

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Disertační práce

Evropské federace a Evropská unie

European Federations and European Union

Školitel: prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Vypracovala: Mgr. Diana Uhlova

Praha 2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených a tuto práci jsem nepoužila pro získání jiného titulu.

Diana Uhlova

.....

V Praze červen 2013

Poděkování:

Děkuji mému školiteli prof. JUDr. Aleši Gerlochovi, CSc., za jeho odborné vedení, vstřícnost a cenné věcné rady při zpracování této disertační práce.

Obsah

1	Úvod a cíle práce.....	6
1.1	Seznam používaných zkratk 10	10
2	Krátký historický exkurz dějin federalismu	11
3	Státoprávní aspekty federalismu	15
3.1	Definice pojmu federalismus.....	15
3.2	Klasifikace politických uskupení podle stupně federalismu	16
3.3	Rozdíly mezi federací a konfederací	19
3.4	Způsoby a důvody vzniku federací.....	20
3.5	Rozdělení federativních svazků na symetrické a asymetrické	22
3.6	Dvě základní teorie federalismu	23
3.7	Rozdělení pravomocí a působnosti ve federacích	24
3.7.1	Výlučné kompetence	26
3.7.2	Konkurenční kompetence.....	27
3.7.3	Paralelní kompetence	28
3.7.4	Výslovně nevypočtené kompetence	28
3.7.5	Vztah mezi legislativní a výkonnou mocí.....	28
3.8	Reprezentativní instituce ve federacích.....	30
3.8.1	Parlamentní a prezidentská forma vlády	30
3.8.2	Federální parlament a význam principu bikameralismu	32
3.8.3	Volba členů druhé komory	34
3.8.4	Postavení druhé komory parlamentů ve vztahu k první.....	35
3.9	Svrchovanost ústavy ve federaci a kontrola ústavnosti	36
3.10	Přijetí ústavních změn ve federálních státech.....	37
3.11	Integrace a dezintegrace federálních států	38
3.11.1	Rozpad československé federace	41
3.12	Výsledky komparativní analýzy federací.....	43
4	Dějiny evropské integrace a pokusy o federalizaci evropských států	46
5	Charakteristiky federativního svazku států	54
5.1	Vláda práva.....	55
5.1.1	Soudobá evropská ústavnost	65
5.2	Aplikovatelnost a přímý účinek práva EU	78
5.3	Ústavou určené pravomoci	81
5.3.1	Pravomoci společných institucí EU	81
5.3.2	Rozšíření pravomoci EU na základě Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti a bankovní unie	93
5.4	Nezávislé zákonodárné orgány, zákonodárny proces.....	99
5.5	Vynutitelnost evropských právních norem pro členské státy a vnitrostátní subjekty, problematika odpovědnosti EU jako veřejnoprávního subjektu	110
5.5.1	Vynutitelnost norem evropského práva v členských státech	113
5.5.2	Odpovědnost unijních institucí v případě porušení právních norem evropského práva	114
5.5.3	Vynutitelnost právních norem EU pro vnitrostátní subjekty	115
5.5.4	Odpovědnost EU v případě porušení práv vnitrostátních subjektů.....	119
5.5.5	Problematika „skrytého“ druhého pilíře.....	126
5.6	Demokracie a otázka legitimacy	131
5.6.1	Nedostatečná legitimita evropských institucí.....	134
5.6.2	Úvahy o nových konceptech chápání legitimacy v Evropské unii	145
5.6.3	Otázka legitimacy a vztah občana k EU	149

6	Evropské integrační teorie.....	154
6.1	Federalismus.....	154
6.2	Funkcionalismus.....	158
6.3	Neofunkcionalismus.....	159
6.4	Intergovernmentalismus.....	161
6.5	Shrnutí.....	162
7	Závěr.....	167
8	Použitá literatura.....	172
8.1	Primární prameny.....	172
8.2	Seznam použité literatury.....	172
8.3	Přehled citované judikatury.....	181
8.4	Internetové zdroje.....	184
	Abstrakt.....	185
	Summary.....	188

1 Úvod a cíle práce

Evropská unie existuje již více než půl století. Integrační projekt, který začal v roce 1952 spojením šesti evropských států v úzkém průmyslovém sektoru, dnes sjednocuje dvacet sedm států a působí v mnoha oblastech.

Nelze popřít fakt, že federalistické úvahy a teorie federalismu ovlivnily dějiny evropské integrace a posloužily jako inspirace na jednotlivých etapách vývoje procesu sjednocování evropských států, avšak nepochybně s různou mírou intenzity. A to především na základě toho, že historické zkušenosti ukázaly, že federativní typ státoprávního uspořádání je úspěšně fungující. Je to patrné na příkladu států, jako je Německo, USA, Rakousko a další.

Spojení evropských států založené podle federativního uspořádání z počátku evropské integrace bylo dlouhodobou vizí některých zakladatelů sjednocovacího procesu, ztroskotání Evropského politického společenství v roce 1953 způsobilo ustoupení od ideologie federalismu. Namísto toho integrační proces ovlivnila filozofie neofunkcionalismu, která postrádala jasnou vizi toho, jakým typem subjektu je a má být Evropská unie.

Evropská unie byla prohlášena za mezinárodní organizaci *sui generis*, která nepodléhá tradiční kategorizaci na základě mezinárodního nebo ústavního práva. Jinými slovy Evropská unie byla prezentována jako mezinárodní organizace zvláštního typu (*sui generis*) založená na mezinárodním principu (konfederace) s některými prvky státního uspořádání.

Avšak definování EU pojmem *sui generis* vyvolává několik závažných problémů. Především termín *sui generis* postrádá objasňující a analytickou hodnotu. Za druhé, definuje Unii pouze negující terminologií (není mezinárodní organizací a ani federací). A nakonec neposkytuje doplňující externí standardy a východiska, a proto nelze odhadnout další vývoj. Termín *sui generis* nelze považovat za určitou teorii.

Od počátku svého vzniku Evropská společenství i Evropská unie prošly dlouhým vývojem a EU dnes představuje velmi vyvinutou organizaci, jejíž podstatu fungování je velmi složité vysvětlit na základě mezinárodního práva. Například v rozporu s pravidly mezinárodního práva nejsou členské státy volné ve zvolení toho, jakým způsobem splní své závazky. Povinnosti členských států vyplývající ze smluv nejsou vykládány restriktivně. Neplnění

závazku členského státu nelze ospravedlňovat poukazem na nesplnění povinnosti druhou smluvní stranou.

Přijetí Lisabonské smlouvy je nepochybně novou etapou v procesu integrace evropských států.

V současné době si nelze nevšímat a popírat velké množství jevů naznačujících, že Evropská unie nepochybně vykazuje některé znaky federace. Podle názoru některých autorů EU již dnes představuje federativní svazek států. A naopak hodně autorů zastává úplně odlišný názor.

Cílem této práce je na základě komparativní analýzy zjistit, jestli je EU již nyní federací, anebo nakolik se přiblížila federativnímu typu státního uspořádání. V této práci se pokusím postupně rozebrat, které charakteristiky federativního státu už v současné době Evropská unie splňuje a podle jakých znaků můžeme EU zařadit spíše do kategorie federací, mezinárodních organizací nebo konfederací.

Komparativní metoda zkoumání jevů a institutů v ústavním, mezinárodním i evropském právu je cenná a užitečná zejména proto, že umožňuje lepší poznání a pochopení cizích zemí a jejich ústavních systémů a tím se také stává předpokladem pro zlepšování pochopení nových jevů v právní vědě. Poznání získané na základě použití komparativního přístupu a poznání zkušeností jiných zemí s řešením společenských vztahů, situací a problémů lze často analogicky využít jako inspiraci při řešení v obdobných situacích a konkrétních případech.

Federální uspořádání v každém federativním státě je jedinečné a unikátní, a to především na základě rozličných historických a jiných příčin vzniku a dalšího vývoje. A je velice těžké určit univerzální model federace. Přesto určité charakteristiky jsou vlastní všem moderním existujícím federacím.

V dalším výkladu bude provedena komparativní analýza Evropské unie a evropských federativních států, a to především Spolkové republiky Německo, Švýcarské konfederace, Rakouska a v základních rysech rovněž USA.

Přestože název této práce zní „Evropské federace a Evropská unie“, srovnávací analýza EU se všemi existujícími evropskými federativními státy se jeví jako příliš rozsáhlá a vysoce náročná vzhledem k rozsahu zkoumané látky. Proto autorka musela zúžit oblast analýzy především na výše zmíněné federativní státy. Zároveň v určitých oblastech analýzy je

nezbytné zapojit Spojené státy americké z důvodu jedinečnosti doktrinálního a normativního základu této unikátní federace.

Pro lepší pochopení všech souvislostí budu federace srovnávat nejen z pohledu práva zachyceného v právních normách jednotlivých států, ale také z pohledu historického sociologického a politologického, i když hlavní důraz bude položen na rozbor ústavní a právní úpravy. Rovněž v práci bude zohledněna dynamika vývoje integračního procesu, který provázel EU na různých etapách na její cestě k té podobě, kterou představuje v současné době.

Tato práce je rozdělena na dvě části. V první části práce se zabývám pojmem federalismus a federace ze státoprávního hlediska. Dále zkoumám vznik a rozvoj teorie federalismu v dějinném vývoji. Následně jsou vymezeny typy a druhy federálních států a důvody jejich vzniku a zániku.

Druhá část práce se zaměřuje na praktickou srovnávací analýzu Evropské unie a evropských federací na základě obecné charakteristiky federálního státu danou Stephenem Woodardem. Charakteristika moderního federativního státu je rozdělena do šesti kategorií, ze kterých následně každá představuje oblast zkoumání.

Komparativní analýza charakteristik (oblasti zkoumání) je uvedena po krátkém historickém exkurzu dějin evropské integrace s přihlédnutím k pokusům o federalizaci evropských států v minulosti.

Oblasti komparativní analýzy zahrnují koncepci vlády práva se zvláštním důrazem na otázku ústavnosti základních právních norem, v daném případě primárního práva EU, a nadřazenosti norem právního řádu centrální úrovně vládnutí, tudíž evropského právního řádu, nad zákonodárstvím státních subjektů a legalitu. Další oblast analýzy zahrnuje aplikovatelnost a přímý účinek právních norem ústřední úrovně vládnutí ve federativních státech a EU na vnitrostátní subjekty členských států. Následuje komparace dělby pravomoci mezi EU a členské státy a subjekty federace a federálním centrem v evropských federacích. Další výklad obsahuje analýzu nezávislosti zákonodárského procesu a zákonodárných orgánů v Evropské unii a ve federativních státech. V následující kapitole je provedeno komparativní zkoumání vynutitelnosti právních norem evropského právního řádu v členských státech a na vnitrostátní subjekty, které následuje problematika odpovědnosti EU jako veřejnoprávního

subjektu. Poslední kapitola je věnována otázce demokracie a legitimacy Evropské unii jako celku a jejích jednotlivých institucí. Z důvodu hlubšího pochopení vývoje procesu integrace je má práce ukončena krátkým přehledem základních integračních teorií, které spolu s teorií federalismu ovlivnily proces sjednocení evropských států. A některé úvahy o vývoji EU do budoucna. Práce je ukončena závěrem, jenž je založen na předchozí srovnávací analýze.

1.1 Seznam používaných zkratk

EHS Evropské hospodářské společenství

ES Evropská společenství

ESUO Evropské společenství uhlí a oceli

EUROATOM Evropské společenství pro atomovou energii

EOS Evropské ochranné společenství

EPS Evropské politické společenství

SÚE nebo Evropská ústava, Smlouva o ústavě pro Evropu

SEU Smlouva o Evropské unii

SFEU Smlouva o fungování Evropské unie

EP Evropský parlament

ER Evropská Rada

ESD nebo Soudní dvůr – Soudní dvůr Evropské unie, resp. Soudní dvůr Evropských společenství

EK nebo Komise – Evropská komise

Rada – Rada ministrů EU

ECB Evropská centrální banka

EMU Evropská měnová unie

SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika

SBOP Společná bezpečnostní a obrannou politika

2 Krátký historický exkurz dějin federalismu

Spojené státy americké, které přijaly federativní ústavu v roce 1789, jsou obecně považovány za první moderní federaci. Dějiny federalismu přesto začínají mnohem dříve.

Spolky helénských městských států existovaly už ve starověkém Řecku. Spojovaly se za účelem obrany proti barbarům a podpory obchodu.

Římská říše vytvořila asymetrickou federaci, kde Řím byl ústřední federální mocí a slabší jednotky k ní byly připojeny jako federální partneři.¹

V období středověku se samosprávná města, která se nacházela na území dnešní Itálie a Německa, i švýcarské kantony spojovaly do volných konfederací za účelem obrany a příznivějších podmínek pro obchodování.

Švýcarská konfederace byla vytvořena v roce 1291, s několika přerušeními trvala až do roku 1798, následně byla obnovena v roce 1815 a trvala až do roku 1847. Na konci šestnáctého století, jako výsledek vzpoury proti španělské nadvládě, vznikla další nezávislá konfederace – Spojené provincie Nizozemska –, která trvala až do roku 1795. Nicméně, ve všech výše uvedených případech se jednalo o poměrně volné unie se slabou centrální mocí.²

V té době také vzniklo první písemné dílo o teorii federalismu, „Politica Methodice Digesta“, které napsal Johannes Althusius (1557–1638). Ve svém díle se pokouší definovat v tu dobu existující evropskou federální tradici a zdůrazňuje důležitost dialogu jako základu politiky. Zároveň krystalizuje důležitost organického přístupu, kde všechny zúčastněné strany jsou rovnoprávné a kde státní moc musí být kontrolována.³ Althusiův organický přístup ke společnosti ve své podstatě znamenal integritu jednotlivých součástí pospolitosti, která byla garantována na všech úrovních. Jeho koncepce federalismu vzrostla z určitého názoru na společnost, jež lze popsat jako politickou organizaci složenou z menších skupin, jako například rodiny, dobrovolnické organizace, veřejné asociace a územních jednotek jako například vesnice, kantony a národní státy.

Dalším důležitým evropským federalistou této doby je řídicí státní úředník Svaté říše římské Ludopold Hugo (1630–1704). Jako praktik nesouhlasil s Jeanem Bodinem a jeho teorií

¹ Elazar, D. J. Federalism: An Overview. Pretoria: HSRC, 1995, str. 20.

² Tamtéž str. 21.

³ Dosenrode, S. Approaching European Federation? Ashgate, 2007, str. 11.

neomezené svrchovanosti státu.⁴ Podle Ludopolda Huga jak Svatá říše římská, tak i její jednotky mají politický status. Při zkoumání Svaté říše římské Hugo dospěl k závěru, že některé jednotky Svaté říše římské tvoří samostatnou politickou entitu, nicméně podřízenou Svaté říši římské. Hugo popisuje tyto územní jednotky jako subjekty se svým samostatným právním systémem, avšak podřízené Svaté říši římské. Jinými slovy Hugo popisuje základní federální princip nadřazenosti federálního práva právu členských jednotek. Tudíž on akceptuje rozdělení pravomocí ve státě a tím přiznává územní jednotce státnost, což je znakem moderní federální teorie.⁵

Spojené státy americké udělaly zásadní průlom v dějinách federalismu. Na konci občanské války se nezávislé severoamerické státy sjednotily v roce 1781 v konfederaci se slabou centrální mocí. První konfederativní ústava z roku 1781, jež byla uzavřena mezi 13 státy, v praxi nebyla funkční.⁶ V čl. II této ústavy bylo stanoveno, že členské státy ponechávají veškerou suverenitu a jsou nezávislé a svobodné. Z důvodu praktické nefunkčnosti ústavy z roku 1781 členské státy hledaly jiné řešení. Jako hlavní důvody nefunkčnosti konfederace Hamilton v *The Federalist Papers* uvedl princip „zákonodárství pro státy“, který požaduje, aby ústřední vláda jednala s jednotlivci jen skrze vlády států, a rovněž nemožnost přístupu konfederace ke zdrojům (např. nepravomocnost vybírat samostatně daně, konfederace musela se obracet na členské státy).⁷ Proto byl v roce 1786 svolán Filadelfský konvent, jenž se konal v roce 1787. Na tomto konventu měly členské státy konfederace rozhodnout o zásadní otázce, jestli zvolit jako cestu dalšího rozvoje silnější konfederaci, na kterou by státy přenesly další pravomoci, nebo vytvořit národní stát s centrální mocí, kde státy jsou pouze podřízenými jednotkami. Výsledkem Filadelfského konventu byl kompromis obou řešení, kde byl vládní systém založen na rozdělení suverenity. Členské státy si ponechávají suverenitu v těch oblastech, kde pravomoci nebyly přeneseny na unii.⁸ Filadelfský ústavní konvent v roce 1789 transformoval konfederativní ústavu z roku 1781 v novou federativní ústavu, zakládající

⁴ Jean Bodin (1530–1596) založil teorii neomezené suverenity, která spojila a personifikovala svrchovanost státu a vnitrostátního suveréna v jediné osobě panovníka. Suverenitou se rozuměla nejvyšší úplná a neodvozená moc panovníka. Tato teorie vzešla na pozadí krutých náboženských válek ve Francii v letech 1562–1598.

⁵ Dosenrode, S. *Approaching European Federation?* Aldershot, England: Ashgate, 2007, str. 12.

⁶ Více viz BALÍK, S., a BALÍK, S. *Právní dějiny evropských zemí a USA: (stručný nástin)*. 3. rozšířené vyd. Plzeň: Čeněk, 2005 str. 184–188.

⁷ Hamilton, A.; Madison, J.; Jay, J. *Listy federalistů: soubor esejů psaných na podporu nové Ústavy předložené Federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994. esej 15, 22 str. 94–99, 122–125.

⁸ Více v Elazar, Daniel J. *The American constitutional tradition*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1988, str. 245–250 a Hamilton, A.; Madison, J.; Jay, J. *Listy federalistů: soubor esejů psaných na podporu nové Ústavy předložené Federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, str. 12–14, 174–176.

moderní Spojené státy americké a federalismus v soudobém slova smyslu.⁹ Za otce zakladatele amerického soudobého federalismu jsou považováni: Alexander Hamilton, James Madison a John Jay,¹⁰ kteří publikovali své práce ve sbírce esejí pod názvem „The Federalist Papers“.¹¹ Těmto autorům americké ústavy šlo zejména o to, aby federální vláda byla v přímém vztahu k občanům Spojených států a aby byla kompetentní rozhodovat s konečnou platností ve věcech, které byly vymezeny do její výlučné působnosti, na rozdíl od konfедераčního principu, kde rozhodnutí centrální vlády nemá přímý účinek, a proto potřebuje ratifikaci členských států konfederace.

Švýcarsko po krátké občanské válce transformovalo svoji konfederaci ve federaci v roce 1848. Kanada se stala třetí moderní federací, a to od roku 1867.

Podle vzoru amerického federalismu se tento typ státního uspořádání snažili v 19. století uplatnit také v Britském království, jako pokus o udržování koloniálních území.

Jiní Evropané se obrátili k myšlenkám o federalismu s jiným účelem. Na konci 18. století Henri de Saint-Simon a Emmanuel Kant nabízeli sjednotit Evropu pro dosažení míru. Alexis de Tocqueville přenesl americké federativní zkušenosti do Evropy, zejména do Německa a Francie. Pierre-Joseph Proudhon, francouzský politik a filozof, rozvíjel ve svých pracích myšlenky o federalismu jako o decentralizované alternativě centralizovanému národnímu státu, a inspiroval se teorií o sociálním federalismu. Jeho nejznámější dílo o federalismu bylo publikováno v roce 1863 – „Du principe federatif“ –, ve kterém doporučoval model fungování státu a společnosti složený z nezávislých jednotek spojených na základě dohody. Jeho koncepce fungování státu a společnosti byla velmi blízká názorům Althusia, tedy založená na organickém přístupu ke společnosti. Tudíž moc ve státě musí být rozdělena takovým způsobem, aby byla co nejbližší k té úrovni, kde problém musí být vyřešen. Kromě toho Proudhon věnoval velkou část své pozornosti hospodářskému rozvoji společnosti. Podle něho

⁹ Dosenrode, S. *Approaching European Federation?* Ashgate, str. 14.

¹⁰ Více v Elazar, D. *The American constitutional tradition*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1988, str. 23–32.

¹¹ Listy federalistů – soubor esejí – byly napsány Hamiltonem, Madisonem a Jayem, které se od října 1787 v nepravidelných intervalech objevovaly v newyorských novinách až do léta 1788. Souhrn těchto esejí obsahoval to, co je dnes známo jako Listy federalistů. Po celé americké dějiny se Listy federalistů těšily velkému uznání. Zahrnují teorii a argumentaci, na kterých spočívá forma a postupy nové federální ústavy. Považují se také za významné dílo politické filozofie, protože odhalují problémy a obtíže spojené s nastolením republikánské vlády a jasně o nich mluví. To, co Listy federalistů činí klasickým dílem, je jedinečný způsob, jímž kombinuje různé prvky západního myšlení a používá je při řešení konkrétních okamžitých problémů. Více v Hamilton, A., Madison, J.; Jay, J. *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené Federálnímu shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994.

by měla být zaručena ve společnosti rovnost mužů a žen a svoboda a spravedlnost ekonomických vztahu. Podle Proudhona svoboda hospodářských sdružení pracovníků nebo výrobců v místních společenstvích a továrnách bylo základním znakem toho, čemu on říkal „společnost vzájemnosti“ (mutualist society). V takových podmínkách existenci konfliktů Proudhon považoval za nevyhnutelné. A proto podle této koncepce federalismus byl základem svobody a spravedlnosti přes autonomii a demokratickou samosprávu.¹² V roce 1848 ruský filozof a revolucionář M. Bakunin publikuje německy psané dílo „Výzva k slovanským národům“ (Aufruf an die Slav) ve kterém prohlašuje za cíl spojení slovanských národů do všeobecné federace Evropských států. Dále svou koncepci spojení národů do formy federálního svazu založeného na sociální rovnosti všech občanů rozvíjí ve svém projevu ke kongresu demokratické Lize Míru a Svobody.¹³

Později práce Proudhona „Du principe federatif“ podnítila Alexandra Marca k založení nové teorie, která se pak rozšířila jako teorie integrálního federalismu. Tato teorie byla založena na třech základních principech. Za prvé, individuální svobody mohou existovat, pouze pokud jsou podpořeny strukturou samosprávných celků spojených mezi sebou společnými zájmy a společnou identitou. Za druhé, pouze legitimní stát může sloužit zájmům samosprávných celků. A za třetí, Marc zdůrazňoval význam smíšeného modelu národního hospodářství založeného na volném trhu.¹⁴ Tato teorie posloužila jako inspirace pro architektky evropské integrace po druhé světové válce.¹⁵

¹² Burgess, M. *Federalism and European union: the building of Europe, 1950–2000*. 1st ed. London: Routledge, 2000, str. 10.

¹³ Bakunin, M. *Izbrannye sočinenija*. Tom 3., *Federalismus, Socialismus a Antiteologismus*. Peterburg-Moskva: Golos Truda, 1920.

¹⁴ Hueglin, O., Fenna, A. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*: University of Toronto Press, 2006, str. 108.

¹⁵ Více viz Roemheld, L. *Integral Federalism: A Model for Europe*: New York: Peter Lang, 1990.

3 Státoprávní aspekty federalismu

3.1 Definice pojmu federalismus

Na začátku bych chtěla zdůraznit, že definice pojmu federace a komparativní analýza federací vyžaduje určitou míru opatrnosti. Neexistuje jednotný model federace, který je použitelný všude, spíše základní pojem, který zahrnuje spojení činnosti *územní samosprávy (regional self-rule)* pro stanovené účely a *ústřední správy (shared-rule)* pro ostatní účely v rámci jednoho politického systému takovým způsobem, že žádný z nich není podřízen druhému, ale existují spolu navzájem tak, aby vyhovovaly rozmanitým podmínkám.¹⁶

Samotné slovo federalismus pochází z latinského *foebus*, což lze přeložit jako smlouva nebo dohoda. Neznamená to však jakákoliv dohoda, nýbrž pouze smlouva o sdružení více samostatných jednotek do určitého celku nebo unie. Římané tímto pojmem označovali smlouvu o spojení se státy, které zůstaly svobodné, nebo sdružení států, které patřily do římského impéria.

Federalismus je obecný pojem pro všechny formy sdružení rovnoprávných jednotek, které si zachovávají svou svébytnost vůči celku v podobě samostatných kompetencí, současně se vzájemně podporují přímo i zprostředkovaně přes celek a přenášejí na celkové sdružení úkoly, na které by samy nestačily, přičemž se podílejí na fungování celku.

v obecné rovině termín federalismus představuje obecný základní pojem pro:¹⁷

Všechny formy sdružení (integrace);

Rovnoprávné jednotky (koordinace);

Které si zachovávají svou svébytnost vůči celku v podobě samostatných kompetencí (vertikální dělba moci a působnosti v oblasti zákonodárství, exekutivy a soudnictví);

Současně se vzájemně podporují přímo a zprostředkovaně skrze celek (kooperace);

Přenášejí na celkové sdružení úkoly, na které by samy nestačily (subsidiarita);

¹⁶ Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 1.

¹⁷ Filip, J., a kol. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 238–239.

Příčemž se podílejí na fungování celku (participace).

Výše popsaný celek ovšem může mít nejen podobu územní, ale může se jednat o zájmové sdružení, církev, sportovní svaz, politický subjekt nebo konfederaci.

Je nezbytné rozlišovat mezi obecným pojmem „federalismus“, jak jsme jej popsali výše, a termínem „federace“.

Pod pojmem **federace** rozumíme především jednu z forem složeného státu a politického zřízení, kde vedle orgánů státní moci celého svazku států mají členové federace (jednotlivé členské státy) vlastní orgány státní moci (zákonodárné, výkonné a soudní). Orgány státní moci členů federace a celého svazku jsou přímo voleny občany a disponují nezávislými pravomocemi, odvozenými z ústavy.¹⁸

Základní rozdíl mezi pojmem federalismus a federace spočívá v tom, že federalismus může existovat bez federace resp. federativního státu na rozdíl od federace, jež musí vykazovat znaky termínu federalismus. Federalismus lze považovat za určitý druh politické organizace, která obsahuje velkou škálu typů, pohybující se od federace a konfederace včetně lig a kondominií, zatímco federace je pouze jedním typem federalismu.

3.2 Klasifikace politických uskupení podle stupně federalismu

Daniel J. Elazar klasifikoval státně politická seskupení podle stupně federalismu (míry decentralizaci mezi koexistujícími úrovněmi vládnutí), do následujících kategorií: ústavně decentralizovaná unie, federace, konfederace, přidružený stát, kondominium, liga a kvazifederace.¹⁹

Ústavně decentralizována unie – ve své podstatě unitární stát s centrální vládou a ústavně zaručenou určitou mírou nezávislosti pro územní samosprávné jednotky. Například Francie, Itálie, Portugalsko, Ukrajina.

Federace je složené politické zřízení, které se skládá ze silných členských jednotek a silné centrální úrovně vládnutí. Každá z těchto jednotek a federální orgány disponují nezávislými

¹⁸ Madar, Z., a kol. Slovník českého práva, 3. vydání, Praha: Linde. 2002.

¹⁹ Elazar, D. J. Federalism: An Overview, Pretoria: HSRC, 1995, str. 2–7, 16. Srov. Watts, Ronald L. Comparing Federal Systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 10–11.

pravomocemi, které na ně byly přeneseny občany na základě ústavy. Všechny členské jednotky a federální orgány disponují vlastními pravomocemi jak legislativními, exekutivními tak i zároveň soudními, a rozhodnutí těchto orgánů přímo zavazují subjekty vnitrostátního práva členských jednotek, jinými slovy přímo zavazují občany federace. Nejčastěji uváděnými příklady jsou USA, Švýcarsko, Německo, Rakousko, Belgie, Kanada nebo Rusko. Viz tabulka č. 1.

Konfederace se skládá z několika samostatných států, které vytvářejí společné orgány pro dosažení určitých omezených cílů (ekonomických, zahraničně-politických nebo za účelem obrany). Společné orgány konfederace jsou složeny ze zástupců představitelů vlád členských států a rozhodnutí těchto orgánů přímo nezavazují subjekty vnitrostátního práva. Právním základem konfederace je mezinárodní smlouva. Na základě velkého počtu příkladů, historicky konfederace byla spíše přechodnou formou k vytvoření pevnějšího svazku států, jakým je federace (USA, Švýcarsko). V současné době jsou konfederacemi Benelux, Britské společenství národů (Commonwealth) a Spojené arabské emiráty.

Přidružený stát znamená politické sdružení na základě dohody, při které jsou menší jednotky spojeny s větším státem, přičemž si menší jednotky ponechávají poměrně vysoký stupeň autonomie. Přidružené jednotky mají minimální účast a zastoupení ve státních orgánech většího státu. Menší jednotky mohou vystupovat na základě samostatného rozhodnutí v souladu se zakládající smlouvou nebo ústavou. (Itálie a San Marino, Francie a Monako, EU a Turecko nebo Andorra)

Kondominium je politické zřízení, kde politická jednotka funguje pod společnou správou dvou nebo více různých států. Jako příklad můžeme uvést Andorru, která existovala pod společnou správou Francie a Španělska od 1278 do 1993, nebo Nauru, jež existovalo pod správou Austrálie, Nového Zélandu a Spojeného království v letech 1947 až 1968.

Liga je svaz politicky nezávislých jednotek za účelem plnění určitého účelu, který se spravuje nejčastěji přes společný sekretariát nebo přes společnou vládu. Členové ligy z ní mohou jednostranně vystoupit. Například Liga arabských států, Sdružení národů jihovýchodní Asie (ASEAN), Severoatlantická aliance (NATO).

Kvazifederace (Quasi federace) takto definujeme určité politické jednotky, které v sobě kombinují charakteristiky několika politických systémů. Například federace, která z většiny

podstatných charakteristik splňuje znaky typické pro daný typ státního zřízení, avšak pravomocí a působností centrálního úrovně vládnutí vykazuje určité znaky typické pro unitární systém. V současné době je to Rusko nebo Pákistán. Druhou variantu představují státy s federativním uspořádáním, které mají jisté vlastnosti typické pro konfederaci. Jako například Německo, které je federací, avšak má druhou parlamentní komoru (Bundesrat) složenou z delegátů, kterým dávají pokyny představitelé vlád členských zemí.

Jak vyplývá z výše uvedeného, stupeň federalismu se rozlišuje podle míry autonomie a účasti subjektu unie na fungování celku. Může se pohybovat od velmi nízkého, jako je tomu například u decentralizované unie, až po federaci s vysokým stupněm decentralizace.

Při rozlišování stupně federalismu v konkrétním státě nelze klást přílišný důraz na samotný název, jež se používá pro označení státu nebo je uveden v ústavě. Především je nezbytné určit faktický stupeň centralizace nebo decentralizace federální státní moci. Tudíž není velký rozdíl mezi federací s velmi silnou federální mocí nebo unitárním státem s vysokým stupněm decentralizace.

Širokou škálu typů federativních svazků můžeme vysvětlit rozmanitostí rozdílů ve faktorech, které pobídly regionální autonomie spojit se s celkem. Nicméně všechny tyto úspěšně fungující celky mají jeden společný prvek a tím je existence rovnováhy mezi nátlakem pro politickou integraci a pro regionální autonomii. V případě, že jeden z těchto tlaků bude silnější a druhý slabší, pak jako výsledek bude nejspíš spojení do unitární politické soustavy, nebo v opačném případě výsledkem bude nezávislost regionálních celků nebo konfederativní uspořádání. Pokud se obě tyto vůle spojí do něčeho, co představuje vyrovnanou rovnováhu, federativní uspořádání poskytne nejlepší řešení, jak zajistit efektivní fungování federativních orgánů a regionální autonomii. Tyto podmínky vznikají nejčastěji ve společnostech, jejichž občané se cítí jako členové několika skupin nebo společenství najednou (například rodiny, pracovní skupiny, města nebo vesnice, národnosti, nadnárodní organizace atd.). Sounáležitost občanů k několika skupinám nemusí nutně vylučovat jednu nebo druhou, právě toto umožňuje koexistenci jednoty v rozmanitosti. Je nezbytné zdůraznit, že pokud je tato relativní rovnováha vůle společná pro všechny federace, konkrétní faktory, které mají vliv na výše zmíněnou rovnováhu, jsou velmi rozličné a mají svůj původ v unikátním historickém a sociologickém vývoji každé společnosti a přijatých politických rozhodnutích. Jako výsledek každá federace představuje unikátní experiment, který v sobě zahrnuje kombinaci jedinečného

a zvláštního způsobu uspořádání regionální samosprávy, rozdělení pravomocí mezi federálním centrem a subjekty, organizaci centrálního úrovně vládnutí atd.²⁰

Tabulka č. 1

Federace	Počet subjektů	Ústava	Typ federace	Přechod k federativnímu uspořádání
Spojené státy americké	50 států 1 federální distrikt 5 přidružených států	Federativní ústava (1789)	Federace	1789
Švýcarsko	26 kantonů	Federativní ústava (1848, 1999)	Federace	1848
Kanada	10 provincií 3 teritoria	Kvazifederativní ústava (1867, 1982)	Federace	1867
Rakousko	9 spolkových zemí	Federativní ústava (1920, 1945)	Federace	1920
Belgie	3 regiony 3 kulturní společenství	Federativní ústava (1933)	Federace	1993
Španělsko	17 autonomních společenství 2 autonomní města	Decentralizované ústavní uspořádání (1987)	Federativní uspořádání	1978
Rusko	86 subjektů: republiky a různé typy regionů	Federativní ústava (1993)	Kvazifederace	1993
Německo	16 spolkových zemí	Federativní ústava (1949)	Federace	1949

Zdroj: Wikipedie.

3.3 Rozdíly mezi federací a konfederací

V této kapitole, vzhledem k poslání této práce, bych chtěla blíže rozebrat a věnovat zvláštní pozornost rozdílu mezi federací a konfederací.

Konfederaci lze definovat jako svaz nezávislých států určený k přetrvávání delší dobu, jež má na rozdíl od ligy širší úkol. Charakteristickým znakem je existence společných institucí k zastupování konfederace a jejích států, ale ne jejích občanů. Členské státy konfederace mohou vystoupit na základě jednostranného úkonu.

Lze konstatovat, že federace kladou větší důraz na ochranu práv svých občanů, zatímco konfederace je společenstvím politických jednotek, která klade větší důraz na svobody členských jednotek. V konfederalní formě vlády je charakteristické to, že centrální úroveň vládnutí je celkově závislá na regionálních vládách. Konfederace je útvarem mezinárodně smluvní povahy, proto charakteristika stát a suverenita jsou ponechány členským jednotkám.

²⁰ Watts, L. Ronald. Comparing Federal Systems, 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 63–64.

Konfederace je většinou založena na mezinárodní smlouvě a kompetenční kompetence je ponechána členským státům. Rozhodnutí přijatá na úrovni konfederace nemají přímý účinek na občany členských států a musejí být ratifikována členskými státy, a následně inkorporována do vnitřního právního řádu na základě vlastních pravidel. Občané členských států jsou vyloučeni z procesu přijímání rozhodnutí a proces spolurozhodování na konfederativní úrovni je výlučně jednomyslný.²¹

Tudíž institucionální uspořádání má důležitý význam jako kritérium pro určení podstaty společenství států jako federativního nebo konfederativního.²² Například institucionální a organizační struktura Commonwealth²³ neumožňuje tvrdit, že je federací, a ani nesměřuje se k danému typu státního uspořádání. Kromě toho je nezbytné zdůraznit, že konfederace ne ve všech případech jen přechodným typem státního uspořádání, které povede k založení federace. V dějinách jsou známé příklady konfederací, které se rozpadly před tím, než dosáhly úrovně federativního uspořádání (např. Republika spojených nizozemských provincií 1581–1795, Království Dánska a Norska 1536–1814).

Podle výkladu uvedeného výše existuje další důležité kritérium, podle kterého lze posuzovat tyto dva typy státního uspořádání a to je stupeň centralizace nebo propojenosti mocenského uspořádání mezi centrem a státními subjekty. Totiž oba pojmy jsou velmi těsně mezi sebou provázané a jeden může transformovat se do druhého.

3.4 Způsoby a důvody vzniku federací

Existují tři základní způsoby vzniku federací. Jedním z nejčastějších způsobů vzniku je asociace do té doby nezávislých nebo konfederativních subjektů (klasickými příklady jsou USA a Švýcarsko), při vzniku federace tímto způsobem si federativní jednotky ponechávají zpravidla větší nezávislost vůči celku. Druhým nejčastějším způsobem je disociace původně unitárního státu. V tomto případě vzniku federace bude mít centrální federální moc silnější postavení vůči státům, které tvoří její součást. Jako příklad můžeme uvést Belii, bývalé Československo nebo Španělsko do toho způsobu lze zařadit i vznik Ruské federace i přesto,

²¹ Srov. Pavlíček, V. a kol. Státověda, I. díl. Praha: Linde. 1998, str. 123–125.

²² Levi. L. Recent Developments in Federalist Theory. The Federalist a political review. Number 2. 1987.

²³ Na základě Westminsterského statutu z roku 1947 všichni členové Britského společenství národů jsou suverénními státy s právem kdykoliv vystoupit a jsou oprávněni odmítnout jakýkoliv zákon britského parlamentu.

že SSSR de iure měl formu federace.²⁴ Třetí způsob představuje kombinaci dvou prvních způsobů, typickým příkladem toho je Kanada.²⁵

Jako důvody a podmínky vzniku federace Jan Filip uvádí především:

důvody ekonomické, které spočívají především v možnosti rozšíření trhu bez celních bariér, v posílení možnosti působení v mezinárodní konkurenci, ve vzájemném doplňování ekonomik. Především tyto důvody převažovaly při vzniku USA, Kanady, ale prakticky pro většinu federací. Samy o sobě jsou tyto důvody nutné při vzniku federací, nikoliv však postačující;

důvody zahraničně-politické – spočívají v potřebě posílení vzájemné obrany členských států proti hrozbě zvnějšku, pocit'ované jako hrozby společné;

důvody zeměpisné – jednotliví členové federací se geograficky nacházejí vedle sebe;

národnostní důvody – tyto důvody jsou samy o sobě i bez spojení s ostatními dostatečné. Národnostní důvody nemusí sloužit jen k národnostní emancipaci, mohou též sloužit jako prostředek vzniku nového národa, jak se to stalo v USA nebo Kanadě;

historicko-kulturní důvody vycházejí z dříve existujícího federativního uspořádání (Německo, Rakousko), takže v politické kultuře existuje něco, co je možné označit jako tradice federalismu.

Donald L. Watts uvádí rovněž jako důvod vzniku federací tlak, který je vyvíjen současnou společností na větší státní celky na mezinárodní aréně k dosažení rychlejšího progresu, zvýšení životní úrovně a sociální ochrany. Avšak na druhé straně existuje právo menších, samosprávných celků a jejich občanů na sebeurčení, a jejich snaha o rozvoj svých lingvistických a kulturních vazeb, náboženství a historických tradic. Pokud vezmeme v potaz obě snahy, stále více států a lidí souhlasí s tím, že federativní státní uspořádání je schopné zajistit určitou míru nezávislosti samosprávných celků ve spojení s centrální vládou, které

²⁴ Valentěj, S. Ruský federalismus. Hospodářsko-právní aspekty fungování. Petrohrad: Aleteja. 2008, str. 93.

²⁵ Kanadská federace vznikla na základě zákona o Britské Severní Americe v r. 1867, disociací původně jedné provincie – Sjednocená provincie Kanada – do dvou nových provincií, a to Ontario a Quebec, a následnou asociací k těmto provinciím v roce 1867 dvou rozdělených kolonií Nový Brunšvik a Nové Skotsko, jako dvou nových provincií kanadské federace. Kanadská federace se v současné době skládá z deseti provincií a tří severních teritorií.

budou svěřeny pravomoci pro rychlejší dosažení cílů, které jsou aktuální na mezinárodní aréně v současné multidimenzionální ekonomice a multikulturní moderní společnosti.

Jako druhý a těsně navazující důvod Donald L. Watts poukazuje na to, že vliv a propojenost globální ekonomiky v současné době funguje spíše na úkor tradičním (národním) státům. Celosvětová komunikace a spotřebitelská nabídka probudily touhu dokonce i malých měst a vesnic zapojit se do celosvětového trhu zboží a servisů. Tento trend je obecně označován jako globalizace.

Právo národa na sebeurčení a všeobecně uznávaná práva a suverenita národních států jsou méně významné, pokud lidé mají ve skutečnosti při tom menší vliv na globální rozhodnutí, která je zásadně ovlivňují. Při tom je jisté, že národní stát je blíže ke svým občanům ve smyslu poskytnutí demokratické kontroly a rychlé reakce v případě nutnosti provedení legislativních nebo jiných změn. V daném kontextu federalismus, s jeho příznačnými dvěma úrovněmi vládnutí, může poskytnout úspěšný způsob zprostředkování celé škály globálních a místních zájmů svých občanů zároveň.

3.5 Rozdělení federativních svazků na symetrické a asymetrické

Můžeme rozlišovat federativní svazky na symetrické a asymetrické. Symetrickou federaci charakterizuje to, že členské jednotky mají stejné postavení v rámci federace (Německo, Rakousko).

Asymetrie členských jednotek lze rozdělit na dva druhy, které mohou ovlivňovat fungování federace. Jedná se o politickou a ústavní asymetrii. Jinými slovy na asymetrii *de facto a de iure*.

Politická asymetrie má svůj původ v kulturních, ekonomických, sociálních a politických podmínkách, které mohou mít vliv na centrální mocenské uspořádání a vztahy mezi jednotkami navzájem.²⁶

Pokud se jedná o politickou asymetrii, vyskytuje se ve všech federativních svazcích. Mezi nejdůležitější faktory, které mají vliv na politickou asymetrii, můžeme zařadit populaci, rozsah území, ekonomický vliv jednotek atd. Nejpozoruhodněji se ten problém vyskytuje ve

²⁶ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 125–127.

federacích, kde jeden členský stát představuje více než polovinu populace federace, například bývalé Československo, Belgie, Švýcarsko i Evropská unie.²⁷

Ústavní asymetrie znamená odlišnou úroveň rozdělení pravomocí mezi federálními jednotkami ve vztahu k centrální moci zakotvené v ústavě. Velký počet federací má ve svém složení jednotky, které nemají stejné postavení jako jiní plnohodnotní členové federace. Ústavní asymetrie vychází totiž přímo z ústavy, ve které jsou stanoveny rozdílné exekutivní pravomoci nebo statut pro různé federativní jednotky. V daném případě federativní jednotky nemají ve federaci stejné postavení. Jako příklad můžeme uvést Rusko, Belgie.²⁸

Chybné tvrdit, že symetrická federace je předpokladem harmonické existence a asymetrická naopak automaticky zapříčiní neshody a rozpory. V praxi asymetrie spíše reflektuje faktické rozdíly a nezpůsobuje je. Asymetrické řešení je určeno k dosažení flexibility a všeobecné politické federální stability.²⁹

3.6 Dvě základní teorie federalismu

Podle vzájemného způsobu působení obou úrovní vládnutí federace můžeme federativní svazky rozdělit do dvou typů: dvojný neboli duální federalismus (dual federalism) a federalismus spolupráce (cooperative federalism).

Nejstarší je teorie dvojného federalismu (někdy také bývá označována jako konkurenční federalismus), která vznikla v 19. století v USA. Zakládá se na ideji dvojí suverenity. Podle ní oba subjekty, tj. federace a jednotky federace, mají svou oblast působnosti, a to v těch oblastech, ve kterých jsou suverénní, takže si do těchto oblastí navzájem nemohou zasahovat.

Na začátku 20. století se rozšířila teorie federalismu spolupráce, která je založena na filozofii sdílené suverenity, kde federace a subjekty federace musejí společně spolupracovat a vzájemně se doplňovat ve stejných oblastech působnosti.

²⁷ Problémům nestability v politicko-asymetrických federacích lze předcházet například silnějším zastoupením menších federativních jednotek v parlamentu nebo redistribucí peněžních prostředků od bohatších jednotek k méně prosperujícím jednotkám.

²⁸ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 125–127.

²⁹ Burgess, M. Comparative federalism: theory and practice. London: Routledge, 2006, str. 221.

Přesto že obě teoretické koncepce vznikly ve Spojených státech amerických, dvojný federalismus je v současné době více příznačný pro federace anglo-saxonského typu, federalismus spolupráce je naopak charakteristický pro evropské federativní státy.

Obecně lze udělat závěr, že každá teorie má své klady i zápory a v současné době všechny federativní svazky kombinují obě tyto teorie ve větší či menší míře.³⁰

3.7 Rozdělení pravomocí a působnosti ve federacích

Na začátku bych se chtěla zmínit o tom, že právní normy poskytující kompetence mají velmi důležitou úlohu, není úplně jasná jejich povaha a způsob fungování. Pojmy pravomoc a působnost jsou často zaměňovány. V právní literatuře, a to jak v domácí, tak i v zahraniční nepanuje shoda ohledně použití pojmů pravomoc, působnost a kompetence a proto je nezbytné uvést jejich definice. Pravomocí se rozumí způsobilost státního orgánu, stanovená primárně ústavou, vykonávat v rámci dělby moci určitý okruh moci – zákonodárné, výkonné a soudní. Podle velkého počtu zdrojů pravomoc lze používat jako synonymní s termínem kompetence. Působnost vyznačuje rozsah pravomoci, v němž ji mohou jednotlivé státní orgány provádět (tzn. věcnou, prostorovou a osobní).³¹ Koncept kompetence lze tedy vymezit v následujících bodech: subjekt těšící kompetenci má zmocnění změnit právní vztahy, subjekt mění právní vztah vydáním právního aktu, držba kompetence je nezbytnou podmínkou platnosti právního aktu.³²

Obecně lze dodat, jak už bylo zmíněno výše, že všechny federace bez výjimky mají jeden společný prvek, tím je na jedné straně existence silné motivace ke sjednocení pro určité účely, a na jiné straně vůli k autonomní nezávislosti regionálních celků pro jiné záměry. Různorodost těchto motivací vedlo k různým typům rozdělení kompetencí ve federacích mezi centrálními státními orgány a subjekty federace. Čím větší je stupeň homogenity ve společnosti, tím silnější působnosti budou ponechány centrální federativní vládě, na druhou stranu čím větší je stupeň rozmanitosti ve společnosti, tím rozsáhlejšími působnostmi budou disponovat subjekty federace.³³

³⁰ Schütze, R. From Dual to Cooperative Federalism. The changing Structure of European Law: Oxford university press, 2009, str. 4–6.

³¹ Pavlíček, V. a kol. Státověda, I. díl. Praha: Linde, 1998, str. 134.

³² Zbírál, R. Obsah pojmu pravomoc v článku 10a Ústavy ČR. Jurisprudence 2/2011, str. 4.

³³ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 84–85.

Rozdělení kompetencí rovněž vyjadřuje rovnováhu mezi jednotou a rozmanitostí, to znamená, že způsob rozdělení pravomocí ve federaci též vyžaduje rovnováhu mezi závislostí a nezávislostí centrálních a regionálních státních orgánů jeden na druhém. Za nejlepší způsob rozdělení kompetencí je všeobecně považováno nezávislé vzájemné působení obou úrovní vládnutí v rámci jim svěřených pravomocí. Pochopitelně že v praxi je tento stav téměř nedosažitelný, jelikož je velmi obtížné vyhnout se překrytí kompetenčních sfér obou úrovní vládnutí.³⁴

Vývoj, kterým prošla federace při jejím založení, může taktéž mít vliv na rozdělení kompetencí ve federaci. Při založení federace cestou asociace původně nezávislých států, které se vzdávají částí své suverenity ve prospěch založení nezávislého federálního státu, rozdělení kompetencí nejspíš proběhne cestou vymezení výlučných a konkurujících kompetencí pro federální orgány (taxativní výčet) a ostatní výslovně nevypočtená působnost zůstane jednotkám federace (zbytková klauzule). Jako příklad lze uvést USA a Švýcarsko, názor kterých následovaly Německo a Rakousko. Tam, kde vznik federace provázal proces devoluce z původně unitárního státu, je taxativní výčet uplatněn většinou opačně, kompetence jednotek federace jsou výslovně specifikované a zbývající kompetence jsou ponechány federálním orgánům (např. Belgie nebo Španělsko).³⁵

Dále lze poznamenat dva další faktory, které mohou mít vliv na rozdělení kompetence ve federacích. Za prvé, je to doba, ve které došlo k založení federace. V 18. a 19. století v ústavách USA, Kanady nebo Švýcarska bylo rozdělení kompetence stanoveno ve velmi obecných pojmech (např. čl. I, odst. 8 ústavy USA pouze v základních rysech vymezuje zákonodárnou pravomoc Kongresu). Pozdější ústavy, především z druhé poloviny 20. století, poskytují daleko propracovanější úpravu rozdělení kompetencí.

Za druhé, má vliv na rozdělení kompetence převládání v ústavě a výkladu obyčejového práva (common law) jako v USA, spojení obyčejového práva a evropského kontinentálního práva např. v Kanadě nebo evropské kontinentální právo jako v Německu, Švýcarsku a Belgii.³⁶

³⁴ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 84.

³⁵ Tamtéž str. 84–85.

³⁶ Majeed, Akhtar, Ronald L Watts a Douglas M Brown. Distribution of powers and responsibilities in federal countries. London: Published for Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) by McGill-Queen's University Press, 2006, str. 325.

Obecně lze rovněž dodat, že čím větší je stupeň homogenity ve společnosti, tím větší počet kompetencí bude ponechán federálním orgánům, a tak ve státě s větším stupněm rozmanitosti větším počtem kompetence budou disponovat konstitutivní jednotky.³⁷

Existuje více způsobů **rozdělení legislativních kompetence ve federacích**:³⁸

– Rozdělení na dvě sféry, na výlučnou působnost federace a výlučnou působnost subjektů (např. USA, Švýcarsko, Kanada).

V této variantě ve federální ústavě jsou odděleně vymezeny oblasti působností buď federace, nebo subjektů federace, do nichž jeden druhému nesmí zasahovat.

– Rozdělení na tři sféry působnosti, to znamená na působnost federace, členských států a na konkurující působnost (Německo).

V této variantě kromě oblastí výlučné působnosti federace nebo subjektů federace existuje ještě oblast konkurujících kompetencí, v nichž mohou členské státy vydávat zákony, pokud federální orgány neupraví tuto problematiku.

– Rozdělení působností rovněž na tři sféry, avšak v tom případě, kromě výlučné působnosti federace nebo subjektů federace, existuje působnost paralelní, která je podobná konkurujícím kompetencím, ale liší se od nich. Paralelní působnost upravuje jednu oblast legislativní působnosti, která spadá do kompetencí jak federace, tak i subjektů federace. Například v Kanadě problematika životního prostředí spadá do působnosti obou úrovní a žádná z nich nemá přednost nebo nadřazenost jedna před druhou.

3.7.1 Výlučné kompetence

Ve většině federací je oblast výlučných legislativních kompetencí stanovena pro federace, avšak rozsah působnosti se může lišit. Výčet výlučných kompetencí v USA je poměrně úzký. Na druhou stranu ústavy Rakouska, Německa a Ruska poskytují poměrně podrobný výčet výlučných kompetencí.³⁹

³⁷ Burgess, M. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006, str. 136.

³⁸ Srov. Klíma, K. *Ústavní právo. Dobrá voda*: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2002, str. 137 nebo Blahož, J., Balaš, V. a kol. *Srovnávací ústavní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 271.

³⁹ Čl. 71 Ústavy Ruské federace.

V některých federacích, jako je Švýcarsko, Kanada nebo Belgie, jsou výlučné kompetence ústavně definovány taktéž pro jednotky federace, ve většině federací však působnost subjektu federace zůstává nedefinovaná.⁴⁰

Jako výlučné kompetence federace jsou nejčastěji vymezeny oblasti mezinárodních vztahů, obrany, hospodářství a společné měny, dopravy, celní správy a daní.⁴¹

3.7.2 Konkurenční kompetence

Přiznání nevyhnutelnosti překrytí pravomocí ve větším počtu oblastí vedlo k tomu, že konkurenční kompetence byly zakotveny v mnoha ústavách současných federací, např. Rakousko, Německo. Většinou jsou konkurenční kompetence zakotveny v oblastech zemědělství, migrace, vývozu neobnovitelných přírodních zdrojů a lesa, penzijního zabezpečení, elektrické energie, zdravotnictví, sociálního zabezpečení, ochrany bezpečnosti, pořádku a vzdělání.⁴²

Existence konkurenčních kompetencí ve federaci má několik výhod. Za prvé, dodává flexibilitu v otázce rozdělení, umožňuje federální vládě odložit výkon potenciální kompetence v určité oblasti do doby, než se to stane záležitostí federálního významu. Do té doby subjekty federace mohou vykonávat kompetence v dané oblasti neomezeně. Jako specifický druh konkurenčních kompetencí jsou tzv. „rámcové zákony“, které umožňují federální vládě přijímat v určitých oblastech rámcové předpisy, musejí však ponechat dostatečný legislativní prostor pro uplatnění zákonodárné působnosti subjektů federace v těchto oblastech. (Rakousko, Německo).⁴³

Pokud jsou v ústavě specifikovány konkurenční kompetence v případě rozporu mezi právem federálním a právem subjektů, má přednost právo federální. Výjimku tvoří Kanada, kde v konkurenční oblasti penzijní zabezpečení má přednost právní úprava provincií před federálním zákonodárstvím.⁴⁴

⁴⁰ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 87.

⁴¹ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 90.

⁴² Tamtéž str. 91.

⁴³ Tamtéž str. 88.

⁴⁴ Majeed, Akhtar, Ronald L Watts a Douglas M Brown. Distribution of powers and responsibilities in federal countries. London: Published for Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) by McGill-Queen's University Press, 2006, str. 108.

3.7.3 Paralelní kompetence

Tato kategorie působností je velmi podobná konkurenčním kompetencím, přesto však se od ní liší.

Paralelní kompetence se vyskytují tam, kde obojí úrovně vládnutí disponují kompetencemi ve stejné oblasti. Daná kategorie působností se liší od konkurenční kompetence především absencí nadřazeností jedné úrovně vlády nad druhou. Například v Kanadě obě úrovně vládnutí mají paralelní kompetence v oblasti životního prostředí. Subjekty federace ani centrální vládní úroveň nejsou nadřazeny jedny druhým. Rozdělení kompetencí v té oblasti je založeno na principu subsidiarity, podle kterého ta úroveň vládnutí, která má nejbližší ke konkrétnímu problému, má následně regulační a implementační kompetenci.⁴⁵ Pouze v případě otevřeného konfliktu mezi dvěma úrovněmi vládnutí spor může rozhodnout soud.⁴⁶

3.7.4 Výslovně nevypočtené kompetence

Ve většině federací a nejvíce u těch, které vznikly asociací, jsou výslovně nevypočtené kompetence ponechány subjektům federace. Například v USA, Německu, Švýcarsku. V některých federacích vzniklých cestou disociace je zbytková klauzule ponechána federálním vládním orgánům (Belgie, Španělsko). Čím podrobnější je výčet kompetencí stanovený v právní úpravě, tím užší zbytková klauzule je ponechána pro federaci nebo subjekty.⁴⁷

3.7.5 Vztah mezi legislativní a výkonnou mocí

V těch státech, kde převládá obyčejové právo, má výkonná moc ve státě stejný rozsah kompetencí jako legislativní moc. Klasickými příklady jsou USA a Kanada. Pro tento typ uspořádání mocenských vztahů je několik důvodů. Za prvé, to zpětně posiluje nezávislost legislativních orgánů. Za druhé, to zajišťuje výkonným orgánům obou úrovní autoritu implementovat jejich vlastní legislativu.

V evropských federacích, jmenovitě v Německu, Švýcarsku nebo Rakousku, kompetence výkonných orgánů neodpovídá rozsahu kompetencí legislativní moci. Výkon správních

⁴⁵ Majeed, Akhtar, Ronald L Watts a Douglas M Brown. *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*. London: Published for Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) by McGill-Queen's University Press, 2006, str. 110.

⁴⁶ Watts, Ronald L. *Comparing federal systems*. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 89.

⁴⁷ Tamtéž str. 89.

pravomocí v oblastech federální legislativní kompetence je svěřen ústavou vládám subjektů federace. Tento typ vzájemného poměru legislativních a exekutivních státních orgánů vyžaduje vyšší stupeň spolupráce a koordinace mezi sebou.

Avšak rozdíl těchto dvou rozdílných přístupů v praxi není tak silný. V současné době dokonce federace jako USA nebo Kanada přenechávají vládám subjektů federace rozličné kompetence, jako je například distribuce federálních finančních prostředků ke stanoveným účelům.⁴⁸ Tento typ přerozdělení působností je nicméně jen dočasný a je nezbytné jej odlišovat od trvalých kompetencí stanovených ústavou.

Praxe ukazuje, že nelze dopředu přesně a odděleně určit působnosti orgánů státní moci, tyto kompetence se budou překrývat.⁴⁹

Na závěr je nezbytné dodat, že federace nejsou statické organizace, s postupem času a změnou vnějších okolností se rovněž mění i rozdělení pravomocí a působností ve federacích, které se snaží jim přizpůsobit.

Tabulka č. 2 Rozdělení pravomocí ve federacích – srovnávací analýza

	Kanada	USA	Švýcarsko	Německo	Rakousko	Belgie
Výslovně nevypočtené kompetence (zbytková klauzule)	Na federální úrovni	Na úrovni subjektu federace	Na úrovni subjektu federace	Na úrovni subjektu federace	Na úrovni subjektu federace	Na federální úrovni
Ústavně stanovený taxativní výčet kompetence státních jednotek	Ano	Ne	Některé	Ne	Ano	Ano, vypočtené asymetrickým způsobem
Přenos výkonu fed. legislativních aktů na výkonné orgány subjektů	Ne	Ne	Ano	Ano	Ano	Ne

Zdroj: Wikipedie

⁴⁸ Blahož, J., Balaš, V., a kol. Srovnávací ústavní právo, 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 281–282.

⁴⁹ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 86.

3.8 Reprezentativní instituce ve federacích

Pro úspěšné fungování každé federace lze vyčlenit dva základní a velmi podstatné aspekty. První představuje přiznání rozmanitosti ve společnosti, přes ústavní rozdělení pravomocí ve státě takovým způsobem, který umožňuje samosprávu subjektů federace ve stanovených oblastech. Za druhý aspekt lze označit existenci státních orgánů společných jak jednotkám federace, tak i centrální federální moci, které zajišťují společné fungování státu a drží federaci pohromadě. Pro to, aby společné státní orgány měly všeobecnou podporu občanů federace, lze na základě zkušeností federativních států udělat závěr, že společné instituce by měly splňovat dvě kritéria najednou: Za prvé, zastoupení ve federálních orgánech musí odpovídat vnitřní rozmanitosti ve federaci. Za druhé, rozhodovací proces ústředních federálních orgánů by měl být efektivní.⁵⁰ Jinými slovy federalismus určuje, kdo a co je reprezentováno ve federaci.⁵¹

Společné státní orgány ve federacích se hodně liší od společných orgánů v konfederacích. V konfederaci se společné instituce skládají z představitelů, kteří jsou voleni a odpovědní vládám jednotek konfederace. Přitom pro federaci je typický dvoukomorový federální parlament, kde jedna z komor a výkonná moc jsou přímo voleny občany a občanům se rovněž odpovídají. Výkon legislativních a exekutivních pravomocí centrálních federálních orgánů se uskutečňuje přímo na občanech federace stejně jako výkon legislativních a výkonných pravomocí orgánů subjektů federace. Proto je minimalizován možný demokratický deficit a technokracie, které jsou příznačné konfederativním politickým systémům.

3.8.1 Parlamentní a prezidentská forma vlády

Obecně lze instituce federální vlády zařadit do jedné z následujících základních kategorií: ty, které striktně rozdělují legislativní a výkonnou moc, a ty, které spojují výkonnou a legislativní moc ve vládu odpovědnou parlamentu, resp. jeho komoře, která je volena přímo občany. V prvním případě hovoříme o prezidentské formě vlády, v druhém o parlamentní formě vlády. Rozdíl mezi těmi dvěma kategoriemi je podstatný, protože forma vlády má velký vliv na politickou dynamiku ve federaci.⁵²

⁵⁰ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 135.

⁵¹ Burgess, M. Comparative federalism: theory and practice. London: Routledge, 2006.

⁵² Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 136.

Každá z těchto forem výkonné a legislativní spolupráce má různá demokratická východiska. Striktní rozdělení výkonné a legislativní moci se vysvětluje snahou omezení možného zneužití moci. To je princip dělby moci ve státě s několika centry rozhodovacího procesu, který je příznačný pro federaci. Naopak ve federacích s parlamentní formou vlády spojení legislativní a exekutivní moci vychází z toho, že demokraticky vytvořená výkonná moc v rámci legislativní moci, která je odpovědná parlamentu a navíc kontrolovatelná ve volbách, tvoří souvislou, kontrolovatelnou a odpovědnou federální vládu. Této formě vlády je příznačné rozdělení pravomocí mezi federální orgány a orgány subjektu federace, avšak spojení v rámci jedné úrovně vlády parlamentní fúzí exekutivy a legislativy.

Typickým představitelem rozdělení legislativní a výkonné moci a prezidentské formy vlády jsou Spojené státy americké, kde prezident a obě komory parlamentu jsou voleny odděleně a přímou volbou občanů.⁵³

Většina evropských federací představuje parlamentní formu vlády, kde kabinet ministrů (nejčastěji koalice) v čele s premiérem je odpovědný parlamentu. Příklady můžeme nalézt v Rakousku, Německu, Belgii nebo Španělsku. Výjimku představuje Švýcarsko, které má kolegiální vládu (Federální rada), která je kolegiálním sedmičlenným výkonným výborem, který je volen parlamentem. Přes tyto rozdíly společným pro všechny tyto parlamentní federace je spojení moci, při kterém je federální výkonná moc tvořena z členů federálního parlamentu a odpovídá jemu po celou dobu své existence.⁵⁴

Třetí kategorii představuje hybridní prezidentsko-parlamentní (poloprezidentský) systém. Ruská federace je příkladem této formy vlády, která spojuje přímou volbu prezidenta zároveň s vládou, jež je odpovědná parlamentu.⁵⁵

⁵³ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008. str. 136.

⁵⁴ Tamtéž str. 136–137.

⁵⁵ Tamtéž str. 137.

Tabulka č. 3

Federace	Vztah federální legislativní a výkonné moci	Hlava federální vlády	Hlava federace	Jednokomorový nebo dvoukomorový federální zákonodárce	Vztah legislativní a výkonné moci subjektů federace	Hlava vlády subjektů federace
Spojené státy americké	Oddělené moci: prezident – Kongres	Prezident	Prezident	Dvoukomorový	Oddělené moci: guvernér – zákonodárna moc	Guvernér
Švýcarsko	Oddělené moci: kolegiální vláda	Prezident – každoročně vystřídaný člen kolegiální vlády	Prezident – každoročně vystřídaný člen kolegiální vlády	Dvoukomorový	Oddělené moci: kolegiální vláda	Prezident Rady kantonu
Kanada	Spojené moci: vláda odpovědná parlamentu	Předseda vlády	Monarcha	Dvoukomorový	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Premiér
Rakousko	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Kancléř	Prezident	Dvoukomorový	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Guvernér
Belgie	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Předseda vlády	Monarcha	Dvoukomorový	Spojené moci: odpovědná kolegiální výkonná moc	Prezident výkonné moci
Španělsko	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Předseda vlády	Monarcha	Dvoukomorový	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Prezident výkonné moci
Rusko	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Premiér	Prezident	Dvoukomorový	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Guvernér
Německo	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Kancléř	Prezident	Dvoukomorový	Spojené moci: odpovědný kabinet ministrů	Ministerský předseda

Zdroj: Wikipedie

3.8.2 Federální parlament a význam principu bikameralismu

Ve většině federálních států legislativní moc se skládá ze dvou komorového parlamentu. Dolní (první) komora parlamentu je přímo volena občany federace ve všeobecných volbách, a proto nejzřetelněji prezentuje názory většiny obyvatelstva státu. Parlamentní mandáty

v dolní komoře jsou rozděleny mezi jednotkami federace na základě počtu obyvatelstva, avšak volební systém, na základě kterého jsou kandidáti voleni do parlamentu, se liší mezi federacemi. Volby do dolní komory v evropských federativních státech jsou regulovány federální ústavou. Odlišná situace je v USA, kde velký prostor pro regulaci voleb do dolní komory parlamentu je ponechán jednotkám federace, jako například právo nově vymezit volební obvod v případě, že se to bude jevit jako nezbytné po provedeném sčítání obyvatelstva.⁵⁶

Princip bikameralismu je inkorporován do federálních legislativních systémů ve většině federací. Historicky nejstarší druhá komora parlamentu vznikla v Anglii ve 14. století. Měla sloužit jako protiváha, bránící neuváženým rozhodnutím, náhlým změnám nebo zneužití pravomoci konzervativní druhé komory parlamentu, která měla slabší legitimační základnu.⁵⁷ Debata o založení dvoukomorového parlamentu, v němž jedna komora reprezentuje všechny občany a druhá zastupuje jednotky federace, poprvé vznikla při vytvoření první moderní federace Spojených států amerických. Návrhy na založení nového typu parlamentu byly následně zakotveny v Connecticut kompromisu, kterého bylo dosaženo během Filadelfského konventu v roce 1787.⁵⁸ V té době poprvé vznikl dvoukomorový parlament, jenž byl složen ze Sněmovny reprezentantů, představující celou populaci Spojených států, a Senátu, ve kterém byly zastoupeny jednotlivé státy prostřednictvím senátorů původně volených legislativními představiteli států. Tato dohoda zajišťovala adekvátní zastoupení menších států, které by jinak mohly být jednoduše přehlasovány dominantnější populací větších států.

Od té doby většina federací zakládá dvoukomorový parlament. Ovšem je nezbytné poznamenat, že i když většina federací má dvoukomorový parlament, jsou mezi nimi velké rozdíly ve způsobu zvolení členů parlamentu, složení komor, rozdělení kompetencí mezi nimi atd.

Jednou z hlavních funkcí druhé komory parlamentu je ochrana jednotek federace proti zneužití moci federální ústřední vládou. Nicméně je nezbytné pamatovat, že hlavní zárukou proti nezákonnému rozšíření pravomoci federální vlády je nepochybně samotná ústava, ve které musí stanovené kompetence delegované centrální vládě. Tudíž druhá komora

⁵⁶ Bowie R. R., Friedrich J. C. *Studies in Federalism*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1954. str. 6.

⁵⁷ Klokočka, V. *Ústavní systémy evropských států*. 2. aktualizované a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, str. 339.

⁵⁸ Elazar, D. J. *The American constitutional tradition*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1988, str. 143.

parlamentu je jedním z nástrojů jak překonat odcizení mezi jednotkami federace a ústřední vládou.⁵⁹

3.8.3 Volba členů druhé komory

Členové druhé komory mohou být voleni přímo občany nebo delegováni zastupiteli jednotek federace.

V USA nebo ve Švýcarsku jsou představitelé druhé komory parlamentu voleni přímo občany.⁶⁰ Ve Švýcarsku představitelé centrální federální legislativy rovněž mohou být legislativními představiteli kantonů, ve skutečnosti jedna pětina představitelů federálního shromáždění rovněž disponuje legislativním mandátem jednoho z kantonů. Tento stav je považován spíše za výjimku, ovšem výhodu takového typu uspořádání lze nalézt v tom, že dvojí mandát blíže spojuje obě komory parlamentu a umožňuje kantonům intenzivněji ovlivňovat federální legislativu.⁶¹

Další typ volby členů druhé federální komory je prostřednictvím představitelů legislativních orgánů členských států. Tento typ je v současné době zaveden v Rakousku pro většinu členů druhé komory, rovněž v Belgii, Rusku a Španělsku pro určitou část členů druhé komory.

V Německu jsou všichni představitelé Spolkové rady (Bundesrat) delegováni vládami spolkových zemí a jsou při hlasování vázáni postojem svých zemských vlád.

Druhá komora federálního parlamentu v Belgii, Rusku a Španělsku je složena ze členů volených různým způsobem. Například v Belgii je 40 senátorů voleno přímo občany, 21 jich je jmenováno legislativními představiteli vlámského, francouzského a německého společenství a 10 je jmenováno přímo již zvolenými senátory.⁶²

V Rusku polovina členů Rady federace zastupuje zákonodárce a polovina představitelů výkonné moci subjektů federace.⁶³

V Kanadě jsou senátoři delegováni federálním předsedou vlády a setrvávají ve své funkci až do odchodu do důchodu v 75 letech.

⁵⁹ Bowie R. R., Friedrich J. C. *Studies in Federalism*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1954, str. 4.

⁶⁰ V roce 1913 byl přijat XVII. dodatek k ústavě USA, který stanovil přímou volbu senátorů občany států (předtím byli senátoři voleni nepřímo, prostřednictvím zákonodárných zástupců jednotlivých států).

⁶¹ Watts, Ronald L. *Comparing federal systems*. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 151.

⁶² Tamtéž str. 151.

⁶³ Tamtéž str. 151.

Obecně lze konstatovat, že ve federacích, jejichž členové druhé komory parlamentu jsou přímo voleni občany, budou zvolení reprezentanti nejspíš činit v rámci daného politického směru té politické strany, za kterou byli zvoleni, než představovat regionální zájmy těch regionů, za které byli zvoleni. V těch státech, kde byli členové zvoleni nepřímo, existuje větší pravděpodobnost, že budou zastupovat zájmy regionů, za které byli zvoleni. V Německu nepřímo volení delegáti jsou dokonce povinni přijímat pokyny od vlády subjektů federace.

3.8.4 Postavení druhé komory parlamentů ve vztahu k první

Postavení druhé komory může být vyšší než první, jako je tomu v USA, nebo stejné, jako je tomu ve Švýcarsku, Belgii nebo ve Španělsku. Rovněž postavení může být nižší, např. Spolková rada SRN.

V těch státech, kde výkonná a zákonodárná moc jsou odděleny, je postavení obou komor parlamentů většinou stejné. Naopak ve federacích s parlamentní formou vlády, kde legislativní a exekutivní orgány jsou spojeny, má druhá komora parlamentu většinou slabší postavení, poněvadž první komora parlamentu, kterou volí občané v přímých volbách, má silnější postavení a širší rozsah kompetencí.⁶⁴

Na závěr lze uvést, že přes federativní státní zřízení může být posílena demokracie ve státě a díky tomu i odpovědnost vládních orgánů, tím že víceúrovňové vládnutí zvyšuje možnosti občanů pro dosažení jejich zájmů, přes různé oblasti působení vládních orgánů umožňuje vybrat tu úroveň, která je blíže k občanům. Z toho důvodu můžeme federaci popsat jako potenciálně demokratičtější státní zřízení.

Kromě toho podle demokraticko-liberálních názorů zdůrazňujících systém brzd a protivah, druhá parlamentní komora ve federaci omezuje možnou tyranii většiny a přispívá k ochraně jednotlivce a menšin.⁶⁵

Protiváha vložená na demokraticky zvolenou většinu v první komoře parlamentu a druhou komorou, často posouvá federaci více směrem ke konsenzuální demokracii, která přispívá ke koexistenci více společností najednou v multikulturní federaci.

⁶⁴ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 153.

⁶⁵ Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. Listy federalistů: soubor esejů psaných na podporu nové Ústavy předložené Federálním shromážděním 17. září 1787. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994. list č. 9, str. 31.

Tabulka č. 4 Postavení a složení federální druhé komory parlamentu

Belgie	Senát: Smišené složení z představitelů: přímo volených 40, 21 jmenovaných jazykovými společenstvími a 10 je jmenováno přímo již zvolenými senátory. Senát disponuje rovnými pravomocemi se Sněmovnou reprezentantů v určitých oblastech, nicméně v ostatních oblastech má Sněmovna reprezentantů vyšší postavení.
Kanada	Senát: Jmenován federální vládou, rovnoměrné regionální zastoupení pro 4 regionální skupiny provincií (Ontario, Quebec, 4 západní provincie, 3 přímořské provincie) ostatní místa jsou rovnoměrně rozdělena mezi zbylé provincie. Senát disponuje právem absolutního veta, vliv druhé komory je však v praxi oslaben kvůli odvozené legitimitě členů senátu.
Německo	Spolková rada (Bundesrat): Všichni představitelé Spolkové rady (Bundesrat) jsou delegováni vládami spolkových zemí a jsou při hlasování vázáni postojem svých zemských vlád. Druhá komora disponuje právem suspenzivního veta, jež se vztahuje na federální zákonodárství, které může být přehlasováno většinou hlasů dolní komory parlamentu, a absolutního veta v případě federálního zákonodárství, jež by mohlo ovlivnit administrativní fungování státu. Konflikty mezi oběma komorami jsou řešeny cestou mediace.
Spojené státy americké	Senát: Členové Senátu jsou voleni v přímých volbách od roku 1913 na základě systému většinového hlasování. V Senátu má každý z 50 států americké Unie dva zástupce. Senát má právo absolutního veta. Konflikty mezi oběma komorami jsou řešeny cestou mediace.
Švýcarsko	Stavovská rada (Ständerat): Je volena přímou volbou občany kantonů. Způsob volby do stavovské rady je v kantonální kompetenci, reprezentanti se tedy volí v každém kantonu jiným způsobem. Stavovská rada disponuje právem absolutního veta.
Rusko	Rada federace: Radu federace tvoří 166 členů, každý z 83 federálních subjektů vybírá dva členy. Jeden člen je volen legislativním sborem subjektu federace a druhý je jmenován guvernérem federální jednotky. Rada federace disponuje právem suspenzivního veta, jež může být přehlasováno dvoutřetinovou většinou hlasů členů dolní komory.

Zdroj: Wikipedie

3.9 Svrchovanost ústavy ve federaci a kontrola ústavnosti

Vzhledem k tomu, že základní charakteristikou federace je ústavní rozdělení pravomocí mezi dvěma nebo více úrovněmi vládnutí, důležitou součástí fungování každé federace je zakotvení svrchovanosti ústavy, jakožto zdroje zmocnění pro vládu každé úrovně. Přiznání svrchovanosti ústavy nad všemi orgány státní moci zdůrazňuje fundamentální význam ústavy a úctu k ústavním hodnotám jako k podmínce úspěšného fungování federace. Pokud to chybí, nejpravděpodobněji jedna úroveň vládnutí, resp. státní orgán podřídí druhý a tím zmaří

rovnováhu státních orgánů ve federaci. Proto většina ústav federací explicitně nebo implicitně stanoví svrchovanost ústavy.⁶⁶

Nevyhnutelnost konfliktu a překrývání pravomocí mezi dvěma úrovněmi vládnutí, rovněž možná mezivládní konkurence mezi státními orgány navzájem, vyvolává nezbytnost soudního přezkumu konfliktů. Spory mohou vzniknout ohledně interpretace jednoho a téhož rozsahu kompetence určeného pro jednu z úrovní vládnutí nebo o zákonech vydaných v oblasti konkurenční kompetenci atd. Dále soudy plní další nezastupitelnou roli ve většině federací, a to: 1) výklad ústavy, 2) přizpůsobení ústavy novým podmínkám (zvláště tam, kde je změna ústavy velmi obtížná) 3) rozhodování o mezivládních konfliktech.⁶⁷

Existují dva základní typy soudu pro přezkum ústavnosti ve federacích. Jeden je Nejvyšší soud, který slouží jako nejvyšší rozhodovací orgán ve vztahu ke všem zákonům včetně ústavního. Například jako Nejvyšší ústavní soud v USA nebo Kanadě. Druhým typem je Ústavní soud, který se specializuje na interpretaci ústavy, existuje v Německu, Rakousku, Rusku, Belgii nebo Španělsku.⁶⁸

Pokud má soud působit ve federaci jako nezávislý rozhodce, musí být splněny dvě podmínky: 1) nezávislost soudu na státních orgánech, 2) proporcionální zastoupení soudců v soudu.

V některých federacích, nejčastěji založených na základě disociaci, jsou ústavy členských jednotek součástí celostátní ústavy (např. Kanada). V těch federacích, které vznikly cestou asociace původně nezávislých států, zároveň s celostátní ústavou, subjekty federací mají velmi často svou vlastní ústavu (např. Německo, Švýcarsko, Rakousko). Nicméně v obou těchto případech platí, že federální ústava má absolutní svrchovanost před ústavami členských jednotek.⁶⁹

3.10 Přijetí ústavních změn ve federálních státech

Jedním z hlavních cílů ústavy je určení základních principů fungování federativních institucí, které musí být striktně dodržovány. Z toho důvodu proces ústavních změn musí zaručit to, že

⁶⁶ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 158.

⁶⁷ Burgess, M. Comparative federalism: theory and practice. London: Routledge, 2006, str. 158–159.

⁶⁸ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 159.

⁶⁹ Tamtéž str. 159.

ke změně těch základních principů může dojít pouze na základě důkladného zvažování. Avšak pokud je ústava příliš rigidní, v případě potřeby ústavních změn vznikne silný nátlak odchýlit se k neformálním způsobům provedení ústavních úprav.

Pravidla provedení ústavních změn a postavení obou komor parlamentu v tom procesu se zpravidla řídí speciálními ustanoveními zakotvenými v ústavě.

Ústavní záchranné mechanismy proti změnám, které jsou nežádoucí nebo nejsou všeobecně podporované, jsou především následující: potřeba nadprůměrné většiny hlasů zákonodárců při schvalování ústavních změn, provedení všeobecného referenda, zvláštní procedura ústavní zákonodárné iniciativy, případně kombinace všech výše uvedených způsobů.⁷⁰

Na procesu přijetí ústavních změn se mohou podílet tři různé skupiny účastníků: federální zákonodárci, členské jednotky federace a bezprostředně sami voliči.

Ve většině evropských federativních států jako například v Německu, Švýcarsku, Rakousku, taktéž v USA a Kanadě může ústavní změny navrhnout federální zákonodárce. Při tom obě komory parlamentu mají právo iniciovat ústavní změnu, s výjimkou Kanady, kde má ústřední postavení v daném procesu dolní komora.⁷¹

Schválení ústavních změn vyžaduje souhlas obou komor federálního parlamentu, navíc v Německu nebo USA schválení vyžaduje souhlas dvoutřetinové většiny zákonodárců dolní a horní komory parlamentu.⁷² Ve Švýcarsku jsou do procesu ústavních změn zapojeny bezprostředně voliči. Formální přijetí ústavní změny probíhá na základě tzv. dvojí většiny hlasů, jehož musí být dosaženo na základě výsledku referenda, to znamená, že ústavní změny musí být schváleny většinou hlasů v každé jednotce federace a celkovou většinou hlasů ve státě.⁷³

3.11 Integrace a dezintegrace federálních států

Na závěr kapitoly pojednávající o federacích lze uvést, že v současné době velký počet úspěšně fungujících federací jsou vůbec nejstaršími ústavními systémy ve světě; velký počet

⁷⁰ Bowie R. R., Friedrich J. C. *Studies in Federalism*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1954. str. 798–799.

⁷¹ Tamtéž str. 791.

⁷² Článek 79 základního zákona SRN, část V. ústavy USA.

⁷³ Články 138–141 Ústavy švýcarské konfederace.

z nich dnes funguje v podstatě na základě svých původních ústav (například Spojené státy americké 1789, Švýcarsko 1848, Kanada 1867). Během času se federativní státní systém bezesporu osvědčil, a to jako efektivně fungující typ státního zřízení. Nicméně úspěšnost federativního státního uspořádání není univerzálním řešením pro efektivní fungování států. Nelze zapomínat na nezdařené pokusy k federalizaci států a na rozličné vnější podmínky, které mohou velmi významně ovlivnit efektivitu fungování federace.

Od roku 1945 lze pozorovat zvýšení počtu federací, ovšem rovněž i rozpad některých federací. Například Československa (1992), Jugoslávie (1991), Sovětského svazu (1991), Srbska a Černé Hory (2006). Pro všechny tyto federace je společné to, že problémy, kterým tyto země čelily a kvůli kterým se rozpadly, vznikly z jiného důvodu než přijetím federativní formy státního uspořádání. Všechny výše uvedené federace byly založeny na národnostním principu, který se neosvědčil jako velmi úspěšný z hlediska základu pro vznik a existenci federativního svazku. Vládnutí a dosažení konsenzu v těchto státech bylo původně problematické a přechod na federativní státní uspořádání nepomohl vyřešit existující problémy. Jak se ukázalo, federativní uspořádání není všelékem k vyřešení veškerých problémů a napětí existujících ve státech.

V poslední době ve světě můžeme zaznamenat (pozorovat) pokusy o vyřešení konfliktu ve státech prostřednictvím přechodu na federativní státní uspořádání. Například Bosna a Hercegovina, Súdán, Irák, Demokratická republika Kongo. Všechny tyto pokusy můžeme označit za prakticky nezdařené, a to především z toho důvodu, že chyběly základní podmínky pro vytvoření federace, jako například existence vzájemné důvěry, ústavní kultury a vlády práva.

Nejčastějšími faktory, které přispívají k nárůstu nespokojenosti a napětí ve federacích, jsou:

1) příliš ostré sociální rozdíly, 2) určitý typ organizace státních orgánů, 3) vybrané strategie omezení dezintegrace, 4) politické procesy, které přispívají k většímu rozdělení koexistujících společností ve federaci.⁷⁴

K prvnímu faktoru můžeme dodat, že existence sociálních a jiných rozdílů ve společnosti je typická pro federaci, a právě z důvodů těchto rozdílů federace často vznikají. Mezi nejčastější

⁷⁴ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 180.

rozdíly patří jazykové, náboženské, kulturní, rasové, rovněž rozdíly v úrovni hospodářského rozvoje. Pokud se tyto rozdíly jeví jako příliš ostré, to pak často vede k destabilizaci ve státě. Naopak ke zmírnění těch problémů přispívá vůle ke společné obraně proti vnějšímu ohrožení.

K druhému faktoru lze uvést, že jedním z hlavních posláních federace je spíše zachování rozmanitosti než vyhlazení rozdílů ve společnosti, a to prostřednictvím společného institucionálního rámce. Jednou z hlavních funkcí politických stran, aktivních voličů, zájmových skupin a byrokracie je eliminovat konflikty a mírnit regionální rozdíly. Velký vliv na to má zvolený typ organizace federálních orgánů. Problém může vzniknout například při neproporcionálním zastoupení státních jednotek ve společných orgánech federace.

Několik dalších faktorů má podstatný vliv na fungování federace. Často je zdrojem nestability to, že jeden subjekt federace se velmi odlišuje od ostatních, například velikostí, počtem obyvatel, ekonomickým rozvojem atd. Dále v multikulturních federacích je nezbytné uznat za oficiální jazyk největších menšinových skupin ve státě a poskytnout pro ně ústavní záruky ochrany jednotlivce a skupiny proti diskriminaci. Rovněž nelze opomíjet adekvátní paritní reprezentaci regionálních skupin ve federálních orgánech (např. politických stran, státních úředníků, představitelů hlavního města ve federaci atd.). Nerovnoměrné nebo nespravedlivé zastoupení může často vyvolávat nestabilitu ve společnosti.

Existuje několik způsobů a strategií, jak předcházet dezintegraci ve federálním státě. Za úspěšnou lze označit kombinaci dvou strategií, a to posílení loajality k centrální federální moci ze strany společnosti a zároveň zmírnění nepokojů skupin, které se snaží dezintegrovat z federálního státu. Pokud je jedna z těchto strategií opomíjena, snižuje to celkově šance na úspěšnost zachování federálního státu sjednoceným. Důležité je rovněž vyvíjet kulturu vzájemné tolerance a sounáležitosti mezi různými skupinami federativní společnosti. Zkušenosti federací, jako je Švýcarsko a Kanada, potvrzují, že pozitivní zdůraznění rozmanitosti ve společnosti jako federální hodnoty zvyšuje jednotu ve státě.

Na základě historických zkušeností federativních států lze udělat závěr, že dezintegrace je nejčastěji výsledkem krize skládající se z několika faktorů. Nejčastějšími z nich jsou sociální rozdíly ve společnosti, kterým federální orgány nejsou schopny předejít nebo je přinejmenším výrazně zmírnit. Dalším faktorem může být tlak na federální jednotu, který je výrazně na úkor regionální autonomie, či naopak pokud samostatnost subjektů federace je příliš vysoká a opakovaně nepodařilo se dosáhnout kompromisu.

Obecně lze uzavřít, že i pokud sukcese subjektů federace proběhla mírnou cestou, rozpad jednotek federace je velmi ekonomicky zatěžující, způsobuje dočasnou diplomatickou neefektivitu a dlouhotrvající nepříjemný pocit u skupin obyvatelstva do toho zapojených.

3.11.1 Rozpad československé federace

Příčiny rozpadu federativního státu, o kterých bylo pojednáno v přechozí kapitole, lze podrobněji dále rozebrat na příkladu rozpadu československé federace.

Formálně změna státní formy Československé socialistické republiky proběhla na základě ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým byla dosavadní unitární státní forma ČSSR změněna na federativní. Ústavní zákon stanovil výlučnou působnost ČSSR, společnou působnost a výlučnou působnost jednotek federace.

Vzhledem k politické situaci a vedoucímu postavení komunistické strany, přijetí ústavního zákona o československé federaci nebylo v praxi dostatečným způsobem realizováno.⁷⁵

Změna politického režimu v roce 1989 způsobila diskuze o dalším vzájemném spolupůsobení obou federálních subjektů v jednom státoprávním svazku. Přesto, že v roce 1991 byl přijat zákon č. 327/1991 o referendu zakotvující nezbytnost referenda pro rozhodnutí jedné z republik vystoupit z federace, tento zákon nikdy nebyl uplatněn. Po volbách v roce 1990, obě strany pokračovaly v četných jednáních, a i přes jisté napětí měly zájem na dosažení kompromisního řešení přijatelného pro obě strany.⁷⁶ Situace se změnila po volbách v roce 1992 a státoprávní jednání mezi dvěma subjekty se ubíralo spíše konfrontačním směrem.⁷⁷ Úsilí představitelů obou subjektů federace transformovat federaci do podoby, která by vyhovovala oběma jednotkám a představovala fungující celek na mezinárodní aréně, nakonec ztroskotala. Místo toho federace zanikla rozhodnutím Federálního shromáždění⁷⁸ v roce 1992.⁷⁹

⁷⁵ Gerloch, A., Zoubek, V., Hřebejk, J. Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva. Vyd. 4., aktual. a dopl. Praha: Prospektrum. 2002, str. 54.

⁷⁶ Podoba budoucí federace vycházela v podstatě ze dvou základních modelů, a to federace založená formou asociace (zdola) nebo formou devoluce (shora). Nakonec byl zvolen způsob cestou asociace vycházející ze základního schématu ústavního zákona československé federace z roku 1968, tudíž vyjmenovával působnosti, které patří výlučně do působnosti federace, oblasti společné působnosti a zbytková klauzule byla ponechána subjektům federace.

⁷⁷ Jičínský, Z. Problémy československé politiky: stati z let 1968–1992. 1. vyd. Praha: NADAS – AFGH. 1993, str. 147.

⁷⁸ Federálnímu shromáždění, jako legislativnímu orgánu v československé federaci, byla svěřena pravomoc rozhodovat o ústavních otázkách v poslední instanci. Federální shromáždění se skládalo ze Sněmovny lidu,

Důvody rozpadu československé federace byly zapříčiněny hned několika faktory, které lze shrnout do tří zásadních oblastí konfliktů.

Za základní důvod rozpadu federace lze považovat následující: Československá federace se skládala ze dvou státních celků založených na národním principu. Totiž proto, aby bylo dosaženo konsenzu v jakékoliv oblasti činnosti, představitelé obou států mohli jednat přímo se zástupci druhého státu, a nepotřebovali k tomu orgány federálního celku. Čím více je členů neboli jednotek ve federativním celku, tím větší je potřeba efektivního fungování centrální úrovně vládnutí, k tomu aby bylo dosaženo konsenzu mezi federálními subjekty navzájem. A naopak, pokud je federace složená pouze ze dvou státních jednotek, tím menší je úloha federálních orgánů nezbytná k zajištění efektivní spolupráce mezi dvěma státními subjekty. Po skončení totalitního režimu v československé federaci v roce 1989 až do rozpadu federativního celku v roce 1992 rozhodnutím Federálního shromáždění se existence orgánů centrální úrovně vládnutí neosvědčila, jako nezbytná podmínka koexistence a efektivní spolupráce mezi českým a slovenským státem.

Za další příčinu rozpadu ČSFR, který přímo souvisí s tím, co je uvedeno v předchozím odstavci, lze považovat strukturální překážku, která spočívala ve vadném složení dvoučlenné federace, kde se požadavky paritního zastoupení v orgánech federace nacházely v přímém rozporu co do počtu obyvatel států tvořících federaci.

Za druhotnou příčinu rozdělení federace lze považovat existenci kulturních rozdílů mezi dvěma subjekty federace. Do této kategorie lze zařadit rozdíly jak kulturní, tak i historické a společenské.⁸⁰ Přes výraznou podobu jazyků obou subjektů federace historický vývoj obou státních jednotek je velmi odlišný. Poměry mezi dvěma národy výstižně charakterizoval známý slovenský spisovatel Ladislav Mňačko: „Český průměrně vzdělaný člověk neví o Slovensku nic. Nečte slovenskou literaturu, slovenské noviny... Český člověk má pocit civilizační nadřazenosti, a neuvědomuje si to, že slovenský národ má zcela odlišnou

tvořené 150 poslanci volenými v celé zemi a (dolní komora), a ze Sněmovny národů (horní komora), tvořené 150, z nichž polovina byla přímo volena v České republice a polovina ve Slovenské republice, přestože Čechů bylo dvakrát víc než Slováků.

⁷⁹ Ústavní zákon č. 542/1992, o zániku České a Slovenské federativní republiky.

⁸⁰ Stein, E. Česko-Slovensko: konflikt, roztržka, rozpad. 1. vyd. Praha: Academia. 2000, str. 229.

mentalitu, ocitá se ve zcela jiné ekonomické, politické a kulturní situaci...“⁸¹ Tento stav živil touhu Slováků po uznání jejich národní identity a v konečném důsledku i samostatnosti.⁸²

Jako poslední příčinu rozpadu federace lze označit ekonomické rozdíly mezi oběma subjekty federace. Nicméně, existence ekonomických rozdílů mezi jednotkami federace při rozdělení federace nehrály zásadní roli. Navíc hlavní makroekonomické údaje v obou republikách byly dostatečně podobné. Z toho existovala jedna výjimka, a to třikrát vyšší nezaměstnanost na Slovensku.

Podle výkladu uvedeného v předchozí kapitole lze udělat závěr, že na rozdělení ČSFR, stejně jako ve většině ostatních federací, měla vliv kombinace několika faktorů, a to především národnostní a etnicko-kulturní, určitý typ organizace státních orgánů a hospodářský faktor.

3.12 Výsledky komparativní analýzy federací

Komparativní analýza provedená výše potvrzuje, že v rámci pojmu federace existuje velký počet nejrůznějších způsobů uspořádání institucionálních vztahů, sociálních podmínek, organizace politických procesů a postupů. Všechny tyto systémy se pokusily více či méně úspěšně zkombinovat prvky autonomní samosprávy pro státní jednotky s ústřední sdílenou správou určenou pro dosažení určitých společných cílů. Velký počet typů a forem federativních systémů jasně dává najevo, že neexistuje jedna univerzální a ideální forma federace aplikovatelná ve všech případech.

Federativní uspořádání je ve své podstatě otevřený proces, a to hlavně kvůli tomu, že některé oblasti, které mají být upraveny, nelze zpočátku předpovědět nebo ihned upravit. Jedná se především o oblasti, které v době vzniku federace ještě se nevykrystalizovaly nebo rovněž otázky, jež se jeví příliš spornými nebo kontroverzními, aby byly řešeny ihned. Podstata politického meritů federativního uspořádání se zakládá na všeobecném uznání toho, že některé otázky nemohou být řešeny hned. Dané politické uspořádání nechává do určité míry prostor pro jistou improvizaci v budoucnu k úpravě některých oblastí.⁸³

Z příkladu většiny současných úspěšně fungujících federací a z příkladu minulých neúspěšných pokusů o federativní uspořádání ve státě můžeme udělat závěr, že ještě

⁸¹ Ladislav Mňačko v LN, 27, červen 1992, str. 1 a 8.

⁸² Stein, E. Česko-Slovensko: konflikt, roztržka, rozpad. 1. vyd. Praha: Academia, 2000, str. 42.

⁸³ Duchacek, I. D. Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. New York: Holt, Rinehart, Winston, 1970, str. 193.

důležitější než určité uspořádání nebo vztahy federativních orgánů je přijetí základních hodnot a procesů nezbytných a příznačných pro federální systém. Tím především myslíme výslovné uznání a přijetí většího počtu národností nebo identit ve spojení s loajalitou k centrální federální vládě spravující společné cíle a záměry. A to hlavně z toho důvodu, že snahy popřít nebo potlačit rozmanitost národností a identit v multikulturní společnosti prakticky vždycky vedly k dezintegraci, oddělení nebo občanské válce. Podstatným znakem každé multikulturní a multinárodní společnosti ve všech federacích je akceptace rozmanitostí jako státní hodnoty.⁸⁴

Různé federativní formy se silně odlišují jejich institucionálním uspořádáním a fungováním proto, aby se přizpůsobily svým svébytným podmínkám a souvislostem.

Na základě výše uvedeného lze udělat závěr, že velmi užitečné a někde i nezbytné čerpat ze zkušeností jiných federací, zvláště v případech určení vzniku potenciálního nebezpečí nebo v případech stanovení cílů, kterých má být dosaženo spolu s vhodnými prostředky k dosažení těchto cílů. Přesto se každá federace pro svou dlouhotrvající a úspěšnou existenci musí přizpůsobovat pouze zvláštnostem a souvislostem ve své vlastní společnosti.

Na základě výše uvedené analýzy lze vyvodit několik závěrů. První je ten, že v současné době existující federace nepochybně dokazují to, že federativní zřízení je systém určený pro kombinaci jednoty a rozmanitosti. Jako příklad můžeme uvést Spojené státy americké založené v roce 1789 nebo Švýcarsko založené v roce 1848, rovněž Kanadu z roku 1867, a to jako nejdéle fungující ústavní systémy v celém světě. Kromě toho tyto federace v žebříčku Indexu lidského rozvoje, který každoročně připravuje OSN, jsou trvale v první desítce. Další federace, jako je Belgie, Rakousko, Německo nebo Španělsko, následují za nimi.⁸⁵

Za druhé, efektivita fungování federativního systému je přímo odvozena od všeobecného respektování ústavních norem a ústavního pořádku ve státě a celkové vzájemné toleranci a ochotě ke kompromisům. Pokud toto chybí, vyvolává to nejčastěji občanské nepokoje a celkově narušuje fungování systému, jako je tomu například v Iráku nebo Súdánu.

⁸⁴ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008, str. 187.

⁸⁵ Index lidského rozvoje připravovaný OSN, Human Development Index (HDI). Ke stažení na: <http://hdr.undp.org/en/>.

Z prvních výše uvedených závěrů lze vyvodit poslední úsudek o tom, zda multinárodnostní a multikulturní společnosti mohou úspěšně existovat nebo zda jsou pořád vystaveny balancování stability a tím i možnému nebezpečí občanské války. Na základě výše uvedených příkladů lze usoudit, že v případě správně nastaveného institucionálního systému a určité míry tolerance ve společnosti mohou multikulturní federální státy dlouhodobě existovat a prosperovat.⁸⁶

Jak vyplývá z první části této práce, federalismus je velmi elastický pojem. Jednotlivé způsoby federativního uspořádání mají širokou škálu typů, které lze zkoumat podle různých kritérií. Navíc federalismus není statický pojem, ale je naopak velmi dynamický a charakteristický tím, že se přizpůsobuje různým podmínkám existujícím v multinárodních a multietnických společnostech. Tudíž na základě výše uvedeného lze udělat závěr, politikové a vědecké badatele by se neměli omezovat těmi příklady forem federací a teorií, které existují nebo existovaly, nýbrž by naopak měli být více otevření a vynalézaví při hledání nejvhodnější cesty, jak v duchu a na základě principů federalismu spojit jednotu a rozmanitost.

⁸⁶ Watts, Ronald L. Comparing federal systems. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008. str. 190–192.

4 Dějiny evropské integrace a pokusy o federalizaci evropských států

Jako úvod do další podstatné části této práce považuji za vhodné uvést krátký exkurz dějin evropské integrace, a to za účelem hlubšího pochopení souvislostí daného tématu.

Obě světové války měly rozhodující vliv na evropskou integraci. Jako výsledek první světové války se zrodila myšlenka „sjednocené a mírumilovné Evropy“ jako společného projektu evropských států. Integrace měla překonat nacionalismus.

První moderní sjednocující evropské hnutí založil Rakušan Richard Coudenhove-Kalergi, a to ve dvacátých letech dvacátého století. V roce 1923 Richard Coudenhove-Kalergi vydal knihu o sjednocení Evropy „Paneuropa“. V roce 1926 se konal první kongres Panevropské unie.⁸⁷ Svými hlavními cíli Panevropská unie učinila: organizaci evropské konference a pravidelných schůzí speciálních výborů, dosažení dohody mezi státy o respektování státních hranic a v neposlední řadě celní a měnovou unii pro vybrané státy. Směr integrace pro Evropu byl určen ve formě federativního uspořádání.⁸⁸ Jedním z nejdůležitějších počínů panevropského hnutí bylo vydání Panevropského paktu z roku 1930, který navrhoval určitý model sjednocení Evropy založený na plném zachování suverenity evropských států, respektování principů a hodnot Společenství národů a evropské solidaritě.

V roce 1928 byl v Paříži podepsán Briand-Kelloggův pakt. Jednalo se o mezinárodní smlouvu vylučující válku jako prostředek řešení mezinárodních sporů, vyjma případu sebeobrany. Tato smlouva byla pojmenována po svých autorech – Aristide Briandovi, francouzském ministru zahraničí, a Franku B. Kelloggovi, ministru zahraničí USA. Jejím zásadním nedostatkem byla absence klauzule umožňující její vynutitelnost, případně trestní postih pro stát, který se uchýlil k válce. Smlouva prohlašovala válku za nelegální prostředek mezinárodních vztahů. Ačkoliv ji nakonec stihl neúspěch, měla významný vliv na další rozvoj mezinárodního práva. Posloužila jako právní základ pro vznik pojmu zločin proti míru a zákaz útočné války.

V roce 1929 vystoupil Aristide Briand před shromážděním Společnosti národů s řečí, ve které navrhoval sjednocení Evropy ve federaci evropských států, založené na solidaritě, politické

⁸⁷ <http://www.paneuropa.org/>.

⁸⁸ <http://www.cvce.eu> Coudenhove-Kalergi Richard. Paneuropa, 1926.

a sociální součinnosti a hospodářské prosperitě. Jeho řeč byla přijata s velkým úspěchem. Aristide Briand se později stal prezidentem panevropského hnutí.

Winston Churchill dlouhou dobu podporoval sjednocení Evropy jako způsob předejití úpadku Evropy. Churchill podpořil například plán francouzského ministra zahraničí Aristida Brianda k založení „Evropské federativní unie“.⁸⁹ V roce 1930 k tomu napsal v *The Saturday Evening Post* z 15. února 1930: „Většina Evropy, jednou sjednocena, jednou federalizovaná nebo částečně federalizovaná, vytvoří organismus bez porovnání ... My vidíme jenom dobré, doufáme v bohatší, svobodnější a více spokojenější evropskou společnost.“

První pokusy o integraci v Evropě byly přerušeny začátkem druhé světové války. Další snahy o evropskou integraci byly obnoveny až po skončení války.

Následující důležitou událostí je řeč Winstona Churchilla 19. září 1946 na univerzitě v Curychu. Ve své řeči Churchill vyzývá ke sjednocení evropských států a k vytvoření Spojených států evropských jako základu bezpečnosti, svobody a stability v Evropě. Jako první krok Churchill nabízel zahájení partnerské spolupráce mezi Francií a Německem. Ve své řeči Churchill také zdůrazňuje důležitost existence Společnosti národů a spolupráce Spojených států evropských se Společností národů.⁹⁰ Dopad této řeči v Curychu byl obrovský, především z důvodu velké autority, kterou měl Churchill v poválečné Evropě. To vedlo až k založení Evropského federalistického hnutí v roce 1948, rozsáhlé organizace federalistů podporujících sjednocení Evropy, která existuje a je velice aktivní až dodnes.⁹¹

Jako významná se také jeví práce evropských politiků Altiera Spinelliho a Ernesta Rossiho v exilu, a to na italském ostrově Ventotene během druhé světové války. Společně napsali „Manifest z Ventotene“ s podtitulem „Směrem ke svobodné a sjednocené Evropě“, který začal kolovat v italském protifašistickém odboji a následně se stal programem Evropského federalistického hnutí. Altiero Spinelli a Ernest Rossi se stali jedněmi z hlavních zakladatelů Evropského federalistického hnutí v roce 1947 a následně i hnutí Mladých evropských federalistů v roce 1948. Manifest vyzývá k federaci evropských států pro těsné spojení států

⁸⁹ <http://www.cvce.eu> Aristide Briand Plan.

⁹⁰ <http://www.cvce.eu> Churchills Speech.

⁹¹ Evropské federalistické hnutí, resp. Evropské hnutí je celoevropský svaz organizací a jednotlivců s cílem vytvoření jednotné, federativní Evropy, založené na základních právech, míru, demokracii, svobodě, rovnosti, solidaritě a na spoluúčasti občanů. Hnutí bylo založeno 25. října 1948 a dnes je zastoupeno v 41 evropských zemích.

Evropy, aby se zabránilo válce. Původně tato hnutí byla velmi rozsáhlá a spojovala jak příznivce integrálního (sociálního) federalismu, tak i ústavního federalismu.⁹²

Následující léta (1948–1949) byla mimořádně významná pro vývoj evropské integrace.

V březnu 1948 byl podepsán Bruselský pakt a tím také byla založena Západní unie. Jejím předmětem byla sociální, kulturní, hospodářská, a především vojenská spolupráce zaměřená na společnou obranu proti útoku na jakýkoliv stát, který je členem Západní unie. Zakládajícími členy byly: Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Velká Británie a Francie.

V dubnu 1948 byla založena Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC) se sídlem v Paříži. Zakládajícími státy byly Belgie, Dánsko, Francie, Irsko, Island, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Švédsko, Švýcarsko, Turecko, Velká Británie a Německo. Hlavními úkoly této organizace byly koordinace a spolupráce evropských ekonomik a rozdělení americké hospodářské pomoci, kterou evropské státy měly dostávat na základě Marshallova plánu.⁹³ V těchto letech v rámci OEEC už začala probíhat, byť omezeně, hospodářská spolupráce.

V roce 1948 začínají jednání o založení Severoatlantické aliance, a v roce 1949 byla podepsána Washingtonská smlouva, která vedla k založení NATO. Jako jeden z hlavních důvodů vzniku Severoatlantické aliance byla vzrůstající obava Západu proti rostoucí moci Sovětského svazu. Negativní reakce Moskvy na Marshallův plán a blokáda Berlína podnítilo státy západní Evropy, tzv. Západní unie, a Spojené státy americké k vytvoření obranného spolku. Členskými státy Severoatlantické aliance se nakonec staly USA, Kanada, Velká Británie, Francie, země Beneluxu, Itálie, Norsko, Dánsko, Island a Portugalsko. Západní unie v rámci NATO nezanikla, ale byla jí podřízená.

V březnu 1948 vstupuje v platnost smlouva o Beneluxu, ve které se sdružily Belgie, Nizozemsko a Lucembursko. Hlavním úkolem bylo vybudovat celní unii.

⁹² Woodard, S. Simple Guide to Federal Ideas: Ventotene, Federalism and Politics, The Ventotene Paper of Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 1995. str. 50.

⁹³ Jednalo se o plán finanční a hospodářské pomoci poválečné Evropě. V podstatě šlo o závazek pevné spolupráce USA a západní Evropy. Proto, aby tato spolupráce skutečně fungovala, bylo nezbytné odstranit vnitřní nestabilitu evropských zemí a aktivitu silných komunistických stran. Byla nezbytná silná finanční sanace Německa, proti které se postavil Sovětský svaz a Francie. Američané se domnívali, že bez obnovení hospodářské stability Německa nebude možné rychlé hospodářské obnovení Evropy. Význam finanční pomoci pro evropské státy byl obrovský. Za relativně krátkou dobu od roku 1948 do roku 1951 průmyslová výroba účastnických zemí vzrostla o 50 procent.

V lednu 1949 byla založena Rada Evropy. Původně bylo členy Rady Evropy 10 států, a to Francie, Británie, Norsko, Švédsko, Irsko, Itálie, Belgie, Lucembursko, Nizozemsko a Dánsko. Dnes má Rada Evropy 41 členů. Přesto, že mnozí stoupeni evropské integrace vkládali do projektu Rady Evropy velké naděje, opak byl spíše pravdou. Rada Evropy i přes snahy nikdy nezískala nadnárodní charakter, a nemohla tudíž přijímat závazná rozhodnutí. Zůstala vlastně jakousi diskuzní platformou pro evropské státy. Význam Rady Evropy nelze hodnotit přesto jen negativně. V minulých letech dosáhla úspěchu především v kulturní, sociální a právní oblasti.⁹⁴ Projekt Rady Evropy se ukázal jako příliš ambiciózní, proto zastánci evropské integrace a hlubšího spojení mezi státy hledali svou cestu, jak dále uskutečnit své záměry.

Významnou událostí v dějinách evropské integrace je deklarace francouzského ministra zahraničí Roberta Schumana z roku 1950, ve které navrhuje sjednocení evropských států. Ve své deklaraci uvádí: „Sjednocení výroby uhlí a oceli hned umožní vytvoření společného základu pro ekonomický rozvoj a první krok k Evropské federaci ... Sjednocená Evropa nebude vytvořena najednou nebo na základě jednoho obecného plánu. Evropa bude vybudována přes konkrétní výsledky, které vytvoří solidarita.“⁹⁵ Spojení dvou v té době nejvýznamnějších průmyslových odvětví v hospodářsky rozvinutých zemích mělo zabránit další válce mezi staletými rivaly – Německem a Francií.

Schumanova deklarace posloužila jako metodologický základ pro vytvoření prvního Evropského společenství uhlí a oceli v roce 1951. Je nezbytné zdůraznit, že skutečným autorem Schumanovy deklarace je Jean Monnet, tehdejší generální komisař Národního plánovacího úřadu. Zakládajícími členy se stalo šest států, a to Francie, Německo, Belgie, Nizozemsko, Luxemburg a Itálie. Hlavním záměrem ESUO byla „podpora ekonomického rozvoje, růstu zaměstnanosti a životní úrovně prostřednictvím společného trhu s uhlím a ocelí“. Toho mělo být dosaženo prostřednictvím svobodné distribuce těchto výrobků přes hranice členských států, dodržením společných cen a modernizací výroby. Po uplynutí pětiletého přechodného období měla být odstraněna cla a ostatní obchodní překážky. ESUO mělo výrazný nadnárodní charakter, úloha společenství jako takového v oblastech, které upravovalo, byla silnější než jednotlivých členských států. Silné nadnárodní postavení mělo být nápomocno k dosažení cílů smlouvy. Vysoký úřad (obdoba dnešní Evropské komise)

⁹⁴ Nelze opomíjet Radou Evropy přijaté Evropské kulturní konvence v roce 1954, Evropské sociální charty (1961) a mimořádně důležité Evropské konvence o ochraně základních lidských práv a svobod (1953).

⁹⁵ <http://www.robert-schuman.eu>.

ESUO měl velmi široké pravomoci, ačkoliv jeho působnost byla omezena cílem a úkolem smlouvy o založení ESUO. Hned od začátku své existence byla činnost společenství hodnocena velmi pozitivně, bylo dosaženo příznivých výsledků, vzrostl zejména vzájemný obchod mezi státy, dodávky uhlí a oceli mezi státy se významně zvýšily, rovněž bylo dosaženo lepších podmínek obchodování povinným zveřejněním cen výrobců a tím odstraněním kartelů mezi výrobci. ESUO posloužilo jako impulz pro další evropskou politickou integraci.

Důležité je v souvislosti s vytvořením ESUO zmínit také pokus o založení Evropského ochranného společenství (EOS) a Evropského politického společenství (EPS). Tento projekt vytvoření dvou dalších supranacionálních organizací navrhl (předložil) Jean Monnet francouzskému předsedovi vlády René Plevenovi. Projekt Evropského ochranného společenství mínil „společnou obranu“ šesti členských států ESUO. Smlouva o založení EOS byla podepsána v Paříži v květnu roku 1952, poprvé ve své preambuli v článku 2 obsahovala závazek společné obrany členských států v případě ozbrojeného napadení jakéhokoliv z členských států.⁹⁶ Trvání smlouvy bylo omezeno na 50 let. Německý kancléř Konrad Adenauer namítl, že EOS nebude efektivně fungovat bez společné obranné politiky, která nemůže být zajištěna orgány vytvořenými smlouvou o EOS. Speciální rada⁹⁷ ESUO požádala parlament ESUO o vytvoření Evropského politického společenství. Po šesti měsících, v březnu 1953, parlament přišel s návrhem smlouvy o vytvoření Evropského politického společenství. Smlouva bez časového omezení zakládala supranacionální společnost, která měla spojit Evropské společenství uhlí a oceli a Evropské ochranné společenství. Návrh této smlouvy byl pro tu dobu velmi moderní, propracovaný a ambiciózní, zakládal společný vnitřní trh a obsahoval odkaz na federativní zřízení společenství. Všechny instituce společenství měly supranacionální charakter. Celkově smlouva o EPS byla jednodušší a přehlednější než současné zakládací smlouvy. Smlouvu o Evropském ochranném společenství ratifikovaly čtyři členské státy, nicméně francouzský parlament odmítl ratifikaci smlouvy o EOS. Jelikož smlouva o EPS byla nadřizena Evropskému ochrannému společenství, následoval ji stejný osud a celý projekt padl. Projekt EOS a EPS ukázal limity evropské společnosti ohledně založení pevnějšího politického svazku.

Po ztroskotání pokusu o založení Evropského ochranného společenství se evropská integrace v roce 1955 vydala směrem k založení Evropského hospodářského společenství a Euratomu.

⁹⁶ V současné době tento závazek rovněž obsahuje čl. 42 Smlouvy o Evropské unii.

⁹⁷ Složená z ministrů členských států. Článek 26 smlouvy ESUO.

Je nezbytné zmínit, že hlavním architektem EHS byl i nadále Jean Monnet. V roce 1955 založil Monnet Akční výbor pro spojené státy evropské, jehož hlavním cílem bylo prosadit hlubší integraci mezi evropskými státy u vlivných evropských politiků. Navržené smlouvy o EHS a Euratomu společně tvořily tzv. Evropská společenství a byly podepsány 25. března 1957 v Římě. Hlavním cílem EHS podle čl. 2 bylo „vytvoření společného trhu, postupná harmonizace ekonomik členských států, trvalý a vyvážený růst, zvýšení stability, zvýšení životní úrovně občanů a úzké spolupráce mezi státy“. EHS měla odstranit početná cla, tarify a jiná omezení obchodu mezi členskými státy tak, aby byla zajištěna svobodná soutěž. Rovněž obsahovala závazek zrušit všechny překážky, které brání volnému pohybu osob, služeb a kapitálu. Transformační doba k přípravě trhu byla stanovena na dobu 12 let. Měl být zaveden společný vnější celní tarif. Rozsah působnosti společenství byl stanoven na oblast zemědělské politiky, dopravy, ochranu hospodářské soutěže. Hlava III kapitola V upravovala postavení a složení institucí určených k realizaci činností společenství. Hlavním nadnárodním orgánem byla Komise EHS. Komisaře jmenovaly na jejich posty vlády členských států. Komisaři měli jednat nezávisle na vládách jejich států, v zájmu společenství, podle svého nejlepšího svědomí (čl. 157 EHS). Vedle Komise byla ustanovena Rada ministrů EHS, a to jako orgán představující zájmy členských států. Dalším orgánem EHS bylo Evropské parlamentní shromáždění. Toto shromáždění mělo za svůj hlavní úkol kontrolu činnosti Rady a Komise. Avšak ve srovnání s národními parlamenty nemělo žádnou zákonodárnou pravomoc. Skutečně nadnárodní institucí byl Soudní dvůr společný pro EHS a Euratom, jehož hlavním úkolem bylo interpretovat Římské smlouvy a posuzovat soulad činnosti členských států a orgánů společenství se smlouvami o EHS a Euratomu.⁹⁸

Lze uznat za vhodné zmínit se v kapitole pojednávající o dějinách evropské integrace o významném činiteli, který velkým dílem přispěl k hlubšímu sjednocení evropských států. Jedná se o Jeana Monneta, jenž je podle mnoha autorů považován za architekta evropského integračního procesu a zakladatele evropského sjednocení. Jean Monnet se narodil v roce 1888 ve Francii, ve městě Cognac. V letech 1919 až 1923 zastával funkci zástupce generálního tajemníka Společenství národů. Jak už bylo zmíněno výše, Monnet stál za vypracováním Schumanova plánu v roce 1949. Rovněž to byl on, kdo z metodologického hlediska navrhl strukturu EHS. V letech 1952 až 1955 Monnet předsedal Vysokému úřadu ESUO. V roce 1955 Monnet založil Výbor pro Spojené státy evropské. Monnetem osobně vymyšlená metoda sjednocení Evropy prostřednictvím jednotlivých hospodářských sektorů

⁹⁸ Horčíčka, V.; Kovář, M. Dějiny Evropské integrace II. Praha: Triton. 2005, str. 121–126.

posloužila jako základ pro právě vznikající evropskou integraci v praxi. Proto je Jean Monnet mnohými označován za „funkcionalistu“, na rozdíl od jeho ostatních kolegů, např. Spinelliho, kteří byli označováni za integrální nebo sociální federalisty. Jeho metodu lze označit za spojení idealistického a praktického přístupu, který vytvořil metodu orientovanou na splnění konkrétního cíle. Ve svých memoárech Monnet mimo jiné napsal, že „hlavním principem postupného sjednocení Evropy musí být široké společné zájmy, kterým budou sloužit společné demokratické instituce, na které nezbytně musí být přenesena část suverenity evropských států. Takové dynamické sjednocení nikdy nepřestane fungovat“.⁹⁹ Jedním z hlavních impulzů pro Monneta pochopitelně byla v té době mírová koexistence Evropanů. Ale nebyl to jediný impulz. Jako svůj širší záměr viděl posílení vztahů mezi národy pro dosažení poklidného soužití i ostatních národů. Jean Monnet věřil, že určité problémy jsou vnímány jistým způsobem pouze kvůli kontextu, ve kterém se objevují. Když se podaří změnit kontext, ukončí to rivalitu mezi národy ohledně vzniklého problému. Změna kontextu musí pochopitelně dostat praktickou formu, kterou Monnet viděl v založení nových institucí.¹⁰⁰

Nicméně je nutné poznamenat, že jako svůj konečný cíl viděl Monnet založení evropské federace. Avšak na rozdíl od ostatních federalistů nikdy nevěřil v založení federace na základě velké politické obměny. Naopak si myslel, že Evropa bude sjednocena na základě solidarity, jíž bude dosaženo postupně.

Je nezbytné se také zmínit o dvou hlavních proudech evropského hnutí federalistů v dějinách evropské integrace. První už byl zmíněn výše a jmenuje se integrální federalismus.¹⁰¹ Integrální federalisté kladou důraz na integraci hospodářských aktivit a sociální integraci.¹⁰² Druhým proudem jsou Hamiltonovi federalisté, kteří zdůrazňují především význam institucionální a ústavní integrace.¹⁰³

⁹⁹ Monnet, J. Paměti. Plzeň: Aleš Čeněk. 2012. str. 324.

¹⁰⁰ Tamtéž str. 177–182, 324.

¹⁰¹ Integrální federalisté publikují své názory a příspěvky v časopise „L'Europe en Formation“. Dostupné na: <http://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation.htm3>.

¹⁰² Více kapitola 2 této práce, str. 10–11.

¹⁰³ Hamiltonovi federalisté publikují své práce především v časopise <http://www.thefederalist.eu>.

Další vývoj evropské integrace je podrobně zkoumán ve větším počtu učebnic pojednávajících o evropském právu, proto na tomto místě tuto problematiku dále nebudeme podrobně rozebírat.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Viz více Horčíčka, V., Kovář, M. Dějiny evropské integrace II. Praha: Triton. 2006. Šišková, N., Stehlík, V. Evropské právo 1, Ústavní základy EU. Praha: Linde Praha, a.s. Tichý, L.; Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, C. H. Beck, 2011. Gerbet, P. Budování Evropy. Vyd. 1. Praha: Karolinum. 2004.

5 Charakteristiky federativního svazku států

V této kapitole bych chtěla shrnout základní a nezbytné charakteristiky moderního federativního státu. Pro svou práci jsem zvolila charakteristiku federativního státu, jakožto svazu nezávislých států, kterou uvádí Stephen Woodard,¹⁰⁵ jež spočívá v následujících bodech:

Vláda práva (rule of law):¹⁰⁶ Vláda práva je garantována společnými federativními institucemi. Právo federativního státu je nadřazeno právu členských států v oblastech, které jsou definovány v její ústavě.

Aplikovatelnost: Federativní právo je aplikovatelné na členské státy, a zejména na jednotlivé občany, kteří žijí na území členských států.

Ústavou určené pravomoci: Společné instituce jsou ustanoveny pouze proto, aby implementovaly společné politiky. Oblasti určené ke kompetenci společných institucí zpravidla zahrnují hospodářskou politiku, měnovou politiku a otázky bezpečnosti. Jiné politiky mohou být taktéž zahrnuty. Unijní ústava musí určit tyto kompetence.

Nezávislé zákonodárné orgány: Federativní společné instituce mají svůj nezávislý zákonodárný proces, který je odlišný od legislativního procesu v členských zemích. Schválené zákony nepotřebují ratifikaci parlamenty členských států.

Vynutitelnost práva: Pro zajištění vlády práva tyto společné instituce disponují orgány k prosazování zákona, jako jsou výkonná moc a soudy, které mají nezávislé pravomoci k prosazování zákonů a také za to nesou odpovědnost.

Demokracie: Společné federální instituce zároveň s orgány členských států jsou demokratické.

¹⁰⁵ Woodard, S.: Simple Guide to Federal Ideas: Ventotene, Federalism and Politics, The Ventotene Paper of Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 1995, str. 45.

¹⁰⁶ Pro právní vědu v kontinentální Evropě je více používaný pojem „právní stát“. Pojmu vláda práva odpovídá později vzniklý pojem právního státu v kontinentální Evropě, její právně-politický význam je v podstatě velmi podobný.

Ve své práci se postupně pokusím rozebrat každý z jednotlivých bodů a určit, které charakteristiky federativního státu v současné době splňuje EU. Pokusím se vyvodit z toho závěr.

5.1 Vláda práva

Pojem „vláda práva“ je původně politický princip, který pochází z britské ústavní praxe a je založen na pravidle, že ve státě nevládnou lidé, ale zákony, a tedy všichni lidé jsou si před zákonem rovni a podléhají zákonným rozsudkům soudů, bez ohledu na postavení, které zaujímají, a že veškerá veřejná moc je vymezena a omezena platnými zákony.¹⁰⁷

Pokud vynecháme náznaky právního státu pocházející ze starověku nebo středověku. Vznik koncepce vlády práva, jako koncepce panství práva nad státem, pochází z Anglie jako doktrína Rule of Law, která vyplývá již z Habeas Corpus akt (1676). Doktrínu Rule of Law jako jednu z prvních vymezil významný britský právník a konstitucionalista A. V. Dicey (1835–1922). Doktrínu vlády práva definoval ve třech aspektech: 1. Nikdo nemůže být trestán, pokud neporuší právní ustanovení a tato skutečnost nebude kvalifikovaná řádným soudem. 2. Nikdo nemůže být postaven nad zákon. 3. Jde o vládu práva, ne o vládu lidí.¹⁰⁸

V kontinentální Evropě je více používaným pojmem pojem právní stát, který vznikl později kolem 19. století, a to zejména v německé právní vědě. Jedním z původců německé demokratické koncepce konstitucionalismu je F. Stahl. Podstata obou těchto pojmů je velmi podobná. Právní stát v evropské právní kultuře byl definován tím, že jeho instituce zaručují, aby byl právní řád dodržován jak ze strany občanů státu, tak i ze strany veřejné moci.

V dalším vývoji právní kultury se princip právního státu hodně přiblížil principu ústavnosti ve státě a je definován tím, že právní stát je především ústavním státem a ústavu považuje za zdroj veškerého práva. Atributy právního státu musí být promítnuty do norem ústavního práva, které tvoří ústavní pořádek, a uvedený princip se nezbytně promítá do tvorby práva a do jeho aplikace.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Více Gerloch, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, str. 218–220. Blahož, J., Balaš, V. a kol. Srovnávací ústavní právo, 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 67–68.

¹⁰⁸ Blahož, J., Balaš, V. a kol. Srovnávací ústavní právo, 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 68–69.

¹⁰⁹ Pavlíček, V. a kol. Státověda. I díl, Linde: Praha. 1998, str. 84.

Jak konstatuje A. Gerloch, bližší analýza konkrétního historického vývoje vede k závěru, že nebyla a ani nemohla být vytvořena univerzální koncepce právního státu, je ovšem možné dovodit hlavní rysy právního státu.

Dále uvádí, že myšlenka právního státu je úzce spojena se zákonností (legalitou), tj. takovým způsobem tvorby, interpretace a aplikace práva, kdy moc se sama omezuje, klade si pravidla způsobu své realizace, které současně vytvářejí limity, jež nemůže překročit.¹¹⁰

Vztah práva a státu se naplňuje ve dvou rovinách: formální a materiální. Formální rovina spočívá v tom, že právními normami jsou jen ty normy, které stát uznává v předem stanovených formách. Pojem vláda práva úzce souvisí s principem omezené vlády, který je hlavně z hlediska aplikace principu právního státu nesmírně důležitý. Státní moc, a tedy i činnost státních orgánů, musí být ústavně a zákonně limitována a legitimována zasahovat pouze tam, kde může být ohrožená kvalita demokracie eventuálně práva a svobody občanů. Tato vlastnost představuje materiální rovinu vztahu práva a státu.¹¹¹

Právní stát nezbytně předpokládá soudní přezkoumatelnost a rozhodnutí státních orgánů a soudní kontrolu ústavnosti a zákonnosti právních předpisů.¹¹²

Princip právního státu zároveň s ostatními obecnými principy je výslovně zakotven v čl. 2 SEU. Zahrnutí tohoto principu do primárního práva EU navazuje na právní tradice a úroveň právní kultury obecně přijaté v členských státech Evropské unie, jelikož princip právního státu je součástí většiny ústav členských států EU.

Pojem vlády práva ve federativním svazku států Stephen Woodard dále vykládá tak, že vláda práva musí být zaručena společnými federativními institucemi a ty instituce musejí být nadřazeny ostatním institucím členských států federace. Jinak řečeno vláda práva musí být zaručena společnými nadřazenými orgány a právním řádem, kterým se tyto orgány řídí. Pro to, aby vláda práva mohla být zaručena na určitém území, musí být právní řád daného území autonomní a prioritní před právními řády členských jednotek federace.

¹¹⁰ Gerloch, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. str. 215.

¹¹¹ Tamtéž str. 217.

¹¹² Blahož, J., Balaš, V. a kol. Srovnávací ústavní právo, 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003. str. 281–282.

V kontextu dané práce lze představit koncept vlády práva na určitém území, za předpokladu:

- existence nadřazenosti právního řádu na určitém teritoriu;
- základní právní normy platného právního řádu jsou ústavní povahy,
- zajištění principu legality, kdy moc sama se omezuje a klade pravidla způsobu své realizace, které nemůže překročit.

První charakteristiku právního státu podle výše uvedené definice se pokusím rozebrat v této kapitole, další dvě jsou popsány v následujících a páté kapitole.

Důležitou charakteristikou právního řádu na určitém teritoriu je jeho nadřazenost. Nadřazenost práva, resp. právního řádu znamená přednostní postavení daného právního řádu nad právem vnitrostátním členských států jednotek federativního státu, jako záruku dodržení práva federace a tím i vlády práva na určitém teritoriu. Bez normativní přednosti nemůže právní řád garantovat vládu práva pro své občany.

Primát práva EU je základním předpokladem pro aplikaci tohoto práva společnými institucemi EU na členské státy.

O principu nadřazenosti federálního práva nad právem členských jednotek hovořil již Ludopold Hugo v 17. století při zkoumání Svaté říše římské.¹¹³

V české právní vědě je velmi zřídka používán pojem „nadřazenost“ evropského práva, nejvíce používaným je pojem „přednost“, méně často je používán pojem „primát“ evropského práva. V odborné literatuře v angličtině je nejčastěji používaným pojmem pro přednost pojem „primacy“, jehož přímým překladem je slovo nadřazenost. ESD používá ve svých rozhodnutích jak termín „přednost“ (precedence), tak i termín „nadřazenost“ (primacy). Ve své práci budu používat termín „přednost“. Evropská unie je založena na principu přenesených pravomocí, z toho důvodu termín „přednost“ nejlépe smyslově odpovídá koncepci přenesených pravomocí, protože, v té oblasti, kde členské státy přenesly své pravomoci, mají dát „přednost“ konat Evropské unii. Avšak pro to, abych se vyvarovala terminologických nesrovnalostí, budu pro tuto práci používat všechny výše uvedené pojmy jako synonymní.

¹¹³ Kapitola 2 této práce.

Právní řád EU se zakládá na principu přenesených pravomocí (čl. 5 odst. 1 SEU). V zakládacích smlouvách členské státy EU dobrovolně přenesly určité svrchované pravomoci na orgány EU, a tím omezily svou suverenitu ve prospěch nadnárodní organizace (čl. 2–6 SFEU). Od momentu vzniku EHS, ESUO a EUROATOM až do současné doby a poslední změny primárního práva přijaté v Lisabonské smlouvě lze nepochybně pozorovat tendenci k rozšíření pravomocí ve prospěch Evropské unie.¹¹⁴

Přesto, že se jedná o mimořádně důležitou vlastnost právního řádu, nadřazenost práva ES/EU nebyla od momentu založení přímo stanovena v primárním právu ES/EU. Tato zásada vyplývá z judikatury ESD. V souvislosti s touto otázkou se cituje už skoro 50 let starý rozsudek Evropského soudního dvora č. 6/64 Costa versus ENEL z roku 1964,¹¹⁵ který poprvé zformuloval zásadní princip primátu práva Evropské unie. ESD nadřazenost práva EU dále potvrdil ve svých rozhodnutích: Internationale Handelsgesellschaft 1970,¹¹⁶ Simmenthal 1977,¹¹⁷ Factortame 1990¹¹⁸ a v dalších.

Rozhodnutí ESD Costa v. ENEL bylo vydáno v řízení o předběžné otázce na návrh italského Ústavního soudu.¹¹⁹ Soudní dvůr mimo jiné rozhodl: „Na rozdíl od běžných mezinárodních smluv smlouva EHS vytvořila svůj vlastní právní řád, který se – jakmile smlouva vstoupila v platnost – stal nedílnou součástí právních řádů členských států a který jejich soudy musí aplikovat ... Tím, že státy na neomezenou dobu vytvořily Společenství, jež mají svou vlastní právní subjektivitu a způsobilost zastupovat se na mezinárodní scéně, z toho vyplývají skutečné pravomoci plynoucí z omezení suverenity či přenesení pravomoci členskými státy na Společenství, členské státy – třebaže jen ve vymezených oblastech – omezily svá suverénní práva a vytvořily tak právní řád zavazující jak jejich příslušníky, tak je samotné.“ Dále rozhodnutí Soudního dvora pokračuje: „Výkonná síla komunitárního práva se nemůže stát od

¹¹⁴ Daný jev je dále podrobněji popsán v kapitole 5.3 o pojednávajících o pravomocích svěřených na EU.

¹¹⁵ Rozhodnutí ESD 6/64 Costa/ENEL Flaminio Costa v. ENEL.

¹¹⁶ Rozhodnutí ESD ze dne 17. 12. 1970 11/70 Internationale Handelsgesellschaft.

¹¹⁷ V souvislosti s tímto rozhodnutím se hovoří o dvou rozhodnutích ESD, a to nejvýznamnější a nejvíc citované Rozhodnutí ESD 106/77 Simmenthal SpA, v. Italian finance administration (Simmenthal II) a rozhodnutí ESD 92/78 Simmenthal SpA v. Commission.

¹¹⁸ Rozhodnutí ESD 213/89 Factortame Ltd.

¹¹⁹ Vzhledem k mimořádné důležitosti toho rozhodnutí považují za vhodné popsat skutkový stav tohoto rozhodnutí, který spočíval v tom, že v roce 1962 Itálie znárodnila své podniky vyrábějící a distribuující elektřinu a převedla jejich majetek na novou organizaci ENEL. Pan Flaminio Costa, který byl právníkem a zároveň akcionářem znárodněné společnosti vyrábějící elektřinu, napadl znárodnovací akt, který vedl k vytvoření firmy ENEL, před soudem první instance, z toho důvodu, že ten odporuje ústavě a řádu ustanovení Smlouvy o EHS. Případ se následně dostal až k Ústavnímu soudu. V roce 1964 Ústavní soud řízení přerušil a postoupil řízení SD k rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 177 Smlouvy o EHS, k posouzení, zda znárodnovací zákon porušil ustanovení Smlouvy o EHS. Italská vláda se bránila tím, že řízení o předběžné otázce je absolutně nepřijatelné z toho důvodu, že pouze národní soud je oprávněn rozhodovat a aplikovat vnitrostátní právo.

státu v důsledku následně přijatých domácích zákonů lišit, aniž by se tím ohrozilo dosažení cílů Smlouvy, vytyčených v článku 5,¹²⁰ a aniž by vznikla diskriminace, kterou článek 7 zakazuje.“ Soud své rozhodnutí uzavírá tím, že ze všeho výše uvedeného vyplývá, že nad právem, vyvěrajícím ze Smlouvy jakožto nezávislého pramene práva, nemohou vzhledem k jeho zvláštní a původní povaze převážít ustanovení domácího práva, jakkoli formulovaná, aniž by toto právo bylo zbaveno charakteru komunitárního práva a aniž by byl zpochybněn právní základ samého Společenství. To, že státy přenesly ze svých domácích právních řádů na právní řád Společenství práva a povinnosti vznikající na základě Smlouvy, s sebou nese trvalé omezení jejich suverénních práv, nad nímž následný jednostranný akt, s koncepcí Společenství neslučitelný, nemůže převážít. Článek 177 je tudíž třeba aplikovat bez ohledu na jakýkoli domácí zákon, vyvstanou-li otázky týkající se výkladu Smlouvy.

Princip nadřazenosti je dán svébytností evropského práva, kterému nemohou vzhledem k jeho zvláštnímu charakteru být stavěny jako protiklad žádné vnitrostátní právní normy jakéhokoliv druhu. Soudní dvůr potvrdil, že zakládacími smlouvami byl vytvořen vlastní právní řád, integrovaný do právních řádů členských zemí, který je pro soudy členských zemí závazný.

Zpochybněním právní nadřazenosti i přímého účinku evropského práva by byl zpochybněn samotný základ Společenství.

Rozhodnutí ESD ve věci *Costa v. ENEL* pomohl definovat tři základní vlastnosti právního řádu Společenství:

- Svrchovanost Společenství je založena na omezení svrchovanosti práv členských států. Členské státy omezily zřizovacími smlouvami dobrovolně a trvale svá svrchovaná práva.
- Právo Společenství je autonomní, nezávislé na mezinárodním a vnitrostátním právu, čímž se stává nenapadnutelné zvnějšku.
- Právo Společenství je právem regionálně kodifikovaným a bez primátu nad jednotlivými právními řády by ztratilo smysl. Závazky přijaté zřizovacími smlouvami musí být

¹²⁰ Článek 5 Smlouvy o EHS zní: Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. Zdrží se jakýchkoliv opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.

bezpodmínečné a oprávnění nerespektovat konkrétní pravidla se uděluje jen ve výjimečných případech.¹²¹

V své době revoluční rozhodnutí Soudního dvora o nadřazenosti evropského práva je v současné době už všeobecně uznávanou doktrínou. Princip přednosti práva EU je součástí *acquis communautaire*¹²², které se členské země EU zavázaly aplikovat ve svých státech. V případě, že vznikne konflikt mezi vnitrostátním a právem Evropské unie, musí být řešen v souladu s doktrínou nadřazenosti evropského práva. Ve svém rozhodnutí *Simmenthal II* 1977¹²³ ESD zdůrazňuje, že pokud dojde ke konfliktu mezi vnitrostátním a evropským právem, vnitrostátní soud musí dát automaticky přednost právu evropskému. Na základě daného rozhodnutí Soudního dvora byla vyvozena další důležitá vlastnost principu přednosti evropského práva. V případě, že dojde k rozporu evropského legislativního aktu s vnitrostátní právní normou, nezpůsobuje to neplatnost posledního.

Právo EU má přednost pouze v těch oblastech, které byly na ně přeneseny zakládajícími smlouvami, jež jsou stanoveny v čl. 3 a 4 SFEU. Právní akt členského státu odporující právní normě EU existuje i nadále. Jelikož evropské právo nezpůsobuje neplatnost vnitrostátní normy, můžeme mluvit o aplikační přednosti evropských norem v případě rozporu. Tudíž evropské právní akty mají pouhou aplikační přednost před právem členských států.¹²⁴ Jinými slovy podstata nadřazenosti Evropského práva má exekutivní charakter. Adresáty principu přednosti práva EU jsou soudní a exekutivní orgány členských států, nikoliv legislativní orgány. I když v některých případech, zrušení nebo novelizace vnitrostátního právního aktu zákonodárným orgánem členského státu bude nezbytná v důsledku odstranění stavu právní nejistoty, vyplývá to na základě principu loajality podle čl. 4 odst. 3 SEU, nikoliv jako důsledek nadřazenosti Unijního práva. Exekutivní podstata Evropského práva nechává platnost vnitrostátní právní normy nedotknutelnou.¹²⁵

¹²¹ Týč, V. *Zásady pro aplikaci práva ES v členských státech*: EMP, 1999, č. 1–2, str. 50.

¹²² *Acquis communautaire* je francouzský termín, který se používá bez překladu i v jiných jazycích. Označuje souhrn všeho, čeho bylo v rámci Evropského společenství dosaženo v oblasti právní úpravy, a to v nejširším smyslu. Je to tedy celkový souhrn veškerých práv a povinností členských států. *Acquis communautaire* zahrnuje: primární právo EU, sekundární právo EU, judikaturu soudních orgánů ES, mezinárodní smlouvy uzavírané EU s třetími státy, mezinárodní smlouvy sjednané mezi členskými státy navzájem, pokud se týkají činnosti Společenství, prohlášení a rezoluce přijaté orgány ES.

¹²³ Rozhodnutí ESD 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*.

¹²⁴ Tichý, L.; Arnold, R. a kol. *Evropské právo*, 4. vydání, C. H. Beck, 2011, str. 317.

¹²⁵ Schütze R., *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 356–357.

Jinou rovinou přednosti evropského práva nad právem vnitrostátním je vztah unijního práva a vnitrostátního práva ústavního. Prioritu evropského práva nad ústavními normami členských států ES přiznal ESD v kauze *Internationale Handelsgesellschaft* 1970. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí přiznal přednost komunitárního práva před ústavními normami, pokud se to týká práv a povinností fyzických a právnických osob. Podle ESD „odvolání se na národní pravidla a pojmy domácího práva za účelem posouzení platnosti opatření orgánů Společenství by mělo nepříznivý dopad na jednotu a účinnost práva ES. Platnost těchto opatření může být posuzována pouze na základě práva ES. [...] Proto platnost komunitárního právního aktu nebo jeho účinek na členský stát nemůže být ovlivněn obviněním z rozporu se základními právy obsaženými v ústavě nebo principech s ústavními rysy.“¹²⁶ V daném rozhodnutí ESD deklaroval bezpodmínečnou nadřazenost Evropského práva. Ve své judikatuře Soudní dvůr nikdy neakceptoval relativní povahu přednostního postavení Evropského právního řádu. Nicméně na základě daného rozhodnutí ESD členské státy dovodily, že v těch případech, jež se netýkají oblastí zmíněných v rozsudku Soudního dvora, si vnitrostátní ústavní normy ponechávají svoji výsost před právem EU, například ve věcech státoprávního zřízení.¹²⁷

V současné době z pohledu evropské právní doktríny existuje shoda na tom, že v teoretické a praktické rovině evropskému právu náleží prioritní postavení ve vztahu k právu vnitrostátnímu, aniž by tato zásada byla explicitně zakotvena přímo v textu zakládacích smluv. Přesto, že se jedná o mimořádně důležitou zásadu, snahy ke kodifikaci tohoto principu do textu zakládacích smluv v minulosti nebyly úspěšné.¹²⁸ V Lisabonské smlouvě zásada přednosti unijního práva je odsunuta za samotný text smluv v připojeném protokolu do přílohy A bod 17, ve formě Prohlášení o přednosti práva. Dané prohlášení zní: „v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přejímané Unii na základě smluv má přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou“.

Ve výkladu uvedeném výše je uveden postoj k otázce nadřazenosti Unijních právních norem charakteristický pro Evropskou právní vědu. Tento postoj není bezpodmínečně sdílen členskými státy. Souběžně existuje další konkurenční názorová linie členských států na danou problematiku. Lze konstatovat, že doktríně nadřazeností Evropského právního řádu nad

¹²⁶ Rozhodnutí ESD 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. 12. 1970 odstavec 4.

¹²⁷ Blahož, J., Klíma K. a kol. Ústavní právo Evropské unie. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 122.

¹²⁸ Prvotní návrh Evropského konventu do obsahu ústavy pro Evropu zakotvil princip nadřazenosti práva EU v Hlavě III s názvem Právomoci Unie, definice zněla: „Ústava a právní akty přijaté orgány Unie při výkonu působnosti, která jí je svěřena, jsou nadřazeny právním řádům členských států.“

právními řády členských států je charakteristické jisté rozdělení na dva zásadní názorové proudy. Podle Evropského práva a judikatury ESD, veškeré Unijní právo má nadřazené postavení nad právem vnitrostátním. Avšak tento „absolutní“ postoj nerozdělují členské státy EU. Podle kterých nadřazenost Unijního práva je relativní, a některé vnitrostátní zákony jsou nadřazené Evropskému právu. Především se jedná o právní normy ústavní povahy.¹²⁹ A to především z toho důvodu, že neomezená přednost unijního práva by mohla ovlivnit normativní základ a nezměnitelné ohnisko vnitrostátních ústav a následně vest k absolutnímu vyprázdňení státní suverenity.¹³⁰

Na tomto místě se lze zmínit, o tom že primát evropského práva nad ústavními normami, byť jen v omezené oblasti úpravy, nebyl pozitivně vnímán Ústavními soudy členských států. Ústavní soudy členských států EU velmi pozvolna přijímaly nadřazenost práva EU vůči právu vnitrostátnímu. Francouzská státní rada přiznala primát práva EU bezpodmínečně pouze v roce 1989, a to v rozsudku *Nicolo*.¹³¹ Italský Ústavní soud přiznal primát práva EU pouze v roce 1973, a to v kauze *Frontini*.¹³²

Vztah německého Ústavního soudu a ESD může posloužit příkladem toho, jak lze autonomní postavení obou právních řádů, totiž vnitrostátního a evropského, v případě konfliktu řešit a účinně odstranit.¹³³ Jako příklad lze uvést judikaturu německého Ústavního soudu, jmenovitě rozhodnutí německého Ústavního soudu ve věci *Solange I*¹³⁴ z roku 1974, *Vielleicht-Beschluss*¹³⁵ z roku 1979 a *Solange II*¹³⁶ z roku 1986. Velmi pozoruhodné stanovisko vyplývá z těchto rozsudků německého Ústavního soudu, který ve svých rozhodnutích podmínečně přiznává primát evropského práva pouze v rozsahu a do té doby, pokud evropské právo a Evropský soudní dvůr respektuje práva a svobody garantované Základním zákonem SRN.

¹²⁹ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 348.

¹³⁰ Pavlíček, V., a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl, *Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vyd. Praha: Leges, 2011, str. 1071.

¹³¹ Rozhodnutí francouzské Státní rady *Raoul Nicolo* 1989 CMLR 73–191.

¹³² Rozhodnutí italského Ústavního soudu v kauze *Frontini v. Ministero delle Finanze* [1974] 2 CMLR 372.

¹³³ Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L. *Kontrola dělby pravomoci v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2010, str. 94–102.

¹³⁴ Rozsudek německého Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1974, sp. zn. 2 BvL 52/7.

¹³⁵ Rozsudek německého Ústavního soudu BVerfGE 52, 187 *Vielleicht-Beschluss* ze dne 25. 07. 1979, sp. zn. 2 BvL 6/77.

¹³⁶ Rozsudek německého Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1986, sp. zn. 2 BvR 197/83, *Wünsche Handelsgesellschaft*.

Postoj Českého Ústavního soudu k unijnímu právu nelze hodnotit jako jednoznačný. Ve svém rozhodnutí v roce 2006 ve věci produkčních kvót cukru¹³⁷ zdůraznil nutnost interpretace ústavního práva s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního. Avšak Ústavní soud nepřiznal bezpodmínečnou akceptaci unijního práva, neboť jen do té míry pokud unijní právo je slučitelné s uchováním základu státní suverenity České republiky a neohrožuje materiální ohnisko ústavy. Ve svém dalším rozhodnutí v roce 2012 ve věci výplaty vyrovnávacího příspěvku k starobnímu důchodu občanům ČR,¹³⁸ ÚS zaujal odlišné stanovisko a to ohledně rozsudku Soudního dvora EU ve věci Landtová.¹³⁹ Ve svém rozhodnutí Ústavní soud dospěl k závěru, že došlo „k excesu unijního orgánu (ESD) a postupu ultra vires“ což vede k závěru o nepoužitelnosti evropského práva na danou situaci. Tudíž v dané věci ÚS dal přednost vnitrostátnímu právu před evropským.

Pokud porovnáme princip přednosti práva EU se stejným principem ve federativních státech, uvidíme v tom poměrně zásadní rozdíl. Ten spočívá v tom, že federální právo ve federacích má přednost, a v případě rozporu s právem členského státu ve většině států způsobuje jeho neplatnost. Jako příklad můžeme uvést princip preempce ve Spojených státech, který je založen na zásadě nadřazenosti federálního práva nad právem členských států (čl. VI, sekce 2 Ústavy USA).¹⁴⁰ Rovněž německý základní zákon stanoví nadřazenost Spolkového práva (Bundesrechts) nad právem spolkových zemí v těch oblastech, které spadají do výlučných nebo konkurujících působností spolkového státu.¹⁴¹ Podobně německému základnímu zákonu princip nadřazenosti zakotven do Švýcarské Ústavy, která stanoví nadřazenost federálních legislativních aktů nad zákonodárstvím kantonů.¹⁴²

Při srovnání principu nadřazenosti Unijního práva s principem nadřazenosti práva, který je uplatňován ve federálních státech, i přes to, že tento princip byl uznán ústavními soudy členských států, je nezbytné podotknout, že se nejedná o bezpodmínečnou přednost.¹⁴³ Vztah právního řádu EU a právního řádu členského státu je definován jako polycentrický, rovněž je označen jako víceúrovňový konstitucionalismus. Kde obě právní roviny právních řádů jsou

¹³⁷ Nález Ústavního soudu z 8. března 2006, ÚS. PL. 50/04 (č. 154/2006).

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 01. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (tzv. Slovenské důchody).

¹³⁹ Rozhodnutí ESD C-399/09, ze dne 22. 6. 2011, Landtová proti ČSSZ.

¹⁴⁰ Článek VI, sekce 2 Ústavy USA („Tato ústava a zákony Spojených států jsou nadřazené zákonům států, soudci v každém státě jsou jimi vázáni“) více o nadřazenosti federálního práva Schulze, R. From Dual to Cooperative federalism. The changing Structure of European Law: Oxford University Press, 2009, str. 76–80, 101–104.

¹⁴¹ Článek 31 základního zákona SRN. (federální zákony jsou nadřazené zákonům zemí).

¹⁴² Článek 49 odst. 1 švýcarské ústavy.

¹⁴³ Srov. Schütze, R. Supremacy without pre-emption? The very slowly emergent doctrine of community pre-emption, Common Market Law Review. Vol. 43, 2006, str. 1023–1048.

elementy jednoho systému a vzájemně se doplňují k tomu, aby sloužily zájmům občanů na národní a Evropské úrovni.¹⁴⁴ Neexistuje hierarchie mezi oběma právními řády. Vzájemný vztah lze charakterizovat jako kooperační a pluralistický, založený na všeobecném přiznání právu EU nadřazenosti nad vnitrostátním právem členských států včetně ústavních norem. Oba právní řády jsou tak mezi sebou velmi těsně propletené a navazují na sebe. Na základě toho vnitrostátní soudy členských států a soudy EU sdílí odpovědnost zaručit náležité fungování Unie, zejména rovnoprávnou a efektivní aplikaci základních principů společných, jak právu unijnímu, tak i právu členských států, např. k ochraně základních lidských práv a svobod.¹⁴⁵ Tudíž na rozdíl od federativních států, které jsou charakteristické vertikální a centralizovanou, jednotnou vládnoucí strukturou v čele s orgány centrálního úrovně vládnutí, Evropská unie je horizontální, v některých částech vysoce různorodé politické uskupení, jež je založeno na koordinaci a spolupráci mezi jednotlivými rovinami vládnutí.

Na základě výkladu uvedeného výše lze konstatovat, že vývoj vztahů obou autonomních právních řádů ukazuje určitý stupeň soupeření mezi základními normami na obou úrovních. Daný stav by pochopitelně bylo vhodné odstranit v zájmu právní jistoty. Charakteristickým příkladem toho je vztah ESD a ústavních soudů členských států, kde obě roviny snaží se ponechat konečné slovo rozhodovat v případě konfliktu pravomocí. Zásadní kolize v případě střetu obou soudů je řešitelná pouze politicky, jelikož vztah obou soudů není hierarchický potažmo subordinační.¹⁴⁶ Nicméně podle některých autorů daný stav koexistence několika právních řádů lze považovat, za vhodný nebo dokonce žádoucí v podmínkách postmoderní společnosti. A to především z toho důvodu, že současná evropská společnost je velmi diverzifikovaná a charakteristická rychle se měnícími ekonomickými podmínkami. Za dané situace, flexibilní a otevřené působení několika právních řádů je schopné rychleji se přizpůsobit stále se měnícím podmínkám. Pokud se na to podíváme z jiného úhlu pohledu, pluralitní existence několika právních řádů bez přesně definovaného hierarchického postavení působí mezi sebou podobně systému brzd a protiváh mezi mocenskými složkami ve

¹⁴⁴ Více k pojmu polycentrismus Gerloch, A., Tomášek, M., Antoš, M., a kol. (ed.) *Nové jevy v právu na počátku 21. století*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2010, str. 82–88. Dále Pernice I. *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*. *The Columbia Journal of European Law*. Vol. 15, No. 3/2009, str. 373–375. Halberstam, D. *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Government*. *Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States* Cambridge University Press. 2008. Dostupné na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1147769.

¹⁴⁵ Pernice I. *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*. *The Columbia Journal of European Law*. Vol. 15, No. 3 2009, str. 384.

¹⁴⁶ Více k problematice dělby pravomocí Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010, str. 133–145.

vnitrostátních systémech.¹⁴⁷ Pluralita právních pramenů v rámci této koncepce tudíž není chápána jako protiklad jednoty, jelikož daný funkcionalistický přístup k právnímu pluralismu umožňuje otevřené spolupůsobení na tvorbě a uplatnění práva širokého spektru různých argumentů, jako základu právního jednání a rozhodování.¹⁴⁸ Avšak současný stav kooperace a soupeření několika právních řádů, v daném případě Evropského a vnitrostátního lze považovat za spíše transformační a přechodný stav, kde nelze předem určit vítěze.¹⁴⁹

Na základě výše uvedeného lze udělat závěr, že zatím je předčasné hovořit o celkové a bezpodmínečné nadřazenosti práva EU nad právem členských států. A proto v současné době EU pouze částečně splňuje první charakteristiku federálního státu.

5.1.1 Soudobá evropská ústavnost

S pojmem vláda práva je úzce spojena také otázka konstitucionalismu.

Pro posouzení otázky, zda EU splňuje charakteristické znaky právního státu a následně i federativního státního útvaru, je nezbytné posoudit, zda má EU v současné době ústavu.

Ústavnost předpokládá autonomii právního řádu. V případě Evropské unie se jedná o autonomii a samostatnost evropského práva jako takového. Autonomie evropského právního řádu není stanovena přímo v zakládajících smlouvách EU, nýbrž vyplývá z její povahy a je zakotveno na základě judikatury ESD.¹⁵⁰

Formální ústava může být definována jako soubor právních norem, které jsou obecně označovány jako „ústava“. Formální pojetí ústavy zahrnuje tři základní rysy: 1) psaný charakter ústavy, 2) jedinečnost a jedinnost ústavy a 3) všeobecné akceptování určeného textu jako ústavního. Materiální pojetí ústavy definuje ústavu jako normativní rámec společenských

¹⁴⁷ Více De Burca, G., Weiler J. H. H., (ed.) *The Worlds of European Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press, 2012, str. 227–238.

¹⁴⁸ Večera, M., Machalová, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu: výklad základních pojmů*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 194–195.

¹⁴⁹ De Burca, G., Weiler J. H. H., (ed.) *The Worlds of European Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press, 2012, str. 203.

¹⁵⁰ Například Rozhodnutí ESD 6/64 *Costa/ENEL Flaminio Costa v. ENEL*. 26/62 *Van Gend en Loos*.

vztahů, jež označuje nejvyšší státní orgány, stanoví způsob jejich utvoření, jejich vzájemný poměr a rozsah působností, který je společností chápán jako základní právní norma.¹⁵¹

Historický vývoj primárního práva ES/EU probíhal následující posloupností: Smlouva o založení ESUO (Pařížská smlouva) – 1951 (1952); Smlouva o založení EHS (Římská smlouva), později přejmenována na Smlouvu o ES – 1957 (1958); Smlouva o založení Euratom (Římská smlouva) – 1957 (1958); Dohoda o orgánech společných pro Evropská společenství – 1957 (1958); Slučovací smlouva – 1965; Smlouva o změně určitých rozpočtových předpisů – 1970 (1971); Smlouva o přistoupení Velké Británie, Irsko a Dánska – 1972 (1973); Smlouva o změně určitých finančních předpisů – 1975; Smlouva o přistoupení Řecka 1979 (1981); Smlouva o přistoupení Španělska a Portugalska – 1985 (1986); Jednotný evropský akt – 1986 (1987); Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) – 1992 (1993); Smlouva o přistoupení Rakouska, Švédska a Finska – 1994 (1995); Amsterodamská smlouva – 1997 (1999); Smlouva z Nice – 2001 (2003); Smlouva o přistoupení České republiky, Kypru, Estonska, Maďarska, Litvy, Lotyšska, Malty, Polska – 2003 (2004); Smlouva o přistoupení Rumunska a Bulharska 2005 (2007); Lisabonská smlouva – 2007 (2009).

Na základě poslední novelizace primárního práva, která proběhla v důsledku přijetí a ratifikace Lisabonské smlouvy, byly změněny dvě základní smlouvy, a to Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o založení Evropského společenství (SES), která byla zároveň přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU). Dvě výše zmíněné smlouvy lze považovat za ohnisko primární právní úpravy EU. Za součást primárního práva jsou rovněž považovány veškeré přílohy zakládacích smluv (tj. SEU, SFEU a SEURATOM), jmenovité protokoly, prohlášení. Součástí primárního práva je Listina základních práv. Obecné právní zásady jsou taktéž součástí primárního práva. Ustanovení zakládacích smluv na to přímo odkazují ve čl. 6 odst. 2 SEU a 340 odst. 2 SFEU. Pojem právních zásad rozvíjí ve své judikatuře ESD. Obecné právní zásady slouží zejména k doplňování mezer v primárním právu.¹⁵²

V dané kapitole se pokusíme odpovědět na otázku, zda schválení a ratifikace Lisabonské smlouvy usnadnilo odpověď na otázku: Má Evropská unie ústavu, nebo ne?

¹⁵¹ Blahož, J., Klíma K. a kol. Ústavní právo Evropské unie. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 52–53.

¹⁵² Za obecné právní zásady evropského práva lze považovat např. základní lidská práva, zásadu dobré víry, princip právní jistoty a ochrany důvěry nebo zákaz retroaktivity.

Před odpovědí na tuto otázku je nezbytné se zmínit o důležitých pokusech o konstitucionalizaci EU v minulosti, především o návrhu ústavy pro Evropskou unii v roce 1984 a pokusu o přijetí smlouvy o ústavě pro Evropu v roce 2004.

V roce 1984 Evropský parlament schválil návrh smlouvy zakládající Evropskou unii, která byla navržena Altierem Spinellim.¹⁵³ Tento projekt byl pokusem dát skutečný ústavní základ a federální legitimitu Evropským společenstvím.

Jako hlavní změnu, návrh smlouvy zakládající Evropskou unii zaváděl podstatnou revizi institucionální struktury ES směrem k federativnímu uspořádání s cílem zvýšit demokratickou legitimitu a transparentnost EU. Rada EU se měla skládat z ministrů, kteří jsou výhradně a permanentně odpovědní za evropské záležitosti (čl. 20). Komise EU měla být volena Evropským parlamentem, bez ohledu na národní příslušnost členů Komise (čl. 25). Návrh byl koncipován do jednotného dokumentu, který měl nahradit zakládací smlouvy.

Přestože byl v roce 1979 Evropský parlament poprvé zvolen ve všeobecných volbách, měl velmi nepatrný vliv na zákonodárný proces a omezené pravomoci. Tento pokus o konstitucionalizaci nebyl podpořen vládami členských států, a byl nakonec odmítnut. Namísto toho byl v roce 1986 přijat Jednotný evropský akt, který zaváděl podstatné změny do primárního práva ES, resp. Smlouvy o EHS. Rozhodnutí členských států schválit Jednotný evropský akt namísto Evropské ústavy se jevílo jako jednoznačné a rovnocenné řešení, které především svědčí o vůli členských států dokončit budování jednotného vnitřního trhu ES a zavedení společné měny, bez zásadní změny institucionální struktury ES, kterou nabízel návrh Evropské ústavy. Hlavním důvodem ve prospěch schválení Jednotného evropského aktu bylo to, že v případě přijetí návrhu Evropské ústavy by bylo dokončení budování vnitřního trhu složitější a kontroverznější¹⁵⁴.

Odmítnutí založit ES na ústavní bázi podle návrhu Spinelliho nepochybně znamenalo neúspěch konstitucionalizace primárního práva Společenství. Nicméně tento pokus měl velký vliv na další vývoj integračního procesu a posloužil jako inspirace pro další reformy primárního práva Společenství. V souvislosti s tím považuji za vhodné se zmínit o některých

¹⁵³ Viz Spinelli Report: Draft of a Constitution of the European Union, 19. března 1984 O. J. (C 77) 33.

¹⁵⁴ Glencross, A., Trechsel, A. EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli. Lanham, MD: Lexington Books. 2010, str. 12–13.

podstatných bodech, které tento návrh nabízel, jež byly využity při pozdějších pokusech reformovat primární právo:¹⁵⁵

- Veškeré primární právo bylo zahrnuto do jednotného textu nové institucionální Smlouvy o Evropské unii přijaté na základě všeobecného konventu, jako v návrhu Ústavní smlouvy z roku 2004.
- Článek 1 zakládá Evropskou unii, která jde nad rámec Evropských společenství a zahrnuje evropský měnový systém a politickou kooperaci. Bylo využito v Lisabonské smlouvě z roku 2007.
- Článek 3 zaváděl evropské občanství jako paralelní s národním občanstvím. Tento koncept byl obnoven v Maastrichtské smlouvě v roce 1992.
- Článek 4 zaváděl ochranu základních práv a svobod na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Bylo využito v Lisabonské smlouvě z roku 2007.
- Kodifikace principu Subsidiarity – proveden v Maastrichtské smlouvě v roce 1992.
- Za účelem zaručit ochranu lidských práv zaváděl sankce proti členskému státu v čl. 4(4). Bylo později inkorporováno do Amsterodamské smlouvy v roce 1996.

Další změny primárního práva Společenství byly výsledkem mezivládních konferencí členských států a probíhaly formou změn ustanovení zakládacích smluv. Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice zaváděly podstatné změny do struktury Společenství, některé z nich ústavního charakteru (např. zavedení občanství EU nebo uvedení katalogu lidských práv a svobod). Avšak nelze z pohledu ústavní teorie hodnotit tyto novelizace jako podstatné kroky směrem dát primárnímu právu Společenství ústavní základ.

V procesu Evropské integrace postupně docházelo k rozšíření oblasti působnosti a kompetence ES/EU, v souvislosti s tím rostla i zřejmá nedostatečnost demokratické legitimacy a snaha členských států k posílení možností přímo kontrolovat rozhodnutí přijatá na unijní úrovni. Zřejmě otázkou do budoucna zůstalo, zda ES a evropský trh, který vznikl na základě mezivládních dohod, může být následně konstitucionalizován a politicky legitimován. Další pokus o konstitucionalizaci primárního práva Společenství proběhl za 20 let na základě Smlouvy o ústavě pro Evropu v roce 2004.

¹⁵⁵ Glencross, A., Trechsel, A. EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli. Lanham, MD: Lexington Books. 2010, str. 5–9.

Tento dokument byl sestaven na základě Evropského konventu, který se poprvé sešel v únoru 2002. Evropskému konventu předsedal bývalý francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing. Na tomto konventu bylo představeno široké spektrum nejrůznějších představitelů, a to jak z institucí členských států, tak i představitelů orgánů Evropské unie, různé zájmové skupiny a představitelé kandidujících zemí (např. Turecko, Polsko, Česká republika).¹⁵⁶ Na tomto konventu byl přijat návrh Smlouvy o ústavě pro Evropu.¹⁵⁷

Nová smlouva zaváděla celou řadu nových institucí, jako je například funkce prezidenta Evropské rady a ministra zahraničních věcí. Nově také zaváděla pojmy, jako jsou evropské zákony a evropské rámcové zákony, obsahovala rovněž podrobný výčet katalogu lidských práv a svobod.¹⁵⁸ Smlouva o ústavě pro Evropu měla nahradit všechny stávající smlouvy jednou smlouvou, jež se skládala z preambuli a čtyř částí. První obsahovala základní ustanovení o EU, vymezující podstatu a charakter Unii, stanovila cíle a hodnoty. Druhou část tvořil katalog základních práv a svobod. Do třetí části byla zahrnuta většina ustanovení druhého a třetího pilíře Unie, dále ustanovení týkající se vnitřního trhu, finančního řízení, podrobné úpravy jednotlivých institucí a ostatní činnosti Unie. Čtvrtá část obsahovala obecná a závěrečná ustanovení.

Tato smlouva měla nahradit roztržičnost a nesourodost dosud platného primárního práva. Smlouva byla koncipována do jednoho souvislého dokumentu a dostala formu charakteristickou pro ústavy jednotlivých členských států. Jedním z hlavních cílů autorů návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu bylo zvýšit transparentnost a legitimitu primárního práva. Uvedení slova „ústavní“ přímo v názvu této smlouvy, bylo vědomým přáním oslovit občany EU, a podle tvůrců této Smlouvy, z právního hlediska neodporovalo povaze přijatého dokumentu, jelikož ve své podstatě každá ústava je dohodou mezi ustavujícími stranami.¹⁵⁹ Legitimita SÚE měla být posílena schválením občanů EU této smlouvy v celonárodních referendech.

V roce 2005 byla Smlouva o ústavě pro Evropu zamítnuta v referendu ve Francii a Nizozemsku. Lze vyčlenit několik základních důvodů, proč ústava pro Evropu byla odmítnuta v referendech: za prvé, široká veřejnost a sdělovací prostředky nebyly aktivně

¹⁵⁶ Miller, V. The Laeken Declaration and the Convention on the future of Europe. Reserch Paper 02/14, House of Commons Library, 2002. Dostupné na: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-014.pdf>.

¹⁵⁷ Dále ústavní smlouva nebo Evropská ústava.

¹⁵⁸ Hlava V, kapitola 1, a část II ústavy pro Evropu.

¹⁵⁹ Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M. Ústava pro Evropu: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. 2005 str. X, XII-XIV.

zapojeny do debat probíhajících na Evropském konventu,¹⁶⁰ a z toho vyplývající absence komunikace mezi evropskými institucemi a občany Evropské unie,¹⁶¹ za druhé, atributy a terminologie Smlouvy o ústavě pro Evropu naznačovaly přijetí dokumentu ústavního charakteru, a tedy obavy občanů členských států o vznik nadnárodního státu, a jako třetí důvod, lze uvést účast Turecka na konventu, jakožto plnoprávné kandidující země, ve všech debatách o budoucnosti Evropské unie, a tudíž budoucího členského státu, bylo absolutně neakceptovatelné pro některé členské státy.¹⁶² Odmítnutí evropské ústavy nepochybně oddálilo i bez toho komplikovanou debatu o přistoupení Turecka do Evropské unie.¹⁶³

Odmítnutí Evropské ústavy ve státech, které původně založily Evropská společenství, nepochybně ukázalo širokou a hlubokou nespokojenost občanů s poměry v Evropské unii, založené na přetrvávající ideji vnímání práva, jako hierarchicky uspořádaného systému a s tím spojené obavy občanů o ztrátu suverenity státu jako konečného garanta práva, založeného na jediném zdroji nadaném nejvyšší právní silou. Nepřijetí Evropské ústavy v referendech jasně ukázalo limity evropské integrace.¹⁶⁴

Reforma primárního práva byla naprosto nezbytným krokem, hlavně z důvodu blížícího se rozšíření EU z původních patnácti na dvacet sedm členských států, stávající právní úprava neobstála. Po odmítnutí Smlouvy o ústavě pro Evropu se hledalo jiné řešení, a tím začal proces takzvané „dekonstitucionalizace“.¹⁶⁵ Ústavní smlouva proto byla přepracována a transformována tak, aby vyvolávala méně kontroverzí, a hlavně, aby mohla být přijata bez celonárodních referend. Tak byla v Lisabonu 13. prosince 2007 přijata nová smlouva a v roce 2009 byla ratifikována všemi státy.

¹⁶⁰ Více viz Balík, S., Fiala P., Mikš F. Perspektivy Evropské unie: konzervativně-liberální pohledy na aktuální otázky evropské politiky. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, str. 167–187.

¹⁶¹ Giorgi, L., Homeyer, I., Parsons, W. Democracy in the European Union: towards the emergence of a public sphere. New York: Routledge. 2006, str. 187–189.

¹⁶² Například Řecka, které na druhou stranu všemožně usilovalo o přijetí Kyperské republiky do EU. Nebo Nizozemska, které se obávalo ohrožení svých kulturních hodnot muslimským náboženstvím.

¹⁶³ Turecko je kandidujícím státem na vstup do EU od roku 1963 na základě smlouvy o přistoupení z 12. září 1963 podepsané v Ankaře.

¹⁶⁴ Jistou paralelu můžeme provést i s někdejší nepříjetím smlouvy o založení Evropského politického společenství v roce 1952 a odmítnutím Smlouvy o Evropské unii navrženou A. Spinellim v roce 1984, kde evropská společnost jasně ukázala své limity ve snaze k integraci evropských států, více viz v kapitole č. 4 této práce.

¹⁶⁵ Srov. Rossi, L. S. European Union: Legal Aspects: International democracy watch: Center for studies on federalism, 2011, str. 8. Dostupné na: <http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/tools/the-international-democracy-report/idw-report-2011/eu-legal>.

Lisabonská smlouva novelizuje dvě základní smlouvy primárního práva, a to Smlouvu o založení ES na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU), rovněž novelizuje Smlouvu o Evropské unii (SEU).

Proces dekonstitucionalizace představoval především odstranění veškerých „ústavních“ charakteristik z textu smlouvy tak, aby ze smlouvy bylo odstraněno pro některé státy nepřiměřené přiblížení se federativnímu uspořádání. Tak například byla ze smlouvy vypuštěna ustanovení o společných symbolech EU, přímé zakotvení Listiny základních práv a svobod, a hlavně bylo vypuštěno slovo „ústavní“ ze samotného názvu. Při podrobnějším zkoumání zjistíme, že většina organizačních ustanovení týkajících se institucionálních změn zabezpečujících efektivní fungování Unie zůstala zachovaná i nadále v Lisabonské smlouvě. Rovněž nebyla vynechána ustanovení týkající se zrušení pilířové struktury zavedené Maastrichtskou smlouvou a přiznání právní subjektivity EU jako celku. Kromě toho Listina základních práv a svobod se stala přímo právně závaznou, a to přes odkaz v čl. 6 SEU, jež praví: „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“

Schválení Lisabonské smlouvy se bezesporu stalo novým mezníkem ve vývoji evropské integrace, lze nepochybně konstatovat, že tato smlouva posílila propojenost členských států a rozšířila pravomoci nadnárodního společenství. Tím vytvořila stejnorodější a přehlednější celek s jednotnou právní subjektivitou a prostor pro snadnější aplikaci unijního práva.¹⁶⁶

K otázce formálního pojetí ústavy lze konstatovat, že v současné době je formální stránka ústavy splněna nepochybně pouze částečně. Primární právo EU stále není úředně označeno jako „ústavní“, zřejmě se vedou o tom odborné debaty, ale stále to není obecný název. Taktéž mluvit o všeobecném akceptování primárního práva občany EU je přinejmenším předčasné. Nízká volební účast evropských občanů do Evropského parlamentu a výsledek celonárodních referend ve Francii a Nizozemsku v roce 2005 na to jasně ukazují. Pokud se podíváme na složení primárního práva, které je složeno z většího počtu mezinárodních smluv, jež byly vícekrát novelizovány, deklaraci i protokolů nelze primární právo EU charakterizovat jako jednotné a jedinečné, což jsou základní rysy formálního pojetí ústavy.

¹⁶⁶ Více viz Blahušiak, I. The Treaty of Lisbon: European „Philadelphia“? Comparison from the juristic point of view, Konference Cofola 2008.

Na daném místě lze uznat za vhodné zmínit o dalším jevu, který nepochybně narušuje jednotnost Evropského práva. V této souvislosti hovoříme o tzv. Evropě s variabilní geometrií nebo vícerychlostní Evropě. Daný jev odráží především to, že všechny členské státy EU nejsou mezi sebou stejně intenzivně integrované.¹⁶⁷ Vzhledem k tomu, že na základě smluv o přistoupení z roků 2004 a 2007 počet členských států skoro zdvojnásobil, stejně intenzivní stupeň integrace mezi státy v současné době nelze očekávat. Nicméně samotný jev dvou nebo vícerychlostní Evropy je znám již od počátku procesu integrace Evropských států. Například v roce 1985 Schengenská smlouva byla uzavřena mimo rámec činnosti Evropských společenství a následně začleněna do primárního práva protokolem připojeným k Amsterodamské smlouvě.

Z obecného hlediska mezi výjimky z integračních závazků patří tzv. opt out a opt in zavedené Maastrichtskou smlouvou, které umožňují členským státům zůstat mimo integrační proces v oblastech jako hospodářská a měnová unie, sociální politika nebo Schengenská smlouva.

Dalším mechanismem, který umožňuje rozdílný stupeň integrace mezi členskými státy, je posílená spolupráce podle čl. 329 odst. 1 SFEU. Postup posílené spolupráce byl zaveden Amsterodamskou smlouvou a umožňuje členským státům navázat užší vzájemnou spolupráci. Členské státy, které na tom mají zájem, mohou pokračovat v intenzivnější a hlubší integraci pro dosažení společných cílů. Minimálně osm států musí být zapojeno do posílené spolupráce a tento proces je otevřený pro každý členský stát, který bude v budoucnu požadovat zapojení. Členské státy EU na základě čl. 329 odst. 1 SFEU mohou požádat o posílenou spolupráci v některé z oblastí uvedených ve smlouvách, avšak s výjimkou oblastí, v nichž má Unie výlučnou pravomoc.

V současné době existují i další specifické výjimky z procesu integrace pro některé státy, které se týkají oblastí volného pohybu zboží a služeb, volného pohybu osob, společné vízové politiky atd.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Tyto dva modely lze odlišit pomocí dvou proměnných. Tou první je hlavní důvod flexibility, druhou pak vize integrace. Evropa s variabilní geometrií znamená nemožnost členského státu implementovat politiku (dlouhodobá) a tím se vytváří rozličné skupiny členských států kolem tvrdého jádra. Vícerychlostní Evropa označuje nemožnost implementovat politiku (krátkodobá) a v budoucnu se neparticipující státy připojí.

¹⁶⁸ Klíma, K., Jirásek, J. (ed.) Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2008, str. 424–426.

Daný trend vývoje Evropské integrace lze s největší pravděpodobností očekávat i do budoucna. O tom mezi jiné svědčí i přijetí smlouvy o rozpočtové odpovědnosti v roce 2012, kterou ratifikovali 25 z 27 členských států. Podrobněji o tom bude pojednáno v dalším výkladu v podkapitole 5.3.2. Samotný jev vícerychlostní Evropy nelze hodnotit jako negativní, především protože odráží rozmanitost členských států, které jsou součástí EU. Avšak tato variabilní geometrie Evropské Unii nepochybně štěpí jednotnost primárního práva EU a celého *acquis communautaire*.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že v současné době se jedná pouze o zrození formálního pojetí evropského ústavního práva EU.

K materiálnímu pojetí ústavy můžeme uvést, že dvě základní smlouvy (SFEU a SEU) nepochybně přispěly k naplnění charakteristiky normativního rámce společenských vztahů, což lze shledat i ve smlouvách jako takových, například v čl. 2, 3 a 6 SEU. Obě základní smlouvy jsou evropskými soudy interpretovány jako právo ústavního charakteru, a tedy základní právní norma.¹⁶⁹ Materiální charakter vyplývá i z judikatury ESD, který přiznal ústavní charakter zakládacích smluv Společenství v rozsudku *Les Verts* v roce 1984, kde stanovil: „Smlouva EHS přesto, že byla uzavřena formou mezinárodní dohody, zakládá ústavní charakter primárního práva Společenství založeného na vládě práva.“¹⁷⁰ Následně ESD to potvrdil v roce 2008 v rozsudku *Kadi*,¹⁷¹ kde stanovil: „Společenství je společenstvím práva v tom, že jeho členské státy ani jeho orgány nejsou vyňaty z možnosti přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva o ES, a že tato Smlouva zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament*, 294/83, Recueil, s. 1339, bod 23).“

Institucionální rámec EU nepochybně přesahuje rozsah obvyklý pro mezinárodní organizace. Smlouvy SEU a SFEU ve svých ustanoveních upravují fungování nejvyšších orgánů (EP, Komise, ESD), stanoví způsob jejich utvoření, jejich vzájemný poměr a rozsah působností. Unijní orgány mají právo přijímat právně závazné legislativní akty, a to jak pro členské státy, tak pro jednotlivce. Zároveň je v primárním právu stanoveno občanství EU. Z toho můžeme vyvodit, že EU naplňuje definici materiálního pojetí ústavy. Tudiž na základě evropského

¹⁶⁹ Například Německý spolkový soud několikrát konstatuje ústavní charakter evropského primárního práva EU poprvé v roce 1967. Bundesverfassungsgericht BVerfGE 22, 293, 296.

¹⁷⁰ Rozsudek C- 294/83, *Les Verts v. Parlament*, 1986 E. C. R. 1339, odst. 23.

¹⁷¹ Rozsudek C-402/05 P, *Kadi v. Comm'n & Council*, 3 C. M. L. R. 41. 2008, odst. 281.

ústavního práva je ústava definovaná jako soubor normativních pravidel vzájemných vztahů institucí, určení jednotlivých částí celku, vymezení základních hodnot a cílů v určitém útvaru a základ práva jisté politické organizace. Avšak naplnění materiální charakteristiky ústavy neumožňuje vyvodit ústavnost primárního práva EU z pohledu teorie konstitucionalismu. Dané tvrzení bude analyzováno v dalším výkladu.

Na daném místě lze uznat za vhodné zmínit se o tom, že podle některých odborníků na mezinárodní a evropské právo, primární právo EU lze už v současné době hodnotit jako ústavní. Dané tvrzení je založeno především na základě dále uvedených argumentů.

Podle některých autorů je ústavnost primárního práva EU založena na tvrzení, že ústava nemusí být jen ve státě, v tom případě nelze vyloučit už teď existenci ústavního práva EU v nadstátní rovině. Přestože stát bez ústavy nemůže existovat, ústava může existovat jako nejvyšší právní norma v jiných politických nebo nepolitických uskupeních. Charakter primárního, a tedy ústavního práva, by neměl být zkoumán pouze v návaznosti na to, jestli EU je státním útvarem nebo není.

Ústavnost primárního práva EU lze vyvodit na základě tzv. „post-nacionální“ koncepce ústavnosti, která je opačná klasickému pojetí ústavnosti národního státu 18. až 19. století, jež sloužilo k omezení moci státu, resp. vládnoucího monarchy, vytvořením nového zdroje moci a legitimacy pocházející z vůle lidu. Naproti tomu „post-nacionální“ koncepce ústavnosti odráží současný stav v postmoderní společnosti, jež je charakteristický fragmentací, nespojitostí a nárůstem plurality hodnoticích názorů a aktérů jednání, a proto vychází z předpokladu, že ústava není produktem, ale předpokladem státu nebo jiného politického uskupení, kde původcem ústavy není lid jako státní národ, nýbrž skupina lidí, která rozhodla přenést určité, původně svrchované pravomoci na mimostátní úroveň a její instituce, založené účelem plnění určitých skupinových potřeb v rámci a na základě ústavy.¹⁷² Podle postmodernistů se připouští souběžná existence různých subjektivních názorů a hodnotových východisek, které jsou odvozeny pouze na vůli člověka nebo skupiny a jsou charakteristické relativistickým pojetím.¹⁷³

¹⁷² Více Pernice, I. *Salvaging the Constitution for Europe A Reform Treaty for the EU*. WHI-Paper 04/07, str. 6–7, dostupné na www.whi-berlin.de. Dále Klíma, K. & Jirásek, J. (ed.) *Pocta Jánů Gronsému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 432–434.

¹⁷³ Večera, M., Machalová, T. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu: výklad základních pojmů*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 40–41.

Další názorový proud odborníků tvrdí, že ústavnost primárního práva EU lze vyvodit na základě principu přímého účinku a přednosti práva EU a institucionálním uspořádání, které primární právo vytváří, jež je obdobné ústavnímu právu v národních státech.¹⁷⁴

Koncepce evropského konstitucionalismu nepopírá mezinárodní charakter zřizovacích smluv EU, ale zároveň se domnívá, že na rozdíl od pouhé mezivládní spolupráce i z mezinárodního práva může vyplynout ústavnost. Evropský konstitucionalismus nevidí mezi mezinárodně právní smlouvou a ústavou neslučitelné protiklady.¹⁷⁵

Lisabonská smlouva nepochybně přispívá ke zvýšení transparentnosti a efektivity fungování EU. Avšak definování primárního práva EU jako ústavního je poněkud předčasné, i přesto že základní smlouvy EU naplňují materiální znaky ústavy. Lze to tvrdit především na základě toho, že pojem ústava vychází a je pevně spojen s teorií konstitucionalismu. Teorie konstitucionalismu na základě vývoje v právní a politické kultuře západní Evropy nepochybně přesahuje pouhé definování institucionálního uspořádání, určení jejich kompetencí a působnosti a hierarchii právních norem. Teorie konstitucionalismu je založena na určitých hodnotách, které jsou provázány do materiálního ohniska ústavy a institucionálního uspořádání ústavních orgánů. Podstatou konstitucionalismu je vláda lidu prostřednictvím demokraticky zvolených, a tím legitimovaných reprezentantů, kteří jsou politicky odpovědní za své rozhodování a následně případně sankcionováni za přijatá rozhodnutí.¹⁷⁶ Konstitucionalismus je především zárukou demokratického institucionálního uspořádání jako prostředku legitimovat závazná rozhodnutí. Tudíž konstitucionalismus je pevně spojen s principem moderní politické legitimacy. Institucionální uspořádání EU nelze zatím charakterizovat jako odpovídající výše uvedenému podstatnému znaku teorie konstitucionalismu, a to především z důvodu nedostatku demokratické legitimacy a politické odpovědnosti některých orgánů EU, např. Rady. Tyto nedostatky institucionálního uspořádání EU budou podrobněji analyzovány v kapitole o demokracii EU a odpovědnosti.¹⁷⁷ Definování primárního práva EU jako ústavního, nezbytně vyžaduje zapojení hodnot společných

¹⁷⁴ Více Schütze, R. *From Dual to Cooperative Federalism. The changing Structure of European Law*: Oxford University Press, 2009, str. 36–40, 48–52. nebo Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 59–66. dále Dosenrode, S. *Approaching the European Federation?* Aldershot, England: Ashgate, 2007, str. 185–208.

¹⁷⁵ Blahož, J., Klíma, K. a kol. *Ústavní právo Evropské unie. Dobrá voda*: Aleš Čeněk, 2003, str. 79 nebo Menon, A. a Schain M., *Comparative Federalism: the European Union and the United States in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 210–211.

¹⁷⁶ Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. Část 2*. Praha: Linde, 2004, str. 70, 159, 162. Gerloch, A., Wint, J. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR* (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 168–169.

¹⁷⁷ Kapitola 5.6 této práce.

evropské tradice konstitucionalismu i v případě, když je aplikovaná na politickou organizaci, která není státem.¹⁷⁸ Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že je nezbytná jistá opatrnost při využití pojmu ústava. Na základě historických zkušeností a příkladů ze současné doby je zřejmé, že v některých státech, které měly ústavu, nicméně měla pouze nominální hodnotu a byla neústavní z pohledu obsahu, ducha a využití.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že proces evropské integrace je jistou výzvou nejenom ve směru národních ústav členských států, neboť taky celému odvětví ústavního práva jako vědeckému oboru. A to především z toho důvodu, že vyvozuje vznik ústavy tam, kde neexistuje tradiční státní politické společenství. A rovněž proto, že narušuje tradiční státní monopol na hierarchickou strukturu zákonů (kde ústavní zákon má nejvyšší postavení).

Dále je nezbytné uvést, že základem evropského práva jsou stále mezinárodní smlouvy, a členské státy jsou i nadále „pány smluv“.¹⁷⁹ Procesně právní proces přijetí a změny základních smluv se hodně liší od procesu přijetí nebo změny národních ústav.¹⁸⁰ Ve federálních státech v procesu změny ústavního zákona hraje federální ústřední vláda velkou úlohu. Konečné rozhodnutí nemusí být přijato na základě toho, jak bylo navrhováno federální vládou, nicméně nelze popřít aktivní účast ústřední moci při přípravě a přijetí změn federální ústavy.¹⁸¹ Na druhou stranu proces změny základních smluv EU se odehrává převážně mezi členskými státy Unie. Evropská komise nepodepisuje změny primárního práva, byť se může zúčastnit přípravných jednání, její názor může být zcela ignorován členskými státy. Vzhledem k tomu můžeme pořád hovořit o mezinárodním základu Evropské unie.

¹⁷⁸ Weiler, J., Wind, M., ed. *European constitutionalism beyond the state*. 1st pub. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, str. 32.

¹⁷⁹ Podle čl. 49 SEU jsou aktivně legitimovány k návrhu změnit základní smlouvy členské státy (zastoupené vládami), Evropský parlament a Evropská komise. Jejich návrh je projednáván na vládní konferenci (konference zástupců vlád členských států). Na vládní konferenci se rozhoduje konsenzem. Změny mohou vstoupit v platnost pouze po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (čl. 48/4) SEU. Pokud porovnáme proces změny národních ústav a proces změny základních smluv, zjistíme, že se ten hodně od sebe odlišuje hlavně tím, že do procesu rozhodování o změnách základních smluv není zapojen Evropský parlament (kromě aktivní legitimace k návrhu a procedury konzultace). O přijetí nebo odmítnutí rozhodují členské státy. Proto se říká, že členské státy jsou „pány smluv“. Samotné instituce EU nerozhodují s konečnou platností o změně smluv.

¹⁸⁰ Například článek 79 odst. 2 německého základního zákona stanoví, že základní zákon může být pozměněn pouze dvoutřetinovou většinou členů Spolkového sněmu a dvoutřetinovou většinou hlasů ve Spolkové radě (Bundesrat), která je orgánem, jehož prostřednictvím se země podílí na legislativním procesu a správě spolku. Tím je zajištěna jak účast přímo voleného orgánu federace, tak i orgánu zastupujícího členské země na změně ústavy.

Podle ústavy USA změnu federální ústavy mohou navrhnout buď dvě třetiny členů Kongresu, nebo konvent zástupců jednotlivých států, požádá-li dvě třetiny zákonodárných sborů jednotlivých států. O změně ústavy pak rozhoduje většina členů Kongresu, kde jsou zastoupeny jak federální zákonodárný sbor, tak i legislativní zástupci členských států.

¹⁸¹ Kapitola 3.10 této práce.

Na rozdíl od většiny federativních států, vnější hranice EU v dlouhodobé perspektivě jsou flexibilní, a nejde jich zatím přesně definovat, vyplývá to ze závazku EU obsaženého v čl. 49 TEU, který umožňuje všem státům, které uznávají hodnoty uvedené v čl. 2 TEU požádat o členství v EU.

Nelze opomíjet názory odborné veřejnosti kritizující evropské primární právo kvůli nejasným ontologickým východiskům a sociologickému původu a absenci konstitutivního národu.¹⁸²

Z výše uvedeného je patrné, že evropská ústavnost je diskutována rozporně. Jedná se především o spory o pojmenování základních právních norem Evropy, o základní otázky legitimacy a konečného horizontu evropské svrchovanosti.

Německý ústavní soud ve svém nálezu z 30. června 2009 o slučitelnosti Lisabonské smlouvy se Základním zákonem praví: „Evropská unie formou státního uspořádání odpovídá federativnímu státu...“ Dále uvádí: „Evropskou unii vytváří unie států, která je založena na základě mezinárodního práva.“¹⁸³

Základní charakteristikou federativního státu je ústavní základ a implicitní nebo explicitní zakotvení svrchovanosti federální ústavy (kap. 3.9). Na základě výkladu v předchozí kapitole vyplývá, Evropský právní řád nelze hodnotit jako bezpodmínečně nadřazený, jinými slovy svrchovaný. Zároveň je poněkud předčasné z pohledu teorie konstitucionalismu charakterizovat základní smlouvy EU jako ústavní prameny práva. Primární právo Evropské unie lze definovat jako tzv. rámcovou ústavní smlouvu, totiž tato ústava vytváří určitý normativní ústavní rámec, nepochybně i z toho důvodu, že základní smlouvy EU vykazují určité znaky ústavy v materiálním slova smyslu, ale pořád chybí Evropským základním dokumentům nezbytné charakteristiky soudobé ústavy státu. Na základě výše uvedeného lze udělat závěr, že v současné době EU pouze částečně splňuje první charakteristiku federativního státu.

¹⁸² Weiler, J. H. The constitution of Europe: „Do the new clothes have an Emperor?“ and other essays on European integration. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, str. 8. nebo Moravcsik, A. Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality, v Nikolaidis, K., Howse, R., (ed.) The federal vision: Legitimacy and levels of Governance in the United States and the European Union. Oxford: Oxford University Press. 2001, str. 178–179.

¹⁸³ Rozhodnutí německého Ústavního soudu 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 od 30. 06. 2009.

5.2 Aplikovatelnost a přímý účinek práva EU

Druhým znakem charakteristiky federativního státu, kterou uvádí Stephen Woodard, je aplikovatelnost federativního práva na členské státy a přímo na jejich občany.

Především na začátku je nezbytné zdůraznit, že je důležité rozlišovat mezi přímou aplikovatelností právních norem Evropského práva a přímým účinkem. Přímá aplikovatelnost je širší pojem. Legislativní akty Evropského právního řádu jsou přímo aplikovatelné na území členských států, bez toho aby musely být dodatečně inkorporované do vnitrostátního právního řádu, avšak nemusí vždy vyvolávat přímý účinek. Právní norma Evropského práva disponuje přímým účinkem, pokud je vykonatelná a způsobila založit práva a závazky jednotlivým subjektům. Totiž přímý účinek Evropského práva nezbytně předpokládá přímou aplikovatelnost. Opačně to však nelze tvrdit, ne každá přímo aplikovatelná právní norma, způsobila vyvolat přímý účinek. Přímá účinnost právní normy umožňuje vynutitelnost dané normy pro jednotlivce u vnitrostátního soudu (nebo správního orgánu).¹⁸⁴

Přímý účinek normy evropského práva znamená její schopnost závazně působit ve vnitrostátním právním řádu bez recepčního opatření členského státu, rovněž zavazovat národní správní a soudní orgány k jejímu použití a zakládat práva a povinnosti bezprostředně jednotlivcům, kteří se jich mohou u národních orgánů dovolávat. Bezprostřední použitelnost neponechává členskému státu možnost výběru, jakým způsobem zajistí vnitřní provádění evropské normy (na rozdíl od práva mezinárodního).¹⁸⁵

Otázka aplikovatelnosti a přímého účinku evropského práva je velmi úzce spojena s problematikou prioritního postavení evropského práva nad právem vnitrostátním, přesto se tyto dvě charakteristiky nepochybně od sebe liší. Princip nadřazenosti nelze prakticky použít bez principu přímého účinku. Tyto dva principy jsou spolu spojeny tak, že bez principu přímého účinku by vnitrostátní soudy existující komunitární normy vůbec nemusely přímo aplikovat, a bez principu nadřazenosti by nemohla být zajištěna aplikace přímo aplikovatelných norem evropského práva v případě konfliktu s normami vnitrostátními.¹⁸⁶

Přímý účinek práva EU vyplývá z judikatury ESD. Tato mimořádně důležitá vlastnost evropského práva EU není stanovena v primárním právu EU.

¹⁸⁴ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 308–309.

¹⁸⁵ Tichý, L., Arnold, R. a kol. *Evropské právo*, 4. vydání, C. H. Beck, 2011, str. 306.

¹⁸⁶ Král, R. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 32.

V roce 1963 Evropský soudní dvůr v kauze Van Gend en Loos¹⁸⁷ poprvé stanovil zásadu přímého účinku evropského práva. Skutkový stav toto případu spočíval v tom, že v roce 1962 nizozemská vláda zvýšila tarifní clo na formaldehyd. Nizozemská společnost Van Gend en Loos – dovozce formaldehydu – tvrdila, že takové zvýšení je v rozporu s článkem 12 Smlouvy, podle něhož členské státy se mají zdržet zavedení nových cel na import nebo export, rovněž jako zvyšování poplatků už existujících. Nizozemský soud podle čl. 177 postoupil řízení ESD, jako řízení o předběžné otázce, k tomu, aby ESD vyložil dosah článku 12 smlouvy o EHS na jednotlivé osoby. ESD ve svém rozhodnutí stanovil: „Úkol, který byl Soudnímu dvoru svěřen článkem 177, jehož cílem je zajistit jednotný výklad Smlouvy národními soudy a tribunály, nadto potvrzuje, že státy uznaly, že právo Společenství má autoritu, již se jejich příslušníci mohou před těmito soudy a tribunály dovolávat.“

Mimořádně důležitý závěr, který vyvodil v rozhodnutí Van Gend en Loos Soudní dvůr, je, že „Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, kvůli němuž státy, byť v přesně vymezených oblastech, omezily svá suverénní práva, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci“. Smlouva o EHS má bezprostřední účinek a zakládá individuální práva, která národní soudy musí chránit. Tak jako právo ES ukládá osobám povinnosti nezávisle na zákonodárství členských zemí, tak dává i vzniknout právům, která vstupují do právní sféry členských zemí.

Bezprostřední použitelnost evropské normy nadané přímým účinkem zavazuje orgány členských států k jejímu použití, ne jenom na návrh dotčených osob, ale i z úřední povinnosti. Tato povinnost je stanovená v zakládacích smlouvách a to v čl. 19 odst. 1 SEU: „členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“, a zároveň vyplývá na základě principu loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU). A na základě judikatury Soudního dvora.¹⁸⁸

Zpochybněním právní nadřazenosti i přímého účinku evropského práva by byl zpochybněn samotný základ Společenství. Tato zásada se ovšem nevztahuje automaticky a bezpodmínečně na všechna ustanovení primárního a sekundárního práva EU.

¹⁸⁷ Rozhodnutí ESD ve věci 26/62 Van Gend en Loos.

¹⁸⁸ Například rozhodnutí ESD C-430 Van Schindel a C-431/93 Van Veen ze dne 22. října 1993.

Přímý účinek je nepochybný u primárního práva (zakládacích smluv) Evropské unie a také u nařízení a rozhodnutí (čl. 288 SFEU), pod podmínkou, že je jasná a přesná a zároveň úplná a bezpodmínečná.¹⁸⁹

Nejčastější problémy vznikají s přiznáním přímého účinku u směrnic. Směrnice předpokládá implementaci členským státem do vnitrostátního právního řádu. Logicky z toho vyplývá, že jednotlivec pro to, aby mu vznikla práva plynoucí ze směrnice EU, musí počkat, aby směrnice byla inkorporována státními orgány členského státu do vnitrostátního právního řádu. Nicméně v praxi mohou nastat situace, kdy práva plynoucí ze směrnice pro jednotlivce, budou účinná ještě před inkorporací členským státem do vnitrostátního právního řádu. Průlomovými v tom ohledu byly rozsudky ESD 41/74 Van Duyn¹⁹⁰ a 148/78 Ratti,¹⁹¹ z nichž vyplývá, že i směrnice má přímý účinek a jednotlivec se může domáhat svých práv a povinností plynoucích ze směrnice, pokud uplynula marně lhůta stanovená k provedení směrnice, a práva nebo povinnosti v ní stanovené jsou jasné a nepodmíněné (tzn., že stát nemá žádný prostor pro samostatné uvážení). Ve všech případech předčasné účinnosti směrnic, přímého účinku jejich ustanovení se může dovolávat jednotlivec vůči státu, nikoliv opačně.¹⁹² V daném případě se jedná o vertikální přímý účinek, tzn. právo jednotlivce vymáhat svá práva vyplývající na základě normy Evropského práva vůči státu, který má „nadřazené“ vertikální postavení. V případě, že se jedná o horizontální přímý účinek, tj. právu jednotlivce podle směrnice vůči jinému jednotlivci, státem neimplementovaná směrnice nemůže vyvolávat horizontální účinek. Na rozdíl od primárního práva EU, které na základě judikatury ESD¹⁹³ může vyvolávat jak horizontální přímý účinek (například v civilním soudnictví), tak ovšem i vertikální přímý účinek.¹⁹⁴

Přímý účinek evropského práva je především zdůvodněn tím, že v případě střetu zájmů s právem vnitrostátním by zpochybnění bezprostřední použitelnosti evropského práva a ponechání na úvaze vnitrostátního soudu členského státu, kterou z norem použít, mohlo vést, a nepochybně v praxi vedlo, k tomu, že evropská norma by nikdy nebyla prosazena a aplikována. Tím by jistě došlo ke zpochybnění samotného svěřeni pravomoci a přenosu suverenity členskými státy na EU, jako základu, na kterém je založen systém fungování EU.

¹⁸⁹ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 314, 317.

¹⁹⁰ Rozhodnutí ESD ve věci 41/74 Van Duyn v. Home Office, (1974) ECR 1337.

¹⁹¹ Rozhodnutí ESD ve věci 148/78 Ratti, (1979) ECR 1629.

¹⁹² Blahož, J., Klíma, K. a kol. *Ústavní právo Evropské unie. Dobrá voda: Aleš Čeněk*, 2003, str. 138–139.

¹⁹³ Například Rozhodnutí ESD 74/76 Iannelli Volpi v. Paolo Meroni (supra 28), dále rozhodnutí ESD C-368/95 Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags-und Vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag (1997) ECR I-3689.

¹⁹⁴ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 315–316.

Zásada rovného postavení adresátů evropského práva a jeho jednota by tím byla podstatně narušena. Zejména na základě výše uvedených důvodů je v současné době všeobecně uznávanou zásada aplikační přednosti v případě střetu vnitrostátní a evropské normy ve prospěch evropského práva. Danou zásadu potvrzuje ESD v celé řadě svých rozhodnutí, např. 34/73 Variola¹⁹⁵, 106/77 Simmenthal II, 6/64 Costa a jiné.

Jak bylo uvedeno v první části této práce v podkapitole 3.2 a 3.3, na rozdíl od ostatních forem sdružení státních subjektů do jednoho celku, jedním ze základních pojmových znaků charakterizujícím všechny federativní státy je způsobilost ústředních orgánů federace vydávat závazné akty přímo pro vnitrostátní právní subjekty jednotek federace, tudíž právnické a fyzické osoby. Na základě výkladu v dané kapitole lze učinit závěr, že aplikovatelnost unijního práva a jeho přímý účinek na jednotlivce vyplývají na základě autonomního postavení evropského právního řadu, a nepochybně disponuje způsobilostí přímo zavazovat vnitrostátní právní subjekty. Tudíž evropské právo nepochybně disponuje touto vlastností a totiž splňuje charakteristiku číslo dva soudobé federace.

5.3 Ústavou určené pravomoci

5.3.1 Pravomoci společných institucí EU

Třetí charakteristikou federativního státu je stanovení pravomoci a působnosti na ústřední institucionální orgány, které zahrnují oblasti hospodářské politiky, měnové politiky a společnou bezpečnostní a obrannou politiku.

Pokud se jedná o přenos pravomocí z členských států na EU, jedná se o přesun v oblastech taxativně vymezených v zakládacích smlouvách. A zahrnuje pravomoci legislativní, exekutivní a soudní. V této kapitole rozebereme přenos převážně legislativních pravomocí.

S ohledem na terminologické rozdělení pojmů pravomoc a působnost, jak vyplývá z kapitoly 3.7 této práce, pravomocí se rozumí způsobilost určité instituce, stanovená primárně ústavou, vykonávat určitý okruh moci v rámci dělby moci, a to zákonodárné, výkonné nebo soudní. Jak vyplývá z Lisabonské smlouvy a ústav členských států, jak EU, tak i jednotlivé státy disponují určitými pravomocemi, a to jak zákonodárnými, tak výkonnými a soudními. EU disponuje svými pravomocemi na základě toho, že na ni byly přeneseny členskými státy. Pokud hovoříme o rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy, důležitá je otázka

¹⁹⁵ Rozhodnutí ESD 34/73 Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze ze dne 10 října 1973.

rozsahu těchto pravomocí, a totiž působnosti. Zakládací smlouvy ve znění Lisabonské smlouvy ve svém původním znění používají termíny *competences*, *areas* a *powers*. Pojem *competences* je užíván v souvislosti s okruhem pravomocí náležejícím EU v rámci svěřených jí členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách.(čl. 5 odst. 2 SEU). Slovo *power* se objevuje v souvislosti s pravomocemi jednotlivých institucí EU, a vymezuje jednotlivé prostředky, kterými instituce EU naplňují své kompetence.¹⁹⁶ Termín působnost *area* vymezuje okruh vztahů a situací (oblastí), na které vztahují kompetenci unijních orgánů. Ve svém výkladu nadále budu používat termín pravomoc nebo kompetence (*competence*) tak, jak je použit v Lisabonské smlouvě, v případech, kde se jedná o rozsah pravomocí, pojem působnost nebo oblast (*area*, *policy*).

Před podrobnější analýzou současného stavu rozdělení pravomocí v EU lze uznat za vhodný popis struktury ES/EU po vstupu v platnost Maastrichtské smlouvy v roce 1993. Předně je nezbytné se zmínit o jedné z nejvíce pozoruhodných vlastností EU, kterou je přenos některých pravomocí, a tím i části národní suverenity z členských států na EU. Na základě toho bylo vytvořeno nadnárodní politické uskupení, které může vydávat zavazující legislativní akty pro své členy. Pod nadnárodní úrovní existuje rovněž národní úroveň skládající se z 25 liberálně demokratických států. Pod národní úrovní je mimořádně důležitá úroveň regionální. Celý ten systém vytváří velice komplikovanou strukturu rozdělení pravomocí. Maastrichtská smlouva vytvořila tři základní druhy kooperace mezi členskými státy a EU, kterým se také říká třípilířová struktura EU. Právní subjektivitu disponovala pouze Evropská společenství, na rozdíl od Evropské unie, která byla považována za jakousi zastřešující strukturu pro mezivládní spolupráci. Prvním druhem spolupráce (první pilíř) podle Maastrichtské smlouvy je supranacionální, kde členské státy přenesly své pravomoci na nadnárodní úroveň a její instituce (např. společná obchodní politika, monetární a celní politika). Druhým pilířem je kvazi-mezivládní oblast (společná zahraniční a bezpečnostní politika), kde členské státy přenesly jen omezeně své pravomoci na nadnárodní úroveň, a EU součinnost v této oblasti pouze koordinuje. Třetím pilířem je výlučně mezivládní spolupráce (spolupráce policejní a justiční), kde EU má pouze nápomocnou funkci. Jinými slovy EU vytvářela systém, kde některé kompetence byly výlučně v pravomoci EU, další byly rozděleny mezi Unii a členské státy a ostatní byly ponechány členským státům. Celý ten systém byl založen na institucionální struktuře, kde Evropská komise iniciuje legislativu EU, Rada Evropy, která je složena z hlav států a předsedů vlád, provádí koordinační a konzultační činnost a případně

¹⁹⁶ Zbiral R. Obsah pojmu pravomoc v článku 10a Ústavy ČR. *Jurisprudence* 2/2011, str. 6.

dává podněty pro přijetí unijní legislativy. Rada ministrů složená ze členů vlád členských států rozhoduje o legislativní iniciativě Evropské komise na základě většinového hlasování společně s Evropským parlamentem, který má rovněž v některých otázkách poradní činnost. Ovšem nelze opomíjet činnost Evropského soudního dvora a Evropské centrální banky.

Po přijetí Lisabonské smlouvy systém rozdělení pravomocí v EU doznal určitých změn. Rovněž institucionální rámec EU byl do určité míry reformován.

Lisabonská smlouva významným způsobem přispěla k systematizaci pravomocí Unie, především tím, že zrušila Maastrichtskou smlouvou zavedený pilířový systém a vytvořila přehlednější katalog rozdělení pravomocí mezi nadnárodní a národní úroveň. Struktura rozdělení v Lisabonské smlouvě je z větší části převzata z hlavy III Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Veškeré pravomoci, kterými disponuje EU, jsou založeny na principu přenesených, resp. svěřených pravomocí tak, jak to vymezuje čl. 2 odst. 1 nebo čl. 4 odst. 1 SFEU. Před založením Evropských společenství disponovaly členské státy veškerými pravomocemi charakteristickými pro nezávislý subjekt mezinárodního práva, které nebyly ničím omezeny. Některé své pravomoci se zakládající státy rozhodly delegovat na Evropská společenství. K přenosu pravomocí došlo na dobu neurčitou na základě zakládacích smluv. Delegováním svých pravomocí v určitých oblastech však členské státy neztratily svoji suverenitu. V těch oblastech, ve kterých se členské státy rozhodly ponechat své pravomoci i nadále, mohou jednat jako neomezený suverén.

Nicméně v těch oblastech, kde pravomoc byla přenesena na EU, se členské státy musí zdržet jakéhokoliv jednání buď zcela (v případě výlučných pravomocí EU), nebo částečně (v případě sdílených pravomocí).¹⁹⁷

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) rozlišuje tři typy pravomocí a pro každou z nich uvádí seznam příslušných oblastí:

Výlučné pravomoci (článek 3 SFEU): V těchto oblastech smí jako jediná vydávat a přijímat závazné akty pouze EU. Úloha členských států se tu omezuje na pouhé provádění těchto aktů

¹⁹⁷ Viz více Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, C. H. Beck, 2011, str. 85–86.

s výjimkou případu, kdy je Unie zplnomocněna k přijetí určitých aktů. Působnost v oblasti výlučné pravomoci je stanovena taxativním způsobem v čl. 3 odst. 1 SFEU:

- v oblasti celní unie,
- stanovení pravidel hospodářské soutěže, nezbytných pro fungování vnitřního trhu,
- měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro,
- zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky,
- společná obchodní politika.

Podle čl. 3 odst. 2 má Unie výlučnou pravomoc k uzavírání mezinárodních smluv ve všech oblastech výlučné pravomoci. Pokud členské státy budou vyvíjet činnost v této oblasti, budou tyto akty považovány za vadné, nikoliv však za neplatné.

Sdílené pravomoci (článek 4 SFEU): Sdílené pravomoci zahrnují oblast alternativně konkurujících pravomocí podle čl. 4 odst. 2 SFEU, kde zákonodárství Unie má přednost a zároveň legislativní preempci vůči legislativní činnosti členských států, tzn. v případě, že EU přikročí k činnosti v některé z těchto kompetencí, členské státy musí respektovat svoji závazky vůči unii a zdržet se legislativní činnosti v dané oblasti, ne však na celou oblast, poněvadž pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie (podle čl. 2 odst. 2 SFEU, a protokolu 25 o výkonu sdílených kompetencí). Výčet je demonstrativní, do této skupiny pravomocí patří: vnitřní trh, sociální politika, hospodářská, sociální a územní soudržnost, zemědělství a rybolov, životní prostředí, ochrana spotřebitele, doprava, transevropské sítě, energetika, prostor svobody, bezpečnosti a práva, ochrana bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví.

Ke sdíleným pravomocím patří rovněž oblast pravomocí konkurujících kumulativně (podle čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU), legislativní činnost Evropské unie nevyvolává preemptivní účinek, a proto legislativní činnost členského států v této oblasti může probíhat paralelně. Nicméně normativní akty EU podle čl. 2 odst. 2 SFEU mají přednost před zákonodárstvím členských států. Do této skupiny pravomocí patří: oblast výzkumu, technologického rozvoje vesmíru, humanitární pomoc.

V oblastech sdílených pravomocí je k přijímání závazných aktů oprávněna EU i členské státy. Členské státy však mohou vykonávat své pravomoci, pouze pokud EU je nevykonává nebo pokud EU rozhodla přestat vykonávat své pravomoci.

Koordinační pravomoci (článek 5 SFEU): zde EU disponuje pravomocí k zajištění postupů koordinace v oblasti hospodářské a sociální politiky a politiky zaměstnanosti. EU může stanovit základní směry a hlavní linie pro členské státy. Systematické zařazení koordinačních pravomocí ve SFEU umožňuje Unijním orgánům přijímat harmonizační opatření v rozsahu pravomocí svěřených EU v čl. 5.

Podpůrné pravomoci (článek 6 SFEU): EU může jednat pouze za účelem podpory, koordinace nebo doplnění činností členských států. Nemá tedy v těchto oblastech žádnou zákonodárnou pravomoc a nesmí zasahovat do výkonu pravomocí vyhrazených členským státům. V této oblasti nesmí EU harmonizovat právní předpisy členských států. Výčet oblastí doplňujících pravomocí je taxativní.¹⁹⁸ Do této oblasti pravomocí patří: průmysl, kultura, cestovní ruch, všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport, civilní ochrana, správní spolupráce.

Nesmírně důležitá je otázka řešení konfliktů pravomocí mezi členskými státy a EU, jelikož se v praxi nejde vyhnout překrytí rozsahu pravomocí mezi členskými státy a EU. Jak už bylo uvedeno výše, Evropská unie vytvořila autonomní právní řád, jenž je nezávislý na vnitrostátních právních řádech členských států (právní řád EU není nadřazen právním řádům členských států). Přes jisté soupeření ústavních soudů a ESD, ohledně problematiky příslušnosti rozhodování kompetenčních sporů v konečné instanci, podle evropské právní doktríny, instituci odpovědnou za posouzení v případě konfliktu pravomocí je Soudní dvůr EU.¹⁹⁹

V případě konfliktu pravomocí je nezbytné vycházet ze tří základních zásad výkonu pravomocí Unie, které jsou obsaženy v článku 5 smlouvy o EU. Jedná se o zásady svěřených pravomocí, proporcionality a subsidiarity. Zásada svěřenosti působnosti znamená, že Unie má pouze ty pravomoci, které jí byly svěřeny smlouvami. Jinými slovy v primárním právu musí existovat výslovné zmocnění (právní základ) k vydání právních norem EU. Legislativní pravomoc Unie musí být zcela určitá a musí obsahovat: oblast vztahu, jež upravuje příslušný

¹⁹⁸ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 168.

¹⁹⁹ Více ke konfliktu dělby pravomocí mezi EU a členské státy viz Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2010, str. 45–138.

legislativní orgán a postup při přijímání rozhodnutí.²⁰⁰ Princip výslovného zmocnění je definován v čl. 5 odst. 2 SEU.

Za mimořádně důležitou lze považovat zásadu subsidiarity.²⁰¹ Především z toho důvodu, že právní řády EU a členských států jsou oddělené a na sobě nezávislé, přesto výkon svěřených pravomocí Evropskou unií vyvolává preemptivní účinek právních předpisů členských států EU, jež upravují stejnou oblast. V případě kolize právních norem se použijí unijní legislativní ustanovení. Vnitrostátní právní norma tím nebude považována za neplatnou, nicméně v důsledku aplikační přednosti práva EU bude využita norma unijního práva. V případě, kde ve stejné oblasti mají pravomoc vydávat právní předpisy jak členské státy, tak i EU z důvodu aplikační přednosti unijního práva, je velmi podstatné, kdy může konat EU. K vyřešení daného problému přispívá zásada subsidiarity.²⁰² Je stanovena v čl. 5 odst. 3 SEU a vztahuje se logicky k oblasti sdílených pravomocí. SEU praví, že „Unie jedná v oblastech sdílených pravomocí, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální nebo místní, ale spíše jich, z důvodu jejího účinku, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“.

Mechanismus posuzování nutnosti zásahu ze strany Unie je poměrně podrobně stanoven v protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.²⁰³ Princip subsidiarity je považován za jeden ze základních ústavních principů evropského práva. Evropské orgány jsou povinny se při své legislativní činnosti řídit principem subsidiarity.²⁰⁴ Právní mechanismus obsažený v protokolu č. 1,2 přímo stanoví přezkoumatelnost unijních právních aktů Soudním dvorem, z hlediska souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality. Pokud v kterékoliv fázi přijetí normativních aktů unijní orgány nedodrží výše uvedené zásady, Soudní dvůr EU má pravomoc přezkoumat tento legislativní akt na základě čl. 263 SFEU z důvodu porušení zakládacích smluv.

²⁰⁰ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, C. H. Beck, 2011, str. 93.

²⁰¹ Více o principu subsidiarity kap. 5.6.1. této práce.

²⁰² Formálně byl princip subsidiarity zaveden do evropského právního řádu Maastrichtskou smlouvou. Avšak původ tohoto politicko-právního mechanismu svými historickými kořeny sahá až k Vestfálskému míru z roku 1648. V kontextu teorie federalismu princip subsidiarity je charakteristický ústavní doktríně Spojených států amerických, kde je přenos pravomocí státních subjektů na federální orgány založen na zásadě svěřených pravomocí.

²⁰³ Podle protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality soulad návrhu legislativního aktu se zásadou subsidiarity posuzují vnitrostátní parlamenty, kterým návrh legislativního aktu musí být předložen. Návrh legislativního aktu musí být odůvodněn s ohledem na zásadu subsidiarity a proporcionality a informaci umožňující posoudit soulad s těmito zásadami. Právní akty jsou rovněž přezkoumatelné ESD z hlediska souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

²⁰⁴ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 180.

V případě zásahu Unie do určité oblasti zůstává důležitou otázkou, jakých prostředků má být použito v případě takového zásahu. Tuto otázku upravuje zásada proporcionality, která je upravena v čl. 5 odst. 4 SEU, a spočívá v tom, že „obsah a forma činnosti Unie nesmí překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů smluv“. Jinými slovy i tam, kde zásah Unie je opodstatněný prostředky, kterými se to činí, musí být přiměřené cíli zásahu.²⁰⁵ Použití principu proporcionality je rovněž přezkoumatelné, a to na základě Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, vnitrostátními parlamenty a ESD.²⁰⁶ Daný princip je v současné době jedním ze základních principů evropského právního řádu. A zároveň jedním z nejčastěji dovolávaných a přezkoumaných u Soudního dvora EU.²⁰⁷ V případě napadení legislativního aktu u ESD z důvodu porušení principu proporcionality, musí být prokázáno, že nevýhody způsobené přijatým legislativním aktem nejsou úměrné cílům, jež napadeným aktem musí být dosaženo.²⁰⁸

V zakládacích smlouvách je taktéž obsažena řada zvláštních pravomocí. Jedná se především o společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP), a společnou bezpečnostní a obrannou politiku (SBOP), které jsou obsaženy v čl. 2 odst. 4 SFEU a Hlavě V SEU. EU disponuje rozsáhlou škálou pravomocí zasahujících do všech oblastí související se SZBP. Jedná se o bývalý druhý pilíř mezivládní spolupráce podle Maastrichtské smlouvy. Evropská unie může v této oblasti přijímat zvláštní legislativní opatření podle čl. 25 SEU. V žádném případě ale EU nemůže v této oblasti přijímat legislativní akty. Činnost Unie v této oblasti je vyňata z přezkumu ESD.²⁰⁹ Všechna rozhodnutí přijata v této oblasti založena na mezivládním principu, totiž musí být všemi státy přijata jednomyslně. EP je pouze konzultován o rozhodnutích přijatých Radou v této oblasti.

V každém složeném státoprávním útvaru je velmi podstatná otázka o tom, kdo rozhoduje o rozdělení pravomocí mezi ústřední vládu a samosprávné jednotky. Jak už bylo zmíněno, výše EU je založena na principu svěřených pravomocí, tudíž kompetenční kompetencí jsou nadány členské státy Unie.²¹⁰ Pravomoc jednat v určité oblasti musí být obsažena v zakládacích smlouvách, a členské státy i nadále zůstávají „pány smluv“. Unie nesmí činit

²⁰⁵ Vznik principu proporcionality má svůj původ v německé ústavní tradici. A v současné době je jedním ze základních principů evropského právního řádu.

²⁰⁶ Běhan, P. Princip subsidiarity a proporcionality v tvorbě komunitárního práva. *Právník*, č. 2/2002, str. 179–189.

²⁰⁷ Cardonnel, P., Rosas, A., Wahl, N., (ed.) *Constitutionalising the EU Judicial System*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing. 2012, str. 367–368.

²⁰⁸ Tamtéž str. 371–372.

²⁰⁹ Viz více v kapitole 5.3 této smlouvy.

²¹⁰ Tichý, L., Arnold, R. a kol. *Evropské právo*, 4. vydání, C. H. Beck, 2011, str. 85.

nic, co jde nad rámec zakládacích smluv, z toho však existuje jediná výjimka, a tou je čl. 352 SFEU, jež stanoví rozšiřující pravomoc ve prospěch EU. Podle daného ustanovení pokud zakládací smlouvy neposkytují nezbytné pravomoci k dosažení některých cílů Unie, může Rada na návrh Komise po obdržení souhlasu EP jednomyslně přijmout vhodná ustanovení. Možnost daného postupu už obsahovala smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, a ve své podstatě umožňovala Unii pokračovat v integračním procesu bez nutnosti změn zakládacích smluv. Je nezbytné podotknout, že toto rozšiřující ustanovení může být použito pouze k dosažení cílů, které jsou obsaženy v zakládacích smlouvách (čl. 3 SEU), a na všechny případy použití toho ustanovení se vztahuje princip subsidiarity. Navíc zneužití této rozšiřující pravomoci je omezeno jednomyslným hlasováním v Radě. Článkem 352 se zabývá v nález ve věci Lisabonské smlouvy Ústavní soud ČR,²¹¹ kde mimo jiné konstatoval, že „v případě doložky flexibility se nejedná o blanketní normu; aby totiž mohla Unie využít čl. 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, musí být ve vztahu k navrhovanému legislativnímu aktu kumulativně splněny následující podmínky: nezbytnost k dosažení některého z cílů EU, přijetí aktu musí být v rámci politik vymezených primárním právem EU, musí dojít k jednomyslnému schválení v Radě a musí být získán souhlas Evropského parlamentu. Je zřejmé, že jde o podmínky značně striktní a omezující, které dostatečně uzavírají cestu k tomu, aby byl článek 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU aplikován nepřiměřeně (zneužit)“. Navíc doplňující omezení stanoví samotný čl. 352 ve svém odst. 3 a 4, který zakazuje na základě čl. 352 harmonizovat právní předpisy členských států tam, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují. Dále vylučují využití toho článku pro přijetí opatření k dosažení cílů v stanovených v rámci SZBP. Nicméně i přes veškeré záruky před zneužitím toho ustanovení někteří autoři považují čl. 352 SFEU za jakousi částečnou kompetenční kompetenci Evropské unie.²¹²

Dalšími ustanoveními, která jsou považována do určité míry za jakési rozšíření pravomocí, jsou čl. 114 a 115 SFEU, a to hlavně z důvodu poměrně neurčitých formulací, jež jsou v nich použita. Obě ustanovení se týkají sbližování právních předpisů členských států v oblasti vnitřního trhu EU. Na základě čl. 144 členské státy svěřily Unii pravomoc harmonizovat národní zákony za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu. Ve své podstatě relativně široká harmonizační pravomoc EU je omezena třemi základními limity. Za prve, sbližovací opatření EU může se týkat pouze již existujících národních zákonů. Totiž nelze omezit vznik

²¹¹ Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08, ze dne 25. 11. 2008.

²¹² Srov. Schütze, R. From Dual to Cooperative Federalism. The changing Structure of European Law: Oxford University Press, 2009, str. 184–188, 346.

zákonů do budoucna. Za druhé, malé a nepatrné rozdíly v právní úpravě členských států nemohou posloužit důvodem k harmonizaci právních předpisů. Důvodem pro zavedení harmonizačního opatření musí posloužit takové rozdíly zákonných předpisů, jež mohou vest ke vzniku překážek nebo omezování obchodu mezi členskými státy. Za třetí, harmonizační opatření Unie musí ve svém účelu skutečně přispívat k odstranění překážek svobodného pohybu nebo hospodářské soutěže.²¹³ Ovšem že i na legislativní činnost na základě těchto ustanovení se vztahuje princip subsidiarity.²¹⁴

Komparace pravomocí:

Pokud porovnáme EU s jinými federativními státy, a to na základě výkladu uvedeného v první části této práce, můžeme dojít k závěru, že rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy je podobné jako u federací, jež vznikly cestou asociace, a tudíž výčet výlučných a konkurujících pravomocí (taxativní výčet) je stanoven pro centrální úroveň vládnutí a zbytková klauzule je ponechána subjektům, a to např. USA, Švýcarsko, Německo, Rakousko (viz tabulku č. 2).

Oblast sdílených kompetencí v EU (podle čl. 2 odst. 2 SFEU) terminologicky odpovídá spíše konkurujícím kompetencím (kap. 3.7.2)²¹⁵, které lze porovnat s oblastí konkurujících kompetencí ve federacích, na základě toho, že legislativní akty EU, i když nezpůsobují neplatnost, mají přímý účinek a aplikační přednost před legislativním aktem členského státu.

Kategorii kompetencí konkurujících kumulativně (podle čl. 4 odst. 3 a 4 SFEU) lze nejhodněji pojmenovat jako paralelní kompetence (kap. 3.7.3). Z důvodu absence u této kategorie účinku legislativní preempce, zařazení této kategorie kompetence do sdílených pravomocí nelze považovat za terminologicky konzistentní řešení.²¹⁶

²¹³ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 159.

²¹⁴ Tichý, L., Arnold, R. a kol. *Evropské právo*, 4. vydání, C. H. Beck, 2011, str. 96.

²¹⁵ Více Schütze, R. *Lisabon and federal order of competence: a prospective analysis*. *European Law Review*. 2008, 33 (5), str. 709–722.

²¹⁶ Schütze, R. *Lisabon and federal order of competence: a prospective analysis*. *European Law Review*. 2008, 33 (5), str. 709–722.

Německá spolková republika

Německý federální systém je založen na principu kooperačního federalismu.²¹⁷ Dělbá pravomoci je založena na principu rozdělení mezi Spolek a země. Výčet výlučných a konkurujících kompetencí v základním zákoně, který vstoupil v platnost v roce 1949, je stanoven poměrně podrobně. Oblast výlučných kompetencí Spolku je obsažena v čl. 71 odst. 1 písm. 1–10, mezi jiným obsahuje a zahrnuje: obchodní a peněžní styk s cizinou; záležitosti měny, peněžnictví a mincovnictví; jednotu celního a obchodního území; zahraniční záležitosti včetně obrany. Konkurující zákonodárství je rovněž poměrně podrobně vymezeno v čl. 72, 74 odst. 1 písm. 1–26 a zahrnuje takové oblasti, jako je zemědělství, energetika, ochrana životního prostředí, ochrana zdraví, občanské a trestní právo. Třetí typ pravomocí je tzv. rámcové zákonodárství, kde Spolek má právo vydávat pouze rámcové předpisy a tím nechávat zemím co největší prostor pro legislativní aplikaci zákona. Každá spolková země má svoji ústavu, která musí být v souladu se základním zákonem. Oblasti pravomocí spadající do kompetence zemí jsou kultura, vzdělání, vnitřní bezpečnost, policie a zahraniční záležitosti.

V praxi většina konkurujících pravomocí je vykonávána na federální úrovni.²¹⁸ Přesto mají spolkové země stále velký vliv na federální zákonodárství, a to především prostřednictvím druhé komory parlamentu²¹⁹ (Bundesrat).²²⁰

Princip rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy byl významným způsobem novelizován přijetím Lisabonské smlouvy. V některých aspektech lze porovnat se systémem rozdělení pravomocí v německém základním zákoně. Výčet výlučných a sdílených (konkurujících) kompetencí je taxativně vymezen. Pravomoci, které nebyly svěřeny, totiž přeneseny na EU (nevypočtené pravomoci), i nadále zůstávají v kompetenci členských států.

Výčet výlučných kompetencí obou ústředních úrovní zahrnuje oblasti měnové politiky, celní unie, a obchodní politiku. Avšak na rozdíl od Německa oblast zahraniční a bezpečnostní politiky a obrany není součástí výlučných kompetencí EU, navíc činnost EU v této oblasti je předmětem speciální úpravy založené na mezivládním principu.

²¹⁷ Fiala, P. Politický systém Spolkové republiky Německo, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. 1994, str. 51–52.

²¹⁸ Majeed, A.; Watts, R.; Brown, D. Distribuion of powers and responsibilities in federal countries. London: Published for Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) by McGill-Queen's University Press, 2006, str. 132.

²¹⁹ Druhá komora parlamentu má velký vliv na zákonodárny proces, především na základě toho, že Spolková rada (Bundesrat) je složena z představitelů, které jsou delegováni vládami spolkových zemí a navíc jsou při hlasování vázání postojem svých zemských vlád. Kromě toho Spolková rada má právo absolutního věta vůči všem návrhům federální legislativy.

²²⁰ Více k rozdělení pravomocí v SRN Kommers, D. The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2nd ed., rev. and expanded. Durham, N. C.: Duke University Press. 1997, str. 116–165.

Oblast sdílených kompetencí Unie může vykonávat pouze v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality, což je podstatně omezuje při výkonu těchto pravomocí, obdobné omezení obsahuje čl. 72 odst. 2, který omezuje Spolek ve výkonu konkurujícího zákonodárství pouze na případy, pokud daná věc nemůže být účinně upravena zákonodárstvím zemí nebo pokud to vyžaduje právní a hospodářská jednota.

Spojené státy americké

Na základě historického vývoje je systém rozdělení pravomocí v USA založen na principu svěřených pravomocí, které státy svěřily k výkonu na federativní úroveň na základě ústavy (1787).²²¹ Výčet pravomocí federace je taxativně vymezen v ústavě, zejména v čl. I odst. 8. Výslovně nevypočtené (zbytková klauzule) pravomoci byly ponechány státním jednotkám na základě čl. X ústavních dodatků. Výlučné pravomoci federace jsou stanoveny poměrně úzkým způsobem, což vyjadřuje silné postavení jednotek federace v době přijetí ústavy. Svěřené pravomoci federace zahrnují především oblasti mezistátního a zahraničního obchodu; národní obranu; ražbu peněz, dopravu, péči o obecný blahobyť, zahraniční záležitosti a uzavírání mezinárodních smluv (v čl. I odst. 8). Oblasti výlučné pravomoci státních jednotek, především zejména záležitosti vzdělání, zemědělství, zdravotnictví atd., jsou vymezeny v ústavách jednotlivých států.²²²

Nicméně s postupem času byly pravomoci federace podstatným způsobem rozšířeny na základě doktríny skrytých pravomocí (implied powers)²²³ na základě judikatury Nejvyššího soudu USA.

Pokud porovnáme rozsah výlučných pravomocí ústřední úrovně vlády, lze udělat závěr, že jak na EU, tak i na federativní vládu jsou přeneseny pravomoci v oblasti zahraniční obchodní politiky, regulace měny, avšak záležitosti zahraniční bezpečnostní politiky a obrany na rozdíl od USA jsou vynechány z oblasti výlučné působnosti EU. Typologie systému rozdělení má také velké odlišnosti, přesto je rozdělení založeno na stejné doktríně přenesení (svěření) původně svrchovaných pravomocí státních jednotek na centrální unijní úroveň.

Pokud obecně porovnáme oblasti pravomocí, které byly přeneseny na centrální úroveň subjekty federace, lze udělat zjednodušený závěr, že ve většině evropských federací, jako je

²²¹ Viz více kap. 2 str. 9–10

²²² Viz více Majeed, A.; Watts, R.; Brown, D. Distribution of powers and responsibilities in federal countries. London: Published for Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) by McGill-Queen's University Press, 2006, str. 302–307.

²²³ Teorie skrytých pravomocí (implied powers) byla formulována v judikatuře Nejvyššího soudu USA zejména na základě rozšíření svěřené pravomoci federace „o péči o obecný blahobyť“ a tzv. commerce clause (mezistátního a mezinárodního obchodu) na základě zmocnění v ústavě, které umožňuje federaci vydávat všechny zákony nutné a vhodné k uskutečňování na ni přenesených pravomocí.

Německo, Rakousko, Belgie, Švýcarsko a také USA, jsou záležitosti zahraniční bezpečnosti politiky a obrany obsahem výlučných pravomocí ústřední vlády.

Naopak podobně, jako je tomu v EU v oblasti měnové politiky, celního zákonodárství, zahraničních obchodních záležitostí, v evropských federacích jsou obsahem výlučných kompetencí ústřední úrovně vlády.

Obsah výlučných kompetencí subjektů federací ve většině evropských federací obsahuje společné oblasti jako např. zdravotnictví, daňové zákonodárství (kromě celní a spotřební daně) vzdělání, kultura podobně, jako je tomu v členských státech EU.

Nepochybně je přenos kompetencí států ve prospěch Evropské unie doprovázen současně posilováním výkonné moci států ve vztahu k evropskému právu. Tato konfigurace přibližuje model rozdělení pravomocí v EU modelu německého nebo švýcarského kooperačního federalismu, který svěřuje výkon federálního práva zemím. Celková konstrukční povaha dělby působnosti ve společném státě, v němž vcelku rozsáhlá působnost smluvně daná členskými státy v zakládajících smlouvách umožňuje jejich konkretizaci společnými orgány Unie. Rozhodování orgánů Unie závazně působí na státní politiku členských států a ty také zpravidla zprostředkovaným rozhodováním tyto společné kompetence realizují.

Na základě výše uvedeného lze udělat závěr EU v současné době splňuje třetí charakteristiku federativního státu. Ohledně problematiky rozdělení pravomocí se EU jeví jako v zásadě decentralizovaná federace ve vývoji a v tendenci k rozšíření unijních kompetencí na další oblasti. Daný závěr lze udělat na základě následující kapitoly, která pojednává o dalším přenosu některých pravomocí členských států na EU a rozšíření působnosti EU na další oblasti.

5.3.2 Rozšíření pravomoci EU na základě Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti a bankovní unie

Smlouva o rozpočtové odpovědnosti

Jedním z nejvíce diskutovaných témat je v poslední době v celé EU přijetí Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti. V dalším výkladu se pokusím odpovědět na otázku, jestli na základě dané smlouvy jde o další přenos svrchovaných pravomocí členských států na nadnárodní úroveň.

Dne 30. ledna 2012 se na mimořádném summitu představitelů členských států EU dohodli na obsahu nové smlouvy, která získává v médiích nejruznější označení, jako je například „Pakt o rozpočtové disciplíně“, „Smlouva o rozpočtové unii“, „Smlouva o rozpočtové odpovědnosti“ a další. Tato smlouva ve skutečnosti nese název „Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii“. Její koncept byl vytvořen (v návaznosti na výsledky zasedání Evropské rady 8. a 9. prosince 2011) za několik týdnů v pracovní skupině vyjednávačů členských států nazvané „Ad hoc pracovní skupina k unii fiskální stability“. Text smlouvy v současné době podepsalo 25 členských států, mimo zůstávají ČR a Velká Británie.

Odmítnutí přijmout smlouvu členskými státy, jejichž měnou není euro, nijak neohrožuje vstup této smlouvy v platnost a další provádění. Kromě toho tyto státy mají možnost přistoupit ke smlouvě v budoucnu.

Na začátku bych chtěla zmínit, že v EU již byly v minulosti podniknuty kroky ke kodifikaci odpovědnosti za překročení deficitu státního rozpočtu. Dne 13. prosince 2011 vstoupilo v platnost pět nařízení a jedna směrnice²²⁴, jež dostaly název „six-pack“. Jedná se o soubor legislativních norem k posílení makroekonomického dohledu a fiskální kázně, jejichž cílem je zpřísnit správu ekonomických záležitostí v EU. Čtyři návrhy se týkají fiskálních otázek,

²²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011, ze dne 16. listopadu 2011, o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011, ze dne 16. listopadu 2011, o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011, ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011, ze dne 16. listopadu 2011, o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy.

Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011, ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.

Směrnice Rady 2011/85/EU, ze dne 8. listopadu 2011, o požadavcích nad stavy rozpočtu členských zemí EU.

včetně reformy Paktu EU o stabilitě a růstu, a dvě nová nařízení by měla umožnit účinným způsobem rozpoznávat a řešit makroekonomickou nerovnováhu v rámci EU a eurozóny.

Kontrolu nad schodky státních rozpočtů členských států má rovněž protokol o nadměrném schodku, který je součástí SFEU. Proceduru kontroly státních rozpočtů členských zemí obsahuje čl. 136 SFEU.

Smlouva o rozpočtové odpovědnosti je rozdělena do šesti hlav. V preambuli této smlouvy je stanoven záměr členských států „rozvíjet ještě těsnější koordinaci hospodářských politik v eurozóně“. Stanoveným cílem smlouvy podle čl. 1 je posílit hospodářský pilíř hospodářské a měnové unie přijetím souboru pravidel, jejichž účelem je podpořit rozpočtovou kázeň prostřednictvím fiskálního paktu, který posílí koordinaci hospodářských politik a zlepší řízení eurozóny, čímž podpoří dosažení cílů Evropské unie v oblastech udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti.

Smlouva stojí mimo evropské unijní právo. Tudíž smlouva není součástí primárního práva EU. Z formálního hlediska jde o smlouvu skupiny členských států EU, které považují za vhodné rozšířit integraci nad rámec unijního práva, na základě režimu, jenž je podobný mechanismu posílené spolupráce. Smlouva o rozpočtové odpovědnosti ve své preambuli odkazuje na Smlouvu o evropském stabilizačním mechanismu a je s ní spojená.²²⁵ Jako hlavní důvod nezačlenění smlouvy do primárního práva lze určit neexistenci jednomyslné shody, která je potřebná pro změnu zakládacích smluv. Tomu nasvědčuje mimo jiné i čl. 16 smlouvy, který praví, že „nejpozději do pěti let od vstupu této smlouvy v platnost budou na základě posouzení zkušeností s jejím prováděním přijaty nezbytné kroky v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie s cílem začlenit obsah této smlouvy do právního rámce Evropské unie“. V případě kolize Smlouvy s primárním a sekundárním právem EU by tato smlouva neměla být použita, jelikož na základě čl. 2 odst. 2 může být aplikovaná pouze způsobem slučitelným se zakládacími smlouvami a jinými prameny unijního práva.

²²⁵ Tato smlouva ESM se týká pouze států, které používají euro, a pro ČR bude platit až od okamžiku přijetí této měny. Cílem smlouvy je vytvořit fond, který by chránil členské státy eurozóny před hospodářskými ztrátami, ke kterým by mohla vést finanční krize v některé z členských zemí, pokud by jí nebyla poskytnuta pomoc. Ratifikací ESM se signatářské státy zavazují splatit během pěti let celkem 80 miliard eur na účet ESM s tím, že musí být připraveny v případě potřeby složit další prostředky, a to až do výše celkem 620 miliard eur. Tou potřebou se myslí situace, kdy finanční situace nějakého signatářského státu bude v zájmu stability celé eurozóny, tj. ostatních signatářů, vyžadovat půjčky, jejichž výše přesáhne stávající prostředky. ESM tedy není nic jiného než evropský měnový fond, tj. obdoba Mezinárodního měnového fondu (IMF) založeného v roce 1944. Na rozdíl od IMF bude však plně v moci evropských států.

Podle čl. 1 odst. 2 se ustanovení této smlouvy plně uplatní na smluvní strany, jejichž měnou je euro. Pro ostatní členské státy, které smlouvu ratifikovaly, se její ustanovení uplatní okamžikem vstupu do eurozóny, nebo podle čl. 14 odst. 5 v případě, že si to státy dobrovolně zvolí, budou vázány všemi nebo částmi ustanovení této smlouvy ještě před vstupem do měnové unie.

Stěžejní částí Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti je hlava III, která má název „Fiskální pakt“. Jedním z nejdůležitějších ustanovení této hlavy je čl. 3, jež obsahuje tzv. „zlatou brzdu“, což znamená pravidlo o zákazu překročení určitého limitu schodku státního rozpočtu. Podle čl. 3 mají smluvní strany povinnost do jednoho roku od vstupu v platnost této smlouvy zavést ve svém vnitrostátním právu režim, podle kterého by jejich veřejné rozpočty měly být vyrovnané nebo přebytkové. Dále v odstavci 2 smlouva stanoví, že zmíněná pravidla musí mít formu „závazných předpisů trvalého charakteru, nejlépe ústavních, případně jiným způsobem, který zaručí, že tato pravidla budou plně respektována a dodržována ve všech fázích vnitrostátního rozpočtového procesu“.

Podle čl. 8 této smlouvy musí být přenesena na ESD pravomoc přezkoumávat, zda smluvní strany správně transformovaly do svého právního řádu výše popsaná pravidla. Rozhodování ESD bude podléhat režimu čl. 273 SFEU, na základě kterého má ESD pravomoc rozhodovat všechny spory mezi členskými státy, jež souvisejí s předmětem zakládacích smluv. Aktivní legitimační právo náleží smluvním státům, které na základě zprávy Komise o plnění závazku členskými státy EU mohou dospět k závěru, že určitý stát svoji povinnost nesplnil. Kromě toho každá smluvní strana může samostatně podat, bez ohledu na zprávu Komise, žalobu k ESD, pokud dospěje k názoru, že určitý smluvní stát neplní svoji povinnost. Rozhodnutí ESD v této věci je závazné. V případě, že odsouzený stát nesplní svoji povinnost na základě rozsudku ESD, může mu být uložena finanční sankce nepřesahující 0,1 % HDP daného státu. Na základě nálezu ÚS Lisabon I (nález Pl. ÚS 19/08) na základě Smlouvy o přistoupení k EU nelze považovat pravomoc ESD rozhodovat ve všech záležitostech mezi Českou republikou a jinými členskými státy, plně přenesenou na Soudní dvůr. Naopak přenos pravomocí rozhodovat v určitých záležitostech musí být na základě rozhodčí smlouvy, jako například tato Smlouva o rozpočtové odpovědnosti. Rozhodnutí o přenosu dané pravomoci na základě mezinárodní smlouvy podléhá čl. 10a Ústavy.²²⁶

²²⁶ Kusák, M., Pítrová, L., Tomášek, M. Právní aspekty smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Acta Universitatis Carolinae- Uridica 1/2012, str. 48–49.

Z hlediska přenosu pravomocí na nadnárodní instituci důležité ustanovení představuje čl. 7 Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti, který zavádí hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou, podle něhož „smluvní strany, jejichž měnou je euro, se zavazují, že budou při plném respektování procesních požadavků smluv Unie podporovat návrhy nebo doporučení, které Evropská komise předloží, jestliže shledá, že členský stát Evropské unie, jehož měnou je euro, porušuje kritérium schodku v rámci postupu při nadměrném schodku. Tato povinnost neplatí, jestliže se zjistí, že proti navrhovanému rozhodnutí nebo doporučení je kvalifikovaná většina smluvních stran, jejichž měnou je euro, vypočítaná analogicky dle příslušných ustanovení smluv Unie, přičemž k postoji dotčené smluvní strany se nepřihlíží.“ Dané ustanovení přináší faktickou změnu čl. 126 SFEU. V současné době rozhoduje Rada o návrzích Komise kvalifikovanou většinou, a návrh může být přijat, jen pokud kvalifikovaná většina návrh podpoří, nově podle smlouvy by byly návrhy automaticky přijaty, nestane se tak jen, pokud je kvalifikovaná většina členských států zablokuje.²²⁷ I přesto, že nejedná se o přímou formální změnu čl. 126 SFEU, avšak de facto takové změny dosaženo tím, že se členské státy eurozóny zavazují podpořit návrh Komise, pokud nebude kvalifikovaná většina z nich proti. Tudíž členské státy se zavázaly na základě mezinárodní smlouvy stojící mimo soustavu unijního práva o tom, jak budou následně hlasovat v Radě.²²⁸ Úprava podle čl. 7 Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti tudíž zavádí nový způsob hlasování členských států v Radě vytvořením hlasovacího kartelu, a tím zasahuje a mění procedurální pravidla hlasování upravené v zakládacích smlouvách, a tím pádem podstatně mění výkon pravomoci, které členské státy přenesly na Unii.²²⁹

Stěžejní otázkou pro danou podkapitolu bude určit, zda se jedná v případě „Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti“ o přenos dalších pravomocí z členských států na Evropskou unii. Tato smlouva může být posouzena z materiálního a formálního hlediska. Podle materiálního hlediska dochází na základě této smlouvy k přenosu pravomocí na nadnárodní instituci podle čl. 7 a 8.

Ústava ČR ve svém čl. 10a stanoví, že mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. K ratifikaci takové

²²⁷ Břicháček, T. První poznámky k smlouvě o rozpočtové unii. Dostupné na:

<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1620/prvni-poznamky-k-smlouve-o-rozpocetove-unii>.

²²⁸ Kusák, M., Pítrová, L., Tomášek, M. Právní aspekty smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Acta Universitatis Carolinae- Uridica 1/2012, str. 55.

²²⁹ Tamtéž str. 49.

mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu kvalifikované většiny Parlamentu ČR, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu v referendu.

Smlouva o rozpočtové odpovědnosti by měla být z hlediska českého ústavního pořádku posouzena jako smlouva podle čl. 10a Ústavy České republiky, protože na základě čl. 7 a 8 jsou zavedeny nové rozhodovací procedury, a tím dochází k přenosu určitých pravomocí vnitrostátních orgánů na mezinárodní instituci, a tudíž souhlas s ratifikací smlouvy musí dát Parlament ČR kvalifikovanou většinou, resp. hlasování o dané otázce musí být předloženo občanům v referendu. Na faktickém přenosu pravomocí nic nemění skutečnost, že ustanovení smlouvy jsou účinná pro státy, jejichž měnou je euro. Přistoupením k této smlouvě by byl vyjádřen nenávratný souhlas s přenosem pravomocí, avšak s odloženou účinností ke dni přijetí eura.²³⁰

Bankovní unie

Od začátku hospodářské krize orgány EU již přijaly celou řadu opatření směřujících ke stabilizaci fiskálního a bankovního sektoru a k posílení jednotného mechanismu dohledu nad bankami. Dlouhodobým záměrem EU k dosažení stability hospodářského a finančního odvětví je vytvoření bankovní unie, jejíž existence by obnovila důvěru v banky i jednotnou měnu euro a zároveň by byla součástí budoucí koncepce hlubší hospodářské a fiskální integrace.

Dosažení toho účelu bylo rozděleno do několika etap, kromě jiného EU, jež založila tři evropské orgány dohledu nad finančním sektorem v roce 2011 (Evropský orgán pro bankovnínictví, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy a Evropský systém orgánů finančního dohledu). Činnost těchto orgánů má především dozorčí a poradní charakter.

Hlavními prvky bankovní unie jsou:

- bankovní pravidla platná v celé EU – včetně společných, avšak flexibilních požadavků na výši kapitálu, který musí banky udržovat,
- jednotný bankovní dohled EU s přímým dozorem nad bankami, které působí ve více zemích, což umožní prosazování pravidel a větší přehled o kontrole rizik,

²³⁰ Gerloch, A. Povaha smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii a správě v hospodářské a měnové unii sjednávané mezi zeměmi eurozóny z hlediska požadavků stanovených ústavním pořádkem České republiky na proces její ratifikace. *Acta Universitatis Carolinae-Uridica* 1/2012, str. 105–106.

- společná pravidla, která zabrání krachům bank, a v případě, že se banka dostane do potíží, umožní včasný zásah, díky němuž nebude nutné banku sanovat z peněz daňových poplatníků,
- jednotný systém pojištění vkladů poskytující ochranu vkladatelům, ať již uloží své peníze, nebo investují v kterémkoli státě Unie. Cílem je posílit důvěru v celý bankovní systém.²³¹

Dalším krokem na cestě k vytvoření bankovní unie směřujícím k dosažení stability se stalo přijetí balíčku opatření v rámci evropského mechanismu dohledu nad bankami, který je významným krokem na cestě k bankovní unii mezi členskými státy EU, které je plánováno na začátek roku 2014.

Podle nové legislativní úpravy by se tak hlavním orgánem zajišťujícím dohled nad evropskými bankami stala Evropská centrální banka, na kterou by byly přeneseny pravomoci z národních dozorcích orgánů v rámci kontroly bankovního sektoru, především z národních centrálních bank. ECB bude odpovědná za vydávání licencí úvěrovým institucím, za zajištění dodržování klíčových bankovních požadavků a za odebrání bankovních licencí. Další návrh se zabývá budoucími vztahy mezi ECB a Evropským orgánem pro bankovníctví.²³²

Svěření výše uvedených pravomocí na ECB proběhne na základě dvou nařízení,²³³ jejichž přijetí umožňuje čl. 127 odst. 6 SFEU. Provedení nařízení musí probíhat postupně v průběhu roku 2013 a úplné provedení je odloženo do 1. ledna 2014.

Na základě těchto nařízení by účastníky bankovní unie měly být všechny státy eurozóny, ostatní členové Unie by pak o účasti měli rozhodnout dobrovolně. Nicméně, některé členské státy už dopředu hlásí, že k bankovní unii nepřistoupí.

Na daném místě lze považovat za vhodné zmínit, že přijetí Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti a vytvoření bankovní unie je přenosem dalších pravomocí členských států na orgány EU. Avšak přenosu pravomocí se neúčastní všechny členské státy EU, prohloubená

²³¹ http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120626_cs.htm.

²³² Tisková zpráva Evropské komise o návrhu přenosu nových pravomocí na ECB v oblasti bankovního dohledu jako součást bankovní unie ze dne 12. září 2012.

²³³ COM(2012) 511 Návrh nařízení Rady, kterým se ECB svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi. COM(2012) 512 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví).

integrace členských států ve výše zmíněných oblastech se vztahuje ke sféře EMU. Daný stav způsobuje další fragmentaci evropského *acquis communautaire*, čímž nadále více prohlubuje diferenciaci intenzity integrace mezi jednotlivými členskými státy v EU. A tím víc posouvá propojení mezi členskými státy ke stavu tzv. vícerychlostní Evropy, o kterém bylo už zmíněno v podkapitole 5.1.1 této práce.

5.4 Nezávislé zákonodárné orgány, zákonodárny proces

Čtvrtou částí charakteristiky federativního státu podle Stephena Woodarda jsou nezávislé zákonodárné orgány a nezávislý zákonodárny proces, který je odlišný od legislativního procesu v členských zemích.

Institucionální uspořádání EU disponuje oddělenou od členských států, nezávislou soustavou zákonodárných orgánů. Evropský parlament je přímo voleným zákonodárným orgánem, který je určen prezentovat vůli občanů Evropské unie. Rada ministrů je institucí, ve které jsou zastoupení představitelé vládních ministrů členských států, kteří zastupují zájmy členských států v zákonodárném procesu. Dalším orgánem je Evropská komise, která má v rozhodovacím procesu právo zákonodárné iniciativy, a realizuje cíle a úkoly Evropské unie, jelikož její členy musí jednat nezávislé a nepřijímat pokyny od státu za který byli zvoleni.

Zákonodárny proces v Evropské unii je upraven v části šesté SFEU, a to v čl. 288 až 299. Podle čl. 288 pro výkon pravomocí Unie přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí a stanoviska. Dále čl. 289 praví, že řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice a rozhodnutí. Postup při přijetí je upraven v čl. 294 SFEU. Ustanovení obsahující postavení orgánů zúčastněných v zákonodárném procesu jsou obsažena v části šesté SFEU v čl. 223 až čl. 250.

Zákonodárny proces v nesmírně komplikovaný dokonce i v tradičních národních státech. Ještě o více je složitý v EU, kde rozhodovací instituce jsou víc flexibilní, rozdělení moci více diskutabilní a systém víceúrovňového vládnutí spojuje hodně aktérů.²³⁴

V této kapitole se pokusím rozebrat, jak probíhá zákonodárny proces v širším slova smyslu ve federacích a porovnáím to se zákonodárným procesem na nadnárodní úrovni v EU. Z toho vyvodím závěr o tom, do jaké míry je zákonodárny proces v EU nezávislý. V této kapitole se zaměřím na normotvorbu sekundárního práva EU, jelikož změny primárního práva již byly zkoumány v předchozím výkladu, a to v části pojednávající o evropské ústavnosti.

Zákonodárny proces v širším slova smyslu se skládá z několika základních etap neboli fází,²³⁵ kterým se říká politicky legislativní cyklus, což je určitý proces, jenž začíná dlouho před tím, než je zákon prezentován v parlamentu.

Tyto výše zmíněné etapy jsou: definování problému, zařazení do agendy, rozhodovací (zákonodárny) proces, implementace, vyhodnocení.

První etapa – definování problému – je nejvíce zamlžená. Potencionálně se může agenda objevit různými způsoby, nejčastěji skrze politické uskupení, sdělovací prostředky, zájmové skupiny, lobbying nebo veřejnost.

Když je určitý problém nebo agenda definován, dalším krokem je zařadit jej do politické agendy, což vůbec není jednoduchý úkol. Zařazení do agendy (druhá etapa) je mostem mezi definováním problému a rozhodovacím procesem. Největší část problematik zařazených do agendy jsou rutinní nebo staré záležitosti, a to z toho důvodu, že je potřeba velkého úsilí a rozsáhlých zdrojů pro zařazení nové problematiky do politické agendy. Zcela určitě se objeví subjekty, které nebudou mít zájem na zařazení určité problematiky do politické agendy, nebo ty, které ji budou chtít přeformulovat tak, aby vyhovovala jejich zájmům.

Rozhodovací proces (třetí etapa) je většinou nejvíce sledován a analyzován odborníky. V této fázi jsou vyjednávána a přijímána politická rozhodnutí ve formálním zákonodárném procesu. Čtvrtou etapou je implementace, ve které politické rozhodnutí musí být provedeno v praxi. Následně po uplynutí určitého času následuje fáze vyhodnocení, která může vést k určitým

²³⁴ Wallace, H., Pollack, M., Young, A. Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2010, str. 46.

²³⁵ Tamtéž, str. 46–47.

změnám přijatých rozhodnutí, nebo dokonce k jejich zrušení. Potřeba změnit určité rozhodnutí může spustit celý proces politicky legislativního cyklu znova.

Nejaktivnějšími účastníky legislativního cyklu jsou politici, státní úředníci a zájmové skupiny. Představitelé legislativní moci nebo vlády mají největší vliv na zákonodárny proces. Státní úředníci poskytují poradní činnost vládním politikům a implementují přijaté zákony. Zájmové skupiny hledají cestu jak prosadit určitý legislativní záměr či ovlivnit politiky nebo státní úředníky.

V další části práce se pokusím rozebrat každou z výše zmíněných etap a porovnat je s tím, jak fungují tyto mechanismy v soudobých federacích.

První fází je definování problému, jež umožňuje oběma subjektům, tj. členským státům a federativním aktérům, vyvíjet aktivní činnost. Přednost bude mít ten, kdo investuje více energie, prostředků a má lepší pochopení celkové situace. Ve federacích evropského typu subjekty na obou úrovních více spolupracují mezi sebou, a to z důvodu většího zapojení tradice federalismu spolupráce.²³⁶ Je nutno zmínit, že první etapa, a to definování problému, vzniká nejčastěji v Komisi nebo je do ní vnesena prostřednictvím lobbistů, vlád členských států nebo Evropským parlamentem.²³⁷ Při porovnání s federativními státy v EU chybí aréna pro diskusi společných zájmů. To se odráží v tendenci k prosazování partikularistických zájmů na úkor vývoje záležitostí celoevropského významu. Tato tendence je částečně překonána tím, že definování problému se z velké části odehrává v Komisi, která je jakýsi „motor integrace“. Nicméně role Komise je stále více oslabena rostoucím vlivem Evropské rady a Rady ministrů. Pokud porovnáme danou fázi ve federativních státech a v Evropské unii, velkým problémem se jeví absence společného veřejného mínění občanů EU. Zřejmě můžeme pozorovat nedostatek společných sdělovacích prostředků, které by mohly vybudovat společnou rámcovou diskusi, nezbytnou pro vytvoření veřejného mínění. V současné době velmi zřídka občané Evropské unie diskutují na stejná témata, v poslední době tomu tak bylo kvůli krizi na Kypru a Řecku nebo přijetí smlouvy o rozpočtové odpovědnosti členskými státy EU. Lisabonská smlouva nepřinesla v tomto ohledu žádnou podstatnou změnu, poněvadž Evropský parlament stále nemá právo zákonodárné iniciativy.

²³⁶ Dosenrode, S. *Approaching the European Federation?* Aldershot, England: Ashgate, 2007, str. 63.

²³⁷ Wallace, H., Pollack, M., Young, A. *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010, str. 55.

Druhou fází je zařazení do agendy. Když je problematika určena jako politicky závažná, dalším krokem je zařazení této problematiky do politické agendy. To zdaleka není tak snadný úkol, a to z toho důvodu, že určitá zájmová uskupení se budou snažit udržet určitou problematiku před zařazením do politické agendy, jiné tam naopak dostat co nejdříve. V této fázi jsou rovněž velmi důležité úsilí a zdroje. Tato etapa je zároveň přípravným úsekem před samotným rozhodovacím zákonodárným procesem.²³⁸

Rozlišuje se několik základních způsobů zařazení problematiky do politické agendy. Jako první lze zmínit způsob zařazení skrze vládu členského státu. V Evropské unii může Rada ministrů předložit Komisi k řešení určitou politickou záležitost k dosažení určitého cíle (čl. 241 SFEU).

Druhou variantu představuje možnost zájmových skupin ovlivnit federální parlament, popřípadě Evropský parlament. Ve srovnání s federativními státy v Evropské unii se tato varianta jeví jako méně použitelná, a to hlavně z toho důvodu, že i přes zvýšenou roli EP po přijetí Lisabonské smlouvy, EP stále nemá právo zákonodárné iniciativy, může pouze nabídnout určitou politickou agendu Komise. Zřejmě proto je v této etapě EP méně vlivný než národní federální parlament. Třetí variantu představuje přímé přesvědčení politiků a státních úředníků na jakékoli úrovni. Daná varianta je rovnocenně použitelná jak v EU, tak i ve federativních státech.²³⁹ Dalším způsobem ovlivnění agendy je nově Lisabonskou smlouvou zavedené právo občanské iniciativy (čl. 11 odst. 4 SEU). Tento způsob zařazení do agendy nelze v žádném případě podceňovat vzhledem k soudobé popularitě a propojenosti sociálních sítí a jiných možností komunikace přes internet.

Třetí fází je rozhodovací proces. Tato etapa je většinou nejvíce sledována sdělovacími prostředky a nejvíce zkoumána vědeckými odborníky. Pokud jsou dvě výše zmíněné fáze v Evropské unii ovládnuty Evropskou komisí, třetí fáze je především v rukou EP a členských států EU představených v Radě.²⁴⁰

Většina evropských federací vychází z teorie federalismu spolupráce, a proto členské subjekty mezi sebou a s federativními orgány těsně spolupracují.

²³⁸ Wallace, H., Pollack, M., Young, A. Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2010, str. 55.

²³⁹ Dosenrode, S. Approaching the European Federation? Aldershot, England: Ashgate, 2007, str. 65.

²⁴⁰ Wallace, H., Pollack, M., Young, A. Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2010, str. 30.

V Německu nebo Rakousku, jež jsou založeny na teorii federalismu spolupráce, je charakteristickým znakem úzká spolupráce mezi členskými jednotkami a federací. V Německu jsou členové druhé komory parlamentu zároveň členy vlád členských zemí a přijímají od nich pokyny, proto se vlády členských států přímo podílejí na zákonodárném rozhodovacím procesu, a navíc druhá komora má právo veta vůči první komoře.²⁴¹ Další aktivní spolupráce se odehrává na úrovni federální vlády, členské země mají rovněž vliv i na této úrovni. Předsedové vlád členských zemí se scházejí čtyřikrát do roka, za účelem koordinování společných postojů, předsednictví je založeno na základě střídání spolkových zemí. Předsedové vlád členských zemí se dvakrát do roka scházejí se spolkovým kancléřem. Rakousko na rozdíl od dvou předchozích federativních států je silně centralizovanou federací. Představitelé druhé komory parlamentu jsou voleni parlamenty členských zemí. Na rozdíl od Německa však v druhé komoře parlamentu musejí být představeny rovněž i opoziční strany. Nicméně postavení druhé komory parlamentu je poměrně slabé. I přes dobře propracované vztahy spolupráce a koordinace jak v Německu, tak i v Rakousku vliv členských států na rozhodovací proces je poměrně omezený. Největší vliv mají celonárodní politické strany a první komora parlamentu.²⁴²

Jako příklad lze uvést taktéž Švýcarsko, decentralizovanou federaci se silným postavením kantonů, které mezi sebou spolupracují mnoha různými způsoby, kupříkladu přes Konferenci vlád kantonů. Na federální úrovni jsou kantony představeny ve druhé komoře parlamentu (Ständerat) dvěma představiteli z každého kantonu. Členové druhé komory parlamentu jsou voleni přímo občany kantonů a nejsou podřízeni vládám kantonů. Federální vláda ve Švýcarsku musí konzultovat vlády kantonů ohledně všech záležitostí, které se týkají kantonů předtím, než předloží návrh zákonodárného aktu.

Na rozdíl od evropských federací ve federacích fungujících na základě teorií duálního federalismu oblasti působnosti federálních orgánů a členských států striktně rozděleny. Například v Kanadě, která je poměrně silně decentralizovanou federací, převažuje tradice konfrontace na rozdíl od spolupráce mezi orgány na federální úrovni a členskými státy. Kanadský parlament se skládá ze dvou komor, kde se scházejí federální politikové a představitelé členských států. Představitelé druhé komory parlamentu jsou voleni vládami provincií, a každoročně se scházejí na Konferenci premiérů. Proto, že povinnost spolupráce není zakotvena v kanadském ústavním řádu, hledání kompromisu mezi centrální vládou

²⁴¹ Článek 51 základního zákona SRN.

²⁴² Dosenrode, S. *Approaching the European Federation?* Aldershot, England: Ashgate, 2007, str. 70.

a jednotkami federace, které mají silné postavení, je někde velmi obtížné. Podobně je tomu i v USA kde federální vláda a vlády členských jednotek jsou striktně od sebe oddělené, a zájmy subjektů federace jsou představeny v druhé komoře parlamentu přímo volenými senátory, které nejsou odpovědné vládě členského státu. Proto v USA existuje v současné době tradice řešit konflikty mezi vládami členských států a federální vládou přes Nejvyšší soud.²⁴³

Obecně ve fázi rozhodovacího procesu můžeme pozorovat podobnost postupu charakteristického pro Evropskou unii spíše s evropskými federacemi založenými na teorii federalismu spolupráce. Na rozdíl od federativních států kde převládá koncepce duálního federalismu, (USA, Kanada), rozhodovací proces v EU je ovládán zásadou spolupráce (cooperative federalism). Podobnému závěru nasvědčuje především to, ve SFEU v čl. 295 je přímo stanovena povinnost EP, Rady a Komise mezi sebou spolupracovat.

Daniel Halberstam rozhodovací proces v EU definuje jako tzv. consensus governance (konsenzuální vládnutí), kde na základě pravidel stanovených v nejvyšších právních normách každý účastník procesu tvorby a realizace legislativních aktů je plnohodnotným účastníkem konsenzuálního režimu vládnutí.²⁴⁴

Kvůli zvýšenému počtu členů EU byly do Lisabonské smlouvy vneseny poměrně rozsáhlé změny, jako například to že stále více rozhodnutí je přijímáno na základě kvalifikované většiny hlasů v Radě, a to na základě čl. 238 a 293, 294 SFEU. Zákonodárny proces v EU se rozlišuje podle toho, zda se jedná o akt legislativní nebo nelegislativní. Nelegislativní normotvorbu EU můžeme porovnat s přijetím podzákoných právních aktů ve vnitrostátním právu, proto se budeme dále zabývat procesem přijetí legislativních aktů. Legislativní akty jsou přijímány na základě řádného nebo zvláštního legislativního postupu. Právo legislativní iniciativy má především Komise, v některých případech legislativní proces může být zahájen na návrh skupiny členských států, EP, Evropské centrální banky nebo Evropské investiční banky (čl.289/4 SFEU). Základem legislativního procesu je spolupráce Rady, jakožto grémia členských států, a Komise, jakožto relativně samostatného nezávislého orgánu orientovaného na evropské zájmy. Do legislativního procesu mohou vstupovat rovněž národní parlamenty, které jsou povinny být informovány o zahájení legislativního procesu a mají na základě

²⁴³ Dosenrode, S. *Approaching the European Federation?* Aldershot, England: Ashgate, 2007, str. 67–68.

²⁴⁴ Halberstam, D. *Comparative Federalism and the Issue of Comandering*. Public Law and Legal Theory Working Paper Series, Working Paper N. 00-02. University of Michigan Law. 2001, str. 27.

protokolu o subsidiaritě (čl. 6 Protokolu) právo vyjádřit odůvodněné stanovisko ohledně rozporu návrhu se zásadou subsidiarity. Podle řádného legislativního postupu v prvním čtení zaujme EP k návrhu Komise postoj, a postoupí je Radě. Pokud toto stanovisko bude Radou schváleno, legislativní akt je přijat. Pokud Rada postoj EP odmítne, provede změny a svůj postoj zašle EP. Ve druhém čtení EP může návrh Rady buď schválit, a tím je legislativní akt přijat, nebo většinou svých hlasů odmítnout, pak se návrh pokládá za nepřijatý. EP může rovněž většinou svých členů navrhnout změny legislativního aktu a takto upravený návrh znovu poslat Radě i Komisi. Pak má Rada dvě možnosti, a to schválit všechny předložené návrhy, a tím je legislativní akt považován za přijatý, nebo za nepřijatý. V ostatních případech Rada rozhoduje prostou většinou. Na základě tohoto výkladu lze konstatovat, že na každé etapě rozhodovacího procesu Rada a Komise aktivně spolupracují.

Čtvrtou fází je implementace legislativních aktů. Poté, až parlament, a to buď federativní, nebo EP, rozhodne v legislativním procesu, legislativní akt musí být implementován.

To se neděje samo o sobě, ale vždy existuje určitý orgán, který je odpovědný za implementaci.

Rozlišujeme dva základní druhy implementace legislativních aktů, podle toho na jakém základě a jaké koncepci federalismu (duální nebo spolupráce) je stát založen. Ve státech, ve kterých převládá teorie duálního federalismu (USA, Kanada), je realizace legislativních aktů přijatých federálním parlamentem přenechána federálním agenturám bez žádných dalších zprostředkovatelů mezi federací a adresáty (občany). Členské státy federace jsou poměrně málo zapojeny do procesu implementace, zvláště pokud se to týká výlučných pravomocí federace. Poněkud jiná je situace v případě, že se jedná o sdílené nebo konkurující pravomoci členských států a federace. V tom případě členské státy jsou více zapojeny do procesu implementace. Povinnost členského státu ke spolupráci může být přímo nařízena federálním orgánem, například v USA může Kongres přijmout závazný akt ukládající povinnost členskému státu implementovat určitý zákon.

V současné době je velmi těžko se vyhnout překrytí oblasti pravomoci mezi ústřední vládou a státními jednotkami, proto ve federacích založených na koncepci duálního federalismu lze pozorovat určitý posun směrem k federalismu spolupráce. Tím pádem se federativní státy založené na principu duálního federalismu přiklání k realizaci zákonů například skrze činnost výborů skládajících ze členů jak federálních neboli ústředních orgánů vlády, tak i subjektů

federace.²⁴⁵ Spolupráce mezi federální vládou a subjekty probíhá různými způsoby, kde má federální vláda především koordinovat a kontrolovat implementaci federální legislativy. Za pomoci těchto nástrojů mají federální orgány větší kontrolu nad implementací legislativních aktů.²⁴⁶ Na rozdíl od evropských federací založených na teorii kooperačního federalismu, dané typy nástrojů kooperace mezi ústřední vládou a subjekty v USA nebo Kanadě nejsou ústavně zakotveny a s průběhem času se mohou měnit a transformovat.

Naopak v evropských federacích, ve kterých převládá teorie spolupráce, jsou členské jednotky zapojeny do rozhodovacího procesu a pak následně i do procesu implementace legislativních aktů. Svoboda a možnost uvážení, která je dána členskými státy při realizaci zákonů, vychází z toho, že členský stát při implementaci zákonů najde nejvhodnější variantu pro svůj stát (teritorium) uskutečnit a realizovat to, co bylo přijato na federální úrovni. V praxi pochopitelně tomu není vždycky tak.

Například německá ústava obsahuje generální implementační klauzuli v čl. 30 základního zákona, který praví, že spolkové země jsou odpovědné za implementaci federálního zákonodárství a že spolkové země jsou přímo zapojeny do zákonodárského procesu prostřednictvím druhé komory parlamentu. Tudíž je důvodné očekávat určitou míru loajality spolkových zemí při implementaci federativních zákonů, pokud samozřejmě vláda členského státu není v opozici k první komoře parlamentu.

Podobně jako je tomu v německém základním zákonu, obsahuje také švýcarská ústava generální implementační klauzuli (čl. 46). Rozhodnutí o tom, jaká úroveň federace bude legislativní akt implementovat, obsahuje samotný legislativní akt. Avšak přesto, že federální zákon má závazný charakter, na základě ústavy federální vláda musí ponechat jednotlivým kantonům co nejširší prostor pro aplikaci federálního legislativního aktu. Tudíž na základě ústavy implementace federálního zákonodárství je převážně záležitostí jednotlivých kantonů.²⁴⁷

²⁴⁵ Například v USA Rady státních vlád (Council of State Governments), které se skládají z představitelů jak federální vlády, tak i subjektů federace.

²⁴⁶ Menon, A., a Schain M., *Comparative federalism: the European Union and the United States in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 190–191.

²⁴⁷ Majeed, A.; Watts, R.; Brown, D. *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*. London: Published for Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) by McGill-Queen's University Press, 2006, str. 278.

V EU v prvních dvou fázích hraje stěžejní roli Evropská komise, ve třetí fázi velmi důležitou roli z pohledu implementace vliv Evropské komise je nižší. V této etapě mají větší vliv členské státy EU, zvláště při implementaci směrnic vydaných EU. Členské státy mají rovněž vliv i na implementaci nařízení, poněvadž je pro ně zavázané přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní opatření, pokud to bude nezbytné k realizaci nařízení. Povinnost implementovat legislativní akty (především primární právo, směrnice a nařízení) Unie pro členské státy vyplývá přímo na základě čl. 291 SFEU. Implementace musí být v souladu s principem loajality stanoveným v čl. 4 odst. 3 SEU. Považuje se za odůvodněné ponechat národní orgány k realizaci zákonů, jelikož ony jsou nejlépe seznámeny s místními podmínkami. Proto je proces implementace sekundárních legislativních aktů zdrojem vlivu převážně členských států. Daný způsob spolupráce přibližuje implementační fázi zákonodárského procesu EU evropským federacím založeným na teorii spolupráce.

Přestože fáze implementace se také jeví jako velmi monotónní a nudná pro samotné politiky, kteří už ukončili jednání, protože vyhráli zákonodárský proces, a čekají na ně další úkoly.²⁴⁸ Nelze však zapomínat na to, že implementace neznamena pouze oblast možného vlivu zúčastněných subjektů, nýbrž velmi důležitou vlastností implementace je praktičnost realizace legislativních aktů. Je nezbytné zmínit, že pokud federální ústřední vláda je všeobecně odkázána na implementaci její legislativních aktů členskými státy, může to mít i řadu negativních dopadů. Neposlušná vláda členského státu se tomu může vyhýbat, a pak v podstatě úplně anulovat implementaci legislativního aktu.

Proto na unijní úrovni se kontrola a dohled nad implementací legislativních aktů EU odehrává ve speciálně zřízených výborech a agenturách, které představují místo pro diskuzi, jsou složeny ze zástupců členských států a předsedá jim Komise.²⁴⁹ Činnost těchto výboru a agentur umožňují Komisi vytvořit dialog s národními vládami před tím, než dojde k přijetí implementačních opatření. Komise zaručuje, že výbory odrážejí situaci v každé zemi, které se opatření týkají. Daný typ spolupráce dostal název komitologie. Evropská komise je orgánem, který má za úkol zajišťovat uplatňování, totiž implementaci Smluv a opatření přijatých na

²⁴⁸ Srov. Schütze, R. „Delegated Legislation“ in the (new) European Union: A Constitutional Analysis. *Modern Law Review* 74(5), 2011, str. 661–693.

²⁴⁹ Například Evropská agentura pro životní prostředí, Evropská agentura pro leteckou bezpečnost, Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví, Výkonná agentura pro výzkum, Regulační úřady pro dohled nad hospodařením bankovního sektoru, pojišťoven a penzijních fondů a další.

jejím základě (čl. 17 odst. 1 SEU). Výbory a agentury plní výkonné a regulační funkce, čímž napomáhají efektivnější implementace unijní legislativy.²⁵⁰

Je nezbytné poznamenat, že Lisabonská smlouva posílila postavení Evropské komise ve vztahu k členským státům ve fázi implementace přijatých legislativních aktů. Na základě čl. 291 SFEU, EP a Rada mohou přenést na Komisi pravomoc vydávat prováděcí akty. Rovněž na Komisi může být podle čl. 290 SFEU delegována pravomoc vydat nelegislativní akt, který doplňuje nebo mění legislativní akt již existující. Daný způsob implementace přibližuje evropský model výkonu legislativních aktů k modelu fungujícímu v USA, založeném na principu duálního federalismu.

Implementace právních aktů v EU je kombinací obou principů federalismu jak duálního, tak i spolupráce.

Závěrečnou (pátou) fází je vyhodnocení, popřípadě změna implementovaných legislativních aktů. Ve federacích založených na principu duálního federalismu se zpětná vazba ohledně implementace zákonů a jiných zákonodárných aktů v praxi děje přes federální agentury, které tyto zákony implementují v praxi. Existují rovněž i jiné způsoby, jak získat zpětnou vazbu, a to přes sdělovací prostředky, nespokojené občany nebo zájmové skupiny.

V evropských federacích je situace poněkud složitější. Kvůli tomu, že evropské federace nemají federální agentury, musejí ve vyhodnocení legislativních aktů spoléhat na zprávy o tom od členských států, sdělovacích prostředků, nespokojených občanů nebo zájmových skupin. Podobná situace panuje i v Evropské unii. Po rozšíření Evropské unie na 25 členů je stále obtížnější hledat kompromis, proto změna už jednou přijatého a implementovaného legislativního aktu je složitější, a všechno nasvědčuje proti přijetí radikálních změn v EU ve prospěch dílčích a pomalejších změn. Nelze ovšem zapomínat na důležitou roli ESD v procesu vyhodnocení a změny legislativy.

Velký vliv na legislativní cyklus má oblast pravomocí, ve které zákonodárny proces v EU probíhá. Rozděljuje se podle toho, jestli se jedná o výlučné kompetence EU, sdílené nebo

²⁵⁰ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 199–201.

o pravomoci členských států. Kromě toho vliv jednotlivých institucí EU se liší podle toho, o který druh kompetence ve výlučné nebo sdílené působnosti EU se jedná.²⁵¹

Na závěr lze uvést, že na základě výše uvedeného můžeme konstatovat, že Evropská unie disponuje v každé etapě svým nezávislým zákonodárným procesem, který je odlišný od legislativního procesu v členských státech. Systémově můžeme zaznamenat určitý posun v procesu přijetí rozhodnutí v EU od duálního federalismu k teorii federalismu spolupráce více vlastním evropským federativním státům, jako je například Německo, Rakousko nebo Švýcarsko.²⁵² Nicméně vliv členských států EU na zákonodárný proces je nepochybně větší než vliv členských jednotek ve federativních státech. Od přijetí Lisabonské smlouvy se zákonodárný proces více přiblížil normotvorbě v evropských federacích, jelikož byla zvýšena role EP.

Nezbytné je rovněž poznamenat, že na rozdíl od evropských federativních států, kde velký vliv na zákonodárný proces mají národní politické strany, založení stejně silných a vlivných transnárodních politických uskupení na úrovni EU bude vyžadovat určitý čas a úsilí. V současné době na evropské politické úrovni spíše převažují menší politická uskupení. Jako jeden z důvodů dané situace je absence silného společného evropského politického mínění. Jako další z důvodů lze uvést příliš širokou rozmanitost úředních jazyků v EU. Velmi malá část politických lídrů je všeobecně známá evropské veřejnosti, a ještě méně z nich je podporováno mimo své národní státy. Na základě toho zákonodárný proces bude spíše ovlivněn větším počtem menšinových politických jednotek, které se budou sdružovat do různých přechodných uskupení. Za dané situace je pochopitelně jednodušší dohodnout se na specifické dílčí legislativě než na všeobecném programu.

²⁵¹ Wallace, H., Pollack, M., Young, A. Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2010, str. 52.

²⁵² Srov. Schütze, R. From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law: Oxford University Press, 2009, str. 4–6.

5.5 Vynutitelnost evropských právních norem pro členské státy a vnitrostátní subjekty, problematika odpovědnosti EU jako veřejnoprávního subjektu

Pátou podstatnou charakteristikou federace podle Stephena Woodarda je vynutitelnost federativního práva prostřednictvím společných institucí k prosazování zákona a rovněž odpovědnost EU jako veřejnoprávního subjektu. Podíváme se na tuto problematiku z pohledu Evropské unie, a to po ratifikaci Lisabonské smlouvy.

Hned na začátku je nezbytné uvést, že další analýza vynutitelnost Evropského práva a problematika odpovědnosti Unie je rozdělená na dvě základní roviny. Nejdříve podíváme se na danou problematiku to z pohledu působení právních norem EU a členských států. Následně tato otázka bude zkoumaná z pohledu vztah EU a vnitrostátních subjektů.

V kapitole 5.3 této práce bylo podrobněji popsáno o těch pravomocích, které členské státy přenesly na EU. Na základě těchto pravomocí unijní orgány přijímají legislativní normy, které mohou přímo zavazovat členské státy a vnitrostátní subjekty a zároveň jim poskytovat určitá práva. Avšak poskytnuta práva a závazky zcela ztrácí na svém významu, pokud nemohou dostat právní ochrany a být vynutitelné.

Nepochybně stěžejním orgánem zajišťujícím vynutitelnost práva a kontrolu zákonnosti v EU je Soudní dvůr EU.

Na tomto místě lze navázat rovněž na první charakteristiku federace (vláda práva) a dodat, že na základě principu legality mocenské orgány jsou samy omezeny a limitované zákony, což je nepostradatelnou vlastností každého státu, který je založen na vládě práva. V případě porušení legality mocenskými institucemi jako následek musí nést za to odpovědnost. Nezávislý a efektivní soudní systém plní pro kontrolu legality nezastupitelnou úlohu. Jelikož v případě excesu nebo porušení legality mocenskými institucemi soud určen sjednat nápravu a tím zajistit odpovědnost veřejnoprávního subjektu v daném případě Evropské unie a jejích členských států.

V souladu s touto zásadou postupují při své činnosti orgány EU, a v případě porušení stanovených pravidel za to nesou odpovědnost.

Stejně tak jako ve všech státních systémech členských států, kde panuje vláda práva, je soudní systém zcela nezávislý, stejné postavení má i soudní soustava EU.²⁵³ Činnost ESD je upravena v čl. 19 SEU a v oddílu 5 (čl. 251–281) SFEU. Důležitá pravidla obsahuje protokol o statusu Soudního dvora Evropské unie. Další pravidla stanoví Konsolidované znění jednacího řádu Soudního dvora ze dne 19. června 1991,²⁵⁴ a pak Konsolidované znění jednacího řádu Tribunálu ze dne 2. května 1991²⁵⁵ a Konsolidované znění jednacího řádu Evropské unie pro veřejnou službu ze dne 25. července 2007.²⁵⁶

Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. (čl. 19 SEU) Základním úkolem ESD podle čl. 19 je „dodržování práva při výkladu a provádění smluv“. ESD je příslušný k přezkoumání jak primárního, tak sekundárního práva EU. Pravomoci, které členské státy přenesly na Evropskou unii a v tom omezily svou suverenitu, zahrnují i soudní pravomoc rozhodovat náležející ESD. Na rozdíl od většiny právních řádů členských států EU soudcovské právo tvořené ESD se považuje za pramen evropského práva a součást *acquis communautaire*. ESD je komplexní institucí právní ochrany a zároveň poslední instancí s monopolem právní interpretace evropského práva.²⁵⁷

Kromě Soudního dvora institucionální soustava EU disponuje dalšími orgány, které jsou určeny k prosazování a kontrole zákonů EU. Jedná se především o orgány exekutivní moci, jako například Evropská komise. Je nezbytné rozlišovat mezi bezprostřední vynutitelností právních norem EU, kterou zajišťují soudní orgány a implementaci přijatých legislativních aktů. Komise má vliv ve fázi implementací legislativních aktů EU, na základě čl. 291 SFEU, EP a Rada mohou přenést na Komisi pravomoc vydávat prováděcí akty. Rovněž Komise uskutečňuje kontrolu a dohled nad implementací legislativních aktů EU, který se odehrává ve speciálně zřízených výborech a agenturách, jsou složeny ze zástupců členských států a předsedá jim Komise.²⁵⁸ Avšak činnost těchto orgánů je rovněž kontrolovatelná ESD, navíc odpovědnost orgánů EU určených k prosazování zákonů je zajištěna disciplinární pravomocí ESD podle čl. 247 SFEU. Například v disciplinárním řízení podle čl. 247 SFEU může ESD odvolat člena Komise na návrh Rady nebo Komise, pokud ten ztratil všeobecnou kvalifikaci

²⁵³ Srov. Zbiral, R. *Institucionální rámec Evropské unie*. Praha: Linde 2007, str. 126.

²⁵⁴ Úřední věstník EU C 177/01, 02/07/2010.

²⁵⁵ Úřední věstník EU C 177/02, 02/07/2010.

²⁵⁶ Úřední věstník EU C 177/03, 02/07/2010.

²⁵⁷ Tichý, L., Arnold, R. a kol. *Evropské právo*, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 348–349.

²⁵⁸ Více kapitola 5.4 část o implementaci legislativních aktů EU.

nebo svou nezávislost. Podobné je disciplinární řízení o odvolání člena Účetního dvora, které může být zahájeno na návrh Účetního dvora.

Vynutitelnost právních norem EU primárního a sekundárního práva pro členské státy je totiž komplexně zajištěna unijními orgány.

Na základě pravomocí svěřených členskými státy můžeme považovat ESD za orgán, který plní do určité míry funkci ústavního soudnictví, a to z toho důvodu, že disponuje pravomocí rozhodovat o porušení členským státem základních smluv nebo sekundárního práva, totiž kontroluje slučitelnost evropských právních norem („ústavního práva“) s vnitrostátními právními normami členského státu. Zároveň Soudnímu dvoru přísluší rozhodovat v případě sporů mezi jednotlivými institucemi EU, mezi členskými státy navzájem, taktéž mezi orgány EU na jedné straně a členskými státy na druhé straně. Tudíž ESD plní nezastupitelnou úlohu, srovnatelnou s činností Nejvyššího soudu nebo Ústavního soudu ve federacích.²⁵⁹

Dále ESD plní rovněž roli správního soudnictví, pokud za správní soudnictví považujeme ochranu vnitrostátních subjektů proti opatřením výkonné moci. Do této kategorie rovněž můžeme zařadit i řízení proti nečinnosti orgánů EU a řízení na náhradu škody proti protiprávním opatřením orgánů EU.

ESD taktéž kontroluje členské státy EU a orgány EU v oblasti evropského daňového práva a evropského sociálního práva. Další důležitou funkcí ESD je civilní soudnictví, kterou Soud vykonává při výkladu pramenů sekundárního práva upravujícího soukromoprávní vztahy.²⁶⁰

K ochraně zákonnosti (legality), jako nezávislý orgán, zároveň slouží veřejný ochránce práv, volený Evropským parlamentem, který se zabývá stížnostmi občanů unie, nebo osob kteří mají bydliště na území EU, na nečinnost nebo nesprávný úřední postup orgánů a institucí EU. Ovšem funkce ombudsmana je taktéž kontrolovatelná Soudním dvorem. Pokud navrhne Evropský parlament odvolání veřejného ochránce práv, ESD má povinnost přezkoumat rozhodnutí EP. Důvodem k odvolání může být to, že veřejný ochránce práv přestane splňovat podmínky nezbytné pro výkon jeho funkce nebo poruší svůj závazek nepřijímat pokyny ke své činnosti od kteréhokoliv jiného orgánu nebo začne vykonávat jinou placenou činnost (podle čl. 228 odst. 2,3 SFEU).

²⁵⁹ Více kapitola 3.9

²⁶⁰ Tichý, L.; Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 350.

5.5.1 Vynutitelnost norem evropského práva v členských státech

Hlavní úlohu při plnění kontroly zákonnosti a vynutitelnosti práva EU v členských státech plní ESD. V daném případě Soudní dvůr plní úlohu ústavního soudnictví, poněvadž kontroluje soulad dvou právních řádů, a to evropského a vnitrostátního.

Podíváme se dále na jednotlivé druhy řízení, kde ESD zajišťuje vynutitelnost unijního práva pro členský stát v případě jeho nečinnosti nebo konfliktu s právní úpravou členského státu:

Pokud členský stát EU porušuje evropské právo stěžejním způsobem, jak „donutit“ členský stát k plnění jeho povinnosti je zahájit řízení u Evropského soudního dvora. Důležitým typem řízení z pohledu nástroje k prosazování právních norem EU v členských státech je řízení o porušení smluv podle čl. 258, 259 SFEU. Podstatou řízení podle tohoto typu je porušení povinnosti členským státem, která pro něj vyplývá přímo ze smluv, včetně porušení povinností vyplývajících na základě mezinárodních smluv uzavřených Evropskou unií. Předmětem řízení může být jak právo primární, tak i právo sekundární. Podat žalobu může Komise nebo členský stát, a důvodem této žaloby může být pouze údajné porušení členským státem základních smluv nebo sekundárního práva.²⁶¹

Před podáním žaloby k ESD je nezbytné poskytnout prostor členskému státu, který porušuje příležitost vyjádřit se k tomu nebo případně napravit stav. Pokud ESD shledá žalobu na určitý členský stát opodstatněnou, nemůže vnitrostátní právní normu nebo určitý postup prohlásit za neplatný. Rozsudek Evropského soudního dvora může „pouze“ deklarovat porušení evropského práva.²⁶² Pravomoc zrušit nebo napravit „vadný“ právní akt, který je v rozporu s evropským právem, zůstává v kompetenci členského státu.

Přesto evropský právní řád umožňuje uložit členskému státu za porušení finanční pokutu. Důležité je zmínit, že finanční sankce není uložena automaticky při každém porušení evropského práva, nýbrž v samostatném řízení podle čl. 260 odst. 2 a 3 SFEU. Podle tohoto článku může Komise podat žalobu k ESD v případě, že „dotyčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Evropského soudního dvora“. Ovšem, že i v tom případě se jedná o právo Komise podat žalobu, nikoliv o povinnost.

²⁶¹ Horspool, M.; Humphreys, M. *European Union Law*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, str. 77–79.

²⁶² Rozhodnutí ESD 15 a 16/76, *France v. Commission*, (1979) ECR 32.

5.5.2 Odpovědnost unijních institucí v případě porušení právních norem evropského práva

Jak už bylo uvedeno výše, vláda práva je úzce spojená s principem legality, kde tvůrce práva je sám omezen a vázán zákony. V souladu s touto zásadou postupují při své činnosti orgány EU, a v případě porušení stanovených pravidel za to nesou odpovědnost.

Evropská unie je založena na principu svěřených pravomocí, které členské státy na ni výslovně přenesly v zakládacích smlouvách. Jakýkoliv výkon pravomocí EU mimo rozsah svěřených kompetencí je jednáním *ultra vires*, a tudíž neplatné. V procesu kontroly nad výkonem svěřených pravomocí a vynutitelnosti těch povinností, které byly Unii svěřeny, centrální úloha náleží ESD. Evropská unie je v rámci svěřených pravomocí povinna chovat se jako odpovědný subjekt a případné excesy v činnosti unijních orgánů jsou napavitelné v řízení před ESD.

Účinným mechanismem kontroly činnosti EU je žaloba na neplatnost podle čl. 263 SFEU. Tento typ žaloby má důležitý význam pro evropské právo celkově a vynutitelnost práva EU konkrétně, jelikož umožňuje zajišťovat soulad zakládacích smluv a jiných pramenů primárního práva²⁶³ a sekundárního práva. Podle čl. 263 SFEU předmětem žaloby může být jakékoliv závazné legislativní opatření (s výjimkou doporučení a stanovisek), které je schopné ovlivnit zájmy stěžovatele. Žalobcem v tomto řízení může být Komise, Rada, Evropský parlament, členské státy, Výbor regionů, Evropská centrální banka, Účetní dvůr a rovněž fyzické nebo právnické osoby, pokud se jich napadené akty přímo a osobně dotýkají. Soudní dvůr je oprávněn přezkoumat, jestli legislativní akt byl přijat oprávněně v rozsahu svěřených pravomocí Unii. Rovněž ESD může přezkoumat limity těch prostředků, které byly pro přijetí konkrétní úpravy zvoleny, jinými slovy proporcionalitu přijatého aktu. Tudíž ESD může ve svém rozhodování posoudit jak vertikální, tak i horizontální dosah svěřených pravomocí.²⁶⁴

Dalším důvodem k přezkumu konkrétního legislativního opatření může být závazné porušení postupu přijetí daného právního aktu. Takovým závazným porušením může být například vynechání z procesu hlasování o přijetí právního aktu určitého orgánu, který je jinak povinen o daném typu opatření hlasovat.

²⁶³ Jako příklad zásad primárního práva můžeme uvést kteréhokoliv princip „vlády práva“ mezi jiné principu spravedlivého procesu, principu právní jistoty atd.

²⁶⁴ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 265–266.

Podle článku 264 SFEU, pokud je žaloba opodstatněná, ESD prohlásí napadený právní akt za neplatný od počátku, a orgán nebo instituce, jehož právní akt byl prohlášen za neplatný, je povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozhodnutí ESD (čl. 266 SFEU).

Úzce souvisí s žalobou na neplatnost žaloba na nečinnost unijních orgánů podle čl. 265 SFEU. Orgány EU nesou odpovědnost nejen za porušení smluv svým konáním, ale i opomenutím a nečinností, která odporuje základním smlouvám nebo jiným principům primárního práva. Právo Evropské unie je vynutitelné i v případě opomenutí, a orgány EU za to nesou odpovědnost. Žalobcem může být fyzická či právnická osoba nebo členský stát. Rozhodnutí ESD u tohoto typu žalob má určující charakter, a proto neumožňuje ESD uložit příslušnému orgánu určitý právní akt vydat nebo přímo vydat opomenutý právní akt za něj.

5.5.3 Vynutitelnost právních norem EU pro vnitrostátní subjekty

Mimořádně důležitou otázkou je vynutitelnost práv a závazků vyplývajících na základě norem evropského práva pro vnitrostátní subjekty. Jak bylo výše popsáno v kapitole 5.2.²⁶⁵ Evropské právo je přímo aplikovatelné, a tudíž vyvolává přímé účinky bezprostředně pro jednotlivce, který se může přímo dovolávat svých práv, jež mu plynou z evropského práva. Primární právo EU ve svých ustanoveních vysloveně neupravuje a neharmonizuje podmínky vynutitelnosti Evropských právních norem pro jednotlivce. Procesní vynutitelnost právních norem EU je v kompetenci členských států.²⁶⁶

Na rozdíl od některých federativních států, které disponují rozvinutým systémem federálních soudů, které jsou určeny aplikovat federální zákony, jak je tomu například v USA.²⁶⁷ Evropská unie nemá soustavu soudních orgánů určených k aplikaci Evropských právních norem. Soudní aplikace práva EU je decentralizovaná, totiž všechny soudní orgány členských států jsou oprávněny a zavázané aplikovat Evropské právo. Tato povinnost je stanovená v zakládacích smlouvách a to v čl. 19 odst. 1 SEU: „členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“, a zároveň vyplývá na základě principu loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU). Jak už bylo zmíněno výše, právní normy EU mají přednost před první úpravou členských států, nicméně mezi unijními soudními orgány a vnitrostátními soudy členských států neexistuje hierarchické postavení

²⁶⁵ Kapitola o přímém účinku a aplikovatelnosti kapitola 5.2.

²⁶⁶ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 381.

²⁶⁷ Více Fallon, R.; Hart and Wechsler's. *The federal courts and the federal system*. 6th ed. Vol. 2 New York: Foundation Press. 2009. Volume I, str. 38–394, Volume II, str. 17–19.

a spolupráce mezi soudy probíhá na základě kooperace mezi soudy.²⁶⁸ Ve prospěch daného závěru svědčí výše uvedená zásada loajální spolupráce a rovněž formální a neformální dialog, jež probíhá přímo mezi soudci evropských a národních soudů.²⁶⁹

Jelikož EU nedisponuje soustavou orgánu určenou k aplikaci unijních norem v případě vymáhání práv vyplývajících z norem Evropského práva je záležitostí členského státu jakých procesních prostředků a postupu využije.²⁷⁰ Avšak absence pozitivní úpravy pravidel procesní implementace vnitrostátními soudy neznamena úplnou volnost vnitrostátních soudů členských států v procesu ochrany práv a závazku vyplývajících pro jednotlivce na základě práva EU. Protože jinak by mohlo dojít k situaci, kde určité „Evropské právo“ by nedoznalo nezbytné a odpovídající úrovně soudní vynutitelnosti u vnitrostátního soudu.

Z toho důvodů na základě judikatury ESD byly vyvinuté zásady vynutitelnosti práva EU pro vnitrostátní soudy. V této souvislosti hovoříme, že ochrana práv jednotlivce je založena především na zásadě ekvivalence a zásadě efektivity.²⁷¹

Zásada ekvivalence spočívá v tom, že soudní vynutitelnost práv a závazku vyplývajících na základě evropského práva musí být stejná jako vynutitelnost podobných norem vnitrostátního práva. Tudiž při aplikaci norem evropského práva vnitrostátní soudy musí postupovat (tj. používat stejné právní prostředky) jako při aplikaci vnitrostátních právních předpisů.²⁷² Tato zásada předpokládá formální „rozšíření“ stejných nebo rovnocenných procesních právních prostředků ochrany práv jednotlivce vyplývajících na základě vnitrostátních právních norem, rovněž na porovnatelné normativní akty evropského práva. Jinými slovy tato zásada zakazuje jakoukoliv diskriminaci v případě aplikaci norem evropského práva a ochrany práv na základě toho vyplývajících. Vymezení rovnocennosti aktů vnitrostátních a evropských byla ESD stanovena v rozsudku Edis.²⁷³

²⁶⁸ Cardonnel, P., Rosa, A., Wahl, N., (ed.) *Constitutionalising the EU Judicial System*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing. 2012. Str. 17-18.

²⁶⁹ Jako příklad lze uvést konference a neformální setkání soudců Evropských a vnitrostátních soudů organizované na půdě ESD už více než 50 let. Spolupráce a kooperace mezi pracovníky národních soudních systémů probíhá nejenom na unijní úrovni, proces evropské integrace v minulých letech způsobil velmi intenzivní růst počtu sdružení a spolku soudců vnitrostátních soudů, které jsou určeny k navázání hlubší soudní spolupráce.

²⁷⁰ Rozhodnutí ESD 39/70 *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*. (1971).

²⁷¹ Schütze, R. *European Constitutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 382–383.

²⁷² Rozhodnutí ESD 33/76 *Rewe* para. 5.

²⁷³ Rozhodnutí ESD C-231/96 *Edilizia Industriale Siderurgica v. Ministero delle Finanze*, (1998) ECR I-4951.

Další zásadou ochrany práv jednotlivce a tím i vynutitelnosti práva EU, která byla vyvinuta na základě judikatury ESD je zásada efektivity. Daná zásada vznikla na základě potřeby poskytnout národním soudním systémům členských států podstatný minimální základ, jež bude účinně garantovat vynutitelnost evropského práva ve vnitrostátních soudech. Pokud porovnáme zásadu efektivity se zásadou ekvivalence, poslední slouží k využití rovnocenných procesních postupů ochrany práv, které již existují pro případ vymáhání srovnatelného vnitrostátního práva, avšak využití zásady efektivity může posloužit důvodem ke vzniku zcela nových procesních postupů nezbytných k vynutitelnosti práva EU. ESD poprvé využil tento princip v rozhodnutí Von Colson²⁷⁴ a pak postupně rozvinul ve své pozdější judikatuře.²⁷⁵ Využití dané zásady přichází v úvahu především v těch případech, pokud vnitrostátní procesní normy neumožňují vynutitelnost Evropského práva nebo činí to příliš obtížným. Ve srovnání se zásadou ekvivalence, která může být využita vnitrostátními soudy z vlastní iniciativy, využití zásady efektivity vnitrostátními soudy členských států z vlastního podnětu je málo pravděpodobná. V případě pochybnosti rozhodne o implementaci této zásady v konkrétním případě ESD.²⁷⁶

Je nezbytné zdůraznit, že ochrana práv jednotlivce, a tudíž vynutitelnost Evropského práva podle výše zmíněných zásad, nevyplývá pro vnitrostátní soudy ex officio, nýbrž spočívá na soudním uvážení ohledně využití těchto zásad.²⁷⁷

V souvislosti se dvěma výše uvedenými zásadami je potřeba zmínit o tom, že i přes to, že ESD na základě těchto dvou zásad „rozšířil“ ochranu práv jednotlivce vyplývajících na základě evropského práva i na jejich procesní aplikaci vnitrostátními soudy, v praxi může vzniknout situace, kdy stát nebude schopen poskytnout odpovídající ochranu a vynutitelnost norem Evropského práva.

Pokud taková situace nastane, je nezbytné zmínit se o povinnosti členských států, v určitých případech porušení evropského práva, nahradit případnou škodu vnitrostátnímu subjektu, která v souvislosti s tím může vzniknout.

Podle Evropského Soudního dvora tato povinnost členských států vyplývá na základě zásady loajální spolupráce stanovené v primárním právu EU v čl. 4 odst. 3 SEU, který praví že „Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv“.

²⁷⁴ Rozhodnutí ESD 14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen.

²⁷⁵ Rozhodnutí ESD C-213/89 The Queen v. Secretary of State for Transport, dále rozhodnutí ESD C- 312/93 Perethbroeck, Van Campenhout v. Belgian State (1995) ERC I-4599 a další.

²⁷⁶ Schütze, R. European Constitutional Law, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 395.

²⁷⁷ Tamtéž str. 394–395.

Povinnost členských států nahradit škodu jednotlivci není stanovena obecně pro všechny případy porušení norem evropského práva. ESD v kauze Frankovich stanovil podmínky odpovědnosti členských států v případech porušení evropského práva.²⁷⁸

Podle ESD povinnost státu nahradit škodu způsobenou porušením norem evropského právního řádu nastává v případě splnění následujících podmínek souběžně.

Za prvé, musí se jednat o normu unijního práva, která uděluje jednotlivcům určitá práva. Tato práva musí být přesně definovatelná. Porušení práv vyplývajících na základě práva EU musí být závažného charakteru. Nakonec musí existovat příčinná souvislost mezi závažným porušením norem evropského práva členským státem a vznikem škody konkrétnímu vnitrostátnímu subjektu.

V případě souběhu výše zmíněných podmínek odpovědnost států na ochranu evropského práva a náhradu případné škody musí být vynutitelná u vnitrostátních soudů, obdobně jako u odpovědnosti státu za porušení vnitrostátních právních předpisů.²⁷⁹

Při takto decentralizovaném způsobu aplikace unijních norem vnitrostátními soudy nevyhnutelně vyvstává otázka, jak zachovat jednotnost výkladu a interpretaci norem evropského práva. Jak už bylo uvedeno výše v kapitole 5.1, neexistuje hierarchický vztah mezi evropským a vnitrostátním právním řádem. Z toho vyplývá, že rovněž neexistuje hierarchické uspořádání mezi Evropským soudním dvorem a vnitrostátními soudy členských států. V dané situaci cestou, jak zachovat jednotu evropského právního řádu a interpretace norem evropského práva ve všech členských státech je obrátit se k řízení o předběžné otázce.²⁸⁰

Podle čl. 267 SFEU má Evropský soudní dvůr pravomoc rozhodovat v řízení o předběžných otázkách o výkladu smluv a platnosti a výkladu aktů přijatých orgány a institucemi EU. Považuje-li vnitrostátní soud výklad základních smluv nebo aktů přijatých orgány EU za nezbytný k vynesení svého rozsudku, může požádat ESD o rozhodnutí v této otázce. Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nejde napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen se obrátit na ESD. Přičemž pokud taková otázka se vyskytne při řízení u soudu, jehož rozhodnutí lze napadnout opravnými prostředky tento soud může (není však povinen) se obrátit na ESD s žádostí o rozhodnutí v předběžné otázce. Tudíž vyčerpání všech možných prostředků, které jsou možné ve vnitrostátním soudním systému, není podmínkou podání žádosti k ESD k řízení

²⁷⁸ Rozhodnutí ESD C-6/90 a C 9/90, Francovich and Bonifaci et al. v. Italy (1991) ECR I-5357.

²⁷⁹ Schütze, R. European Constitutional Law, New York: Cambridge University Press, 2012, str. 398–402.

²⁸⁰ Tamtéž str. 290.

v předběžné otázce. Vnitrostátní soudy všech stupňů jsou oprávněny obrátit se na ESD k řízení podle čl. 267 SFEU. Tím je zajištěn koordinační vztah mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy na rozhodování ve stejném řízení.

V tom případě ESD nerozhoduje v meritů věci, ale výlučně v otázkách aplikace a interpretace smluv nebo sekundárních aktů EU. Rozhodnutí ESD není apelačním rozhodnutím a totiž nemá povahu závazného rozhodnutí pro účastníky řízení. Rozhodnutí v předběžné otázce je adresované vnitrostátnímu soudu, který pak aplikuje tuto interpretaci ESD v konkrétním případě. Národní soud je vázán rozhodnutím ESD a při následující aplikaci musí vycházet z toho, jak ESD dvůr interpretoval evropské právo.²⁸¹

Vynutitelnost federálních legislativních aktů ve federativních státech má více způsobů. Neexistuje univerzální způsob aplikace federálních právních norem v jednotkách federace.

Pokud porovnáme způsoby aplikace federální legislativy ve federativních státech, existuje v podstatě více typů uspořádání. V některých státech, jako je např. USA, Německo, Rakousko, existuje soustava federálních soudů, jež jsou určeny k aplikaci federálního zákonodárství. I když federální soudní soustava a systém soudnictví státních subjektů v USA a evropských federacích jsou založeny a vzájemně působí na základě odlišných principů.²⁸² Existence soustavy federálních soudů není pravidlem v některých federacích, aplikace federálního práva svěřená soudním orgánům subjektů federace jako například ve Švýcarsku nebo Kanadě.

5.5.4 Odpovědnost EU v případě porušení práv vnitrostátních subjektů.

Evropská unie disponuje širokou škálou pravomocí, které zasahují do velkého počtu oblastí činnosti.²⁸³ S výkonem pravomocí úzce souvisí otázka odpovědnosti Evropské unie za porušení těchto svěřených povinností. Evropský právní řád disponuje autonomností a na základě zásady přímého účinku a přednosti, rozhodnutí přijaté orgány EU mohou zavazovat nejenom členské státy EU nýbrž přímo jednotlivce resp. právnické a fyzické osoby. Při tak širokém rozsahu kompetencí Evropská unie jako veřejnoprávní subjekt musí disponovat

²⁸¹ Horspool, M.; Humphreys, M. *European Union Law*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. str. 95–96.

²⁸² Americký soudní systém je založen na principu souběžné až konkurující koexistence. V evropských federacích, jako např. Německo nebo Rakousko, federální a státní soudní systém vzájemně působí na základě principu kooperace, tudíž na základě vzájemné spolupráce.

²⁸³ Viz kapitola 5.3.1.

účinným mechanismem, podle kterého odpovídá jednotlivci za škodu způsobenou svým jednáním, tedy svým jednáním a svých institucí. Obdobně jako je to v každém státě s rozvinutým právním řádem. Odpovědnost Evropské unie, jak smluvní, tak mimosmluvní, upravuje ustanovení čl. 268 čl. 340 SFEU. Cílem tohoto ustanovení je umožnit kompenzovat škody, které byly způsobeny při výkonu povinností institucí Evropské unie.²⁸⁴ I v daném případě při ochraně práv jednotlivce stěžejní úlohu má ESD, avšak jako orgán správního a civilního soudnictví.

Smluvní odpovědnost souvisí s právními úkony Evropské unie, které činí v rámci své nejširší způsobilosti k právům a právním úkonům v jednotlivých členských státech. Jedná se především o případy nabývání a zcizování movitého či nemovitého majetku a uzavírání smluv, zejména pracovních či nájemních. Pod oblast smluvní odpovědnosti lze podřadit i kvazismluvní nároky, kterými jsou jednatelství bez příkazu a případy bezdůvodného obohacení.²⁸⁵

Ustanovení čl. 340/1 SFEU stanoví, že smluvní odpovědnost Evropské unie se řídí právem rozhodným pro příslušnou smlouvu. Rozhodné právo se určí podle pravidel mezinárodního práva soukromého. Smlouvy uzavírané Evropskou unií obvykle obsahují ustanovení o volbě práva. Pokud by si však smluvní strany rozhodné právo ve smlouvě neurčily, bude zapotřebí použít obecná kritéria ke zjištění rozhodného práva. Na většinu těchto případů se bude aplikovat ustanovení nařízení 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, tzv. Řím I. Vedle ustanovení o volbě rozhodného práva, obsahují často smlouvy uzavírané Evropskou unií v souladu s čl. 272 SFEU doložku, ve které stanoví příslušnost Soudního dvora Evropské unie. Bez této doložky by byly příslušné k řešení sporů ze smluv uzavřených Evropskou unií vnitrostátní soudy, na rozdíl od úpravy mimosmluvní odpovědnosti, k jejímuž řešení je příslušný vždy Soudní dvůr EU. Jaký konkrétní soud bude k řešení sporu ze smluv oprávněn, se určí podle pravidel mezinárodního práva soukromého.²⁸⁶

Mimosmluvní odpovědnost je upravena v čl. 340 SFEU. Znění tohoto článku bylo převzato v nezměněné podobě z čl. 235 SES. Na základě tohoto ustanovení můžeme rozlišovat několik druhů odpovědnosti podle odpovědného subjektu, a to obecnou odpovědnost orgánů Evropské unie, odpovědnost Evropské centrální banky, zvláštní mimosmluvní odpovědnost Evropské

²⁸⁴ Outlá, V., a kol. Právo Evropské unie. 2. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk 2006, str. 153.

²⁸⁵ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 97.

²⁸⁶ Tamtéž, str. 98.

unie a osobní odpovědnost úředníků a zaměstnanců vůči Evropské unii, která plyne z regresního vztahu.

Ustanovení čl. 340 SFEU vymezuje škůdce, jednání a předmět odpovědnosti, v ostatním odkazuje na obecné právní zásady společné právním řádům členských států. Pojem obecných právních zásad, které jsou společné právním řádům členských států, lze vyvodit přímo z ustanovení zakládacích smluv (čl. 6 odst. 2 SEU a 340 odst. 2 SFEU) zároveň je vymezuje Soudní dvůr Evropské unie ve své judikatuře.²⁸⁷ Soudní dvůr EU se inspiruje těmito zásadami a prostřednictvím své judikatury vytváří vlastní systém odpovědnosti.²⁸⁸

V případě způsobení škody odpovědným subjektem je přímo Evropská unie, a to bez ohledu na odpovědnost zaměstnanců. Jedná se o přímou odpovědnost veřejnoprávního subjektu, Evropské unie. Odpovědnost Evropské unie zahrnuje případy, kdy škodu způsobí její orgány či zaměstnanci při výkonu své funkce. Odpovědnost Evropské unie je omezena na ty případy, kdy ke způsobení škody došlo při výkonu úřední činnosti zaměstnanců nebo orgánů Evropské unie. Pojem úřední činnost je nutné vykládat v širším slova smyslu. Pod tento pojem, lze zahrnout všechny činnosti orgánů, které směřují k uskutečnění úkolů, které jim svěřily zakládací smlouvy a které jsou pod výlučnou kontrolou Soudního dvora EU. Evropská unie tedy nebude odpovídat za škodu, kterou způsobil zaměstnanec mimo úřední činnost. Pasivně legitimována je pouze Evropská unie a nikoli její orgány. Žaloba na náhradu škody musí směřovat vždy proti Evropské unii.²⁸⁹

Aktivně legitimován k podání žaloby o náhradu škod je poškozený, tedy ten, komu byla způsobena škoda v důsledku jednání orgánů či zaměstnanců Evropské unie. Poškozeným může být fyzická osoba, právnická osoba a v zásadě i subjekty bez právní subjektivity, pokud mají podle vnitrostátního práva procesní subjektivitu, např. spolky. Určitým subjektům může aktivní legitimaci ad hoc přiznat Soudní dvůr EU, např. odborovým organizacím.²⁹⁰

V praxi jsou spory o náhradu škody iniciovány výhradně soukromými subjekty. Teoreticky mohou žádat náhradu po EU i členské státy, v praxi k takovému případu však nedošlo.²⁹¹

Ke vzniku odpovědnostního vztahu obecně musí být vždy splněny tři základní podmínky: protiprávní jednání, škoda a příčinná souvislost mezi škodou a protiprávním jednáním.

²⁸⁷ Kapitola 5.5.1.

²⁸⁸ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová H. a kol., Lisabonská smlouva, Komentář, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 842.

²⁸⁹ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 99–100.

²⁹⁰ Tamtéž str. 100.

²⁹¹ Šlosarčík, I. Politický a právní rámec evropské integrace. Praha: Wolters Kluwer. 2010, str. 193.

ESD ve své judikatuře stanovil podmínky, které zakládají odpovědnost Evropské unie za škodu způsobenou jednotlivci. Těmito podmínkami pro vznik odpovědnosti jsou: porušení právního předpisu, který zakládá právo jednotlivce, existence příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti a škodou která jednotlivci vznikla, existence skutečné a určité škody, porušení musí být zjevné a dostatečně závažné. Odpovědnost může založit svým jednáním jak orgán moci výkonné, tak zákonodárné i soudní.²⁹²

Ne každé protiprávní jednání má za následek odpovědnost Evropské unie. Protiprávní jednání musí být přičitatelné Evropské unii, musí spočívat v porušení pravidla, které má za cíl přidělení práv jednotlivci nebo jen nepřímo chrání jeho zájmy. Porušení těchto pravidel musí být dostatečně závažné.

Žalobce musí prokázat, že škoda vznikla působením orgánů EU nebo jejich zaměstnanců při výkonu jejich funkcí. Pokud tedy zaměstnanec způsobil škodu při výkonu své funkce, jedná se o služební zavinění a za škodu v takovém případě odpovídá EU, a nikoli zaměstnanec.²⁹³

U odpovědnosti zaměstnanců EU je však důležité rozlišovat mezi jednáním, ke kterému dochází při výkonu funkce, tedy služebním jednáním a jednáním osobním. Protiprávní jednání orgánů EU není těžké posoudit v souvislosti s odpovědností za normativní akty. Problém zde nastává při odpovědnosti za aplikaci práva EU, kde se odpovědnost často dělí mezi EU a členské státy.²⁹⁴

Pod pojem jednání lze zahrnout jak právní akty, tak právní a faktické úkony. Jednání nemusí být realizováno jen fyzickými osobami, tudíž je možné pod něj zahrnout i legislativní činnost. Nespadá sem pouze jednání interní či přípravné. Protiprávní jednání může spočívat v konání i opomenutí konat, pokud tím dojde k porušení právní povinnosti vyplývající z evropského práva. V případě opomenutí jde o to, zda měl orgán povinnost jednat.

Protiprávní jednání musí spočívat v porušení pravidla, které má za cíl přidělení práv jednotlivci, nebo jen nepřímo chrání jeho zájmy.

Dalším předpokladem vzniku odpovědnosti EU je dostatečně závažné, kvalifikované, porušení normy EU. Může se jednat o porušení v důsledku nesprávného úředního postupu nebo protiprávnosti vydaného aktu. ESD v rozhodnutí C-352/98 P *Laboratoires Pharmaceutiques bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil v. Komise* ze dne 4. 7. 2000 uvedl, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda jde o dostatečně závažné porušení práva, je zjevné

²⁹² Lyčka, M., Kunc, B., Šléglová, K. a kol. Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie. Praha: Linde. 2010, str. 66.

²⁹³ Zaměstnanec je podle čl. 12(a) Protokolu o výsadách a imunitách ze dne 8. dubna 1965 vyňat z přímé odpovědnosti za takové jednání.

²⁹⁴ Svoboda, P. Úvod do Evropského práva, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 149.

a závažné překročení mezí pravomoci orgánu Evropské unie. Dále soud uvedl, že není rozhodující pro určení rozsahu posuzovací pravomoci, zda přijaté opatření mělo obecnou či individuální povahu.²⁹⁵

Samotná protiprávnost aktu tedy automaticky nezakládá odpovědnost EU. Pravděpodobnost, že se jedná o dostatečně závažné porušení, je tím větší, čím méně prostoru má orgán k vlastnímu uvážení, tedy čím přesnější je formulace prováděného ustanovení. ESD vidí často protiprávnost rovněž v porušení legitimního očekávání.²⁹⁶

Protiprávní jednání zpravidla předpokládá zavinění. Objektívni odpovědnost Evropské unie při absenci zavinění nebyla nikdy ESD přiznána. Není však pojmově vyloučena. Objektívni odpovědnost si je možné představit zejména v případě, kdy vznikla škoda neobvyklá a zvláštní, tzn. přesahuje meze hospodářského rizika vlastního činností v dotčeném odvětví a zasahuje konkrétní kategorii hospodářských subjektů nepřiměřeným způsobem v porovnání s ostatními subjekty.²⁹⁷

Z hlediska vynutitelnosti práva pro vnitrostátní subjekty existuje několik typu porušení práva. Obecně lze rozlišovat mezi administrativním porušením práva a legislativním porušením práva.

O administrativní porušení práva jde tehdy, pokud orgány Evropské unie jednají v rozporu s právní normou unijního práva vyšší právní síly, která slouží k ochraně zájmů poškozeného. Může se jednat jak o normu primárního tak sekundárního práva nebo jít o obecnou právní zásadu, např. zákaz diskriminace či zásadu přiměřenosti. Postačí, pokud právní norma zahrnuje hodnoty všeobecného charakteru a chrání i individuální zájmy.²⁹⁸

Při legislativním porušení práva jde o případ, kdy dojde k vydání právních aktů, které jsou v rozporu s právem. Východiskem je rozhodnutí ESD ve věci Schöppenstedt,²⁹⁹ kde soud stanovil, že odpovědnost EU v případě legislativního aktu, který zahrnuje hospodářsko-politická rozhodnutí, může být dána pouze na základě dostatečně závažného porušení právní normy, která je určena na ochranu jednotlivce.³⁰⁰

²⁹⁵ Lyčka, M., Kunc, B., Šléglová, K. a kol. Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie. Praha: Linde, 2010, str. 68–69.

²⁹⁶ Svoboda, P. Úvod do Evropského práva, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 150.

²⁹⁷ Tamtéž str. 149–150.

²⁹⁸ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 101.

²⁹⁹ Rozhodnutí ESD č. 5/71 Schöppenstedt v Rada Evropských společenství, [1971].

³⁰⁰ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 104.

Odpovědnost za škodu je v praxi nejčastěji žalována ve vztahu k obecně závazným aktům. Individuální akty jsou napadány především žalobou na neplatnost.³⁰¹

Dále můžeme dělit odpovědnost z hlediska míry diskreční pravomoci. V těch případech, kdy má EU širokou míru diskreční pravomoci, tedy velký prostor pro uvážení, je EU odpovědná pokud se jedná o vážné porušení evropského práva, vznikne škoda a existuje příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou. Vážným porušením se rozumí takové porušení, při kterém orgán EU zjevně a vážně poruší hranice své diskreční pravomoci. V případě, kdy má EU omezenou míru diskreční pravomoci, tedy nemá prostor pro uvážení, v takovém případě postačí jakékoli porušení povinnosti plynoucí z komunitárního práva, aby byla založena odpovědnost. Postačí, že je dána příčinná souvislost mezi porušením povinností plynoucích z evropského práva a vzniklou škodou.³⁰²

Ustanovení SFEU neobsahuje vymezení pojmu škoda ani nestanoví meze náhrady škody. Při vymezení těchto pojmů je tedy nutné vycházet z obecných právních zásad. ESD rozumí pod pojmem škoda každou újmu, kterou poškozený utrpí určitou událostí na svém majetku nebo jiných právech chráněných státcích. Škodu můžeme rozlišovat majetkovou a nemajetkovou, imateriální. Škoda představuje jak bezprostřední majetkovou újmu, tak ušlý zisk.³⁰³ Důkazní břemeno ohledně existence a výše škody nese žalobce. Nepostačuje prokázat vznik škody v obecné rovině, škoda musí být prokázána konkrétně na základě přesných čísel a výpočtů. Náhrada škody může mít formu naturální restituce nebo peněžité náhrady škody. Podle obecných právních zásad má škůdce vytvořit stav, jako kdyby ke škodné události nedošlo. K náhradě škody formou naturální restituce však bude docházet ve výjimečných případech. Pokud nepřichází v úvahu uvedení v předešlý stav, uplatní se forma peněžité náhrady škody.³⁰⁴

V praxi mohou nastat případy, kdy odpovědnost za škodu ponese společně zaměstnanec Instituce Evropské unie při výkon své funkce nebo Evropská unie a určitý členský stát. Zavinění členského státu však není dáno, pokud činnost státních úřadů spočívá pouze v provedení evropské normy, která je protiprávní. V takovém případě nese odpovědnost

³⁰¹ Svoboda, P. Úvod do Evropského práva, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 150.

³⁰² Šišková, N., Stehlík, V., Evropské právo 1, Ústavní základy EU. Praha: Linde. 2007, str. 224–225.

³⁰³ K prokázání ušlého zisku soud vyžaduje vyšší nároky. Ušlý zisk musí být dostatečně odůvodněn a prokázán, musí být konkretizovány obchody, zejména kupní smlouvy, které byly uzavřeny. Ušlý zisk nemůže být přiznán v případě, kdy např. dovozci požádali o dovozní povolení, ale neuzavřeli žádné kupní smlouvy. Újma, která je součástí hospodářského rizika, není způsobilá k náhradě.

³⁰⁴ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 101–103.

pouze EU. Spoluodpovědnost členského státu by připadala v úvahu, pokud by s ohledem na používání evropské normy byl prostor pro uvážení. Pokud se na vzniku škody podílí svým jednáním poškozený, může to mít za následek zmírnění nebo vyloučení nároku na náhradu škody. Stejně účinky jako zavinění poškozeného má i porušení prevenční povinnosti, pokud poškozený opomene odvrátit vzniklou či vznikající škodu nebo zmírnit její rozsah. V případě, že škodu společně zavinily třetí osoby, není odpovědnost EU vyloučena. V takovém případě EU a ostatní škůdci odpovídají poškozenému společně. Výši náhrady jsou povinni si rozdělit mezi sebou podle jejich vnitřního podílu na celkové odpovědnosti. To však komplikuje řízení o odpovědnosti za škodu, neboť příslušný k projednání žaloby na náhradu škody proti EU je Soudní dvůr EU, naproti tomu žaloby vůči třetím osobám se podávají u příslušných vnitrostátních soudů. ESD poukázal, že je nutné nejprve vyčerpat všechny vnitrostátní právní prostředky právní ochrany. Teprve po té může ESD rozhodnout o zbytkové odpovědnosti.³⁰⁵

Obdobně jako ve vnitrostátních systémech je žaloba na náhradu škody formulována jako žaloba na určení nebo na plnění. ESD stál před otázkou, zda lze žalobu uplatnit samostatně nebo jen v případě existujícího výroku o neplatnosti či nezákonnosti aktu. Původně ESD zastával názor, že legislativní opatření, které nebylo zrušeno, nemůže být protiprávním aktem, a tudíž nemůže způsobit škodu a ESD nemůže kompenzovat důsledky aktu, který nebyl zrušen. Později uznal ESD vlastní nezastupitelnou funkci žaloby na náhradu škody ve svém rozhodnutí 5/71 *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada* ze dne 2. 12. 1971.³⁰⁶ Dnes tedy není třeba žalovat na neplatnost, aby žaloba na náhradu škody byla přípustná. Žaloba na náhradu škody představuje autonomní žalobu, která má v rámci systému procesních prostředků svou zvláštní funkci. Od žaloby na neplatnost se odlišuje především tím, že jejím cílem není zrušení konkrétního opatření. Jejím cílem je náhrada škody, kterou způsobil orgán Evropské unie při výkonu své funkce.³⁰⁷

Lhůta pro podání žaloby činí podle čl. 43 Statutu Soudu 5 let od události, která založila odpovědnost EU. Ve vnitrostátním právu členských států je lhůta k podání žaloby na náhradu škody způsobenou státem považována za lhůtu promlčecí. ESD nejprve považoval lhůtu také za lhůtu promlčecí, později však došel k jinému názoru a označil ji za prekluzivní. Nyní však přihlíží k uplynutí lhůty pouze k námitce druhé strany a nikoliv z úřední povinnosti. Podle ESD začíná 5 letá lhůta běžet od okamžiku, kdy jsou všechny předpoklady odpovědnosti

³⁰⁵ Tichý, L., Arnold, R. a kol. *Evropské právo*, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 103–104.

³⁰⁶ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová H. a kol., *Lisabonská smlouva, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 842.

³⁰⁷ Lyčka, M., Kunc, B., Šléglová, K. a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde. 2010, str. 67–68.

splněny, zejména musí dojít k samotnému vzniku škody, škoda, jejíž náhrada se požaduje, byla konkretizována.³⁰⁸

Vynutitelnost Evropského práva pro jednotlivce zvyšuje možnost podat žalobu na vydání bezdůvodného obohacení. Stejně jak je tomu ve vnitrostátních právních systémech i vůči Evropské unii je možné vznést žalobu na vydání bezdůvodného obohacení. Zakládací smlouvy sice takový druh žaloby neznají, ale ESD ve svém rozhodnutí C-47/07 P Masdar (UK) Ltd. V. Komise ze dne 16. 12. 2008 tento druh řízení dovedl. Na základě obecných zásad společných právním řádům členských států plyne právo osoby, která utrpěla ztrátu, požadovat vydání bezdůvodného obohacení po osobě, které se tím majetek zvětšil, pokud pro takové obohacení neexistuje jakýkoli právní základ. K žalobě na vydání bezdůvodného obohacení se nevyžaduje protiprávnost či existence zavinění, postačí, pokud pro obohacení nebyl právní důvod. Jednotlivec nemůže být zbaven možnosti podat žalobu na vydání bezdůvodného obohacení vůči Evropské unii jen kvůli tomu, že SFEU její podání výslovně neupravuje. Takovýto výklad článku SFEU by odporoval zásadě účinné soudní ochrany. Žaloba na vydání bezdůvodného obohacení se liší od žalob na náhradu škodu tím, že nevyžaduje důkaz o protiprávním jednání žalovaného. Vyžaduje pouze důkaz, že k obohacení došlo bez právního důvodu a odpovídá ochuzení žalobce.³⁰⁹

5.5.5 Problematika „skrytého“ druhého pilíře

Jak bylo výše uvedeno v této kapitole, vymahatelnost norem evropského práva je zajištěna, a to jak pro členské státy EU, tak i pro vnitrostátní subjekty. Výše zmíněné postupy se vztahují na oblast úpravy, které se tradičně říká komunitární oblast. To znamená těch záležitostí, které byly předmětem úpravy zakládacích smluv společenství, jmenovitě Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli (1952), Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (1957) a EURATOM (1957). Rovněž se tato pravidla vztahují na oblast justiční spolupráce v trestních věcech (bývalý třetí pilíř).

Avšak v procesu vymahatelnosti a přezkoumatelnosti práv existuje jedna, avšak velmi podstatná výjimka. Výše popsané postupy se vůbec nevztahují na rozhodnutí přijata v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), tzn. bývalý druhý pilíř.

³⁰⁸ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 106.

³⁰⁹ Lyčka, M., Kunc, B., Šléglová, K. a kol. Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie. Praha: Linde. 2010, str. 76–77.

Vyjmutí oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky z přezkumu ESD lze vysvětlit především na základě historického vývoje procesu integrace mezi členskými státy.

V 70. letech minulého století členské státy rozhodly striktně rozdělit jejich mezivládní evropskou politickou spolupráci (EPS) a jejich supranacionální a převážně ekonomické zahraniční vztahy představené Evropským hospodářským společenstvím (EHS). S postupem času bylo evidentní, že se tyto dvě dimenze evropské politiky stále více a více vzájemně prolínají a jejich vzájemné působení se zvětšuje. Na základě těchto důvodů EPS Maastrichtskou smlouvou se transformovala na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, která se stala integrální částí Evropské unie, ale ve své podstatě si zachovala svou duální strukturu. Maastrichtská smlouva založila Evropskou unii budovanou na třech pilířích. První pilíř se skládal z Evropských společenství (EHS, ESUO, EURATOM) a jemu náležela právní subjektivita. Druhý pilíř představoval SZBP a skládal se z mezivládní spolupráce v této oblasti koordinované orgány Evropské unie. Třetí pilíř tvořila justiční a policejní spolupráce v trestních věcech. Evropská unie³¹⁰ k uskutečňování své spolupráce podle druhého a třetího pilíře neměla právní subjektivitu. Veškerá činnost byla realizována na základě mezivládního principu. Tato duální struktura vyvolávala velký počet komplikovaných situací v praxi a někdy nesrozumitelnost unijních opatření.³¹¹

Lisabonská smlouva přišla s celou řadou nových pravidel a postupů pro usnadnění souvislostí a důsledností evropské zahraniční politiky. Především Lisabonskou smlouvou byla zrušena pilířová struktura a stanovena právní subjektivita pro Evropskou unii jako celku (čl. 47 SEU). Změn doznala i institucionální organizace Unie, nově byl zaveden Úřad vysokého představitele Evropské unie³¹² a Evropská služba pro vnější činnost³¹³ určené mimo jiné

³¹⁰ Pro jednodušší orientaci budu používat v dalším textu označení „Evropská unie“ i pro období, kdy existovala pouze Evropská společenství, pokud nevyžaduje kontext použití přesného dobového označení.

³¹¹ Především absenci právní subjektivity Evropské unie a vystupování navenek ve věcech SZBP.

³¹² Vysoký představitel vykonává v oblasti zahraničních věcí funkce, které dosud vykonávalo šestiměsíční rotující předsednictví, vysoký představitel pro SZBP a komisař pro vnější vztahy. Podle článků 18 a 27 Smlouvy o Evropské unii vysoký představitel:

- vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie;
- přispívá svými návrhy k vytváření této politiky, kterou provádí jako zmocněnec Rady, a zajišťuje provádění rozhodnutí, která byla v této oblasti přijata;
- předsedá Radě pro zahraniční věci;
- je jedním z místopředsedů Komise. Vysoký představitel zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie;
- zastupuje Unii v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky a jménem Unie vede politický dialog se třetími stranami a vyjadřuje postoj Unie v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích;
- řídí Evropskou službu pro vnější činnost a delegace Unie ve třetích zemích

i k překonání dualismu evropské zahraniční politiky. Nicméně SZBP pořád zůstává subjektem speciálních pravidel a postupů.

Na základě SZBP Evropská unie může přijímat rozhodnutí. Tento postup byl zaveden ještě Amsterodamskou smlouvou, a zachován je i nadále v Lisabonské smlouvě. Zvláštnost těch rozhodnutí spočívá v tom, že se nejedná o právní akty přijímané na základě ostatních politik EU. Rozhodnutí přijímaná na základě SZPB (podle čl. 25 SEU) mají formu akcí, postojů a vymezování společných směrů, nejedná se o právní akty. Přestože rozhodnutí EU v oblasti SZBP nejsou právními akty, neznamená to, že jsou nezávazné nebo neprávní. Rozhodnutí EU v oblasti SZBP mohou zavazovat a vyvolávat jiné právní následky. Na to poukazuje i to, že tato rozhodnutí mohou vyvolat restriktivní opatření proti fyzickým nebo právnickým osobám (čl. 215 odst. 2, 3 SFEU). Rozdíl mezi právním aktem a rozhodnutím podle SZBP, jak se ukazuje, je pouze v mechanismu přijímání rozhodnutí. V prvním případě se rozhoduje kvalifikovanou většinou, avšak rozhodnutí podle SZBP jsou přijímána jednomyslně.

SZBP je téměř výlučně stanovena Evropskou radou a Vysokým představitelem pro Evropskou unii. Samozřejmě vysoký představitel je také plnoprávným členem Evropské komise, avšak on vykonává svou činnost na základě mandátu Evropské rady. Na základě Lisabonské smlouvy Komise nedostala pravomoci iniciovat rozhodnutí v oblasti SZBP, rovněž nebyla zvýšená role Evropského parlamentu v této oblasti. Z těchto důvodů hovoříme v souvislosti s SZBP o jakémisi „skrytém druhém pilíři“.

Podle čl. 24 SEU nemá ESD pravomoc přezkoumávat rozhodnutí přijatá na základě SZBP, s výjimkou rozhodnutí zavádějících restriktivní opatření proti fyzickým nebo právnickým osobám podle čl. 275 SFEU a čl. 40 SEU. Pravomoc ESD přezkoumávat legalitu rozhodnutí stanovujících omezující rozhodnutí proti fyzickým nebo právnickým osobám je novelou zavedenou Lisabonskou smlouvou. Nepochybně se jedná o snahu najít lepší rovnováhu mezi principem vlády práva a specifickým charakterem SZBP.

³¹³ Evropská služba pro vnější činnost bude vysokému představiteli nápomocna při zajišťování soudržnosti a koordinace vnější činnosti Unie, jakož i při přípravě politických návrhů a jejich provádění poté, co budou schváleny Radou. Bude rovněž nápomocna předsedovi Evropské rady, předsedovi Komise a jejím členům při výkonu jejich funkcí v oblasti vnějších vztahů a bude zajišťovat úzkou spolupráci s členskými státy. Evropská služba pro vnější činnost by měla být složena z jednotných zeměpisných (zahrnujících všechny regiony a země) a tematických sekcí, které budou pod vedením vysokého představitele pokračovat v plnění úkolů vykonávaných v současné době příslušnými útvary Komise a sekretariátu Rady. Za obchod a rozvojovou politiku, jak jsou definovány Smlouvou, by měli nadále odpovídat příslušní komisaři. Zaměstnanci Evropské služby pro vnější činnost jsou jmenováni vysokým představitelem a budou pocházet ze tří zdrojů: z příslušných oddělení generálního sekretariátu Rady, Komise a z diplomatických služeb členských států.

Pravomoci SZBP nezapadají do žádné z kategorií uvedených v čl. 2 SFEU (tzn. výlučně sdílené nebo podporující), přesto je SZBP plnohodnotnou integrální součástí Evropské unie, tento závěr může být vyvozen z čl. 1 odst. 3 SEU, který praví o tom, že obě smlouvy mají stejnou právní sílu, nebo z čl. 23 SEU, jenž stanoví, že SZBP spočívá na stejných zásadách a sleduje stejné cíle jako ostatní činnost Unie na mezinárodní scéně. Pravděpodobně architekti Lisabonské smlouvy založili nedefinovanou kategorii *sui generis* pravomocí proto, aby odlišili specifickou podstatu SZBP od ostatních politik Unie.³¹⁴

Přesto vyjmutí přezkumu legality rozhodnutí SZBP z pravomoci ESD znamená vážný zásah do principu vlády práva a vynutitelnosti práva EU jako takového. Což tvoří zásadní rozdíl, pokud podíváme se do právní úpravy v této oblasti zakotvené v právních řádech federativních států jako například Německo, Rakousko a USA, kde přes jisté rozdíly v úpravě procesních pravidel a rozložení dané oblasti mezi jednotlivými mocenskými složkami, konečná rozhodnutí přijata v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky nejsou vyjmuta ze soudního přezkumu.

Z toho můžeme udělat závěr, že EU pouze částečně splňuje třetí charakteristiku federace, jelikož vynutitelnost práva je v EU výrazně omezena z toho důvodu, že rozsáhlá činnost EU v oblasti SZBP je vyjmuta z pravomoci přezkoumat legalitu rozhodnutí orgánů EU Evropským soudním dvorem.

Závěr

Jedním z podstatných znaků definujících federaci je přímá závaznost, a tudíž vynutitelnost normativních aktů přijatých centrální úrovní vládnutí přímo, a to jak na jednotky federace, tak i jejich vnitrostátní subjekty, na rozdíl od konfederace, kde rozhodnutí přijatá centrální vládou nejsou přímo závazná a musí být ratifikována jednotkami konfederace.³¹⁵

Na základě výkladu uvedeného výše lze udělat závěr, že Evropská unie splňuje definiční znaky charakteristické pro federativní stát. Daný závěr lze udělat na základě toho, že EU disponuje institucemi k prosazování zákonů. Vynutitelnost práva EU je zaručena, a to jak ve vztahu členských států, tak i z pohledu vymahatelnosti práva určeného pro jednotlivce.

Na rozdíl od některých federativních států EU nevyvinula soustavu specializovaných soudů určených k aplikaci a interpretaci evropského právního řádu. Přesto lze evropské právo

³¹⁴ Van Elsuwege, P. EU external action after collapse of pillar structure, *Common Market Law Review* 47, Kluwer Law International, UK, 2010. str. 991.

³¹⁵ Kapitola 3.3 této práce.

považovat za dostatečně vynutitelné, jelikož všechny orgány soudní moci členských států jsou zavázané, v rozsahu jejích kompetencí, aplikovat normy evropského práva. Totiž z funkcionálního hlediska, daný typ decentralizovaného soudního rozhodování ve svém důsledku transformuje všechny vnitrostátní soudy na částečně rovněž „evropské“ soudy. Avšak s velmi podstatným rozdílem ve srovnání se soudní soustavou federativních států, a to že neexistuje hierarchické uspořádání mezi dvěma soudními systémy. Vztah mezi ESD a vnitrostátními soudy je založen na principu koordinace a spolupráce. Jak konstatuje soudce Soudního dvora EU Allan Rosas „za základní trend pro aplikaci a vynutitelnost norem evropského právního řádu lze považovat decentralizaci spojenou s celkovou koordinační činností zajištěnou EU.“³¹⁶

Dalším orgánem, který má důležitou úlohu v procesu prosazování legislativních aktů, je Evropská komise, jež hraje nezastupitelnou úlohu v procesu implementace rozhodnutí přijatých orgány EU. (Více viz kapitolu 5.4 – fáze implementace legislativních aktů.)

Na základě výkladu uvedeného výše v této kapitole lze udělat závěr, že EU vystupuje jako odpovědný subjekt, jež nese odpovědnost za svoji činnost. Evropská unie disponuje účinným mechanismem, který umožňuje jak členským státům, tak i jednotlivcům domoci se svých práv v případě jejich porušení unijními orgány.

Na základě výkladu uvedeného výše v této kapitole lze udělat závěr, že při výkonu pravomocí, které jí byly svěřeny, EU sama nese odpovědnost za své závazky, čímž je zajištěna legalita, na rozdíl od organizace založené podle mezinárodního práva včetně konfederace, kde odpovědným subjektem jsou solidárně členské státy. EU vystupuje jako odpovědný subjekt, jež nese odpovědnost za svoji činnost. Evropská unie disponuje účinným mechanismem, který umožňuje jak členským státům, tak i jednotlivcům domoci se svých práv v případě jejich porušení unijními orgány. Což navazuje na první charakteristiku moderní federace a jmenovitě na vládu práva.

Na základě analýzy provedené ve výše uvedené kapitole lze udělat závěr, že EU částečně splňuje třetí charakteristiku federace, ne však úplně, existuje z toho jedna výjimka.

³¹⁶ Rosas, A. European Union as a Federative Association“ Duhram European Law Institute: European Law Lecture 2003. Dostupné na http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2003_DELI_Lecture.pdf.

Vynutitelnost evropského práva má jednu, avšak velmi podstatnou výjimku, a to oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Daná oblast je vyňata z přezkumu a Evropského soudního dvora a rozhodnutí přijatá v této oblasti nejsou vynutitelná. Což zároveň znamená, že orgány EU nejsou přímo odpovědné za rozhodnutí přijatá v této oblasti, čímž je omezena jejich legalita. To lze považovat za porušení mocenské rovnováhy brzd a protiváh a principu vlády práva, kde všechna rozhodnutí musí být právně přezkoumatelná a vynutitelná.

5.6 Demokracie a otázka legitimacy

Demokracie představuje způsob vládnutí neboli politickou metodu, při které je zdrojem moci lid, jež uskutečňuje svou moc prostřednictvím volených státních orgánů a tak se vytváří vůle státu. Demokracie je charakteristickým znakem moderního státu.³¹⁷

Demokracii pak můžeme rozdělit na dva základní typy, a to na demokracii přímou a reprezentativní demokracii.

Podstata reprezentativní demokracie spočívá v tom, že lid jako základní zdroj moci, vykonává vlastní moc a přijímá rozhodnutí prostřednictvím zvláštních orgánů, které byly k tomuto jednání legitimovány lidem na základě nezávislých, opakujících se voleb. Tudíž veškeré státní orgány přímo (volba poslanců) nebo zprostředkovaně (volba exekutivních orgánů parlamentem) odvozují své postavení od moci a vůle lidu. Pokud se jedná o postavení samotných reprezentantů, ti ve svých funkcích při rozhodování svěřených otázek jednají tak, jakoby jednal sám lid. Znamená to, že v rozsahu svých povinností musí jednat nezávisle a nepřijímat rozhodnutí od jiných institucí nebo jednotlivců.³¹⁸

Dalším typem demokracie je přímá demokracie, kde lid vykonává svou vůli přímo, ne prostřednictvím volených zástupců. Tento typ demokracie by byl uskutečnitelný pouze v malých a homogenních společenstvích. Nicméně v současné době se určité prvky přímé demokracie uplatňují v moderních státech, a to jako jistá forma doplnění a prohloubení reprezentativní demokracie. Jedná se například o referendum, kde jsou občané přímo vyzváni k vyjádření svého názoru ohledně nějaké zásadní otázky. K přímé formě demokracie patří rovněž lidová iniciativa, jež je většinou jakousi formou výrazu nespokojenosti obyvatelstva,

³¹⁷ Pavlíček, V. a kol. Státověda, I. díl. Praha: Linde. 1998, str. 177.

³¹⁸ Tamtéž, str. 180–181.

v tom případě jde o požadavek vzešlý z lidu, se kterým se zákonem stanovený minimální počet obyvatel může obrátit na státní orgán s návrhem řešení určitého problému.³¹⁹

V moderním právním státě hlavním způsobem ospravedlnění jakékoli moci je skrze legitimní vůli lidu. Taková demokratická legitimita je základem moderního politického společenství. Dané vymezení je úzce spjato s otázkou legitimacy moci ve státě. Belling definuje pojem legitimacy jako politickou moc, fakticky schopnou činit a prosazovat politicky závazná rozhodnutí. V nejobecnější rovině legitimitu tedy vnímá jako ospravedlnění státní moci, jak ve smyslu normotvorné, tak i výkonné moci. Legitimizace je totiž proces transformace absolutní moci jako mimoprávní kategorie v moc právně normovanou, podřízenou určitým pravidlům. Lid v demokratickém státě je primárním zdrojem legitimacy a základem pro ospravedlnění politické moci. Legimitu v odvozené podobě lze definovat jako institucionální ospravedlnění konkrétního státního orgánu jeho existence a normotvorného procesu nebo osob, které vykonávají politickou moc.³²⁰ Jinou cestou charakterizoval legitimitu Niklas Luhmann, který definuje poslední jako způsob určení preferencí, jež jsou prosazovány politickou cestou. Výše popsaná demokratická legitimita je dnes základním legitimačním konceptem většiny vyspělých států.³²¹

Taková demokratická legitimita má tudíž své vládnoucí a ovládané, podobně jako ve středověké společnosti, kde veškerým zdrojem moci byl panovník. Od té doby pojem legitimacy prošel dlouhým vývojem. V demokratické společnosti je veškerým zdrojem moci lid, který může své zástupce volit a taktéž kontrolovat, nicméně musí existovat vůle podřizovat se rozhodnutím, která jsou přijata volenými zástupci. Státní politika může fungovat, pokud má alespoň minimální důvěru a podporu lidí.³²² S tím je rovněž spojeno právo národa na odpor proti státní moci, pokud ona sama nedokáže zákonnými prostředky stav změnit.³²³

Demokratický audit národních států, který obsahuje odborná literatura věnovaná této problematice, má více společných než od sebe se odlišujících indikátorů. Jedná se především o odpovědnou vládu a reprezentativní zákonodárný sbor (jako prvek reprezentativní

³¹⁹ Pavlíček, V. a kol. Státověda, I. díl. Praha: Linde. 1998, str. 182–185.

³²⁰ Belling, V. Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy? 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav. 2009, str. 13.

³²¹ Tamtéž str. 13–15.

³²² Gerloch, A., Wintř, J. Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 168–169.

³²³ Gerloch, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, str. 289.

demokracie), aktivní zapojení občanské společnosti (jako prvek přímé demokracie) a vládu práva, jako „tradiční“ elementy demokratického státu. Evropská unie, která má „prozatímní“ charakter, se v současné době vyvíjí a nesplňuje všechny znaky charakteristické pro politické uskupení státního typu. Z toho důvodu se demokratický audit a komparativní analýza EU jeví jako velmi důležitá především na základě toho, že umožní předvídat možné problematické oblasti a čelit s tím spojeným novým výzvám.³²⁴

Mnoho literatury je věnováno otázce demokratického deficitu v Evropské unii. Vývoj v poslední době vynáší problematiku demokratického deficitu jako jednu z nejaktuálnějších mezi ostatními. Cílem této práce není detailní rozbor celé škály debat, které se v souvislosti s touto otázkou objevují. V dalším výkladu nastíním hlavní proudy debat, jež jsou vedeny o demokratickém deficitu v Evropské unii, které jsou relevantní vzhledem k poslání této práce.

Obecně můžeme rozlišit tři základní proudy debat. Jako první proud můžeme označit názory kritizující EU z pohledu rozdělení pravomoci a celkové marginalizace parlamentarismu v EU. Tento směr kritiky lze rozdělit na dvě další linie. První názorová linie především vytýká EU nedostatek pravomoci, kterými disponuje Evropský parlament. Druhá linie shledává nedostatek především v tom, že národní parlamenty disponující plnou legitimitou nejsou dostatečně zapojeny do demokratického procesu v EU. Druhý směr debat kritizuje evropské instituce především kvůli nedostatku „vstupní legitimacy“, která vychází z politické participace občanů EU. Politická participace je považována za nedostatečnou především z důvodu nedostatku obecné vůle a společné politické arény.³²⁵ Výše uvedené směry kritiky se týkají nedostatku legitimacy především z pohledu reprezentativní demokracie. Třetí menšinový směr představuje protiklad předchozím názorům a tvrdí, že EU v podstatě žádným demokratickým deficitem netrpí, a to z důvodu efektivní „výstupní legitimacy“, která je dána nastaveným systémem brzd a protiváh a regulatorní činností evropských institucí.³²⁶

Dále podrobně rozebereme každý z výše zmíněných názorových proudů.

³²⁴ Giorgi, L., Homeyer, I., Parsons, W. Democracy in the European Union: towards the emergence of a public sphere. New York: Routledge. 2006, str. 37.

³²⁵ Scharpf, F. Governing in Europe: effective and democratic? 1st publ. Oxford: Oxford University Press. 1999, str. 42.

³²⁶ Například Moravcsik, A. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. 2003. Dostupné on-line <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Moravcsik92.pdf>.

5.6.1 Nedostatečná legitimita evropských institucí

Na základě definice uvedené výše jedním z hlavních typů demokracie je demokracie reprezentativní. V dalším výkladu rozebereme naplnění znaků reprezentativní demokracie v EU především na základě analýzy institucionálního systému EU.

Jednou z nejčastěji zmíněných evropských institucí v souvislosti s demokratickým deficitem EU je Evropský Parlament, především z důvodu nedostatku pravomoci Evropského parlamentu ve srovnání s vnitrostátními parlamenty. Dalším zdrojem kritiky jsou příliš rozsáhlé pravomoci Evropské komise a Rady v porovnání s EP, jako jediným přímo voleným orgánem EU. Tyto dva faktory mezi sebou úzce souvisí a dva dané proudy kritiky mezi sebou úzce souvisí především z toho důvodu, že mají svůj původ v systému dělby, omezení a vyvažování moci. Jedna se především o horizontální rozdělení moci, které se liší v závislosti na tom, jestli se jedná o prezidentskou nebo parlamentní formu vlády.³²⁷ Kritika demokratického deficitu těchto evropských institucí je těsně mezi sebou provázaná a často spojuje oba argumenty.

Evropský parlament

Obecně zastupitelský sbor je považován za jedno z nejdůležitějších měřítek legitimacy rozhodování. Tradice parlamentarismu má svůj hluboký původ v demokratických zvyklostech států západní Evropy. Z toho důvodu parlamentarismus má velkou reflexi na institucionální uspořádání Evropské unie. Evropský parlament je v současné době pouze jediným přímo voleným orgánem EU, nicméně je nejčastěji kritizovaným orgánem v souvislosti s demokratickým deficitem EU. Hlavním důvodem je to, že Evropský parlament nemá stejné pravomoci jako vnitrostátní parlamenty, resp. dolní komory federálních zastupitelských sborů. Jako příklad lze uvést především o právo zákonodárné iniciativy, kterým EP disponuje pouze v omezené míře např. při volbě veřejného ochránce práv (čl. 289 odst. 4, 228 odst. 4 SFEU). Dolní komory parlamentu evropských federací, jako například v Německu, Švýcarsku, Rakousku, rovněž v USA a Kanadě, nejsou striktně omezeny v právu podávat návrhy legislativních aktů, co se týče oblasti úpravy. V legislativním procesu EU Rada ministrů má silnější postavení, než EP.³²⁸ Na základě toho v odborné literatuře a na politické scéně už

³²⁷ Více Pavlíček, V., a kol. Státověda, I. díl. Praha: Linde. 1998, str. 82–84.

³²⁸ EP nemůže zablockovat přijetí legislativního aktu, nemá právo veta. Funkci EP je rovné spolurozhodování s Radou v tzv. řádném legislativním procesu podle čl. 289/1 SFEU avšak možné připomínky nebo výhrady EP mohou být jednomyslně přehlasovány Radou. Viz více kapitola 5.5 odkaz 227 této práce.

dlouhá leta je vedena debata o tom, že v Evropské unii se demokratický deficit projevuje oslabením legislativní moci ve prospěch moci exekutivní.

Avšak lze konstatovat, že od okamžiku založení Evropských společenství role a vliv EP neustále roste. V roce 1979 se konali první přímé volby do EP. Přesto, že s postupem času EP nabýval více kompetenci a transformoval se z pouhého konzultativního orgánu do orgánu spolurozhodovacího, nelze jeho činnost pořád srovnat s činností vnitrostátních parlamentů a veškerou škálou funkcí, které plní národní zastupitelské sbory. Jedním z nejdůležitějších problémů, který je vytýkán EP je to, že některé oblasti činnosti EU jsou úplně vynechané z jeho kompetence. Jedna se především o oblast, která byla obsahem druhého pilíře po přijetí Maastrichtské smlouvy, jmenovitě společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a společnou bezpečnostní a obrannou politiku.³²⁹ Další typickou pravomocí neboli základní funkcí dolní komory parlamentu patří kontrolovat exekutivu. Nicméně EP má omezené kontrolní kompetence ve vztahu ke Komisi jako exekutivnímu orgánu, může je sice odvolat jako celek (čl. 234 SFEU), avšak při výběru jednotlivých komisařů hlavní úlohu mají i nadále členské státy, které jich jmenují. K tomu lze rovněž poznamenat, že s praktického hlediska odvolání celé Komise Evropským parlamentem, z důvodu nespokojenosti členů EP s jedním nebo několika Komisaři, jeví se jako velmi problematické. Především z toho důvodu, že takové rozhodnutí by uvedlo Evropskou politickou scénu do hluboké krize. Obdobně chybí EP silné kontrolní pravomoci vůči Evropské radě a Radě ministrů, jako například právo interpelace členů Evropské rady nebo Rady. Absence explicitního zakotvení této pravomoci EP v zakládacích smlouvách byla však nahrazena rezolucí Rady ze dne 16. 10. 1973 ve které Rada se zavázala odpovídat na otázky EP a předkládat program na období svého předsednictví Euro parlamentu.

Bez ohledu na veškerou kritiku, které čelí EP, úplné odstranění demokratického deficitu v EP v současné době nejeví se jako pravděpodobné. Hlavní příčinou toho je nízká volební účast a celkový nezájem občanů EU o dění na evropské politické scéně. Volební účast s každým rokem klesá.³³⁰ V této souvislosti lze hovořit o nízké celkové účasti občanů na evropském dění. Otázkou tedy vyvstává, jestli lze považovat za účelné rozšiřování pravomoci EP při tak nízké volební účasti, poněvadž je evidentní že širší veřejnost se o něj nezajímá. Avšak

³²⁹ Podrobněji o problematice druhého „skrytého“ pilíře kapitola 5.3 této práce.

³³⁰ Voleb do EP v roce 1999 zúčastnilo 49,5 % evropských občanů, v roce 2004 už 45,4, posledních voleb v roce 2009 se zúčastnilo pouhých 43 %.

Výsledky jsou dostupné na:

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html).

zrovnoprávnění podstavení EP a Rady je má centrální úlohy při řešení demokratického deficitu EU.

Jako jeden z nejvýznamnějších novelizací zavedených Lisabonskou smlouvou za účelem zmírnit demokratický deficit EP je nahrazení procedury konzultace EP v legislativním procesu požadavkem jeho souhlasu. (čl. 16 odst. 1 SEU, čl. 218 odst. 6 a 294 SFEU).

Avšak pokud podíváme se na problematiku na řešení demokratického deficitu cestou posílení postavení EP je evidentní, že podle teorie reprezentativní demokracie parlamentarismus předpokládá existenci homogenního národa, který prezentuje své názory skrz jeho představitele v zastupitelském orgánu. V současné době je nesporný ten fakt, že o evropském národu nemůžeme zatím hovořit. Především z toho důvodu, že u národů členských zemí chybí samotná sebereflexe jako evropského národa, a kvůli příliš rozdílným sociokulturním východiskům. Je poměrně evidentní, že v současné době celoevropskou diskuzi o unijních problémech nelze považovat za dostačující ve srovnání s národními státy. Veřejný zájem o evropské dění, kontrola evropských politiků a tím pádem i politické vědomí je na nízké úrovni, což lze usoudit mezi jiné i na základě volební účasti občanů EU do EP. V souvislosti s tím lze hovořit o absenci politického společenství jako základu ústavodárné vůle lidu a z toho vyplývající demokratické legitimitě. Na základě toho lze říci, že EP ani nemůže být skutečným parlamentem, protože mu chybí národ, jako základ toho co by měl parlament reprezentovat.³³¹ Jako konstatuje Schmidt je zcela na odpovědnosti vnitrostátních politických subjektů míra účasti občanů v politickém dění na Evropské úrovni. V každém státě napříč politickým spektrem existují politická uskupení, která podporují evropskou integraci a její odpůrci. Vesměs otázka evropské integrace je považovaná za velmi citlivou.³³² Nelze však s tímto názorem úplně souhlasit. Nepochybně se jedná o celou škálu faktorů, jež mají vliv na míru zájmu občanů členských států na dění v EU, především makro a mikro ekonomická situace, a měnící se sociologická a kulturní východiska.

Otázkou do budoucna nepochybně zůstává, jestli vůbec možné vznik evropského politického vědomí očekávat. Nejpodstatnějším kritériem vývoje bude politické chování evropských

³³¹ Belling, V. Problém demokratické legitimacy EU. 2009. Dostupné na: <http://www.obcinst.cz/en/Problem-democraticke-legitimity-EU-c1410/>.

³³² Schmidt, V. 2006. Democracy in Europe: The EU and National Politics. Oxford: Oxford University Press, str. 268, 271.

občanů, buď ve směru toho, co je více rozděluje, nebo toho, co je v konečném důsledku spojuje.³³³

Rada ministrů

Další institucí, která čelí časté kritice ohledně demokratického deficitu v EU, je Rada ministrů. Především je kritizována, protože disponuje v plné míře jak legislativními, tak i exekutivními pravomocemi. Podle čl. 16 SEU „Rada vykonává legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce vymezování politik a koordinace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami.“ Dané postavení Rady v systému rozdělení moci je snadno vysvětlitelné tím, že členské státy chtějí udržet kontrolu nad tím, jak se EU bude dále rozvíjet. Nicméně tato situace posouvá mocenskou převahu ve prospěch exekutivy, jelikož představitelé výkonné moci členských států vykonávají na Evropské úrovni legislativní funkce. Rovněž na rozdíl od systému dělby moci a systému brzd a protivah vlastních vnitrostátnímu mocenskému upořádání, Rada není kontrolovatelná ze strany EP a vnitrostátních parlamentů. V některých státech je tento nedostatek zahojen tím, že členové Rady před hlasováním musí obdržet souhlas vnitrostátního zastupitelského sboru, nelze to však považovat za plně postačující. Hlavním důvodem je to, že nehledě na povinnost Rady projednávat a hlasovat o návrzích legislativních aktů veřejně, velká část debat probíhá za zavřenými dveřmi a představitelé parlamentů členských států nemají na průběh těchto jednání téměř žádný vliv. Velká část přípravy legislativy pro Radu odehrává se ve Výboru stálých zástupců COREPER³³⁴ za zavřenými dveřmi. Samotný COREPER rovněž trpí nedostatkem vstupní legitimacy. Hlavním úkolem Stálých zástupců členských států je projednávání a příprava návrhů, o nichž poté, často již jen formálně, rozhoduje Rada Evropské unie, nicméně zástupci stále nejsou politicky odpovědní a jsou „pouhými“ státními úředníky. Navíc body projednaných legislativních aktů, které jsou označeny COREPERem za body A, mohou být přijaty Radou bez rozpravy. Na základě výše uvedeného lze usoudit, že Výbor stálých zástupců rovněž trpí demokratickým deficitem.

³³³ Gerloch, A., Wintr, J. Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 170.

³³⁴ Výbor stálých zástupců, jinak též COREPER je jedním z nejvýznamnějších spojovacích článků mezi členskými státy a Evropským společenstvím (čl. 240 SFEU). Skládá se ze stálých zástupců členských států v Bruselu (velvyslanců a jejich zástupců), kteří jednají ve spolupráci s Evropskou komisí a mezi sebou navzájem. Předsednictví COREPERu je odvozováno od předsednictví Rady Evropské unie. COREPER není instituce EU ani orgán s rozhodovacími pravomocemi, jde o přípravný orgán Rady Evropské unie. COREPER je součástí řídicího a koordinačního řetězce Pracovní skupiny → COREPER → Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy → Rada Evropské unie.

Hlavním úkolem COREPERu je projednávání a příprava návrhů, o nichž poté, často již jen formálně, rozhoduje Rada Evropské unie. COREPERu podléhá přibližně 200 pracovních skupin, zabývajících se technickými detaily jednotlivých legislativních návrhů.

Pokud podíváme se na danou problematiku pod jiným úhlem pohledu, dalším problémem, který prohlubuje demokratický deficit je to, že členové Rady, jako představitelé Evropské instituce jsou zároveň politickými představiteli národních států. Za dané situace vzniká jakýsi dvojitý mandát ministra vlády členského státu a člena Rady ministrů. Na jedné straně vystupuje jako člen vlády, který představuje členský stát, na druhé straně vystupuje jako člen komunitárního orgánu Unie vůči členským státům. V prvním případě jako politik je odpovědný národnímu parlamentu, v druhém odpovědný pouze administrativnímu systému EU. Jinými slovy, prostor pro normativní rozhodování, který tradičně byl v kompetenci národních států, přesouvá se ve prospěch nepolitického, administrativně technického aparátu nadnárodních orgánů. Daná absence politické odpovědnosti kontrolující celý systém, dává prostor vzniku technokracie. Totiž lze usoudit, že výše zmíněný demokratický deficit je taky deficitem politického jednání a tudíž i politické odpovědnosti.³³⁵ Jinými slovy lze říci, že Rada disponuje reálnou mocí, avšak bez politické odpovědnosti. V důsledku toho je zpochybněna legitimita legislativního systému, neboť demokratická legitimita Rady může být odvozena od legitimacy vnitrostátních mocenských orgánů, pouze pokud ji tato kontroluje.

Jistým příspěvkem Lisabonské smlouvy ke zvýšení transparentnosti jednání Rady a tím i demokratické kontroly je zakotvení ustanovení o veřejném zasedání Rady pokud ona projednává a hlasuje o návrhu legislativního aktu (podle čl. 16 odst. 8 SEU). Veřejný přístup k zasedáním Rady nepochybně pomůže přispět ke zvýšení odpovědnosti národních vlád při jednání v Radě.

Nicméně legitimitu celého legislativního procesu EU včetně Rady ministrů je třeba důkladněji pojistit, pouhé spolehnutí na exekutivní politické instituce národních státu ve výkonu mezinárodněpolitických funkcí nelze považovat za dostačující.

³³⁵ Belling, V. Problém demokratické legitimacy EU. 2009. Dostupné na: <http://www.obcinst.cz/en/Problem-democraticke-legitimity-EU-c1410/>.

Evropská komise

Nejzásadnější problém, který je vytýkán Evropské komisi, je ten, že ve srovnání se systémem, jenž funguje ve státech s parlamentní formou demokracie, tudíž tam kde volby do parlamentu hlavně určují složení exekutivního orgánu ve státě, složení Komise pořád záleží na rozhodnutí členských států. Totiž Komise, která je obdobou nejvyššího výkonného orgánu ve státě, není volená přímo občany EU či přímo Evropským parlamentem. Občané členských států nemají možnost ovlivnit rozhodnutí exekutivního vnitrostátního orgánu o tom, koho navrhnout jako kandidáta na úřad Evropského komisaře. Členové Komise jsou navrhováni k jmenování členskými státy prostřednictvím Rady, poté až je ustaven předseda Komise. Tento nedostatek demokratické legitimacy je částečně kompenzován tím, že EP následně schvaluje složení Komise jako celku. Nicméně pouze na základě toho, že EP schvaluje složení Komise nelze považovat postavení Komise za plně legitimní. Jmenování předsedy Komise je nově upraveno Lisabonskou smlouvou. Kandidát na předsedu Komise, kterého navrhuje na tento úřad Evropská Rada s přihlédnutím k výsledkům voleb do EP, musí být následně zvolen EP většinou svých členů (čl. 17 odst. 7 SEU). Danou novelizací Lisabonská smlouva částečně omezila demokratický deficit, jelikož předseda Evropské komise odvozuje svůj mandát od přímo voleného orgánu EU.

Ostatní členové Komise musí být schváleny EP jako celek. Pokud složení Komise bude schváleno parlamentem, rozhodne o jejím jmenování Evropská Rada kvalifikovanou většinou. (čl. 17 odst. 7 SEU).

Pokud porovnáme volbu exekutivního orgánu v evropských federacích s parlamentní formou vlády jako například v Rakousku, Německu nebo Belgii. Volba výkonného orgánu (kabinet ministrů nejčastěji koalice) v čele s premiérem, probíhá na základě voleb do parlamentu. Přes některé rozdíly společným pro všechny tyto parlamentní federace je spojení moci, při kterém je federální výkonná moc tvořena z členů federálního parlamentu a odpovídá jemu po celou dobu své existence a může být odvolána. Výjimku představuje Švýcarsko, které má kolegiální vládu (Federální rada), která je kolegiálním sedmičlenným výkonným výborem, který je volen parlamentem, avšak celou dobu své vlády v průběhu funkčního období není politicky odpovědná a nezávislá na parlamentu a nemůže být parlamentem odvolána.³³⁶ Jiný typ volby výkonné moci existuje v USA, kde legislativní a exekutivní moc od sebe oddělené a hlavou

³³⁶ Kapitola 3.8.1 této práce.

výkonné moci je Prezident, který je volen v přímých všeobecných volbách a je neodvolatelný parlamentem po celou dobu svého zvolení.³³⁷ Prezident jmenuje všechny úředníky federální vlády. Tudiž legitimita exekutivního orgánu je odvozená přímo od občanů.

Totíž orgány výkonné moci výše zmíněných evropských federací a USA nabývají svůj mandát, a tudíž i legitimitu buď přímo od občanů federace, nebo zprostředkovaně přes přímo zvolený zastupitelský sbor. Pokud porovnáme způsob zvolení Evropské komise s výkonnými orgány evropských federací a USA lze udělat závěr, že legitimační řetězec volby Evropské komise je příliš rozštěpený, a proto nepochybně trpí demokratickým deficitem.

Rovněž jistý problém představuje to, že Komise disponuje jak legislativními, tak i exekutivními pravomocemi, navíc k tomu příliš široce (obecně) stanovenými. Komise je kontrolní orgán, který dohlíží na dodržování a aplikaci zakládacích smluv. Její povinností je také dbát o řádnou aplikaci sekundárního práva a jiných opatření orgánů EU (čl. 17 odst. 1 SEU). Komisi náleží rovněž důležité legislativní pravomoci, pokud primární právo nestanoví jinak, legislativní akty mohou být přijaty pouze na návrh Komise (čl. 17 odst. 2 SEU).

Někteří autoři vysvětlují dané postavení Komise tím, že v průběhu evropské integrace došlo ke snížení demokratických standardů výměnou za hlubší integraci.³³⁸ Fritz Scharpf tento trend objasňuje tím, že dilema mezi efektivitou a rychlostí řešení určitého problému byla vyměněná za legitimitu.³³⁹ Institucionální architektura EU je vybudovaná takovým způsobem aby dosáhla co nejširšího konsenzu mezi členské státy, daného stavu nešlo dosáhnout bez částečného vzdání se členskými státy jejich demokratické legitimacy. Nicméně omezení demokratické legitimacy zakladatelům Evropských společenství na počátku procesu evropské integrace se nejevily jako velmi závažné, jelikož se týkaly příliš úzké oblasti spolupráce mezi státy jako EHS a ESUO. Avšak s rozšířením pravomoci EU na další oblasti přineslo z původně marginální úvahy závažný problém.³⁴⁰

Evropská komise má v tom procesu snížení demokratických standardů jednu z ústředních rolí, jako příklad lze uvést komunitární metodu přijetí rozhodnutí, která je neakceptovatelná pro

³³⁷ S výjimkou případu velezrady, těžkého zločinu a porušení veřejného pořádku.

³³⁸ Nigrin, T., Řiháčková, V., Weiss, T. (ed.) Evropský parlament: na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii? Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. 2008, str. 23.

³³⁹ Scharpf, F. Legitimate diversity. The new challenge of European integration. Dostupné on-line na: http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2002_1.pdf.

³⁴⁰ Nigrin, T., Řiháčková, V., Weiss, T. (ed.) Evropský parlament: na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii? Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. 2008, str. 22.

organizace mezinárodního typu, nebo výlučné právo legislativní iniciativy které náleží Komisi, která je nevoleným orgánem. Na začátku evropské integrace Evropská společenství vykazovaly určité úspěchy, poté však začala recese. Proto v současné době jako nikdy před tím roste počet otázek a debat ohledně vstupní legitimacy EU respektive Komise a její politické zodpovědnosti.³⁴¹ O tom taktéž mluví Vivien Schmit, která říká, že jisté nejasnosti ohledně legitimacy v EU přispívaly spíše k progresu pro integraci v minulosti, nicméně v současné době to je nepochybně jenom kontraproduktivní.³⁴² Evropa dnes nadevše potřebuje větší jasnost svého cíle a lepší porozumění od svých občanů.

Národní parlamenty

Častým předmětem debat týkajících se demokratického deficitu v EU je nedostatečné zapojení národních parlamentů do evropského dění. Vnitrostátní zákonodárné sbory jsou jedinými orgány disponujícími přímou legitimitou nadanou občany členských zemí. Nicméně na evropské úrovni lze pozorovat jistý posun moci od moci legislativní k silnějšímu postavení exekutivní moci. Členové Rady ministrů jsou představiteli exekutivy ve vnitrostátním mocenském systému, nicméně na evropské úrovni je tento orgán přímo zapojen do evropské normotvorby. Na základě toho lze udělat závěr, že EU přesouvá pravomoci od orgánu zcela legitimních na instituce, jejichž legitimita je problematická. Avšak větší zapojení národních parlamentů je rovněž otázkou, na kterou existuje více názorů. Nejsou bezdůvodné obavy, že intenzivnější zapojení národních parlamentů může legislativní proces v EU zpomalovat a štěpit. Vnitrostátní parlamenty se značně liší jeden od druhého, navíc větší vliv parlamentů na proces integrace může způsobit přílišnou nacionalizaci evropské politiky.

Lisabonská smlouva přinesla řadu novelizací, které se snaží ten nedostatek zmírnit. Jedná se především o Protokol o úloze národních parlamentů v EU a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, které jsou součástí Lisabonské smlouvy. Na základě těchto protokolů musí být vnitrostátní parlamenty informovány o veškerých návrzích legislativních aktů Evropské unie. Parlamenty členských států mohou zaslat, na základě postupu uvedeného v protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko, zda je návrh legislativního aktu v souladu se zásadou subsidiarity. Pokud jedna třetina všech hlasů (jedna komora parlamentu

³⁴¹ Nigrin, T., Řiháčková, V., Weiss, T. (ed.) *Evropský parlament: na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii?* Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. 2008, str. 28–30.

³⁴² Schmidt, V. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics.* Oxford: Oxford University Press, str. 267.

má jeden hlas) vyjádří odůvodněné stanovisko, o tom, že princip subsidiarity byl porušen, musí být legislativní návrh přezkoumán. Nicméně přezkum legislativních aktů na základě stanoviska vnitrostátních parlamentu neznamena jeho zpětvzetí. Komise může i nadále navrhopat přijetí legislativního aktů v původním znění, avšak svůj postoj musí odůvodnit. Je pochopitelné, že v dané situaci nelze hovořit o podstatném posílení postavení vnitrostátních parlamentů. Před konečným přijetím rozhodnutí na základě čl. 7 odst. 3 SFEU Rada a Evropský Parlament musí posoudit soulad legislativního návrhu se zásadou subsidiarity a proporcionality s přihlédnutím k odůvodnění vnitrostátních parlamentu a Komise. V případě, že návrh označí jako odporující zásadě subsidiarity 55 % členů Rady nebo prosta většina členů Parlamentu, není už návrh dále zvažován.

Někteří autoři tvrdí, že princip subsidiarity je klíčový ke zmírnění demokratického deficitu v EU a je jakousi politickou ochranou a zabezpečením Evropského právního řadu.³⁴³ A to hlavně z toho důvodu, že chrání menší politické entity proti větším, a princip subsidiarity tady funguje jako ústavní demokratický ochránce, který omezuje Evropské instituce při výkonu svých pravomocí. Jinými slovy oblasti výkonu evropských pravomocí jsou omezeny tím, co členské státy nemohou efektivně vykonávat. Na základě toho implementace toho principu evropskými institucemi vytváří pro občany členských států nové příležitosti podporovat jejich zájmy na nadnárodní úrovni. Jinými slovy cílem evropských orgánů je zajistit to, že každý jednotlivý úkol je implementován nejefektivnějším způsobem v zájmu těch občanů, kterých se to týká. Národní parlamenty jsou zapojeny do rozhodovacího procesu a nadány pravomocí kontrolovat dodržení principu subsidiarity. S tímto názorem lze částečně souhlasit.

Pokud se však na to podíváme z hlediska reprezentativní demokracie, národní parlament není tou institucí, kterou by bylo možné používat jen jako doplňující článek v legislativním procesu, nebo nějak ten proces štěpit. V případě, že bude vnitrostátní reprezentativní orgán zapojen do unijního legislativního procesu, musí tak proběhnout se všemi důsledky, které z teorie parlamentarismu vyplývají. Dílčí zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu, jež z Lisabonské smlouvy vyplývají, neřeší problém demokratického deficitu, a dokonce ve své podstatě posiluje správně-technokratický základ Unie, jelikož přetváří

³⁴³ Pernice, I. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *The Columbia Journal of European Law*. Vol. 15, No. 3 2009, str. 375, 379.

Schütze, R. From Dual to Cooperative Federalism. *The changing Structure of European Law*: Oxford university press, 2009, str. 242–261. Martinico, G., On subsidiarity as a political safeguard of federalism in the EU. Dostupné na <http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/8/143.pdf>.

Dahl, R. A. *Democracy and its Critics*, New Haven CT: Yale University Press. 1991, str. 321.

vnitrostátní parlamenty do jakýchsi poradních orgánů EU. Nepochybně to může přiblížit evropskou normotvorbu občanům, avšak to pouze zdánlivě zmenšuje demokratický deficit, neboť při tom trhá se legitimační řetězec. Proto je velmi diskutabilní otázkou, nakolik takové „kompromisní“ zapojení národních parlamentů do evropské normotvorby je ve skutečnosti efektivní.³⁴⁴

Nicméně nelze opomíjet důležité funkce, kterými vnitrostátní parlamenty od počátku založení Evropských společenství disponovaly. Jak bylo uvedeno výše v kapitole 5.1.1, členské státy jsou i nadále „pány smluv“ a jsou to národní parlamenty, kdo rozhoduje o ratifikaci zakládacích smluv. Avšak i ve výkonu dané pravomoci jsou poněkud omezené. Primární právo je dojednáno vládami členských států na mezivládních konferencích, v případě, že změny zakládacích smluv předem odsouhlasené hlavami výkonné moci členských států, nebudou ratifikované národním zákonodárným sborem, nejpravděpodobněji to vyvolá hlubokou krizi na domácí politické scéně.

Vnitrostátní parlamenty dále disponují pravomocí rozhodovat o implementaci evropských legislativních aktů do vnitrostátního práva. Avšak i tady může vzniknout několik problémů, které mohou vyvolat prohloubení demokratického deficitu. Na implementaci evropského legislativního aktu je určeno dlouhé dvouleté období. Proto může docházet k přenosu politické odpovědnosti mezi tím, kdo přijal určitý normotvorný akt, a těmi, kdo nesou odpovědnost za implementaci tohoto aktu. Taktéž je možné obejít přijetí evropského legislativního aktu vnitrostátním parlamentem, vlády států mohou zvolit určité prostředky implementace normativních aktu mimoparlamentní cestou. Jednotlivé vládní resorty zpravidla navrhnou znění implementovaných směrnic a předpisů k nařízením.³⁴⁵ Na základě výše uvedeného lze udělat závěr, že vnitrostátní zákonodárné sbory disponující plnou legitimitou nemají velký vliv na politické dění a legislativní proces v EU.

Je nezbytné zmínit se o tom, že Lisabonská smlouva přinesla řadu změn s cílem zmírnit demokratický deficit v EU. Především se jedná o omezení monopolu Evropské komise na zákonodárnou iniciativu. Nově podle čl. 289 odst. 4 SFEU ve zvláštních případech mohou být legislativní akty přijímány na základě podnětu skupiny členských států, Evropského Parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo

³⁴⁴ Belling, V., Problém demokratické legitimacy EU. 2009. Dostupné na: <http://www.obcinst.cz/en/Problem-democraticke-legitimity-EU-c1410/>.

³⁴⁵ Tichý, L., Arnold, R. a kol. Evropské právo, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, str. 824.

Evropské investiční banky. Rovněž Lisabonská smlouva nově zavádí možnost občanské iniciativy upravené v čl. 11 odst. 4 SEU, kde jeden milion občanů může vyzvat Komisi k předložení legislativního návrhu, avšak monopol Komise na právo zákonodárné iniciativy je zachován i v tom případě.

Je zároveň nezbytné podotknout, že výše uvedená analýza porovnává EU s ideální nebo prezidentskou parlamentní demokracií. Navíc demokratický audit jednotlivých Evropských institucí jako Rada ministrů, Evropská komise nebo EP komplikuje ten fakt, že ony fungují na základě různých demokratických modelů a proto jejich hodnocení musí být vyvozeno na základě odlišných východisek. Skutečná situace v státech s více úrovněm typem vládnutí může se značně lišit. Ostatně na to poukazuje i V. Schmidt, která uvádí, že zároveň s velmi rozvětveným institucionálním systémem fungujícím v současné době v moderních státech, EU ještě víc rozšiřuje počet autorit, které jsou nadané rozhodovacími pravomocemi. Je zřejmé, že za daných podmínek může vzniknout problém s přílišným rozptýlením autorit, resp. mocenských center. Dále poukazuje na to, že ve složených mnohonárodních státech, s vysokou úrovní decentralizace, jako například Německo nebo Belgie, proces evropské integrace je snadněji vnímán ze strany veřejnosti. Například v Německu, kde základní zákon předpokládá rozdělení suverenity mezi centrálním státem a zeměmi. Otázka legitimacy EU bude vždycky závažnějším problémem v unitárním státě nebo státě s vyšší úrovní centralizace než pro státy složené, vzhledem k institucionální více úrovněvé mocenské struktuře.³⁴⁶ Národní stát akceptuje uspořádání federativního typu jako legitimní pouze tom v případě, pokud to bude ohleduplné k jejím vlastním kulturně-ideologickým preferencím, zájmům a hodnotám.

V souvislosti s tím lze udělat zjednodušený závěr o tom, že proces evropské integrace bude různě vnímán mezi státy složené a unitární. Decentralizované státy budou s větší pravděpodobností jednodušeji akceptovat přijetí rozhodnutí kvalifikovanou většinou, a přenos dalších pravomocí na EU, než státy s vyšším stupněm centralizace. Avšak i přesto v případě, že určitý způsob přijetí legislativního rozhodnutí bude v rozporu s národními zájmy členského

³⁴⁶ Schmidt, V. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press, str. 244.

státu s vysokým stupněm decentralizace, ten pochopitelně bude sledovat své národní zájmy.³⁴⁷

Podle výkladu v této kapitole se jeví jako nesporný ten fakt, že Evropská unie trpí demokratickým deficitem, a to v několika směrech. Především se jedná o kritický pohled na marginalizaci parlamentarismu v EU, a to jak na úrovni Evropského parlamentu, tak i na úrovni vnitrostátních parlamentů. Jiné kritické pohledy směřují proti Komisi a Radě kvůli jejich legislativním pravomocím a nedostatku vstupní legitimacy.

Nicméně existují názory, které tvrdí to, že EU demokratickým deficitem netrpí nebo, že se jedná jen o nepatrný a nezávažný problém. Tyto názory podrobněji nastíním v následující kapitole.

5.6.2 Úvahy o nových konceptech chápání legitimacy v Evropské unii

Na základě výkladu uvedeného výše lze považovat existenci demokratického deficitu v EU za prokázané. Nicméně v odborné literatuře existuje názorový proud, který směřuje k ospravedlnění nebo alespoň zmírnění demokratického deficitu v EU. Pro úplnost pohledu na danou problematiku, nastíním některé z nich v dalším výkladu.

Hlavní argumenty, na základě kterých legislativní proces v EU podle některých autorů lze považovat za legitimní, můžeme shrnout do následujících bodů.

Objevují se snahy vysvětlit problém legitimacy v Evropě novými koncepty legitimacy nebo rámcovými teoriemi,³⁴⁸ které se liší od klasických legitimačních kritérií vlastních státům s reprezentativní demokracií. Častým směrem těchto debat je objasnit nebo aspoň zmírnit demokratický deficit, přes tzv. výstupní legitimitu nebo legitimitu osvědčením, hlavně z důvodu chybějící vstupní legitimacy.

Další úvahy směřují k tomu, že veškerá kritika demokratického deficitu spočívá v kritickém postoji k určitým příkladům strukturálního deficitu v EU, jeho existence však není popírána. Nicméně je na místě připomenout, že v každém efektivně fungujícím demokratickém státě

³⁴⁷ Schmidt, V. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press, str. 244–246.

³⁴⁸ Rámcová teorie má mezioborový charakter, tzn. používá různé existující teorie a koncepty s cílem vysvětlit určité zatím nedefinované jevy. Rámcová teorie zapracovává v sobě již existující teorie jako doplňující s cílem je zefektivnit.

existují určité oblasti, ve kterých je demokratická ochrana slabší než v ostatních. V tom ohledu EU není žádnou výjimkou. Podle A. Moravcsika zvýšená kritika v tom ohledu se objevuje protože, je jednodušší kritizovat něco abstraktního než něco konkrétního. Dále uvádí, že negativní závěry o legitimitě by neměly být vyvozeny na základě zkoumání Evropské unie jako klasické parlamentní demokracie.³⁴⁹

Jsou poněkud zbytečné obavy z toho, že EU se časem přetvoří v „superstát“. Evropská unie nemá vlastní armádu ani policejní sbor. Soudobé Evropské ústavní uspořádání ukládá přísná omezení na činnost EU včetně legislativní. Jádrem Evropské normotvorby pořád spočívá v oblasti obchodu se zbožím a službami, politiky zemědělství, monetární politiky, humanitární pomoci, ochraně spotřebitele, soutěžním právu a ochraně životního prostředí. Rozhodování v oblastech jako zahraniční politika, migrační politika probíhá na základě mezivládního principu, totiž jednomyslným hlasováním členských států. Navíc velký počet oblastí je úplně vyjmuta z oblasti legislativní a jiné činnosti EU. Jedná se například o daňové oblasti, sociálním zabezpečení, kultura, vzdělání.³⁵⁰

A. Moravcsik tvrdí, že EU není neodpovědnou technokracií, protože celá institucionální soustava je pevně ovládána systémem brzd a protivah, které spočívají v úzkých fiskálních omezeních, oddělených mocích a přesně definovaných mandátech. Proto pokud použijeme jiná kritéria pro posuzování legitimacy, dospějeme k závěru, že demokratická kontrola je dostatečně zajištěná přes národní vlády a Evropský parlament.

Soren Dosemrode na záštitu výstupní legitimacy zmíněné výše uvádí, že podle výzkumu veřejného mínění o důvěře v evropské instituce občanů EU provedeného evropským statistickým úřadem Eurobarometr ukazuje, že i když úroveň důvěry v evropské instituce není velmi vysoký, pokud to porovnáme s celkovou důvěrou v národní instituce členských zemí, lze usoudit, že tam není velký rozdíl. Důvěra v národní instituce je celkově nízká. Výzkum ukazuje, že Evropské unie a jejím institucím důvěřuje 31 % respondentů, což je o tři procenta méně než v minulém roce. Při tom důvěra občanů svým národním vládám a parlamentům je na ještě nižší úrovni 28 %. Na otázku zda EU vnímáte spíše pozitivně nebo negativně výsledky

³⁴⁹ Moravic, A. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. 2003 Dostupné on-line <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Moravcsik92.pdf>.

³⁵⁰ Moravcsik A. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. 2003 Dostupné on-line <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Moravcsik92.pdf>.

byly 31 % proti 28 %.³⁵¹ Podle Dosenrode pokud celkově porovnáme důvěru občanů v národní instituce ve federativních státech oproti státům unitárním, celková důvěra bude na vyšší úrovni. Hlavním důvodem je především to, že ve federativních státech centrální vláda vytváří podmínky pro koexistenci více entit na jednom teritoriu. Dále však uvádí, že fungování EU v současné době zakládající se na výstupní legitimitě byl model vyhovující v době založení Evropských společenství, avšak pro EU v její dnešní podobě není postačující.³⁵²

K výše uvedenému lze poznamenat, že i mezi autory, kteří tvrdí to, že demokratický deficit EU není tak závažný, nepanuje shoda ani o tom, co se týče typologizace samotných východisek k novému vysvětlení pojetí legitimacy, ani co se týče samotného vysvětlení. Posouvání legitimačního základu je charakteristické pro postmoderní nadnárodní systémy, avšak ten posun je neslučitelný s principy reprezentativní demokracie, na kterých jsou založeny ústavy členských států EU. Politická moc založená na současných legitimačních konceptech není schopna na tento stav pružně reagovat. Jak konstatuje V. Belling, právě tyto alternativní způsoby, jak vysvětlit legitimitu, hovoří o hluboké krizi legitimacy, ve své podstatě jsou vyjádřením návratu postmoderních politických systémů k předmodernímu systému polyarchické společnosti. Dále uvádí, že charakteristickým znakem současné diskuze o legitimitě je odpoutání se od tradičního zaměření na stát a suverenitu jako jeho základ a jako jeden z následků rozdělení legitimacy na vstupní a výstupní element. Avšak cíl, který má být naplněn, je nezbytné nejprve stanovit. Teorie reprezentativní demokracie tu vychází mezi jednotou zdroje moci vycházejícím z vůle státního národa a cílem moci, kterého má být dosaženo. Pokud mezi těmi dvěma elementy nepanuje jednotota, větší důraz bude kladen na výstupní legitimitu. Avšak odděleně výstupní legitimita není schopna poskytnout dostatečnou odpověď k vyřešení krize, ta povede nutně k otázce vstupní legitimacy. Jinak se nabízí jen možnost hledat vysvětlení v postmoderních konceptech faktické akceptace jako hlavního a dostačujícího kritéria legitimacy.³⁵³

Na závěr této kapitoly bych chtěla vrátit pozornost k tomu faktu, že Evropská společenství byla založená jako mezinárodní organizace, jež sice vykazovala určité znaky vlastní státnímu útvaru,³⁵⁴ nicméně od momentu vzniku zakladatelé nesledovali jako svůj konečný cíl

³⁵¹ Výsledky výzkumu veřejného mínění Eurobarometr za rok 2012 dostupné na http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf.

³⁵² Dosenrode, S. *Approaching the European Federation?* Aldershot, England: Ashgate, 2007, str. 63.

³⁵³ Belling, V. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav. 2009, str. 13–15.

³⁵⁴ Například pravomoc vydávat právně závazné legislativní akty nebo existence vlastního právního řádu.

vybudování státu národního typu. Proces evropské integrace založený na metodě sektorové hospodářské integrace se postupně rozplýval a další vývoj směřoval se jakousi kaskádou, kde jeden kompromis vyplýval na základě jiného kompromisu a navazoval se na další. Konečná vize evropské integrace nebyla od počátku stanovená a není o nic jasnější dneska. Unijní autonomní právní řád existuje na základě toho, že se mu národní státy dobrovolně podřídily a přenesly své pravomoci na nadnárodní instituci. Integrační vývoj se ubíral posílením pravomoci Společenství. Avšak tento proces nebyl doprovázen odpovídajícím posílením politické odpovědnosti institucionální soustavy.

Z pohledu historického vývoje Evropská společenství byla založena za účelem hlubší spolupráce členských států v určitých poměrně úzko vymezených oblastech, spočívající na úvahách hospodářské racionalizace ve vymezených sektorech. Zájem širší veřejnost k probíhajícím procesům byl poměrně nepatrný. Politika integrace byla založena na přesvědčení, že proces technický založený na ekonomické racionalitě, je prospěšný pro všechny účastníky.³⁵⁵ Proces Evropské integrace byl ovlivněn integračními teoriemi, o kterých bude podrobně pojednáno níže v kapitole 6 této práce, jako například funkcionalismu a neofuncionalismu. Následující vývoj a rozšíření základního jádra na další oblasti pravomoci probíhal na základě stejného mechanismu, bez zásadní konstitucionalizace primárního práva a posílení jistých ústavních prvků vlastních základním zákonům federativních států jako např. reprezentativní demokracie, a tudíž legitimacy.

Otázkou tedy zůstává, do jaké míry lze provést zpětnou „demokratizaci“ a z toho vycházející legitimizaci EU a na základě jakých mechanismů?

Na základě historického vývoje ústavního práva a státovědy a konceptu legitimacy, je evidentní, že jde o pojmy konstantně se vyvíjející, a nikoliv statické.³⁵⁶ Otázkou právního zkoumání je, jestli nové pojetí vládnutí a legitimacy je vývojem dopředu nebo krokem zpátky.

Pokud vrátíme pozornost k tomu, že podstatou konceptu legitimacy je ospravedlnění politické moci a rozhodnutí přijatých politickými zástupci, nedostatek vstupní legitimacy může vyvolat neakceptaci a odpor společnosti dodržovat závazná rozhodnutí na tvorbě, kterých se nepodílely nebo pokud jejich preference nebyly zohledněny. Nepochybně daná situace může vyvolat krizi.

³⁵⁵ Pinder, J. *Building of the European Union*, 3 vydání, Oxford: Oxford University Press, 1998, str. 3–7.

³⁵⁶ více Belling, V. *Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav. 2009 str. 27–71.

Demokratická legitimita ve své normativní konstrukce zahrnuje politickou odpovědnost a systém sankcí. Tudíž absence jasných kritérií politické odpovědnosti schopna způsobit hlubokou frustraci ovládaných především protože, nemají jasnost, v případě nespokojenosti s přijatými rozhodnutími, komu adresovat své očekávání. Na základě toho lze vyvodit, že existuje určité nebezpečí v tendenci přizpůsobit, upravit nebo jinak vyložit jasně dany pojem a koncept legitimacy.

Na základě toho lze obrátit pozornost k úvahám některých evropských politiků a aktivistů, kteří vyjadřovali důvodné obavy z toho, že bude obtížné legitimizovat Evropská společenství zpětně, a navrhovali důkladnější demokratizaci založenou na ústavní bázi, např. A. Spinelli přes ústavu zakládající EU nebo Herman Van Rompuy v tzv. Herman Report.³⁵⁷

5.6.3 Otázka legitimacy a vztah občana k EU

Vznik Evropské unie založil pro občany členských států nový politický status. Jako občané Unie tím získaly nové práva a povinnosti jako například svoboda pohybu, přístup ke svobodnému vnitřnímu trhu se zbožím, kapitálem a službami, volební právo do EP a diplomatickou ochranu jiného členského státu EU v třetích zemích.

Tudíž jako v každém federativním systému, výkon pravomocí, které byly přeneseny na EU, stejně jako výkon pravomocí na národní úrovni, mají svůj demokratický původ ve vůli lidu. Na národní úrovni se tato vůle lidu uskutečňuje přes státní orgány, národní zájmy občanů členských států na evropské úrovni jsou představené v Radě. Na úrovni Evropské unie se vůle lidu uskutečňuje přes evropské instituce, avšak ten samý lid reprezentuje se tady přes společnou identitu jako občané Unie.

Jako bylo zmíněno výše za jeden z nejdůležitějších cílů, které musí plnit Evropská unie jako politické uskupení je čelit výzvam, jež z důvodu všeobecných globalizačních tendencí je efektivněji řešit na nadnárodní úrovni. Systém demokratické reprezentace a institucionální rovnováhy fungující v současné době spočívající ve spolupůsobení Evropské parlamentu jako reprezentantu evropských občanů a Rady jako zástupců členských států, resp. národních vlád, z toho pohledu daný systém lze považovat za vyhovující k plnění toho účelu.

³⁵⁷ V roce 1994 Herman Van Rompuy společně s jinými evropskými politiky na základě iniciativy EP připravili tzv. Herman Report, který nabízel podstatnou konstitucionalizaci primárního práva společenství především nahrazením zakládacích smluv jednotným dokumentem ústavního charakteru a posílením demokratické legitimacy a odpovědnosti. Členské státy namísto toho návrhu uzavřely Amsterodamskou smlouvu. Viz více Úřední věstník C 61/160, ze dne 28. 2. 1994.

Současný stav lze charakterizovat jako určitou dichotomii, kde občané mají několik politických identit. Ve vztahu k Evropským kompetenčním oblastem jsou občané Unie, a ve vztahu k národním politikám jsou občany členských států.

Daný typ rovnováhy nezakládá legitimační hierarchie EU, můžeme spíš hovořit o podpůrném a doplňujícím charakteru Unie a členských států, které tvoří propojený systém složeného politického společenství.³⁵⁸

Pokud porovnáme EU s jinými mezinárodními organizacemi nebo státy s více úrovněmi vládnutí, Evropská unie se jeví jako složené hospodářské a politické uskupení s proměnlivou geometrií. Za dané situace tak vysoké rozmanitosti vyvstává otázka, jestli vůbec nebo do jaké míry lze očekávat vznik celoevropské občanské společnosti a její aktivní participace na dění v EU. Absence politického sebeurčení občanů členských států je závažnou překážkou v budování evropského politického společenství a z toho vyplývající evropské demokratické struktury. Otázkou zůstává, do jaké míry je možné demokratizovat EU, pokud neexistuje (nebo v nedostatečné míře) politické sebeurčení evropských občanů ve vztahu k EU.

Jak vyplývá z definice, hlavní způsob politické legitimacy je skrze vůli lidu. Státní politika funguje přes důvěru lidí. Státní moc získává důvěru lidí přes volby, a musí ji mít i poté. Pokud tato důvěra v politiky zanikne, může vzniknout nouze.³⁵⁹

Tuto důvěru mezi občany členských států a orgány Evropské unie v současné době lze považovat za nedostatečnou. Tento stav je často vytýkán Evropské unii jako demokratický deficit. Chybí zde politické vědomí.³⁶⁰

Evropská unie v současné době čelí výzvě, kterou přijala v souvislosti s rozšířením na další členské státy. Přijetí nových členských států do EU, v praxi oddálilo ji více samotným občanům unie, a to především kvůli s tím spojené zvýšené byrokratické zátěži a absenci jasné nové vize, jež by pomohla ji ve všech aspektech objasnit.³⁶¹

³⁵⁸ Pernice, I. „Does Europe Need a Constitution ? Achievements and Challenges After Lisbon“ WHI-Paper 02/10, str. 20 dostupné na www.whi-berlin.de.

³⁵⁹ Gerloch, A., Wintr, J. Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR (ed.). Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 168–169.

³⁶⁰ Tamtéž str. 169–171.

³⁶¹ Rovná, L., Diskuze o budoucnosti Evropské unie v 21. století. Mezinárodní vztahy, 1/2002 str. 35.

Řešení nastalé situace nedostatečného politického seburčení občanů členských států jako občanů EU přes posílení prvku přímé demokracie a přímého vztahu občana k EU má však svoje úskalí. K tomu je potřeba říct, že naplnění přímého vztahu občana k EU ve své podstatě by znamenalo praktickou transformaci EU ve federativní stát. Zavedení dalších prvků „přímého“ vztahu občana k Unii, jako například posílení pravomoci EP, volba členů Komise na základě voleb do EP, celoevropský referendum nepochybně znamenalo jistou federalizaci EU. Snahy o federalizaci Evropy ztroskotaly poprvé před šedesáti lety při založení EPS, a i v současné době je evidentní, že vytvoření entity federativního typu není cílem členských států. Proto lze říci, že řešení demokratického deficitu přes větší zapojení občanů do Evropského dění dostává do určitého střetu. Posílení přímého vztahu evropských občanů ve vztahu k EU nepochybně znamenalo posílení vlastního zdroje legitimacy EU a jejích politik, a v důsledku toho přesun členských států a jejich občanů na druhé místo.³⁶²

Nicméně je nezbytné poznamenat, že Lisabonská smlouva zavedla několik novel, cílem kterých je posílit prvky přímé demokracie v EU a tím zvětšit zapojení občanů EU na Evropské normotvorbě a jako výsledek zmenšení vzdálenosti mezi občany a Evropou.

Jistým příspěvkem Lisabonské smlouvy určeným ke zmírnění demokratického deficitu v EU je zavedení procedury konzultace občanské společnosti Evropskými institucemi a to ohledně veškerých oblastí činnosti Unie (čl. 11 odst. 1, 2, 3 SEU). V daném případě nejedná se o úplně nový institut, ale spíše o jistou explicitní legislativní úpravu dlouhodobé praxe Evropské Komise. Základní pravidla a obecné principy pro konzultace reprezentativních sdružení občanů Evropskou Komisí jsou stanoveny v Dokumentu COM (2002) 704 ze dne 11. 12. 2002. Z procedury konzultace jsou však vyloučeny případy, které vyžadují speciální konzultační procedury např. hospodářského a sociálního výboru nebo výboru regionů. K jednotnosti sdílení názorů evropské občanské společnosti slouží webová stránka „Váš hlas v Evropě“³⁶³, kde občane mohou sdílet své názory, diskutovat, a rovněž sledovat výsledky konzultací. Zavedení procedury konzultace v praxi pomůže přispět ke zvýšení legitimacy legislativních návrhů Evropské komise. Nicméně za jistý nedostatek explicitní legislativní

³⁶² Tomášek, M. Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU. *Acta Universitatis Carolinae- Uridica* 3/2010, str. 7–21.

³⁶³ [Http://ec.europa.eu/yourvoice/](http://ec.europa.eu/yourvoice/).

úpravy procedury konzultace Evropské občanské společnosti lze považovat absenci ustanovení umožňujících právní vynutitelnost rozhodnutí přijatých touto cestou.³⁶⁴

Za další příspěvek zavedený Lisabonskou smlouvou ke zmírnění demokratického deficitu a posílení prvku přímé demokracie lze považovat zakotvení do SEU procedury lidové iniciativy (čl. 11 odst. 4 SEU). Podle ní nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států mohou vyzvat Evropskou komisi, aby předložila legislativní návrh k přijetí právního aktu Unie. Pro uskutečnění daného práva občany EU v praxi nepochybně mají významnou roli masmédiá a soudobá propojenost společnosti přes internet, respektive sociální sítě. Rovněž jako nejrůznější občanská sdružení, nevládní organizace, odborový svazy apod.

Lidová iniciativa se používá ve Švýcarsku na obecní a kantonální úrovni. Lidová iniciativa byla zavedena roku 1891 Švýcarskou federální ústavou a umožňovala změnu či doplnění ústavy. Pro vyvolání referenda je nyní potřeba 100 000 podpisů.

Nicméně v současné době evropští občané nevyužívají v dostatečné míře všechny možnosti participace na evropském dění, které mají k dispozici. Nepochybně existuje potřeba zvýšit povědomí veřejnosti k tomu faktu, že EU představuje efektivní příležitost, jak řešit ty oblasti společných zájmů, kde činnost členských států rozděleně nebude efektivní.

Závěr

Podle výkladu výše bez ohledu na názory jeho odpůrců lze považovat demokratický deficit v Evropě za prokázaný. Tento demokratický deficit lze rozdělit do několika typu, ke kterým nelze použít jednotné kritérium, a jež musí být zkoumané na základě rozdílných východisek. Za prvé se jedná o demokratický deficit strukturální, který souvisí s organizačním uspořádáním institucionální struktury EU a její nedostatečnou legitimitou, a vyžaduje větší otevřenost, participaci a informovanost členských států (např. národních parlamentů), občanů EU a jiných aktérů (např. zájmových skupin, nevládních organizací). Dalším typem je deficit demokratické participace a jako výsledek vztah mezi občany EU a jejím politickým sebeurčením ve vztahu k Evropské unii, jako politickému systému.

³⁶⁴ Gerloch, A., Wintr, J. Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR (ed.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 162.

Pokud porovnáme EU s evropskými federativními státy, kde reprezentativní demokracie, a tudíž i legitimita je zajištěna prostřednictvím federálního parlamentu a exekutivního orgánu voleného přímo nebo na základě voleb do legislativního orgánu, legitimační řetězec v EU se jeví jako velmi rozštěpený. Daný závěr lze udělat na základě toho, že Rada disponuje jak mocí exekutivní, tak i mocí legislativní, avšak není politicky odpovědná jako celek. Naopak jediný přímo volený orgán v EU – Evropský parlament má omezené legislativní a hlavně kontrolní pravomoci ve srovnání s vnitrostátními parlamenty. Členové Komise nejsou přímo voleni ani nejsou jmenováni na základě voleb do EP, ale pouze s přihlédnutím k výsledkům voleb. Parlament jmenuje členy EK na základě nominace členských států. EP sice může odvolat Komisi jako celek, ale v praxi to je těžko představitelné. Totiž i tady můžeme pozorovat určitou převahu ve prospěch moci exekutivní. Rovněž za sporné lze považovat názory, které stanoví, že větší zapojení národních parlamentů pomůže snížit demokratický deficit, a to hlavně z důvodu různorodostí komor vnitrostátních parlamentů a možné přílišné politizaci evropské integrace.

Znaky přímé demokracie v EU jsou ve srovnání s evropskými federacemi splněny pouze částečně. V současné době neexistuje možnost všeobecného Evropského referenda, pouze národní referenda členských států. Nově zakotvená procedura lidové iniciativy umožňuje pouhé navržení legislativního aktu unijním orgánům k projednání, avšak není závazná, a proto ji nelze považovat za dostačující k naplnění znaků definice demokracie ve státě.

Pokud přihlídneme k současnému stavu rozdělení legislativní moci mezi Evropským parlamentem, Komisí a Radou a k omezenému „přímému“ zapojení občanů do Evropského dění, nemůžeme konstatovat, že EU splňuje znaky charakteristické pro demokratický federativní stát.

6 Evropské integrační teorie

Hlavním cílem této práce je komparativní analýza Evropských federací a Evropské unie. V první části této práce byly popsány hlavní teorie a koncepty federalismu. V následujícím výkladu byly porovnány konkrétní body charakterizující federace s Evropskou unií. Na základě historického vývoje lze konstatovat, že teorie federalismu posloužila jako inspirace pro některé akademiky a politické lídry v procesu založení a dalšího vývoje Evropských společenství, nicméně nebyla zdaleka jediným teoretickým východiskem procesu evropské integrace. Pro lepší pochopení tématu a rovněž hlubší spojení druhé a třetí části této práce lze uznat za vhodné zařadit kapitolu pojednávající o základních teoriích evropské integrace. Vzhledem k poslání této práce, a to porovnat existující evropské federace a Evropskou unii, autorka považuje za nezbytné zároveň se zkoumáním současného stavu obrátit pozornost čtenáře na úvahy integrace EU do budoucna.

Evropská integrace je pojímána zakládacím smlouvami jako základní princip. Vyplývá to mimo jiné i z preambule SEU, která stvrzuje „rozhodnutí vstoupit do nové etapy procesu evropské integrace a pokračovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“ a učinit další kroky, jichž je třeba „v zájmu dosažení pokroku v evropské integraci“.

V odborné literatuře se lze setkat s odlišným rozdělením evropských integračních teorií, můžeme rovněž potkat různé pojmenovávání jedné a té samé teorie. Nejčastěji zkoumanými teoriemi evropské integrace jsou teorie intergovernmentalismu, funkcionalismu, neofunkcionalismu a federalismu. Nicméně poměrně často se můžeme setkat s méně rozšířenými integračními teoriemi, jako je například konstruktivismus, transakcionalismus, polycentrické vládnutí (Multilevel Governance).

Dále podrobněji rozebereme čtyři nejrozšířenější teorie. Jmenovitě teorii federalismu, funkcionalismu, neofunkcionalismu a intergovernmentalismu.

6.1 Federalismus

Rozličným teoriím, druhům a odlišným proudům federalismu bylo podrobně věnováno pojednání v první části této práce. Dále zopakují pouze několik nejzásadnějších bodů, které byly významné pro vývoj evropské federalistické integrační teorie.

Bez ohledu na to, že vytvoření federálního svazku států nebo federací evropských států nikdy nebylo přímým cílem sjednocení členských států Evropských společenství a následně Evropské unie, nelze popřít ten fakt, že různé federalistické koncepce byly nepochybně inspirací pro velký počet evropských politiků od samého počátku jejího založení. Historický vznik tohoto pojmu je podrobně popsán ve druhé kapitole této práce.³⁶⁵ Vývojem koncepce federalismu vztahujícímu se ke státům evropského kontinentu jsem se podrobně zabývala ve čtvrté kapitole.³⁶⁶

Myšlenky o sjednocení Evropy do svazku federativního typu se objevily ještě před druhou světovou válkou. Hlavními představiteli federalistických úvah o budoucnosti Evropy jsou rakouský hrabě Richard Coudenhove-Kalergi a francouzský ministr zahraničí Aristid Briand. Během druhé světové války za významnou lze považovat činnost italského politika a filozofa Altiera Spinelliho. Za klíčovou z pohledu evropské federace lze uznat činnost politiků po druhé světové válce, jako byli Robert Schuman, Jean Monnet a Winston Churchill. Je nezbytné podtrhnout, že tyto první snahy o sjednocení Evropy vznikly po dvou pro Evropu vyčerpávajících světových válkách, a to jako pokus o udržení míru na kontinentu. Nicméně všechny poválečné pokusy založit užší svazek mezi evropskými státy, založený na principech federalismu, ztroskotaly. Jedná se především o pokus o založení Evropského obranného společenství, a něho navazujícího Evropského politického společenství. Především to ukázalo skutečnou vůli členských států k tomu, do jaké míry byly tyto státy připraveny integrovat svaz států mezi sebou založit.

Je nezbytné poznamenat, že jednou z hlavních hodnot federalismu jako ideologie je mírové soužití více národů nebo etnických skupin, jenž vyžaduje kosmopolitní upořádání k řešení mezinárodních konfliktů zákonnou cestou, základy pro které poskytuje federativní uspořádání.³⁶⁷

Na počátku evropské integrace po druhé světové válce se federalisté rozdělili na několik hlavních proudů federalismu.

První z nich můžeme označit jako Hamiltonovy neboli ústavní federalisty, kteří především kladli důraz na sjednocení evropských států na základě ústavy, která měla být přijata na základě formálních pravidel. Přijetí ústavy podle nich musí být vyvoláno politickými elitami,

³⁶⁵ Více kapitola 2.

³⁶⁶ Více kapitola 4.

³⁶⁷ Castaldí, R. A. *Federalist Framework Theory od European Integration*. Centro Studi Federalismo. 2007.

s pomocí velké politické obměny. Dané hnutí nebylo příliš rozšířené, a to především z důvodu zjevné komplikovanosti přijetí společné ústavy a dalšího vývoje tímto směrem.³⁶⁸

Představiteli dalšího hnutí byli integrální federalisté společně se svým nejznámějším představitelem A. Spinelli. Podle nich by do procesu integrace měly být zapojeny především široké masy, které musí přesvědčit politické elity vzdát se svých pravomocí ve prospěch nadnárodního společenství. Podle jejich názoru pouze tak může být zachována skutečná legitimita.³⁶⁹

Hlavním společným znakem definice federalismu je to, že federalismus spočívá na rozdělení moci mezi dvěma nebo více úrovněmi vládnutí. Rozdělení moci je pak definováno v ústavě, která přesně stanoví rozdělení kompetencí mezi ústřední úrovní vládnutí a konstitutivními jednotkami.

Legitimita této ústřední federální vlády je pak získávána od veškerého obyvatelstva na základě opakovaných demokratických voleb, kterému je pak tato vláda přímo odpovědná. To je hlavním rozdílem mezi federací a konfederací nebo ligou států, kde je ústřední úroveň vládnutí tvořen členskými státy, jímž je přímo odpovědná.

Důležitým aspektem je analytické rozlišení mezi federalismem a federací. Kde federalismus je ideologie, která se používá k definování určitého typu politického uspořádání, a federací je určitý organizační princip, který vychází z pojmu federalismus.

Jak vidíme z výše uvedeného, federalismus je velmi široký a elastický pojem, který zahrnuje jak snahy některých organizací k založení světové federace,³⁷⁰ tak i koncepce velmi decentralizovaných státních uskupení.³⁷¹ Tímto lze také vysvětlit, proč je federalismus tak kontroverzním pojetím v procesu evropské integrace. Navíc i z toho důvodu, že neexistuje jednotný princip rozdělení pravomocí mezi dvěma úrovněmi vládnutí. Přestože ústavní základ je nezbytnou podmínkou existence federace, následné organizační řešení představuje velmi širokou škálu možností.³⁷²

³⁶⁸ Více kapitola 4.

³⁶⁹ Více kapitola 4.

³⁷⁰ Například organizace European Movement, která byla založena v roce 1948.

³⁷¹ Například konfederace nebo liga států.

³⁷² O různých typech ústavního a organizačního uspořádání federativních států je podrobněji pojednáno ve třetí kapitole této práce.

Z pohledu těch, kdo prosazoval federalistickou koncepci, má federalismus dvě nesporné výhody. První je to, že preventivně chrání určitý politický systém proti ovládnutí a před dominancí jedné skupiny, a tím i určitému totalitnímu uspořádání. A za druhé federativní stát se stává silnější jednotkou před vnějším nebezpečím.³⁷³

Podle zastánců federalistické koncepce, federalistická pozice je maximálně skeptická k lidské přírodě, dobré vůli a kooperace mezi státy. Ve své radikální formě velké míry nedůvěry povede směrem ke konfederativnímu uspořádání nebo mezinárodní organizaci založené pro konkrétní účel například v oblasti ekonomické spolupráce.³⁷⁴

Ovšem je nepochybné, že předpokládaným a očekávaným výsledkem federalistických úvah jistých akademiků a politických aktivistů³⁷⁵ ohledně procesu evropské integrace je založení entity státního typu, avšak v supranacionální formě. Nicméně nikdy nepanovala mezi teoretiky federalismu shoda ohledně toho, jakou metodou toho může být dosaženo. Zřejmě proto byly poválečné federalistické teoretické úvahy rozštěpeny do několika odlišných směrů, které byly zmíněny výše.

Nicméně nelze přehlédnout fakt, že proces evropské integrace byl nepochybně ovlivněn teorií federalismu. Významní evropští političtí lídři byli federalisté nebo byli ovlivněni teorií federalismu ve větší či menší míře. Kromě už výše často zmíněných A. Spinelli a J. Monnet rovněž Paul-Henri Spaak, Willy Brandt, Walter Hallstein, Roy Jenkis, Jacques Delors a další.³⁷⁶

S největší pravděpodobností prvky federativního uspořádání unijního integračního vývoje mohou i nadále posloužit jistou inspirací politických aktivistů a vědeckých badatelů.

Přestože intelektuální a politické snahy federalistů v procesu sjednocení evropských států měly podstatný vliv, federalistická teorie evropské integrace od svého počátku čelí dost početné kritice. Největší kritice čelí teorie federalismu jako taková. Vytýká se jí, že upřednostňuje konečný cíl před důkladným zkoumáním všech aspektů, které jsou vlastní samotnému procesu integrace. Federalisté věnují příliš velký pozor institucím a jejich struktuře, rozdělení pravomocí mezi jednotlivými úrovněmi vlády, bez toho aniž by věnovali

³⁷³ Rosamond, B. Theories of European integration. 1st ed. Houndmills: Palgrave. 2000, str. 26.

³⁷⁴ Harrison, R. J., Europe in Question. Theories of regional and International integration. 1974, str. 44.

³⁷⁵ Například A. Spinelli, Jean Monnet, Carl J. Friedrich. Ernst B. Haas a další.

³⁷⁶ Pinder, J. Building of the European Union, 3 vydání, Oxford: Oxford University Press, 1998, str. 262–263.

větší důkladnou pozornost podmínkám a příčinným souvislostem integračního procesu. Historický vývoj a praktické zkušenosti posledních šedesáti let ukazují na nejasnost a jistou nepraktičnost diskuze o federalismu aplikované ve směru sjednocení Evropy. Proto je tak složité najít jednotné a ucelené těleso evropské federalistické teorie. Otázka lepší ochrany osobních práv a svobod v případě federálního ústavního uspořádání zůstává teoreticky neprokázána. Federativní státy, kde osobnostní práva byla potlačována, jsou toho příkladem.³⁷⁷

Rovněž jisté nebezpečí v sobě obsahuje integrace pod nátlakem, kde menší a ekonomicky slabší státy jsou donuceny k přijetí určitých rozhodnutí silnějšími a vyspělejšími státy. Takové chování může dospět k nečekaným důsledkům v budoucnu, například vyvolat rivalitu.³⁷⁸

6.2 Funkcionalismus

Další rozšířená integrační koncepce je teorie funkcionalismu. Jeho největším představitelem byl David Mitrany, avšak dějiny vzniku funkcionalismu sahají až k liberálnímu idealismu 18. a 19. století.³⁷⁹ Funkcionalismus je spíše souborem určitým přístupů než detailně propracovanou teorií, která nabízí širokou technokratickou vizi způsobu vládnutí. Základy funkcionalistické teorie spočívají na víře v pozitivní stránku lidské povahy a lidských možností. Na základě této teorie integrace členských států musí vzniknout postupně vzájemným propojením národních institucí, z důvodu dosažení konkrétního cíle. Spolupráce musí probíhat v konkrétních oblastech, např. v ekonomice, obchodě, komunikaci na základě rozhodnutí tzv. vlády manažerských komisí převážně bez účasti politické reprezentace národních států, což povede k vytvoření mezinárodní technokratické soustavy orgánů, které se specializují na různé oblasti činnosti společenství jmenovitě technické, mimopolitické a funkcionální.³⁸⁰

Podle Mitranyho hlavním mechanismem pro spolupráci se musí stát tzv. větvení. Úspěšná spolupráce v jedné oblasti musí přetékat do jiné oblasti spolupráce mezi státy. Danou spolupráci by měly řídit nezávislé odborné orgány v čele s experty. Technické znalosti a odbornost těchto orgánů by měly být zárukou úspěšného působení těchto orgánů.

³⁷⁷ Kapitola 3.10 této práce.

³⁷⁸ Fiala, V. Evropské integrační teorie a teoretické koncepty. 2006. Dostupné na: www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/.../VelkeTeorie.doc.

³⁷⁹ Rosamond, B. Theories of European integration. 1st ed. Houndmills: Palgrave. 2000, str. 26.

³⁸⁰ Mitrany, D. The functional theory of politics. London: Martin Robertson. 1975, str. 72–73.

Konečným cílem podle Mitranyho je vytvoření mezinárodní mírové společnosti. Avšak myšlenku existence celosvětové federace považoval za čistě utopickou.³⁸¹

Přestože tato teorie posloužila jako výchozí pro později velmi rozšířenou teorii neofunkcionalismu, čelila velmi významné kritice. Evidentně tato teorie nabízí poněkud utopickou představu světového uspořádání. Nejčastěji byla kritizována z důvodu své beznadějně naivty, spočívající v představě, že se lidstvo bude řídit pouze na základě racionální představy a vzdá se své národní suverenity ve prospěch supranacionální entity. Další směr kritiky byl namířen proti technokratickému uspořádání, které nemůže být naprosto zbavené politických vlivů, a navíc je nedemokratická, jelikož se nezakládá na svobodných volbách.

6.3 Neofunkcionalismus

Další rozšířená integrační teorie v 50. a 60. letech minulého století je teorie neofunkcionalismu. Podkladem pro něj posloužila výše popsaná teorie funkcionalismu, zároveň s teorií pluralismu, která zkoumá koexistenci více aktérů na politické scéně a vnímá společnost jako souhrn různorodých zájmových uskupení, která se pak konfiguruje do rozpoznatelných skupin. Politické elity při tom mají za úkol koordinaci činnosti soutěžících skupin a jejich vlivu na zákonodárný proces. Za zakladatele teorie neofunkcionalismu je považován Ernst B. Haas a Leon Lindberg.³⁸²

Od klasické teorie funkcionalismu se tato teorie liší především tím, že tradiční neofunkcionalistická vize podporuje ekonomickou, sociální nebo kulturní integraci pouze na základě společné demokratické vlády, tudíž společné ústřední autority, která bude řídit daný systém.³⁸³ Základem této teorie je proces tzv. sektorové integrace (spillover), která bude postupně přetékat z jedné oblasti do druhé. Tak integrace a harmonizace v jednom sektoru dále povede k postupnému přelévání do jiných oblastí. Podle neofunkcionalistů článek 235 EHS nyní čl. 308 SFEU k tomu dávají dostatečný prostor. Neofunkcionalisté zdůrazňovali úlohu nadnárodních institucí, které mají zabezpečovat dynamiku další integrace, a pojímali

³⁸¹ Mitrany, D. The functional theory of politics. London: Martin Robertson. 1975, str. 53–78.

³⁸² Především se jedná o práci: Ernst B. Haase, The uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957. Stanford: Stanford University Press, 1958, a práce Leona Lindberga, The political dynamics of European Integration. Stanford, CA: Stanford University Press. 1963.

³⁸³ Fiala, V. Evropské integrační teorie a teoretické koncepty. 2006. Dostupné na www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/.../VelkeTeorie.doc.

evropskou integraci jako velmi komplikovaný proces, jež je kromě národních států ovlivněn velkým množstvím aktérů.³⁸⁴

Neofunkcionalisté rozlišovali několik základních typů procesu přelévání. Především tzv. funkcionální přelévání (functional spillover) jako základní typ přelévání integrace z jednoho sektoru do druhého. Dále tzv. řízené přelévání (cultivated spillover), které je řízeno především supranacionálními institucemi (např. Evropskou komisí) na základě politické integrace. A jako poslední typ tzv. politické přelévání (political spillover) jako výsledek ekonomické a politické a sociální integrace zúčastněných společenských skupin.³⁸⁵

Jak vyplývá z dějin evropské integrace, v 50. a 60. letech se postupné sjednocení evropských států ubíralo právě touto cestou. Za neofunkcionalistu byl všeobecně považován Jean Monnet, avšak podle jeho přesvědčení konečným cílem integrace bylo federativní uspořádání.³⁸⁶

Po dobu své existence se neofunkcionalismus potýkal s početnou kritikou především ze strany představitelů mezivládního přístupu. Představa neofunkcionalistů, že evropská politika je tvořena větším počtem aktérů, skládajících se z národních, transnárodních a supranacionálních účastníků, je pro intergovernmentalisty nepřijatelná, rovněž jako proces přelévání. Podle nich státy vždy pečlivě posuzují své rozhodnutí na mezinárodní aréně, a pokud dojde k přijetí nějakého rozhodnutí, tak pouze z důvodu, že pro jednotlivý stát bude výsledek příznivý.³⁸⁷ První velký otřes neofunkcionalismus zažil v 70. letech minulého století v souvislosti s krizí tzv. „prázdné židle“,³⁸⁸ který pokračoval stagnací evropské integrace v 80. letech a dospěl ke konečné krizi této teorie a jejím nahrazením dalšími teoriemi a koncepty.

³⁸⁴ Haase, E. B. *The uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 2004, str. 310–311.

³⁸⁵ Fiala, V. *Evropské integrační teorie a teoretické koncepty*. 2006. Dostupné na: www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/.../VelkeTeorie.doc.

³⁸⁶ Například podle názoru E. B. Haase *The uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 2004, str. 106–110, 474–475. Monnet, J. *Paměti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2012, str. 221–222, 316.

³⁸⁷ Fiala, V. *Evropské integrační teorie a teoretické koncepty*. 2006. Dostupné na: www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/.../VelkeTeorie.doc.

³⁸⁸ Jedná se o francouzskou politiku Charlese de Gaulla a krizi tzv. „prázdné židle“, kdy se představitelé francouzské vlády demonstrativně neúčastnili jednání Rady. Daná krize byla ukončena Lucemburským kompromisem.

6.4 Intergovernmentalism

Poté, co teorie neofunkcionalismu ustoupila do ústraní, jednou z nejpůlárnějších teorií, která ji nahradila, byla teorie intergovernmentalismu. Jedním z největších představitelů této teorie byl kritik neofunkcionalismu Stanley Hoffmann, jehož koncepce intergovernmentalismu je zařazena do klasického mezivládního přístupu, který byl následně označen jako realistický intergovernmentalismus.³⁸⁹ Jedním z hlavních přesvědčení představitelů této teorie je to, že vlády národních států jsou nejvýznačnějšími aktéry procesu integrace a kontrolují její vývoj. Podle realistických intergovernmentalistů vliv ostatních představitelů domácí politické scény a zájmových skupin na integrační proces je poměrně nepatrný.

Je nezbytné rozlišovat teorii realistického intergovernmentalismu, který zkoumá státy jako nezávislé, suverénní jednotky, jež navzájem mezi sebou spolupracují, od později vzniklé teorie liberálního intergovernmentalismu, jehož největším představitelem je Andrew Moravcsik.³⁹⁰ Liberální intergovernmentalismus zkoumá národní zájmy jako výsledek vztahu mezi státem a společností, jež se formuluje na domácí politické scéně. Následně takovým způsobem definované národní zájmy, jsou vyjednávány na mezinárodní aréně. Podle Moravcsika chování států na nadnárodní politické scéně pak vychází ne z jednou vyřčeného stanoviska, ale dynamicky se vyvíjí na základě procesů na domácí politické scéně.

Evropský integrační proces podle intergovernmentalismu, je pak řízen národními státy, jejíž rozhodování určují národní zájmy zformulované na domácí politické scéně různými národními skupinami. Integrace v určitých oblastech, jako např. EHS, je tak mezinárodním režimem, jehož úkolem je snížení transakčních nákladů mezinárodní spolupráce. Národní vlády takovým způsobem řeší společné problémy. Tyto společné oblasti spolupráce pak vycházejí, jak z potřeb občanů na domácí politické scéně, tak i z podmínek, jež mají původ v mezinárodní ekonomické provázanosti. Takto formulované národní zájmy jsou pak relativně odolné vůči tlaku jiných organizovaných zájmů nebo supranacionálních institucí.

³⁸⁹ Například Hoffmann, S. The European Process at Atlantic Crosspurposes. *Journal of Common Market Studies*, roč. 3; Hoffmann, Stanley, 1965. roč. 3, č. 2, s. 85–101; nebo Hoffmann, S. *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. Daedalus. 1966.

³⁹⁰ Více Moravcsik, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*. Volume 31, Issue 4, pages 473–524, December 1993. Dále Moravcsik, A. Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoind. *Journal of Common Market Studies*. Volume 33, Issue 4, pages 611–628, December 1995.

Z pohledu intergovernmentalistů počátky evropského integračního procesu a založení ESUO lze vyložit jako klasickou mezistátní dohodu, která vznikla jako odvěta na vzrůstající rozvoj a vliv Spojených států amerických na mezinárodní scéně. Z toho pohledu příznivci Monnetovy metody jednali na základě pravidel typických pro vysokou politiku, avšak s využitím a zapojením v té době populární rétoriky supranacionalismu a evropského sjednocení.³⁹¹

Jako každá jiná teorie, rovněž mezivládní přístup byl kritizován ze strany různých autorů. Jedna z linií kritiky směřuje proti zjednodušení počtu úrovní spolupráce mezi státy. Vyjednávání mezi národními státy se tudíž odehrává na mnoha různých úrovních a rovněž jsou do toho zapojeni různí nestátní aktéři a nadnárodní aktéři. Existuje tudíž určité riziko, které spočívá ve zjednodušeném vnímání nadnárodních institucí pouze jako projevu zájmu národních států.³⁹²

6.5 Shrnutí

Na základě výše uvedeného výkladu je zřejmé, že žádná integrační teorie nemůže kompletně a všestranně vysvětlit tak složitý proces, jako je evropská integrace, ve všech jeho aspektech. Každá z těchto teorií má své určité nedostatky a je předmětem kritických názorů.

Studium a zkoumání evropských integračních teorií rovněž poukazuje na to, jak může být komplikované provázat „teorii“ a „praxi“. Přesto výzkum evropské integrace a transformace procesu evropského sjednocení bylo a je příznivou půdou teoretického a empirického výzkumu. A to především z toho důvodu, že evropská integrace je ve své podstatě jedinečným a zajímavým procesem, podrobným výzkumem, kterému vědci a badatelé věnovali svou pozornost.

Na základě historického vývoje lze předpokládat, že s největší pravděpodobností nevznikne jednotná teorie, která bude schopna vysvětlit tak komplikovaný proces, kterým nepochybně evropská integrace je. Každá z výše zmíněných teorií má jak své stoupence, tak i své odpůrce. Lze předpokládat, že v budoucnu můžeme očekávat vznik zcela nových integračních teorií založených na nejnovějších výzkumech procesu integrace, avšak nelze vyloučit i jistou revitalizaci již existujících integračních teorií. Vývoj evropského integračního procesu

³⁹¹ Rosamond, B. *Theories of European integration*. 1st ed. Houndmills: Palgrave. 2000, str. 53.

³⁹² Sandholtz, W., Stone Sweet, A. *European integration and supranational governance*. Repr. 2004. Oxford: Oxford University Press. 1998, str. 426.

ohledně stupně intenzity vzájemného sjednocení mezi členskými státy se ve své podstatě rozdělil na dva hlavní směry – k centralizaci (federální) a decentralizaci (mezivládní). Měřítkem pro posouzení, jakým směrem se vyvíjel proces integrace, lze považovat připravenost a otevřenost členských států k přenosu pravomocí na nadnárodní instituce a udržení vlivu a nadřazenosti národních států v rozhodovacím procesu (hlasování na základě kvalifikované většiny nebo jednomyslného rozhodnutí).

Úvahy o dalším vývoji evropské integrace.

Podle obecných kritérií lze možnosti vývoje EU do budoucna shrnout do tří základních směrů. První představuje úplný rozpad EU na původně suverénní státy. Podle názoru autorky i přes jistý úroveň euroskepticismu občanů EU a snahy některých politických skupin v členských státech směřující k rozdělení unii nepřipadá tato varianta jako vhodné řešení, a to z důvodu příliš úzkého hospodářského a politického propojení některých členských států EU a z toho vyplývající velmi vysoké finanční náročnosti rozdělení, a negativních dopadů s tím spojených. Zároveň přináší existence Evropské unie mnoho výhod občanům EU, kteří by se jich rozhodně nechtěli vzdát, jako například volný pohyb osob, zboží a kapitálu (vnitřní trh), evropské občanství a s tím spojené konzulární zastoupení na kterékoliv ambasádě členského státu v zahraničí atd.

Kromě toho současné globalizační tendence vnucují vládám států, aby více mezi sebou spolupracovaly, a přehodnotily své ryze vnitrostátní záměry směrem k univerzalistickému způsobu uvažování s cílem ekonomického růstu a stability. Na celosvětové aréně v současné době můžeme pozorovat jednoznačně politickou a ekonomickou převahu velkých státních útvarů, jako jsou Spojené státy americké, Čína, Rusko a Indie. V současné době se musí menší státní celky víc a víc přizpůsobovat těmto silnějším hospodářsko-politickým státům. Odděleně budou mít evropské státy postupem času jen nepatrný vliv v mezinárodní ekonomické a politické sféře oproti světovým velmocím. Jediná možná cesta, jak nejlépe lze čelit vzniklé situaci, je sdružení v pevné unii. Pro zabezpečení své stability a řádného fungování evropské státy potřebují silnou Evropskou unii.

Další možnou variantou vývoje EU je transformace ve federaci. Avšak tento směr vývoje nelze na základě různých důvodů hodnotit jako velmi pravděpodobný. Současnou situaci ve společnosti ve vztahu k EU nelze hodnotit jako příznivou z pohledu federalistických úvah o jejím dalším vývoji. V současné době je naprosto evidentní, že návrat integračního procesu

EU směrem k federalistickým koncepčním východiskům je téměř nemožný, nehledě na činnost některých aktivistů. Především vzhledem k roztržitému federalistickým východiskům a rostoucí frustraci občanů EU a politiky vůči Unii. Mezi jiné i kvůli nízkému hospodářskému růstu a finanční krizi. Přesto je teoretické a empirické zkoumání EU obecně na základě teorie federalismu a partikulárně k jednotlivým federativním státům stále aktuální, a to hned z několika důvodů. Přesvědčenost příznivců federálního vývoje integračního procesu v tom, že federální ústavní základ nadnárodního společenství může přispět k vyřešení problému demokratické legitimacy a odpovědnosti, nelze v podstatě odmítnout, vzhledem ke zvýšené potřebě v současnosti objasnit tyto základy fungování Unie. Přenos svrchovaných pravomocí členskými státy na nadnárodní instituce založené na neústavní bázi s klasickou institucionální dělbou pravomocí a politickou odpovědností za účelem hospodářské prosperity všech účastníků teď v důsledku padesátiletého vývoje integrace ukazuje svoje nedostatky. Daný vývoj lze považovat jako jeden ze způsobů, jak vyřešit problémy demokratické legitimacy a politické odpovědnosti, kterým dnes čelí EU. Představa neofunkcionalistů, že úspěšné fungování nadnárodního společenství povede k legitimizaci daného společenství přes legitimitu výsledku, na základě vývoje v poslední době neobstojí. Nepochybně vývoj daným směrem předpokládá všeobecnou podporu členských států a občanů. Zároveň nelze tvrdit, že vývoj evropské integrace směrem k federativnímu uspořádání je žádoucí, nebo dokonce nezbytný.

Další, třetí směr vývoje Evropské unie je cestou flexibilní integrace (Evropa s variabilní geometrií nebo vícerychlostní Evropa), kde členské státy, které si přejí hlubší integraci v určitých oblastech, budou mít možnost blíže se sjednocovat v rámci EU v jimi zvolených oblastech. Jako například v současné době v případě uzavření smlouvy o rozpočtové odpovědnosti nebo bankovní unie mezi členskými státy EU.

Daná varianta vývoje EU se jeví jako nejvíce pravděpodobná pro další vývoj integrace, a to především z důvodů rozšíření počtu členů EU skoro o dvojnásobek a také nejednotnosti členských států EU. Navíc daný směr vývoje umožní EU čelit mezinárodní hospodářské a politické situaci, která je zapříčiněna globálními tendencemi.

Danou variantu vývoje lze tudíž považovat za nejpravděpodobnější a zároveň nejvhodnější způsob vývoje evropské integrace. A to hned ze dvou důvodů, především umožní pružněji reagovat na koexistenci heterogenních členských jednotek (členských států) v jednom hospodářsko-politickém uskupení jako EU a přitom sjednotí větší počet státních subjektů,

kteře mohou nepochybně efektivním způsobem čelit mezinárodním globalizačním tendencím ekonomického mezinárodního prostředí.

Daný směr dalšího vývoje zdůrazňoval jako žádoucí ve svém projevu například Joschka Fischer. V souvislosti s tím považuji za vhodné na tomto místě připomenout projev německého ministra zahraničí Joschky Fischera na Univerzitě (Humboldt State University) v Berlíně 12. května 2000.³⁹³

„Quo vadis, Europa?“... odpověď, kterou musí teď dát Evropané, pokud si přejí prosperovat, je následující: pokračovat v dokončení evropské integrace. Krok zpět, nebo dokonce stagnace toho, čeho už bylo dosaženo, způsobí fatální následky pro všechny členské státy EU... Evropu čeká důležitý úkol, a to integrovat země střední a východní Evropy, a tak zdvojnásobit počet členů Unie. K tomu je však potřeba položit poslední cihlu do evropské stavby – politickou integraci. (...)

V padesátých letech minulého století byla evropská integrace založena na „Monnetově metodě“ ekonomického sjednocení menšího počtu států. V současné době krize tato metoda nemůže být nadále přehlížena. (...)

Východní rozšíření EU a zapojení nových členských států je nepochybně výzvou pro Evropskou unii, která může způsobit erozi integračního procesu. Za daných podmínek existuje několik alternativních možností, jak čelit hrozbě, kterou může daná situace vyvolat:

- První je rozšíření procedury posílené spolupráce mezi státy, které si přejí spolupracovat mezi sebou intenzivněji než ostatní, jako v současné době například Ekonomická a monetární unie a Schengen. Lze udělat progres podobného typu ve větším počtu oblastí, jako je kupříkladu ochrana životního prostředí, politicko-hospodářská unie, boj s organizovaným zločinem, vývoj a sjednocení společné azylové a migrační politiky a samozřejmě společná zahraniční a bezpečnostní politika.
- Druhou možností na cestě k dokončení politické integrace je prozatímní krok, který spočívá v založení tzv. tvrdého jádra (Center of Gravity) EU. Členské státy, které se zapojí do tvrdého jádra, uzavřou mezi sebou novou evropskou rámcovou smlouvu jako jádro ústavy federace. Na základě této smlouvy federace vytvoří vlastní instituce v čele s přímo voleným prezidentem, silným parlamentem a ustanoví vládu, která bude

³⁹³ Dostupné na <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/4cd02fa7-d9d0-4cd2-91c9-2746a3297773/en>.

zastupovat členy tvrdého jádra EU v co nejširším rozsahu ve velkém počtu oblastí. Takové tvrdé jádro by mělo být řídicí silou v procesu dokončení politické integrace a mělo by v sobě zahrnovat (obsahovat) všechny znaky budoucí federace.

Pochopitelně je nezbytné uvědomovat si vznik různorodých institucionálních problémů vztahujících se k současné organizační soustavě EU, které mohou být vyvolány v souvislosti se založením tvrdého jádra. Proto bude mimořádně důležité zajistit, aby nebyla ohrožena EU *acquis* a Unie se nerozdělila. Musí být vytvořeny mechanismy, které umožní členům tvrdého jádra plynule a hladce spolupracovat s ostatními členskými státy EU. Vstup do tvrdého jádra musí být otevřený pro všechny členské státy EU a kandidující země.

7 Závěr

Jedna z předních současných odbornic procesu evropské integrace Alberta Sbragia, doporučila studium federalismu, zejména srovnávacího federalismu jako důležitého měřítka pro určení různých možných směrů vývoje EU. Dále podtrhuje, že v současné době můžeme pozorovat existenci takzvaného segmentovaného federalismu, což znamená federální uspořádání v určitých oblastech vyplývající ze základních smluv, bez existence formální ústavně založené federace. Organizace federálního typu se může vyvinout bez toho, aby byla založena na ústavě podle tradičního smyslu. Zejména toto dělá komparativní analýzu federace velmi užitečnou pro zkoumání možného budoucího vývoje EU. Odborná debata o tom, že musí vzniknout federace předtím, než bude možné diskutovat o federalismu, zapomíná na to, že pojem federalismus v sobě obsahuje jak ústavní, tak i politologický význam. Existuje velký počet typů státních uspořádání, které můžeme přiřadit pod pojem federalismus (viz kapitola 3, podkapitola 3.2). Přestože existující federace v současné době kombinují v sobě oba významy, nelze popřít to, že v případě EU vznikl útvar, na který se vztahuje politická dimenze pojmu federalismus bez ústavní dimenze tohoto termínu.³⁹⁴

Jak konstatuje uznávaný teoretik federalismu Daniel Elazar, podstata federalismu není v založení určitého souboru institucí nebo v institucionalizaci specifického druhu vztahů mezi zúčastněnými v politickém životě země. Federalismus je fenomén, který nabízí hodně možností pro organizaci politické moci, v případě, že náležité vztahy jsou vytvořeny, může být vytvořena široká škála politických struktur odpovídajících federálnímu principu.³⁹⁵

Na základě příkladů uvedených v jednotlivých kapitolách (např. 5.1.1 Soudobá evropská ústavnost, 5.6.2 Úvahy o nových konceptech chápání legitimacy v EU). Obecně lze poznamenat určitý posun ve zkoumání vývoje EU, jež je charakterizován značně nižšími teoretickými nároky než dříve, který pochází ze dvou základních zdrojů: První je vyznačen přesunem od předchozího stylu metodologického zkoumání integračních procesů na základě přesně definovaných pojmů a klasických teorií, směrem k více široce pojatým pojmům a partikulárním teoriím. S tím je spojen druhý zdroj, který vychází z obecného přiznání nezbytnosti pro méně normativní a více empirický výklad evropské integrace. Z toho důvodu dnes velké množství odborných zkoumání nabízí mnohem nižší úroveň teoretických badání,

³⁹⁴ Sbragia, A. *Euro-politics: institutions and policymaking in the new European community*. Washington, D. C.: Brookings Institution. 1991, str. 262–263.

³⁹⁵ Elazar, D. J. *Exploring Federalism*. University of Alabama Press. 1987, str. 11–12.

zatímco největší pozornost je soustředěna na empirická zkoumání samotných mechanismů EU, jako je například legislativní proces, víceúrovňové vládnutí, politické sítě atd.

Od počátku evropské integrace pokračovala debata o budoucnosti Evropského společenství. Různé integrační teorie, jako je například federalismus, funkcionalismus, neofuncionalismus a další, zároveň s principy intergovernmentální a supranacionální kooperace mezi národními státy jsou postaveny proti sobě a vzájemně spolupůsobí v procesu vývoje Evropské unie.

Od momentu svého založení Evropské společenství a Evropská unie prošly velmi dlouhým vývojem a EU dnes představuje velmi vyvinutou organizaci, která se ve velkém počtu oblastí více přiblížila federálnímu typu státního uspořádání.

Nicméně, Evropská unie nevytvořila v současné době řádnou federaci tak, jak to měl na mysli Winston Churchill. Výsledky komparativní analýzy výše uvedených oblastí zkoumání ukazují, že EU v současné době nelze charakterizovat jako federaci, poněvadž nenaplnuje všechny charakteristiky federativního státu. Srovnávací analýza dokládá, že ve velkém počtu zkoumaných oblastí EU naplnuje definované charakteristiky pouze částečně, respektive s některými výjimkami.

Stěžejní rozdíl mezi EU a federativními státy lze shrnout do základní roviny, jež spočívá v absenci ústavní báze založené na základě zásad teorie konstitucionalismu a s tím spojený a zároveň z toho vyplývající deficit vstupní legitimacy.

Primární právo EU nepochybně naplňuje znaky materiálního pojetí ústavy. Nicméně naplnění materiální charakteristiky ústavy neumožňuje vyvodit ústavnost primárního práva EU z pohledu teorie konstitucionalismu. Primární právo Unie nelze zatím charakterizovat jako ústavní právo států, jež je vlastní všem existujícím evropským federativním státům. Daný závěr vyplývá především z nedostatečného demokratického základu, respektive legitimacy evropské institucionální soustavy, která musí být zakotvena a vyplývat z ústavní báze. Rovněž ve prospěch daného závěru svědčí víceúrovňová soustava právních řádů EU a členských států, které schází hierarchické uspořádání a z toho vyplývající „pouhá“ aplikační přednost unijního práva, které nemá povahu absolutní nadřazenosti.

Současná hospodářská krize a nespokojenost občanů EU odhaluje základní slabá místa Evropské unie a jasně poukazuje na některé chyby, ke kterým došlo v procesu integrace. Na základě toho lze obrátit pozornost zpět k úvahám některých evropských aktivistů, kupříkladu

A. Spinelliho nebo V. G. d'Estainga, kteří opakovaně zdůrazňovali, že přenos svrchovaných pravomocí může být legitimován pouze bezprostředně evropskými občany a založen na ústavní bázi.

To, co začalo a rozvinulo se jako hospodářský projekt vytvoření jednotného trhu, který zajišťuje volný pohyb osob, zboží a kapitálu, následně nedostalo dostatečnou politickou, a především společenskou integraci. Tento rozpor vede k neshodám v politickém rozhodování a k mezerám ve struktuře institucionálního uspořádání.

Další zkoumání ve vymezených oblastech provedené ve druhé části této práce, však nasvědčuje tomu, že Evropská unie je velmi podobná evropským federativním státům případně Spojeným Státům Americkým. I když se nepochybně výsledek zkoumání EU v některých oblastech více přibližuje unijní uspořádání ke konkrétnímu federativnímu státu, ale naopak jiná oblast zkoumání se může celkově lišit od úpravy v tomtéž federativním státu.

V této souvislosti lze hovořit například o způsobu rozdělení pravomocí mezi dvěma úrovněmi vládnutí, totiž mezi EU a členskými státy, jenž má velký počet znaků, které přibližují podstatu unijního uspořádání charakteristickou pro federativní státy.

Dále právní řád EU disponuje vlastnostmi, které jsou charakteristické pro vnitrostátní právní řády ve federacích, a to zejména přímým účinkem unijních právních norem, které jsou závazné jak pro členské státy, tak především přímo pro jednotlivce. Zároveň Evropské právní normy lze považovat za dostatečně vynutitelné jak pro členské státy, tak pro vnitrostátní subjekty, i přesto že na rozdíl od některých federativních států, EU nevyvinula soustavu specializovaných „federálních“ soudů určených k aplikaci a interpretaci evropského právního řádu. Totiž daný typ decentralizovaného soudního rozhodování ve svém důsledku transformuje všechny vnitrostátní soudy na částečně rovněž „evropské“ soudy, jelikož všechny orgány soudní moci členských států jsou zavázané, v rozsahu jejich kompetencí, aplikovat normy evropského práva. A vynutitelnost legislativních aktů v členských státech zajišťuje Soudní dvůr EU.

Srovnatelně, jak je tomu ve federativních státech, na rozdíl od mezinárodních organizací, EU vystupuje jako odpovědný subjekt, jež nese odpovědnost za svoji činnost. Evropská unie disponuje účinným mechanismem, který umožňuje jak členským státům, tak i jednotlivcům domoci se svých práv v případě jejich porušení unijními orgány.

Dále lze konstatovat, že Evropská unie disponuje v každé etapě svým nezávislým zákonodárným procesem, který je odlišný od legislativního procesu v členských zemích.

Přesto u všech výše uvedených oblastí zkoumání existuje jedna podstatná výjimka, a to absence oblasti zahraniční bezpečnostní politiky a obrany v kompetenčním rozsahu činností svěřených výlučně unijním orgánům. Následně to ovlivňuje ostatní procesy fungování Unie jako celku, tudíž z toho vyplývají podstatné rozdíly v zákonodárném procesu EU a samotné vynutitelnosti unijního práva, pokud to porovnáme s evropskými federativními státy. Daná oblast pravomocí je přenesena na centrální ústřední úroveň ve všech evropských federacích a USA.

Podrobnější rozbor je uveden v závěrech jednotlivých kapitol.

Jak už bylo uvedeno v kapitole 3.1, musíme striktně rozlišovat mezi pojmem federalismus a federace. V případě, že zůstaneme v rovině komparativní analýzy EU a federalismu jako politologického jevu, nelze na základě výše provedené analýzy popřít, že EU vykazuje určité znaky vlastní principům zakládajícím pojem federalismus. Použití federativních principů neznamená nutně založení federativního státu. Je nezbytné osvobodit se od starých konceptuálních omezení, jež předpokládají, že federalismus vždycky vede k založení federace.

Konceptuální zařazení toho, co dnes představuje EU, by nemělo být zdrojem rozporu. Přece už Alexis de Tocqueville jednou poznamenal, že pro lidi je jednodušší něco vynalézt než vymyslet pro to nové slovo.

Na závěr lze uvést, že na základě klasifikace politických uskupení, které vykazují znaky obecného pojmu federalismus uvedené v kapitole 3.2 této práce, lze Evropskou unii definovat jako kvazifederaci, tudíž politické uskupení, které vykazuje vlastnosti typické jak pro federaci, tak i pro konfederaci.

EU je flexibilní organismus, jehož konečnou podobu nelze odhadnout. V současné době EU není schopna definovat jasný cíl pro budoucí generace, a to mimo jiné i z toho důvodu, že chybějí silní političtí lídři, jako byl například Jean Monnet, Robert Schuman nebo Jacques Delors.

Evropská unie disponuje veškerými právními mechanismy pro to, aby pokračovala dál v procesu integrace. Avšak současné dění ukazuje na to, že jedním z nejdůležitějších úkolů na dané etapě je zapojit do průběhu sjednocení občany členských států a zvýšit v tomto procesu roli občanské společnosti.

8 Použitá literatura

8.1 Primární prameny

- Smlouva o založení EHS
http://www.euroskop.cz/gallery/2/754-smlouva_o_es.pdf
- Smlouva o Evropské unii
http://www.euroskop.cz/gallery/2/760-smlouva_o_eu.pdf
- Smlouva o ústavě pro Evropu
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:CS:HTML>
- Lisabonská smlouva
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:CS:HTML>
- Smlouva o fungování EU
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:CS:HTML>

8.2 Seznam použité literatury

1. Abdulatipov, R. Federalogie. Petrohrad: Piter. 2004.
2. Albi, A. Supremacy of EC Law in the New Member States, European Constitutional Law Review, č. 3, 2007.
3. Balík, S. a S. Balík. Právní dějiny evropských zemí a USA: (stručný nástin). 3., rozš. vyd. Plzeň: Čeněk, 2005.
4. Balík, S., Fiala P. Mikš F. Perspektivy Evropské unie: konzervativně-liberální pohledy na aktuální otázky evropské politiky. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004.
5. Bakunin, M. Izbrannye sočinenija. Tom 3., Federalismus, Socialismus a Antiteologismus. Peterburg-Moskva: Golos Truda, 1920.
6. Běhan, P. Princip subsidiarity a proporcionality v tvorbě komunitárního práva. Právník, č. 2, 2002.
7. Belling, V., Malíř, J., Pítrová, L. Kontrola dělby pravomoci v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2010.
8. Belling, V. Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy? 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav. 2009.

9. Belling, V. Problém demokratické legitimacy EU. 2009. Dostupné na <http://www.obcinst.cz/en/Problem-democraticke-legitimity-EU-c1410/>
10. Blahož, J., Balaš, V., a kol. Srovnávací ústavní právo, 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003.
11. Blahož, J., Klíma, K., a kol. Ústavní právo Evropské unie: Aleš Čeněk, 2003.
12. Blahušiak, I. The Treaty of Lisbon: European „Philadelphia“? Comparison from the juristic point of view, Konference Cofola 2008. Dostupné na: http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/blahusiak_igor.pdf
13. Bowie R. R., Friedrich J. C. Studies in Federalism. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1954.
14. Břicháček. T. První poznámky k smlouvě o rozpočtové unii. 2012. Dostupné na: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1620/prvni-poznamky-k-smlouve-o-rozpocetove-unii>
15. Burgess, M. Federalism and European union: the building of Europe, 1950-2000. 1st ed. London: Routledge, 2000.
16. Burgess, M. Comparative federalism: theory and practice. New York, NY: Routledge, 2006.
17. Cardonnel. P., Rosas. A., Wahl. N. (ed.) Constitutionalising the EU Judicial System. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing. 2012.
18. Castaldi, R. A. Federalist Framework Theory of European Integration. Centro Studi Federalismo. 2007.
19. Dahl, R. A. Democracy and its Critics, New Haven CT: Yale University Press. 1991.
20. De Burca, G., Weiler J. H. H. (ed.) The Worlds of European Constitutionalism. New York: Cambridge University Press, 2012.
21. Duchacek, I. D. Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. New York: Holt, Rinehart, Winston, 1970.
22. Elazar, Daniel J. Exploring Federalism. University of Alabama Press. 1987.
23. Elazar, Daniel J. Federalism: An Overview. Pretoria: HSRC, 1995.
24. Elazar, Daniel J. The American constitutional tradition. Lincoln: University of Nebraska Press, 1988.

25. Fallon, R., Hart and Wechsler's. The federal courts and the federal system. 6th ed. New York: Foundation Press. 2009.
26. Fiala, V. Evropské integrační teorie a teoretické koncepty. 2006. Dostupné na: www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/.../VelkeTeorie.doc.
27. Fiala, P. Politický systém Spolkové republiky Německo. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. 1994.
28. Filip, J., a kol. Základy státovědy. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
29. Fischer, J. From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration. Dostupné <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/4cd02fa7-d9d0-4cd291c92746a3297773/en;jsessionid=9A516D3834B19C4D91FD2CFD5C50B663>
30. Gerbet, P. Budování Evropy. Vyd. 1. Praha: Karolinum. 2004.
31. Gerloch, A., Tomášek, M., Antoš, M., a kol. (ed.) Nové jevy v právu na počátku 21. století. Vyd. 1. Praha: Karolinum. 2010.
32. Gerloch, A., Povaha smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii a správě v hospodářské a měnové unii sjednávané mezi zeměmi eurozóny z hlediska požadavků stanovených ústavním pořádkem České republiky na proces její ratifikace. Acta Universitatis Carolinae-Uridica č. 1, 2012.
33. Gerloch, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
34. Gerloch, A., Wintr, J. (ed.) Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR Nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.
35. Gerloch, A., Zoubek, V., Hřebejk, J. Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva. Vyd. 4., aktual. a dopl. Praha: Prospektrum. 2002.
36. Giorgi, L., Homeyer, I., Parsons, W. Democracy in the European Union: towards the emergence of a public sphere. New York: Routledge. 2006.
37. Glencross, A., Trechsel, A. EU Federalism and Constitutionalism : The Legacy of Altiero Spinelli. Lanham, MD: Lexington Books.2010.
38. Haase E. B. The uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957. Stanford: Stanford University Press, 2004.
39. Halberstam, D. Local, Global, and Plural Constitutionalism: Europe Meets the World. Public Law and Legal Tudory Working Paper Series, Working Paper

- N. 176. University of Michigan Law. 2009. Dostupné na:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1521016.
40. Halberstam, D. Comparative Federalism and the Issue of Comandering. Public Law and Legal Theory Working Paper Series, Working Paper N. 00-02. University of Michigan Law. 2001. Dostupné na:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=254147
41. Halberstam, D. Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Government. Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States. Cambridge University Press. 2008. Dostupné na
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1147769.
42. Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálním Shromážděním 17. září 1787. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994.
43. Hoffmann, S. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. Daedalus. 1966.
44. Hoffmann, S. The European Process at Atlantic Crosspurposes. Journal of Common Market Studies, roč. 3; č. 2, 1965.
45. Harrison, R. J. Europe in Question. Theories of regional and International integration. 1974.
46. Horčíčka, V., Kovář, M. Dějiny Evropské integrace II. Praha: Triton. 2006.
47. Horspool, M., Humphreys, M. European Union Law. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.
48. Hueglin, O., Fenna, A. Comparative Federalism: A Systematic Inquiry. University of Toronto Press, 2006.
49. Jičínský, Z. Problémy československé politiky: stati z let 1968-1992. 1. vyd. Praha: NADAS – AFGH. 1993.
50. Král, R. Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy. Praha: C. H. Beck, 2003.
51. Klíma, K., Pomahač, R. Evropské právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2011.
52. Klíma, K. Ústavní právo. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2002.

53. Klíma, K., Jirásek, J., (ed.) Pocta Jánů Gronskeému. Plzeň: Aleš Čeněk. 2008.
54. Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde. 2006.
55. Kommers, D. The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2nd ed., rev. and expanded. Durham, N.C.: Duke University Press. 1997.
56. Kusák, M., Pítrová, L., Tomášek, M. Právní aspekty smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Acta Universitatis Carolinae- Uridica č. 1, 2012.
57. Lenaerts, K., Van Nuffel, P. Constitutional Law of the European Union, 2nd Ed. London: Thomson Sweet & Maxwell. 2005.
58. Levi, L. Recent Developments in Federalist Theory. The Federalist a political review. Number 2. 1987. Dostupne na:
http://www.thefederalist.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=361&lang=en
59. Lyčka, M., Kunc. B., Šléglová. K., a kol. Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie. Praha: Linde. 2010.
60. Majeed, Akhtar, Ronald L Watts a Douglas M Brown. Distributuion of powers and responsibilities in federal countries. London: Published for Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) by McGill-Queen's University Press, 2006.
61. Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. 5., podstatně upr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita. 2008.
62. Madar, Z., a kol. Slovník českého práva. 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání Praha: Linde. 2002.
63. Menon, A., a Schain M. (ed.) Comparative federalism: the European Union and the United States in comparative perspective. Oxford: Oxford University Press. 2006.
64. Miller, V. The Laeken Declaration and the Convention on the future of Europe. Reserch Paper 02/14, House of Commons Library, 2002. Dostupné na:
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-014.pdf>.
65. Mitrany, D. The functional theory of politics. London: Martin Robertson. 1975.
66. Monnet, J. Paměti. Plzeň: Aleš Čeněk. 2012.

67. Moravcsik, A. Liberal Intergovernmentalism and Integration: Rejoind. *Journal of Common Market Studies*. Volume 33, Issue 4, December 1995.
68. Moravcsik, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*. Volume 31, Issue 4, December 1993.
69. Moravcsik, A. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. 2003. Dostupné online <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Moravcsik92.pdf>
70. Nikolaidis, K., Howse, R., (ed.) *The federal vision: Legitimacy and levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 2001.
71. Nigrin, T., Řiháčková, V., Weiss, T. *Evropský parlament: na cestě k parlamentní demokracii v Evropské unii?* Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. 2008.
72. Outlá, V., a kol. *Právo Evropské unie*. 2. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk. 2006.
73. Pavlíček, V., a kol. *Státověda, I. díl*. Praha: Linde. 1998.
74. Pavlíček, V., a kol. *Ústavní právo a státověda. 2. vyd. Část 1*. Praha: Linde, 2008.
75. Pavlíček, V., a kol. *Ústavní právo a státověda. Část 2*. Praha: Linde, 2004.
76. Pavlíček, V., a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky. 1. úplné vyd.* Praha: Leges, 2011.
77. Pentland, C. *International theory and European integration*, London: Faber and Faber Ltd. 1973.
78. Pernice, I. „Does Europe Need a Constitution? Achievements and Challenges After Lisbon“ WHI-Paper 02/10, dostupné na www.whi-berlin.de
79. Pernice, I. *Salvaging the Constitution for Europe A Reform Treaty for the EU*. WHI-Paper 04/07, dostupné na www.whi-berlin.de.
80. Pernice, I. *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*. *The Columbia Journal of European Law*. Vol. 15, No. 3. 2009.
81. Pinder, J. *Building of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
82. Pražák, J. *Rakouské právo ústavní, část první, II. vydání*, Praha, 1900.
83. Pomahač, R. *Evropské veřejné právo, 2. vydání*. Praha: Wolters Kluwer. 2010.

84. Roemheld, L. *Integral Federalism: A Model for Europe*: New York: Peter Lang. 1990.
85. Rosamond, B. *Theories of European integration*. 1st ed. Houndmills: Palgrave. 2000.
86. Rosas, A. *European Union as a Federative Association*. Duhram European Law Institute: European Law Lecture 2003. Dostupné na http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2003_DELI_Lecture.pdf
87. Rossi, L. S. *European Union: Legal Aspects: International democracy watch*. Center for studies on federalism. 2011. dostupné na: <http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/tools/the-international-democracy-report/idw-report-2011/eu-legal>
88. Rovná, L. Diskuze o budoucnosti Evropské unie v 21. století. *Mezinárodní vztahy*. č. 1, 2002.
89. Sandholtz, W., Stone Sweet, A., *European integration and supranational governance*. Repr. 2004. Oxford: Oxford University Press. 1998.
90. Sbragia, A. *Euro-politics: institutions and policymaking in the new European community*. Washington, D. C.: Brookings Institution. 1991.
91. Scharpf, F. *Governing in Europe: effective and democratic?*. 1st publ. Oxford: Oxford University Press. 1999.
92. Schelle, K., Vlček, E. *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. 1994.
93. Schütze, R. *European Constitutional Law*. New York: Cambridge University Press. 2012.
94. Schütze, R. *From Dual to Cooperative Federalism. The changing Structure of European Law*: Oxford university press, 2009.
95. Schütze, R. *Supremacy without pre-emption? The very slowly emergent doctrine of community pre-emption*, *Common Market Law Review*. Vol. 43, 2006.
96. Schütze, R. „Delegated Legislation“ in the (new) European Union: A Constitutional Analysis. *Modern Law Review* 74(5). 2011.
97. Schütze. R. *Lisabon and federal order of competence: a prospective analysis*. *European Law Review*. 33 (5), 2008.

98. Schmidt, V. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press. 2006.
99. Stein, E. *Česko-Slovensko: konflikt, roztržka, rozpad*. 1. vyd. Praha: Academia. 2000.
100. Svoboda, P. *Úvod do Evropského práva*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck. 2010.
101. Syllová, J., Pítrová, L., Svobodová, M. *Ústava pro Evropu: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck. 2005.
102. Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová H. a kol. *Lisabonská smlouva, Komentář*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2010.
103. Svoboda, P. *Úvod do Evropského práva*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010.
104. Šlosarčík, I. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer. 2010.
105. Šišková, N., Stehlík, V. *Evropské právo 1, Ústavní základy EU*. Praha: Linde. 2007.
106. Tichý, A., a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. Praha: Karolinum. 1997.
107. Tichý, A., Arnold, R. a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck. 2011.
108. Tomášek, M. *Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU, Acta Universitatis Carolinae- Uridica č. 3, 2010*.
109. Týč, V., *Zásady pro aplikaci práva ES v členských státech. Evropské a mezinárodní právo*. 1999.
110. Valentěj, S. *Ruský federalismus. Hospodářsko-právní aspekty fungování*. Petrohrad: Aleteja. 2008.
111. Van Elsuwege, P. *EU external action after collapse of pillar structure, Common Market Law Review 47, Kluwer Law International, UK. 2010*.
112. Večera, M., Machalová, T., *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu: výklad základních pojmů*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. 2010.
113. Wallace, H., Pollack, M., Young, A. *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010.
114. Watts, Ronald L. *Comparing federal systems*. 3rd ed. Montreal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2008.

115. Weiler, J., Wind, M., ed. European constitutionalism beyond the state. 1st pub. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.
116. Weiler, J. H. The constitution of Europe: „Do the new clothes have an Emperor?“ and other essays on European integration. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.
117. Woodard, S. Simple Guide to Federal Ideas. Ventotene, Federalism and Politics, The Ventotene Paper of Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 1995.
118. Zbiral, R. Institucionální rámec Evropské unie: právně-politologický pohled. Praha: Linde. 2007.
119. Zbiral, R. Obsah pojmu pravomoc v článku 10a Ústavy ČR. Jurisprudence č. 2, 2011.

8.3 Přehled citované judikatury

Soudní dvůr Evropské unie

26/62, Van Gend en Loos, ze dne 5. února 1963

6/64, Costa, ze dne 15. července 1964

11/70, Internationale Handelsgesellschaft, ze dne 17. prosince 1970

5/71 Schöppenstedt v Rada Evropských společenství, ze dne 18. prosince 1971

5/71 Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada ze dne 2. prosince 1971

34/73 Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze ze dne 10 října 1973.

106/77, Simmenthal, ze dne 9. března 1978

41/74 Van Duyn v. Home Office, ze dne 4. prosince 1974

74/76 Iannelli Volpi v. Paolo Meroni ze dne 22. března 1977

33/76 Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer 16. ze dne prosince 1976

148/78 Tullio Ratti, ze dne 5. dubna 1979

15 a 16/76, France v. Commission, ze dne 7. února 1979

39/70 Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen. ze dne 11. února 1971.

C- 294/83, Les Verts v. Parlament, ze dne 23. dubna 1986

14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen. ze dne 10. dubna 1984

C-213/89, Factortame Ltd, ze dne 19. června 1990

C-213/89 The Queen v. Secretary of State for Transport

C-6/90 a C-9/90, Francovich, ze dne 19. listopadu 1991

C-430/93 a C-431/93 Van Schindel and N. C. Van. Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten ze dne 22. října 1993

C- 312/93 Peretbroeck, Van Campenhout v. Belgian State ze dne 14. prosince 1995

C-368/95 Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags-und Vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag 26. června 1997

C-352/98 P Laboratoires Pharmaceutiques bergaderm SA a Jean-jacques Goupil v. Komise ze dne 4. 7. 2000

C-254/98, TK-Heimdienst, ze dne 13. ledna 2000

C-376/98, Tabáková reklama, ze dne 5. října 2000

C-144/04, Mangold, ze dne 22. listopadu 2005

C-402/05 P a 414/05 P, Kadi – Al Barakaat, ze dne 3. září 2008

C-213/07, Michaniki, ze dne 16. prosince 2008

C-47/07 P Masdar (UK) Ltd. V. Komise ze dne 16. 12. 2008

C-399/09, Landtová proti ČSSZ ze dne 22. 6. 2011.

Ústavní soudy členských států

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci Bundesverfassungsgericht ze dne 18. října 1967.

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci Frontini, ze dne 27. prosince 1973

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci InternationaleHandelsgesellschaft, ze dne 29. května 1974

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci Vielleicht-Beschluss ze dne 25. 07. 1979

Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci Granital, ze dne 8. června 1984

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci Wünsche Handelsgesellschaft, ze dne 22. října 1986

Rozhodnutí francouzské Státní rady ve věci Nicolo, ze dne 20. října 1989

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci Maastricht, ze dne 12. října 1993

Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy, ze dne 30. června 2009

Ústavní soud České republiky

Nález Ústavního soudu z 8. března 2006, Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006), týkající se stabilizace trhu s cukrem a produkčních kvót

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08, ze dne 25. 11. 2008 ve věci Lisabonské smlouvy

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 01. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 tzv. Slovenské důchody

8.4 Internetové zdroje

<http://europa.eu/>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

<http://www.robert-schuman.eu>

<http://www.paneuropa.org/>

<http://www.cvce.eu>

www.forumfed.org

[www.whi-berlin.de.](http://www.whi-berlin.de)

www.wikipedia.org

[http://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation.htm3.](http://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation.htm3)

[http://www.thefederalist.eu.](http://www.thefederalist.eu)

Abstrakt

V předložené disertační práci byla provedena komparativní analýza Evropské unie a evropských federativních států, především Spolkové republiky Německo, Švýcarské konfederace, Rakouské republiky, a v základních rysech taktéž Spojených států amerických s cílem zjistit, jestli je EU již nyní federací, anebo nakolik se přiblížila federativnímu typu státního uspořádání. V této práci se pokusím postupně rozebrat, které charakteristiky federativního státu už v současné době Evropská unie splňuje a podle jakých znaků můžeme EU zařadit spíše do kategorie federací, mezinárodních organizací nebo konfederací.

Pro lepší pochopení všech souvislostí bude srovnávací analýza evropských federací provedena nejen z pohledu práva zachyceného v právních normách jednotlivých států, ale také z pohledu historického sociologického a politologického, i když hlavní důraz je soustředěn na rozbor ústavní a právní úpravy. Z toho důvodu v první části této práce zkoumám vznik a rozvoj teorie federalismu v dějinném vývoji. Dále se zabývám pojmem federalismu a federace ze státoprávního hlediska. Následně jsou vymezeny typy a druhy federativních států a důvody jejich vzniku a zániku.

Druhá část práce je zaměřena na empirickou komparativní analýzu Evropské unie a evropských federací na základě obecné charakteristiky federálního státu danou Stephenem Woodardem. Charakteristika moderního federativního státu je rozdělena do šesti kategorií, ze kterých následně každá představuje zvláštní oblast zkoumání. Komparativní analýza charakteristik (oblasti zkoumání) je uvedena po krátkém historickém exkurzu dějin evropské integrace s přihlédnutím k pokusům o federalizaci evropských států v minulosti.

Do oblasti komparativní analýzy zahrnuji koncepci vlády práva se zvláštním důrazem na otázku ústavnosti základních právních norem, v daném případě primárního práva EU, a nadřazenosti norem právního řádu centrální úrovně vládnutí, tudíž evropského právního řádu, nad vnitrostátními normativními akty státních subjektů a problematika legality. Další oblast analýzy zahrnuje aplikovatelnost a přímý účinek právních norem ústřední úrovně vládnutí ve federativních státech a EU na vnitrostátní subjekty členských států. Následuje komparace dělby pravomoci mezi EU a členské státy a subjekty federace a federálním centrem v evropských federacích. Další výklad obsahuje analýzu nezávislosti zákonodárského procesu a zákonodárných orgánů v Evropské unii a ve federativních státech. V následující

kapitole je provedeno srovnávací zkoumání vynutitelnosti právních norem evropského právního řádu v členských státech a na vnitrostátní subjekty, které následuje problematika odpovědnosti EU jako veřejnoprávního subjektu. Poslední kapitola je věnována otázce demokracie a legitimacy Evropské unie jako celku a jejích jednotlivých institucí.

Od momentu svého založení Evropská společenství a Evropská unie prošly velmi dlouhým vývojem a EU dnes představuje velmi vyvinutou organizaci, která se ve velkém počtu oblastí více přiblížila federálnímu typu státního uspořádání. Avšak výsledky komparativní analýzy výše uvedených oblastí zkoumání ukazují, že EU v současné době nelze charakterizovat jako federaci, poněvadž nenaplnuje všechny charakteristiky federativního státu. Srovnávací analýza dokládá, že ve velkém počtu zkoumaných oblastí EU naplňuje výše uvedené charakteristiky pouze částečně, respektive s některými výjimkami.

Stěžejní rozdíl mezi EU a federativními státy lze shrnout do základní roviny, jež spočívá v absenci ústavní báze založené na základě zásad teorie konstitucionalismu a s tím spojený a zároveň z toho vyplývající deficit vstupní legitimacy. Primární právo EU nepochybně naplňuje znaky materiálního pojetí ústavy. Nicméně naplnění materiální charakteristiky ústavy neumožňuje vyvodit ústavnost primárního práva EU z pohledu teorie konstitucionalismu. Primární právo Unie nelze zatím charakterizovat jako ústavní právo států, jež je vlastní všem existujícím evropským federativním státům. Daný závěr vyplývá především z nedostatečného demokratického základu, respektive legitimacy evropské institucionální soustavy, která musí být zakotvena a vyplývat z ústavní báze. Rovněž ve prospěch daného závěru svědčí víceúrovňová soustava právních řádů EU a členských států, které schází hierarchické uspořádání a absolutní nadřazenost evropského právního řádu typické pro právní normy vydané ústředními orgány ve federativních státech.

Další zkoumání ve vymezených oblastech však nasvědčuje tomu, že Evropská unie je velmi podobná evropským federativním státům, případně Spojeným státům americkým. Jedná se o způsob rozdělení kompetencí mezi dvěma úrovněmi vládnutí, totiž mezi EU a členskými státy, jenž má velký počet znaků, které přibližují podstatu unijního uspořádání charakteristickou pro federativní státy. Rovněž Evropská unie disponuje v každé etapě svým nezávislým zákonodárným procesem, který je odlišný od legislativního procesu v členských zemích. Zároveň evropské právní normy lze považovat za dostatečně vynutitelné jak pro členské státy, tak pro jednotlivce, i přesto na rozdíl od některých federativních států nevyvinula EU soustavu specializovaných „federálních“ soudů určených k aplikaci

a interpretaci evropského právního řádu. Přesto u všech výše uvedených kategorií existuje jedna podstatná výjimka, a to absence oblasti zahraniční bezpečnostní politiky a obrany v kompetenčním rozsahu činností svěřených unijním orgánům. Následně to ovlivňuje ostatní procesy fungování Unie jako celku, tudíž z toho vyplývají podstatné rozdíly v zákonodárném procesu EU a samotné vynutitelnosti unijního práva v této kompetenční oblasti, pokud to porovnáme s evropskými federativními státy. Daná oblast kompetencí je přenesena na centrální ústřední úroveň ve všech evropských federacích a USA.

Z důvodu hlubšího pochopení vývoje procesu integrace je disertační práce ukončena krátkým přehledem základních integračních teorií, které spolu s teorií federalismu ovlivnily proces sjednocení evropských států. Předkládaná práce je ukončena shrnutím obsahujícím mimo jiné úvahy ohledně vývoje procesu evropské integrace do budoucna, které lze rozdělit na tři základní proudy. První představuje sjednocení členských států Evropské unie do ještě pevnějšího svazku států, jinými slovy transformaci ve federaci. Avšak tento směr vývoje nelze na základě různých důvodů hodnotit jako velmi pravděpodobný. A to především vzhledem k roztržičnosti federalistických východisek a rostoucí frustraci občanů EU a politiky vůči Unii. Další variantu představuje úplný rozpad Evropské unie na původně suverénní státy. Nicméně, i přes jistou úroveň euroskepticismu občanů EU a snahy některých politických skupin v členských státech směřující k rozdělení Unie nepřipadá tato varianta jako vhodné řešení, a to z důvodu příliš úzkého hospodářského a politického propojení některých členských států EU, a z toho vyplývající velmi vysoké finanční náročnosti rozdělení a negativních dopadů s tím spojených. Kromě toho současné globalizační tendence vnucují vládám států, aby mezi sebou více spolupracovaly a přehodnotily své ryze vnitrostátní záměry směrem k univerzalistickému způsobu uvažování s cílem ekonomického růstu a stability. Poslední, třetí směr vývoje Evropské unie je cestou flexibilní integrace (Evropa s variabilní geometrií nebo vícerychlostní Evropa), kde členské státy, které si přejí hlubší integraci v určitých oblastech, budou mít možnost blíže se sjednocovat v rámci EU v jimi zvolených oblastech. Danou variantu vývoje lze považovat za nejpravděpodobnější a zároveň nejvhodnější způsob vývoje evropské integrace. A to hned ze dvou důvodů: Především umožní pružněji reagovat na koexistenci heterogenních členských jednotek (členských států) v jednom hospodářsko-politickém uskupení jako EU a přitom sjednotí větší počet státních subjektů, které mohou nepochybně efektivním způsobem čelit současným mezinárodním globalizačním tendencím.

Summary

This submitted dissertation thesis provides a constitutional comparative analysis of the European Union and the European federations, primarily the Federal Republic of Germany, Swiss Confederation, Republic of Austria and also basic features of the United States of America. I will attempt to determine whether EU is already a federation, or how much closer it has shifted to a federative type political arrangement. In this dissertation thesis I will try to methodically analyze, which characteristics of a federal state the European Union already meets and if we can put the EU under the category of federations, confederations or international organizations.

To achieve better understanding of the context of this dissertation thesis, a comparative analysis of the European Federations is studied from historical, sociological and political science perspective. However the main emphasis here is focused on the analysis of the constitutional and legal arrangements.

The first part of this thesis starts from the scrutiny of the origin and development of the theory of federalism in historical perspective, followed by determining the concept of federalism and federation in constitutional terms. Subsequently provided here are definitions of various types of federations and the reasons for their creation and division.

The second part is focused on the empirical comparative analysis of the European Union and the European Federations on the basis of the general definition of the federal state given by Stephen Woodard. Characteristics of the modern federal state is divided into six categories, each of those categories presents special areas of research. Comparative analysis of the different characteristics (fields of research) is given after a brief historical overview of European integration considering the attempts of federalization that the European states have made in the past.

Fields of comparative analysis include the concept of The Rule of Law, with particular emphasis on the constitutionality of fundamental law, in the case of EU and of its primary law, the supremacy of legal order of the central level of governance in federations and there for the European legal order over national legislation of member states and the issue of legality. The following field of research involves the applicability and direct effect of the laws of the central level of governance in the federations and in EU on individuals in Member States. The subsequent area of analysis is focused on the division of competences between the EU and its Member States and federal center and its constituent units in the European

federations. Following chapter contains an analysis of the independence of the legislative process and the legislative bodies in the European Union and federations. The next chapter provides comparative examination of the enforcement of legal norms of European law in the Member States on individuals, followed by issue of accountability of the EU as a public entity. The last chapter is devoted to the question of democracy and the legitimacy of the European Union as a whole and particularly its institutions.

From the moment of establishment until now, the European Communities and European Union have gone through very extensive development. Today the EU is a highly developed organization which comes very close to a federal type of government structure. The results of comparative analysis presents that the EU currently cannot be defined as a federation, because it does not meet all the characteristics of a federal state. A comparative analysis proves that a large number of the fields examined are showing that the EU only partially fulfills the characteristics of federation.

The key difference between the EU and the federal states can be summarized in the following proposition. That the EU is currently missing the constitutional base which is founded on the principles of theory of constitutionalism. This results in a deficit of input legitimacy. Currently EU primary law meets the characteristics of the material constitution. However, the material constitutional characteristic does not draw the constitutionality of EU primary law from the perspective of the theory of constitutionalism. The primary Union law cannot be characterized yet as a constitutional state law, which is inherent in all other existing European federal states. It is possible to draw this conclusion due to the lack of democratic base and legitimacy of the European institutional system, as well as the absence of a constitutional base. This conclusion supports the current coexistence of several legal orders, namely that of EU and Member States in multi-level systems without a hierarchical structure and the absolute supremacy of European law. This is not at all typical for the legal order of federal legislation existing in federations.

Research in additional specific fields however, suggests that the European Union is very similar to the European federal states as well as the United States. The tenet of the division of powers between the two levels of governance, namely the EU and the Member States, has a large number of characteristics that bring the essence of the EU arrangement close to those of federal states. The European Union also has, at every phase, posed its own independent policy making mechanism and legislative process, which is different from the legislative process in

Member States. The fact is that, unlike some federal states, the EU did not develop a network of specialized "federal" courts established for application and interpretation of European law. Nonetheless legal norms of the European Union are sufficiently enforceable for both Member States and individuals through courts of Member States and ECJ. For all the above-mentioned categories there is just one notable exception, namely the absence of a foreign security and defense policy as the exclusive competence conferred on the Union institutions. Consequently, it affects other functioning processes of the Union as a whole. The result is substantial differences in the legislative process of the EU and the enforcement of EU law in this area of competence, if to compare it with European federal states. This field of competence is transferred to the federal level of governance in all European Federations and in the USA.

For a deeper understanding of the process of European integration this dissertation thesis is complete with a brief overview of the main integration theories combined together with the theory of the federalism influenced integration of the European countries. This submitted dissertation concludes by considering and regarding possible paradigms of the future development of the European integration process, which are divided into three main categories. The first presents the integration of EU Member States into even stronger associations of states, in other words, the transformation to a federation. Development in this direction is very unlikely for several reasons. These reasons mainly concern the current fragmentation of the federalist visions coupled with growing frustration among EU citizens towards the EU. Another alternative is a complete dissolution of the European Union and a transformation back to the original sovereign states. Despite a certain level of skepticism by EU citizens and efforts provided by some of the political groups in Member States, the division of the Union option does not seem like a viable solution. This is primarily due to very close economic and political links of EU member states and as a result very high cost of dissociation, and the colossal negative impact it would cause. Additionally, the current globalization trends impose on governments to cooperate with each other more, and to review their primary domestic intentions in a universal way so as to achieve better economic growth and stability.

Finally, the third direction of EU development is through a flexible integration, (Europe of variable geometry or multi-speed Europe). This is where those Member States which prefer deeper integration in certain areas, will be able to unite more closely in those selected areas. This direction can be viewed as the most probable as well as most stable way of European integration. The primary reasons for reaching this conclusion are, that this solution allows a

more flexible response to the coexistence of heterogeneous member states in a single economic and political association such as the EU. Additionally this unites a greater number of state entities, which could undoubtedly more effectively challenge the current international trends towards globalization.