska možná více než kde jinde je otázka společné národní, jazykové a kulturní sounáležitosti mnohem důležitějším rysem státního obyvatelstva než pouhé „společenství lidí usedlé na určitém území pod vrchnostenskou mocí“.

„Nové“ národní státy

Kromě výše uváděných „tradičních národních států“ lze v Evropě nalézt i státy, které se nám mohou s ohledem na svou národnostní a jazykovou homogenost jevit obdobně jako výše uvedené tradiční národní státy, nicméně se od těchto států významně liší, především z důvodu výrazně jiného historického vývoje. Těmito státy jsou Itálie a Německo. V případě Itálie historicky dané odlišnosti mezi jejími obyvateli v posledních desetiletích dokonce přispívají k šíření nikoli nevýznamných separatistických tendencí.

Oba jmenované státy vznikly v druhé polovině devatenáctého století násilným sjednocením států a státek, obývaných lidmi hovořícími jedním jazykem, kterým ovšem myšlenka jednotné Itálie, resp. Německa, nebyla

⁶² Již v době obnovy polského státu po První světové válce si tohoto problému byly diplomatické reprezentace velmocí vědomy, a jedním z návrhů proto bylo i ustavení nového státu s východní hranicí na tzv. Curzonově linii, která nikoli náhodou probíhá stejným územím jako dnešní polská hranice, tedy mnohem západněji než tehdy stanovená hranice mezi Ruskem a Polskem.

neznámá; naopak, všeobecně šířená myšlenka jednotného státu byla jedním z hnacích motivů sjednocení a obyvatelstvo nově vzniklých států tyto státy považovalo za „své“. Zatímco Německo je nyní čistě národním státem obdobného charakteru jako státy první skupiny, tj. s jednotným státním národem, který se identifikuje se svým státem a jeho územím, Itálie čelí ve vlnách silicím odstředivým tendencím plynoucím ze zásadních rozdílů mezi severní a jižní polovinou země. Pro nalezení důvodů je zapotřebí podrobněji prozkoumat okolnosti vzniku obou států.

Myšlenka jednotného Německa vycházela z historické existence středověké Svaté říše římské. Po jejím zániku v průběhu první poloviny devatenáctého století postupně sílil německý nacionalismus a touha po vytvoření německého státu. Německy hovořící obyvatelstvo, ve kterém se myšlenka celoněmecké sounáležitosti šířila, totiž v té době žilo na území mnoha států, dříve náležejících do celku Svaté říše římské, která však státní kvality nikdy nedosáhla. Z nich nejvýznamnějšími byly Prusko, Bavorsko a Rakouské císařství, zejména pak jeho součástí, země Koruny české, Arcivévodství rakouské a Tyrolsko. Nové, sjednocené Německo mělo zahrnovat buď všechny tyto oblasti (tzv. velkoněmecké řešení), nebo pouze Prusko, Bavorsko a ostatní státy pozdější vilémovské Německé říše (tzv. maloněmecké řešení). Vítězné maloněmecké řešení pod vedením Pruska přivedlo na svět Německou říši jako stát s jednoznačně státotvorným prvkem státního obyvatelstva.

Zajímavou skutečností, významnou pro zkoumání prvku státního národa u států střední a východní Evropy, je státní orientace německy mluvícího obyvatelstva sídlícího mimo Německou říši. Německé obyvatelstvo mimo Říši se totiž po rozpadu druhé velmoci, kterou kontrolovalo, tj. Rakousko-Uherska, necítilo být součástí státního obyvatelstva jiného státu než právě Německé říše (ve smyslu „velkoněmeckého“ řešení). Do velkých problémů se tak dostávalo nově vzniklé Československo, kde německé obyvatelstvo tvořilo velkou část obyvatelstva a rozhodně jej nebylo možno považovat za součást státního národa, a obyvatelstvu tzv. Německého Rakouska jen zákaz vítězných mocností zabránil připojit se k Německé říši a „donutil“ jej stát se státním národem Rakouska, jak jej známe dnes. Obdobné pocity zažívali obyvatelé

maďarské národnosti po rozdělení Uher smlouvou ze St. Germain-en-Laye. Státotvornost a sounáležitost německého obyvatelstva se svým státem se prokázala v roce 1990 nevídaně rychlým sjednocením obou německých států, kterým v jejich sjednocení do té doby bránily vlastně jen mezi sebou soupeřící velmoci.

Itálie vznikla obdobným způsobem – vojensky a průmyslově silné Sardinské království ovládlo vojensky nebo politicky ostatní státy Apeninského poloostrova a vytvořilo Italské království. Zatímco však Německo vzniklo na místě jazykově a kulturně stejnorodých nebo velmi podobných států, Itálie spojila oblasti, které do té doby byly po tisíc let součástí jiných kulturních světů – severní polovina země zrodila evropský obchod a bankovníctví, jak je známe dnes, po staletí získávala bohatství z prudkého rozvoje řemesel a později průmyslu a již od karolinských dob byla součástí západního (rozuměj zaaplského) světa, zatímco jižní polovina, oddělená od severu Papežským státem, byla po staletí feudální doménou španělských Habsburků a za severem co do obchodu, bohatství a průmyslu výrazně zaostávala.

Bez zajímavosti není ani rozdíl z hlediska vymezení formy státu; zatímco jižní polovina Itálie byla feudální monarchií, v severní, rozdrobené polovině Itálie se současně s rozkvětem obchodu, finančnictví a řemesel rozvíjela od starého Řecka a Říma nevídaná forma státu, totiž republika.⁶³ Nikoli snad republika v dnešním chápání státovědy, v každém případě však forma státu zásadně odlišná od tehdy obvyklé, monarchické formy státu, která moc ve státě zpřístupňovala širší vrstvě obyvatel, a to nikoli pouze na stavovském principu, jak se dělo v některých monarchiích s rozhodující mocí stavů.⁶⁴

Výše nastíněné základní rozpory se po celou dobu existence Itálie nepodařilo odstranit a dnes jsou zdrojem separatistických tendencí severní poloviny země. Italové jako státní národ tak čelí aktuální výzvě, do jaké míry budou schopni i nadále být nezbytným prvkem státu Itálie jako celku.

⁶³ Benátská republika, Janovská republika, středověká komuna v Pavii, silné a vlivné městské samosprávy ostatních útvarů, byť formálně monarchií.

⁶⁴ Rzeczpospolita Polska v 16. a 17. století, český stát za Jagellonců a prvních Habsburků, vrcholící Českou konfederací v letech 1618-1620.

„Zemsky“ určený státní národ

Za typického představitele státního obyvatelstva identifikujícího se příslušností k určitému státu na zemském principu bylo obyvatelstvo zemí Koruny české přibližně do poloviny 19. století, tedy před nárůstem moderního nacionalismu. Z historických důvodů obývalo země Koruny české obyvatelstvo hovořící jednak česky, jednak německy, s významnou komunitou Židů se svébytnou kulturně-náboženskou a etnickou identitou. Příslušnost k českým zemím, historicky významná především pro šlechtu, nebyla primárně založena ani na principu jazykovém, ani na principu národnostním, nýbrž vycházela z lenního vztahu vůči českému králi a později z důvodu příslušnosti staletí držených rodových držav ke Koruně české.

Teprve nástup moderního nacionalismu s sebou přinesl spolu s již dřívější usilovnou centralizační a modernizační snahou rakouských úřadů o jazykové sjednocení zemí Rakouského císařství (tedy germanizaci) hluboké rozdělení německého a českého obyvatelstva, přičemž se obě jazykové skupiny identifikovaly s Českým královstvím (a Moravským markrabstvím) jako se svým státem. Tato skutečnost je koneckonců patrná i z obou jazyků. Němec žijící v Čechách byl jednak „Deutsche“, tedy německy mluvící, resp. německé národnosti, jednak „Böhmer“, obyvatel země „Böhmen“ (Čechy), tedy v překladu Čech. Čeština naproti tomu pro německé „böhmisch“, „český“ ve vztahu k zemi, a „tschechisch“, tj. národnostně „český“ má jediné označení - „český“. Čech je dle tohoto rozboru jak německy, tak česky hovořící obyvatel českých zemí. Zejména z němčiny je tak patrná zemská identifikace státního národa dřívějšího Českého království – Němci zde žijící rozlišovali z hlediska státu mezi Němci žijícími v Německu a v Čechách.

Po vzniku samostatného Československa se s novým státem identifikoval většinově pouze „československý národ“ (nyní již ve smyslu výlučně jazykově-etnickém), lépe řečeno zcela pouze jeho česká „větev“. V druhé „větvi“ československého národa, mezi Slováky, se už během prvních let samostatného Československa začaly projevovat nikoli bezvýznamné autonomistické tendence, které vyvrcholily vznikem loutkového Slovenského štátu, satelitního kolaborantského režimu zcela podřízenému nacistickému Německu. Koncept jednotného „československého“ národa vzal za své

Slovenským národním povstáním; Nestabilita unitárního zřízení Československa se ukazovala i během totalitního komunistického režimu a vedla nejprve k federalizaci Československa a po znovunastolení demokratické formy vlády i k jeho rozpadu.

Německy hovořící obyvatelstvo svou „nepříslušnost“ ke státnímu národu československému dalo zcela zřetelně najevo už v roce 1918 vyhlášením samostatných pohraničních oblastí, které prohlásilo za součást Německého Rakouska. Za „svou“ zemi i nadále považovalo Čechy a Moravu, nikoli Říši či Německé Rakousko. Po deseti letech existence Republiky československé se však už většinové složky politické reprezentace německy hovořícího obyvatelstva podílely na vládě a slibný, i když pomalý přerod obyvatel německé národnosti v státotvorné obyvatelstvo zastavil teprve nástup Hitlera. Poválečné události pak činí další diskusi o státotvornosti německého obyvatelstva bezpředmětnou.

Na příkladu Československa je patrné, jak mimořádný význam má jednotná „myšlenka“ obyvatel státu vytvořit společný stát a že jen touto myšlenkou spojené obyvatelstvo je státním národem ve smyslu tříprvkové definice státu.

V současné Evropě lze jako zemsky identifikovaný národ označit především Švýcary, ze zemí Evropské unie pak Lucemburčany.

Státní národ určený nábožensky

Z hlediska vymezení pojmu státního národa je nesporně zajímavý příklad obyvatelstva Belgie. Historicky se jedná o území, které tvořilo součást Nizozemí a jehož jižní část byla pod dlouholetým vlivem Francie, ať už přímým mocenským nebo jen jazykově kulturním. Především ale byla tato část Evropy pod dlouholetou nadvládou nejprve španělských a posléze rakouských Habsburků, proti kterým její obyvatelé společně se svými sousedy v severnější položených částech tzv. Dolní země, dnešním Nizozemí, společně bojovali. Po napoleonských válkách tvořilo dnešní území Nizozemí a Belgie jednotný stát Spojené království nizozemské, od kterého se Belgie odtrhla revolucí v roce 1830.

Území Nizozemí i Belgie tvoří kulturně a do jisté míry (Nizozemí a polovina Belgie) i jazykově poměrně celistvou oblast. Čím se tedy liší státní obyvatelstvo nizozemské od belgického a proč tito lidé nesetřvali v jednom státě?

Šedesát procent obyvatelstva Belgie hovoří vlámsky, tedy stejnou řečí jako v Nizozemí, čtyřicet procent pak francouzsky. Revoluce v roce 1830 však nebyla vzpourou Francouzů; byla vyvolána především hospodářskou nadvládou severní poloviny království nad jižní a tolikrát v budoucnosti opakovaným důvodem, totiž téměř absolutním obsazením úředních míst v celém Spojeném království úředníky ze severní poloviny země, která na rozdíl od obyvatelstva Belgie měla více než dvousetletou zkušenost s řízením nezávislého státu.⁶⁵

Co však v novém státě spojilo většinové obyvatelstvo hovořící vlámsky s menšinovým francouzsky mluvícím obyvatelstvem, které navíc díky své průmyslové vyspělosti a vyššímu zastoupení ve střední třídě nejenže získalo vůdčí postavení v zemi, ale dokonce zavedlo jako jediný úřední jazyk francouzštinu a vlámsčinu zakázalo jako vyučovací jazyk, bylo náboženství. Vlámové (hovořící vlámsky, variantou nizozemštiny) a Valoni (hovořící francouzsky) byli a jsou v důsledku staletí trvající habsburské nadvlády katolíky, zatímco obyvatelé Nizozemí už od reformace patří k protestantům. Obě území, ač se společným jazykem, dělila staletí rozdílného náboženského vývoje.

Jak slabé je toto pojivo tvořící jednotný státní národ belgický, se začalo projevovat v druhé polovině dvacátého století, kdy hospodářské převahy nabyli Vlámové. Rozpory mezi obyvatelstvem obou hlavních jazykových (a národnostních) skupin vedly postupně k federalizaci země, tím však autonomistické snahy nekončí a v posledních deseti letech sílí volání po úplném rozdělení země na vlámskou a valonskou část, posilované navíc léta trvající neschopností politických sil v zemi vytvořit fungující vládu.

⁶⁵ Tento krok, jakkoli logicky zdůvodnitelný a pravděpodobně i nevyhnutelný vzbudil vzrůstající nevoli ve dvacátých a třicátých letech na Slovensku (kde působili čeští úředníci a jiní státní zaměstnanci) a v chorvatské části Království Srbů, Chorvatů a Slovinců. V obou případech obsazovali vládní a úřední místa lidé ze země, která měla s řízením státu zkušenost (Češi, Srbové). Ani jeden z těchto států již z národnostních důvodů neexistuje.

Zajímavým dokladem rozdělení státního národa Belgie je např. analýza telefonních hovorů provedená belgickým telekomunikačním úřadem, kterou bylo zjištěno, že drtivá většina všech telefonních hovorů se odehrává pouze uvnitř valonské a vlámské komunity a telefonní hovory mezi příslušníky obou komunit jsou spíše výjimkou.⁶⁶

Je paradoxní, že právě Belgie, Nizozemí a Lucembursko přes výše uvedené rozdíly a vnitrostátní problémy Belgie současně představují nejpevněji integrovaný celek států v rámci Evropské unie, který je možné považovat za příklad společné vůle obyvatelstva po vytvoření nadstátního celku, navenek se v některých směrech projevujícího jako stát. Už v roce 1922 vznikla belgicko-lucemburská hospodářská unie, jejímž nejvýraznějším projevem (navenek i v běžném životě jejich obyvatel) byla měnová unie, celých 77 let před zavedením eura. Občané obou států mohli platit v obou zemích oběma měnami. V roce 1948 vznikla mezi všemi třemi státy celní unie, následovaná krátce nato i unií hospodářskou. Tyto tři země také logicky stály u zrodu Evropského hospodářského společenství, jakož i všech ostatních integračních uskupení západní Evropy. Důvody leží opět v historii těchto zemí. O společných rysech nizozemského a belgického obyvatelstva a kultury je pojednáno výše. Lucembursko bylo stejně jako Belgie po staletí součástí Habsburky ovládaného Nizozemí. Největším regionem Belgie je od roku 1839 větší část historického území Velkovévodství lucemburského, která byla k Belgii připojena v rámci velmocenského uznání Belgie a narovnání vztahů s Německým spolkem, jehož členem bylo právě Velkovévodství lucemburské. Velkovévodství lucemburské však bylo současně také personální unií spojeno s Nizozemím, a to až do roku 1890. Jedním z hlavních jazyků v zemi byla francouzština, stejně jako v sousedních provinciích Belgie. Dost možná nejdůležitějším katalyzátorem, který vedl k integraci těchto tří zemí, byl jejich opakovaný společný osud během obou světových válek.⁶⁷ Společné kulturní a jazykové dědictví pak přispělo k pevné hospodářské a do jisté míry i politické integraci. Přes zmiňovanou hrozbu rozpadu Belgie stále tyto tři

⁶⁶ Události, ČT1, 1. 12. 2010.

⁶⁷ Nizozemí jako jediné bylo ušetřeno válečných událostí a okupace během První světové války, nikoli však během Druhé.

země zůstávají pevně „proevropsky“ laděné a obyvatelstvo „Beneluxu“ v rámci Evropské unie snad nejbližší státovědeckému vymezení pojmu „státní národ“, vztahujícímu se k celku vyššího řádu než své zemi, v tomto případě tedy k Beneluxu.

Chápání státního národa jako jednoho z klíčových prvků státu v jednotlivých členských státech Evropské unie má samozřejmě stěžejní význam pro posouzení existence jediného evropského „státního národa“. Jeví se samozřejmou premisa, že o možném spojení ve vyšší státní celek lze jistě konstruktivněji jednat tehdy, je-li identifikace obyvatelstva konkrétní země srozuměna s existencí vlastního státu a svou příslušností k němu. Naopak rozpory mezi obyvatelstvem uvnitř členského státu jsou často překážkou spolupráce na vyšší úrovni, jak ukazuje příklad Slovenska a Maďarska. Výše uvedený příklad Beneluxu tuto premisu potvrzoval do doby, kdy se federalizace Belgie stala nevyhnutnou skutečností; nyní je to paradoxně právě naopak. Evropské instituce se staly samozřejmou součástí Belgie a lze se oprávněně domnívat, že případný vznik dvou nástupnických států nezmění nic na celkově proevropském postoji jejich obyvatelstva.

Kulturní, jazyková, historická, politická a etnická rozdílnost obyvatelstva jednotlivých členských států Evropské unie plodila po staletí konflikty a války a je i nyní jednou z hlavních příčin sporů uvnitř Unie. O tom, zda po šedesáti letech existence můžeme hovořit o evropském „státním národě“ z hlediska obecné státovědy, pojednává následující oddíl.

Státní národ Evropské unie

Lze v Evropské unii lze hovořit o státním „evropském“ národě? Domnívám se, že právě v případě Evropské unie je klíčovým rysem obyvatelstva, má-li být státotvorným prvkem, jeho vůle a státní idea.⁶⁸

Je nepochybné, že jednotlivé členské státy se staly součástí Evropské unie na základě demokraticky vyjádřené vůle svého obyvatelstva, ať už rozhodnutím svých demokraticky zvolených zástupců nebo vyjádřením souhlasu v lidovém hlasování (referendu). Vyslovili se však obyvatelé těchto

⁶⁸ Velmi názorným příkladem jednotčího charakteru „státní myšlenky“ jsou Spojené státy americké v době občanské války. Občané odtrhnuvších se států upřednostňovali jednoznačně státnost „svých“ států před federací a i vznik Konfederace tuto skutečnost respektoval.

jednotlivých států pro státní kvalitu Evropské unie? Z výsledků referend týkajících se schválení ústavní smlouvy ve Francii a v Nizozemí je patrné, že nikoli. Z tohoto hlediska jsou důležité i důvody, proč obyvatelé Francie a Nizozemí ústavní smlouvu odmítli. Drtivá většina obyvatelstva nejen v těchto dvou zemích, ale i v ostatních členských státech Evropské unie, obsah ústavní smlouvy příliš neznala. Klíčové pro jejich rozhodování byly viditelné symboly ústavní smlouvy, na prvním místě právě název „Smlouva o **Ústavě** pro Evropu“, funkce evropského prezidenta (jakkoli tato funkce neoficiálně existovala už o mnoho let dříve,⁶⁹ byla nově, v kontextu celkového pohledu na ústavní smlouvu, chápána podobně, jako je pojímán prezident členského státu⁷⁰), funkce ministra zahraničí, zrušení existujících smluv a jejich nahrazení smlouvou jedinou. Právě nahrazení dosavadního systému zakládacích smluv smlouvou jedinou, nesoucí v názvu slovo „ústava“, bylo v očích obyvatelstva rozhodujícím kvalitativním posunem, který pro mnohé z nich znamenal krok ke vzniku jednotného evropského státu. Zatímco dosavadní smlouvy byly většinou obyvatel členských států neznámé a představovaly jakési mlhavé politické dokumenty uzavírané na mezinárodní úrovni, nově předložený dokument byl „Ústavou“, a v tom případě naopak drtivá většina obyvatelstva členských států ví, že ústava je přinejmenším jakýsi „hlavní zákon“ každého státu. Má-li tedy mít Evropská unie ústavu, musí se, dle tohoto chápání, logicky stát i státem.

Je-li tento předpoklad správný, pak je více než zřejmé, že obyvatelstvo jedné z tzv. velkých zemí a obyvatelstvo nejlidnatější z tzv. malých zemí⁷¹ nesdílí ideu Evropské unie jako státu a vyjádřilo svou vůli stát Evropská unie nevytvořit.

Z výše uvedeného vyplývá, že prvek státní obyvatelstvo (spojené jednotící ideou Evropské unie jako společného státu) jako prvek státu Evropská unie dán není.

Otázka společné sounáležitosti, nikoli však vědomě a viditelně spojená skrze symboly jednotného státu, symboly Ústavy a prezidenta, však v

⁶⁹ Od roku 1975 byl předseda Evropské rady neoficiální pozicí, kterou vykonával šéf exekutivy členského státu řídící v daném období Evropskou radu v rámci rotujícího předsednictví Evropské rady a Rady Evropské unie.

⁷⁰ K nesprávnosti tohoto chápání viz dále v této práci.

⁷¹ Tedy Francie a Nizozemí.

poslední době stále silněji vyvstává v souvislosti s hospodářskými problémy některých členských zemích, které přijaly jako svou měnu euro. O státovědeckých aspektech tohoto rozměru evropské „státnosti“ bude pojednáno níže.

Státní moc

Státní moc je řadou státovědců⁷² považována za nejdůležitější prvek státu (vycházíme-li z tříprvkové definice státu). Zjednodušeně bývá definována jako panství státu nad „zemí a lidmi“ – protože teprve panství nad státním územím (územní/teritoriální výsost) a nad státním obyvatelstvem (osobní/personální výsost) tvoří stát. Většinové pojetí obecné státovědy popisuje státní moc jako původní nedělitelnou moc státu, schopnou vytvořit vlastní organizaci (vnitřní suverenita), která je vykonávána v mezích právních předpisů.

O původní státní moci můžeme hovořit, nastanou-li následující skutečnosti:

- určité společenství lidí je schopno vydávat pro celé společenství závazné příkazy a normy a jejich dodržování všemi členy společenství následně i vynutit (mocenský monopol);
- státní moc není na nikom dalším závislá, není ve vztahu podřízenosti či faktické kontroly ze strany třetího subjektu;⁷³
- určité společenství lidí usedlé trvale na určitém území je schopno vytvořit vlastní vnitřní organizaci bez zásahu zvenčí a nezávisle na jiných vnitřních subjektech (vnitřní suverenita);
- existuje pouze jediný původní nositel (subjekt) státní moci (lid nebo panovník). To nic nemění na možnosti výkonu státní moci různými státními orgány; ty jsou totiž projevem výše uvedené schopnosti vytvořit vlastní organizaci.

Ze současného chápání pojmu stát vyplývá i existence vázanosti státní moci právním řádem a základními zásadami demokratického právního státu.⁷⁴

⁷² G. Jellinek, A. Katz.

⁷³ Tím se státní moc odlišuje od jiných veřejnoprávních korporací, které svou nařizovací a donucovací pravomoc odvozují od státu.

Důležitým rysem státu jako veřejnoprávní korporace, který jej odlišuje od jiných korporací veřejného práva, je i univerzálnost působení státní moci a její již zmíněna vynutitelnost.⁷⁵

S pojmem státní moci bezprostředně souvisí i její legitimita. V demokratickém právním státě můžeme hovořit o legitimní státní moci, je-li obecně přijímána státním obyvatelstvem; existenci takového vztahu státní moci a obyvatelstva pak potvrzují pravidelné volby.

Ve vztahu k Evropské unii není bez zajímavosti vysvětlení legitimacy státní moci podávané normativní právní školou, podle něhož skutečnost, že „*jeden člověk nebo více lidí vládne jiným, může jen norma...odůvodniti tak, že tento stav nazveme oprávněným, že...někdo vládne...legitimně.*“⁷⁶ Právě norma dala vznik Evropské unii; zkoumáme-li tedy její **státnost**, právní pohled normativistů je pro takové zkoumání velmi významným.

Dalším důležitým aspektem státní moci je její legalita, v dnešní době neodlučitelně spjatá se zásadou právního státu. Legalita státní moci v tomto pojetí znamená, že „*státní moc vykonávají jen orgány a instituce ústavou a zákony stanovené a na jejich základě vytvořené, a to v mezích zákony stanovené kompetence a způsoby, prostředky a procedurálními postupy stanovenými zákonem.*“⁷⁷

Můžeme v případě Evropské unie hovořit o existenci „státní moci Evropské unie“?

Evropská společenství se od samotného vzniku lišila od ostatních organizací nezávislých států svou nadnárodní (v pojetí české státovědy nadstátní)⁷⁸ (oproti mezinárodní) povahou. Raná rozhodnutí Evropského

⁷⁴ Tento prvek je ovšem sporný. Státy jako např. KLDK (dříve nacistické Německo nebo tzv. lidové demokracie střední a východní Evropy) právem pohrdají, přesto jejich státnost a existenci výlučné státní moci nelze zpochybnit.

⁷⁵ Pavlíček, V., a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda, Praha 1998.

⁷⁶ Neubauer, Z.: Státověda a teorie politiky, Praha 1947, – převzato z Pavlíček, V., c. d., s. 70.

⁷⁷ Pavlíček, V. a kol.: c. d., str. 71.

⁷⁸ Pojem „nadnárodní“ je pojmem pocházejícím z anglického a francouzského prostředí. Francie i Anglie jsou státy národnostně homogenní, a obyvatelstvo tak současně tvoří jediný národ jak z hlediska národnostního, tak z hlediska státovědeckého. „Nadnárodní“ tak v tomto pojetí současně znamená „nadstátní“. Z pohledu středoevropského může pojem „nadnárodní“ být chápán zcela jinak než pojem „nadstátní“, a to vzhledem k donedávna pestré národnostní skladbě jednotlivých států i poměrně nedávnému vzniku několika nových států, způsobeným právě národnostními rozdíly.

Pojem „nadnárodní“ je i v této práci používán jako synonymum pojmu „nadstátní“.

soudního dvora⁷⁹ nadnárodní charakter Evropských společenství potvrdila, stejně jako další vývoj evropské integrace.

Odpověď na výše uvedenou otázku nalezneme rozbořením působnosti a pravomocí unijních orgánů a zásad vztahujících se k unijním právním předpisům.

Jedná se zejména o následující zásady:

- zásada přednosti práva EU před národními právními řády (čl. I-6 ústavní smlouvy; nezakotvená v Lisabonské smlouvě, nicméně potvrzená Prohlášením č. 17, které k ní bylo připojeno);
- zásada přímé použitelnosti nařízení (čl. 249 smlouvy ES, čl. I-33 ústavní smlouvy,⁸⁰ čl. 288 SEU);
- zásada přímého účinku určitých evropských norem (formulovaná Evropským soudním dvorem).

Zásada přednosti

Působnost a pravomoci svěřené Evropským společenstvím už na počátku jejich existence vedly nevyhnutelně ke střetu právních předpisů ES a předpisů právních řádů jednotlivých členských států. Vzhledem k chybějícímu výslovnému ustanovení zakládacích smluv se vyřešení otázky, který předpis má být v případě střetu použit, stalo pro členské státy složitým ústavněprávním problémem. Řešení přinesla rozhodnutí Evropského soudního dvora, formulující jednu ze stěžejních právních zásad Evropských společenství, zásadu aplikační přednosti práva ES. Tato zásada měla výslovného zakotvení poprvé nalézt v ústavní smlouvě, v jejím článku I-6. Po jejím odmítnutí bylo i z textu Lisabonské smlouvy v rámci snahy o odstranění „přílišné federální“ povahy dokumentu vypuštěno i toto ustanovení. Nicméně aplikační přednost práva EU svého výslovného vyjádření dosáhla v Prohlášení č. 17 připojeného k Lisabonské smlouvě.⁸¹ Prohlášení konstatuje, že „v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora mají Smlouvy a právo

⁷⁹ Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen (26/62), Van Duyn v Home Office (41/74), Costa v ENEL (6/64), atd.

⁸⁰ Ústavní smlouva nahrazovala nařízení evropským zákonem, který měl být závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech.

⁸¹ Prohlášení k Lisabonské smlouvě nebyla předmětem vnitrostátní ratifikace jednotlivými členskými státy, jejich legitimizace ze strany obyvatelstva Evropské unie je tedy mizivá.

přijímané Unii na základě Smluv přednost před právem členských států...“, a přebírá stanovisko právní služby Rady, dle něhož je „*přednost práva ES základní zásadou práva Společenství*“.

Zásada aplikační přednosti norem práva Společenství před normami vnitrostátních právních řádů členských států byla formulována z důvodu nevyhnutelnosti zajistit jednotnou aplikaci konkrétní normy práva ES ve všech členských zemích. Zásada přednosti práva ES se uplatní v případě rozporu mezi konkrétní normou práva ES a konkrétní normou vnitrostátního práva členského státu, dopadají-li obě na tentýž právní vztah.

Ústavní normy evropských států řeší vztah mezi mezinárodním a vnitrostátním právem; řešení konfliktu mezi těmito normativními systémy je záležitostí vnitrostátního práva. Klíčovým faktorem pro řešení takového konfliktu je způsob, jakým jsou normy mezinárodního práva inkorporovány do vnitrostátního právního řádu; tento způsob závisí od povahy konkrétního právního řádu z hlediska jeho vztahu k mezinárodnímu právu – může jít buď o monistický, nebo dualistický přístup. V monistickém vnitrostátním právním řádu se norma mezinárodního práva stane závaznou v okamžiku její ratifikace. Naproti tomu v dualistickém vnitrostátním právním řádu je k vnitrostátní závaznosti normy mezinárodního práva vždy nutný vnitrostátní akt inkorporace. Z členských států Evropské unie volí monistický přístup Francie, dualistický pak např. Belgie, Itálie, Německo nebo Velká Británie.

Ve státech s dualistickým přístupem (pokud ústava nestanoví řešení konfliktu) se uplatní zásada *lex posterior derogat priori*. Naopak ve státech, ve kterých ústava dává absolutní přednost normě mezinárodního práva (např. Nizozemí), norma mezinárodního práva má přednost před jakoukoli pozdější nebo dřívější normou práva vnitrostátního. Z naznačeného vyplývá, že mezi jednotlivými členskými státy existují zásadní rozdíly mezi vztahem mezinárodního k vnitrostátnímu právu. Vzhledem ke skutečnosti, že právo unijní stejně jako právo vnitrostátní aplikují soudy členských států, jednotné vyřešení problému konfliktu se stalo nevyhnutelným z důvodu zajištění účinné aplikace práva ES.

V případě Van Gend en Loos (26/62) Evropský soudní dvůr našel, že „*Evropské společenství vytváří nový právní řád v rámci mezinárodního práva,*

v jehož prospěch jednotlivé členské státy omezily svá suverénní práva, i když jen v některých oblastech.“

Primát práva Společenství vychází ze třech vlastností tohoto právního systému:

- Společenství je založeno na omezení svrchovaných práv členských států, a to ve vymezených oblastech, které spadají do jeho působnosti. V těchto oblastech musí být „svrchovaným“ právem právo Společenství, které zde vlastně nahrazuje vnitrostátní právo;
- právo Společenství je nezávislé na právu mezinárodním i na vnitrostátním právu členských států - je to zcela autonomní systém;
- právo Společenství je právem společným pro všechny členské státy. Bez přednosti před jednotlivými (a různými) normami právních řádů členských států by ztratilo smysl. Musí být aplikováno ve všech členských státech jednotně, ve stejném rozsahu a se stejnou právní silou.

Z rozhodnutí Soudního dvora je třeba zmínit první důležité rozhodnutí *Costa v E.N.E.L.* (6/64), kde byla použita a podrobně rozvedena argumentace uvedená výše jako tři vlastnosti právního systému ES. K tomu bylo dodáno:

- závazky převzaté státy zakládacími smlouvami musí být bezpodmínečné, tj. nezpochybnitelné zákonodárnými akty vnitrostátního práva členských států. Jejich aplikace nesmí záviset na existenci vnitrostátního prováděcího předpisu;
- oprávnění nerespektovat konkrétní pravidla práva Společenství uděluje samo Společenství jen ve výjimečných (a předem stanovených) případech a na základě zvláštní procedury orgány Společenství. Kdyby bylo možno derogovat právo Společenství vnitrostátními právními akty, pozbylo by smysl;
- členské státy omezily zakládacími smlouvami dobrovolně a trvale svá svrchovaná práva. Vyhnout se závazkům ze smluv proto nelze jednostranným vnitrostátním aktem členského státu.

Z uvedeného vyplývá, že nerespektování pravidla o přednosti norem práva Společenství před normami vnitrostátního práva členských států by zpochybnilo smysl práva Společenství, a tím by Společenství zbavilo základního nástroje regulace vztahů s členskými státy při jeho činnosti.

Jedním z pozdějších rozhodnutí Soudního dvora, rovněž jasně stanovícím primát práva Společenství, je rozhodnutí ve věci Italské finanční správy v *Simmenthal* (106/77). Soudní dvůr zde učinil následující závěry:

- povinností vnitrostátního soudu je plně aplikovat ustanovení práva Společenství a neaplikovat jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které je s ním v rozporu, i kdyby bylo přijato později. Na právo Společenství je třeba pohlížet jako na celek;
- neaplikovatelnost normy vnitrostátního práva nastává automaticky v případě rozporu s normou Společenství a nesmí být vázána na jakékoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu (např. ústavního soudu);
- existenci rozporu musí konstatovat sám aplikující soud, nikoli orgán jiný (např. ústavní soud).

Přednost norem práva Společenství (Evropské unie) nevyplývá z žádné jejich domnělé vyšší právní síly, ale je předností ryze aplikační. Z toho vyplývají další dva závěry:

- přednost se vztahuje pouze na přímo aplikovatelná ustanovení zakládacích smluv (primárního práva EU) a aktů orgánů Společenství (tedy aktů sekundárního práva s přímým účinkem);
- příslušná (nesouladná) ustanovení vnitrostátního práva v konkrétním případě nelze použít, avšak nestávají se bez dalšího neplatnými.

Primát náleží potencionálně kterékoli normě unijního právního řádu - ať je to zakládací smlouva nebo akt sekundárního práva. Podobně na druhé straně se přednost uplatní proti kterékoli normě vnitrostátního práva bez ohledu na její právní sílu. Některé členské státy takto absolutní dosah zásady

přednosti práva Společenství popírají a vyjímají z něj, byť jen částečně, svou ústavu.⁸²

Zásada přímé použitelnosti nařízení (evropského zákona)

Podle článku 288 SEU ve znění Lisabonské smlouvy má nařízení obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Článek 33 ústavní smlouvy stanovil, že evropský zákon je legislativní akt s obecnou působností, který je závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech.

Přímá použitelnost znamená, že taková norma ke své platnosti a použitelnosti nevyžaduje žádné implementační opatření členského státu.⁸³

Zásada přímého účinku

Zásada přímého účinku práva EU v členských státech je vedle zásady přednosti jednou ze stěžejních zásad, jimiž se řídí postavení unijního práva v členských státech EU. Není výslovně uvedena v žádné ze zakládacích smluv, nicméně byla na jejich základě formulována Evropským soudním dvorem v několika rozhodnutích.

Přímým účinkem se rozumí přímá (bezprostřední) závaznost unijního práva ve vztahu k jednotlivcům, tedy subjektům práva dle právních řádů jednotlivých členských států (především fyzickým a právnickým osobám). Zásada přímého účinku je důsledkem povahy tohoto práva jako autonomního právního řádu, platného nejen ve vztazích mezi Unií a členskými státy, ale i uvnitř členských států vedle práva vnitrostátního.

Pojem přímého účinku právních norem Společenství lze vymezit s ohledem na čl. 288 SEU a na četná rozhodnutí Soudního dvora takto: právní

⁸² Např. Spolková republika Německo v souvislosti s případem Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr-und-Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel – Spolkový ústavní soud v rozhodnutí známém jako „Solange I.“ nadřadil své rozhodnutí, za splnění určitých podmínek, rozhodnutí Evropského soudního dvora. Dle článku 100 odst. 2 základního zákona SRN je každý soud povinen požádat o rozhodnutí Spolkový ústavní soud v případě pochybností o aplikovatelnosti normy mezinárodního práva na území Německa. Spolkový ústavní soud toto oprávnění vztáhnul i na normy práva ES, a vyhradil si tak právo rozhodnout o aplikovatelnosti evropského právního předpisu v souvislosti s dodržováním lidských práv. Blíže viz rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN č. BvL 52/71 ze dne 29.5.1974 <http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/bv037271.html>.

⁸³ Zásada přímé použitelnosti nařízení je často zaměňována se zásadou přímého účinku. V raných dobách Evropských společenství byl totiž přímý účinek chápán i Evropským soudním dvorem jako důsledek přímé použitelnosti nařízení. Rozšířením teorie přímého účinku i na směrnice začaly být tyto dvě zásady rozlišovány.

norma má přímý účinek, přiznává-li jednotlivcům (fyzickým nebo právnickým osobám) práva nebo ukládá-li jim povinnosti, a to sama, bez prostřednictví jiné právní normy. V praxi je otázka přímého účinku norem práva Společenství nastolena nejčastěji v případech, kdy se jednatel dovolává těchto norem proti orgánu členského státu.

V českém právu odpovídá pojmu přímý účinek pojem bezprostřední vnitrostátní závaznost. Objevil se v souvislosti s tímtož jevem u mezinárodních smluv (byl použit v původním znění čl. 10 Ústavy ČR). Znamená, že vnitrostátní subjekt (jednatel) se může přímo dovolávat normy, která existuje mimo rámec vnitrostátního práva, a soudní nebo jiný státní orgán je povinen tuto normu na vztahy vůči jednotlivcům bez dalšího aplikovat.

Právní norma může mít přímý účinek jen tehdy, je-li legislativně technicky konstruována tak, aby přímo a jednoznačně stanovila konkrétní pravidla chování pro subjekty práva (jednatelce). Mezinárodní smlouvy, které mají tuto vlastnost, bývají označovány jako „self-executing“ (přímo aplikovatelné). Mluvíme zde o přímé aplikovatelnosti normy (nepotřebuje dalšího implementačního prostředku k faktickému použití). Druhou podmínkou přímého účinku právní normy Unie je její bezpodmínečnost - aplikace této normy nesmí být podmíněna opatřením, které musí přijmout členský stát. Ne všechny normy unijního práva tyto podmínky splňují.

Přímý účinek rozlišujeme vertikální a horizontální. Přímý účinek vertikální se týká vztahu mezi jednotlivcem a členským státem. Může-li se dovolávat normy pro uplatnění svých práv jednatelce vůči členskému státu, jde o přímý účinek vertikální vzestupný. Může-li členský stát uložit příslušnou normou jednatelci povinnost, je to přímý účinek vertikální sestupný. Lze-li se dovolávat unijní normy pro vztahy mezi jednotlivci (např. zaměstnanec - zaměstnavatel), jde o přímý účinek horizontální.

Žádná ze zakládacích smluv neobsahuje zmínku o přímém účinku svých ustanovení. Některá z nich však přímý účinek nepochybně mají, a to ta, která jsou přímo aplikovatelná (např. čl. 101 SEU, který přímo zakazuje podnikům na jednotném vnitřním trhu ES uzavírání tzv. kartelových dohod). V případě

pochybností je třeba rozhodnutí Soudního dvora (jak tomu bylo např. u čl. 157 SEU, jehož přímý účinek Soudní dvůr uznal).⁸⁴

Smyslem nařízení je přímo upravovat práva a povinnosti jednotlivců, a proto je jejich přímý účinek nezbytný a samozřejmý. Přímý účinek nemají jen ta nařízení, která nejsou přímo aplikovatelná nebo jejichž aplikace je závislá na splnění určité podmínky ze strany členského státu. Taková nařízení však představují jen zcela výjimečné případy.

Soudní dvůr zásadu přímého účinku nařízení konkretizoval svou judikaturou. Především stanovil, že vnitrostátní prováděcí opatření týkající se nařízení nejsou přípustná s výjimkou případů, kdy jsou pro aplikaci nařízení nezbytná.⁸⁵ Nařízení je přímo účinné automaticky.

Z povahy směrnic vyplývá, že vlastnost přímého účinku je jim cizí, neboť směrnice se jednotlivce přímo týkat nemá. Směrnice jsou určeny výhradně členskými státy a jsou závazné jen co do cíle (výsledku), jehož mají tyto státy dosáhnout, avšak volbu forem a metod jeho dosažení ponechávají členskými státy. Legislativní opatření členských států k provedení směrnice je proto nezbytné a dlouho se vycházelo z toho, že směrnice přímý účinek nemají, neboť jej má až vnitrostátní prováděcí předpis.

Soudní dvůr však k tomuto problému zaujal jiné stanovisko, a to v několika svých rozhodnutích, v nichž vymezil i další podmínky pro přímý účinek směrnic. Směrnice může výjimečně nabýt přímého účinku, není-li řádně a včas implementována do vnitrostátního práva a současně je-li tím znemožněno uplatnění práv jednotlivce, která z (implementované) směrnice vyplývají. Směrnice může získat přímý účinek až poté, co marně uplynula lhůta k její implementaci do vnitrostátního práva (rozhodnutí ESD ve věci Van Duyn). Přímý účinek směrnice může být jen vertikální vzestupný, tj. jednotlivec se může na základě přímo účinné směrnice dovolat svého práva vůči členskému státu; nemůže mu však být směrnicí přímo uložena žádná povinnost. Členský stát, který ve stanovené lhůtě neprovedl směrnicí, se

⁸⁴ Jedná se o rovnost odměňování mužů a žen bez ohledu na pohlaví (dříve čl. 141 Smlouvy o založení Evropských společenství).

⁸⁵ Van Gend en Loos (26/62).

nemůže neprovedení směrnice (jakožto porušení vlastní povinnosti) dovolávat vůči jinému subjektu.

Zatímco směrnice může mít přímý účinek jen vertikální vzestupný, primární právo (zakládací smlouvy) a nařízení mohou mít přímý účinek jakýkoli.

Z výše uvedeného vyplývá, že právní normy Evropské unie mají přednost před právními normami jednotlivých členských států a jsou způsobilé jejich aplikaci vyloučit.

Další ze složek státní moci je vynutitelnost právních norem k tomu povolanými orgány.

Jak již bylo výše uvedeno, struktura orgánů Evropské unie je tvořena především Evropským parlamentem, Evropskou radou, Radou, Evropskou komisí a Soudním dvorem EU. Evropský parlament a Rada plní především legislativní úlohu, Evropská komise pak funkci výkonnou. Orgánem soudní moci je Soudní dvůr EU; nepřísluší mu však výlučný výkon soudní moci, není dokonce ani jejím nejvýznamnějším či nejvytíženějším článkem. Právní ochranu ve věcech upravených unijními předpisy poskytují především soudní orgány jednotlivých členských států.

Vynutitelnost právních předpisů Evropské unie je nezpochybnitelná. Hlavní úlohu v této oblasti plní soudní orgány členských států, Soudní dvůr a Komise (záležitosti hospodářské soutěže). Rozsáhlá judikatura Evropského soudního dvora i soudů jednotlivých členských států jsou toho dostatečným důkazem.

Lze tedy tvrdit, že Evropská unie disponuje „panstvím nad svým územím (územní výsostí) a nad na něm žijícím obyvatelstvem (osobní výsostí)“? Že disponuje „původní nedělitelnou mocí, schopnou vytvořit vlastní organizaci (vnitřní suverenitou), vykonávanou v mezích právních předpisů“? Že je schopna vydávat pro celé společenství závazné příkazy a normy a jejich dodržování všemi členy společenství (státy i jednotlivci) následně i vynutit (že tedy disponuje mocenským monopolem)? Že moc Evropské unie není na nikom dalším závislá, není ve vztahu podřízenosti či faktické kontroly ze

strany třetího subjektu? Že je schopna vytvořit vlastní vnitřní organizaci bez zásahu zvenčí a nezávisle na jiných vnitřních subjektech? A konečně, že v Evropské unii existuje jediný původní nositel (subjekt) státní moci (lid)?

Z výše uvedeného dovozují, že odpověď na všechny výše uvedené otázky zní: ano.⁸⁶

Uzavírám tedy, že Evropská unie vykazuje státní moc z hlediska státovědeckého, a tudíž tento prvek státu z hlediska Jellinekovi definice splňuje.

Na základě výše uvedeného rozboru jsem došel k závěru, že Evropská unie nesplňuje podmínky tzv. tříprvkové definice státu dle Georga Jellineka, a to z důvodu absence „státního“ či „státotvorného“ obyvatelstva.

Exkurs – společná měna Euro jako „prvek státu“

Druhá polovina dvacátého století, zejména pak devadesátá léta, jakož i první desetiletí století jednadvacátého, přinesla v dějinách civilizace dosud nevídaný fenomén – politický, ekonomický i kulturní vývoj v tomto období vedl a vede ke stále se zvyšující vzájemné provázanosti společností jednotlivých států a ve svém důsledku i k jejich vzájemné závislosti. Státy a jejich obyvatelstvo jsou v mnohem vyšší míře ovlivňovány událostmi v ostatních zemích, a to bez ohledu na jejich vzájemnou zeměpisnou povahu. Suverenita státu dle pojetí státovědců devatenáctého století je v současném světě těmito vlivy nutně výrazně omezována a stát (resp. jeho mocenské orgány) často doslova nucen k závažným rozhodnutím a krokům bez možnosti skutečně suverénního rozhodování.

Názorným příkladem tohoto vývoje jsou současné hospodářské problémy v některých zemích tzv. eurozóny, zejména Řecka, Irska a nově i Portugalska. Nezvladatelné zadlužení jednoho ze států používajícího společnou měnu (který se navíc do eurozóny dostal i za pomoci nepravdivých údajů o

⁸⁶ Je nezpochybnitelné, že nositelem státní moci v Evropské unii je lid. Jiná je ovšem otázka, zda je skutečně projevoována jeho vůle; tato otázka je na místě zejména ve vztahu k jednání Rady, jak je diskutováno na jiném místě této práce.

finančních ukazatelích) ohrožuje stabilitu této měny a její existenci vůbec a kromě hospodářského a finančního dopadu mělo také výrazné politické následky v celé Evropské unii. Jak si lze tuto skutečnost vysvětlit a v čem spatřovat důležitost pro téma této práce?

Na jiném místě této práce je zmíněna existence hospodářské unie belgicko-lucemburské už ve dvacátých letech dvacátého století a s ní související možnost používat v obou státech obě měny jako zákonného platidla. Na rozdíl od ní spojuje nynější eurozóna hospodářsky nejvýznamnější státy Unie (s výjimkou Velké Británie) se zeměmi se zcela rozdílnými hospodářskými podmínkami. Měnovou politiku řídí jediná banka, Evropská centrální banka, a jednotlivé země používající euro jsou proto vázány mnoha společnými pravidly. Nejsou to však jen společná měna a společná pravidla s ní související, co tyto země spojuje. Volný trh a ekonomická globalizace vedly k intenzivnímu hospodářskému a finančnímu propojení jednotlivých členských států eurozóny, a to především prostřednictvím soukromých subjektů (bank, investorů). A nezůstalo jen u toho; některé ze států eurozóny, zejména Německo, jsou s ekonomikami jiných členských států propojeny z důvodu poskytování půjček a jiných peněžitých výpomocí, ať už poskytovaných samotným státem nebo bankami a jinými institucemi ve vlastnictví či pod kontrolou jeho občanů.

Řecká krize toto propojení a vzájemnou závislost naplno odhalila. Nejenže ohrozila důvěryhodnost a stabilitu společné evropské měny, současně ukázala, jak vysoce je v hospodářském systému Řecka zapojeno Německo, zejména prostřednictvím svých bankovních ústavů, které patří k největším řeckým věřitelům. Německo, stát se setrvalým obchodním přebytkem, a i proto motor eurozóny, se tedy na jedné straně odvolává na pravidla související s jednotnou měnou, na druhé straně jako jeden z největších věřitelů prozatím nenechalo Řecko padnout.

Pro záchranu řecké ekonomiky a jako bezpečnostní pojistku pro budoucí případy se členské státy rozhodly vytvořit společně finanční rezervu pro úhradu případných ztrát. Použití této rezervy se nyní ukázalo potřebným v případě Irska, jako další v řadě ohrožených jsou zmiňovány Portugalsko, Belgie a s velkými obavami Španělsko a možná i Itálie.

Je zřejmé, že za současnými hospodářskými problémy výše uváděných zemí je jednoznačně nezodpovědná politika zadlužování státu, symbolizovaná často nezdravě štědrým sociálním systémem; v případě Irska pak zjednodušeně finanční záruky převzaté za krizí postihnuté finanční ústavy, neopatrně financujícími investiční „bublinu“ v oblasti nemovitostí. Sociální politika jednotlivých států náleží jednoznačně do jejich suverénní sféry. Přes existenci společné měny pak do jejich suverénní sféry náleží např. i trh s dluhopisy. Ovšem právě suverénní jednání států v oblasti sociální sféry i neživotaschopnost trhů s dluhopisy v některých zemích mají mimořádně závažné důsledky pro ostatní země užívající společné měny.

Pokud si státy eurozóny přejí zachovat společnou měnu, nemohou výše uvedené ponechat bez povšimnutí a musí podniknout příslušné kroky. Reagovat musí samozřejmě i státy bez společné měny, ovšem každý sám, v rozdílném rozsahu a rozdílnými způsoby, v závislosti na dopadech krize na jejich vlastní měnu a hospodářství a zainteresovanost svých státních příslušníků (příp. institucí) na situaci v krizi postižené zemi. Státy eurozóny jsou však nuceny jednat společně,⁸⁷ nicméně nalezení shody na způsobu reakce je spojeno s viditelnými politickými problémy a související zaváděná tvrdá pravidla jsou napadána jako možné ohrožení suverenity jednotlivých států:⁸⁸ státy eurozóny zatím sáhly především k vytvoření tzv. záchranného fondu a jednájí o přísnější kontrole národních rozpočtů.

A tím se dostávám i k významu současné krize eurozóny pro tuto práci. V souvislosti s opatřeními na záchranu eura jsou činěna opatření nevyhnutelná pro vybědnutí z prohlubující se krize, která jsou ovšem na jedné straně finančními odborníky označována za nedostatečná, na druhé straně podrobována výše uvedené kritice jako nástroje omezení či ztráty suverenity jednotlivých států eurozóny. Dle mého názoru se jedná o dvě strany téže mince: ano, pokud státy eurozóny chtějí podniknout trvalá opatření na udržení eura a jeho stability, znamená to současně omezení jejich

⁸⁷ Např. Slovensko si vzhledem ke své hospodářské velikosti ve vztahu k ostatním zemí EU mohlo dovolit postavit se proti plánu „záchrany“ Řecka; obdobný postoj Německa či Francie by celý plán pohřbil a vedl buď ke kritickému ohrožení další existence společné měny, nebo k opuštění eurozóny Řeckem.

⁸⁸ Srov. v této souvislosti zajímavé rozhodnutí Ústavního soudu Německa ze dne 30.6.2009. K tomu více i <http://www.presseurop.eu/cs/content/article/373251-smlouvou-posedli-sarko-merkel> dne 28. 10. 2010 nebo http://byznys.lidovky.cz/brusel-utoci-na-suverenitu-zemi-eu-chce-jim-schvalovat-rozpocty-pxf-/statni-pokladna.asp?c=A100512_124042_statni-pokladna_nev dne 12. 5. 2010.

suverenity právě ve prospěch celku charakterizovaného jako hospodářská a měnová unie, ovšem omezení doposud nevídaných parametrů.

V tuto chvíli jsou však podnikána především opatření proti hrozbě bezprostřední zkázy projektu společné měny, chybí však setrvalý tlak na nastolení obecných opatření dlouhodobé povahy a účinků. V této souvislosti nelze nezpomenout na porušování pravidel tzv. Paktu stability⁸⁹ právě ze strany největších států eurozóny. Nicméně je to snaha o záchranu a stabilizaci eura, která státy eurozóny v tuto chvíli sjednocuje a společně se samotou měnou působí jako další integrující prvek Evropské unie (samozřejmě v rozsahu států užívajících euro).

Je příznačné, že v souvislosti s krizí Řecka a dalších států eurozóny opakovaně vystupují přední světoví finančníci a instituce s názorem, že společná měna euro není dlouhodobě udržitelná bez další politické integrace eurozóny.⁹⁰ Mezi obyvatelstvem hospodářsky silnějších zemí, zejména Německa, ovšem oblíbenost společné měny nebyla nikdy výrazně většinová a v důsledku řecké krize viditelně klesá.

Udržení společné měny dle názoru mnoha finančních odborníků vyžaduje stanovení pevných a, dle nynějších měřítek, velmi tvrdých pravidel a po zkušenostech s nedodržováním Paktu stability i zavedení skutečně účinného sankčního mechanismu nutícího státy tato pravidla respektovat. Zavedení takového právně vynutitelného mechanismu však předpokládá skutečné podřízení jednotlivých států celku vyššího řádu, který bude vybaven účinným sankčním mechanismem bez možnosti jeho politického zablokování. Jeho součástí by se tak dle návrhů některých finančníků mělo stát i jakési unijní „ministerstvo financí“, které by dbalo na zachování platební schopnosti jednotlivých členských států. Taková kompetence je ovšem už jednoznačně výrazem státní kvality celku, který jí disponuje. V takovém případě si lze jen obtížně představit, že by se vytvoření takového mechanismu alespoň v některých členských státech obešlo bez schválení obyvatelstvem,

⁸⁹ http://cs.wikipedia.org/wiki/Pakt_stability_a_r%C5%AFstu, 19.12.2010.

⁹⁰ http://byznys.lidovky.cz/financi-gigant-citigroup-varuje-euro-zachrani-uz-jen-spojene-staty-evropske-1xo-statni-pokladna.asp?c=A100421_111832_statni-pokladna_nev, 21. 4. 2010.
<http://hn.ihned.cz/c1-48325500> 26.11.2010.

projevujícím tak společnou vůli ve více členských zemích s jeho existencí. Snaha o zachování společné měny by tak ve svém důsledku mohla být jedním z klíčových faktorů rozhodujících o další integraci Unie.

Jak jsem již uvedl, v některých státech podpora eura trvale klesá. Odpor obyvatelstva proti euru a tím případně způsobený krach záměru vytvořit skutečně efektivní nástroje udržení stabilního eura může také znamenat další významné vyjádření vůle obyvatelstva daného státu proti integraci Unie a proti jejímu postupnému přetvoření ve státní celek.

Ve světle výše uvedeného si troufám euro, resp. vztah evropského obyvatelstva k němu, označit jako prvek státu *sui generis*; kladný vztah k němu a snaha o jeho stabilní zakotvení současně vyjadřuje souhlas s vytvořením vrchnostenských nástrojů zabezpečujících tuto měnu před následky jednání jednotlivých členských zemí, a tím i souhlas s hlubší integrací, bez níž tato struktura nemůže fungovat. Naopak negativní vztah k euru neznamena sice odmítnutí Unie jako celku, ale vyjadřuje vůli, že Evropská unie je pouhou účelově vymezenou mezinárodní organizací, nikoli však útvarem způsobilým stát se státem.

Význam eura a postojů obyvatelstva a států k němu (resp. k jeho stabilizaci či záchraně) z hlediska státovědy lze ilustrovat i na další teorii státu – Smendově integrační teorii. Smend stát popisuje stát jako souhrn projevů jednání obyvatel a státních orgánů se společným cílem. Pokud vlády získají podporu obyvatelstva (ať už skrze volené zástupce nebo referendum) s vytvořením mechanismu nebo dokonce instituce na unijní úrovni, s cílem předejít dalším krizím ohrožujícím existenci společné měny, případně vedoucí ke společné dluhopisové nebo dokonce fiskální politice, pak „záchranný mechanismus pro euro“, případně společný „záchranný fond“, jsou jako jednání vedoucí k prohlubování integrace eurozóny a zdokonalování jejího fungování z hlediska Smendovy teorie souhrnem integrujících jednání, tvořících stát.

Obdobně můžeme na současné snahy o záchranu eura aplikovat Hellerovu teorii státu jako jednoty jednání a účinku. Stát Heller charakterizuje jako právně organizovanou jednotu rozhodnutí a jednání zmocněných vládců (státní moc) a zmocňujících ovládaných (*rechtlich organisierte*

Entscheidungs- und Wirkungseinheit von ermächtigten Herrschern und ermächtigenden Beherrschten),⁹¹ jako jednotu organizace (právní řád) a jednání (chování obyvatelstva na základě právních norem). Koordinace jednání jednotlivých členských států – jednotek eurozóny má být dosažena uposlechnutím nově vytvořených pravidel - právních norem, a toho má být dosaženo donucením (unijním) skrze sankční mechanismus. V případě zachraňování eura jsou tak zmocněnými vládci orgány Evropské unie a zmocňujícími ovládanými členské státy, a jejich prostřednictvím samozřejmě obyvatelstvo. V případě zavedení přísnějších a vynutitelných pravidel měnové a fiskální politiky tak skutečně bude eurozóna „jednotou organizace (EU a její právní řád) a jednání (chování států eurozóny)“.

Lze tvrdit, že snaha o předejití zániku eura může vést k přijetí opatření s integrujícími účinky nejen v čistě měnové oblasti, ale i v oblasti fiskální politiky, v oblasti, která byla doposud střežena jako jeden z ústředních symbolů svrchovanosti státu. Euro se tak kvůli hospodářské krizi a následným problémům Řecka a Irsku stává „čtvrtým“ prvkem státu, prvkem přenášejícím členské státy eurozóny opět významně blíže evropské federaci.

FUNKCE STÁTU

Stát jako způsob a forma organizace na určitém místě usedlé společnosti je charakterizován také cíli, k jejichž dosažení byl zřízen, a funkcemi, které má plnit. Zatímco dřívější teorie definovaly cíle, úkoly a účel státu jako dopředu dané a v čase neměnné hodnoty,⁹² dnešní státověda při definici funkcí, cílů a účelu státu vychází z premisy proměnlivých potřeb jednotlivce a společnosti a měnících se politických a společenských názorů. Zjednodušeně řečeno, stát má podporovat dosažení obecného blaha, a to

⁹¹ *Katz, A.: c. d., s. 16.*

⁹² *Srov. Katz, A.: c. d., s. 19 a násl.* Např. dle tzv. etické teorie měl stát usilovat o dosažení stanovených mravních a morálních cílů, dle náboženské teorie pak o uskutečnění Boží vůle na zemi. Tzv. teorie blahobytu přikazovala státu umožnit co největšímu počtu občanů dosáhnout co největšího mravního, náboženského a hmotného blaha, a to pomocí širokých oprávnění státu – výsledkem byl policejní stát 17. a 18. st. Proti tomu se postavila teorie liberálního právního státu, soustředící úlohu státu na dosažení a zajištění svobody a vlastnictví jednotlivce.

zajištěním trvalého mírového a sociálně spravedlivého řádu a zajištěním spravedlnosti ve vztazích mezi lidmi.⁹³

J. Pražák považoval za základní účel státu jednak právní bezpečnost, jednak funkce v oblasti hospodářského života i duševní i mravní sféry lidu.⁹⁴ Alfred Katz⁹⁵ uvádí následující účel a úkoly, které mají současné demokratické právní státy západního chápání:

- a) zajištění míru a vnitřní i vnější bezpečnosti,
- b) zaručení svobody jednotlivce včetně lidských práv,
- c) naplnění myšlenky sociálního státu použitím přiměřených prostředků sociálního zabezpečení a sociální péče,
- d) funkce sjednocující, integrační a prostředek vytváření konsensu ohledně dalšího směřování společnosti.

Obdobně i Pavel Holländer spatřuje základní funkci státu v zajištění „reprodukce celé společnosti“.⁹⁶ Činí tak na prvním místě veřejnou mocí. Funkce veřejné moci je uskutečňována státní správou, obranou před vnější agresí, ovlivňováním ekonomiky atd.⁹⁷ Stát pro splnění své základní funkce dále „uskutečňuje sociální, kulturní a vzdělávací činnost“.⁹⁸

Cíle a účel Evropské unie jsou výslovně zakotveny v primárním právu, tj. v zakládacích smlouvách. Čl. 3 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že „cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel“. Hodnoty Evropské unie vymezuje čl. 2 téže smlouvy, a to úctu k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, rovnosti, právnímu státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin.

Už z tohoto výčtu, bez uvádění dalších ustanovení zakládacích smluv, je patrné, že základní cíl (a funkce) Unie se shoduje se základním cílem (funkcí) státu, jak je uváděn výše, tj. se zajištěním obecného blaha – tedy míru a blahobytu svého lidu. Shodnost cílů Unie s cíli státu vyplývá i z dalších

⁹³ Katz, A.: c. d., s. 19 a násl.

⁹⁴ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl. Obecná státověda, Praha 1998.

⁹⁵ Tamtéž, s. 20.

⁹⁶ Holländer, P.: Základy všeobecné státovědy, Plzeň 2009, s. 103.

⁹⁷ Tamtéž.

⁹⁸ Tamtéž, s. 104.

odstavců čl. 3 Smlouvy o Evropské unii – Unie vytváří „prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic...[a činí] vhodná opatření týkající se ... předcházení a potírání zločinnosti“⁹⁹, „vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy ... a o zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok... Bojuje proti ... diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost... dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.“¹⁰⁰ Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii.“¹⁰¹

Unie disponuje veřejnou mocí k zajištění svých cílů. Svých cílů dosahuje pomocí prostředků a nástrojů svěřených smlouvami. Hospodářské a sociální cíle Unie jsou zajišťovány pomocí tzv. čtyř svobod, otázky vnitřní bezpečnosti pak justiční a trestní spoluprací mezi členskými státy, cíle vnější bezpečnosti řešeny v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Unijní právo může být ze strany Unie vynuceno a jeho porušení sankcionováno, prostřednictvím svých fondů a dotací z nich je schopna ekonomicky ovlivňovat rozmanité sféry života i činností jednotlivců, rozvoj hospodářství a kultury celých regionů.

Na základě výše uvedeného tvrdím, že Evropská unie ve sféře své působnosti plní funkci státu.

VZNIK STÁTU

Z hlediska státovědeckého a ústavně právního posouzení povahy Evropské unie je důležité posoudit i další aspekty případné státnosti. Pokud bychom Evropskou unii považovali za stát, který moment je možné považovat za její vznik?

Otázka vzniku státu není jen předmětem obecné státovědy, ale také mezinárodního práva veřejného. Mezinárodní právo veřejné považuje vznik státu za událost, ke které může dojít několika různými způsoby. Z hlediska této práce v úvahu připadá pouze vznik státu spojením více států (vznik státu z mezinárodní organizace totiž ničím jiným fakticky není).

⁹⁹ Článek 3 odst. 2 SEU.

¹⁰⁰ Článek 3 odst. 3 SEU.

¹⁰¹ Článek 3 odst. 4 SEU.

Z hlediska mezinárodního práva veřejného je také důležitá skutečnost vzniku státu. Z hlediska státovědy i z hlediska mezinárodního práva veřejného je tento okamžik prakticky totožný. Obě disciplíny vycházejí z klasické „tříprvkové“ definice státu. Jakmile jsou tyto prvky současně přítomny, stává se stát skutečností a nabývá plné mezinárodněprávní subjektivity v rozsahu základních práv a povinností státu.¹⁰²

Evropská společenství vznikla jako tři mezinárodní organizace na základě mezinárodních smluv uzavřených v roce 1951, resp. 1957. I přes rychle se rozvíjející judikaturu Evropského soudního dvora, sjednocování institucí a orgánů jednotlivých Společenství a zavedení přímé volby do Evropského parlamentu zůstávala beze vší pochybnosti mezinárodní organizací, byť s podstatně větší mírou integrace jednotlivých členských států, s jednoznačně úzce účelově zaměřenou působností a smyslem existence. Teprve devadesátá léta znamenala s vytvořením a prohlubováním Evropské unie, přinášejícím další „pilíře“ do evropského integračního systému vedle doposud jediného hospodářského pilíře, významný krok na cestě Evropské unie od mezinárodní organizace k státu.

Dalším krokem bylo vytvoření jednotné měny. Vzhledem k tomu, že jednotná měna nebyla dosud přijata všemi členskými státy, a to ani těmi „starými“ (před rozšířením z roku 2004), je její existence nyní paradoxně další ze skutečností zpochybňujících Evropskou unii jako útvar blízký útvaru státnímu a ukazující na nedostatek společné vůle obyvatelstva a jednotlivých států směřující k vytvoření státu Evropská unie. Naopak, státy tvořící tzv. eurozónu společná měna posouvá o další krok směrem ke společnému státu (viz výše).

Odmítnutí ústavní smlouvy, jak již bylo výše uvedeno, a odmítnutí úplného vstupu do schengenského systému dvěma ze „starých“ členských států Evropské unie (Velkou Británií a Irskem) (ačkoli schengenský systém byl původně vytvořen mimo struktury Evropské unie a do *acquis communautaire* zařazen až dodatečně Amsterodamskou smlouvou) jsou jen další z forem projevu výše zmíněného nedostatku vůle.

¹⁰² Potočný, M., Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, 3. Vydání, Praha 2002, s. 22.

Pokud by však přece jen dosud nastoupená cesta integrace vedla k přetvoření Evropské unie ve státní útvar, jednalo by se o vznik státu na základě smlouvy uzavřené mezi jeho jednotlivými, dříve nezávislými složkami, což je v Evropě jev řídký, alespoň v mírové době.¹⁰³ Z nedávné doby však známe jeden příklad sjednocení států na základě mezinárodní smlouvy, a to znovusjednocení Německa.¹⁰⁴ Oproti případnému vzniku státu z Evropské unie však v tomto případě nevznikl nový stát, nýbrž bývalá Německá demokratická republika se stala součástí Spolkové republiky Německo.

Bezesporu zajímavou skutečností by v této souvislosti byla integrace několika konstitučních monarchií do zřejmě republikánského celku.¹⁰⁵

¹⁰³ Příkladem z moderní historie, kdy na základě smlouvy vznikl nový stát sjednocením dvou nezávislých států, je vznik Sjednocené arabské republiky (sjednocení Egypta a Sýrie) v padesátých letech, která se ovšem po několika letech opět rozpadla, přes pokusy o následné vytvoření Spojených arabských států s Jemenem. Dalším z pokusů je poměrně nedávné vytvoření „unie mezi Běloruskem a Ruskou federací“, ani to ovšem nevedlo k vytvoření nového státního útvar.

¹⁰⁴ I když lze pochybovat o skutečně rozdílné vůli Němců po existenci dvou různých německých států za doby trvání NDR. NDR byla sice státem v pojetí mezinárodního práva, o skutečné „společné“ vůli jeho obyvatelstva však svědčí nejen teorie „jednoho národa ve dvou státech“, ale především masová emigrace do SRN před postavením Berlínské zdi, nutnost bránit této emigraci ozbrojenou silou a stavbou jednak zdi, jednak hraničních zátarasů, a nakonec i exodus přes velvyslanectví SRN v Praze roku 1989 a následná, otevřeně a masově vyjadřovaná touha obyvatel NDR po znovusjednocení se západní částí Německa.

¹⁰⁵ V tomto ohledu se nabízí srovnání se Spojenými arabskými emiráty nebo Malajsií. Spojené arabské emiráty jsou federací absolutistických monarchií s prezidentem jako hlavou federace, Malajsie pak federativní volební konstituční monarchií, jejíž členské státy jsou dílem monarchie (s ráždou nebo sultánem jako hlavou státu), dílem republiky (jejichž hlavou je „governor“).

Část sedmá

Forma státu a vlády

ORGÁNY A INSTITUCE UNIE

Evropský parlament

Evropský parlament je ve své současné podobě jediným orgánem reprezentující veškeré obyvatelstvo Evropské unie, které jeho prostřednictvím může nejvýrazněji projevovat svou vůli.¹⁰⁶ J. Tromm jej přesto považuje za těleso cizorodé povaze Evropské unie, neboť se jedná o „...typicky státní instituci, reprezentující homogenní národ“.¹⁰⁷ Tromm při svém hodnocení vychází z premisy, že „...Unie není státem, a že se jím pravděpodobně nikdy nestane.“ Na základě provedeného zkoumání, které je předmětem této práce, jsem odlišného názoru. Ze závěrů této práce vyplývá, že Evropská unie již pokročila velmi daleko od mezinárodní organizace směrem k federativnímu státu, splňuje dva ze tří prvků tříprvkové definice státu (příčemž prvek „státní obyvatelstvo“ nesplňuje jen pro nedostatek společné vůle občanů Evropské unie po společném státu) a pokud bude integrace pokračovat dále, je dokonce pravděpodobné, že se státem jednou stane. Domnívám se dále, že s ohledem na již pravidelnou a velmi rozšířenou kritiku demokratického deficitu Evropské unie je Evropský parlament jediným orgánem, který je obyvatelstvem Unie přijímán jako orgán skutečně demokratický.¹⁰⁸ Pro srovnání uvádím např. situaci Belgie, kdy přes napětí mezi jejími národy nikdo nezpochybnuje její státnost, ačkoli se o homogenním státním národě tvořeném Valony a Vlámky dá už jen stěží hovořit.

Evropský parlament je především zákonodárným orgánem. Právní předpisy Unie však přijímá společně s Radou. Namísto tří dosavadních způsobů přijímání právních předpisů ústavní smlouva měla zavést jeden obecný legislativní postup postavený na dosavadní „spolurozhodovací

¹⁰⁶ Na rozdíl od národních parlamentů je však způsob reprezentace vůle lidu poněkud odlišná a jistě od lidu vzdálenější, a to z několika důvodů – politické strany a frakce nesestávají ze stejných stran jednotlivých států, nýbrž jsou spíše konglomeráty národních stran obdobného směřování či vnějších projevů, ovšem často s výrazně odlišnými názory na unijní záležitosti. Při volbách do Evropského parlamentu navíc často hrají roli především vnitrostátní témata.

¹⁰⁷ Tromm, J. J. M.: Úvod ke komentáři k Ústavě pro Evropu, in Syllová, J., Pítrová, H., Svobodová, M.: Ústava pro Evropu: Komentář, Praha 2005, s. XV.

¹⁰⁸ Odhlížím od soudních orgánů, na které se kritika demokratického deficitu z povahy věci příliš nevztahuje.

proceduře“ Evropského parlamentu a Rady.¹⁰⁹ Ovšem tato jednota legislativního procesu byla pouze zdánlivá. Ve vyjmenovaných případech v ústavní smlouvě měly být evropské zákony a evropské rámcové zákony přijímány Evropským parlamentem za účasti Rady (výjimečně) nebo Radou za účasti Evropského parlamentu (většinou).¹¹⁰ Lisabonská smlouva tuto úpravu přešla a zavedla tzv. řádný legislativní postup, ve kterém mají Evropský parlament i Rada rovnoprávné postavení (oproti zvláštním rozhodovacím postupům).

Na druhou stranu Evropskému parlamentu ani jednotlivým poslancům či jejich skupině nebylo dáno právo „zákonodárné“ iniciativy. Totéž platí i po přijetí Lisabonské smlouvy. Jediný orgán, který je přímo volen lidem, tak nemůže aktivně vystupovat na počátku legislativního procesu.¹¹¹

Evropský parlament vykonává společně s Radou také rozpočtovou funkci a dále funkci politické kontroly, a to především Komise, která mu je odpovědná podobným způsobem jako vlády v parlamentní formě vlády. Podobně jako v některých parlamentních demokraciích volí Evropský parlament předsedu Komise (jak jako je v některých zemích volen předseda vlády – např. kancléř v Německu¹¹²). Za povšimnutí stojí změna terminologie ohledně ustanovení nového předsedy Komise – doposud byl předseda Komise schvalován Evropským parlamentem, nyní je však volen na návrh Evropské rady. I tato změna je odrazem snahy o posílení úlohy a postavení Evropského parlamentu, který jako jediný z unijních orgánů svou legitimitu odvozuje bezprostředně od obyvatelstva Unie.

Evropská rada

Evropská rada především vymezuje obecné politické cíle a priority Unie. Nepřijímá žádné právní předpisy ani právně závazná rozhodnutí. Ústavní

¹⁰⁹ Článek 34 odst. 1 ústavní smlouvy:

Evropské zákony a rámcové zákony přijímají společně Evropský parlament a Rada na návrh Komise řádným legislativním postupem podle článku III-396. Nedospějí-li tyto dva orgány k dohodě, není dotýčný akt přijat.

¹¹⁰ Článek 34 odst. 2 ústavní smlouvy:

Ve zvláštních případech uvedených v Ústavě přijímá evropské zákony a rámcové zákony Evropský parlament za účasti Rady nebo Rada za účasti Evropského parlamentu zvláštními legislativními postupy.

¹¹¹ S výjimkou možnosti podat podnět Komisi na přijetí legislativního aktu dle čl. 34 odst. 3 a čl. 332 ústavní smlouvy.

¹¹² Srov. čl. 63 Základního zákona SRN: „Spolkového kancléře volí bez rozpravy Spolkový sněm na návrh spolkového prezidenta“.

smlouva přinesla poprvé funkci stálého předsedy Evropské rady, který měl předsedat Evropské radě, zajišťovat přípravu a kontinuitu jejího jednání a usilovat o usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř ní.

Jeho dalším úkolem mělo být také vnější zastupování Unie ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Volit jej měla kvalifikovaná většina členů Evropské rady na dobu dva a půl roku s tím, že mohl být zvolen dvakrát po sobě.

Zřízením této funkce neměla vzniknout žádná funkce „evropského prezidenta“, jak bylo často ve sdělovacích prostředcích předestíráno.¹¹³ K častému používání zavádějícího označení „evropský prezident“ ve smyslu hlavy státu pravděpodobně došlo, především v zemích hovořících jiným jazykem než angličtinou či francouzštinou, chybným překladem názvu této funkce z angličtiny („President of the European Council“), resp. z francouzštiny („Le Président du Conseil européen“)¹¹⁴ a současně nepochopením textu ze strany sdělovacích prostředků a laické veřejnosti, to vše ve spojení s publicitou ústavní smlouvy jako kvalitativně nového právního základu Unie, první skutečné „Ústavy“, se kterou si veřejnost logicky spojuje existenci státu. Stejně tak se totiž již před návrhem ústavní smlouvy existující funkce předsedy Evropské komise v angličtině (a podobně ve francouzštině) nazývá „President of the European Commission“, aniž by někoho napadlo spojovat ji s funkcí evropského prezidenta.

Zcela nesmyslná interpretace předsedy Evropské rady jako „evropského prezidenta“ – „hlavy“ jednotného evropského státu byla velmi pravděpodobně jedním ze symbolů, které v očích obyvatelstva členských států Evropské unie z navrhované ústavní smlouvy činily právní základ Evropy integrované natolik, že nad hlavami států jednotlivých členských států stojí jakási „hlava hlav“, zosobňující omezení suverenity členských států.

Nesprávnost tohoto chápání vyplývá zcela zřejmě na povrch v souvislosti s textem Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, která úpravu

¹¹³ <http://www.euportal.cz/Articles/9-evropsky-prezident-jako-predvolebni-blabol.aspx>, 12.10.2004
<http://www.pehe.cz/clanky/2004/2004-04-13-hospodarky.htm>, Hospodářské noviny - 13. 4. 2004

¹¹⁴ Slovo „prezident“ pochází z francouzštiny a česky znamená předseda. Francouzský překlad slova předsedat pak zní „présider“. V angličtině se však slova „president“ užívá jednak ve významu předseda, spíše však, obdobně jako v češtině, k označení osoby ve vedoucí či reprezentativní funkci; pro slovo „předseda“ angličtina používá totiž také slova „chairman“.

zakotvenou v ústavní smlouvě přebírá včetně předsedy Evropské rady. Ačkoli anglické i francouzské znění znovu obsahuje pojem „President“, resp. „Président“, sdělovací prostředky současného předsedu Evropské rady za „evropského prezidenta“ neoznačují.

Rada

Rada je tradičním orgánem integrující se Evropy a ve víceméně nezměněné podobě existuje od založení Evropského hospodářského společenství v padesátých letech minulého století. Smlouva o Evropské unii (stejně jako ústavní smlouva) jí svěřuje legislativní a rozpočtovou funkci, kterou vykonává společně s Evropským parlamentem. Rada se skládá vždy z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni; zástupci se mění dle odbornosti podle projednávané problematiky. Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.

Kvalifikovanou většinu pro hlasování v Radě stanoví Smlouva o Evropské unii (stejně jako ústavní smlouva) následujícím způsobem:

- nejméně 55% členů Rady, nejméně však patnáct,
- reprezentujících 65% obyvatel Unie, současně ale nejsou-li proti přijetí rozhodnutí alespoň čtyři členové Rady (tzv. „blokační menšina“), kvalifikovaná většina se považuje za dosaženou.

V případě, že by Rada nejednala na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku (ministra zahraničí dle ústavní smlouvy), kvalifikovaná většina vyžaduje 72% členů Rady. Toto ustanovení je kontrolním korektivem Rady ze strany Evropské unie s cílem ztížit přijetí rozhodnutí, které nebylo navrhováno unijními orgány.

Lisabonská smlouva (po vzoru ústavní smlouvy) tak zavedla zcela nový systém rozhodování kvalifikované většiny známý také jako rozhodování „dvojí většinou“ – většinou členských států a většinou obyvatelstva Unie. Dosavadní systém „váženého“ hlasování¹¹⁵, kdy váha hlasů jednotlivých členů Rady byla předmětem dlouhého vyjednávání a zdrojem rozporů mezi jednotlivými státy pro svou „nespravedlnost“, byl výrazně zjednodušen a

¹¹⁵ Pro účely hlasování kvalifikovanou většinou byl Smlouvou o založení Evropského společenství každému státu přidělen určitý počet hlasů, odvozený z počtu jeho obyvatel.

zbaven kritéria (vážených hlasů), které by v případě dalšího rozšíření Unie s vysokou pravděpodobností vedl k sporům a dlouhým vyjednáváním ohledně nového rozdělení „váhy“ hlasů a stanovení potřebného počtu vážených hlasů pro dosažení kvalifikované většiny. V novém systému lze rovněž spatřovat výrazný prvek federalismu, známý z federativně uspořádaných evropských zemí – každý členský stát má jeden hlas, současně však je v úvahu brán počet obyvatel každého členského státu.

Zajímavým ustanovením, podobným tzv. zásadě zákazu majorizace, opět známé z federativně uspořádaných zemí, mj. i z bývalého Československa, je pravidlo tzv. blokační menšiny. Tři ze čtyř největších členských států, Francie, Itálie, Spojené království a Německo, totiž dohromady obývá více než 35% unijního obyvatelstva. Tři z těchto států by tak mohly spolu jednoduše zablokovat jakékoli rozhodování Rady. Z tohoto důvodu, netvoří-li blokační menšinu alespoň čtyři státy, je rozhodnutí považováno za přijaté, hlasovalo-li pro něj nejméně 55% (nejméně však patnáct) členů Rady.

Při ústavněprávním posuzování postavení a role Rady je důležité si uvědomit, že ačkoli je nadána legislativní pravomocí, nejedná se o zastupitelský orgán. Členy Rady nevolí přímo lid, nýbrž se skládá ze zástupců členských států na ministerské úrovni. Její role se proto velmi podobá roli Spolkové rady v ústavním systému SRN, která rovněž plní legislativní funkci (spolu se Spolkovým sněmem), ovšem její členy vysílají zemské vlády jednotlivých spolkových zemí. Jak Rada v Evropské unii, tak Spolková rada v SRN, ač plní zákonodárnou funkci, reprezentují v první řadě exekutivy jednotlivých složek celku.¹¹⁶

Evropská komise

Komise je výkonným orgánem Evropské unie.

Dle znění ústavní smlouvy vykonává především koordinační, výkonné a řídicí funkce. Komise je rovněž klíčovým subjektem zákonodárné iniciativy. Legislativní akty mohou být přijaty pouze k návrhu Komise; výjimky z tohoto pravidla jsou výslovně uvedeny v zakládacích smlouvách (ústavní smlouvě).

¹¹⁶ O povaze Spolkové rady v SRN obdobně *Blahož, J.*, in *Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.*: Srovnávací ústavní právo, Praha 2007, s. 117.

Tato skutečnost je ojedinělá ve srovnání s tradicemi jednotlivých členských států.

Komise vykonává své funkce zcela nezávisle a je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu, který ji může stanoveným způsobem vyslovit nedůvěru. V případě vyslovení nedůvěry Komisi její členové kolektivně odstoupí ze svých funkcí.

Nezávislost Komise je principem, který platí již od počátku její existence. Nicméně doposud jsou její jednotliví členové jmenováni předsedou Komise po projednání s vládami členských států, což princip nezávislosti jistě nabourává. Také Lisabonská smlouva (stejně jako ústavní smlouva) zachovala významnou ingerenci členských států, když rezervuje jednoho komisaře nejprve pro každý stát (pro první volební období, resp. dle Lisabonské smlouvy od roku 2014) a posléze pro jednotlivé členské státy na základě rotace.^{117 118} V souvislosti s dvojím schvalováním Lisabonské smlouvy v Irsku však zástupci členských států přijali politický závazek, že každému státu zůstane zajištěn jeden komisař i po roce 2014. Zakládací smlouvy ovšem v době dokončení této práce ještě nebyly odpovídajícím způsobem změněny.

Členem Komise je i vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Kandidáta na předsedu Komise navrhuje kvalifikovanou většinou Evropská rada Evropskému parlamentu, který ho volí rozhodnutím většiny všech svých členů. Ostatní členy Komise přijme Rada dohodou s předsedou Komise.

Komise po svém vytvoření podléhá jako celek schválení Evropského parlamentu. Schválí-li parlament Komisi, jmenuje ji Evropská rada kvalifikovanou většinou.

¹¹⁷ Článek 26 ústavní smlouvy:

5. První Komise jmenovaná podle Ústavy se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu, včetně jejího předsedy a ministra zahraničních věcí Unie, který je jedním z jejích místopředsedů.
6. Od konce funkčního období Komise uvedené v odstavci 5 se Komise včetně předsedy a ministra zahraničních věcí Unie skládá z takového počtu členů, který odpovídá dvěma třetinám počtu členských států, nerozhodne-li Rada jednomyslně o změně tohoto počtu. Členové Komise jsou vybíráni ze státních příslušníků členských států na základě systému rovné rotace mezi členskými státy.

¹¹⁸ Článek 17 odst. 5 SEU a článek 244 SFEU s obdobným textem jako citované články ústavní smlouvy.

Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dle ústavní smlouvy ministr zahraničních věcí Unie)

Funkce ministra zahraničních věcí Unie měla navazovat na funkci vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Změna názvu funkce mohla být dalším z projevů, které v očích mnoha lidí přibližovaly Evropskou unii státnímu útvaru. Lisabonská smlouva tento pojem opustila a nahradila pojmem „vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“. Paradoxní je ovšem skutečnost, že v poslední době v médiích stále častěji můžeme slyšet, jak je Catherine Ashton, která tuto funkci zastává, označována, pravděpodobně díky novinářskému zvyku zjednodušovat názvy, jako ministr zahraničí či „šéf diplomacie“ Evropské unie.

Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku jmenuje se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou Evropská rada, která může jeho funkční období stejným postupem ukončit. Vysoký představitel vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie a provádí ji jako zmocněnec Rady. Současně je jedním z místopředsedů Komise. Vysoký představitel není samostatným orgánem, nýbrž je jednak zmocněncem Rady, jednak místopředsedou Komise.

Totožně vymezovala ústavní smlouva funkci ministra zahraniční Evropské unie.

Soudní dvůr Evropské unie

Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění zakládacích smluv. Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce z každého členského státu. Jsou mu nápomocni generální advokáti. Opět se jedná o znění, které je totožné se zněním ústavní smlouvy.

Ostatní orgány

Další orgány Evropské unie jsou upraveny ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Jsou to Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Tato smlouva upravuje ještě poradní instituce – Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor.

FORMA VLÁDY

Evropská unie v současném institucionálním rámci spěje, za předpokladu další integrace dosavadním směrem a existence vůle lidu a tím i členských států přetvořit Evropskou unii ve stát, k formě státu, která odpovídá státovědecké kategorii „republika s parlamentní formou“, a to jako forma demokratická.

Tento odhad vývoje za předpokladu splnění výše uvedených podmínek vychází z dále uvedených skutečností.

Vytvořený institucionální rámec, ať už podle ústavní smlouvy nebo podle Lisabonské smlouvy, připomíná, jak výše uvedeno, model republiky s parlamentní formou vlády, jak jej známe z kontinentální Evropy. Evropský parlament a Rada jsou klíčové zákonodárné orgány, kterým přísluší pravomoc vydávat unijní právní předpisy, Komise pak představuje výkonný orgán, odpovědný ze své činnosti Evropskému parlamentu. Soudy aplikující právo Evropské unie (Soudní dvůr a národní soudy) pak představují orgány moci soudní

Zatímco Evropský parlament je zastupitelským orgánem voleným přímo občany Evropské unie, od nichž odvozuje svou legitimitu, a podobá se tak „první“ komoře parlamentu, Radu tvoří zástupci vlád členských států, rozhodující buď jednomyslně, nebo kvalifikovanou většinou určenou podle počtu obyvatelstva jednotlivých členských států a jejich vzájemného poměru. *Cum grano salis* lze tvrdit, že se tyto dvě instituce podobají dvojkomorovému legislativnímu orgánu obvyklému ve federativních státech (obdobné řešení nalezneme ve Spolkové republice Německo – Spolkový sněm a Spolková rada, nebo v Belgii – zde navíc podobně s dvojitým systémem ochrany proti přehlasování, i když založeným na poněkud odlišném principu, totiž územním a jazykovém).

Evropský parlament jako zastupitelský sbor a první (dolní) komora tak slouží k projevu vůle občanů Evropské unie bez ohledu na místo původu; čím více má jednotlivý členský stát Evropské unie obyvatel, tím větší je počet poslanců Evropského parlamentu zvolených na jeho území. Existence Rady pak zabraňuje přehlasování menších států v Evropském parlamentu, když

k schválení vyžaduje takový počet hlasů, který zajišťuje přiměřené zastoupení menších států. Důležitým prvkem také je v případě řádného legislativního postupu nemožnost jedné „z komor“ legislativního orgánu Evropské unie přehlasovat druhou komoru – to ovšem neplatí pro nejrozšířenější ze způsobů „zvláštního legislativního postupu“, pro tzv. konzultační postup, kdy rozhoduje Rada po pouhé konzultaci Evropského parlamentu. Jedná se o jeden z hlavních znaků tzv. demokratického deficitu; dalším je pak např. absence skutečné zákonodárné iniciativy jak Evropského parlamentu, tak skupin poslanců či poslanců samotných.¹¹⁹

Jako dolní komože je Evropskému parlamentu odpovědná i Komise jako orgán výkonné moci. Vztah mezi parlamentem a vládou známý z parlamentních forem vlády, kdy vláda je sestavována v závislosti na výsledku voleb do parlamentu, a tudíž v závislosti na vůli parlamentní většiny, je v případě vztahu Komise a Evropského parlamentu deformován výraznou ingerencí členských států. Jsou to členské státy, které na základě společné dohody navrhnou předsedu Komise (který je sice volen Evropským parlamentem, obdobně jako německý kancléř), a jednotlivé členy Komise vybírá tento předseda spolu s Radou (tedy členskými státy). Skutečné vnímání Komise veřejností i politickými představiteli státu je dále velmi deformováno národními hledisky, jak bude zmíněno v následující kapitole.

Sbor vybraných komisařů nakonec po schválení Evropským parlamentem oficiálně jmenuje Evropská rada.

Evropskému parlamentu sice zůstává právo vyslovit nedůvěru Komisi, nicméně kombinace oprávnění členských států a Rady s jejich politickou silou významně převažuje pomyslné váhy v neprospěch Evropského parlamentu. Srovnáme-li výše uvedené s dělbou moci v parlamentních formách vlády v příslušných členských státech, obdobné řešení nenalezneme. Evropský parlament má na sestavení Komise asi takový vliv, jaký by měl Spolkový sněm v SRN na sestavení spolkové vlády, pokud by se na jejím obsazení výše popsaným způsobem podíleli zástupci vlád jednotlivých spolkových zemí.

¹¹⁹ Na rozdíl od „předlisabonského“ znění zakládacích smluv je legislativní postup v několika případech zahajován i z vlastního podnětu Evropského parlamentu. Dalšími subjekty, kterým v několika málo konkrétních případech „zákonodárná iniciativa“ přísluší, je Evropská centrální banka, Evropská investiční banka, Soudní dvůr EU a skupina členských států.

Obsazení Komise tedy není přímo závislé na výsledcích voleb do Evropského parlamentu, naopak, klíčový vliv mají představitelé výkonné moci jednotlivých členských států, kteří se do svých funkcí dostali často na základě zcela odlišných výsledků voleb do národních parlamentů.

V jednom aspektu se Komise od vlády v modelu parlamentní republiky a obecně vůbec liší - postrádá totiž klíčovou pravomoc obvyklou pro vlády států – není nadána obecnou vládní (nařizovací) mocí. Tuto moc, na rozdíl od demokracií parlamentní republikánské i monarchické formy vlády totiž vykonává Rada a zásadním způsobem tak vychyluje pomyslné „misky vah“ v soustavě unijních orgánů na svou stranu, když ve svých rukách soustředí jak významnou legislativní, tak prakticky výlučnou exekutivní úlohu. Komisi je svěřeno smlouvami vydávání právních předpisů jen v několika málo konkrétních případech stanovených zakládacími smlouvami.¹²⁰

Funkce hlavy státu na úrovni Evropské unie chybí. Lisabonská smlouva zakotvuje funkci „předsedy Evropské rady“. Vzhledem ke skutečnosti, že Evropskou radu tvoří vedoucí představitelé vlád členských zemí (příp. hlavy státu) a Evropská rada sama postrádá jakoukoli významnější rozhodovací pravomoc, je předseda Evropské rady prakticky „neviditelnou“ osobností. Nelze ovšem vyloučit, že v případě obsazení této funkce charizmatickou a výraznou osobností by i její vnímání veřejností mohlo odpovídat vnímání hlavy státu.

Předseda Evropské rady již zcela postrádá legitimaci suverénem, tj. lidem, neboť ji volí samotní členové Evropské rady, tedy hlavy členských států, předsedové jejich vlád a předseda Komise.

Třetí pilíř klasické tripartice státní moci představují v Evropské unii jednak Soudní dvůr Evropské unie¹²¹, jednak soudy jednotlivých členských států. Soudní dvůr podle ústavní i Lisabonské smlouvy přezkoumává legalitu (soulad se zakládacími smlouvami) aktů přijímaných Evropským parlamentem společně s Radou, Radou, Komisí a Evropskou centrální bankou. Dále mu přísluší mj. rozhodovat o žalobách podaných proti jednotlivým unijním

¹²⁰ Např. čl. 106 odst. 3 SFEU.

¹²¹ Článek 19 SEU: Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů.

orgánům, ať už jsou podány z důvodu jejich postupu v rozporu s právem Evropské unie nebo naopak z důvodu jejich nečinnosti. Rozhoduje i o žalobách proti členským státům z důvodů porušení práva EU. Plní tak stejnou úlohu, jaká v členských státech přísluší ústavním soudům (příp. jiným orgánům ochrany ústavnosti).

FORMA VLÁDY EVROPSKÉ UNIE Z HLEDISKA SKUTEČNOSTI

Z hlediska státu nezvykle vysoký význam a vliv (pramenící nikoli toliko z právních norem, jako spíše z mimoprávních, politických důvodů) má „druhá“ komora zákonodárného orgánu, a sice Rada. V jejím silném postavení a exekutivních (!) pravomocích se stále projevuje základní rys Evropské unie jakožto sdružení nezávislých států, které (resp. jejich vlády) prostřednictvím tohoto orgánu zásadním způsobem ovlivňují chod, orientaci a výkon pravomocí Evropské unie.

Z výše uvedeného vyplývá, že silné právní i mimoprávní postavení Rady Evropské unie je další z významných složek tzv. demokratického deficitu. Protože Evropský parlament je volen obyvateli Evropské unie přímo a dle znění zakládacích smluv (i ústavní smlouvy) se mu Komise zodpovídá jako výkonný orgán Unie, měla by tak rovněž Komise svoji legitimitu, byť zprostředkovaně, odvozovat od lidu. Ve skutečnosti klíčová rozhodnutí vznikají v Radě Evropské unie, sdružující členy vlád jednotlivých členských zemí, a Komise se často chová jako pouhý vykonavatel kompromisů dohodnutých vládami členských zemí, protože je ovládána dále popsáním principem „národních komisařů“ (byť existují i výjimky).

Jednotlivé členy Komise vybírá navržený předseda Komise spolu s Radou (tedy členskými státy). Ve skutečnosti mají členské státy o osobě „svého“ budoucího komisaře jasno dávno před tím, než se na ně předseda Komise obrátí. Toto vnímání Komise a komisařů prezentují jednotliví politici členských států na domácí scéně (hovoří o „našem“ komisaři, o zástupci příslušného členského státu v Komisi apod.), k šíření tohoto pomýleného pojetí hojně přispívají i sdělovací prostředky, a skrze ně jej berou za své i

občané.¹²² Vnímání Komise a komisařů je v důsledku toho v naprostém rozporu se smyslem a úlohou Komise, totiž být orgánem Evropské unie reprezentujícím její zájmy oproti zájmům jednotlivých členských států. Je zřejmé, že politici jednotlivých členských států pokládají i Komisi za orgán, který, ačkoli má sloužit unijním zájmům, je především dalším z hřišť, na nichž se střetávají zájmy jednotlivých členských států, a je proto pro mnohé nemyslitelné, aby některý stát neměl v Komisi svého zástupce. Odrazem tohoto pojetí je i politický závazek Evropské rady, dle kterého by neměl dojít svého naplnění čl. 17 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii a každý ze států Unie by měl do Komise vysílat jednoho komisaře. Při rozšiřování Evropské unie je tak nutno vytvářet nové a nové „resorty“ jen za tím účelem, aby sestavování Komise odpovídalo výše uvedenému pomýlenému chápání její funkce.¹²³ Toto vnímání Komise lze zajisté vnímat jako projev vnímání Evropské unie nikoli jako společného státu jejích občanů, nýbrž naopak jako sdružení nezávislých států.

Vzhledem ke skutečnosti, že „národní“ hledisko je klíčovým zorným úhlem drtivé většiny obyvatelstva členských zemí, že volby do Evropského parlamentu pravidelně vyhrávají politické strany na základě nikoli „evropských“ programů či témat, nýbrž takřka výlučně programů a témat vnitrostátních (resp. jejich volební preference záleží především na vnitropolitické situaci v konkrétním členském státě) a že celoevropské politické strany nejsou ničím více než pouhým sdružením programově více či méně blízkých vnitrostátních politických stran, je i Evropský parlament ovládán často především „národním“ hlediskem, v důsledku čehož se efektivní parlamentní kontrola Komise jeví spíše obtížně dosažitelným ideálem.

¹²² <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/na-slovensku-se-zvazuje-budouci-komisar-ceske-jmeno-stale-v-mlze-006478> (9. 9. 2009)

http://zpravy.idnes.cz/cesky-eurokomisar-fule-dostal-na-starost-rozsirovani-eu-pew-/zahranicni.asp?c=A091127_122336_zahranicni_btw (27. 11. 2009)

<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,657601,00.html> (27. 10. 2009)

¹²³ Zjednodušeně to lze přirovnat ke stavu, kdy by ve federální vládě USA musel vždy být zastoupen jeden člen z každého státu, nebo předválečná vláda Republiky československé vždy měla stejný počet ministrů československé (ovšem stejně zastoupených obou jejích „větvi“), německé, polské, maďarské a rusínské národnosti.

Je nezpochybnitelné, že suverénem a zdrojem „státní“ moci v rámci Evropské unie je lid¹²⁴, ať už své zástupce volí přímo (do Evropského parlamentu) nebo zprostředkovaně (vnitrostátně politicky odpovědní členové vlád v Radě vyslaní členskými státy) – toto „zprostředkované“ (a tudíž velmi slabé) zastoupení suveréna v jednom ze dvou klíčových orgánů Evropské unie bývá také nejčastěji terčem kritiky a symbolem tzv. demokratického deficitu v institucích Evropské unie. Ústavní smlouva i Lisabonská smlouva uznávají zásadu svrchovanosti lidu, která je stěžejní zásadou demokratické formy státu.¹²⁵

Ústavní smlouva a Lisabonská smlouva ve srovnání s předchozím zněním smluv tento princip posílily¹²⁶, a to zejména v oblasti unijní normotvorby a vzájemného vztahu unijních orgánů.

I po přijetí Lisabonské smlouvy zůstává velmi rozšířeným způsobem přijímání unijních právních předpisů tzv. konzultační postup, podle něž tyto předpisy přijímá jen Rada po pouhé konzultaci Evropského parlamentu, legitimovaná evropským obyvatelstvem jen vzdáleně a zprostředkovaně. Sestává z členů vlád členských zemí; ačkoli tyto vzešly z parlamentní většiny vytvořené svobodnými volbami (v případě parlamentních forem vlády), případně byly parlamentní většinou jinak legitimizovány, jejich jednotliví členové byli mnohdy dosazeni stranickými aparáty vítězných stran, třebaže se vůbec neobjevovali na volebních kandidátních listinách. Důležitou skutečností je i okolnost, že evropská témata většinou hrají ve vnitrostátních volbách okrajovou (pokud vůbec nějakou) roli; zatímco ve volbách do Evropského parlamentu by evropská témata logicky měla být na prvním místě.¹²⁷ Je-li Rada sestavována takovým způsobem a přijímá-li legislativní akty bez rozhodovací účasti Evropského parlamentu, princip suverenity lidu a demokratického zjišťování a utváření vůle lidu je povážlivě narušen. Proto jakékoli zúžení možnosti použití konzultačního postupu ve prospěch společné

¹²⁴ K tomu srov. *Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H.*: cit. dílo, str. 7 - zabývající se otázkou zdroje (pravo)moci ve vztahu k čl. 1 SEU, podle kterého jsou suverénem členské státy, na rozdíl od znění ústavní smlouvy.

¹²⁵ K výhradám podrobněji srov. část pátou této práce.

¹²⁶ Pravděpodobně v důsledku snahy o odstranění tzv. demokratického deficitu.

¹²⁷ Ačkoli lze očekávat, že politické strany pro úspěch ve volbách budou i nadále používat podstatně srozumitelnější vnitrostátní témata, i když jejich realizace na unijní úrovni bývá často pochybná nebo dokonce nemožná.

působnosti Rady a Evropského parlamentu (byť v některých případech se silnějším postavením Rady) významným způsobem posiluje uplatnění principu suverenity lidu v institucionálním rámci Evropské unie.

Neoddělitelným prvkem principu svrchovanosti lidu je i ústavodárná moc lidu. Nakolik je ta v Evropské unii realizována, jsem popsal výše v části páté - Suverén a suverenita.

Z výše uvedeného vyplývá i zakotvení zásady dělby moci (viz výše), a to především v jejím horizontálním a funkčním rozměru; vertikální rozměr dělby moci v rámci Evropské unie lze spatřovat v dělbě působnosti a pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy a v uplatnění principu subsidiarity. V případě Evropské unie však nelze hovořit o „klasickém“ modelu dělby moci, jak jej známe ze Spojených států amerických. Vztah mezi Evropským parlamentem (Radou) a Komisí je podstatně bližší parlamentarismu, jak jej známe z parlamentních republik, příp. konstitučních monarchií Evropské unie.¹²⁸ Odpovědnost Komise jakožto výkonného orgánu Evropskému parlamentu je jedním z charakteristických rysů parlamentních forem vlády.

Svou pravomoc i působnost unijní orgány musí vždy opírat o znění zakládacích smluv, případně dalších legislativních aktů. Soudní dvůr podle ústavní i Lisabonské smlouvy plní úlohu, jaká v členských státech přísluší ústavním soudům. Lze tudíž hovořit i o uplatnění principu ústavního a právního státu na unijní úrovni.

Uplatnění principu omezené „státní“ moci doznalo v rámci Lisabonské smlouvy změn proti dosavadnímu znění zakládacích smluv. Princip omezené státní moci vyjadřuje skutečnost, že státní moc může být vykonávána jen v mantinelech lidských práv a svobod jednotlivce. Zatímco předlisabonské znění zakládacích smluv neobsahovalo pro Evropskou unií a její orgány závazný katalog lidských práv ani nástroje na prosazení jejich dodržování (s výjimkou společného postupu členských států proti státu porušujícímu lidská práva a svobody), ústavní smlouva do svého textu pojala i Listinu

¹²⁸ Členské státy – republiky s parlamentní formou vlády: např. Česká republika, Itálie, Rakousko, Spolková republika Německo, Slovensko.

Členské státy – konstituční monarchie s parlamentní formou vlády – např. Belgie, Lucembursko, Nizozemí, Velká Británie, Švédsko.

základních práv Evropské unie; Lisabonská smlouva pak odkazem stanovila této Listině stejnou právní sílu, jako mají obě smlouvy.^{129 130} Už dlouho před přijetím Lisabonské smlouvy však Soudní dvůr (Evropský soudní dvůr) při svém rozhodování¹³¹ uznával ochranu lidských práv jakožto součást obecných zásad práva společných členským státům, na kterých evropské právo (právo ES) spočívá. Článek 6 Smlouvy o Evropské unii prohlašuje základní práva, zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, za obecné zásady práva Evropské unie. Další posílení ochrany lidských práv má přinést budoucí přistoupení Evropské unie (podle Lisabonské smlouvy již právním subjektem) k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, které Lisabonská smlouva předvídá (a přikazuje).

V souvislosti s výše diskutovanými zásadami demokratické formy státu a vlády je nutno zmínit i zásadu politického pluralismu. Od zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu hrají celoevropské politické strany významnou úlohu v procesu tvorby rozhodnutí parlamentu, nicméně jejich dalšímu vývoji směrem k politickým stranám, jak je známe z jednotlivých členských států, brání stále patrné vnitrostranické rozdělení podle jednotlivých členských států. Tato skutečnost však není na překážku závěru, že v současné době lze hovořit o volné a svobodné soutěži demokratických stran na unijní úrovni. Soutěž politických stran na unijní úrovni vrcholí vždy v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu. Nepochybně tak platí, že ve stranickopolitickém systému na unijní úrovni nachází uplatnění většinový princip (v širším smyslu, nikoli většinový systém hlasování ve volbách), kdy strana (koalice), jež na základě voleb získá v parlamentu většinu, hraje hlavní roli při volbě předsedy Komise, zatímco menšinové strany tvoří opozici.

Většinový princip (ve smyslu rozhodování) je uplatněn nejen ve způsobu, jakým získávají jednotlivé politické strany postavení v parlamentu, ale týká se i způsobu rozhodování jednotlivých orgánů Evropské unie. V Evropské unii byl v důsledku obav jednotlivých států z přehlasování ostatními a současně ve snaze nahradit neefektivní a nepružné jednomyslné rozhodování hlasováním

¹²⁹ Tento názor vyslovil i český Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 19/08, č. 446/2008 Sb., bod 191.

¹³⁰ K rozdílu mezi začleněním Listiny mezi prameny primárního práva EU viz část devátou týkající se ochrany lidských práv.

¹³¹ 4/73 Nold v. Komise, ECR 1974; 36/75 Rutili, ECR 1975; 294/83 Zelení v. EP, ECR 1986.

podle většiny vyvinut propracovaný systém kvalifikované většiny podle několika kritérií (viz výše kapitolu Orgány a instituce Unie). Současně s přechodem od jednomyslného rozhodování k rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě se skokově zvyšoval význam Evropského parlamentu při přijímání legislativních aktů Evropské unie (Evropských společenství) – od konzultačního postupu přes kooperační postup až po spolurozhodovací postup (nyní zvaný řádný legislativní postup), ve kterém mají oba legislativní orgány rovnoprávné postavení (oproti zvláštním legislativním postupům). Rovnocenné postavení parlamentu a Rady se ve spolurozhodovacím postupu odráží i v tzv. dohodovacím postupu, který vychází z tzv. konkordantního (dohodovacího) principu¹³², typického právě pro dvoukomorové parlamenty (federativní, ale i unitární státy).¹³³

Moc lidu a vytváření „vůle Evropské unie“ se alespoň ve vztahu k Evropskému parlamentu děje prostředky tzv. reprezentativní, tedy zastupitelské, demokracie. Nezbytným předpokladem její existence a současně výrazným rysem je lid jako suverén, který jediný může poskytnout demokraticky ustavovaným orgánům a institucím potřebnou legitimitu. V Evropské unii je přímo lidem ustavován Evropský parlament v typickém projevu reprezentativní demokracie – svobodných a všeobecných volbách. Legitimace Rady suverénem je podstatně méně zřetelná a velmi vzdálená, jak již bylo výše popsáno.

Volby probíhají v rámci celé Unie jako volby svobodné, rovné a všeobecné, čímž naplňují další z rysů zastupitelské demokracie.

Svůj závěr o demokratické formě Evropské unie jako případného státu tedy opírám o následující skutečnosti: zakotvení suverenity lidu i její faktické uplatnění (ať přímo nebo zprostředkovaně), zakotvení dělby moci, uplatnění principů ústavního a právního státu, uplatnění principu omezené státní moci, a ochrany lidských práv, zásady politického pluralismu, vytváření vůle „státu Evropská unie“ prostřednictvím nástrojů reprezentativní demokracie (s diskutovanými limity danými okolnostmi vnitrostátních voleb) a zakotvení a skutečný výkon svobodných, rovných a všeobecných voleb.

¹³² Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, I. díl – Obecná státověda, Praha 1998, s. 249.

¹³³ Srov. Základní zákon SRN, čl. 77

Lisabonská smlouva (v návaznosti na ústavní smlouvu) pokračuje ve snaze jednak odstranit tzv. demokratický deficit postupným posilováním pozice Evropského parlamentu jako jediného orgánu přímo legitimovaného lidem, jednak zabránit tomu, aby se rozšiřováním Unie stávalo její rozhodování těžkopádným a snadno blokovatelným – činí tak zavedením nového systému kvalifikované většiny v Radě. Současně nahrazuje ústavní smlouvu, odmítnutou kvůli tomu, že Evropské unii připisovala příliš mnoho atributů státu.

Jak jsem již uvedl, odstranit demokratický deficit je možné jednak posílením pozice Evropského parlamentu v legislativním procesu na úkor Rady, jednak výrazným oslabením výkonných pravomocí Rady a pravomocí ve vztahu ke Komisi, zejména při výběru a jmenování jejích členů. Dominance Evropského parlamentu nad Radou by však vedla k vytvoření federativního dvoukomorového parlamentu, kde by primát hrála komora volená přímo lidem (přičemž poslanci z jednotlivých členských zemí jsou voleni poměrně k počtu obyvatelstva dané země), které by byla odpovědná Komise jako výkonný orgán, a Rada, jako druhá komora, by zastupovala zájmy států a systémem kvalifikované většiny bránila jejich snadnému přehlasování; přičemž by ovšem svou výkonnou funkci předala na Komisi.

Výsledkem odstranění demokratického deficitu by pak byl standardní model federativního bikameralismu parlamentní formy vlády. Lisabonská smlouva se podle všeho vydává tímto směrem a fakticky tak naplňuje to, proč byla odmítnuta ústavní smlouva – vede Unii dále na cestě k federalizaci a evropskému státu.¹³⁴

POLITICKÝ REŽIM

S principy zastupitelské demokracie bezprostředně souvisí i politický režim na unijní úrovni. K demokratickému právnímu státu, k jehož principům se Evropská unie otevřeně hlásí, neodmyslitelně patří liberálně demokratický

¹³⁴ Shodně *Holländer, P.:c .d.*, s. 343 a násl.

politický režim. Jiří Grospič¹³⁵ za základní atributy „liberálně demokratického (pluralitního)“ politického a státního systému považuje:

- a) pluralitní politický systém,
- b) svobodnou a otevřenou soutěž politických stran,
- c) relativně otevřený přístup na politickomocenská místa,
- d) základní lidská práva a svobody uznávané politickým a státním systémem,
- e) formu vlády zakládající se na dělbě moci, kde zákonodárny zastupitelský orgán vykonává kontrolu výkonné moci a soudnictví je na obou mocích nezávislé,
- f) výkonnou a soudní moc omezenou ústavou a ostatními zákony. Zákonodárna moc je vázána nadpozitivním právem, pokud jde o nedotknutelnost a nezrušitelnost základních lidských práv a svobod,
- g) nátlakové skupiny, které mohou působit a ovlivňovat vládní rozhodnutí. Dobrovolné organizace a sdružení (odbory) nejsou podrobeny státní kontrole,
- h) politický a vládní systém zajišťující sociální smír.

Nakolik jsou tyto znaky realizovány v Evropské unii a jejích primárních právních předpisech (smlouvách)?

Jak již bylo výše uvedeno, není třeba pochybovat o pluralitním systému politických stran a jejich volné soutěži (písm. a, b). Pochybnosti však lze mít v případě požadavku „relativně otevřeného přístupu na politickomocenská místa“ (písm. c). V případě Rady je zřejmé, že vliv suveréna, tj. lidu, je velmi omezen a je vykonáván zprostředkovaně skrze zákonodárny sbory jednotlivých členských států a jimi vyslovenou důvěru konkrétní vládě. Obsazování členů v Komisi je pak velmi závislé opět na vládách jednotlivých členských států a teprve poté na vůli Evropského parlamentu.

Základní lidská práva a svobody jsou bezesporu Evropskou unií uznávány (písm. d), ač výslovný a vynutitelný závazek k jejich prosazování a ochraně

¹³⁵ Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, I. díl – Obecná státověda, Praha 1998, s. 90 a násl.

unijními orgány dosud chyběl. Napravit to měla ústavní smlouva, která celý katalog (Listinu základních práv Evropské unie) zahrnula do svého textu. Lisabonská smlouva od toho upustila, nicméně Listině přiznala stejnou právní sílu jako ostatním předpisům primárního práva; dále převzala i závazek k přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod.

Zásady dělby moci, kontroly výkonné moci mocí zákonodárnou a nezávislosti soudnictví jsou promítnuty do institucionálního rámce Evropské unie (písm. e).

Jak již bylo výše uvedeno, orgány Unie jsou ve své činnosti vázány zakládacími smlouvami a dalšími právními akty. Základní požadavek právního a ústavního státu je tedy splněn (písm. f).

O existenci a síle nátlakových skupin nelze pochybovat. Zajištění sociálního smíru se prolíná napříč ústavní i Lisabonskou smlouvou (písm. g-h).

Část osmá

Vertikální uspořádání Evropské unie

Forma vlády a forma státu se logicky promítá do vnitřního uspořádání každého státu. Stát jako institucionalizovaná forma výkonu moci nad určitým obyvatelstvem na určitém území svou organizací vytváří především za účelem výkonu státní moci. Její dělba – ve směru horizontálním i vertikálním – je tak určujícím kritériem organizace státu. Horizontální dělba moci určuje formu vlády, vertikální pak stupeň centralizace či decentralizace státní moci.¹³⁶

„Způsob spojení relativně suverénních jednotek“¹³⁷ je náplní teorie federalismu. Federativní státy vznikají buď spojením dříve samostatných států, nebo naopak postupným rozvolňováním původně unitárního státu.¹³⁸ V případě Evropské unie jde o případ první, o postupnou integraci dříve samostatných států, které dokonce jen několik let před vznikem Evropského společenství uhlí a ocele byly spolu ve válečném stavu.

J. Grospič¹³⁹ uvádí jako základní znaky moderní teorie federalismu následující:

- dobrovolnost spojení a setrvání ve federaci,
- spojení různosti a jednoty,
- koordinace mezi členskými jednotkami svazku,
- členské jednotky a federace tvoří samostatné celky,
- princip subsidiarity,
- participace zúčastněných jednotek na celkovém řádu.

Jak bude dále podrobněji popsáno, z těchto znaků obecné teorie federalismu Evropská unie naplňuje všechny s výjimkou třetího. Federativní uspořádání vyžaduje, aby rozhodujícím koordinačním faktorem byla federace, v Evropské unii však jsou koordinační vztahy řešeny tu ve prospěch Unie, tu

¹³⁶ Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda, Praha 1998, s. 104.

¹³⁷ Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo, Praha 2007, s. 285

¹³⁸ Shodně tamtéž, s. 285.

¹³⁹ Pavlíček, V.: c. d., s. 148 – 149.

ve prospěch členských států (markantní je zejména rozdíl mezi sférami spadajícími původně do Evropských společenství a sférami zahraniční a bezpečnostní politiky).

Způsob vertikální organizace Evropské unie vyplývá jednoznačně ze způsobu vzniku Evropské unie (Evropských společenství). Evropská společenství vznikla historicky jako mezinárodní organizace (původně tři) účelově založené suverénními státy a teprve postupná integrace přivedla tato společenství členských států až do stádia, kdy se začíná uvažovat o Evropské unii jako o státu. Několikaletá a stále nekončící diskuse o dalším směru integrace (či zda vůbec o další integraci usilovat) a hluboké názorové rozdíly mezi různými politickými a společenskými skupinami, jakož i mezi obyvatelstvem samotným nad návrhem ústavní, a koneckonců i Lisabonské, smlouvy ukázaly, jak dalece evropská integrace dospěla a že skutečně vstoupila na pomezí mezi dvěma subjekty mezinárodního práva - mezinárodní organizací a státem.

Evropská unie je subjektem ovládaným principem „svěření (pravo)mocí“¹⁴⁰, tedy subjektem budovaným odspodu, jednotlivými členskými státy, které mu udělují pravomoci na základě své dohody.¹⁴¹ Překročila-li by Evropská unie výše uvedené pomezí zcela a nabyla kvalitu státu, lze hovořit o struktuře odpovídající federaci s některými konfederativními prvky.

Právě ústavní smlouva se dle názorů jejích odpůrců mohla stát předělem, který by Evropskou unii přetvořil z mezinárodní organizace, zakládající se výlučně na mezinárodněprávních vztazích, ve stát, ve velmi silně integrovanou konfederaci (společnými orgány, jedním ze znaků konfederace, Evropská unie disponovala od počátku), nebo dokonce federaci. Jak jsem uvedl výše, z důvodu nedostatku společné „evropské“ sounáležitosti evropského obyvatelstva nelze však ani po přijetí Lisabonské smlouvy hovořit o Evropské unii jako existujícím státu.

¹⁴⁰ Čl. 4 a 5 Smlouvy o Evropské unii. Dřívější znění zakládacích smluv hovořila o „pravomocech svěřených touto smlouvou“ jednotlivým orgánům. Lisabonská smlouva tento princip rozvádí a upřesňuje. Podrobně rozhraničuje sféru pravomocí Unie a jednotlivých členských států a stanoví zásady pro omezení unijních pravomocí.

¹⁴¹ Dále k tomuto tématu srov. část pátou - Suverén a suverenita.

Seskupení (svazek) států

Klasická státověda i mezinárodní právo veřejné zná pojmy jako svazek států, aliance, celní unie apod. U takto označovaných útvarů se nejedná o státy a není ani tendence je za ně, byť vzdáleně, považovat. Totéž lze říci i o mezinárodních organizacích. Všechny tyto útvary vznikly pouze na základě smlouvy uzavřené smluvními státy za účelem dosažení konkrétního účelu a jejich další integrace není ani předpokládána, ani potřebná. Jsou organizovány na horizontálním principu, k přijetí rozhodnutí je nutná jednomyslnost a členské státy si zachovávají plnou vnitřní i vnější suverenitu.

Evropská společenství, zejména po soudní formulaci existence svébytného komunitárního právního řádu, nadřazeného právním řádům jednotlivých členských států, přestala tradiční definici mezinárodní organizace či aliance států splňovat. Po zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu, sérii legislativních aktů směřujících k dokončení jednotného trhu na přelomu osmdesátých a devadesátých let a výrazného rozšíření většinového rozhodování se začalo hovořit o specifické povaze Evropské unie jako zvláštního „nadstátního“ útvaru, který už není ani tradiční mezinárodní organizací, ale ani ještě státem;¹⁴² hovoří se také o zvláštním svazku států nadstátní povahy.¹⁴³

Výše uvedená stanoviska vycházejí z téže premisy – Evropská unie vykazuje znaky svazku států i státu složeného, konfederace i federace, a docházejí i k témuž závěru – Evropská unie je v tomto smyslu hybridním útvarem. Domnívám se však, že tento závěr není úplný; jeho imanentní vlastností je totiž jeho velmi proměnlivá a dočasná platnost. Tato stanoviska totiž popisují Evropskou unii vždy v určité fázi jejího vývoje a podle aktuálního stavu se také popis její „hybridní“ povahy od předchozího stanoviska v konkrétním aspektu liší - např. vlastnosti Evropských společenství před přijetím Maastrichtské smlouvy a po něm nebo povaha Evropské unie před Niceskou smlouvou, po ní a po Lisabonské smlouvě. V každém z těchto období Unie (Společenství) vykazovala prvky svazku států, konfederace i federace, a přece se vždy jednalo o podstatně odlišný útvar.

¹⁴² *Holländer, P.*: c. d., s. 339. *Katz, A.*: Staatsrecht, Heidelberg, 2002, s. 29.

¹⁴³ Tzv. Maastrichtské rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerGE in *Holländer, P.*: c. d., s. 339.

Jádrem problému zařazení do konkrétní kategorie je totiž ona proměnlivost daná stále pokračujícím vývojem. Z nástinu vývoje v úvodu této práce i z jejích dalších částí je zcela zřejmý postupný vývoj od klasické mezinárodní organizace směrem k federativnímu státu. Evropská unie proto dle mého názoru netvoří zvláštní státovědeckou či mezinárodněprávní kategorii, pouze opouští jednu definici a postupně naplňuje definici jinou; do jaké míry se tak děje, je předmětem i této práce.¹⁴⁴

Konfederace

Konfederace je „sružením dvou nebo více suverénních států vzniklým na základě mezinárodní smlouvy“¹⁴⁵ sdružujících se států. Konfederace je tedy tvořena samostatnými státy, které jsou samy o sobě subjektem mezinárodního práva. Nemá obvykle úplnou soustavu nejvyšších státních orgánů; orgány jsou zřizovány výlučně na základě kompetencí svěřených konfederaci zakladateli konfederace mezinárodní smlouvou. Konfederaci bývají svěřeny společné záležitosti, typicky pro zahraniční věci a společnou obranu, ale i některé záležitosti týkající se vnitrokonfедераčního fungování, např. společná měnová a fiskální politika, cla apod. Jednotlivé členské státy konfederace si ovšem zachovávají plnou mezinárodněprávní subjektivitu (s výjimkou věcí svěřených smlouvou konfederaci).¹⁴⁶

Právním základem konfederace je mezinárodní smlouva (na rozdíl od ústavy v případě federace)¹⁴⁷ a právní akty konfederace jsou obvykle závazné jen pro členské státy, nikoliv přímo pro jednotlivce na jejich území.¹⁴⁸ Členské státy jsou pak povinny tyto právní akty konfederace transformovat do svého právního řádu, čímž teprve nabývají obecné závaznosti.

Obyvatelé konfederace jsou státními občany jednotlivých členských států, obvykle neexistuje občanství konfederace.

Mezinárodněprávní prvek konfederace se projevuje také v tom, že dle teorie se „zakládá na kritériu sociálním a nemá charakter veřejnoprávní

¹⁴⁴ Karel Klíma hovoří o „vznikající evropské ústavnosti“ a svůj závěr zakládá na obdobné argumentaci, in *Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.*: c. d., s. 44 a n.

¹⁴⁵ *Potočný, M., Ondřej, J.*: Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část, Praha 2002, s. 20.

¹⁴⁶ Obdobně *Holländer, P.*: Základy všeobecné státovědy. Plzeň 2009, s. 338.

¹⁴⁷ *Potočný, M., Ondřej, J.*: c. d., s. 20.

¹⁴⁸ Obdobně *Holländer, P.*: c. d., s. 338.

korporace, jako je tomu u spolkového státu¹⁴⁹, tj. postrádá právní subjektivitu.

Jedním z klíčových rysů konfедераčního uspořádání je jednomyslný způsob přijímání rozhodnutí. Nesouhlasí-li s konkrétním návrhem všechny členské jednotky konfederace, není rozhodnutí přijato.

Konfederací dle výše nastíněného modelu bylo Švýcarsko do roku 1848 a Spojené státy americké v letech 1777-89 (tzv. „Jih“ pak v letech 1861-1865 tvořil Konfederované státy americké).¹⁵⁰

Federace

Federace¹⁵¹ je z hlediska obecné státovědy složeným státem, skládajícím se ze států - členů federace a vzniklým na základě společné ústavy. Z hlediska mezinárodního práva veřejného je federace nahlížena pod zorným úhlem možnosti samostatného vystupování federace a jejích členských států v mezinárodněprávních vztazích. Z tohoto hlediska proto mezinárodní právo veřejné rozlišuje mezi federací vnitrostátní a mezinárodněprávní povahy.¹⁵²

Federace vnitrostátní neumožňuje členským státům samostatné jednání v mezinárodněprávních vztazích, a je proto z hlediska mezinárodního práva považována za jednotný stát (vystupuje navenek výlučně jako celek).¹⁵³

V případě federace mezinárodněprávní povahy je spolek subjektem mezinárodního práva s úplnou mezinárodněprávní subjektivitou, přičemž jednotlivým jednotkám federace ústava může přiznat dílčí aspekty

¹⁴⁹ Pavlíček, V.: c. d., s. 123.

¹⁵⁰ Velmi zajímavým příkladem (zajímavým povýtce pouze z hlediska ústavního a mezinárodního práva, z hlediska lidského se jedná o velmi smutný případ) je z tohoto hlediska dnešní Bosna a Hercegovina, která, ač právně federací dvou subjektů, Muslimsko – chorvatské federace a Republiky srbské, se dovnitř i vně státu chová jako konfederace v důsledku válečnými událostmi stále velmi rozděleného obyvatelstva. Obě jednotky federace čas od času vystupují na mezinárodní scéně svým jménem a prezentují zájmy odlišné od zájmu druhé jednotky i federace. V poslední době byly dokonce oběma složkám federace přiděleny samostatné mezinárodní poštovní kódy.

¹⁵¹ Z latinského *fœdus*, tj. smlouva.

¹⁵² Potočný, M., Ondřej, J.: c. d., s. 19.

¹⁵³ Charakteristika převzata z Potočný, M., Ondřej, J.: c. d., s. 19. Jedná se např. o USA, Mexiko, Československo v letech 1969 - 1992.

mezinárodněprávní subjektivity; v oblastech svěřených ústavou jsou oprávněny k samostatnému právnímu jednání vně federace.¹⁵⁴

Státní moc je ve federaci rozdělena vertikálně mezi spolek a jeho jednotlivé složky a podle tohoto dělení vykonávána buď federálními orgány, nebo orgány členských států. Právním základem federace je ústava (zatímco u konfederace mezinárodní smlouva), přičemž členské státy mají rovněž vlastní ústavy. Občané federace jsou současně občany některé z jejích složek (na rozdíl od konfederace je zde tedy dáno dvojí občanství).¹⁵⁵

Právní akty federace jsou přímo závazné pro jednotlivce (zatímco u konfederace jen pro členské státy) a federace má vždy úplnou právní subjektivitu. Mimořádně důležitou vlastností federativních států je nadřazenost federace nad jejími jednotkami, zejména jejího právního řádu.¹⁵⁶

Členské státy zpravidla nemají právo z federace vystoupit, z tohoto pravidla však existují výjimky.¹⁵⁷

Federace bývá založena na základě společného jazyka, kultury, náboženství či ideologie, případně společných obranných či hospodářských zájmů; samotné důvody federativního uspořádání pak obvykle spočívají v územních, jazykových, historických nebo etnických odlišnostech.^{158,159}

¹⁵⁴ Charakteristika převzata z *Potočný, M., Ondřej, J.*: c. d., s. 19. Tuto definici v určitých fázích svého vývoje splňovalo či splňuje např. Švýcarsko, Německo, bývalý Sovětský svaz, Československo (ke konci roku 1992).

¹⁵⁵ Obdobně *Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.*: c. d., s. 287.

¹⁵⁶ Typicky se projevující zásadou „Bundesrecht bricht Landesrecht“, vyjádřené v článku 31 Základního zákona SRN.

¹⁵⁷ Bývalý Sovětský svaz, Československo 1991 – 1992. Příkladem sporu o právo na výstup byla občanská válka v USA 1861 - 1865, kdy jižní státy vystoupily a sdružily se v konfederaci, zatímco zbytek Unie to považoval za protiústavní povstání.

¹⁵⁸ Prvky sjednocujícími Němce ve společném státě jsou jazyk a historické spojení v určitém státoprávním celku, ať už volném či pevnějším, důvody federativního uspořádání pak tkví jednak v rozdílném historickém vývoji, kdy určité složky byly po staletí pevně integrovanými státy (Bavorsko, Sasko, později Prusko) se samostatnou identitou, jednak v odlišnostech kulturně-náboženského charakteru a v neposlední řadě důvody politickými, reagujícími na hegemonii bývalého Pruska s trvale militaristickou politikou (Prusko bylo „rozpuštěno“ v několik spolkových zemí).

Belgie je typickým příkladem federace vzniklé z důvodu společného náboženství, rozdílného od zbytku „velkého“ Nizozemí; důvody federativního uspořádání pak záleží jednak v rozdílech jazykově-kulturních (etnických), jednak v rozdílech hospodářských (nerovnoměrný rozvoj oblastí osídlených většinou rozdílným etnikem).

¹⁵⁹ Srov. *Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.*: c. d., s. 285 a násl.

Z hlediska samotného vzniku pak rozlišujeme spojení dobrovolné nebo spojení vnucené.¹⁶⁰

Zjišťování federativních a konfederativních prvků Evropské unie

Co se týče konfederativních a federativních prvků Evropské unie, záleží na tom, zda Unii zkoumáme z hlediska okolního světa, tedy z hlediska mezinárodněprávního, nebo z hlediska vnitrouijního.

Evropská unie je založena smlouvou mezi suverénními státy. Navenek, stejně jako každá jiná mezinárodní organizace, disponuje po přijetí Lisabonské smlouvy mezinárodněprávní subjektivitou (z hlediska státovědeckého jde sice o výrazně federativní prvek, který je však vlastní i mezinárodním organizacím). K jednání s jinými subjekty mezinárodního práva jsou oprávněny jak Unie, tak její členské státy; případné porušení unijních předpisů navenek nemá na existenci mezinárodněprávního závazku členského státu s nečlenským státem vliv. Z mezinárodněprávního hlediska se tak v tomto aspektu podobá konfederaci. Její vůle a akty ovšem z hlediska mezinárodního práva zavazují i jednotlivé členské země (což je zásadně federativní prvek¹⁶¹).¹⁶²

Evropská unie je oprávněna k uzavírání mezinárodních dohod pouze ve svěřených případech, resp. za účelem dosažení cílů jí stanovených. Vágnost článku 216 Smlouvy o fungování Evropské unie však působí poměrně značné výkladové problémy a není vyloučen ani výklad, podle kterého by pravomoc Evropské unie uzavírat mezinárodní smlouvy byla výrazně širší, a to dokonce bez ohledu na omezení jejich „vnitřních“ pravomocí.¹⁶³ Domnívám se, že s ohledem na princip svěřených pravomocí nelze než tento článek v případě pochyb vykládat restriktivně.

Moc Evropské unie směrem „dovnitř“ je naopak kvalitativně podstatně významnější, než je u konfederace obvyklé, a posouvá Evropskou unii k federativní struktuře.

¹⁶⁰ Typicky bývalý Sovětský svaz.

¹⁶¹ Srov. *a contrario* rys konfederace, jejíž „vůle se navenek vůči jiným státům uplatňuje jako jednotná vůle odlišná od vůle členských států konfederace, avšak není nadřazena vůli členských států.“ in *Pavliček, V.:* c. d., s. 124.

¹⁶² Článek 216 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁶³ Pl. ÚS 19/08, bod 186. Ústavní soud zde dokonce vyjádřil pochybnosti o dostatečné určitosti tohoto článku.

V souvislosti s diskusí o (quasi) konfederativním či federativním uspořádání Evropské unie je zajímavou skutečností ustanovení Lisabonské smlouvy výslovně zakotvující právo členského státu na vystoupení z Evropské unie.¹⁶⁴ Právo secese je totiž prvkem odporujícím federativnímu uspořádání státu, protože porušuje základní zásadu nadřazenosti federace nad jejími jednotkami.¹⁶⁵

Federativní prvky uspořádání Evropské unie

Významným posunem směrem od konfederace k federaci je nepochybně vnitrostátní právní subjektivita Evropské unie; Evropská unie jako veřejnoprávní korporace je v tomto ohledu podobná spolkovému (federativnímu) státu; konfederace totiž není korporací, nemá právní subjektivitu.

V současné Evropské unii existují i další prvky, které jdou nad rámec vymezení konfederace, jak ji zná teorie státovědy nebo mezinárodního práva. Komise je např. oprávněna u Soudního dvora EU žalovat členský stát pro porušení práva Evropské unie; Evropská unie je tak schopna prostřednictvím unijního práva donutit členský stát k jeho respektování. Unijní právo je dále přímo aplikovatelné na subjekty vnitrostátního práva, a Unie tak prostřednictvím svých orgánů vykonává svou moc nejen nad členskými státy, nýbrž i nad subjekty vnitrostátního práva jednotlivých členských států (vynucování dodržování pravidel hospodářské soutěže, aplikace unijních právních předpisů vnitrostátními soudy atd.). Zásadně federativním prvkem je aplikační přednost právních norem Evropské unie před normami „národními“ (přesněji normami vytvořenými orgány jednotlivých členských států).¹⁶⁶ V této souvislosti nelze přehlédnout klíčovou úlohu Evropského soudního dvora při formulaci této ústavněprávní zásady.

¹⁶⁴ Článek 50 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁶⁵ Odlišně Grospič, J. in Pavlíček, Václav: c. d., s. 148 – 149.

¹⁶⁶ Obdobně v SRN: „Bundesrecht bricht Landesrecht“, tj. právní norma Spolku převládá nad právní normou jednotky Spolku (článek 31 Základního zákona). Aplikační přednost evropského práva (typicky nařízení) odpovídá této zásadě. I v Německu platí, že norma Spolku, lhostejno jakého řádu, má vždy přednost před normou jednotky Spolku, a to i ústavní.

Prvky charakteristické pro federativní státy (na rozdíl od států unitárních či konfederací) nalezneme především v následujících institutech ústavního (státního) práva:

- státnost federace i jejích součástí (států),
- dělené zákonodárství s předností právního řádu federace před právním řádem jednotlivých součástí federace, právní předpisy federace závazné i pro jednotlivce,
- ústavně zakotvená dělba působnosti a pravomocí federace a jejích součástí,
- nástroje vynucení vůle či aktu federace vůči součástem federace,
- současná existence občanství federace i jednotlivých jejích součástí,
- reprezentace jednotek federace v orgánech na federální úrovni, umožňující podíl na formování vůle a aktů federace a zajišťující jejich postavení vůči „silnějším“ (počtem obyvatelstva, hospodářsky apod.) součástem federace.

K jednotlivým prvkům můžeme ve vztahu k Evropské unii uvést následující:

O samostatné státnosti Evropské unie i po přijetí Lisabonské smlouvy s ohledem na výše shledaný nedostatek státního obyvatelstva spojeného jednotnou ideou a vůlí nemůžeme dosud hovořit; přesto mnohé její atributy jsou po přijetí Lisabonské smlouvy dány – nezpochybnitelná vnitrostátní i mezinárodněprávní subjektivita, a to na kvalitativně vyšší úrovni než právní subjektivita mezinárodních organizací, organizovaná „státní moc“ - vnitrouijní nařizovací pravomoc i zákonodárství s bezprostředním dopadem na subjekty vnitrostátního práva (tj. práva členských států), vlastní vrcholné mocenské orgány atd.

Jak již bylo výše zmíněno, Evropské unii byla zakládacími smlouvami vymezena působnost a k jejímu výkonu svěřeny pravomoci zákonodárné, výkonné i soudní povahy. Právní akty Evropské unie mají přednost před právem členských států a Evropská unie je schopna jejich dodržování vynucovat. Nelze tedy mít pochyb ani o existenci federálního zákonodárství

rozdílného od zákonodárství členských států a jim ve vymezených oblastech nadřazeného, ani o dělbě moci mezi Evropskou unií a jejími „jednotkami“; obojí je zakotvené v základních unijních dokumentech (tedy „ústavně“). Možnost žalob unijních orgánů proti jednotlivým členským státům pro porušení jejich povinností vyplývajících z unijního práva pak je zřejmým projevem vynutitelnosti dodržování unijního zákonodárství.

Typickým prvkem federativního bikameralismu je existence Rady Evropské unie, její složení a udělené pravomoci. Rada¹⁶⁷ je součástí zákonodárného procesu, více než rovnocennou Evropskému parlamentu, a má klíčový význam při formulaci unijních postojů a unijního jednání. Dřívější požadavek jednomyslnosti v rozhodování (ve své podstatě absolutní zákaz majorizace), výrazný konfедераční prvek, v souladu s úsilím o větší efektivitu unijního rozhodování výrazně oslabil a je postupně nahrazován složitě konstruovanou kvalifikovanou většinou, která by znemožňovala velkým státům s velkým počtem obyvatelstva přehlasovat státy menší a současně zajistila, že přijatý akt bude odpovídat vůli zástupců většiny unijního obyvatelstva ve většině členských států.

Návrh ústavní smlouvy obsahoval také typickou vlastnost federativních států, princip věrnosti federativnímu svazku,¹⁶⁸ obsažený v článku 5 návrhu ústavní smlouvy, stanovící, že „*podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících z Ústavy. Členské státy učiní veškerá vhodná ... opatření k plnění závazků, které vyplývají z Ústavy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejich úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie*“. Tato vlastnost je zakotvena i v postlisabonském (aktuálním) znění článku 4 Smlouvy o Evropské unii.

Občanství Evropské unie je odvozeno od státního občanství jednotlivých členských států – každý občan členského státu je současně občanem Evropské unie, má tak dvojí, unijní a státní, občanství. Občanství Evropské unie zaručuje unijním občanům právo volného pohybu a svobodu usazování

¹⁶⁷ Skutečnost, že je Rada současně výkonným orgánem, podobnost s orgány organizovanými podle zásad federativního bikameralismu vážně narušuje.

¹⁶⁸ Pojmenovaný podle německého principu *Bundestreue* („spolková věrnost“), který se, byť ústavně výslovně nikdy nezakotvený, stal jedním z klíčových ústavních principů Spolkové republiky Německo.

v rámci Evropské unie, na jednu stranu umocněné tzv. schengenským systémem „bez vnitřních hranic“ mezi členskými státy, na druhou stranu však stále narušované tzv. přechodnými obdobími, omezujícími svobodu volného pohybu (zejména ve vztahu k výkonu závislé činnosti) pro občany nových členských zemí.¹⁶⁹

Občanství federace může být primární, kdy se od něj odvozuje občanství jednotky federace, nebo primárním může být občanství členského státu federace, od kterého se odvozuje občanství celku. Federativní členské země Evropské unie historicky znaly či znají oba principy vztahu občanství jednotky federace a občanství federace, nicméně za stanovením principu primátu občanství členského státu v Evropské unii nestojí ústavní tradice členských zemí, nýbrž znovu původ Evropské unie jako mezinárodní organizace, která se teprve postupným a dlouhotrvajícím integračním procesem po několika desítkách let od svého založení (samozřejmě míněno založení Evropských společenství) začala blížit kvalitě státu; logicky je v takovém svazku na prvním místě občanství členského státu.

Princip svěřených pravomocí

Rozdělení pravomocí a působnosti ve smyslu jak horizontálním, tak vertikálním, je v každém státě stanoveno především ústavou. V případě Evropské unie tomu vždy zatím bylo na základě mezinárodních smluv uzavřených mezi subjekty mezinárodního práva – státy. Ačkoli ústavní smlouva byla dle své povahy rovněž mezinárodní smlouvou, její název a způsob vnitrostátního schvalování referendem v některých členských státech ji významově posouval směrem k ústavě státu, za který by případně Evropské unie mohla být považována (viz výše).

Dělba moci v Evropské unii z hlediska vertikálního (ať už podle zakládacích smluv, včetně Lisabonské, nebo podle ústavní smlouvy) vychází z federativního principu delegace pravomocí členskými státy na celek, jak výslovně vyplývá z článku 3 ústavní smlouvy i z článku 4 Smlouvy o založení Evropské unie (ve znění Lisabonské smlouvy). Podle těchto ustanovení náleží Evropské unii „pravomoci svěřené Ústavou“ (ústavní smlouva), resp.

¹⁶⁹ Z hlediska České republiky přechodná období týkající se omezení volného pohybu pracovníků ve vztahu k SRN a Rakousku uplynou 30. dubna 2011.

„pravomoci, které nejsou smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům“ (článek 4 Smlouvy o založení Evropské unie). Výslovně nesvěřené pravomoci tak zůstávají v gesci členských států. Tato zásada je vlastní zakládacím smlouvám už od založení Evropského hospodářského společenství.¹⁷⁰

Znění článku 4 Smlouvy o založení Evropské unie je oproti obsahově podobným ustanovením ať ústavní smlouvy nebo předlisabonského znění zakládacích smluv nové. Výslovně stanoví, že pravomoci nesvěřené smlouvami Unii náleží členským státům. Jaký důvod leží za změněným zněním?

Již v minulosti Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že ze znění smluv (povinnosti loajální spolupráce členských států a Unie, cíle Unie) lze dovodit, že Unii přísluší i jiné než výslovně ve smlouvách uvedené pravomoci (tzv. implicitní pravomoci).¹⁷¹ Další pravomoci Unii náleží na základě použití bývalého článku 308 Smlouvy o založení Evropských společenství. Toto pojetí je koneckonců převzato i do Lisabonské smlouvy.¹⁷²

Nové znění „kompetenčního“ ustanovení článku 4 Smlouvy o Evropské unii na dosavadním výkladu dle mého názoru mnoho nemění. Souhlasím s názorem vysloveným J. Syllovou v komentáři k Lisabonské smlouvě, že toto ustanovení nebrání rozšíření pravomocí Unie použitím zásady loajality.¹⁷³ Soudím, že znění článku 4 je další z reakcí na ústavní smlouvu, která se dle názoru obyvatelstva Unie (resp. obyvatelstva států, které ústavní smlouvu odmítly) příliš přiblížila ústavě státu.

¹⁷⁰ Původní znění hovořilo přímo o pravomocích svěřených orgánům. Pozdější obecnější vymezení zásady svěřených pravomocí a její výklad jako vztahu mezi Uní (Společenstvím) a členskými státy je nepochybně reakcí členských států na soudní dovození dalších unijních, smlouvami Unii výslovně nesvěřených pravomocí.

¹⁷¹ *Implied powers.*

¹⁷² Ustanovení článku 308 SES je nyní obsahem čl. 352 SFEU.

¹⁷³ *Syllová J., Pítrová L., Paldusová H.:* Lisabonská smlouva, komentář, Praha 2010, s. 20.

Lisabonská smlouva (stejně jako návrh ústavní smlouvy) dělí pravomoci Unie na výlučné, sdílené a podpůrné, koordinační a doplňkové. Toto výslovné rozdělení pravomocí na výlučné a ostatní pravomoci přinesla do primárního práva teprve Lisabonská smlouva.

Závěr

Dle G. Jellineka je federace suverénním státem utvořeným z většího počtu států, ze kterých vychází státní moc federace. Federace „zřizuje panství nad sdruženými státy“.¹⁷⁴ Jellinek dovozoval, že členské státy se vstupem do svazku staly nesuverénními. Velmi důležitým kritériem posouzení existence federace je jeho definice právního základu federace: federace se na rozdíl od konfederace zakládá na „řádu ústavním, nikoli smluvním“. Dle komentáře J. Grospiče k této definici je právním základem vzniku spolkového státu jeho vnitrostátní ústavní zakotvení a vnitřní uznání jednotlivými členskými státy.¹⁷⁵

V případě Evropské unie lze jistě v jistém smyslu hovořit o „panství nad sdruženými státy“. Přednost práva Evropské unie před právem jednotlivých členských států a vynutitelnost vůle Evropské unie nepochybně „právním panstvím“ je. Její vnitrostátní (rozuměj vnitrouijní) ústavní zakotvení a postoj jednotlivých členských států jsou ve srovnání s vnitrostátním zakotvením federací odlišné. Předlisabonská znění zakládacích smluv neuznávala Evropskou unii jako právní subjekt; pouze Evropským společenstvím, a to ještě pouze z důvodu, že vznikla jako mezinárodní organizace, přiznávaly členské státy právní subjektivitu. Poprvé ústavní smlouva a právně závazně teprve Lisabonská smlouva činí Evropskou unii právním subjektem. Zakotvení právní subjektivity a přesné vymezení pravomocí je jedním z klíčových prvků vnitrostátního uznání federace. Vzhledem k odmítavému postoji několika států k ústavní smlouvě a obtížnému procesu schvalování Lisabonské smlouvy (původní odmítnutí Irskem) nelze hovořit ani o úplném vnitrouijním uznání Evropské unie a jejího „právního panství“ jakožto federace členských zemí.

¹⁷⁴ Český překlad převzat z *Pavliček, Václav: c. d., s. 149.*

¹⁷⁵ Tamtéž, s. 149.

Jak již bylo výše zmíněno, Evropská unie je oprávněna ve vymezených oblastech sjednávat mezinárodní smlouvy, v ostatních věcech však nikoli; v žádném případě nemůže nezávisle na členských státech rozhodovat o zahraničněpolitických otázkách týkajících se konkrétních členských států.

Pokud bychom měli shrnout otázku povahy vertikální struktury Evropské unie po přijetí Lisabonské smlouvy (platí i pro ústavní smlouvu), pak můžeme uvést následující základní federativní prvky:

- Evropská unie má právní subjektivitu,
- tripartice mocí je zastoupena jak na unijní úrovni, tak na úrovni členských států,
- Unie i členské státy mají ucelenou soustavu vrcholných státních orgánů,
- kompetenční vztahy mezi Unií a jednotlivými členskými státy jsou vymezeny v zakládacích smlouvách. V jejich rámci se uplatňuje princip subsidiarity,
- Unie i členské státy mají svůj vlastní právní řád,
- zákonodárství ve svěřených oblastech vykonávají orgány Evropské unie, v ostatních pak členské státy,
- institucionální soustava Evropské unie respektuje rovnoprávné (v případě Rady a Komise – u té však nikoli cíleně, jak je s ohledem na její nezávislost vysvětleno výše) nebo poměrné zastoupení členských států (jejich obyvatelstva – Evropský parlament), a to i ve způsobu rozhodování (kvalifikovaná většina v Radě),
- unijní záležitosti rozhodují orgány Evropské unie, některé ustavované bez přímé ingerence členských států (Evropský parlament) nebo dokonce na nich právně nezávislé (Komise),
- vedle sebe existuje občanství Evropské unie a občanství členských států,
- v případě přijetí ústavní smlouvy by navíc uspořádání a struktura Evropské unie byly zakotveny v dokumentu, který se nazývá Ústava.

Dnes je vše zakotveno v zakládacích smlouvách ve znění Lisabonské smlouvy, které jsou ovšem pro Unii dokumenty nejvyšší právní síly, proto lze hovořit o ústavním způsobu zakotvení,

a následující prvky odporující principům federativního státu (jsou spíše konfederativní povahy):

- Lisabonská smlouva (resp. zakládací smlouvy) je stále pouhou mezinárodní smlouvou mezi členskými státy, přičemž vzhledem ke způsobu její ratifikace v jednotlivých členských státech nelze hovořit o bezprostředním vyjádření vůle suveréna - lidu¹⁷⁶ (totéž platí i pro ústavní smlouvu),
- plnou mezinárodněprávní subjektivitu mají jednotlivé členské státy, které dále smlouvou přiznávají subjektivitu Evropské unii. Mezinárodně právní subjektivita Unie je (dle ústavní i Lisabonské smlouvy) stále pouze částečná, tedy přesně naopak, než je ve federativních státech obvyklé,
- o svých státoprávních otázkách rozhodují na svém území výlučně členské státy,
- změna unijních kompetencí nebo jejich rozsahu záleží na dohodě členských států, nikoli na vůli Unie,
- v rozhodovacím procesu na unijní úrovni není dostatečně zastoupeno rozhodování demokratické většiny vytvořené na občanském principu (funguje pouze v Evropském parlamentu, ovšem volební okrsky tvoří celé státy, tudíž národnostní princip se projevuje i zde; navíc postavení Evropského parlamentu není v žádném případě silnější než postavení Rady, zastupující zájmy jednotlivých členských států,
- členské státy mají právo secese.

¹⁷⁶ Ve velké části států byly ústavní i Lisabonská smlouva schvalovány v zákonodárných sborech. Ačkoli mnoho ústav předpokládá své přijetí či změny schválením v parlamentu, je to stále jeden parlament, který ústavu připravuje a schvaluje jako celek. Zde se jedná o kompromis sjednaný členskými státy, který parlament buď schválí, nebo zamítne, bez možnosti úpravy. V tomto případě by jistě lidové hlasování o ústavní/Lisabonské smlouvě bylo bezprostřednějším vyjádřením vůle suveréna a poskytlo by schválenému dokumentu legitimitu odpovídající skutečným ústavám států. Jak se může lišit vůle lidu a zákonodárného sboru, bylo více než patrné na případu Francie a Nizozemí.

Na základě výše uvedeného docházím ke stejnému závěru jako K. Klíma – Evropská unie státem dosud není, postupně se však stává státem federativním.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Karel Klíma in *Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.:* c. d., s. 47.

Část devátá

Ochrana lidských práv

Lisabonská smlouva poprvé mezi prameny primárního práva EU zařadila právně závazný katalog lidských práv. Stalo se tak odkazem v článku 6 Smlouvy o Evropské unii, dle kterého má Listina základních práv Evropské unie stejnou právní sílu jako Smlouvy. Toto řešení, vskutku šalamounské, má zajímavé důsledky: samotný text Listiny byl postaven na roveň textu Lisabonské smlouvy, aniž by sám byl předmětem ratifikace v jednotlivých členských státech.

Důvod tohoto zvláštního postupu je nutno hledat v počátcích Lisabonské smlouvy – jejím prvotním účelem bylo totiž nahradit neúspěšnou ústavní smlouvu. Listina totiž tvořila nedílnou součást textu ústavní smlouvy. Autoři textu Lisabonské smlouvy tak reagovali na kritiku ústavní smlouvy, která se mj. právě zařazením katalogu lidských práv příliš přibližovala ústavám států a evokovala „státnost“ Evropské unie. Odstranění katalogu lidských práv z textu je proto považováno za jeden z ústupků, který měl vést k přijatelnosti Lisabonské smlouvy. Listina jako příliš viditelný symbol „státnosti“ Evropské unie byla z textu smlouvy odstraněna a stejná právní síla jí přiznána pouhým odkazem.

Z právního hlediska, a to i z hlediska práva ústavního, se však dle mého názoru nezměnilo vůbec nic. Listina, ať už včleněná do textu smlouvy, nebo nadaná stejnou právní silou jako Lisabonská smlouva prostřednictvím jejího odkazu, je právním předpisem nejvyšší právní síly, ze státovědeckého hlediska předpisem ústavní povahy.

Debatu o kodifikaci lidských práv a svobod na úrovni Evropské unie odstartovalo padesáté výročí vyhlášení Všeobecné deklarace lidských práv. Vedoucí představitelé Evropské unie jakož i členských států rozhodli na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999,¹⁷⁸ že základní práva by měla být kodifikována na unijní úrovni za účelem zviditelnění a zdůraznění jejich významu. Jedním z nabízejících se řešení bylo i přistoupení

¹⁷⁸ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm, 30.12.2010.

Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod („Evropská úmluva“). Tuto možnost však Evropská rada zamítla, přičemž jedním z hlavních důvodů mohla být i diskutovaná konkurence Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva, která by dle často vyslovovaného závěru mohla vést až k zásadnímu poklesu významu Evropského soudního dvora ve prospěch Evropského soudu pro lidská práva.

Vypracováním návrhu kodifikace byl následně pověřen konvent, který svou činnost zahájil v prosinci 1999. Konvent sestával ze zástupců jednotlivých členských států a Komise (vždy po jednom zástupci), šestnácti členů Evropského parlamentu a třiceti členů národních parlamentů. Za necelý rok práce, v říjnu 2000, konvent představil návrh listiny základních práv. Tentýž měsíc, na zasedání Evropské rady v Biarritz, členské státy předložený návrh schválily, načež následovala schválení Evropským parlamentem (listopad 2000) a Komisí (prosinec 2000).

Listina základních práv byla vyhlášena společně předsedy Evropského parlamentu, Rady a Komise dne 7. prosince 2000 a lze ji také chápat jako shrnutí obecných unijních hodnot. Jak již bylo výše uvedeno, její vtělení do textu ústavní smlouvy mělo Listinu povznést na úroveň právně závazného předpisu.

PRÁVNÍ ZÁVAZNOST

Otázka právní závaznosti Listiny byla poprvé vznesena už na zmiňovaném zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v roce 1999. Právní závaznosti Listiny mohlo být dosaženo jejím vtělením do Smlouvy o Evropské unii. Konvent vypracoval Listinu s ohledem na možnost jejího zahrnutí do Smlouvy o Evropské unii a Evropský parlament se pro takové zahrnutí vyslovil. Evropská rada na svém zasedání v Nice poté rozhodla o projednání možnosti právní závaznosti Listiny v rámci diskuse o budoucnosti Evropské unie, jejímž vrcholem bylo schválení návrhu ústavní smlouvy, zahrnujícího i Listinu jako její druhou část.

Současně se snahou o docílení právní závaznosti Listiny zahájil Evropský parlament v roce 2001 sepisování zpráv o situaci v oblasti lidských práv na území Evropské unie. Tyto zprávy každoročně analyzují stav na poli

dodržování jednotlivých lidských práv a svobod zakotvených v Listině v jednotlivých členských státech Unie. Tyto zprávy dále obsahují doporučení jak pro evropské instituce, tak pro jednotlivé členské státy týkající se zlepšení ochrany lidských práv a svobod a jejich vynucování. Každoroční zprávy mohou výrazným způsobem pomoci Evropskému parlamentu zjistit, zda nastaly důvody pro vznesení podnětu k zahájení postupu podle článku 7 Smlouvy o Evropské unii (článek I-59 ústavní smlouvy), tj. postupu vedoucímu k pozastavení členských práv členského státu Evropské unie.

Po neúspěchu projektu ústavní smlouvy se otázka právní závaznosti Listiny stala tématem i v případě připravované reformní smlouvy. Lisabonská smlouva přebírá z odmítnuté ústavní smlouvy status Listiny jako právně závazného dokumentu. Podle článku 6 Smlouvy o Evropské unii Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině a zakotvuje Listinu jako dokument mající stejnou právní sílu jako Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

VZTAH K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD

Při přípravě Listiny základních práv Unie byla často diskutována otázka, zda tato Listina není pouhým zdvojením již existující ochrany, dané v evropském prostoru Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, přijaté na půdě Rady Evropy v roce 1950. Listina rozhodně není pouhým „zdvojením“ ochrany, nejdůležitějšími rozdíly jsou její rozsah a působnost.

Zatímco Evropská úmluva se vztahuje výlučně na ochranu osobních a politických (občanských) práv, Listina zahrnuje kromě těchto skupin také práva sociální a hospodářská, právo na řádnou správu apod.

Významným rozdílem je působnost. Evropská úmluva zavazuje signatářské státy k dodržování v ní zakotvených práv, zatímco Listina zavazuje orgány a jiné subjekty Evropské unie a členské státy pouze při uplatňování unijního práva.

Aplikace Evropské úmluvy na unijní úrovni je dále diskutována v souvislosti s otázkou případného přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě. O přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě se v průběhu tvorby návrhu Lisabonské smlouvy velmi diskutovalo jako o jednom ze způsobů, jak sjednotit závazky jednotlivých členských států, které jsou všechny členy Rady Evropy, a závazky Evropské unie v oblasti ochrany lidských práv. Výsledkem této diskuse je již zmíněný článek 6 Smlouvy o Evropské unii, podle kterého Evropská unie přistoupí k Evropské úmluvě.¹⁷⁹

Ustanovení Lisabonské (stejně jako ústavní) smlouvy přiznávající právní subjektivitu Evropské unii otevřelo ze strany Unie právní možnost přistoupení k Evropské úmluvě. Druhým předpokladem pro přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě byla změna buď Evropské úmluvy, nebo Statutu Rady Evropy. Evropská úmluva ve svém dosavadním znění totiž stanovila, že jejím signatářem se může stát jakýkoli člen Rady Evropy. Členem Rady Evropy se podle jejího Statutu může stát pouze stát. V lednu 2010 vstoupil v platnost Protokol č. 14 k Evropské úmluvě, který výslovně stanovil, že Evropská unie může k Úmluvě přistoupit.

Pokud by se Evropská unie stala smluvní stranou Evropské úmluvy, dohled nad dodržováním lidských práv a svobod v Evropské úmluvě stanovených by už nenáležel pouze unijní instituci, ale i Evropskému soudu pro lidská práva a Radě Evropy.

Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě by ovšem nastolilo několik poměrně komplikovaných a obtížně řešitelných právních problémů vyplývajících ze střetu obsahu obou dokumentů a jejich aplikace.

Problematický vztah současné unijně-právní závaznosti Listiny a Evropské úmluvy¹⁸⁰

Listina ve svém článku 53 (článek II-113 ústavní smlouvy) stanoví, že žádné její ustanovení „*nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají*

¹⁷⁹ Znění článku vlastně diskusi nepřipouští, nýbrž je příkazem, podle kterého Evropská unie musí přistoupit k Evropské úmluvě.

¹⁸⁰ Podrobně např. Zbíral, R.: Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? in Právní rozhledy, 24/2010, s. 876.

právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států“, to však k odstranění dále nastíněných problémů nestačí.

Smlouva o Evropské unii v čl. 6 odst. 2 stanoví, že „*přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami*“.

K Lisabonské smlouvě byl připojen Protokol č. 8, který stanoví podrobnosti o přistoupení Unie k Evropské úmluvě.

Dle znění Protokolu musí dohoda Unie o přistoupení odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie, zejména pokud jde o:

- a) zvláštní úpravu případné účasti Unie v kontrolních orgánech Evropské úmluvy,
- b) mechanismy nezbytné k zajištění toho, aby stížnosti podané jinými než členskými státy a stížnosti podané fyzickými osobami byly správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unii.

Přistoupení se dále nesmí dotknout působnosti Unie, pravomocí jejích orgánů, zvláštního postavení členských států ve vztahu k Evropské úmluvě¹⁸¹ a způsobu řešení sporů o výklad nebo provádění zakládacích smluv.

Z výše uvedeného vyplývá, že celý proces přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě nebude nikterak jednoduchým a podmínkou jeho úspěšného dokončení je vyřešení několika obtížných situací. Samozřejmě nelze pominout ani nutnost ratifikace dohody o přistoupení všemi členskými státy Evropské unie.

Už zahájení celého procesu přineslo několik velmi sporných rozhodnutí, které jako by jen potvrzovaly výroky kritiků Evropské unie o byrokratickém, netransparentním a nedemokratickém kolosu. Rada v souladu s článkem 218 Smlouvy o fungování Evropské unie vydala v červnu 2010 směrnice pro jednání o přistoupení Unie k Evropské úmluvě, které mají definovat mandát pro Komisi při jednání. Obsah směrnic však nebyl na základě rozhodnutí členských států zveřejněn, a to ani na základě žádostí jednotlivých občanů, se

¹⁸¹ Postavení dané opatřeními přijatými členskými státy odchýlně od Evropské úmluvy v souladu s jejím článkem 15 a výhradám členských států k Evropské úmluvě.

zdůvodněním, že by zveřejnění oslabilo pozici Unie při jednání. Toto zdůvodnění je ve světle hodnot, obecných zásad práva Unie a jejího demokratického základu naprosto nepřijatelné; dohoda o přistoupení Unie k Evropské úmluvě cílí k dosažení jednotného standardu ochrany lidských práv a svobod občanů členských států, které koneckonců jsou současně členskými státy Rady Evropy; jakékoli utajování se tak jeví zbytečným. Jednání Rady je současně v rozporu s článkem 218 odst. 10 SFEU, podle nějž má být Evropský parlament „*okamžitě a plně informován ve všech etapách tohoto postupu*“, což se samozřejmě nestalo.

Základní otázka zní: k čemu všemu má vlastně Evropská unie přistoupit? Zda k Evropské úmluvě bez protokolů k ní, nebo ke všem protokolům, nebo pouze k protokolům schváleným všemi členskými státy? První možnost je zřejmě nesmyslná; obsah některých protokolů je shodný s rozhodovací praxí Soudního dvora. Druhá možnost by pravděpodobně narazila u těch členských států, které schválily méně protokolů než ostatní; porušuje totiž nedotknutelnost „zvláštního postavení členských států k Evropské úmluvě“ dle Protokolu č. 8 k Lisabonské smlouvě (článek 2). Zbývá tedy možnost třetí, přistoupit jen k těm protokolům, které schválily všechny členské státy.

Bezesporu zajímavou je skutečnost, že Evropská unie má přistoupit k Evropské úmluvě, nemá se však současně stát členem Rady Evropy. Otázkou je, jak bude zapojena do činnosti Výboru ministrů, minimálně v rozsahu, jak je upravena v Evropské úmluvě. Pokud by svého zástupce do Výboru ministrů vysílala, např. vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, šlo by dle mého názoru o další vnější projev vznikající státnosti Evropské unie.

Dle čl. 20 Evropské úmluvy přísluší Unii jeden soudce zvolený ze tří jí nominovaných kandidátů. Otázka nominace není v rámci Unie zatím nijak vyřešena.

Článek 33 Evropské úmluvy umožňuje podání stížnosti mezi smluvními stranami Evropské úmluvy. V případě, že by se jednalo o stížnost členského státu proti Evropské unii, při řešení sporu by nevyhnutelně došlo k nutnosti výkladu primárního unijního práva a tím i k rozporu s ustanovením Protokolu

č. 8 k Lisabonské smlouvě, zakazujícím porušení výkladového monopolu Soudního dvora EU dle zakládacích smluv.

Pro právní praxi nejtěžší otázkou bude vedle správné aplikace Listiny a Evropské úmluvy správné označení strany, proti které bude stížnost směřovat. Tento problém nastává zejména jednak v situaci, kdy členský stát poruší Evropskou úmluvu implementací směrnice, jednak v případě porušení Evropské úmluvy orgánem Unie provádějícím ustanovení zakládacích smluv. Bude na „žalované“ straně vedle adresáta stížnosti současně figurovat další subjekt(y) (tzn. v případě stížnosti proti státu i Unie a v případě stížnosti proti orgánu Unie členské státy)?

Dohoda o přistoupení Unie k Evropské úmluvě by měla rovněž vyřešit, jakým způsobem bude vykládána podmínka přijatelnosti stížnosti spočívající ve vyčerpání vnitrostátních (v tomto případě vnitrounijních) právních prostředků nápravy.

OBSAH LISTINY

Listina poprvé na unijní úrovni shrnuje osobní, občanská, politická, hospodářská a sociální práva občanů Evropské unie a osob na jejím území pobývajících do jediného dokumentu. Na jejím vypracování se podílely a přispívaly k němu nejen všechny instituce Evropské unie, ale i parlamenty členských států, jakož i různé nevládní společenské organizace a zájmové skupiny jednotlivců, např. církve, odborové svazy, podnikatelské a hospodářské komory, organizace zabývající se ochranou životního prostředí, ale i žadatelé o azyl a dokonce i organizace homosexuálně orientovaných osob.

Jednotlivá práva a svobody jsou rozděleny do šesti hlav:

- Důstojnost
- Svobody
- Rovnost
- Solidarita
- Občanská práva

- Spravedlnost

Těmto hlavám předchází preambule, která se hlásí k ochraně a dodržování lidských práv jako k prostředku k dosažení cílů Unie. Její obsah je komentován podrobně výše v této práci.

Listina obsahuje všechny tradiční skupiny práv a svobod obsažených v katalogích lidských práv evropských zemí – základní lidská práva, osobní svobody, občanská a politická práva a hospodářská, sociální, kulturní a ekologická práva. Samostatnou skupinu tvoří také práva zakotvená v hlavě šesté Listiny, která lze považovat za naplnění základního práva jedince na spravedlivý proces.¹⁸²

Ustanovení této Listiny jsou dle výslovného ustanovení ústavní smlouvy závazná pro členské státy a orgány, instituce a jiné subjekty Unie. Kromě omezení osobní působnosti je aplikace Listiny omezená i věcně, a sice tak, že uvedené subjekty se musí Listinou řídit výhradně při aplikaci unijního práva.¹⁸³

Zástupci členských států už při vytváření návrhu Listiny a znovu pak při vytváření návrhu ústavní smlouvy vyjadřovali velké obavy ohledně možného nepřímého rozšíření unijních kompetencí do sfér příslušejících členským státům skrze vynucování dodržování Listiny. Z tohoto důvodu bylo do Listiny vsunuto ustanovení, které výslovně reaguje na tyto obavy. Podle tohoto ustanovení Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie (zákaz rozšíření nad rámec výslovně svěřených pravomocí), nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii (zákaz rozšíření skrze tzv. *implied powers*), ani nemění pravomoci a úkoly stanovené v dalších částech Ústavy.

¹⁸² Listina například oproti Evropské úmluvě zajišťuje prostředky nápravy před soudem (*tribunal*), zatímco Evropská úmluva zaručuje v článku 13 projednání před orgánem či úřadem (*authority*). Listina tak v tomto ohledu zaručuje poněkud silnější ochranu.

¹⁸³ Soudní dvůr rozhodl, že povinnost respektovat základní práva zakotvená v unijních normách váže členské státy, pouze pokud aplikují právo Evropských společenství (rozsudek z 13. července 1989, 5/88 Wachauf [1989] ECR 2609; rozsudek z 18. června 1991, ERT [1991] ECR I-2925)

Soudní dvůr tento postoj potvrdil v rozhodnutí z 13. dubna 2000, C-292/97, odst. 37: "In addition, it should be remembered that the requirements flowing from the protection of fundamental rights in the Community legal order are also binding on Member States when they implement Community rules..." – „navíc je zapotřebí vzít v úvahu, že požadavky vyplývající z ochrany základních práv v právním řádu Společenství jsou závazné i pro členské státy při implementaci norem Společenství...“

Závěrečná hlava Listiny dále obsahuje již výše uvedenou kolizní normu mezi Listinou a Evropskou úmluvou. Podle tohoto ustanovení je nutno smysl a rozsah práv, zakotvených rovněž v Evropské úmluvě, vykládat stejně jako v případě Evropské úmluvy, nepřiznává-li Listina širší ochranu. Listina se dále snaží o jednotný výklad těch základních práv, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům. Článek 52 Listiny (II-112 ústavní smlouvy) se v souladu s výše uvedenou snahou zabránit konfliktu mezi výkladem úrovně ochrany podle Evropské úmluvy a Listiny snaží vytýčit rámec vzájemné provázanosti mezi těmito dokumenty, dokud Unie nepřistoupí k Evropské úmluvě. Podle tohoto článku tedy práva a svobody zakotvené v Listině, které odpovídají právům zaručeným Evropskou úmluvou, mají stejný smysl a rozsah jako práva a svobody zaručené Evropskou úmluvou. Z přípravných prací na Listině vyplývá, že odkazy na Evropskou úmluvu jsou současně i odkazy na její protokoly a rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, ačkoli Listina výslovné ustanovení tohoto znění neobsahuje. Zmínku o rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva obsahuje preambule Listiny. Za účelem sjednocení výkladu těchto práv a svobod vypracovali tvůrci Listiny seznam ustanovení Listiny a odpovídajících ustanovení Evropské úmluvy, jejichž význam a rozsah ochrany jsou stejné (dvanáct ustanovení), a seznam těch ustanovení, jejichž význam je sice stejný, ale rozsah ochrany je v Listině širší (pět ustanovení plus zákaz diskriminace na národnostním základě).¹⁸⁴

Článek 53 Listiny (II-113 ústavní smlouvy) je dalším projevem obav autorů textu Listiny a potažmo členských států z případného snížení dosavadní úrovně ochrany lidských práv, ať už mezinárodní nebo vnitrostátní. Výslovně zakazuje takový výklad jakéhokoli článku, podle kterého by takový článek byl omezením lidských práv a základních svobod, které uznává právo Unie, ústavy členských států, mezinárodní právo a ty mezinárodní smlouvy, jejichž stranou jsou všechny členské státy nebo Unie samotná. Stejný účel má i článek 54 Listiny (II-114 ústavní smlouvy) zakazující výklad, který by umožňoval jednání vedoucí ke zmaření či nepřípustnému omezení jakéhokoli práva či svobody nad rámec stanovený touto Listinou. Případné omezení práv

¹⁸⁴ Blíže viz *Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M. a kol.: Ústava pro Evropu: Komentář*. Praha 2005, s. 160.

a svobod zakotvených Listinou nesmí ohrozit jejich podstatu a jejich zavedení musí být zdůvodněno Unií uznávanými cíli obecného zájmu.

Závěr

STÁT NEBO NE?

Tuto otázku se v úvodu ke komentáři k Ústavě pro Evropu snaží zodpovědět J. Tromm. Svou negativní odpověď věcně i argumentačně správně opírá o skutečnost, že Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu není „o moc více než další přizpůsobení současné politické realitě“.¹⁸⁵ S tím v zásadě nelze než souhlasit.

J. Tromm dále uvádí, že Unie není státem a nikdy se jím s největší pravděpodobností nestane. Svůj závěr zakládá na rozdílu mezi státem a Unií, kdy stát je v jeho pojetí „vertikální, jednotnou vládnoucí institucí s jediným centrem moci (a to i ve federaci), která je určena ke splnění obecného cíle - dosažení a udržení sociální stability“,¹⁸⁶ zatímco Evropskou unii považuje za „horizontální, formami rozrůzněnou účelovou korporaci, vybavenou systémem rozhodování, založeným na koordinaci a harmonizaci, jíž je svěřena řada oddělených úkolů“¹⁸⁷. Za zcela cizí prvek pak považuje Evropský parlament, „typicky státní instituci, reprezentující homogenní národ“. Legitimita Unie pak dle J. Tromma nemůže být posuzována dle teorií založených na státu, ani na základě (ne)dostatečnosti jejího demokratického obsahu.

Souhlasím s tvrzením, že Evropská unie není státem (a dodávám „prozatím“). Shodný závěr však zakládám na rozdílných důvodech. Jak jsem výše uvedl, Evropská unie postrádá jeden ze základních prvků státu, státní obyvatelstvo, které se cítí být „evropským národem“. To ovšem platí nyní a není to skutečnost neměnná.

Z hlediska státovědeckého mám určité výhrady k tvrzenému rozdílu mezi vertikální strukturou státu a horizontální strukturou Evropské unie a absenci „státního“ centra moci.

Jak bylo výše uvedeno, přednost práva EU, jeho bezprostřední použitelnost a závaznost i pro jednotlivce a jeho soudní vynutitelnost i vůči

¹⁸⁵ Syllová, J., Pítrová, H., Svobodová, M.: Ústava pro Evropu: Komentář, Praha 2005, s. IX.

¹⁸⁶ Tamtéž, s. XIV.

¹⁸⁷ Tamtéž, s. XV.

členským státům, hlasování kvalifikovanou většinou a existence výlučných unijních pravomocí (spolu s např. povinností loajální spolupráce) činí Evropskou unii v určitých oblastech jednoznačně nadřazenou jednotlivým členským státům. Z tohoto hlediska je Evropská unie nepochybně již nyní „vertikální, jednotnou vládnoucí institucí“.

Ani centrum moci Evropská unie nepostrádá; dominantní postavení Rady a stále sílící postavení Evropského parlamentu spolu s Komisí jako výkonným orgánem jistě dosahuje (v oblasti Unii svěřených pravomocí) kvality vládnoucích státních orgánů. Právní i morální autorita Soudního dvora je neoddiskutovatelná.

Rozsah unijních pravomocí, stupeň a míra integrace s žádnou jinou mezinárodní organizací nesrovnatelné, nadřazenost společně vytvořeného právního řádu, to vše učinilo z Evropské unie subjekt, který se již dávno vydal na cestu od pouhé mezinárodní organizace ke skutečnému státu. Cíle vyjádřené v Lisabonské smlouvě lze bez nadsázky přirovnat k dosažení „obecného blaha“, k čemuž má sloužit stát.

Ústavní smlouva skutečně neměla být institucionální „revolucí“ v Evropské unii a skutečně byla pokračováním postupné integrace ve směru daném Maastrichtskou, Amsterodamskou a Niceskou smlouvou. Ať už její tvůrci, nebo jen J. Tromm ve svém textu, pominuli (úmyslně či mimoděk) zásadní státovědeckou kvalitu – chápání ústavní smlouvy jejími skutečnými adresáty, tj. obyvatelstvem, jediným a skutečným suverénem v členských zemích i Unii jako celku. Při posuzování Evropské unie z hlediska státovědeckého není vůbec důležité, jak je vnímána členskými státy a svými orgány; rozhodující je pouze a výlučně její vnímání svrchovaným lidem.

A svrchovaný lid už léta vznášel stále sílící výhrady proti byrokratickému a často nedemokratickému způsobu rozhodování Unie. Svrchovaný lid v některých členských zemích odmítl jednotnou měnu. Svrchovaný lid odmítl vnější symboly, znaky či jen pouhé názvy, které v něm vyvolávaly dojem vzniku jednotného evropského státu, s jehož vytvořením a existencí se doposud neztotožnil.

A bude to právě a jen svrchovaný lid, který rozhodne o tom, zda se Evropská unie stane státem či nikoli.

Jsou ústavní smlouva nebo Lisabonská smlouva dokumenty, které lze považovat za ústavu ve smyslu ústavního práva?

Z hlediska formálních náležitostí obě smlouvy splňují znaky ústavy. Oba dokumenty jsou dokumenty nejvyšší právní síly, jejichž význam je zdůrazněn obtížným způsobem jejich změn (rigidní ústava). Obsahově zahrnují základy organizace Evropské unie co do právního řádu, institucí i územního členění – zakotvují jednotlivé orgány moci zákonodárné, výkonné i soudní, jejich působnost, pravomoci i vzájemné vztahy; zakotvují i systém právních předpisů a jejich právní sílu; stanoví rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a jednotlivé členské státy a způsob kontroly a vynucování těchto pravidel. Do ústavní smlouvy byl nadto vtělen katalog lidských práv, Lisabonská smlouva mu přiznala stejnou právní sílu jako zakládacím smlouvám; oba dokumenty se výslovně hlásí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a přikazují Unii k ní přistoupit.

Ústava však může být ústavou jen tehdy, existuje-li jednotné společenství lidí, kterému má jako ústava sloužit. Z tohoto důvodu jsem se ve své práci pokusil zodpovědět na otázku, nakolik lze Evropskou unií považovat za útvar státní kvality. Pro tyto účely jsem Evropskou unií podrobil zkoumání z hlediska jednotlivých definic státu, jak je zná obecná státověda či mezinárodní právo, s přihlédnutím ke způsobu vzniku Evropské unie jako spolku států různých národů hovořících odlišným jazykem a vyznávajících odlišné kulturní hodnoty.

Evropská unie je nepochybně územně přesně definovatelný útvar, který disponuje ústředními orgány nadanými určitými pravomocemi a způsobilými vynucovat svou moc. Nesdílím však stanovisko představitelů normativní školy, že stát lze ztotožnit s právním řádem, tudíž právní řád na určitém území platný a instituce jej na tomto území vynucující dle mého názoru ke konstatování existence státu nepostačují. Stát je především organizací jednotlivců, do které se jednotlivci demokratickým způsobem sdružili a s jejíž

existencí jsou na základě demokratického společenského konsensu ztotožněni. Pro účely mého zkoumání Evropské unie to znamená, že jako stát musí splňovat nejen výše uvedené formální znaky, nýbrž musí být také jako stát demokraticky uznávána svým obyvatelstvem.

Na základě provedeného zkoumání jsem došel k závěru, že Evropská unie tuto kvalitu nevykazuje. Jednotící myšlenka sjednoceného evropského státu, nikoli jen mezistátní organizace účelově vytvořené pro dosažení určitých úzce vymezených cílů, nebyla doposud obyvatelstvem všech členských států přijata.

Z tohoto důvodu nemůže být Evropská unie považována za celek s kvalitou státní formy. Ústavní smlouva svou formou i obsahem, Lisabonská smlouva pak svým obsahem nepochybně znamenají významný posun k dosažení státní kvality Evropské unie. Bez společenského konsensu obyvatelstva všech členských zemí na této státní kvalitě, bez toho, že by obyvatelé svůj „národní“ stát považovali za součást celoevropského státu podobně jako obyvatelé Spojených států amerických, nelze o Evropské unii jako o státu vůbec hovořit.

Prameny

LITERATURA:

1. Aristoteles: Politika. Praha 1999.
2. Arndt, H.-W.: Europarecht. Heidelberg 2001.
3. Arnold, A.: Evropská ústava: základní dokument pro budoucnost. Právní rozhledy, 2004, č. 9.
4. Blahož, J. – Balaš, V. – Klíma, K.: Srovnávací právo ústavní, Praha 2007
5. Blahož, J.: Ústavnost a demokracie, Právník, 1998, č. 1, s.1.
6. Bogdandy, A., Bast, J.: Principles of European Constitutional Law. Oxford 2010.
7. Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: Teorie práva. Praha 2004.
8. Brown, N. – Jacobs, F.: The Court of Justice of the European Communities. 5. vyd., Londýn 2000.
9. Craig, P. – De Búrca, G.: The Evolution of EU Law. Oxford 2002.
10. Čakrt, F.: Lisabonská smlouva a národní parlamenty, Jurisprudence, 2010, č. 4, s. 3.
11. Dahl, R.A.: Demokracie a její kritici. Praha 1995.
12. Doehring, K.: Allgemeine Staatslehre. Heidelberg 2000.
13. Ellis, E.: Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary. Londýn 1995.
14. Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská unie. Brno 1999.
15. Filip, J. - Svatoň, J. – Zimek, J.: Základy státovědy. Brno 1997.
16. Filip, J.: Ústavní právo České republiky, I. díl. Brno 1997
17. Häfelin, U. – Haller, W.: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Eon Grundriss. Zürich. 1998.
18. Hamilton, A. - Madison, J.: Listy federalistů. Olomouc 1994.
19. Hartley, T.C.: The Foundations of European Community Law. 5. vyd., Oxford 2003.
20. Hartley, T.: Constitutional Problems of the European Union. Oxford 1999.
21. Hendrych, D. a kol.: Správní právo - obecná část, 7. vyd. Praha 2008.
22. Herboczková, J.: Mezinárodní právní subjektivita ES/EU a jejich

- postavení v mezinárodních vztazích, *Jurisprudence*, 2008, č. 2, s. 25.
23. Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Praha 2009.
 24. Hopkins, J.: *Devolution in Context: Regional, Federal and Devolved Government in the EU*. Londýn 2002.
 25. Chantebout, B.: *Droit constitutionnel et science politique*. Paříž 1991.
 26. Janatka, F. a kol.: *Vývoj integračních procesů. EU jako historická, politická a právní inovace*, *ASPI – Obchod v rámci Evropské unie*, 2004, č. 18.
 27. Janatka, F. a kol.: *Vývoj integračních procesů a struktur. Integrace na přelomu století*, *ASPI – Obchod v rámci Evropské unie*, 2004, č. 22.
 28. Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*. Praha 1906.
 29. Jellinek, G.: *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Vídeň 1882.
 30. Jirásková, V.: *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha 1996.
 31. Junge, K.: *Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam*. London 1999.
 32. Katz, A.: *Staatsrecht: Grundkurs im Öffentlichen Recht*. München 2002.
 33. Kelsen, H.: *General Theory of Law and State*. Clark, N.J. 2007.
 34. Kirchhof, P.: *Der Staat als Organisationsform politischer Herrschaft*, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1999.
 35. Klokočka, V.: *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*. Praha 1991.
 36. Klokočka, V.: *Ústavní systémy evropských států*. Praha 2006.
 37. Klokočka, V. – Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie*, 1. a 2. díl. Praha 2004.
 38. Knapp, V.: *Problém nacistické právní filosofie*. Praha 1947.
 39. Knapp, V.: *Teorie práva*. Praha 1995.
 40. Komárek, J.: *Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie*. *Právní rozhledy*, 2010, č. 9.
 41. Král, D., Pítrová, L., Šlosarčík, I.: *Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu. Komentář*. Praha 2004.
 42. Králová, J.: *K vlivu tzv. Britsko-polského protokolu a tzv. českých „záruk“ k Listině základních práv EU na uplatňování základních práv v těchto státech*, *Jurisprudence*, 2010, č. 3, s. 3.
 43. Kust, J., Pítrová, L.: *Lisabonská smlouva a předběžná kontrola*

- ústavnosti mezinárodních smluv, Právník, 2009, č. 8.
44. Kysela, J.: Aktuálně k roli druhých komor v procesu evropské integrace, ASPI, 2001.
 45. Kysela, J.: Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. Časopis pro právní vědu a praxi, 2010, č. 1.
 46. Kysela, J.: Právní a institucionální rámec působení Parlamentu v podmínkách členství ČR v Evropské unii. Časopis pro právní vědu a praxi, 2004, č. 2.
 47. Kysela, J.: Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu jako smlouva podle čl. 10a Ústavy ČR a role národních parlamentů v ní. České právo na prahu Evropské unie, AUC-Iuridica, 2004.
 48. Lasok, D. – Bridge, J.: Law and Institutions of the European Union. 7. vyd. Londýn 2000.
 49. Lenaerts, K.: Constitutional Law of the European Union. Londýn 1999.
 50. Malenovský, J.: Důvěřuj, ale prověřuj: Prověrka principu přednosti unijního práva před právem vnitrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva. Právník, 2010. č. 8.
 51. Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné - obecná část. Brno 1997.
 52. Malenovský, J.: Právní síla mezinárodních smluv v českém právu a právo ES, Právník, 1997, č. 7, s. 553.
 53. Marx, K. – Engels, B.: Manifest komunistické strany. Praha 1974.
 54. Maunz, T. – Zippelius, R.: Deutsches Staatsrecht. Mnichov 1982.
 55. Mill, J. S.: Úvahy o vládě ústavní. Praha 1992.
 56. Miller, D. - Colemanová, J. - Connolly, W. - Ryan, A.: Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Praha 2003.
 57. Montesquieu, Ch.: O duchu zákonů. Praha 2003.
 58. Niedobitek, M.: Přednost práva EU a Lisabonská smlouva, Jurisprudence, 2009, č. 1, s. 3.
 59. Ondřejková, J.: Problém povahy Evropského práva a jeho odraz v evropské doktríně, Jurisprudence, 2010, č. 5, s. 24.
 60. Pavlíček a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda. Praha 1998.
 61. Pavlíček a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky – část 1. Praha 2001.
 62. Pavlíček a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky – část 2. Praha 2004.

63. Pavlíček, V. – Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl Ústavní systém. Praha 1998.
64. Pavlíček, V. – Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl Práva a svobody. Praha 2002.
65. Pavlíček, V.: O kontinuitě a diskontinuitě, Právní praxe, č. 4-6. Praha 1993.
66. Pernthaler, P.: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. New York 1996.
67. Petersen, J. – Bomberg, E.: Decision-making with European Union. Basingstoke 1999.
68. Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví. Praha 1999.
69. Potočný, M. – Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné. Praha 2002.
70. Platón: Ústava. Praha 2005.
71. Pražák, J.: Základní rysy všeobecného práva státního. Praha 1900.
72. Rousseau, J. J.: O společenské smlouvě. Praha 2002.
73. Schermers, H.G. – Waelbroeck, D.F.: Judicial Protection in the European Communities. 5. vyd., Londýn 1992.
74. Sehnálek, D.: Povinnost a limity (euro)konformního výkladu vnitrostátního práva. Časopis pro právní teorii a praxi, 2008, č. 1.
75. Schwarz, J.: Protokol o uplatňování Charty základních práv Evropské unie, Jurisprudence, 2010, č. 2, s. 16.
76. Smend, R.: Verfassung und Verfassungsrecht. München 1928.
77. Steiner, J. – Woods, L., Twigg – Flesner, Ch., Textbook on EC Law, Oxford 2003.
78. Streinz, R.: Ústava Evropské unie po ztroskotání Ústavní smlouvy a Lisabonské smlouvě, Jurisprudence, 2009, č. 1, s. 3.
79. Svoboda, P.: Právo vnějších vztahů Evropské unie, Praha 2006.
80. Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M. a kol.: Ústava pro Evropu: Komentář. Praha 2005.
81. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol.: Lisabonská smlouva: Komentář. Praha 2010.
82. Šamalík, F.: Evropská unie a evropanství, Právní fórum, 2004, č. 1, s. 3.
83. Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii, Praha 2008.
84. Šlosarčík, I.: Irská republika, soudní moc a evropská integrace,

- Jurisprudence, 2009, č. 1, s. 42.
85. Šlosarčík, I.: Kükukdeveci: Expanze doktríny přímého účinku směrnice, *Jurisprudence*, 2010, č. 2, s. 32.
 86. Šlosarčík, I.: Politický a právní rámec evropské integrace. Praha 2010
 87. Šlosarčík, I.: Reforma soudního systému EU podle Lisabonské smlouvy ... a bez ní, *Jurisprudence*, 2008, č. 6, s. 17.
 88. Šturma, P., Tomášek, M. a kol.: Nové jevy v právu na počátku 21. století. Sv. IV. Proměny veřejného práva. Praha 2009.
 89. Thymn, D.: In the name of sovereign statehood: A critical introduction to the Lisbon judgement of the German Constitutional court, *CMLR*, 2009.
 90. Tichý, L. – Arnold, R. – Svoboda, P. a kol.: Evropské právo. Praha 1999.
 91. Tomeš, I., Koldínská, K.: Sociální právo Evropské unie, Praha 2003.
 92. Trüe, Ch.: Rechtspersönlichkeit der EU nach den Vertragsänderungen von Amsterdam. Köln 2000.
 93. Usher, J.A.: EC Institutions and Legislation. Londýn 1998.
 94. Vincent, Andrew (2002). Nationalism and particularity. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
 95. Wagnerová, E.: Suverenita z různých perspektiv, *Jurisprudence*, 2009, č. 8, s. 3.
 96. Weiler, J.H.H.: The Constitution of Europe. Cambridge 1997.
 97. Weyr, F.: Formy státní, in *Slovník veřejného práva československého*, díl I. Praha 2000.
 98. Wintr, J.: První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy, *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 21.
 99. Wurstová, J.: Vztah Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, *Bulletin advokacie*, 1998, č. 9, s. 93.
 100. Zbíral, R.: Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? *Právní rozhledy*, 24/2010.
 101. Zeman, J.: Problémy překladu čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy a tam zakotvené zásady loajality, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 2, s. 136.
 102. Zemánek, J.: Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky, *Jurisprudence*, 2009, č. 1, s. 32.

103. Zippelius, R.: Allgemeine Staatslehre. München 1982.

DALŠÍ ZDROJE:¹⁸⁸

1. Smlouva o EU a Smlouva o založení ES:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf>

2. Smlouva o Ústavě pro Evropu:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>

3. Lisabonská smlouva:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>

4. Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:CS:HTML>

5. Oficiální informace k Evropské unii:

<http://europa.eu/>

¹⁸⁸ Dostupnost internetových stránek, na které je v této práci odkazováno, byla ověřena k 29. 3. 2011, není-li u konkrétního odkazu stanoveno jinak.