

PRÁVNĚ POLITICKÁ METODA EVROPSKÉ INTEGRACE A NÁVRH EVROPSKÉ ÚSTAVY

JAN WINTR

1. ÚVOD

Právo bylo snad vždy v dějinách významným nástrojem politiky. Od 18. století, od dob absolutistických monarchií, význam práva jako nástroje politiky ještě výrazně vzrostl. Role práva jako nástroje politiky přitom nabývá rozmanitých podob. Absolutistické režimy 18. století byly jako první okouzleny nástrojem dalekosáhlé správní regulace a všechny pozdější vlády je v tom následovaly.¹ Zakladatelé USA se snažili bránit svůj politický režim proti tyranii důmyslným ústavním systémem brzd a rovnováh, který se stal základem moderního konstitucionalismu.² Reakcí na živelnou první fázi grünerského kapitalismu podle zásady laissez-faire byla regulace živnostenského práva a práva obchodních společností. I postupné budování základů sociálního či pečovatelského státu postupovalo především prostřednictvím práva. Idealistické, kooperativní pojetí mezinárodní politiky s sebou rovněž přináší zvýšený důraz na právní základy, jak vidíme na případě haagských kodifikací válečného práva či systému mírového urovnávání sporů v mezinárodních organizacích jako Společnost národů či OSN. Výrazný nárůst počtu právních norem v posledních desetiletích ukazuje, jak se politika při řešení problémů uchyluje k právu už zcela automaticky.

Jedním z nejpozoruhodnějších případů použití práva jako nástroje politiky je právě evropská integrace po druhé světové válce. Základní idea této evropské integrace, tj. zajištění trvalého mírového prostředí v Evropě vytvořením husté sítě vzájemných vazeb a spolupráce evropských států, byla realizována prostřednictvím unikátního typu mezinárodní organizace. Na pěti výrazných rysech tohoto typu integrace se pokusím ukázat, v čem je tu použití práva jako nástroje politiky novým a specifickým. Těmito pěti rysy jsou: a) idea postupného sjednocování, b) vynález supranacionality, c) aplikace finálních norem, d) soudní aktivismus a e) problém demokratického deficitu.

2. IDEA POSTUPNÉHO SJEDNOCOVÁNÍ

Současný stav evropské integrace je výsledkem řady postupných kroků. Pařížská smlouva z roku 1951 založila Evropské společenství uhlí a oceli a zahájila in-

¹ Srv. vynikající popis tohoto jevu v: Tocqueville, A. de: Starý režim a Revoluce, Praha 2003.

² Srv. Hamilton, A., Madison, J., Jay, J.: Listy federalistů, Olomouc 1994.

tegrační proces v sektoru těžkého průmyslu. Římské smlouvy z roku 1957 rozšířily integraci na mírové využití jaderné energie a zavázaly členské státy k vytvoření společného trhu s volným pohybem zboží, osob, služeb a kapitálu. Tento cíl byl postupně realizován v dalších desetiletích. Jednotný evropský akt z roku 1986 a Maastrichtská smlouva z roku 1992 přinášejí další prohloubení integrace – cílem je vnitřní trh bez hranic, hospodářská a měnová unie, společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v oblasti justice a vnitra. Maastrichtská smlouva zakládá Evropskou unii. Integrace je dále prohlubována a v současné době mají být všechny integrační instituce a mechanismy zastřešeny Ústavou pro Evropu.

Souběžně s rozšiřováním věcného obsahu integrace se postupně zvětšuje počet členských států z původních šesti přes devět, deset, dvanáct a patnáct až k nynějším dvaceti pěti. Rozšiřují se a prohlubují i institucionální mechanismy integrace – byla konstituována Evropská rada, Evropský parlament se stal přímo voleným a zvyšuje se jeho váha při rozhodování, opouští se postupně jednomyslné rozhodování v Radě, kvalifikovaná většina se stává „měkčí“, státy mohou využívat institutu užší spolupráce, atd. Evropský soudní dvůr přispívá svou judikaturou k postupnému posilování tzv. evropského práva na úkor právních řádů členských států.

Je třeba mít na paměti, že cesta od hospodářské spolupráce k politické unii byla tvůrci evropské integrace od samého počátku zamýšlena a že se tedy jedná o proces záměrný. O tom svědčí i projev francouzského ministra zahraničí Roberta Schumana před francouzským parlamentem. 9. května 1950 obhajuje Schuman svůj plán na vytvoření ESUO: „*Evropu nelze vystavět naráz a rovněž ne prostým „spojením států“: bude vznikat konkrétními skutečnostmi, jež nejprve vytvoří solidaritu činů... Spojení produkce uhlí a oceli zajistí ihned vytvoření společného základu pro hospodářský rozvoj – první etapu evropské federace... Solidarita v produkci, která bude takto uspořádána, bude znamenat, že jakákoliv válka mezi Francií a Německem bude nejen nemyslitelná, nýbrž také materiálně nemožná...“*³ V tomto úryvku nacházíme hned tři základní ideje současné evropské integrace: a) účelem integrace je trvalý mír v Evropě, b) konečným cílem integrace je evropská federace a c) metodou integrace je postupné sjednocování: spoluprací v některých oblastech připravovat podmínky pro prohloubení integrace.

Ideu postupného sjednocování nesou i preambule zakládajících smluv, v Římské smlouvě o založení EHS čteme o rozhodnutí „*položít základy stále užšího spojení evropských národů*“, v Maastrichtské smlouvě o rozhodnutí „*pokračovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy*“ v zájmu „*zvýšení evropské integrace*“.

Výše popsané postupné sjednocování probíhá prostřednictvím práva: mezinárodními smlouvami a právními akty ES. Povšimněme si první zvláštnosti právně politického postupu: konkrétní instituce a normy zakotvené právem sledují kromě svého přímého účelu ještě další účel, vzdálenější, nikde ve smlouvách nevyslovený, na kterém patrně ještě ani není úplná politická shoda – postupné vytváření podmínek pro cestu k politické unii Evropy.

³ Cit. podle Kubes, M., Kučera, R. (eds.): Evropská lidová strana. Historie a současnost, Praha 2002, str. 50.

3. VYNÁLEZ SUPRANACIONALITY

Současná evropská integrace užívá zvláštní právní formu, nadnárodní organizaci. Nadnárodní organizace se odlišuje od klasické mezinárodní organizace v několika důležitých bodech: a) má na státech nezávislý výkonný orgán s přímou rozhodovací pravomocí jak vůči státům, tak vůči občanům členských států, b) organizace vytváří samostatný právní systém, jehož normy mohou být přímo závazné pro občany členských států a mají přednost před normami vnitrostátními, c) soudní výklad práva organizace je v rukou této organizace, d) orgán reprezentující členské státy se usnází zpravidla většinou a e) organizace má do značné míry finanční samostatnost. Evropská unie je jedinou nadnárodní organizací, definice je tedy popisem jejich významných znaků.

V souvislosti s nadnárodní organizací se hovoří o přenesení části státní suverenity na tuto organizaci. Už vznik ESUO bývá popisován jako odevzdání suverenity v oblasti uhlí a oceli do rukou nadnárodního orgánu.⁴ Evropská unie a její předchůdkyně se výrazně vymykají obvyklému pojmu mezinárodní organizace a k vystižení jejich charakteru bude třeba využít státovědeckých pojmů federace a konfederace.

Federace a konfederace jsou dva typy spojení států, jejich zásadní rozdíl je tento: federace je suverénní stát, zatímco u konfederace si členské státy ponechávají plnou suverenitu.⁵ Pokusme se o krátké srovnání evropské integrace ve 20. století s americkou integrací v 18. století; ze srovnání vynikne pozoruhodnost evropské právně politické metody.

Americké kolonie vytvořily nejprve roku 1777 konfederaci (Články konfederace a trvalé unie) a po negativních zkušenostech s ní roku 1787 federaci (Ústava Spojených států): „*Velkou a klíčovou vadou nynější Konfederace je princip vydávání zákonů pro státy či vlády jako celky či kolektivy a nikoli pro jednotlivce, z nichž se tyto státy skládají. Ačkoli tato zásada není uplatňována u všech pravomocí postoupených Unii, proniká a ovládá ty, na jejichž výkonnosti závisí všechny ostatní. Kromě pravidla poměrného rozdělení Spojené státy nic neomezuje v požadavcích na lidi nebo peníze; nemají však žádnou pravomoc, aby něco z toho vymáhaly prostřednictvím nařízených vztahujících se na jednotlivé americké občany. Z toho plyne, že rozhodnutí v takových záležitostech – jakkoli jde teoreticky o zákony, jež jsou pro členy Unie ústavně závazné – zůstávají v praxi pouhými doporučeními, která mohou jednotlivé státy dle libosti buď následovat nebo pominout.*“⁶

Jak Evropská unie, tak i současné Spojené státy přesahují tento rámec konfederace a snaží se vyvarovat jeho nedostatků. Zatímco však Američané vytvořili federativní stát s vlastní ústavou, s dělbou pravomocí mezi federací a členské státy a s demokraticky legitimovanými federálními orgány, Evropané cestou vytvoření státu jít nechtěli nebo nemohli. Místo toho vznikla v Evropě nadnárodní organizace, která znamená naroubování federativních prvků na konfederativní základnu.

⁴ Fiala, P., Pitrová, M.: Evropská unie, Brno 2003, str. 51.

⁵ O federaci a konfederaci viz Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl, Praha 1998, str. 122–158.

⁶ Federalista č. 15, in: Hamilton, A., Madison, J., Jay, J.: Listy federalistů, Olomouc 1994, str. 98.

Charakteristika Evropské unie jako naroubování federativních prvků na konfederativní základnu zasluhuje bližší zdůvodnění. Evropská unie nese tyto klíčové rysy konfederace: jejím právním základem je mezinárodní smlouva, která vyžadovala ratifikaci všemi členskými státy, členské státy jsou nadále subjekty mezinárodního práva a mají svou vlastní ústavu, ve které si samostatně upravují vnitřní poměry.⁷ Není tedy federací, „*státem států, které vytváří jediný subjekt z hlediska mezinárodního práva*“.⁸ Pro tuto konfederaci však neplatí, že rozhodnutí jejích orgánů nezavazují přímo subjekty vnitrostátního práva na území členských států, nýbrž jen její členy, kteří je musí převést (transformovat) do svého vnitrostátního práva.⁹ V Evropské unii nalzáme federativní prvek – dvojí zákonodárství.¹⁰

Zastavme se ještě u problému přenosu části státní suverenity na nadnárodní organizaci. Je jasné, že při existenci Evropské unie není státní moc na vlastním území nejvyšší a úplná. Přímé pravomoci evropských orgánů a přednost evropského práva tyto definiční znaky suverenity prolamují. Na druhou stranu ovšem návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (dále jen „návrh evropské ústavy“) jednoznačně řeší letitou nejasnost, zda je možné z Evropské unie vystoupit. Podle čl. I-59 má každý členský stát EU právo na jednostranné vystoupení z Unie. Stát tedy kdykoli může obnovit úplnost a superioritu státní moci na svém území. Podle mého názoru tak členský stát zůstává suverénním, omezením suverenity by bylo jedině trvalé vzdání se některých suverénních práv (podobně nezabavuje stát suverenity účast na systému štrasburské ochrany lidských práv či mezinárodního trestního tribunálu). Neomezená možnost vystoupení je prvek konfederativní a v konfederaci zůstávají členské státy suverénní.

Shrňme právně politický postup v této otázce: Tvůrci EU nechtěli zůstat u pouhé konfederace, k vytvoření federace však chyběla politická vůle. Proto byl mezinárodní smlouvou (konfederativní prvek) svěřen unijním orgánům výkon některých de facto suverénních práv (federativní prvek, včetně konečné a závazné jurisdikce), ovšem bez patřičné demokratické legitimacy jak samotné unijní moci (chybí ústavodárná vůle), tak jejích orgánů (viz níže problém demokratického deficitu). Výsledkem je nová forma nadnárodní organizace, která neustále hledá cesty posilování své demokratické legitimacy, aniž by se přímo stala federací.

4. APLIKACE FINÁLNÍCH NOREM

Právně politická metoda evropské integrace obohacuje kromě státovědy i teorii práva. Evropská integrace znamená především řadu povinností pro členské státy, např. odstranit překážky volného obchodu, harmonizovat předpisy týkající se společného trhu či zajistit rovné zacházení s občany ostatních členských států. Tyto povinnosti jsou často formulovány nikoli jako podmíněný příkaz či zákaz nějakého cho-

⁷ Srv. vymezení konfederace ve Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy*, 3. vyd., Brno 2002, str. 244.

⁸ Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy*, 3. vyd., Brno 2002, str. 242.

⁹ Srv. vymezení konfederace ve Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy*, 3. vyd., Brno 2002, str. 244.

¹⁰ Srv. vymezení federace ve Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy*, 3. vyd., Brno 2002, str. 243.

vání (kondicionální normativní věta), nýbrž jako příkaz k dosažení nějakého právně politického cíle (finální norma). Na význam finálních norem pro právo EU upozorňuje J. Boguszak a uvádí jako příklady finálních norem především směrnice EU a dále normy primárního práva, zejména rozdělení kompetencí mezi Unii a členské státy.^{11 12}

Právo se používáním finálních norem přibližuje politice. Právní řád založený na finálních normách už není abstraktním systémem práv a povinností, nýbrž souborem politických cílů, vybavených právní silou. Osvětleme si na třech případech ideové kořeny i možné důsledky takové normotvorby.

Prvním příkladem je samotný instrument směrnice. Směrnice je závazná pro členský stát co do výsledku, přičemž způsob provedení zůstává věcí členského státu (čl. 249 SES). Tato právní forma (obsahující ex definitione finální normy) je hojně využívána a ukázala se být šťastnou. Je vyjádřením jednoho z důležitých principů EU, principu subsidiarity. Evropská unie dosahuje svých legislativních cílů, aniž by cizorodými normami a legislativními technikami nabourávala právní systémy členských států. Účinnosti směrnic napomáhá svou judikaturou Evropský soudní dvůr.

Vymezení unijních kompetencí si ukážeme na příkladu čl. 95 SES, který Unii dává pravomoc přijímat opatření ke sblížení předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření a fungování vnitřního trhu. Na základě tohoto ustanovení jsou vydávány harmonizační směrnice. Evropská unie, jak jsme již uvedli, vychází z ideje postupného sjednocování a chce být neustále otevřená k dalšímu prohlubování evropské integrace. Vymezení unijních kompetencí prostřednictvím cíle je dostatečně pružné a nevytváří překážku tam, kde vznikne okamžitá politická shoda na dalším sblížení členských států.

Pozoruhodným příkladem použití finálních norem je vymezení společné zemědělské politiky v čl. 33 odst. 1 a čl. 34 odst. 1 SES: „*Cílem společné zemědělské politiky je: a) zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním racionálního rozvoje zemědělské produkce a optimálního využití produkčních činitelů, zejména pracovní síly; b) zajistit tak odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, a to zejména zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství; c) stabilizovat trhy, d) zajistit plynulé zásobování, e) zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny. (...) K dosažení cílů vymezených v článku 33 bude zavedeno společné regulování zemědělského trhu...*“ Ekonomičtí liberálové i k inženýrským metodám skeptičtí konzervativci si zde budou právem klást otázky, jak chce regulátor zajistit zároveň třeba zvýšení příjmů zemědělců, „rozumné“ ceny potravin a technický pokrok v zemědělství. Neuspokojivá podoba současné společné zemědělské politiky EU může vyplývat právě z tohoto vymezení cílů a kompetencí EU, z nedůvěry k samoregulaci trhu, ze současného sledování několika protichůdných cílů a z přílišného spoléhání na schopnosti regulátora protichůdné cíle racionálně sladit. Finální normy se v tomto posledním příkladu jeví jako dědictví abstraktní, teoretické a inženýrské politiky Velké

¹¹ Boguszak, J.: Právní principy, hodnoty, finalita, in: Boguszak, J. (ed.): Právní principy, Praha 1999, str. 33–34.

¹² Terminologická poznámka: Termín „finální norma“ považuji za synonymum též užívaného termínu „teleologická norma“; v obou případech jde o příkaz k dosažení nějakého právně politického cíle. Přidrží se terminologie užívané J. Boguszakem, viz: Boguszak, J.: c. d.

francouzské revoluce, kritizované E. Burkem, A. de Tocquevillem¹³ a dalšími. Snaha orgánů EU o splnění všech vytyčených cílů vede k přebujelé regulaci, kvůli níž je Unie často napadána jako příliš socialistická a byrokratická.

Shrňme-li, finální normy, normotvorba stanovením cíle, přibližují právo metodám politiky. Umožňují Unii působit integračně, aniž by narušila právní systémy členských států, zachovávají Unii její schopnost prohlubovat integraci a přispívají k evropské přeregulovanosti a rozmachu byrokracie. Evropa finálních norem stojí na principu subsidiarity, ideji postupného sjednocování a inženýrských přístupech v politice.

5. SOUDNÍ AKTIVISMUS

Recentní vývoj práva charakterizuje posilování role soudů.¹⁴ Ústavní soudy, Evropský soud pro lidská práva a Evropský soudní dvůr mají rozsáhlé pravomoci. Opouštění pozice striktního legalismu a jeho nahrazování důrazem na právní principy a teleologické výklady činí ze soudů důležité hráče v právní i politické hře. Evropský soudní dvůr sehrál při budování Evropské unii významnou úlohu.

Evropský soudní dvůr byl v 60. a 70. letech přímo motorem integrace. Hlavní oporou jeho činnosti bylo řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES. Řada význačných charakteristik Unie, shrnutých pod heslem vynález supranacionality, je dílem Evropského soudního dvora. Soudní dvůr dovodil, že normy evropského práva přiznávají práva a ukládají povinnosti přímo občanům (a právníkům osobám) členských států,¹⁵ že Smlouva o EHS vytvořila zvláštní právní řád, který má přednost před právními řádými členských států¹⁶ a že došlo k přenosu suverénních práv států na ES.¹⁷ Evropský soudní dvůr dále dovodil, že netransformované směrnice mají za určitých podmínek bezprostřední účinek k tíži státu, což přispívá k funkčnosti tohoto instrumentu.¹⁸ Soudní dvůr podpořil řadou rozsudků vytváření společného trhu, zejména svým výkladem pojmu „opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením dovozu“ (čl. 28 SES) či svým důsledným prosazováním zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti (čl. 39 SES). Evropský soudní dvůr se bez přímého zmocnění v primárním právu ujal též ochrany lidských práv;¹⁹ čeští komentátoři to uvádějí za příklad soudcovského práva a konstatují, že „při své aplikační činnosti rozvíjí mnohdy Evropský soudní dvůr komunitární právo za hranice gramatického výkladu“.²⁰

Taková funkce Evropského soudního dvora je nutnou podmínkou úspěšnosti popísané právně politické metody evropské integrace. Bez ESD nemusely být prosazeny některé federativní prvky do konfederativní základny Společenství. ESD je konečnou instancí výkladu komunitárního práva, jako orgán EU působí samozřejmě spíše smě-

¹³ Burke, E.: Úvahy o revoluci ve Francii, Praha 1997; Tocqueville, A. de: Starý režim a revoluce, Praha 2003.
¹⁴ Srv. zejm.: Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře, Praha 2002.

¹⁵ Rozsudek Van Gend en Loos (1963), srov. Tichý, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva, Praha 1999, str. 192–194.

¹⁶ Rozsudek Costa (1964), srov. Tichý, L. a kol.: c. d., str. 188–189.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Rozsudek Ratti (1979), srov. Tichý, L. a kol.: c. d., str. 199–200.

¹⁹ Rozsudek Nold (1974), srov. Tichý, L. a kol.: c. d., str. 302–303.

²⁰ Tichý, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva, Praha 1999, str. 303.

rem k větší integraci a účinně tak podporuje ideu postupného sjednocování. ESD činí finální normy vymezující kompetence EU účinnými a ty mu zase zajišťují široký rozhodovací prostor. A ESD je nejen nejviditelnějším nositelem soudního aktivismu v Evropě, nýbrž také jeho důležitým spolutvůrcem. Příznivci evropské integrace měli s institucí Evropského soudního dvora šťastnou ruku – Soudní dvůr často pomáhá prohlubování integrace tam, kde se nedostává jasného smluvního podkladu, popřípadě ani zřetelného politického konsensu.

6. PROBLÉM DEMOKRATICKÉHO DEFICITU

Na problém demokratického deficitu Unie jsme narazili při vysvětlení supranacionality jako naroubování federativních prvků na konfederativní základnu. Naznačili jsme, že demokratickým deficitem trpí jak legitimita samotné unijní moci, tak jejich orgánů. Problém demokratického deficitu je v EU hojně diskutován a změny primárního práva na něj reagují. Na tomto místě se tématu jen dotkneme, více se mu budeme věnovat v další části, při rozboru, jakými prostředky se snaží demokratickému deficitu Unie čelit návrh evropské ústavy.

Dnešní demokratické státy jsou legitimovány vůlí lidu, souhlasem ovládaných. Učení o suverenitě lidu dělí moc na ustavující a ustavenou. Ústavodárcem je lid (sám nebo jeho volení reprezentanti), ustavenou mocí ústavní orgány, vycházející přímo či nepřímo rovněž z vůle lidu. Prostřednictvím Ústavy a voleb je legitimována jak státní moc, tak i územní samospráva. Mezinárodní organizace se klasicky opírají o vůli států vyjádřenou ve smlouvě; zpravidla pouze státy a nikoli jejich občané jsou v právním vztahu k mezinárodní organizaci. Mezinárodní organizace nemá nad občany přímou moc. Nadnárodní organizace evropské integrace vznikly z vůle států, disponují však přímou mocí nad občany členských států. Tato moc se ale neopírá o souhlas ovládaných, ústavodárná moc lidu na evropské úrovni neexistuje. Uvidíme v další části, jakými prvky je nahrazována.

Týž problém postihuje i orgány EU. Rada EU, Evropská komise i Soudní dvůr jsou v zásadě konstituovány jako orgány mezinárodní organizace. Rada EU je složena ze zástupců států na ministerské úrovni, Evropská komise a Soudní dvůr vznikají de facto dohodou vlád členských států. Opírají se tedy opět o vůli států, nikoli o vůli občanů, o souhlas ovládaných. Často uváděným příkladem je sporná legitimita zákonodárné moci Rady EU: Členy Rady EU jsou členové národních vlád, opírající se o důvěru národního parlamentu, který teprve je přímo volen občany. Demokratická kontrola a odpovědnost rady EU je tak velmi slabá.

Problému demokratického deficitu orgánů EU se čelí především posilováním jejich vazeb na přímo volený Evropský parlament. Zákonodárná moc Rady je už téměř v naprosté většině případů vyvážena spolurozhodovací pravomocí Parlamentu. Parlament spolupůsobí při konstituování Komise, má vůči ní tradiční parlamentní kontrolní nástroje a právo vyslovením nedůvěry přivodit pád Komise. Ovšem ani demokratická legitimita přímo voleného Evropského parlamentu není bez vady. Parlament se skládá ze zástupců lidu členských států (čl. 189 SES), není reprezentantem lidu EU. Tomu totiž brání výrazně nerovné volební právo, znevýhodňující občany velkých států.

Evropská unie nemůže vyhovět striktním požadavkům tradiční doktríny suverenity lidu, aniž by se stala skutečnou federací. Demokratický deficit logicky plyne ze supranacionality, jak jsme ji definovali. Trvat na tradiční podobě demokratické legitimacy by znamenalo odmítnout celý tento typ evropské integrace. Návrh evropské ústavy se snaží hledat doplňkové cesty demokratické legitimizace Unie; těmito cestami se bude zabývat v závěru tohoto článku.

7. PRÁVNĚ POLITICKÁ METODA EVROPSKÉ INTEGRACE ANEB „INSTITUTE PŘETVÁŘEJÍ SVĚT“

Pokusme se o celkový pohled na právně politickou metodu evropské integrace. Právo se více než kdy dříve stává nástrojem politiky. Právní dokumenty jsou plně politických vět, finálních norem. Politické záměry se stávají součástí práva, aniž by byly převedeny do právního jazyka kondicionální právní normy. Politické proklamace v právních textech však nezůstávají samomluvou zákonodárce, jak tomu bylo v minulosti; soudní aktivismus jim dodává reálné účinnosti. Ke vzdálenému cíli politické unie v Evropě se kráčí vytvářením institucí. Je-li konfederace nedostatečná a federace nereálná, vynalezne se nový typ nadnárodní organizace. Úkolem práva a jeho vynálezů se stalo vytváření neustálého institucionálního tlaku na prohlubování spolupráce a integrace evropských států. Evropská unie má mnoho motorů. A k prohlubování spolupráce a integrace opravdu dochází. Idea postupného sjednocování je zároveň vírou, že instituce přetvářejí svět.

Přibližme si tuto politickou metodu využití práva na dalších příkladech. Evropské instituce vytvářejí tlak směrem ke spolupráci členských států již pouhou svou existencí. Šéfové států a vlád se setkávají několikrát do roka na zasedáních Evropské rady, ministři spolu neustále řeší konkrétní problémy; to vytváří psychologický základ ideje postupného sjednocování. Celá společná zahraniční politika při zachování principu jednomyslnosti je tvořena de facto institucionálními mechanismy společného vyjednávání: i když se třeba nedohodneme, vždy budeme spolu jednat. Významné pravomoci jsou svěřeny institucím nezávislým na členských státech, Komisi a Soudnímu dvoru; zejména Komise má přímo za úkol hájit zájmy Unie a tedy i působit k prohlubování její integrace. Když chtěla Komise vedená Delorsem urychlit proces integrace, rozpoutala vlnu vydávání harmonizačních směrnic.

Evropská unie často používá institucionálních motivací. Kupříkladu instituce předsednictví Rady je důležitým politickým motorem. Předsednické státy formulují ambiciózní cíle předsednictví, které vedle činnosti Komise dávají vývoji Unie další impulsy. Pozoruhodná je v tomto ohledu instituce konventů. Taková dlouhodobá příprava klíčových rozhodnutí Unie reprezentativním ad hoc vytvořeným sborem vytváří velmi silný tlak na jejich konečné schválení členskými státy, aby několik let práce řady lidí a těžce nalezený křehký kompromis nepadly vniveč.

Instituce přetvářejí svět. Dosud jsme mluvili o institucích, teď se podívejme na víru v možnost přetváření reality. Už byla řeč o mohutné společné zemědělské politice. Jedním ze symbolů Evropské unie je regionální politika („*hospodářská a sociální soudržnost*“) a její strukturální fondy ve prospěch chudších regionů či vytváření přeshranič-

ních euroregionů. Instrukce mají napomáhat dobrým sousedským vztahům. Projektem průlomového významu bylo vytvoření společné měny euro. Prosazování zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a na základě pohlaví Evropským soudním dvorem radikálně mění tradiční způsoby uvažování; uvidíme, co přinese další ofenzíva lidských práv na unijní úrovni – Charta základních práv EU a antidiskriminační zákonodárství Unie podle návrhu evropské ústavy.²¹ Co mají tyto příklady společného? Vždy je tu abstraktní (inženýrská) politická představa o cíli či žádoucí situaci a institucionální tlak k nim směřující.

Příkladem par excellence je snaha o vytvoření evropského politického národa. Za tím účelem je v dosavadním primárním právu obsažen institut občanství EU nebo institut politických stran na evropské úrovni. Další instituty v tomto směru přináší návrh evropské ústavy.

8. NÁVRH EVROPSKÉ ÚSTAVY JAKO VÝRAZ TÉTO METODY

Dosavadním vrcholem procesu evropské integrace je předložení a projednávání návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (dále jen „návrh evropské ústavy“). Návrh evropské ústavy je výbornou ukázkou právně politické metody evropské integrace. Evropská ústava není ústavou v pravém slova smyslu, není ústavou federativního státu. Evropská unie nadále zůstane nadnárodní organizací, tedy konfederativní strukturou s federativními kompetencemi institucí, nestane se federací. Název dokumentu se příznačně vyhýbá známým kategoriím: Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu.

Už sama procedura vzniku návrhu evropské ústavy odpovídá výše uvedenému. Návrh evropské ústavy vznikl prací ad hoc vytvořeného Evropského konventu, v němž zasedalo 105 zástupců Evropského parlamentu, Evropské komise, parlamentů a vlád členských států i kandidátských zemí. Evropský konvent je sice reprezentativní, neztělesňuje však ani vůli lidu Evropy, ani vůli lidu členských států. Je-li příprava návrhu jediným úkolem Konventu, byl tento, a především jeho předsednictvo, silně motivován k dohodě. Úsilí Konventu navíc vytváří psychologický tlak na účastníky mezivládní konference, a tak lze předpokládat, že návrh evropské ústavy bude schválen.

Evropská unie sice nebude podle evropské ústavy federací, text návrhu ji ale svým jazykem naznačuje. Už slovo Ústava evokuje stát, v prvním článku se mluví o občanech Evropy. Návrh v části IV zakotvuje symboly EU: vlajku, hymnu, heslo, měnu a Den Evropy. EU má mít svého ministra zahraničních věcí a předsedu Evropského rady připomínajícího svým postavením hlavu státu. Normy EU ponesou název evropský zákon či evropský rámcový zákon. Jako ústavy států obsahuje i evropská ústava chartu základních práv.

Symbolický význam evropské ústavy ale přesahuje její faktický dosah. Případné přijetí evropské ústavy nebude znamenat průlom v dějinách evropské integrace, dochází pouze k důležitější prohloubení integrace: Spolupráce v oblasti justice a vnitra (nyní pod hlavičkou „*Prostor svobody, bezpečnosti a práva*“) se dostává do komunitárního (vět-

²¹ Články III-7, III-8 až III-9 návrhu.

šinového) režimu a pod kontrolu Evropského soudního dvora, společná zahraniční a bezpečnostní politika zůstává mezivládní. Ustanovení týkající se vnitřního trhu a společných politik se mění nepodstatně, často zůstávají totožná. Evropský parlament získává v zákonodárství obecnou spolurozhodovací pravomoc. Jistým průlomem by bylo odstranění váženého hlasování v Radě a jeho nahrazení složeným kritériem počtu států a počtu obyvatel (v tomto bodě však nebylo dosaženo konsensu). Změkčují se podmínky posílené (dříve užší) spolupráce.

Návrh evropské ústavy zakotvuje několik nových institutů a procedur, které mají dále podporovat ideu postupného sjednocování a čelit problému demokratického deficitu. Těmi se budeme zabývat v následujících dvou kapitolách.

9. NÁVRH EVROPSKÉ ÚSTAVY A IDEA POSTUPNÉHO SJEDNOCOVÁNÍ

Evropská ústava je dalším krokem v postupném sjednocování Evropy, zamýšleném poválečnými tvůrci evropské integrace. Preambule evropské ústavy se k tomuto procesu hlásí: Evropa je „*nyní již sjednocená*“, národy Evropy jsou odhodláni „*ve stále těsnějším svazku vytvářet svůj společný osud*“, v závěru se dokonce mluví o pokračování „*ve velkém dobrodružství, které z ní (tj. Evropy, pozn. JW) činí mimořádný prostor pro dějiny lidstva*“.

Návrh evropské ústavy pořádá a zpřehledňuje dosud dosažené: Ústava a právní akty orgánů Unie jsou výslovně nadřazeny právním řádům členských států (čl. I-10), působnost Unie je vyjmenována a rozdělena do kategorií (čl. I-11 a násl.), je zrušena pílířová struktura i dualita Evropského společenství a Evropské unie – institucionálně jednotná Evropská unie bude mít právní subjektivitu (srov. např. čl. I-6 a čl. IV-3).

Byly provedeny institucionální reformy: Proces posilování Evropského parlamentu dostoupil vrcholu, spolurozhodování Parlamentu je „obvyklým normotvorným postupem“, Parlament navíc projednává návrh Komise dříve než Rada (čl. III-302). Evropská komise se stává skutečnou na státech nezávislou vládou Unie: počet komisařů je menší než počet států, posiluje se postavení předsedy Komise, mizí veto státu při výběru předsedy Komise a předseda Komise si vybírá komisaře z terna navrženého státem. Odstraněním váženého hlasování v Radě ministrů se dalekosáhle ztěžuje vytváření blokačních menšin v Radě. Posílením čistě unijních orgánů (Komise a Parlamentu) a odstraněním vet a dalších překážek v Radě jsou vytvořeny institucionální předpoklady k úspěšnému pokračování „ve velkém dobrodružství“.

Návrh evropské ústavy zakotvuje některé nové instituty, které podporují další postup integrace. Podívejme se na přechodové klauzule a nařízení přenesené působnosti.

Výčet a kategorizace působnosti Unie ani zásada svěření (čl. I-9) neuzavírají Unii přístup k rozšiřování její působnosti; doložka o pružnosti (čl. I-17), odpovídající slavnému čl. 308 SES, umožňuje rozšíření působnosti Unie beze změny textu evropské ústavy. Na podobném principu fungují tzv. přechodové klauzule. Evropská rada může jednomyslně přeřadit přijímání zákonů či rámcových zákonů z režimu jednomyslnosti nebo jinak ztížené procedury do režimu obvyklého normotvorného postupu. Obecná přechodová klauzule je v čl. I-24 odst. 4, její varianty pro zahraniční politiku, životní

prostředí, sociální politiku, rodinné právo a daňové věci v čl. I-39, čl. III-130, čl. III-104, čl. III-170 a čl. III-63 návrhu. Evropská ústava tak otevírá možnost stále většího uplatňování většinového principu. Umožňuje zjednodušenou nepřímou novelu svého textu ve prospěch integrace.

Podle čl. I-35 „evropské zákony a rámcové zákony mohou na Komisi přenést působnost vydávat nařízení přenesené působnosti, která doplňují nebo pozměňují některé méně podstatné součásti zákona či rámcového zákona“. Toto ustanovení umožňuje delegaci zákonodárné moci na Komisi a změnu zákona podzákoným předpisem. Ne zcela typický institut ústavního práva posiluje motor EU, Evropskou komisi, která hraje i bez něj klíčovou roli v zákonodárství Unie díky svému monopolu na podávání návrhů. Zatímco jiná ustanovení návrhu evropské ústavy se snaží zmírňovat problém demokratického deficitu (viz níže), toto kráčí opačným směrem.

Idea postupného sjednocování a institucionální tlak na spolupráci států se zřetelně odrážejí v ustanoveních týkajících se společné zahraniční politiky EU. Společná zahraniční politika zůstává podřízena principu jednomyslnosti. Celý komplex norem a procedur (zejména čl. I-39 a čl. III-195 až III-209) však zavazuje členské státy k jednání a stimuluje jejich společný postup. Přechodová klauzule v čl. I-39 odst. 8 umožňuje přejít do režimu většinového hlasování. Ministr zahraničních věcí Unie přispívá svými návrhy k vypracování společné zahraniční politiky (čl. I-27). Ministr zahraničních věcí Unie, jakož i členský stát, mohou kdykoli vyvolat jednání Rady ministrů k zahraničněpolitické otázce, v případě naléhavé potřeby i ve lhůtě kratší než 48 hodin (čl. III-200). Pod vedením ministra zahraničních věcí Unie koordinují členské státy svůj postup v mezinárodních organizacích včetně postupu v Radě bezpečnosti OSN (čl. III-206). Přijatá evropská rozhodnutí, postoje a akce Unie, jsou prováděna ministrem zahraničních věcí Unie (čl. III-197). Evropská unie tedy neopouští princip jednomyslnosti v zahraniční politice, vytvářejí se ale institucionální předpoklady k co nejefektivnějšímu vytváření konsensu i jeho uvádění v život.

10. NÁVRH EVROPSKÉ ÚSTAVY A PROBLÉM DEMOKRATICKÉHO DEFICITU

V šesté kapitole jsme se zabývali problémem demokratického deficitu Unie, problémem nedokonalé demokratické legitimacy Unie i jejích institucí. Návrh evropské ústavy posiluje jejich demokratickou legitimitu řadou leckdy i pozoruhodných způsobů. O posílení role Evropského parlamentu jsme už mluvili. Nyní je ne zcela dokonalá demokratická legitimita Evropského parlamentu doplňována legitimitou národních parlamentů. Zdrojem veškeré veřejné moci je lid. Existuje však lid Evropy? Pokud ne, přináší návrh evropské ústavy institucionální stimuly k jeho vzniku.

Národní parlamenty jsou vtaženy do hry Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokolem o užívání zásad subsidiarity a proporcionality. Podle prvního z nich dostávají národní parlamenty okamžitě k dispozici návrhy právních předpisů Unie, legislativní program Komise, výsledky jednání Rady ministrů a další dokumenty. U návrhů právních předpisů Unie a u záměrů použít přechodovou klauzuli musejí být informovány s dostatečným předstihem. Tím se zaručuje účinná

kontrola unijních orgánů národními parlamenty a čelí se tím výtce neprůhlednosti a nekontrolovatelnosti činnosti Komise a Rady.

Národní parlamenty budou hrát klíčovou úlohu při kontrole dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Je v jejich zájmu, aby Unie v rozporu s těmito zásadami neubírala jejich pravomoci, a druhý ze jmenovaných protokolů dává národním parlamentům potřebné nástroje. Každý legislativní návrh Komise musí být odůvodněn s ohledem na obě zásady. Národní parlamenty či jejich komory mají pak šest týdnů na posouzení návrhů a shledají-li rozpor, mohou zaslat své stanovisko. K tomuto stanovisku musejí unijní orgány přihlížet a v případě, že takové stanovisko zašle třetina národních parlamentů či jejich komor, je Komise povinna svůj legislativní návrh přezkoumat. Proti přijatému aktu Unie pak může národní parlament či jeho komora podat jménem státu žalobu k Evropskému soudnímu dvoru. Tento komplex ustanovení má opět otevřít činnost unijních orgánů demokratické kontrole a zejména bránit plíživému rozrůstání působnosti Unie na úkor členských států.

Demokratizace Unie se ale nevyčerpává demokratickou kontrolou jejích orgánů národními parlamenty. Návrh evropské ústavy obsahuje v I. části hlavu VI s názvem „*Demokratický život Unie*“. Tato hlava vtaňuje do hry občany Evropské unie. Pokus o konstrukci „lidu Evropy“ začíná u občanství EU, které bylo zavedeno už Maastrichtskou smlouvou. Občanství Unie (čl. I-8) doplňuje státní příslušnost občana a přináší svému nositeli mj. právo volně se pohybovat a pobývat na území členských států, volební právo do Evropského parlamentu a v obecních volbách v místě bydliště a právo obracet se na orgány Unie. O ústavodárné vůli občanů Evropy poněkud temně hovoří čl. I-1 („*Inspirujíc se vůlí občanů a států Evropy vytvořit jejich společnou budoucnost, zakládá tato Ústava Evropskou unii*“) a občany Unie zmiňuje i čl. I-45 odst. 2: „*Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu.*“²² A tyto občané Unie jsou nyní vybavováni dalšími politickými právy, jednak aby zajišťovali demokratickou kontrolu unijních orgánů, jednak aby, snad, postupně mohli konstituovat onen kýžený politický národ, „lid Evropy“.

Podívejme se na jednotlivé instituty. Asi nejjednoznačněji je cíl vyjádřen v čl. I-45 odst. 4: „*Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjádření vůle občanů Unie.*“ Novinkou je zásada participativní demokracie a její dotažení do podoby lidové iniciativy. Podle čl. I-46 odst. 4 může nejméně milión občanů Unie z podstatného počtu členských států vyzvat Komisi k předložení legislativního návrhu. Toto právo lidové iniciativy bude asi nejdůležitějším institucionálním příspěvkem k „utváření evropského politického vědomí“. Další ustanovení zakotvují povinnost orgánů Unie vést dialog s reprezentativními sdruženími a občanskou společností (čl. I-46 odst. 2), zásadu průhlednosti jednání orgánů Unie (čl. I-49), veřejnost zákonodárného jednání Evropského parlamentu i Rady ministrů (čl. I-49 odst. 2) a široký svobodný přístup k informacím vůči orgánům, agenturám a institucím Unie (čl. I-49 odst. 3).

²² To je ovšem výrazný posun oproti dosavadnímu stavu. Podle čl. 189 SES „*Evropský parlament se skládá ze zástupců lidu států sdružených ve Společenství*“. Toto vymezení také lépe odpovídá výrazné nerovnosti volebního práva v neprospěch občanů větších států. Evropský parlament je jen nedokonalou reprezentací občanů Unie.

Problém demokratického deficitu se posílením kontrolních pravomocí národních parlamentů a politických práv občanů Unie pochopitelně neřeší. Omezují se však jeho negativní důsledky, především nekontrolovatelnost unijních orgánů, a vytvářejí se podmínky pro demokratickou atmosféru, v níž bude čím dál víc slyšet pluralita hlasů.

11. ZÁVĚR

Úvaha o specifické právně politické metodě evropské integrace je u konce. Politika učinila z práva svůj hlavní nástroj a nachází stále nové metody, jak ho použít. Úspěšný projekt mírové spolupráce evropských států kráčel a kráčí cestami neprošlápanými. Možná uráží právní citění řady lidí pošlapáváním starých pravd, vyzkoušených schémat a osvědčených zásad. Možná se nedostatečná demokratická opora projektu, politizace právního jazyka a inženýrský přístup k realitě skutečně jednou vymstí. Zatím však, zdá se, projekt Evropské unie spíše odměňuje politickou odvahu a nápaditost svých tvůrců. Evropská unie posunula podobu práva. A právo se výraznou měrou zasloužilo o existenci, rozvoj a fungování Evropské unie.

DIE RECHTSPOLITISCHE METHODE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION UND DER VERFASSUNGSENTWURF

Zusammenfassung

Der Artikel beschreibt eine spezifische rechtspolitische Methode der europäischen Integration. Politik findet im Recht ihr wichtiges Instrument mindestens 200 Jahre, die europäische Integration bringt jedoch viel Neues. Die rechtspolitische Methode der europäischen Integration charakterisieren a) Stufeneinigungs-idee (funktionale Einigung), b) Erfindung der Supranationalität, c) Anwendung der Finalnormen (teleologische Normen), d) Gerichtsaktivismus und e) Demokratiedefizit.

Ad a) Im Endzweck soll eine Einigung Europas entstehen. Dazu dienen einzelne Stufen der Integration, die neben eigenen Zwecken eine immer engere Integration erleichtern sollen.

Ad b) Eine supranationale Organisation als eine Konföderation mit föderativen Befugnissen ihrer Organe ist eine effiziente Antwort an mangelnden politischen Willen, eine wirkliche Föderation zu bilden.

Ad c) Zum Zweck der Integration benutzt das Gemeinschaftsrecht sog. Finalnormen (teleologische Normen), d. h. direkte politische Ziele in den Vorschriften, in Gründungsverträgen sowie in Richtlinien.

Ad d) Der Europäische Gerichtshof spielte eine wichtige Rolle im Fortschritt der europäischen Integration. Seine extensive Interpretation trägt zur Wirkung des Gemeinschaftsrechts bei.

Ad e) Die Supranationalität ist mit dem Demokratiedefizit verbunden. An einen Legitimitätsmangel leiden Organe der Union sowie die Union selbst. Es fehlt ein verfassungsgebender Wille des europäischen Volkes sowie eine vollkommene demokratische Legitimität des Rates, der Kommission und auch des Parlaments (ungleiches Wahlrecht).

Allgemein gesagt, die rechtspolitische Methode der europäischen Integration lässt sich als ein Glaube, dass Institutionen die Welt ändern können, beschreiben.

Der europäische Verfassungsentwurf spiegelt diese rechtspolitische Methode. Der Entwurf beinhaltet zahlreiche institutionelle Motivierungen zur engeren Zusammenarbeit (z. B. die gemeinsame Außenpolitik). Interessanterweise versucht der Verfassungsentwurf, das Demokratiedefizit zu lösen: durch eine Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente und durch neue Institute der partizipativen Demokratie.

Politik sucht immer neue Methoden der Rechtsanwendung. Diese europäische Integration findet einen neuen Weg, voll vom Risiko, aber, bis jetzt, auch voll vom Erfolg.