

## SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO V PROCESU EVROPSKÉ INTEGRACE

VĚRA JIRÁSKOVÁ

Spolková republika Německo patřila v 50. letech k **zakládajícím členům** všech tří prvotních forem evropské integrace. Prvním realizovaným krokem se stala Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli (**ESUO-Montánní unie**) ze dne 18. dubna 1951 uzavřená v Paříži mezi SRN, Francií, Itálií a zeměmi Beneluxu na padesát let.<sup>1</sup> Podnět k jejímu uzavření pocházel především od tehdejšího francouzského ministra zahraničních věcí R. Schumana, podporovaného francouzským politikem a ekonomem J. Monnetem. S ohlasem se setkal tento plán ale i u dalších evropských politiků, jako byl K. Adenauer v Německu<sup>2</sup> nebo italský ministerský předseda A. de Gasperi. V Preambuli smluvní strany mimo jiné prohlašovaly jako politický cíl své odhodlání „nahradit staleté soupeření sjednocením svých základních zájmů, vybudovat zřízením hospodářského společenství základy širšího a hlubšího společenství mezi národy, jež dlouho dělily krvavé konflikty a položit základy institucí způsobilých řídit jejich osud, napříště společně“.

Spolková republika se v té době nacházela ve zvláštním mezinárodněprávním postavení. Byla sice formálně konstituována 23. května 1949, kdy na slavnostním zasedání Parlamentní rady byl vyhlášen Základní zákon, avšak nejednalo se o akt suverénního státu, neboť na jejím území vykonávaly svrchovanou moc nadále vítězná západní mocnosti. Od dubna 1949 se řídily tzv. **okupačním statutem**.<sup>3</sup> Jeho ustanovení byla zmír-

<sup>1</sup> Po uplynutí této lhůty 23. července 2002 převzala její úkoly Evropská společnost.

<sup>2</sup> Německý kancléř poměřoval ideu sjednocování Evropy především životními zájmy svého státu. Od poválečného spolenectví evropských států si tak sliboval jednak společný postup při odvracení hrozby nebezpečí ze strany Sovětského svazu, ale i účinný prostředek, jak opětovně nastartovat válkou rozvrácené německé hospodářství. Srov. k tomu SCHUKRAFT, C.: Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Eduard und Kurt Georg Kiesinger. In MILLER-BRANDECK-BOCQUET, G. et al. *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Bernard Schröder*. Opladen: leske+budrich, 2002, s. 17n.

<sup>3</sup> Na základě okupačního statutu byly Vysoké spojenecké komisi výlučně vyhrazeny takové kompetence, jako jsou odzbrojení a demilitarizace, restituce a reparace, zahraniční věci, dozor nad zahraničním obchodem a devizovým hospodářstvím, stejně jako kontrola průmyslu v Porúří. Německé orgány mohly v těchto věcech konat jen se souhlasem představitelů okupačních mocností s tím, že pokud by to bylo nezbytné pro bezpečnost nebo zachování demokratické vlády v Německu či pro plnění mezinárodních závazků svých vlád, mohla být veškerá oprávnění německým úřadům zcela nebo částečně odňata (bod 3). Srov. blíže HAJDU, V. – LÍSKA, L. – ŠNEJDÁREK, A.: *Německá otázka 1945–1963. Dokumenty a materiály*. Praha: NPL, 1964, s. 213.

něna revizí z března 1951,<sup>4</sup> což v mnohém souviselo se změněnými mezinárodními podmínkami a s úvahami o vytvoření Evropského obranného společenství, na kterém se chtělo Německo aktivně podílet, což však narazilo na odpor především francouzského parlamentu.

Výše zmíněná Montánní unie si kladla za cíl postupně vytvářet předpoklady, „které zajistí nejracionalnější dělbu výroby na co nejvyšší úrovni produktivity, při udržení nepřetržité zaměstnanosti a aniž by v hospodářství členských států byly vyvolávány základní dlouhodobé poruchy“ (čl. 2). Z toho důvodu byla uvnitř společného trhu odstraněna cla, kontingenty, zvláštní tarify a subvence na uhlí a ocel. Stala se ale současně i vhodným prostředkem, jak postupně navrátit Spolkové republice Německo statut suverénního státu, když mezinárodní kontrola průmyslu v Porúří, jednostranně vyhlášená západními okupačními mocnostmi,<sup>5</sup> se ukázala být trvale neudržitelná a měla tak být vlastně nahrazena kontrolou vykonávanou tímto společenstvím.

**Římské smlouvy** z 25. března 1957, kterými byly založeny Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství atomové energie (EUROATOM) již popisuje SRN jako nezávislý stát. Okupační režim Německa byl ukončen Smlouvou o vztazích mezi třemi mocnostmi a SRN v roce 1955.<sup>6</sup> **Euratom** měl sloužit rozvoji a využití atomové energie k mírovým účelům. Tomuto účelu měla být podřízena výměna výsledků bádání, spolupráce vědců i zřizování vědeckých zařízení k využití atomové energie. **Smlouva o EHS** ve svém úvodním prohlášení deklaruje rozhodnutí zakládajících zemí „*položít základy stále užšího svazku evropských národů*“, stejně jako vůli „*zachovat a upevnit tímto spojením svých zdrojů mír a svobodu*“ s výzvou k ostatním národům Evropy, „*které jejich ideál sdílejí, aby se k jejich úsilí připojily...*“. K hlavním cílům EHS původně patřilo sblížování hospodářské politiky členských států (včetně zemědělství a dopravní politiky), což měl být předpoklad k zajištění harmonického rozvoje hospodářského života uvnitř Společenství při současném odstraňování překážek, jež by bránily volnému pohybu zboží, pracovních sil, služeb a kapitálu.

Na rozdíl od Montánní unie a Euratomu, které pokrývaly sice důležité, ale přeci jen dílčí oblasti hospodářství (uhlí, ocel, atomovou energii), mělo EHS povahu komplexní, přičemž v průběhu dalších let se jeho kompetence oproti původním dále rozšiřovaly.

<sup>4</sup> Srov. *tamtéž*, s. 286. Tzv. malá revize okupačního statutu vyhlášená Vysokou spojeneckou komisí v souvislosti se zkoumanou otázkou především stanovila, že zahraniční záležitosti, včetně mezinárodních dohod uzavřených Německem nebo jeho jménem vyhrazené představitelům okupačních mocností „budou vykonávány tak, aby umožnily Spolkové republice udržovat mezinárodní vztahy s cizími zeměmi v plném rozsahu slučitelném s požadavky bezpečnosti, s jinými vyhrazenými pravomocemi a závazky okupačních mocností, souvisejícími s Německem“ (II.).

<sup>5</sup> Srov. k tomu např. Memorandum o správě Porúří, Porýní a Sárska a reorganizaci Německa, předložené francouzskou delegací pařížskému zasedání Rady ministrů zahraničních věcí 25. dubna 1946. *Tamtéž*, s. 112–114.

<sup>6</sup> Smlouva byla připravena zprvu s ohledem na možnost vytvoření Evropského obranného společenství v roce 1951, uzavřena byla 26. května 1952, změněna byla v souvislosti s přijetím SRN do NATO 25. října 1954, v plném rozsahu vstoupila v platnost 5. května 1955. K ukončení okupačního režimu např. STERN, K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrecht. Band V*. München: C. H. Beck, 2000, s. 1388n.

## I. HISTORICKÝ KONTEXT ÚSTAVNÍ REGULACE INTEGRAČNÍCH USTANOVENÍ V ZÁKLADNÍM ZÁKONĚ

Základní zákon SRN vznikl za mimořádných okolností. Iniciativa k jeho přijetí vzešla od vlád tří západních mocností (USA, Velká Británie a Francie), jež ji sdělily předsedům vlád jedenácti německých zemí prostřednictvím svých vojenských komisařů. Zároveň byly také vymezeny obsahové požadavky na novou ústavní úpravu i způsob jejího přijetí.<sup>7</sup>

I když se mělo jednat „jen“ o provizorní řešení platné do doby znovusjednocení Německa, ve skutečnosti šlo, co do obsahu i formy, o plnohodnotný text, srovnatelný s poválečnými ústavami ostatních západoevropských států. K jeho vypracování byla povolána Parlamentní rada, jejíž členové byli zvoleni v průběhu srpna 1948 zemskými sněmy z řad profesionálních politiků, právníků i členů akademické obce. Parlamentní rada schválila Základní zákon symbolicky dne 8. května 1949 u příležitosti 4. výročí kapitulace Německa, když pro něj odevzdalo svůj hlas 53 jejích členů, zatímco 12 jich bylo proti.<sup>8</sup> Následně dali souhlas i vojenští guverněři. Souhlas německého lidu byl namísto původně zamýšleného hlasování v referendu zajištěn naplněním požadavku akceptace alespoň dvou třetin zemských sněmů. Výraznou většinou se Základním zákonem souhlasily všechny, s výjimkou sněmu Bavorska.<sup>9</sup>

Z původního textu Preambule Základního zákona vyplývaly pro SRN v zásadě **dva hlavní cíle**, kterými bylo vedle **znovusjednocení Německa**: „*Veškerý německý lid je vyzván, aby svobodným sebeurčením dokončil jednotu a svobodu Německa*“, též přihlášení se k myšlence **sjednocení Evropy**. Ústavodárce zde totiž výslovně učinil prohlášení, s odvoláním se na svoji odpovědnost „*před Bohem a lidmi, prodchnut vůlí zachovat svoji národní a státní jednotu a sloužit jako plnoprávný člen ve spojené Evropě světovému míru*“, které následně bylo nesčetněkrát připomínáno jako závazek státu zapojit se aktivně do procesů evropské integrace.

V minulosti v různých etapách ústavního vývoje byly tyto závazky státu akcentovány s různou intenzitou, nakonec převážil doktrinární výklad, který přisuzoval oběma ústavním cílům Spolkové republiky Německo v zásadě stejnou váhu s tím, že konec konců až zapojením celého Německa do sjednocené Evropy může dojít k jeho znovusjednocení.

První z uvedených cílů byl **naplněn přistoupením Německé demokratické republiky k SRN** na základě původního čl. 23 Základního zákona poté, co byly v průběhu roku 1990 schváleny tři smlouvy mezi SRN a NDR o vytvoření měnové, hospodářské a sociální unie, o obnovení jednoty Německa (Sjednocovací smlouva) a o přípravě a provedení prvních celoněmeckých voleb Spolkového sněmu.

<sup>7</sup> Srov. tzv. Frankfurtský dokument č. 1 z 1. července 1948.

<sup>8</sup> Blíže např. FELDKAMP, M. F.: *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*. Göttingen: Verlag Vandenoek & Ruprecht, 1998.

<sup>9</sup> Z poslanců bavorského zemského sněmu 101 hlasovalo proti, 63 hlasy byly pro a 9 poslanců se hlasování zdrželo. Následně ovšem většina 97 poslanců souhlasila, s odvoláním se na čl. 144 Základního zákona, s tím, že se uznává právní závaznost tohoto ústavního dokumentu i pro Bavorsko (6 hlasů bylo proti tomuto usnesení a 70 poslanců se hlasování zdrželo).

Z hlediska mezinárodního práva posvětily sjednocení Německa čtyři vítězné mocnosti (Francie, Velká Británie, USA a SSSR) ve zvláštní smlouvě s oběma německými státy z 12. září 1990. Stalo se tak v souladu se zbytkovou výhradou ohledně jejich práv a odpovědnosti vůči Berlínu a celému Německu učiněnou v souvislosti s poskytnutím garance suverenity obou německých států.

Pokud jde o **druhý z cílů států** uvedených v Preambuli Základního zákona „*sloužit jako rovnoprávný člen sjednocené Evropy světovému míru*“, jednalo se nepochybně o promyšlenou reakci ústavodárce na události evropské historie první poloviny 20. století. Hořkou zkušeností bylo, že klasický národní stát v klíčové otázce zajištění míru opakovaně selhával, přičemž právě Německo mělo na těchto selháních svůj nezanedbatelný podíl.

Proto některé články Základního zákona opakovaně akcentují zájem na **budování ústavního řádu států výlučně v mírových podmínkách**, např. čl. 1 odst. 2,<sup>10</sup> čl. 9 odst. 2<sup>11</sup> nebo čl. 26 odst. 1.<sup>12</sup> Konkrétním normativním vyjádřením ideje účasti SRN v mírové, sjednocené Evropě se však stal **čl. 24**, který měl usnadnit vytváření mezinárodních orgánů, jež by působily na území členských států k obstarání společných záležitostí, jež však doposud patřily výlučně do působnosti národních suverénů.<sup>13</sup> V průběhu dalších let byl čl. 24 ne zcela přesně označován za „**integrační páku**“, neboť do 90. let 20. století byl základním ústavním ustanovením, jež umožňovalo zapojení SRN (nejen) do evropského integračního procesu.

Hlavní smysl ústavní úpravy obsažené v čl. 24 spočíval v tom, že: a) **umožnil zákonem Spolku přenést svrchovaná práva států na mezistátní útvary**; b) dále umožnil zapojení SRN do systému vzájemné kolektivní bezpečnosti, přičemž zajištění mírového a trvalého řádu v Evropě a mezi národy světa ospravedlňuje omezení svrchovaných práv SRN; ústavním příkazem pro úpravu mezistátních sporů se současně stalo přistoupení k úmluvě o všeobecném, úplném, závazném mezinárodním rozhodčím řízení.

I když je na první pohled zřejmé, že čl. 24 nepředstavuje klasickou „evropskou klauzuli“, jaké jsou známé z některých pozdějších evropských ústav (ani takovou nemohl být už vzhledem k době, ve které byl formulován), spolu zejména s čl. 25 Základního zákona, jenž se stal ústavním základem průniku mezinárodního práva do práva německého,<sup>14</sup> vedla uvedená ustanovení k dovození **koncepcí „otevřené státnosti“ vůči mezinárodnímu společenství**.<sup>15</sup> Navíc uvědomění si nezbytnosti řešit společné problémy, či dokonce problémy globální povahy, jež přesahují těsné hranice jednotlivých států, učinilo postupně aktuální ještě intenzivnější mezinárodní spolupráci v nejrůznějších oblastech, tj. daleko nad rámec původně zdůrazněného „zajištění míru“.

<sup>10</sup> Čl. 1 odst. 2: Německý lid proto uznává nedotknutelná a nezcizitelná lidská práva za základ každého lidského společenství, míru a spravedlnosti na světě.

<sup>11</sup> Čl. 9 odst. 2: Sdružení, jejichž účel nebo činnost odporují trestním zákonům nebo sdružení, která jsou namířena proti ústavnímu pořádku nebo proti myšlenkám dorozumění mezi národy, jsou zakázána.

<sup>12</sup> Čl. 26 odst. 1: Jednání, která byla učiněna a byla přijata s úmyslem rušit mírové soužití národů, zvláště připravovat vedení útočné války, jsou protiústavní. Jsou trestná.

<sup>13</sup> Srov. např. SACHS, M. (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar. 6. Auflage*. München: C. H. Beck, 2011, s. 941.

<sup>14</sup> Čl. 25: Obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva. Mají přednost před zákony a zakládají bezprostředně práva a povinnosti obyvatel území Spolku.

<sup>15</sup> Blíže k tomu DI FABIO, U.: *Das Recht der offenen Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998; VOGEL, K.: *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1964, s. 42.

Do ústavní novely z roku 1992 byla považována Evropská společenství bez výhrad za příklady mezistátních útvarů, na které SRN přenesla svá svrchovaná práva podle čl. 24 odst. 1 Základního zákona. Mezi dalšími konkrétními příklady faktického uplatnění tohoto ústavního ustanovení lze uvést kupříkladu Evropskou agenturu pro jadernou energii založenou Smlouvou o zřízení bezpečnostní kontroly v oblasti jaderné energie z roku 1957 nebo Evropskou patentovou organizaci podle Smlouvy o udělování evropských patentů z roku 1973, případně též Mezinárodní soudní dvůr v Haagu.<sup>16</sup>

Takovou povahu však nemají mezinárodní organizace jako je Organizace spojených národů či Interpol, na něž svá svrchovaná práva SRN nepřenesla. Jiné případy byly natolik sporné, že vyžadovaly rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, jak tomu bylo kupříkladu v případě členství SRN v NATO.<sup>17</sup>

**Základní zákon může být** za splnění několika ústavních podmínek **změněn**. Podle čl. 79 odst. 1 může být jeho přímá novelizace formálně provedena v zásadě pouze spolkovým zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje znění Základního zákona. Podle odborné literatury by i pro SRN mělo platit totéž, co pro jiné právní státy, neboť se tak má dít jen tehdy, když je třeba ústavní úpravu přizpůsobit změněným společenským poměrům.

Pro přijetí takového spolkového zákona je třeba souhlasu dvou třetin členů Spolkového sněmu a dvou třetin hlasů Spolkové rady (čl. 79 odst. 2), což znamená, že na provedení takové změny se musí podílet i alespoň část parlamentní opozice, tj. pokud má více než třetinu hlasů. Od běžných zákonů se tak zákon, který výslovně mění nebo doplňuje znění Základního zákona, odlišuje jednak předepsaným způsobem schválení (kvalifikovanou většinou jak ze všech poslanců Spolkového sněmu, tak i z členů Spolkové rady), ale též postavením v právním řádu Německa, kdy „zákonodárství je vázáno ústavním řádem“ (čl. 20 odst. 3) a Spolkovému ústavnímu soudu náleží přezkum slučitelnosti spolkového nebo zemského práva se Základním zákonem (čl. 93 odst. 1).

Nepřekročitelným limitem pro případný zásah do Základního zákona je tzv. **klauzule věčnosti**. Podle čl. 79 odst. 3 je nepřípustná taková změna Základního zákona, která by se dotkla rozdělení Spolku na země, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo ústavních zásad obsažených v čl. 1 a čl. 20 Základního zákona. Z procesního hlediska se zákonodárny proces řídí ustanoveními čl. 76–78 a čl. 82.

Od roku 1949 byl Základní zákon novelizován již téměř šedesátkrát.<sup>18</sup> Věcně **k nejvýznamnějším zásahům** do jeho textu patřila ústavní úprava ve věci obrany státu, nouzové zákonodárství, reformy federalismu, s tím související přesuny kompetencí mezi Spolkem a spolkovými zeměmi a jejich finanční zajištění, stejně jako nová ústavní regulace, jíž si vyžádalo sjednocení Německa.

Německé ústavodárce však aktivně **reagoval i na rozvíjející se proces evropské integrace**. Do 90. let 20. století byla převážně hospodářská spolupráce evropských stá-

<sup>16</sup> Podrobnější přehled srov. např. RANDELZHOFFER, A. In MAUNZ, T. – DÜRING, G. (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar: Loseblattsammlung seit 1958*. 69. Auflage. München: C. H. Beck, 2013, Art. 24(1), Rdn. 173.

<sup>17</sup> K tomu srov. BVerGE, 68, 1 (93n.); 77, 120 (232).

<sup>18</sup> Poslední zákon, kterým se změnil Základní zákon v roce 2009, byl v pořadí padesátý sedmý a byla jím provedena II. etapa reformy federalismu, která se zaměřila na řešení finančních vztahů mezi Spolkem a zeměmi (BGBl. I S. 2248).

tů z ústavního hlediska dostatečně pokryta výše uvedeným čl. 24 Základního zákona, který umožňoval jak přenos svrchovaných práv na blíže neurčené mezistátní útvary, tak i případné zapojení SRN do systému vzájemné kolektivní bezpečnosti s možným následkem omezení svrchovaných práv za účelem zachování míru. V uvedené době došlo vedle toho jen ke třem dílčím zásahům do textu Základního zákona, jež souvisely se sjednocováním evropských států. Dva případy se týkaly připravovaného, byť následně nerealizovaného Evropského obranného společenství, jež bylo předmětem v roce 1954 do Základního zákona přidaného čl. 142a (BGBl. I S. 45),<sup>19</sup> který byl ovšem v roce 1968 opět zrušen (BGBl. I S. 709). Vedle toho došlo v roce 1969 v souvislosti s tehdejší finanční reformou i ke změně čl. 108, kdy vedle cel, finančních monopolů, spolkovým zákonem upravené spotřební daně, včetně dovozní daně z obratu, nově i poplatky v rámci Evropských společenství jsou spravovány spolkovými finančními úřady (BGBl. I S. 359).

Čl. 24 Základního zákona postupně doplněný upřesňující judikaturou Spolkového ústavního soudu, který plnil roli zmocňovacího ustanovení pro přenos pravomocí státu mimo jeho hranice, plně dostačoval pro případy, kdy na supranacionální organizace, k nimž Evropská společenství nepochybně náležela, byla přenášena jednotlivá svrchovaná práva, navíc formálně poměrně jednoduchou cestou běžného spolkového zákona.

Závažné pochybnosti vyvstaly v okamžiku, kdy se v **souvislosti s přijetím Maastrichtské smlouvy** měla změnit právní povaha Evropských společenství jejich transformací v Evropskou unii, a dále měly být rozšířeny její úkoly kupříkladu vytvořením společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně užší spolupráce členských zemí v oblasti justice a vnitřních záležitostí. Sporným se zdálo být především to, zda jednoduchá úprava obsažená v čl. 24 odst. 1 tvoří nadále dostatečný ústavní základ, když navíc přenesení svrchovaných práv na mezistátní útvar povede v budoucnosti nejen ke ztrátě kompetencí Spolku, ale i k hlubším vnitrostátním přesunům kompetencí, jež se přímo dotýkají též spolkových zemí. Naléhavou otázkou ústavní povahy pak bylo, zda v takových případech má mít zákon, kterým jsou přenášena svrchovaná práva, formu zákona měnícího Základní zákon, anebo zda čl. 24 odst. 1 představuje lex specialis k čl. 79, a v tom případě by i zde dostačovala forma běžného zákona.<sup>20</sup>

Na konci roku 1991 schválil Spolkový sněm a následně i Spolková rada shodné usnesení o **zřízení Společné ústavní komise**, která měla připravit návrh revize Základního zákona. V komisi byly oba ústavní orgány zastoupeny paritně, přičemž jejím hlavním úkolem bylo reagovat na sjednocení Německa a vyrovnat se s jeho ústavními dopady.<sup>21</sup> Vzhledem k tomu, že Německo v té době stálo bezprostředně před přijetím Smlouvy o EU, byla tato komise též pověřena **zabývat se „změnami žádoucími k uskutečnění**

<sup>19</sup> Čl. 142a konstatoval, že ustanovení Základního zákona nejsou v rozporu se smlouvami uzavřenými 26. a 27. května v Bonnu a v Paříži o založení Evropského obranného společenství. Od vytvoření předpokládané evropské armády si SRN slibovala možnost znovuvybrojení a následně i ukončení okupačního statutu. K těmto smlouvám však nedal v roce 1954 souhlas francouzský parlament, zřejmě i z obavy nad ztrátou kontroly nad francouzskou armádou. SRN se stala suverénním státem o rok později, po vstupu do NATO mohla i vyzbrojit armádu.

<sup>20</sup> MAUNZ, T. – ZÍPPELIUS, R.: *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. 29. Auflage.* München: C. H. Beck, 1994, s. 417.

<sup>21</sup> Beschlüsse der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 26. 6. und 15. 10. 1992 sowie Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat vom 5. 11. 1993 (BT-Drucks. 12/6000, S. 19 ff.).

**Evropské unie“.** Připravené návrhy ve věci evropské integrace ústavodárce pod tlakem času vyňal z komplexní zprávy komise, v podstatných částech je akceptoval<sup>22</sup> a v tomto smyslu 38. zákonem ke změně Základního zákona z 21. prosince 1992 (BGBl. I S. 2086) rozšířil a doplnil ústavní regulaci tak, aby byly vytvořeny nezbytné podmínky pro aktivní podíl Německa v nové fázi evropské integrace.

Do Základního zákona byl ústavní novelou především zařazen **nový čl. 23, tzv. „evropský“**, který sice vychází z dosavadní koncepce přenosu svrchovaných práv, tak jak již byla v obecné rovině známa z čl. 24, avšak zde se jedná o okolnosti přenosu svrchovaných práv výlučně na Evropskou unii v době po přijetí Maastrichtské smlouvy. Použití čl. 24, který zůstal nadále součástí Základního zákona, tak bylo významně redukováno jen na ty případy, které přímo nesouvisí s evropským integračním procesem. **Hlavní smysl** nového čl. 23 pak spočívá v tom, že upřesňuje cesty a prostředky k naplnění deklarovaného cíle státu, kterým je vedle povinnosti zachovávat mír (čl. 24 odst. 2 a čl. 26), ochrany životního prostředí (čl. 20a) a do roku 1990 to bylo též sjednocení Německa, nadále **rovnoprávné členství Německa ve sjednocené Evropě**. Nová ústavní úprava zpřisňuje procesní podmínky přenosu svrchovaných práv německého státu na EU, stanoví materiální limity takového přenosu, stejně jako zakotvuje spolupůsobení Spolkového sněmu a spolkových zemí prostřednictvím Spolkové rady na záležitostech EU, stejně jako vymezuje roli spolkové vlády v těchto věcech. Zároveň je zde obsažen odkaz na zákon, jenž má tyto vztahy blíže upravit.

Uvedená ústavní novela se ale dotkla i několika dalších ustanovení Základního zákona v souvislosti se zakotvením volebního práva občanů EU, zřízením speciálních orgánů Spolkového sněmu a Spolkové rady pro záležitosti EU, posílením práv spolkových zemí či možnosti přenesení úkolů a oprávnění spolkové měnové a cedulové banky na Evropskou ústřední banku.<sup>23</sup>

Pro úplnost dodejme, že i některé následující **dílčí ústavní novely souvisely s členstvím Německa v EU**. Tak kupříkladu v roce 1993 bylo po bouřlivých diskusích omezeno ustanovení čl. 16a, jenž je věnován právu azylu. Podle změněné úpravy se nemůže mimo jiné dovolávat práva azylu z důvodu politického pronásledování žádná osoba, která přichází z členského státu Evropských společenství (BGBl. I S. 1002). Další z ustanovení I. hlavy „Základní práva“ bylo změněno v roce 2000. Jednalo se o čl. 16 odst. 2, jenž upravuje zákaz vydání Němce do ciziny. Tato ústavní zásada byla totiž doplněna o výhradu, podle které „při uplatnění základních zásad právního státu, lze zákonem upravit odchylně vydání osob členskému státu Evropské unie nebo Mezinárodnímu soudnímu dvoru“ (BGBl. I S. 1633).<sup>24</sup> Lidskoprávní rozměr má i zásah z roku 2000 do čl. 12a o službě v ozbrojených silách. Původní ústavní úprava z roku 1968 připouštěla,

<sup>22</sup> Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 2. 10. 1992 (BT-Drucks. 12/3338).

<sup>23</sup> K tomu SCHOLZ, R.: Europäische Union und Verfassungsreform. *Neue Juristische Wochenschrift*, Heft 27/1993, s. 1690n.

<sup>24</sup> Zanedlouho poté schvaluje Rada EU rámcové rozhodnutí z 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkaze. Jeho implementace do německého právního řádu nebyla prosta problémů, když první zákon z roku 2004 Spolkový ústavní soud prohlásil v souvislosti s podanou ústavní stížností proti vydání německého občana do Španělska za neústavní pro nedostatečně šetrné zohlednění ústavních garancí základních práv ze strany zákonodárce (2 BvR 2236/04). Platnou právní úpravou je zákon o evropském zatýkacím rozkaze z 25. července 2006 (BGBl. I S. 1721). K tomu blíže HEGGER, M.: Der europäische Haftbefehl: Zur Umsetzung europäischer Vorgaben in Deutschland. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, Heft 5/2007, s. 223n.

aby tuto službu vykonávaly za ústavních podmínek i ženy, avšak výslovně jim byla zakázána služba se zbraní (odst. 4, 2. věta). Evropský soudní dvůr ve věci Tanja Kreil dovodil v lednu 2000 rozpor tohoto ústavního ustanovení se základní zásadou unijního práva, a sice s principem rovného zacházení s muži i ženami. Německo v důsledku toho přizpůsobilo nejen svoji zákonnou úpravu, ale i v Základním zákoně prohlásilo, že služba se zbraní je pro ženy dobrovolná (BGBl. I S. 1755).

Souběžně s velkým projektem dokončeným v roce 2006 a nazvaným „reforma federalismu“, který měl optimalizovat ústavní rozdělení kompetencí mezi Spolek a země, byl kompromisně stanoven i poměr, v jakém ponese Spolek a v jakém spolkové země případnou finanční zátěž, nebude-li ze strany Německa vůči EU dodržen závazek k rozpočtové disciplíně, bude-li porušen pakt o stabilitě nebo nedojde-li k implementaci unijních směrnic. V takovém případě jde k tíži Spolku 65 % a k tíži spolkových zemí 35 % z uložených sankcí. Ve spolkových zemích pak jde 35 % k tíži obyvatelstva a 65 % za tím, kdo porušení způsobil (čl. 104a odst. 6 a čl. 109 odst. 5).

Jen k drobným upřesněním v textu Základního zákona došlo v roce 2008 v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy. Týkalo se to možného rozšíření působení výboru pro záležitosti EU zřízeného Spolkového sněmu (čl. 45) a dále snížení počtu aktivně legitimovaných poslanců Spolkového sněmu z původní jedné třetiny na jednu čtvrtinu v případě, že se chtějí obrátit na Spolkový ústavní soud v pochybnostech ve věci slučitelnosti spolkového či zemského práva se Základním zákonem (čl. 93 odst. 1, bod 2).

Podpůrně byl argument platných směrnic ES využit již v roce 1992 v souvislosti s ústavním zakotvením možnosti privatizace letecké dopravy v čl. 87d (BGBl. I S. 1254), obdobně jako o rok později, když šlo o ústavní otevření prostoru pro privatizaci železnic (BGBl. I S. 2089). V roce 2009 byl čl. 87d rozšířen výslovně o možnost, že leteckou dopravu mohou zajišťovat také zahraniční letecké společnosti, pokud jsou přípustné podle práva ES (BGBl. I S. 2247).

## II. PLATNÁ ÚSTAVNÍ ÚPRAVA ÚČASTI SRN NA ROZVOJI EVROPSKÉ UNIE

Klíčovým ustanovením, které pro období po schválení Maastrichtské smlouvy stanovilo pro SRN zásady a rámeček integrace, se stal **nově formulovaný čl. 23**.<sup>25</sup> Ten především zakotvil, jakým způsobem a při zachování jakých ústavních limitů může Německo v budoucnosti přenášet svá svrchovaná práva na EU. Ve vztahu k dosavadnímu čl. 24, který upravuje přenos svrchovaných práv na „mezistátní útvary“, představuje čl. 23 **úpravu speciální**, jež se použije výlučně v těch případech, jedná-li se o přenos svrchovaných práv na EU. Nadále ovšem platí, že mohou být přenášena nikoli všechna, ale jen jednotlivá svrchovaná práva, která musí být v příslušných

<sup>25</sup> Původní čl. 23 Základního zákona, tzv. „sjednocovací“, vázal působnost tohoto ústavního předpisu na území jedenácti spolkových zemí a Velkého Berlína, které se po II. světové válce nacházely pod okupační správou západoevropských mocností. „V *ostatních částech Německa bude uveden v platnost po jejich přistoupení*.“ To se stalo tzv. Sjednocovací smlouvou z 31. srpna 1990, a proto její čl. 4 s účinností od 3. října 1990 uvedený čl. 23 zrušil.



smlouvách dostatečně určena, přičemž kompetence kompetencí musí být zachována členským státem.<sup>26</sup>

Vzhledem k tomu, že již v minulosti Spolkový ústavní soud vyložil, že neodvratným důsledkem přenesení svrchovaných práv je současně také otevření se vnitrostátního právního řádu právu ES, které v tomto případě má přednostní postavení, bylo zájmem německého ústavodárce, zejména v souvislosti s přijetím Maastrichtské smlouvy, jež představovala kvalitativně nový stupeň v rozvoji evropské integrace, dostatečně procesně i hmotně právně zajistit německý stát proti svévolnému „výprodeji“ jeho svrchovaných práv.

Původní, v Preambuli vyjádřený cíl usilovat o sjednocenou Evropu nejen zůstal nezměněný, ale ústavodárce se k němu v čl. 23 odst. 1 znovu výslovně přihlásil: „*Pro uskutečnění sjednocené Evropy se účastní Spolková republika Německo na rozvoji Evropské unie...*“

Z formálního hlediska byly čl. 23 zpřísněny požadavky na provedení přenosu svrchovaných práv jednak tím, že nadále tak lze učinit sice spolkovým zákonem, avšak s obligatorním souhlasem Spolkové rady. Pokud by ovšem byly dotčeny smluvní základy EU nebo by mělo dojít ke srovnatelným úpravám Základního zákona nebo jeho doplnění co do obsahu, které by takové změny nebo doplňky umožnily, platí podmínky čl. 79 odst. 2 a 3, tj. je formálně nutný souhlas dvou třetin členů Spolkového sněmu a dvou třetin Spolkové rady (odst. 1).

**Materiální hranice evropské integrace** jsou pro Německo dány jednak požadavky na strukturu a principy, které musí splňovat a dodržovat EU a dále i v těchto případech závaznou ústavní klauzuli věčnosti, jež obsahuje instituty, jejichž změna je z hlediska německého ústavodárce nepřipustná (čl. 79 odst. 3). Pokud jsou totiž tyto oblasti vyňaty z dispozice samotného ústavodárce, nemohou být ani přeneseny na EU.

Tzv. klauzule zajišťující náležitosti obsahu struktury požaduje jako předpoklad přenosu svrchovaných práv na EU, aby tato působila „*na zásadách demokracie, právního státu, na sociálních a federativních zásadách*“, dodržovala princip subsidiarity a zaručovala ochranu základních práv srovnatelnou s tou, jaká je garantována Základním zákonem (čl. 23 odst. 1).<sup>27</sup>

Kompetence k rozhodnutím ve věcech integrace náleží zásadně Spolku a je zřejmé, že se na nich podílejí ty spolkové orgány, jež mají příslušná oprávnění vůči zahraničí. Jedná se zejména o spolkového prezidenta a spolkovou vládu, přičemž pokud jde o spolupůsobení zákonodárných sborů, jde přitom výrazně nad rámec, ve kterém působí běžně v otázkách zahraniční politiky.<sup>28</sup> Orgánem, který nese odpovědnost za zastupování Německa na úrovni EU, je spolková vláda. S ohledem na stále se rozšiřující normotvorbu EU a ve snaze vyvážít pozice mezi mocí výkonnou představovanou spolkovou vládou a mocí zákonodárnou, upravuje čl. 23 v odst. 3–6 Základního zákona **spolupůsobení v záležitostech EU** jak Spolkového sněmu, tak i vzhledem k možné

<sup>26</sup> CLASSEN, C. D. In v. MANGOLDT, H. – KLEIN, F. – STARCK, C.: *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. München: Verlag Franz Valen, 2000, s. 438–439.

<sup>27</sup> HERDEGEN, M.: Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Wege zur Europäischen Union. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1992, s. 589n.

<sup>28</sup> SACHS, M. (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*. 3. Auflage. München: C. H. Beck, 2003, čl. 23, Rd. 90.

ztrátě kompetencí též spolkových zemí i spolupůsobení Spolkové rady, jejímž prostřednictvím se podílejí země též na záležitostech EU (čl. 50).<sup>29</sup>

Odtud vyplývá kupříkladu povinnost spolkové vlády „*obsähle a co nejdřívě informovat*“ Spolkový sněm a Spolkovou radu (čl. 23 odst. 2).<sup>30</sup> Uvedená informační povinnost je považována za nutný předpoklad k tomu, aby ústavní orgány měly možnost realizovat Základním zákonem garantované spolupůsobení v záležitostech EU a z toho důvodu je také tato povinnost interpretována značně široce. Zároveň spolková vláda dává Spolkovému sněmu příležitost k zaujetí stanoviska, a to „*před vlastní spoluprací na právních aktech EU*“, a na tato stanoviska má brát spolková vláda při jednání „*zřetel*“ (odst. 3).

Spolkové radě je ústavně garantováno spolupůsobení vždy, „*jakmile by měla spolupůsobit na odpovídajícím vnitrostátním opatření nebo pokud by pro ně byly země vnitrostátně příslušné*“ (odst. 4).

**Spolkové země** mají zaručeno spolupůsobení prostřednictvím Spolkové rady vždy, když jsou dotčeny jejich zájmy, přičemž jde-li o „*závažný zásah do zákonodárné působnosti zemí, do uspořádání jejich orgánů nebo do jejich správního řízení*“, chápe se názor Spolkové rady v těchto věcech při tvorbě spolkové vůle jako rozhodující, a to i přes zachování celostátní odpovědnosti Spolku (odst. 5). Ústavním pravidlem je též, že ve věcech, jež mohou vést ke zvýšení výdajů nebo snížení příjmů Spolku, je nutný souhlas spolkové vlády.

Pokud by mělo dojít k závažnému zásahu do výlučných zákonodárných pravomocí zemí, pak má být podle odst. 6 výkon práv, která příslušejí SRN jako členskému státu EU, přenesen na zástupce zemí, jehož jmenuje Spolková rada. Výkon těchto práv uskutečňuje „*za účasti a se souhlasem spolkové vlády*“ (odst. 6).

V závěru čl. 23 je uvedeno odkazovací zmocnění k vydání zákona, jenž vyžaduje souhlas Spolkové rady, jehož smyslem je blíže upravit ústavně zakotvené vztahy spolupůsobení ve věcech EU.

**Spolu se zakotvením nového čl. 23** byl Základním zákonem zřízen obligatorní orgán Spolkového sněmu, kterým se stal výbor pro záležitosti EU. Spolkový sněm je zároveň oprávněn jej zmocnit, aby hájil jeho práva podle čl. 23 vůči spolkové vládě (čl. 45). Spolkové radě byla přiznána možnost vytvořit tzv. evropskou komoru pro záležitosti EU, přičemž její rozhodnutí mají stejnou platnost jako rozhodnutí Spolkové rady (čl. 52 odst. 3a).

Podle čl. 88 mohou být úkoly a oprávnění Spolkem zřízené měnové a cedulové banky přeneseny na Evropskou ústřední banku, „*která je nezávislá a zavázána přednostnímu cíli zajištění cenové politiky*“.

<sup>29</sup> Zůstává přitom zachována zásada vyplývající z rozdělení kompetencí mezi Spolek a země obsažená v čl. 32 odst. 1 Základního zákona, podle které je věcí Spolku „*péče o vztahy k cizím státům*“. Srov. SACHS, M. Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat-Entwicklungsstand und Reformbedarf. In DOLZÉR, R. – SACHS, M. – WÜRTEMBERG, T. et al.: *Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat-Entwicklungsstand und Reformbedarf. Rechtliche Optimierungsangebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?* Berlin: W. de Gruyter, 1999, s. 67n.

<sup>30</sup> K obsahu a rozsahu informační povinnosti spolkové vlády např. CLASSEN, C. D. In v. MANGOLDT, H. – KLEIN, F. – STARCK, C.: *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. München: Verlag Franz Valen, 2000, s. 493–494.

Institut občanství EU a s ním Maastrichtskou smlouvou zaručená práva se promítly do čl. 28 odst. 1, 3. věta, na základě kterého mají státní příslušníci členského státu ES aktivní i pasivní volební právo při volbách v okresech a v obcích.

V roce 2006 byl čl. 23 novelizován v souvislosti s vypočtením oblastí výlučných zákonodárných oprávnění spolkových zemí, a sice pokud jde o školní vzdělání, kulturu nebo rozhlasové vysílání, i s garancí spolupůsobení v EU zástupce zemí jmenovaného Spolkovou radou (BGBl. I S. 2034). Novelou z roku 2008 (BGBl. I S. 1926) získaly Spolkový sněm a Spolková rada právo napadnout právní akt EU pro porušení principu subsidiarity žalobou u Evropského soudního dvora (odst. 1a).

I když „evropský“ čl. 23 Základního zákona znamenal nesporně kvalitativní posun v ústavní regulaci podmínek, za kterých se Německo účastní evropských integračních procesů, různé názory na jednotlivé kroky činěné v této souvislosti, jež zaznívaly již v průběhu jeho příprav, nadále přetrvávaly i po jeho přijetí. **Spory** byly vedeny převážně o dvou otázkách. Za prvé, konkrétně které změny zakládacích smluv vyžadují souhlas Spolkového sněmu a Spolkové rady ve formě spolkového zákona schvalovaného dvoutřetinovou většinou, když podle dikce čl. 23 má jít o „*změny jejich smluvních základů a srovnatelné úpravy, jimiž se tento Základní zákon mění nebo doplňuje ve svém obsahu nebo jimiž se takové změny nebo doplňky umožňují*“. Za druhé, zda souhlas se smlouvou, již jsou přijímány nové členské státy, podléhá ústavnímu režimu čl. 23 odst. 1, anebo dostačuje postup podle čl. 59 odst. 2, podle něhož „*ke smlouvám (mezinárodním), které upravují politické vztahy Spolku nebo se vztahují na předměty spolkového zákonodárství, je třeba souhlasu nebo spolupůsobení sborů, jimž přísluší spolkové zákonodárství ve formě spolkového zákona*“. Pokud nejde o zde uvedené případy, může výkonná moc takovou smlouvu uzavřít bez účasti zákonodárce.

V praxi se vyvinulo pravidlo, že souhlas SRN ke změnám smlouvy v zásadě podléhá stejným vnitrostátním podmínkám, za jakých byla smlouva původně uzavřena. Výjimka je možná jen ve zvláštních případech, když původní smlouva obsahuje zvláštní ustanovení k provedení změn zjednodušeným způsobem. Z toho konec konců vychází i navazující zákonná úprava, především pak tzv. zákon o odpovědnosti za integraci z roku 2009.

Byla to zejména spolková vláda, která se opakovaně snaží v předkládacích zprávách ke smlouvám dotýkajícím se EU interpretovat čl. 23 odst. 1 restriktivně,<sup>31</sup> tj. vyhnout se nutnosti dosáhnout ve Spolkovém sněmu i Spolkové radě ústavní většiny, a to vzdor tomu, že Spolkový ústavní soud již v roce 1981 jednoznačně judikoval, že „*přenesení svrchovaných práv způsobuje zásah do ústavněprávně stanoveného uspořádání kompetencí a tím materiálně ústavní změnu*“.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Konkrétní příklady srov. in GEIGER, R.: Unaufgelöste Widersprüche im Europa-Artikel des Grundgesetzes – Zur Änderung und Erweiterung der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 1 GG. In GRAMLICH, L. (Hrsg.) *Zwischen Legitimation und Effektivität – zur Rolle des Parlaments im Bereich des außenpolitischen Handelns*. Chemnitz: Verlag der GUC m. b. H., 2006, s. 46, 49, 50, 53.

<sup>32</sup> BVerfGE 58, 1 (36) – Eurocontrol I.

### III. NAVAZUJÍCÍ ZÁKONNÁ ÚPRAVA, JEJÍ APLIKACE V ČINNOSTI VYBRANÝCH SPOLKOVÝCH ORGÁNŮ A PŘÍMÁ ÚČAST SPOLKOVÝCH ZEMÍ

Uvedený čl. 23 Základního zákona bezprostředně provádí několik speciálních spolkových zákonů, přičemž **platného znění** těchto zákonů bylo dosaženo **ve dvou legislativních krocích**. **Spolkový ústavní soud** ve svém rozhodnutí z června 2009 sice konstatoval, že Lisabonská smlouva je v souladu se Základním zákonem, avšak průvodní prováděcí zákon<sup>33</sup> k ní prohlásil Spolkový ústavní soud za neústavní vzhledem k tomu, že je v rozporu s čl. 38 odst. 1 a čl. 23 odst. 1 Základního zákona, neboť práva Spolkového sněmu a Spolkové rady podílet se na záležitostech EU nejsou dostatečně upravena.<sup>34</sup> Demokratický deficit spočíval podle Spolkového ústavního soudu v tom, že Spolkový sněm stejně jako Spolková rada neměly dostatečně zabezpečen podíl na spolurozhodování, pokud by spolková vláda schvalovala změnu jednotlivých článků Lisabonské smlouvy nadále ve zjednodušeném řízení. Důvodem k odmítnutí prováděcího zákonodárství tak nebyla nedostatečná práva Spolkového sněmu a Spolkové rady při prosazování evropského sekundárního práva, ale jejich nedostatečné záruky v případě změn práva primárního. V návaznosti na Lisabonskou smlouvu, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009, Spolkový sněm nově strukturoval právní úpravu jí provázejících předpisů, kterými se řídí parlamentní spolupůsobení ve věcech EU.

Z platných prováděcích právních předpisů se v první řadě jedná o **zákon o spolupráci spolkové vlády a Spolkového sněmu v záležitostech Evropské unie** ze 4. července 2013 (BGBl. I S. 2170),<sup>35</sup> který upravuje detaily ústavně nastavených vztahů mezi vrcholným exekutivním orgánem a parlamentem, přičemž oproti předchozí právní úpravě bylo působení Spolkového sněmu výrazně posíleno.<sup>36</sup>

Tento zákon kupříkladu upřesňuje ústavní pojem „záležitosti EU“ v tom smyslu, že se jedná především o změny smluv a odpovídající změny na úrovni primárního práva, a dále o akty aplikace práva EU a mezinárodní smlouvy a mezistátní ujednání, pokud doplňují právo EU nebo k němu mají jinak bližší vztah (§ 1 odst. 2).

Podrobně jsou zde zakotveny zásady, kterými se řídí spolková vláda při plnění zákonné oznamovací povinnosti vůči Spolkovému sněmu (§ 3), případně jeho výboru pro záležitosti EU. Ze zákona vyplývá, že Spolkovému sněmu jsou předávány v zásadě všechny spolkové vládě postoupené dokumenty orgánů a institucí EU, zprávy stálého zastoupení SRN a další iniciativy, stanoviska, konzultační příspěvky, programové návrhy a vysvětlení spolkové vlády pro orgány EU i odpovídající materiály členských států. Současně spolková vláda podává Spolkovému sněmu pravidelně, přinejmenším každé čtvrtletí zprávy, které včas upozorňují na aktuální politický vývoj v záležitostech EU (§ 4 odst. 5). Určené návrhy a iniciativy EU (§ 5) s průvodním dopisem spolkové vlády,

<sup>33</sup> Zákon o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU (BT-Drucks. 16/8489 z 11. března 2008).

<sup>34</sup> BVerfGE 123, 267.

<sup>35</sup> Tento spolkový zákon zrušil původní zákonnou úpravu z 12. března 1993 (BGBl. I S. 311).

<sup>36</sup> K tomu SILBERHORN, T.: Zur Rolle des Deutschen Bundestages nach dem Lisabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In BAUS, R. T. – BORCHARD, M. – KRINGS, G. (Hrsg.): *Europäische Integration und Deutsche Verfassungsidentität*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, s. 137–146.

jenž splňuje zákonem stanovený obsah v rozmezí dvou týdnů doplněné zprávou spolkové vlády zohledňující slučitelnost návrhu se zásadou subsidiarity a proporcionality jsou projednávány ve výborech Spolkového sněmu (§ 6 odst. 1 a 2). Zvláštní úprava je věnována společné zahraniční a bezpečnostní politice a společné bezpečnostní a obranné politice (§ 7).

Spolkový sněm má právo zaujmout k uvedeným otázkám stanovisko, přičemž pokud tak učiní, bere je spolková vláda za základ svých jednání. O dohodnutém závěrečném znění pak neprodleně písemně informuje Spolkový sněm, zvláště pak o prosazení jeho stanoviska (§ 8 odst. 5). Předmětem zákonné úpravy je ale též postup při jednání o přistoupení k EU nového státu, stejně jako postup při provádění změn smluvních základů EU (§ 9), či zavedení eura v členském státě EU (§ 9a). Navíc dosavadní pravidla, která vyžadovala pouze dohodu o spolupráci mezi spolkovou vládou a Spolkovým sněmem byla změněna zakotvením požadavku na jejich zákonnou formu. Aktivita Spolkového sněmu v této oblasti se tak výrazně zvýšila.

Jádro dalšího **zákona o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU z 22. září 2009** (BGBl. I S. 3022) představuje **zákon o odpovědnosti za integraci Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU**, který reguluje na jedné straně účast Spolkového sněmu a Spolkové rady při změnách primárního práva, jež nepodléhají obvyklému ratifikačnímu procesu, a dále v případech, kdy jsou rozšiřovány kompetence EU (§ 7), na straně druhé jsou zde stanoveny limity a závazné postupy pro zástupce Německa v Radě EU. Předmětem zákonné úpravy je též účast německého parlamentu, jedná-li se o přistoupení k EU, případně jde-li o zjednodušené řízení. V souladu s požadavkem Spolkového ústavního soudu vyžaduje zákon o odpovědnosti za integraci k souhlasu zástupce Německa k rozhodnutím v Radě EU ve zjednodušeném řízení o smlouvě předchozí spolkový zákon se souhlasem Spolkové rady podle čl. 23 Základního zákona. To se týká zejména těch politik, které podléhaly dosud jednomyslnému schválení, a nově o nich bude rozhodováno většinou hlasů v Radě. Je tak též vyhověno požadavku Spolkového ústavního soudu po „politické odpovědnosti srovnatelné s ratifikačním procesem“.<sup>37</sup>

Spolu s tím došlo též ke změně zákona o volbě soudců a derogačním ustanovením byl zrušen dosud platný zákon o rozšíření a posílení práv Spolkového sněmu a Spolkové rady v záležitostech EU z roku 2005.

Dílčí změnu představoval **zákon o provedení změny Základního zákona, jíž si vyžádala ratifikace Lisabonské smlouvy z 1. prosince 2009** (BGBl. I S. 3822). Z věcného hlediska doplnil výše uvedený zákon o odpovědnosti za integraci o institut žaloby ve věci subsidiarity (§ 12), kterou podá Spolkový sněm na základě iniciativy jedné čtvrtiny svých členů. Současně musí být v podání jasně uvedeno, pokud jedna čtvrtina členů Spolkového sněmu s podáním takové žaloby nesouhlasí. Zákon připouští, aby Spolková rada ve svém jednacím řádu zakotvila způsob, jakým se k takové žalobě připojí. Pochopitelné je, že orgán, který vyvolal žalobu nebo se k ní připojil, přebírá účast na vedení dotčeného procesu před Evropským soudním dvorem.

<sup>37</sup> Srov. GRÖNING VON THÜNA, S.: Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lisabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neuen Herausforderungen. *Integration*, Heft 4/2010, Oktober 2010, s. 324n.

Souběžně s tím došlo i ke změně zákona o Spolkovém ústavním soudu, podle které aktivní legitimaci k podání návrhu ve věci pochybností o slučitelnosti spolkového nebo zemského práva se Základním zákonem nebo slučitelnosti zemského práva s právem spolkovým, je nadána spolková vláda, zemská vláda nebo namísto dosavadní třetiny nově čtvrtina členů Spolkového sněmu.

Specializovaným orgánem Spolkového sněmu, v němž se převážně soustřeďují debaty o politických otázkách souvisejících s evropskou integrací, je **výbor pro záležitosti EU**,<sup>38</sup> zřízený jako jeden z mála orgánů Spolkového sněmu obligatorně na základě čl. 45 Základního zákona. Blíže jeho postavení a činnost rozvádí jednacím řádem Spolkového sněmu v § 93b.

Výbor pro záležitosti EU je svou povahou výborem průřezovým, jenž se zabývá především projednáváním návrhů orgánů EU z nejrůznějších oblastí činností a na tomto základě případně připravuje návrhy rozhodnutí pro plénum Spolkového sněmu. Je mu přisuzována též role integrační, neboť mu je svěřeno jednání o otázkách EU strategické povahy, k nimž náleží kupříkladu institucionální reforma, rozšiřování EU o další členy, či spolupráce s národními parlamenty členských států EU.

Jako každý z parlamentních výborů je i tento výbor v první řadě poradním a iniciativním orgánem Spolkového sněmu, jenž připravuje návrhy a doporučení pro jednání pléna, avšak k jeho specifickým znakům náleží kupříkladu i to, že za určitých podmínek může vykonávat oprávnění Spolkového sněmu a formulovat jeho jménem stanoviska vůči spolkové vládě ve smyslu čl. 23 odst. 3 Základního zákona. Úkoly, vyplývající z členství SRN v EU a projednávání příslušných dokumentů EU zařazují do svého programu s větší či menší intenzitou všechny výbory Spolkového sněmu, avšak kupříkladu pouze výbor pro záležitosti EU může připojovat k jejich závěrům pro plénum své doplňovací návrhy.

V 17. volebním období Spolkového sněmu (2009–2013) bylo členy výboru pro záležitosti EU 35 poslanců Spolkového sněmu a stejný počet jejich zástupců. Parlamentní politické strany byly ve výboru zastoupeny paritně, tj. CDU/CSU 14 členy, SPD 8, FDP 5, Levice 4 a Spojenectví/Zelení také 4 poslanci.<sup>39</sup> Na práci výboru se podílí také 16 členů Evropského parlamentu zvolených za SRN jako tzv. členové s právem spolupůsobit. Ti sice nemají právo hlasovat, ale svojí účastí na práci výboru jsou zárukou úzké spolupráce mezi zákonodárnými sbory na národní a evropské úrovni. Na výbor pro záležitosti EU jsou pravidelně zvaní též zástupci institucí a orgánů EU, tj. členové Evropské komise, ředitelé agentur EU, zástupci Evropolu aj., aby byli členové výboru informováni o aktuálním dění ve strukturách EU.

Za koordinaci přístupu k řešení otázek evropské integrace nese v Německu odpovědnost především **spolková vláda**.<sup>40</sup> Její členové jednak zastupují SRN v Radě EU a dále to je právě ona, jež uvádí záměry a rozhodnutí EU do vnitropolitického kontextu. K zajištění těchto úkolů se pod vedením spolkové vlády vyvinuly v rámci státní správy

<sup>38</sup> Od roku 1987 zřizoval Spolkový sněm podvýbor pro záležitosti Evropských společenství při svém zahraničním výboru.

<sup>39</sup> <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/mitglieder.html> [navštíveno 29. 4. 2013].

<sup>40</sup> BEICHELT, T.: *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 207–244.

dostatečně efektivní koordinační mechanismy, do nichž jsou zapojována jak jednotlivá ministerstva, tak i specializované orgány a grémia zřizovaná při spolkové vládě.

Vzhledem k tomu, že účelem Evropských společenství bylo původně především hospodářské spolenectví členských států, do konce 80. let minulého století hrálo rozhodující roli při koordinování evropských záležitostí v Německu ministerstvo hospodářství spolu s ministerstvem zahraničí. S rozšiřováním okruhu práv přenesených z členských států na EU a se změnou účelu, kterému dnes slouží tato supranacionální organizace, je do řešení otázek evropského rozměru zapojován stále větší počet orgánů státní správy. Spolková vláda totiž při projednávání návrhů nařízení a směrnic v Radě a v dalších orgánech potřebuje znát odsouhlasenou a jednotnou německou pozici k projednávaným návrhům. Tiha odpovědnosti za koordinaci celého procesu, z něhož se rodí vnitrostátní stanovisko ke konkrétnímu evropskému návrhu, spočívá na **věcně příslušném ministerstvu**,<sup>41</sup> které informuje Spolkový sněm i Spolkovou radu, přizvává k účasti další ministerstva a na závěr připravuje podklady pro představitele spolkové vlády pro jednání v Bruselu. Je úkolem a zájmem spolkové vlády, formulovat jednoznačně vyjednávací pozici pro jednání v Radě.

K tomu přispívá i práce některých dalších orgánů zřizovaných spolkovou vládou. Významné místo mezi nimi zaujímá **výbor státních tajemníků pro evropské otázky**,<sup>42</sup> jenž nastupuje v okamžiku, kdy ministerstva nedosáhnou shody o návrhu Komise. Po zvážení rozdílných stanovisek ministerstev přijme výbor rozhodnutí. Předsedou výboru je státní ministr pro Evropu Spolkového ministerstva zahraničí, který je pravidelně přizváván na schůze spolkové vlády.

Dalším ze zainteresovaných grémií je **kruh vedoucích oddělení pro Evropu**, kteří se scházejí pravidelně každé čtyři týdny a předsedají mu zástupci ministerstva zahraničí a hospodářství. Na této úrovni jsou mapovány rozdílné názory na věc jednotlivých ministerstev a jsou hledána řešení pro jednání výboru státních tajemníků. Stejně tak slouží toto shromáždění k identifikaci rozdílných pozic dalších členských států EU.

**Pověřenci pro Evropu** působící na jednotlivých ministerstvech se nescházejí pravidelně, jejich schůzky jsou svolávány podle potřeby. Jsou jimi převážně vedoucí referátů příslušných na ministerstvech pro koordinaci evropských záležitostí, kteří se na setkáních věnují vyjasňování jednotlivostí, stejně jako záležitostí převážně technické povahy. Pověřenci pro EU působí i na německých velvyslanectvích uvnitř EU a k jejich úkolům náleží prostřednictvím ministerstva zahraničí přinášet informace o vyjednávacích pozicích jednotlivých členských států EU k projednávaným návrhům.

I když to je v zásadě spolková vláda, kdo je za Německo partnerem pro vyjednávání s Evropskou unií, v současnosti se již celá řada kompetencí EU nedotýká výlučně Spolku, ale významně zasahuje do oblastí, jež podle rozdělení kompetencí ve spolkovém státě, kterým SRN je, náleží či náležely subjektům německé federace, tj. **spolkovým**

<sup>41</sup> Vzhledem k agendám EU se na přípravách jednotlivých stanovisek nejčastěji podílejí Spolkové ministerstvo pro hospodářství a technologie, Spolkové ministerstvo financí, Spolkové ministerstvo pro ochranu spotřebitelů, výživu a zemědělství či Spolkové ministerstvo vnitra. Je třeba ale dodat, že v současnosti jsou součástí organizační struktury všech spolkových ministerstev přinejmenším zvláštní referáty a pověřence pro EU.

<sup>42</sup> Blíže např. GRÜNHAAGE, J.: *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. Baden-Baden: Nomos, s. 87n.

**zemím.** Ty jsou tak ve stále větší míře s touto skutečností konfrontovány, neboť na jedné straně i ony musí provádět nařízení a směrnice EU ve svém zákonodárství, na druhé straně se s prohlubující se evropskou integrací zužují jejich vlastní kompetence a prostor pro rozhodování.

I vzhledem k tomu, že spolkové uspořádání je podle Základního zákona nezměnitelnou ústavní hodnotou, je trvalým diskusním tématem obava spolkových zemí z ohrožení a postupného vyprázdňení jejich vlastní státnosti tím, jak postupně budou jim svěřené kompetence ve stále větší míře přenášeny na EU. Týká se to zejména takových oblastí, jako je vzdělání a kultura, policie, místní samospráva, regulace volebního práva na úrovni spolkových zemí, regionálního hospodářství, agrární politiky, vědy a výzkumu a do jisté míry i ochrany životního prostředí. Legitimní je proto úsilí spolkových zemí kompenzovat uvedené ztráty kompetencí rozšiřováním jejich možností spolupodílet se na rozhodování a ovlivňování pozic Německa i na evropské úrovni.

Bez problémů pro spolkové země není ani přenášení spolkových kompetencí na EU, neboť i toto pociťují oprávněně jako své oslabení. Základní zákon jim totiž garantuje řadu možností, jak, prostřednictvím Spolkové rady, chránit svoje zájmy. Uvést lze kupříkladu právo zákonodárné iniciativy Spolkové rady (čl. 76 Základního zákona), její právo zaujímat stanovisko k navrhovaným spolkovým zákonům (čl. 76 odst. 2), nezbytný souhlas Spolkové rady k některým zákonům, stejně jako právo vyvolat zřízení zprostředkovacího výboru ke sjednocení názorů Spolkového sněmu a Spolkové rady k projednávaným návrhům zákonů (čl. 77 odst. 2 a 3). Dojde-li k přenosu svrchovaných práv na EU, všechna tato práva spolkových zemí realizovaná prostřednictvím Spolkové rady zanikají.

Přijetí nového čl. 23 Základního zákona jako důsledku schválení Maastrichtské smlouvy považovaly spolkové země za svůj dílčí úspěch, neboť jim došlo ke zřetelnému ústavnímu posílení pozic Spolkové rady v evropských záležitostech. Někteří kritici hodnotili toto řešení přesto jako nedostatečné, když namítali, že Spolková rada je přes svěřená oprávnění ke spolupůsobení v evropských záležitostech i nadále především orgánem Spolku a v pochybnostech by byla povinována chránit především zájmy Spolku, a nikoli dílčí zájmy spolkových zemí. Navíc vzhledem k jejímu složení se jedná o orgán zastupující zemské vlády a nikoli parlamenty spolkových zemí, což může ospravedlňovat závěr o budování a posilování tzv. exekutivního federalismu.<sup>43</sup>

**Spolupůsobení v evropských záležitostech ze strany spolkových zemí prostřednictvím Spolkové rady** v současnosti upravuje čl. 23 odst. 2 a 4–7 Základního zákona, jehož obsah blíže rozvádí jednak další spolkové zákony a také ujednání mezi Spolkem a spolkovými zeměmi. Konkrétně se jedná o již výše uvedený zákon o odpovědnosti za integraci v části věnované Spolkové radě (§ 1, § 10 a zejména § 13) a dále **zákon o spolupráci mezi Spolkem a zeměmi v záležitostech Evropské unie** z 12. března 1993 (BGBl. I S. 313) ve znění čl. 1 zákona z 22. září 2009 (BGBl. I S. 3031).

Z uvedených právních předpisů vyplývá v první řadě podrobně regulovaná a rozsáhlá **povinnost spolkové vlády** včas a v zásadě písemně **informovat Spolkovou radu** o všech návrzích EU. Prameny uvádějí, že je takto postupováno Spolkové radě ročně

<sup>43</sup> TÜLLER, A.: *Die Rechtsstellung der Länder und des Bundesrates im Prozeß der politischen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Göttingen, Verlag Jura Diss., 1999, s. 257–258.



přibližně 18 tisíc nejrůznějších dokumentů, z nichž 500 představují návrhy způsobilé k projednání, a z nich kolem 160 je skutečně ve výborech a v plénu Spolkové rady projednáváno.<sup>44</sup> Ještě aktivnější roli hraje Spolková rada tehdy, když se přímo podílí na stanovení vyjednávací pozice Německa v orgánech EU, k čemuž dochází vždy, kdy je jí garantováno spolupůsobení ve vnitrostátních záležitostech anebo jsou-li vnitrostátně v dané věci příslušné spolkové země.

Vliv spolkových zemí má odstupňovanou různou intenzitu v závislosti na tom, do jaké míry jsou dotčeny jejich zájmy nebo působnost. Může tak jít o účast na jednáních ke stanovení německé vyjednávací pozice, pokud Spolková rada může ovlivňovat relevantní vnitrostátní opatření nebo jsou vnitrostátně příslušné spolkové země. Jestliže by byly dotčeny *podstatné* zájmy spolkových zemí, pak se takových jednání mají právo účastnit přímo zástupci zemí. Konečně může být vedení vyjednávání přeneseno výslovně na země (jejich zástupce) u těch návrhů EU, jež se dotýkají věcí ve výlučné zákonodárné pravomoci zemí v oblasti školského vzdělání, kultury nebo rozhlasu.

Na stanoviska Spolkové rady v uvedených případech má spolková vláda brát ohledy, ovšem rozhodující váhu mají tato stanoviska tehdy, týkají-li se výlučných zákonodárných pravomocí zemí, zřízení jejich úřadů anebo jejich správního řízení.

V mnoha směrech k posílení národních parlamentů a v tomto smyslu i Spolkové rady vůči EU došlo přijetím Lisabonské smlouvy spolu s přiznáním četných závazků EU ohledně přímé informovanosti národních parlamentů.

Podrobnosti týkající se uvedených vztahů jsou blíže rozvedeny v **ujednání mezi spolkovou vládou a vládami zemí o úpravě dalších jednotlivostí spolupráce mezi Spolkem a zeměmi v záležitostech EU (§ 9 věta 2. zákona o spolupráci mezi Spolkem a zeměmi v záležitostech EU)** z 10. června 2010 a dále též **ujednání mezi Spolkem a zeměmi o informování Spolkové rady prostřednictvím spolkové vlády podle § 5 odst. 1 věta 3. zákona o převzetí záruk v rámci evropského stabilizačního mechanismu** z 24. ledna 2012.

Úkoly Spolkové rady, ale i její práva v souvislosti s vyřizováním záležitostí EU institucionálně zajišťují zvláště k tomuto účelu Spolkovou radou zřizované orgány. Patří k nim zejména **výbor pro otázky EU**, který je příslušný k projednání všech dokumentů Rady a Komise, jež mají význam pro spolkové země, ať již se jedná o vlastní návrhy normativních aktů nebo jim předcházející podkladové materiály. Věcně mohou zahrnovat širokou škálu otázek souvisejících s vnitrostátními kompetencemi zemí, kupříkladu od zemědělství přes služby, regulaci platebního styku až po dopravu. Při svém jednání vychází výbor pro otázky EU zpravidla z podkladů postoupených mu věcně příslušnými výbory Spolkové rady. V rámci projednávání jednotlivých dokumentů posuzuje výbor jejich oporu v dosavadním právu EU, zvažuje dodržování principů subsidiarity a přiměřenosti, případně bere též v úvahu, zda stanovisko Spolkové rady v uvedené záležitosti je pro spolkovou vládu rozhodující podle ustanovení zákona o odpovědnosti za integraci.

V roce 1993 získala Spolková rada právo zřídit si pro záležitosti EU jako fakultativní orgán **Evropskou komoru**. Ta vystupuje jménem Spolkové rady a může ve výjimeč-

<sup>44</sup> [http://www.bundesrat.de/cln\\_320/nn\\_9542/DE/struktur/aufgaben/mitwirkung-eu/mitwirkung-eu.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_9542/DE/struktur/aufgaben/mitwirkung-eu/mitwirkung-eu.html?__nnn=true) [navštíveno 14. dubna 2013].

ných případech nahradit usnesení jejího pléna. Oprávněna k tomu je tehdy, pokud je nezbytně nutná rychlá reakce Spolkové rady a ta se právě neschází, anebo je do programu zařazen bod týkající se evropských záležitostí, který však byl označen za důvěrný.

Ve srovnání s výborem pro otázky EU má Evropská komora slabší postavení. Spolková rada se totiž schází v pravidelných měsíčních intervalech, což je frekvence přiměřeně dlouhá, aby se materiály EU mohlo zabývat samotné plénum.

Členové Evropské komory jsou představiteli spolkových zemí, přičemž jsou zachovány při jejím složení poměry odpovídající politickému složení Spolkové rady. Podle shodných pravidel, jaká jsou uplatňována při hlasování ve Spolkové radě, se postupuje i v Evropské komoře.

Navenek, tj. např. na půdě Rady nebo v nejrůznějších poradních komisích EU, může vystupovat případně i **zástupce spolkových zemí** tehdy, jestliže Spolková rada může spolupůsobit při odpovídajících vnitrostátních opatřeních. Pokud by se však návrhy týkaly předmětu ve výlučné zákonodárné působnosti spolkových zemí (oblast školského vzdělání, kultury nebo rozhlasu), je pověřován celkovým vedením jednání v orgánech EU přímo zástupce zemí jmenovaný Spolkovou radou.

Z členství v EU vyplývají jistá oprávnění jak členským státům, tak i občanům EU. Do právního řádu SRN se pak promítají i v souvislosti s volbou poslanců Evropského parlamentu. Mezi jeho členy je zastoupeno svými poslanci všech 28 členských států EU s tím, že podle Aktu o přímých volbách z 20. září 1976 musí státy dodržet některé společné principy, jako jsou například všeobecné, přímé, svobodné a tajné volby, systém poměrného zastoupení s maximálně 5% uzavírací klauzulí či neslučitelnost zde uvedených funkcí.<sup>45</sup> V dalším je věcí členských států, jak rozhodnou o formě a způsobu voleb svých zástupců. Křesla jsou mezi členské státy od počátku rozdělována podle pravidla tzv. regresivní proporcionality s tím, že větší země mají více zástupců než země menší, přičemž současně jsou malé státy zvýhodněny ve vztahu k počtu obyvatel.<sup>46</sup>

V této souvislosti je proto v první řadě třeba zmínit **zákon o volbě poslanců Evropského parlamentu ze Spolkové republiky Německo** (evropský volební zákon) z 8. března 1994 (BGBl. I S. 423) v platném znění. Podle něj je 99 poslanců za SRN voleno ve všeobecných, přímých, rovných a tajných volbách na dobu pěti let (§ 1). Hlasy voličů jsou převáděny na mandáty proporcionálním volebním systémem metodou volebního čísla s 5% uzavírací klauzulí.<sup>47</sup> Volebním územím je celá SRN. Aktivní volební

<sup>45</sup> Závazná je též Směrnice Rady 93/109/ ze 6. prosince 1993, která upravuje modalitu a jednotlivosti při výkonu aktivního a pasivního volebního práva při volbách do Evropského parlamentu pro občany EU, kteří žijí v členském státě, jehož nejsou státními občany.

<sup>46</sup> Kupříkladu Německo jako nejlidnatější země EU (80,3 mil. obyvatel) bylo od voleb v roce 1990 zastoupeno stabilně 99 poslanci, tj. v současnosti jeden zde zvolený poslanec reprezentuje přibližně 811 tis. obyvatel. Při posledních volbách v roce 2009 získala kupříkladu CDU 8,1 mil. hlasů a na jejich základě 34 mandátů, tj. na získání jednoho mandátu bylo zapotřebí přibližně 238 tis. voličských hlasů. Naproti tomu slovenské KDH získalo ve stejných volbách 90 tis. hlasů a na jejich základě 2 mandáty, tj. k zisku 1 mandátu strana potřebovala 45 tisíc hlasů. Slovenská republika má 5,43 mil. obyvatel a na svém území volí 13 poslanců Evropského parlamentu.

<sup>47</sup> Spolkový sněm rozhodl v červnu 2013 o snížení této hranice na 3%. Stalo se tak v reakci na zrušení 5% uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu v listopadu 2011 (BVerG rozhodnutí z 9. 11. 2011 2 BvC 4/10). Ten ji shledal rozpornou s ústavním principem rovnosti při volbách a rovností šancí politických stran. Vzápětí po změně volebního zákona se ale pravicově extrémistická NPD obrátila s žalobou na Spolkový ústavní soud.

právo je přiznáno jednak Němcům ve smyslu čl. 116 odst. 1 Základního zákona,<sup>48</sup> kteří dosáhli v den voleb věku 18 let, mají nejméně 3 měsíce bydliště v SRN nebo v členském státě EU a nebyli zbaveni volebního práva (§ 6). Za obdobných podmínek náleží aktivní volební právo i ostatním občanům EU. Volitelný je každý Němec i další občan EU, který dosáhl věku 18 let a bydlí v SRN (§ 6b).

Právo navrhnout kandidáty mají politické strany a další sdružení, která mají organizované členy, účastní se na tvorbě politické vůle a spolupůsobí ve volených zastupitelstvech (§ 8). Ty subjekty, které chtějí podat kandidátní listinu pro jednotlivou spolkovou zemi a nejsou po posledních volbách zastoupeny v Evropském parlamentu, Spolkovém sněmu nebo zemském sněmu vlastními kandidáty nepřetržitě alespoň pěti poslanci, musí osvědčit své právo podat kandidátní listinu peticí s podpisy tisíce oprávněných voličů (§ 9). Kandidátní listinu musí předem schválit k tomu oprávněně shromáždění zástupců, resp. členů dané politické strany. Na kandidátce může být spolu s uchazečem uveden též jeden náhradník. Listiny jsou podávány zemskému, případně spolkovému vedoucímu voleb (§ 11).

Volič na společném hlasovacím lístku, kde jsou uvedeny všechny kandidující subjekty a pořadí jejich prvních deseti kandidátů, označí jednoznačně křížkem nebo jiným způsobem, které kandidátce dává svůj hlas (§ 16). Zákon připouští též možnost korespondenčního hlasování. Součástí zákona je i úprava vzniku a zániku mandátů, nastupování náhradníků a nákladů na volby hrazených ze státního rozpočtu.

Podrobnosti vztahující se k volebním orgánům, přípravě a průběhu voleb (např. volební okrsky, seznamy voličů, voličské průkazy, kandidátní listiny, způsob a místo hlasování, zjišťování a vyhlásování výsledků) reguluje **jednací řád evropských voleb** z 2. května 1999 (BGBl. I. S. 957). Příspěvek za odevzdané hlasy voličů je politickým stranám vyplácen podle **zákona o politických stranách** z 31. ledna 1994 (BGBl. I S. 149).<sup>49</sup>

Posledním z předpisů bezprostředně se vztahujících k problematice voleb do Evropského parlamentu v SRN je **zákon o právních vztazích členů Evropského parlamentu ze Spolkové republiky Německo** (zákon o evropských poslancích) z 6. dubna 1979 (BGBl. I S. 413) v platném znění. Zakotvuje vedle podmínek vzniku a zániku mandátů poslanců Evropského parlamentu záruky jejich imunity, indemnitu a právo odmítnout svědectví, dále stanoví pravidla neslučitelnosti úřadů, funkcí a mandátů s členstvím v Evropském parlamentu a materiální požitky, jež jeho poslancům náležejí.

Při zatím posledních volbách v roce 2009 bylo zvoleno 736 poslanců Evropského parlamentu s tím, že na základě Lisabonské smlouvy byl jejich počet rozšířen na 754. Dalších 18 poslanců se ujalo své funkce v průběhu prosince roku 2011.<sup>50</sup> Je do jisté míry paradoxem, že ačkoli reálně stoupá vliv Evropského parlamentu na rozhodovací procesy EU, je na druhé straně setrvalým trendem klesající účast voličů při volbách jeho poslanců. Situace v Německu, kde mezi lety 1979, kdy byl Evropský parlament poprvé

<sup>48</sup> Podle čl. 116 odst. 1 je Němcem ve smyslu Základního zákona s výhradou další zákonné úpravy ten, „kdo má německou státní příslušnost nebo jako uprchlík nebo vyhnanec německé národnosti nebo jako manžel nebo potomek byl přijat na území Německé říše podle stavu k 31. prosinci 1937“.

<sup>49</sup> Srov. k tomu zejména § 18 uvedeného zákona. Ostatní politická sdružení mají tento finanční příspěvek zaručen § 28 evropského volebního zákona.

<sup>50</sup> V následujících volbách v roce 2014 bude podle čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU obsazeno 751 křesel.

volen přímo, a rokem 2009, poklesla účast voličů z 65,7 % na 43,3 %, se tak zásadně neliší od průměrných údajů o absentismu voličů v rámci celé Evropské unie.

Po volbách v roce 2009 si rozdělily německé politické strany mandáty v Evropském parlamentu následujícím způsobem: koalice CDU/CSU získala 42 mandátů (z nich CSU 8), SPD 23, Zelení 14, FDP 12 a Levice 8 mandátů. Všechny uvedené politické strany jsou součástí jim světonázorově blízkých evropských politických stran a účastní se tak práce pěti ze sedmi frakcí dnes existujících na půdě Evropského parlamentu. Německo nemá zastoupení jen mezi Evropskými konzervativci a reformisty a ve frakci Evropa svobody a demokracie. Žádný z poslanců zvolených v Německu nestojí v současnosti mimo politickou frakci. Závěrem dodejme, že ve druhé polovině 7. volebního období (od 17. ledna 2012) vystřídal v předsednictví Evropského parlamentu Jerzyho Buzka německý politik Martin Schulz.

#### IV. JUDIKATURA SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU A EVROPSKÁ INTEGRACE

V uplynulých desetiletích si Spolkový ústavní soud vydobyl svojí judikaturou velmi silnou pozici a to dokonce evropského rozměru, která je nesrovnatelná s postavením kteréhokoli soudního orgánu jiného členského státu EU. Nepochybně to bylo dáno jednak tím, že Německo stálo od počátku v první linii zemí, jež zásadně ovlivňují další vývoj a budoucnost evropské integrace a dále svoji roli hrála i skutečnost, že Spolkový ústavní soud byl s železnou pravidelností povoláván k rozhodnutím, v nichž posuzoval ústavní konformitu fakticky všech důležitých kroků, jimiž se měnila povaha a rysy ES/EU jako supranacionální organizace sui generis.

V rozhodovací praxi Spolkového ústavního soudu lze rozpoznat tři základní linie, které sledují jednotlivé aspekty a dopady evropského integračního procesu. Jedná se o přiměřenou ochranu základních práv na evropské úrovni, demokratický obsah a zajištění integračního procesu a péči o stanovení jasných hranic, pokud jde o rozdělení kompetencí a odpovědnosti mezi EU a členské státy.

Z hlediska státoprávního posuzování měla zprvu zvláštní význam skutečnost, že právo Evropských společenství bylo závazné pro subjekty nacházející se pod územní svrchovaností SRN přímo, bez nutnosti jeho převedení prostřednictvím aktů německých státních orgánů. Spolkový ústavní soud toto potvrdil v roce 1967 (BVerfGE 22, 293), když uvedl: „*Samo Společenství není státem, ani spolkovým státem. Je v procesu pokračující integrace Společenstvím zvláštního druhu, je mezistátním útvarem ve smyslu čl. 24 odst. 1 Základního zákona, na nějž Spolková republika Německo – stejně jako ostatní členské státy – přenesla určitá práva. Tím vznikla nová veřejná moc, která je vůči státní moci jednotlivých členských států samostatná a nezávislá; její akty proto nepotřebují od členských států ani potvrzení (ratifikaci), ani jimi nemohou být zrušeny.*“

Stejnou myšlenku později Spolkový ústavní soud rozvinul tak, že: „*Ratifikací Smlouvy o EHS vznikl v souladu s čl. 24 odst. 1 Základního zákona samostatný právní řád EHS, který působí dovnitř vnitrostátního právního řádu a je aplikován německými soudy*“ (BVerfGE 31, 145).

Pokud jde o **ochranu základních práv**, plyne z judikatury Spolkového ústavního soudu požadavek na úroveň jejich ochrany v evropském prostoru, jež musí být v zásadě srovnatelná s ochranou zaručenou německým právním řádem, přičemž zachování jejich podstaty je vždy nezbytně nutné. Spolkový ústavní soud sice od počátku uznával přednost práva Společenství, i když se zprvu aktivně zasazoval o jedinou výjimku, a sice ve vztahu k základním právům.

To ovšem podle Spolkového ústavního soudu neznamenalo, že ochrana základních práv zaručená v ES musí odpovídat té německé ve všech aspektech jejich zakotvení a interpretace tak, jak vyplývají z německého katalogu základních práv. Spolkový ústavní soud by zasáhl jen v tom případě, kdyby celková úroveň základních práv v EU poklesla natolik, že by nebyl zachován jejich podstatný obsah, což je ovšem vždy věc konkrétního posouzení.

Proto se také Spolkový ústavní soud dokonce cítil být v roce 1974 povolán přezkoumávat supranacionální sekundární právní akty s ohledem na jejich slučitelnost se Základním zákonem, ačkoli se nejednalo o německé právní akty, potud, pokud nebude na unijní úrovni zaručena ochrana v zásadě srovnatelná s německým ústavním stavem (Solange I, I BVerfGE 37, 271).

V roce 1986 toto své rozhodnutí Spolkový ústavní soud však revidoval a vyloučil své působení v případech porušení základních práv na základě sekundárního práva ES, pokud na úrovni Společenství je v podstatném plnohodnotná ochrana těchto práv zaručena orgány Společenství, jako je kupříkladu Evropský soudní dvůr (Solange II – BverfGE 73, 339).

V rozsudku ve věci Maastrichtské smlouvy z roku 1993 (BVerfGE 89, 155) prohlásil Spolkový ústavní soud, že vykonává soudnictví při aplikaci sekundárního práva ve vztahu kooperace s Evropským soudním dvorem, přičemž jestliže Evropský soudní dvůr garantuje ochranu základních práv v každém jednotlivém případě na celém území EU, může se Spolkový ústavní soud omezit na generální záruku nedotknutelného standardu základních práv.

Zásadní význam má **rozsudek ve věci Lisabonské smlouvy** z roku 2009, jímž Spolkový ústavní soud z ústavního hlediska posvětil rozšíření kompetencí i legitimitu jednání EU, neboť je shledal ústavně konformními. Byla tak potvrzena otevřenost Základního zákona vůči prohlubující se evropské integraci, přičemž za klíčové kritérium zde považuje Spolkový ústavní soud demokratický princip, vzhledem k tomu, že závazná rozhodnutí vztahující se k veřejné sféře musí vycházet ze svobodné vůle většiny lidu. Německá účast na integračních procesech je tedy demokraticky legitimována do té míry, pokud je proces integrace celkově dostatečně předvídatelný. V souvislosti s tím bylo však též rozhodnuto, že nedostatečně zaručena jsou práva spoluúčasti Spolkového sněmu a Spolkové rady v prováděcích zákonech k Lisabonské smlouvě.

Zatím posledním z „velkých“ rozhodnutí Spolkového ústavního soudu je rozsudek ve věci **přistoupení Německa k Smlouvě o evropském stabilizačním mechanismu a k fiskálnímu paktu**, jež jsou v obou případech opatření, která mají posloužit k záchraně finanční krizí ohroženého eura. Podnětem k jednání Spolkového ústavního soudu byla tentokrát ústavní stížnost podpořená 35 tisíci podpisy občanů, kteří byli vedeni obavou, že zamýšlená opatření k záchraně eura znamenají pro Německo ztrátu kontroly

volených poslanců nad daněmi německých občanů, když o nich budou nadále rozhodovat nevolené evropské orgány. Z rozsudku Spolkového ústavního soudu vyplývá, že uvedená smlouva nenarazí na limity Základního zákona za podmínky, že německé záruky nepřekročí avizovaných 190 mld. eur bez dalšího jasného souhlasu parlamentu a němečtí zástupci musí o všech krocích pravidelně informovat německé poslance (2BvR 2134/92).

Jak ale vyplývá z vývoje událostí (a je si toho vědom zřejmě i Spolkový ústavní soud), dalším souvisejícím ústavním problémem může být postup Evropské centrální banky, která začala bez omezení nakupovat dluhopisy zadlužených států, přičemž v takovém případě by mohlo v konečném důsledku Německo ručit za mnohem větší objem peněz, než který uvedl Spolkový ústavní soud jako limit Evropského stabilizačního mechanismu, a to bez výslovného schválení parlamentu.

## V. NĚMECKO A BUDOUCNOST EVROPSKÉ INTEGRACE

Diskuse o budoucnosti Evropy vedené s různou intenzitou a odvahou patří dlouhodobě ke žhavým tématům na politické scéně Německa. Šest desítek let probíhající procesy evropské integrace dosud plynulo ve znamení realizace jejího hlavního smyslu, jímž bylo úsilí zajistit Evropě hospodářský rozkvět, který automaticky povede k zachování míru na celém kontinentě.

Postupnými kroky docházelo k prohlubování integračních procesů zaměřených původně výlučně na oblast hospodářskou, aby se následně EU stala též ambiciózním projektem politického sjednocení. Obdobná taktika byla použita, i pokud jde o rozšiřování počtu členských států, k němuž též došlo v několika vlnách, až po spojení současných 27 evropských zemí. Všechny tyto procesy organizovaly a řídily politické elity stávajících členských států, ale i těch zemí, které usilovaly o přistoupení, na druhé straně se na nich podílela evropská byrokracie a orgány ES/EU. Ve své většině s tímto stavem souhlasili i samotní občané, kterým vyhovovala politická stabilita, vítali rostoucí životní úroveň i výhody plynoucí jak z odstranění hranic mezi státy, tak i z jednotné právní úpravy v rámci přenesených kompetencí z národních států na evropské orgány.

Mezi **vizionáři** nastiňujícími vzdálenější cíle, jichž má být prostřednictvím sjednocení Evropy dosaženo, bývá v Německu obvykle uváděn Walter Hallstein, v roce 1958 první předseda Komise EHS a jeho vzletné úsloví: „*Odstranění národa je evropská idea!*“, stejně jako bývalý ministr zahraničních věcí Joschka Fischer. Ten ve svém projevu v květnu 2000 na Humboldtově univerzitě v Berlíně spatřoval další přirozený vývoj Evropy „od svazku států k federaci“. Zároveň zdůraznil, že jeho návrhy „... *neznamenají odstranění národního státu. Neboť pro finální subjekt federace bude národní stát se svými kulturními a demokratickými tradicemi nenahraditelný, aby legitimoval lidmi v plném objemu akceptovanou unii občanů a států. Toto říkám právě s ohledem na naše přátele ve Velké Británii, neboť vím, že pojem ‚federace‘ je slovem, které vyvolává podráždění. Ale dosud mě jiný pojem nenapadl.*“<sup>51</sup>

<sup>51</sup> FISCHER, J.: *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin. Dostupné z: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf> [navštíveno 18. 4. 2013].

V obdobném duchu vystoupil také spolkový prezident Joachim Gauck při své návštěvě Bruselu v dubnu 2012, kdy požadoval dát neomezené „ano“ Evropě a silnému srůstání EU. „*Jako Evropa jsme silní, jako národní státy již nejsme dostatečně silní.*“ Mají to být podle něj racionální důvody, pro které se musí státy vzdávat dalších kompetencí s tím, že vizí budoucnosti jsou „Spojené evropské státy“. Současně spolkový prezident uvedl, že za nutnost považuje více spolupráce, souhlasu a jasnost, pokud jde o instance. Jiná cesta neexistuje, neboť jednotlivé státy „... již nemají renomé a hospodářskou a politickou sílu na to, aby je ve velkých mocenských centrech tohoto světa brali na vědomí“.<sup>52</sup>

Sice menšinové, i když též vždy přítomné byly a jsou **hlasy německých euroskeptiků**, kteří se negativně vymezují vůči EU jako celku, či alespoň jejím jednotlivým institutům nebo agendám. Popírají kupříkladu značné ekonomické výhody dosaženého stupně sjednocení pro Německo, hrozí nebezpečím absolutní ztráty suverenity státu a tím i národní identity, vyjadřují obavy z nedostatku demokratické legitimacy orgánů EU či chybějící sociální orientace v konání EU.

Je však nepochybné, že na jednotném právním prostoru v rámci EU, bez něhož si lze jen těžko představit plynulé a bezporuchové fungování společného trhu, Německo jednoznačně dlouhodobě profituje, neboť kupříkladu přes 60 % jeho zahraničního obchodu se realizuje v členských státech EU. Znalci poměrů v této souvislosti zároveň upozorňují, že na současné rozdělení kompetencí mezi EU a členské státy nelze nahlížet jako na navždy dané dogma, zvláště když ze SRN, jakož i z každého jiného spolkového státu jsou známy případy přesunů jednotlivých kompetencí z jedné úrovně vládnutí na druhou.<sup>53</sup>

V německých diskusích na druhé straně ale zaznívají opakovaně i výhrady k tomu, že v zemi žije 17 % občanů EU, avšak v Evropském parlamentu má Německo mezi jeho poslanci jen 13 % hlasů, obdobně do rozpočtu EU přispívá 20 % příjmů, avšak jen 12 % dostává po přerozdělení nazpět. V průměru tak odvádí Němci EU kolem 87 € za každého svého obyvatele. To jsou obvyklé argumenty, které mají dokazovat nerovnost a nespravedlnost Unie. Úmyslně jsou tak opomíjeny principy podmiňující funkčnost každé federace, což je ochrana menších subjektů a solidarita s těmi slabšími, mimochodem obojí dobře známé a prováděné v rámci spolkového uspořádání Německa.<sup>54</sup>

Problematiku EU zařadily do svých **aktuálních volebních programů** i všechny dosavadní parlamentní politické strany, byť s poněkud odlišnými akcenty.<sup>55</sup> CDU/CSU se definují jako proevropské strany a zdůrazňují klíčové místo Německa jako „stabilizační kotvy a motoru růstu EU“ s tím, že by zbytek Evropy měl být vlastně hospodářsky, finančně i kulturně stejný, jako je dnes Německo. Odmítají centralistickou Evropu a za cíl si stanovily společný evropský pracovní trh a rovné daně pro podnikatele v rámci EU. Jak ale kriticky připomíná Die Welt, Angela Merkelová sice na počátku roku 2012 v článku otištěném v britských novinách Guardian horovala pro politickou Unii, přenesení více práv na Komisi, která by pak mohla jednat jako evropská vláda, a pro posílení

<sup>52</sup> Spiegel Online, 17. 4. 2012.

<sup>53</sup> KÜHNHARDT, L.: Die zweite Begründung der europäischen Integration-Essay. Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte, 2010, Nr. 18.

<sup>54</sup> Tamtéž.

<sup>55</sup> Např. [http://www.tagesschau.de/wahl/parteien\\_und\\_programme/programmvergleich-europa100.html](http://www.tagesschau.de/wahl/parteien_und_programme/programmvergleich-europa100.html).

evropského parlamentarismu s Radou složenou z předsedů vlád členských zemí jako svého druhu druhou komorou. Při nedávném hledání řešení krize eura však směřovaly kroky spolkové kancléřky přesně opačným směrem, a sice k odstavení od moci Evropského parlamentu a k dohodám mezi vládami členských států za pomoci Evropské centrální banky a využití Evropského stabilizačního mechanismu.<sup>56</sup>

**SPD** se ve svém programu hlásí k „transnacionální demokracii“ a oproti studené konkuruje si Evropě chce budovat Evropu jednající sociálně odpovědně. K jí prosazovaným institucionálním reformám patří proměna Komise ve vládu volenou a kontrolovanou Evropským parlamentem, v jehož druhé rovnoprávné komoře by zástupci vlád členských států hájili jejich zájmy.

Pro **FDP** je dlouhodobým cílem evropský spolkový stát legitimovaný evropským lidovým hlasováním s tím, že na cestě k politické unii s pevnými federativními zásadami požaduje ještě větší koordinaci hospodářské politiky zemí EU. I ona se zasazuje za dvoukomorový parlament, přičemž Rada EU by měla mít především funkci vyvažující a kontrolní.

**Levice** se zasazuje o zásadní politickou proměnu EU, kdy namísto konkurence a tržního hospodářství se má prioritou stát sociálně orientovaná státnost. Národní parlamenty nemají být zbavovány svých pravomocí, stejně jako Komise nemá kontrolovat a sankcionovat rozpočtovou politiku členských států. Více práv má být garantováno Evropskému parlamentu, ale i evropským veřejnoprávním sdělovacím prostředkům.

**Spojenectví 90/Zelení** vidí jako přirozenou reakci v čase prohlubující se globalizace posilování role Evropy s tím, že cílem nemá být „německá Evropa, ale evropské Německo“. Evropský parlament by měl iniciovat zákony a volit předsedu Komise, nezbytnost spatřuje strana v podpoře a rozšiřování evropských občanských iniciativ.

V předvolební kampani provázající přípravu voleb do Spolkového sněmu v roce 2013, upoutal značnou pozornost nový politický subjekt, kterým se stala **Alternativa pro Německo** (AfD), představená v únoru 2013. Její zakladatel profesor ekonomie Bernd Lucke určil straně jako hlavní cíl zasadit se o ukončení německých plateb do záchranných euro balíků, vystoupení z euro zóny a znovuzavedení národních měn. EU by měla zůstat zachována jako spojenectví suverénních států se společným vnitřním trhem s tím, že některé již přenesené na EU zákonodárné pravomoci by měly být navráceny zpět národním parlamentům. Nepřekročitelnou podmínkou případného postoupení dalších svrchovaných práv členských států na EU by mělo být vždy upořádání referenda o této otázce.

V parlamentních volbách se AfD podařilo díky shromážděným podpisům voličů postavit kandidátní listiny ve všech spolkových zemích, její kandidáti se navíc ucházeli o mandát i ve 158 z 299 jednomandátových volebních obvodů. Ve Spolkovém sněmu však poslanci AfD nezasedli, neboť se jim těsně nepodařilo překonat uzavírací klauzuli, když získali podporu 4,7 % německých voličů. Lepší výsledky vykazala AfD v nových spolkových zemích.

V létě roku 2012 zadaly noviny Welt am Sonntag institutu pro výzkum veřejného mínění Infratest **průzkum veřejného mínění** týkající se představ o dalším směřování

<sup>56</sup> Die Welt, 24. 6. 2013.



EU. Podle jeho výsledků si přálo 43 % Němců silné politické a hospodářské srůstání evropských států a téměř polovina z dotázaných občanů souhlasila s tím, aby se EU dále rozvíjela ve směru Spojených evropských států. Tyto názory nejvíce rezonovaly mezi stoupenci strany Zelených (55 %), nejmenší podporu měly mezi příznivci Pirátské strany (proti bylo 67 %). Více než polovina účastníků (51 %) tohoto průzkumu však takové srůstání odmítla, ještě o něco větší počet Němců odmítl předání dalších svrchovaných práv Bruselu, byť by měla posloužit k záchraně eura.<sup>57</sup>

Nedávný vývoj událostí odsunul do pozadí hypotetické úvahy o vzdálené budoucnosti EU a do jisté míry zpochybnil doposud zastávanou tezi spojovanou s evropskou integrací, že totiž společný trh členské státy sjednocuje. Celosvětové a riskantní působení finančních trhů totiž svými dopady působí destruktivně na celý projekt EU a společenství zemí v eurozóně zvláště. **Krise eura** vytáhla na světlo staronové stereotypy kupříkladu o tom, že Němci chtějí za každou cenu dominovat Evropě, zatímco obyvatelé jižních států jsou líní a zkorumpovaní. Jednoty je tak obvykle dosahováno jen v tom, že měnit se mají ti druzí, a že vlastně neexistuje obecně akceptované jediné řešení této krize.

Vedle stoupenců evropských záchranných valů, jež vznikly jako zvláštní právní konstrukce, za jejichž pomoci lze obcházet některé překážky vyplývající ze zakládajících smluv, jsou **teoreticky zvažovány i další varianty budoucího vývoje**. Nejméně pravděpodobnou se zdá být představa, že se celá situace vyřeší sama od sebe pouhým plynutím času a euro zóna beze změn překoná těžkou recesi. Nejpravděpodobnější se zdá být cesta k překonávání rozdílů v konkurenceschopnosti a výkonnosti členských zemí nasazením tvrdých úsporných opatření garantovaných Evropskou centrální bankou a rozvěvením „záchranného deštníku“, jež představuje Evropský stabilizační mechanismus. Navrhované jsou ale i scénáře regulovaného i divokého vystoupení jednotlivých států z eurozóny a jejich návrat k národním měnám, případně zavedení ještě jedné paralelní společné měny, či dokonce pád eura.<sup>58</sup> Hraniční hodnotou destrukce evropské integrace by mělo být i podle mnohých euroskeptiků zachování společného trhu a s ním spojeného pohybu kapitálu, zboží, služeb a osob.

Hlas rozumu velí, že pokud se má projekt evropského sjednocení dále rozvíjet, je zejména na místě opustit nyní dominantní přístup konfrontační a nahradit jej, jakkoli se to zdá být obtížné, řešeními založenými na kooperaci mezi členskými státy. Nezbytná je nová dohoda, která bude brát ohledy na představy a zájmy všech partnerů.<sup>59</sup> Trvajících finanční a ekonomická krize může skončit až tehdy, budou-li reformní úsporné kroky směřující k jejímu překonání uvedeny do rovnováhy s opatřeními pro růstové politiky.

V ústavněprávní rovině vyvolaly navíc jisté znepokojení náznaky z okruhu soudců Spolkového ústavního soudu, kteří se domnívají, že proces evropské integrace zřejmě dospěl do bodu, kdy **naráží na samotné hranice možností Základního zákona**. Jestliže totiž měly doposud rozhodnutí o osudu evropské integrace, a to ať již jde o rychlost prováděných změn či jejich obsah, výhradně v rukou členské státy, potom tlak, jaký je na některé z nich v současnosti vyvíjen v souvislosti s dopady hospodářské a měnové

<sup>57</sup> *Die Welt*, 30. 6. 2012.

<sup>58</sup> NEUERER, D.: Der Traum vom Euro-Ausstieg. *Handelsblatt*, 17. 5. 2013.

<sup>59</sup> SPECK, U.: Als Hegemon hat Deutschland keine Chance. *Der Tagespiegel*, 11. 5. 2013, dostupné z: <http://www.tagesspiegel.de/meinung/zukunft-der-europaeischen-union-als-hegemon-hat-deutschland-keine-chance/8189920.html>.

krize spolu se zaváděním supranacionálních kontrolních a daňových opatření, hraničí se ztrátou svobody jejich jednání. Odtud pak pramení i obava ze strukturální změny samotné podstaty státnosti a plíživě prováděného opouštění principů ústavních základů vlastních jednotlivým členským státům.<sup>60</sup>

Proces evropské integrace se zřejmě nachází na rozcestí, z něhož se nabízí dvě základní východiska. Jedno z nich spočívá v pokračování celého projektu, v jeho prohlubování, zdokonalování až k vytvoření politické unie, druhé z nich by znamenalo přiznání si jeho selhání a reinkarnaci původní podoby národních států.

THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY  
IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Summary

The Federal Republic of Germany was one of the founding members that was at the beginning of European integration from the middle of the last century. In the Basic Act is based European integration as the target of the state that is Germany strongly committed in its implementation. The constitutional arrangement in the Integration Article 23 is distributed in a number of implementing laws which provide role of the supreme state institutions in these processes. The Federal Constitutional Court takes between them important place by its jurisprudence that goes beyond the German state.

*Key words:* constitution, integration provisions, EU law, Germany, constitutional court, judicial review, EU Membership, accession, sources of law

*Klíčová slova:* ústava, integrační ustanovení, evropské právo, Německo, ústavní soud, kontrola ústavnosti, členství v EU, přistoupení, prameny práva

---

<sup>60</sup> Blíže NETTESHEIM, M.: Wo „endet“ das Grundgesetz? Verfassungsgebung als grenzüberschreitender Prozess. *Der Staat*, 2002, Band 51, Heft 3.