

STÁTNÍ SUVERENITA A INTEGRACE VE VÝVOJI EVROPSKÉ UNIE*

LUBOŠ TICHÝ

I. VYMEZENÍ PROBLÉMU, ÚČEL PŘÍSPĚVKU

Mnohé i vysoce vážené osobnosti pojem suverenity kritizují nebo dokonce zavrhnou. Jiní užívají tento pojem k umělému zdůvodnění svých politických a jiných cílů. Pojem suverenity se stal velmi aktuální mj. v souvislosti s přijímáním Lisabonské smlouvy. I v odborné literatuře se tento pojem používá poměrně promiscue a kupodivu je mu věnována (např. v České republice) velmi malá pozornost.

Prvním účelem tohoto příspěvku je proto pokus o vymezení tohoto pojmu z hlediska právní dogmatiky s přihlédnutím k možným modifikacím a zejména funkcím v jednotlivých oblastech práva, zejména právu ústavním, státním, mezinárodním veřejném apod.

Druhým účelem je zjistit, jakému cíli tento právně politický konstrukt slouží, resp. jaké úkoly má splňovat. Jestliže suverenity vymežíme jako souhrn určitých kompetencí, pak se nutně musíme ptát, kolik v určitém stadiu vývoje určitá jednotka, konkrétně stát nebo členský stát Evropské unie, těchto kompetencí potřebuje, a tedy, jak mocná je nebo má být jeho suverenity. Hledáme tak odpověď na otázku, zda lze vůbec suverenity jako součet určitých kompetencí měřit (kvantifikovat) a na základě výsledků měření pak srovnávat např. míru suverenity Evropské Unie (ad II.).

Integrace států do určitého seskupení může znamenat omezování státních kompetencí, a tedy zeslabování suverenity jednotlivých států. To se vytvořením Evropské unie a jejím dalším vývojem nepochybně děje. Jednotlivé kompetence jsou delegovány na Evropskou unii, která je využívá, a to i vůči členským státům. Zajímá nás proto proces delegace kompetencí, který je pro integraci příznačný. Sledujeme pojem integrace v jeho vývoji a zkoumáme, jakým způsobem funguje. To je třetím cílem příspěvku.

Čtvrtým účelem tohoto příspěvku je proto analýza suverenity členského státu na pozadí integračního procesu v rámci EU. Na příkladu Evropské unie identifikujeme a analyzujeme několik typů (rovin) integračního působení (realizace integrace), jež jsou příznačné, ačkoliv v popisovaných souvislostech stály mimo ohnisko zájmu dosavadních výzkumů. To činíme ve třetí části (ad III.) našeho příspěvku.

* Článek je výstupem grantu PRVOUK 04.

Konečně pak (ad IV.) odpovídáme na otázky klíčového problému, tj. vzájemného vztahu suverenity státu a integrace ve formě nadstátního společenství (EU). Zejména zjišťujeme, zda lze stanovit finální mez procesu integrace jako hranici ztráty suverenity členských států EU.

Nakonec shrnujeme poznatky do konkrétních tezí (část V.) a pokoušíme se o vlastní řešení těchto klíčových problémů.

II. SUVERENITA

1. VYMEZENÍ POJMU

a) Přehled

Suverenitou se chápe nejvyšší, neodvozená státní moc, která nepodléhá žádnému omezení a která je obvykle členěna na vnější a vnitřní.¹ Vnější suverenita označuje nezávislost státu na jiných státech, tedy navenek, a je potud východiskem pro společné působení státu v mezinárodním společenství států. Vnitřní suverenitou rozumíme právně nejvyšší moc uvnitř státu či společenství států, zejména ve formě moci zákonodárné.

Suverenita je chápána jako klíčový pojem v procesu vzniku moderního státu. Je však sporné, zda je suverenita vlastní podstatou a synonymem státní moci anebo zda se jedná o zásadní vlastnost státní moci.²

Pojem suverenity pochází z francouzského suveraineté a znamená státní moc či vrchnost. Pojem nemá absolutní velikost, a proto je jeho vypovídající hodnota závislá na kontextu a historických podmínkách.³ Suverenitu lze chápat jako funkcionální pojem, který vznikl z určité situace, aby bylo možné dosáhnout určitých cílů: míru a bezpečnosti.

Pojem suverenity má několik vývojových stadií, začínajících státní suverenitou, přes suverenitu lidu⁴ až po suverenitu práva (viz dále), které mají další „vrstvy“, jako např. vnitřní a vnější rovinu suverenity (viz výše). Všechny však slouží jako základ hodnocení suverenity.⁵

U Ermacory⁶ se státní moc, pravomoc, moc a suverenita vlastně překrývají, resp. jsou do značné míry totožné. Státní moc však podle něho ve skutečnosti není nic reál-

¹ Viz U. SCHLIESKY, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, Tübingen 2004, 57.

² G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 6. Neudruck, 3. vyd., Darmstadt 1959, 14, 461; U. SCHLIESKY, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, Tübingen 2004, 30.

³ Významný je výrok Nawiaskeho o tom, že moc a právo nejsou bezprostřední a nepostradatelné prvky státní myšlenky, nýbrž přicházejí v úvahu a uplatňují se pouze v současných poměrech jako prostředek k určitému cíli, totiž jako záruky státní suverenity, státní nezávislosti na vnějších mocenských faktorech, státní převahy vůči vnitřním silám. M. LEMMENS, *Die Souveränität des Bundesrepublik Deutschland und die Integration der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt 1994.

⁴ G. HAVERKATE podniká velmi významný zajímavý pokus chápat ústavu jako řád jednotlivých vzájemností a tak přenáší ideu přirozeného práva společenské smlouvy do chápání ústavy. Stát proto vlastně není suverénní, pokud jde o ohraničenou oblast základů ústavy, které nemůže měnit.

⁵ Pojem suverenity byl předmětem bádání nejvýznamnějších představitelů ústavního, mezinárodního práva a politologie jako Nawiasky, Krüger, Ermacora, Herzog, Pernthaler a zejména Kelsen, Schmitt, Smendt a Saladin, MacCormick, Walker, Akehurst, Ipsen, Austin, Laski, Schwarzenberger, Fenwick a další.

⁶ F. ERMACORA, *Weltstaat einige Staatsutopie?*, in: R. MARCIC et al. (eds.), *FS für Alfred Verdross*, München, Salzburg 1971, 85.

ného. Je pouze představou o konání či pasivitě v oblasti veřejné moci.⁷ V mezinárodně-právní perspektivě zaznamenává Ermacora možný vývoj státnosti (suverenity), která vede třemi stupni: od spojení jednotlivých států, přes světový stát až k utopii.⁸ Podle Fleinera-Gerstera je suverénním ten, kdo může legitimovat použití moci a násilí.⁹ David Mitrani, zakladatel funkcionalismu,¹⁰ zpochybnil tradiční národní model včetně mocenských struktur a spatřuje v Evropských společenstvích základ určitého modelu uspořádání sui generis. Expanzí a propojením tzv. spillover účinků na různé sousední oblasti se určité části státní suverenity vydělují z dispozice států. E. B. Haas tyto myšlenky ve své neofunkcionalistické koncepci dále rozvinul tím, že je osvobodil od normativní teleologie Mitraniho a pokusil se otevřít vlastní dynamiku ES jakožto regionálního kooperačního modelu.¹¹ Společně vykonávaná národní suverenity je tzv. suverenitou sdílenou (pooled sovereignty).

Naproti tomu Grimm¹² zdůrazňuje umístění rozhodovacího oprávnění do rukou pánů Smlouvy. Změnu primárního práva provádějí členské státy a nikoliv orgány Společenství. Z hlediska obsahu a funkce státní moci lze podle Grimma rozlišovat tři formy státní suverenity, a to: (a) právně nezávislou ústavně legislativní moc (pouvoir constituant), (b) právně nezávislou moc, která má oprávnění rozhodovat o mimořádném stavu, (c) právně nezávislou moc, která koordinuje a shrnuje jiné moci, přičemž nezávislost je jak právní, tak i faktická.

b) Vlastní vymezení

Ze shora uvedeného přehledu plyne, že pojem suverenity lze chápat především v rovině obecné jako (relativně) nezávislou rozhodovací moc. V této souvislosti je pak možné tento pojem užívat v nejrůznějších vztazích a odvětvích práva. Lze tedy uvažovat o suverenitě ve vztahu manželském, suverenitě občana ve vztahu ke státu, ale můžeme mluvit i o suverenitě akcionáře či spotřebitele apod.

Specifický význam je třeba přikládat tomuto pojmu ve vztahu ke státu. V této souvislosti získává pojem suverenity svůj nejběžnější, typický výraz a význam. Suverenity je tak říkajíc bytostně se státem spojena, neboť je vlastní jeho vzniku a dalšímu vývoji. V této souvislosti lze tedy státní suverenitu chápat jako nejvyšší moc, která v zásadě nepodléhá žádnému omezení.¹³

Státní suverenitu je třeba chápat v různých rovinách, zejména však jednak na území státu, jednak ve vnějších vztazích, tj. v poměru k jiným suverénním subjektům ke státům a nadstátním či quasistátním celkům.

⁷ W. HENKE, který je k pojmu suverenity obecně velmi skeptický, tvrdí, že pojem suverenity ztratil svoji platnost (*Recht und Staat, Grundlagen der Jurisprudenz*, 299).

⁸ F. ERMACORA, op. cit. v pozn. č. 6, 85.

⁹ Podle C. SCHMITTA je jádrem koncepce suverenity definice: suverénní je ten, kdo rozhoduje o výjimečném stavu (*Politische Teologie*, 3. vyd., Berlin 1979, ed., Berlin 13).

¹⁰ D. MITRANI, *The Functional Theory of Politics*, London 1975

¹¹ E. B. HAAS, *Suveränität im Wandel*, Frankfurt 2007, 80.

¹² D. GRIMM, *Braucht Europa eine Verfassung?*, Frankfurt 1994.

¹³ Viz RANDELZHOFFER, *Staatsgewalt und Souveränität*, in: MAUNZ – DÜRIG (eds.), *Staats- und Verfassungslehre*, Berlin 1986, 694 an.

Pojem suverenity není ovšem možné pojímat staticky, ale funkcionálně,¹⁴ tedy jako množinu určitých vztahů, které se vyvíjejí. Svojí kvalitou tedy reaguje na vztahy států jak dovnitř, tak i navenek vůči ostatním státním či quasistátním subjektům. Její základ a meze jsou určeny charakterem politického režimu státu.

c) Suverenita lidu

Nejpozději po Velké francouzské revoluci¹⁵ byl zformulován princip suverenity lidu jako legitimní zásada. Jádrem tohoto principu představují konstitucionalismus, záruky lidských práv, dělba moci a princip právního státu. Tyto aspekty jsou charakteristické pro demokratickou státní formu jako vládu lidu, která zahrnuje i tzv. kompetenci o kompetencích. V konfrontaci s praxí je působení těchto jednotlivých elementů poněkud relativizováno. Především však je zpochybňováno, zda může být v demokratickém státě suverénem lid. Přitom je ovšem zřejmé, že suverenita lidu je jednou z mnohých dimenzí pojmu suverenity, resp. státní suverenity.

d) Suverenita práva

Suverenita práva znamená, že právo je státu nadřazeno. Základem této teorie je pojetí, že za existence úzkého vztahu mezi státem a právem je právo, resp. právní řád státu nadřazen. Podle této teorie nemá stát žádnou výsostnou kompetenci: „Suverenita nemůže stát nad právním řádem, neboť suverenita je pouze vlastností právního řádu.“¹⁶ Proti této teorii se namítá, že v tomto smyslu nelze suverenitu uskutečňovat, neboť chybí subjekt takovéto činnosti. Z toho je zřejmé, že právní suverenita je ve smyslu suverenity státní jenom její součástí, i když z hlediska jejího obsahu je určující. Tak lze suverenitu chápat v demokratických politických režimech (viz II.2 níže).

2. VÝVOJ SUVERENITY

a) Obsah pojmu a jeho vývoj

Vznik demokratických režimů, existence základních lidských práv, ale zejména vliv nadstátních mezinárodních organizací znamenají úpadek pojmu suverenity v chápání Bodina, Hobbese či Hegela. Státní suverenita nepochybně mění svůj obsah, ale nezanikla. V rozporu s některými doktrínami, resp. autory, jako např. G. Scelle,¹⁷ kteří existenci suverenity popírají, ji nelze považovat za jakési obsoletní dogma nebo legální fikci. Suverenita je přítomna i v mezinárodních vztazích a hraje

¹⁴ Viz WIND, která kritizuje statický koncept neopozitivistického státu, jenž je založen na hierarchickém systému obdobně jako Hobbesův model. (M. WIND, *Sovereignty and European Integration*, 2001, 102, 103).

¹⁵ Viz op. cit. v pozn. č. 8, 90 an.

¹⁶ Zde třeba reflektovat učení K. FÖRSTERA, H. EHMKEHO a C. J. FRIEDRICHA (*Verfassung und Verfassungsänderung im Hinblick auf Staatsform und Grundrechte*, 1951, *Grenze der Verfassungsänderung*, Berlin 1953, 85, *Constitutional Government and Democracy*, New York 1946), H. NÉFFA, H. HAUGA (*Materielle Schranken der Verfassungsrevision*, 1947).

¹⁷ G. SCELLE, *Precis de droit de gens*, sv. 1, Paris 1932, 32 an.

klíčovou roli v mezinárodním právu. Rovněž EU je založena na uznání suverenity členských států.

Základní vlastností suverenity je její nezničitelnost. Suverenitu lze však přenášet,¹⁸ delegovat, lze ji měnit (metamorfóza suverenity – viz dále).

Na základě určitých kritérií lze zjišťovat, jakou roli daný koncept suverenity hraje (viz II.3d a IV.3). Přitom je třeba brát na vědomí, že zejména s ohledem na intenzivní diskusi ohledně užítka a významu tohoto pojmu v kontextu evropské ústavy se jako klíčový jeví vztah mezi suverenitou a státností.

Obsah suverenity lze na základě vybraných kategorií sledovat ve třech perspektívách:

aa) Z hlediska podstaty tohoto pojmu jde o omezení suverenity v důsledku existence právního státu (viz suverenity práva). Vývoj suverenity znamená její proměnu ve smyslu pouhé moci v důsledku její právní regulace. Právní suverenity je vymezována na jednotlivá zákonem určená oprávnění – kompetence, jejichž souhrn představuje suverénní státní moc. Kompetence definují materiální finalitu každého útvaru, jenž si suverenitu nárokuje.

V tomto smyslu znamená kompetence ohraničení výkonu svěřené moci. Státně teoretický koncept formálního omezení, který se za tím skrývá, odpovídá modelu moderního právního státu, který ponechává občanu zásadně všechnu svobodu, tedy státu, jenž si ponechal pouze možnost zasáhnout, která byla založena na oprávněních vycházejících z ústavy a která byla vyčerpávajícím způsobem právně vymezena.¹⁹

bb) Z hlediska mezinárodního práva veřejného je příznačný posun od dispozitivní úpravy k právu kogentnímu a od suverenity panovníka k respektování lidských práv. Jednotlivec (občan) se do jisté míry stává subjektem mezinárodního práva a může vůči vlastnímu státu vystupovat. Vztah občan – stát může být přezkoumáván mezinárodními soudními instancemi. Jedním typem tohoto nového jevu je Evropský soud pro lidská práva, jiným druhem tohoto fenoménu je existence mezinárodních tribunálů v oblasti práva trestního.

cc) Třetí rovinnou zásadní proměny pojmu suverenity je vývoj ve smyslu transformace suverénního státu ve vztahu nadstátního celku.

Část obsahu suverenity delegovaná na nadstátní subjekt (EU) se však zcela neztrácí z vlastní dispozice státu, ale v důsledku této metamorfózy je o ní rozhodováno na jiné úrovni. V souvislosti s integračním procesem (viz b níže a III.) se suverénní práva stávají společným statkem a v důsledku toho je jejich výkon vlastními členskými státy velmi omezen.

b) Metamorfóza suverenity v ES (EU)

Podstatné změny prodělal pojem suverenity zejména ve vztahu ke státům EU. Karl Doehring se již v roce 1967 zcela oprávněně ptal, ve kterém momentu u členských států tehdejšího EHS již nelze mluvit o státní suverenitě za předpokladu, že stát je suverénní tehdy, jestliže výlučně podléhá mezinárodnímu právu veřejnému, požívá

¹⁸ M. Martin MARTINEZ, *National Sovereignty and International Organisations*, Haag et al. 1996, 67.

¹⁹ S. HAACK, *Verlust der Staatlichkeit*, Tübingen 2007, 113.

plné subjektivity v rámci tohoto systému a disponuje veškerou politickou rozhodovací mocí. Je zřejmé, že ve všech těchto třech aspektech je členský stát omezen, ale okamžik, kdy lze mluvit o ztrátě suverenity, je těžko určitelný.²⁰

V evropském právu dochází k určité „metamorfóze“ státní suverenity (viz III.). Tak je tomu v důsledku blokačního účinku judikatury ESD a vlivem základních práv, o nichž se původní znění SEHS nezmiňuje ani slovem. Na tomto pozadí je velmi zvláštní, že spor se vede o to, zda doktrínou přednosti není současně řečeno, že státní suverenity v EU je dělená, fragmentovaná nebo dokonce zcela omezená. Určitý posun v myšlení o státu a státní suverenitě se ukazuje již v diskusi o otázce, zda jsou členské státy stále pány Smlouvy. Z tohoto pohledu je EU určitým bezprecedentním fenoménem, přičemž projev evropské (unijní) suverenity je založen právě na difúzi suverenity jejích členů. Pokračující evropskou tendenci k suverenitě trhu si nelze vyložit jen z politické reality a ekonomické nutnosti, nýbrž i z hlediska sociálně psychologické situace (viz též pojem identita v části II.4). P. Sloterdijk²¹ popisuje vývoj suverenity jako přechod od existencialismu ke konsumismu. To je krok, kterým se nahrazuje národně státní suverénní vůle a její struktury funkcionálním ekvivalentem.

Proměna (metamorfóza) těchto kategorií je podmíněna jak „nadstátně“ (suprastátně), tak vnitrostátně. Na jedné straně existují příklady toho, že existují již pouze určité stopy klasické státnosti, suverenity. To prokazuje, že národní státy a z nich pocházející základní kategorie upínající se k ústřední moci v dohledné době nezaniknou a nebudou ani nahrazeny. Na druhé straně se ukazuje, že tyto pojmy a na základě nich vytvářené formy státnosti jsou již výrazně ovlivněny vzestupem supranacionální moci, která jimi prostupuje, zčásti je vytlačuje nebo dokonce ruší. Přitom se jedná o dynamický a stále se rozvíjející proces. Přísné rozlišování „buď – anebo“ v klasickém smyslu není na místě.²² Jak se ukázalo, nelze dospět k jinému výsledku ani tehdy, pokud zkoumáme atributy státnosti a trváme na Jellinkově²³ modelu státu. V takovém případě existuje totiž riziko, že budeme tendovat k výkladu nadnárodního procesu prostřednictvím jednodimenzionálního pohledu. Proto nepřekvapuje, je-li zejména v některých národních doktrínách²⁴ vznik evropské státnosti popírán. Tím ovšem ztrácíme možnost tento jev skutečně zkoumat. Mizení národního státu znamená, že se jedná méně o erozi státnosti jako spíše o její přeměnu do nových forem, tedy vlastně o vznik jiného druhu moci. Tyto jevy nemohou zůstat bez vlivu na základní pojmy státovědy, jako např. stát a legitimita. To však neznamená, že ústřední koordináty odůvodnění, omezení nebo ospravedlnění moci, které byly rozvíjeny po staletí, budou muset být v důsledku nové moci, jež je v novém smyslu odlišná od té současné, opuštěny. Naopak, právě dějinný vývoj ukázal, že analyzované pojmy se jen mění a v důsledku toho se státní suverenity proměňuje, ale nezaniká.

²⁰ Op. cit. v pozn. č. 13, 696.

²¹ P. SLOTERDIJK, *Falls Europa erwacht*, 1994, 18.

²² U. SCHLIESKY, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, Tübingen 2004, 439.

²³ JELLINEK, op. cit. v pozn. č. 2, 481.

²⁴ Cit. podle A. MÜLLER-WEWEL, *Souveränitätskonzepte im geltenden Völkerrecht*, Frankfurt 2003, 121 an.

c) Dílčí závěr

I po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je suverenita členského státu zachována.

- aa) Státy jsou pány Smlouvy (resp. Smluv – SEU a SFEU) a v tom smyslu je na nich, jak vlastní státní suverenitu dále změní, čímž bude ovšem uvedené panství „rozředěno“ (viz metamorfóza) do kompromisu mezi ostatní členské státy. Mají však i nadále kompetenci o kompetenci.
- bb) Státům zůstává suverénní právo vystoupit z nadstátního celku, jež je v současné době v důsledku Lisabonské reformy též výslovně zakotveno.²⁵
- cc) I v případech „delegace suverenity“ zůstává členskému státu právo na korektiv ve smyslu přednosti tzv. nezcizitelných ústavních práv (ústavní pořádek, materiální jádro ústavy apod. viz IV.4 níže).

3. SUVERENITA A KOMPETENCE

a) Význam pojmu kompetence

Slovo kompetence má etymologicky základ v latinském *competere*, jehož přítomný tvar je *competent*, což je překládáno jako příslušný, vhodný, přiměřený, odpovídající apod.²⁶ Např. v němčině se slovo *kompetent* používá jako synonymum pro profesionální a schopný, ale též příslušný, rozhodující či oprávněný.²⁷ Kritériem, které je spjata s chápáním kompetence, je přičitatelnost určitého obsahu kompetence subjektu kompetence. Vedle tohoto kritéria, které je vždy přítomno, je v pojmu kompetence obsažena akceptace určitého omezení moci – suverenity (státu). Otázka kompetence je vždy spjata s určitou představou jejího omezení, resp. omezení moci, jež je v tomto pojmu zahrnuta. V absolutismu se otázka kompetence vlastně nevyskytuje.²⁸ Naproti tomu je vlastní demokracií. Moc podléhá omezení, jež vyplývá z principu právního státu.

V juristické odborné terminologii se kompetence obvykle definuje jako schopnost jednat, vydávat vrchnostenské akty, ale je i synonymem příslušnosti, oprávnění či zmocnění.²⁹ Podle funkční definice znamená kompetence oprávnění a povinnost plnit úkoly.³⁰

Kompetenci lze tedy definovat jako právem určené mocenské prostředky k jednání, jež jsou uděleny státním orgánům (legislativním, exekutivním i soudním) za účelem plnění státních úkolů. Pojem státní úkol znamená určení státních orgánů a jejich orientaci ke konkrétním cílům. Vztah mezi úkolem a kompetencí je v zásadě vztahem účelu a prostředku. Poměr prostředku k účelu je pak charakteru instrumentálního.

²⁵ Viz čl. 50 SEU.

²⁶ M. NETTESHEIM, *Kompetenzen*, in: von BOGDANDY (ed.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin, Heidelberg 2003, 415 an.

²⁷ A. von BOGDANDY, J. BAST, *Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union*, EuGRZ 2001, 441.

²⁸ Op. cit. v pozn. č. 13, 86.

²⁹ A. von BOGDANDY, J. BAST, *Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union*, EuGRZ 2001, 441.

³⁰ M. NETTESHEIM, *Kompetenzen*, in: von BOGDANDY (ed.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin, Heidelberg 2003, 415 an.

Kompetenční struktury ES (EU) nebyly koncipovány podle abstraktního modelu tak, jak to bývá v ústavách států. Naopak, pojmy výlučné nebo konkurující kompetence byly doktrínou vyvinuty teprve při uskutečňování pravomocí ES (EU). Jednání (úkony) orgánů ES (EU) je převážně hodnoceno podle měřítek federálního státu.³¹

Nauka o kompetencích je královskou cestou k adekvátnímu chápání evropské integrace, a tedy i pojmu suverenity. Na základě žádné jiné kategorie nelze působení a podstatu EU pochopit lépe než na základě analýzy jejích kompetencí.³² V kompetencích EU se vyjadřuje bytí EU a její mandát, její dynamika a finalita. Kompetence je jádrem podstaty EU a jejího politického charakteru. Kompetence je právní kategorií, na základě které lze určit způsobilost nositele kompetence k uskutečňování jeho aktů. Kompetenční normy jsou právní normy, které opravňují nositele kompetence k provedení určitých aktů. Kompetence není účelem, ale prostředkem (viz též shora). V kompetenci je obsažen základ veřejnoprávní moci, předpoklad výkonu vrchnostenského oprávnění. Jednání či akty bez kompetence jejího nositele jsou zvlášť, tedy nikoliv výkonem legitimní moci, ale jejím zneužitím. Na obsahu kompetenční normy závisí, zda je (státní, nadstátní) moc (stát, EU) oprávněna k vydání právních norem a dalších aktů či k provedení reálných právních jednání (úkonů). Kompetenční normy nutně opravňují nositele práva a moci, tj. odůvodňují jeho příslušnost. Kompetenční normy bez adresáta jsou právě tak málo myslitelné jako kompetenční normy, které nezakládají pravomoc (oprávnění jednat). Podle ustanovení o příslušnosti a podle procesních předpisů se posuzuje, které orgány jsou k uskutečňování kompetence oprávněné. V zákazu jednání bez kompetence se projevuje jedna z nejdůležitějších funkcí kompetenčního řádu (viz c). Rozhodnutí, která orgány činí mimo zmocnění obsažená v kompetenčním řádu, nemají kvalitu rozhodování orgánu. Jsou jednáními *ultra vires*, mimo působnosti tohoto orgánu. Jednání bez kompetence nelze orgánu přičítat, jedná se o paakt.

Podle obsahu lze rozlišovat podmínky výkonu kompetencí na ty, které jsou příkazy a mají jakousi pozitivní legalitu, a pak na zákazy, které jsou založeny určitou negativní legalitou.

b) Terminologie a význam

Ačkoliv jde z pojmového hlediska o pojem vcelku jednotně chápáný, jeho terminologické vyjádření je natolik různorodé, že mnohdy mohou nastávat nedorozumění zásadního charakteru. Již samotný text SEU a SFEU používá pro pojem kompetence, a to ve všech úředních jazycích, rozličné výrazy (viz též shora).³³ Je proto třeba postupovat funkcionální, teleologickou metodou interpretace práva a text právních norem vykládat z hlediska jejich obsahu a účelu.

Jakožto zastřešující pojem zahrnuje pojem kompetence příslušnost, oprávnění, právo či zmocnění, tedy způsobilost k provedení právně relevantních rozhodnutí.

³¹ *Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Europarecht 2004, 511 an.

³² M. NETTESHEIM, Kompetenzen, in: A. von BOGDANDY (ed.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin, Heidelberg 2003, 416 an.

³³ Na první pohled jde o běžný pojem v tom smyslu „co kdo dělá“, resp. „co kdo smí“. Tento dojem však klame. Především proto, že terminologicky se pro pojem kompetence užívá zcela rozdílných slov, přičemž některá z nich nemají stejný smysl, resp. mají smysl nejednoznačný. SES používá pro kompetence celou řadu výrazů jako oprávnění, příslušnost, pravomoc, přičemž v zásadě (viz čl. 5 odst. 1, čl. 17 odst. 1, čl. 5 odst. 2, čl. 300 odst. 1 a čl. 230 odst. 2 apod.) všechny tyto termíny znamenají v podstatě jedno.

Ke kompetenci musí přiřaditelný určitý obsah. Existuje zcela zřetelná tendence k propojení státní moci (suverenity) a pravomoci či pravomocí.³⁴ Pojem kompetence je spjat s představou o omezení moci, její definici, jejím ohraničení.

Lze rozeznávat pozitivní vymezení kompetence a její negativní vymezení.

c) Kompetenční řád EU jako základ evropské federace

Teprve Lisabonská smlouva, která v podstatě v tomto ohledu přebírá text Ústavy pro Evropu, představuje určitý výčet a kategorizaci kompetencí EU ve formě určitého uspořádaného systému platného pro její fungování. Normativní výraz tohoto řádu je určitě základem s výjimečnou relevancí, ale navzdory tomu nemůže poznání teorie plně nahradit.

Zejména v této oblasti se velmi často střetáváme s „transplantací“ představy státu, v daném případě státu federálního, na režim nadstátního celku (EU). Je otázkou, kterou na tomto místě nelze s úplností zodpovědět, do jaké míry závisí na stavu suverénních práv členského státu a do jaké míry závisí na hodnocení EU, jakožto určitém postupném, kontinuálním vývoji státu, či posuzování tohoto nadstátního útvaru jako již relativně nové kvality, která přímého srovnání ani s federálním státem nesnese, protože teorie federace je pouze určitým podobenstvím. Federace je záležitostí definice a v širokém obrazu různých druhů federace lze nepochybně EU pod jeden z jejich druhů (definic) podřadit.

V každém případě však lze v oblasti ES (EU), resp. jeho právního řádu konstruovat systém kompetencí jakožto kompetenční řád.³⁵

Suverenita jako soubor pravomocí EU není pouze delegovaná. Existují kompetence EU, které nejsou pouze přeneseny či postoupeny.³⁶ EU nevystupuje pouze jenom jako správce členských států nebo jejich zástupce. Zakládací smlouvy vytvořily originární oprávnění EU, tedy kompetence na základě vlastního právního řádu.

Následkem uspořádání ESU je princip omezených pravomocí (čl. 5 odst. 2 SEU), který výrazným omezením realizace suverenity EU omezuje.

Jiným rysem kompetenčního řádu je oprávnění ESD rozhodovat o realizaci kompetencí EU v konečné instanci.

4. MĚŘENÍ KOMPETENCE A SUVERENITY

a) Typy kompetencí jako kritéria jejich měření

aa) Z hlediska svého vyjádření rozlišujeme:

Výslovné kompetence

Ustanovení o kompetencích jsou spojena s ustanoveními o podmínkách jejich výkonu (uskutečňování). Mnohdy je obtížné rozlišit zmocňovací (kompetenční) normu od normy uskutečňovací.³⁷

³⁴ F. C. MAYER, *Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte*, 580–581.

³⁵ Srov. op. cit. v pozn. č. 32, 418.

³⁶ Srov. rozsudek Spolkového německého soudu GE 37, 279.

³⁷ Srov. op. cit. v pozn. č. 32, 418.

Nepsané kompetence (implied powers)

Jde o výslovně nevyjádřená zmocnění (kompetence), která jsou:

- doplňková, jakožto úprava přípravných a prováděcích opatření,
- vycházejí ze souvislostí psaných kompetencí,
- vycházejí z podstaty věci.

Nepsané kompetence nejsou výjimkou z principu omezeného zmocnění, nýbrž jsou jeho integrální součástí.³⁸

bb) Z hlediska jejich normativního působení rozlišujeme vlastnosti kompetencí.

- Z hlediska působnosti kompetence široké, resp. úzké.
Zde můžeme rozlišovat věcnou působnost podle dvou zásadních kritérií: můžeme ústavněprávně rozlišovat působnost zákonodárnou, výkonnou, ústavní a zahraniční, z hlediska organizace společnosti pak lze rozlišovat kompetence podle jednotlivých resortů.

Dále je třeba rozlišovat osobní působnost, přičemž je podstatné z hlediska orientace právních norem rozlišovat mezi členskými státy na straně jedné a soukromými osobami na straně druhé, a konečně i časovou působnost.

- Z hlediska hloubky, tedy míry průniku do vnitrostátního právního řádu (hluboké/mělké).

Rozdíl je např. evidentní v rámci zákonodárné působnosti při srovnání směrnice a nařízení.

- Z hlediska přesnosti či podrobnosti rozlišujeme kompetence intenzivní (kogentní) či měkké (flexibilní).

Čím podrobnější úprava, tím méně prostoru pro rozhodování členského státu existuje. I směrnice, která by měla pro dotváření národního právního řádu (viz harmonizace) ponechávat v zásadě relativně značný prostor, mnohdy obsahuje velmi konkrétní předpisy. Typicky harmonizačním opatřením je rámcové rozhodnutí v rámci zahraniční politiky.

cc) Z hlediska vztahu oprávnění EU na straně jedné a členského státu na straně druhé lze rozlišovat výlučné, konkurující, paralelní a komplementární pravomoci.

Výlučné kompetence

V rámci výlučné kompetence EU nesmí členský stát ve vymezené působnosti do rozhodovací pravomoci EU zasahovat, i kdyby tato kompetence byla stanovena relativně rámcovým, nekonkrétním způsobem.

Komplementární kompetence

Komplementární kompetence se vyznačuje tím, že vyžaduje spolupůsobení obou stran. Příkladem oblasti komplementární kompetence je zřízení a vývoj unijního občanství.

³⁸ Viz op. cit. v pozn. č. 32, 434.

Konkurující kompetence

V oblasti konkurující kompetence mají členské státy potud právo být činné, pokud není kompetence uskutečňována ze strany EU. Aktivita EU znamená uzavření této kompetence pro druhou stranu, která oprávnění nyní založené, již nemůže využívat.

Paralelní kompetence

Paralelní kompetence se vyznačují tím, že se orgánům EU umožňuje být činnými, aniž by aktivita EU ve stejné oblasti znamenala omezení či zákaz jejich činností.

dd) Stupeň přezkoumatelnosti výkonu kompetencí, soudní kontrola

Pro míru pravomoci je relevantní též potřeba jejího výkonu. Zde může docházet ke značným korekturám ze strany kontrolního orgánu, jehož rozhodnutí mohou být dále přezkoumána nezávislým soudem.

b) Měření kompetence (suverenity)

Měření (zjišťování) kompetence je relativně velmi složitý proces. Kompetence můžeme tedy měřit podle výše uvedených kritérií, a to obsahovými principy, stupněm určitosti a mírou přesnosti jejich vymezení, stupněm normativity předpisů o výkonu kompetence a konečně strukturou a mírou přezkoumávání výkonu kompetencí.³⁹

Zkoumání musí začít u každého jednotlivého kompetenčního ustanovení. To je logický důsledek základního principu konkrétního zmocnění (čl. 5 odst. 2 SEU).

Pro hodnocení je rozhodující jeho obsah a místo v systému. Obsahem chápeme rozsah působnosti, druh pravomocí a míru ingerence.

Teprve v druhé řadě přichází v úvahu zjišťování míry určitosti vymezení s ohledem na obecná ustanovení obsažená ve Smlouvě. Třetí rovina je finalita této pravomoci ve vztahu k možnému přezkoumávání jednotlivých opatření.

Konečně poslední, čtvrtou, velmi důležitou rovinou v hodnocení je srovnání výsledků měření v uvedených třech rovinách s mírou integrace, tj. srovnání s tím, co „zbylo“ z dané kompetence členského státu.

Je zřejmé, že tato metodologie je na první pohled velmi složitá. Nemusí však být aplikována ve všech případech, záleží totiž na účelu měření. Budeme-li zjišťovat např. míru integrity, bude po zkoumání prvních dvou rovin rozhodující čtvrtá rovina, integrační posouzení. Budeme-li naopak zjišťovat (měřit) kompetenci ve srovnání např. s jinými kompetencemi nebo v rámci kompetencí jednoho orgánu ve vztahu k druhému orgánu EU, nebude poslední rovina relevantní, zato však budeme muset brát v úvahu právě interní „roviny“, tedy rovinu druhou a třetí.

5. IDENTITA

Slovo identita je kryptonormativní a je používáno ve dvou odlišných významech. Starší význam se týká jednoty, mladší význam slouží k vymezení vnitřních

³⁹ M. NETTESHEIM, *Kompetenzenordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Europarecht 2004, 511 an.

přístupů. Její „odvrácenou“ stránkou je legitimita. Legitimita, resp. identita je vymezována několika základními faktory. Předpokládá se, že má normativní základ a je tvořena na obecném souhlasu a důvěře, a konečně se předpokládá identifikace občanů s režimem.⁴⁰

Národní nebo evropská identita jsou zkratkové pojmy k označení paralelních psychologických postupů. V evropském diskursu se stává identita ústředním a ústavněprávním principem pro vnitřní obsah a vnější politiku. Tento pojem vstupuje dokonce na místo suverenity. V napětí mezi evropskou integrací a národní státností nejde již o zachování národní suverenity, nýbrž o zachování národní identity.⁴¹ Identita se vytváří díky intersuggestivitě a význam rolí při vytváření identity člověka podtrhuje význam základních práv s ohledem na volbu a náplň rolí, které jsou společensky nabízeny. Základní práva jsou nástrojem ochrany vnučených identit. Národní stát vybudovaný na identifikační roli je překonán vývojem ústavního práva orientovaného na občana.

Finalita vytváření evropské identity je v protikladném poměru k národní identitě, protože evropský zákaz diskriminace omezuje národní tendence. Evropská a národní identita však nejsou v poměru výlučnosti. Pojmově jde o cestu praktické konkordance, tedy souladu s rozlišováním mezi evropskou civilizací a národními kulturami.⁴²

III. INTEGRACE

1. OBSAH A POJEM

Pojem integrace se rozvinul v sociologii a znamená srůstání či směšování různých elementů v určitou jednotu.⁴³ V našem pojetí to znamená integraci systémů do určitého nového celku (systému), který ovšem představuje více než jen pouhý součet jednotlivých součástí. Integrační proces má několik rovin, a to především rovinu institucionální, sociálně-psychologickou a společenskou. V první rovině se odehrávají veškeré politické rozhodovací procesy, druhá rovina znamená společné vědomí jako základ identity. Toto sdělení vlastně zahrnuje tři rozdílné integrační procesy, a to osobní, funkcionální a věcnou integraci. Z hlediska obsahu se rozlišují např. dimenzionální model, sektorový model a jiné teorie. V rámci dimenzionálního modelu jde v první řadě o spojení politického rozhodnutí v první dimenzi, v druhé dimenzi jde o sociálně psychologické chápání a třetí dimenze se chápe jako integrace těchto komponentů s dopadem na společnost.

Sektorový model v podstatě kopíruje učení o kompetencích a jejich přenášeníh na celek.⁴⁴

⁴⁰ Viz J. MATHER, *Legitimizing the European Union*, Palgrave Maxmillan, 2006, 11, 12.

⁴¹ A. von BOGDANDY, *Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?*, VVDStRL 2002, 156 an., 189, 190.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ U. BÖTTGER, *Ziele und mitteleuropäische Integration*, Frankfurt 2002, 31.

⁴⁴ U. BÖTTGER, *Ansätze für eine ökonomische Analyse des Subsidiaritätsprinzips des EG Art. 5 Abs. 2*, Berlin 2004, 36.

Již sama úvaha o europeizaci jako o modelu (druhu) integrace prolamuje tradiční představu státnosti, která se opírá o jednotu státní moci, státního území a státního národa. Národní stát sice přežívá, avšak proměňuje se. Fúze, jež je základem tohoto modelu integrace, je procesem vzájemného srůstání. Tato doktrína očekává, že v Evropě vznikne federální stát na základě a prostřednictvím specifických vzájemných forem účasti. Takováto fúze je nevratná.⁴⁵

Z hlediska národního státu to však neznamena vyloučení národních nositelů rozhodování v procesu europeizace, nýbrž jejich spolupodílení se na rozhodování v institucionálním kontextu EU za nových podmínek režimu rozhodování. Tato doktrína koncipuje evropské rozhodování jako spojení kompetencí a odpovědnosti, které činí nadbytečným a nemožným, aby tato rozhodnutí byla činěna separátním způsobem.

Prvním supranacionálním orgánem byl Vysoký úřad Montánní unie (ESUO). Supranacionalitou byl nadán i Evropský soudní dvůr od samého počátku vzniku ES. Supranacionalita je pokládána za ústavní princip Společenství.⁴⁶

2. DRUHY (MODELY) INTEGRACE

Integrační procesy můžeme kvalifikovat podle různých kritérií. Z hlediska původu těchto procesů můžeme rozlišovat integraci zúženou a spontánní, z hlediska právní úpravy, tj. poměru právních řádů členských států a evropského právního řádu, lze pak rozlišovat tři druhy procesů. První dva jsou obecně známé, třetí zjišťujeme na základě poznatků, které jsou v jednotlivostech známé, jako určitý fenomén však zatím definovány a analyzovány nebyly. Jde o význam základních práv jako nepochybně velmi významného faktoru integrace. Tyto tři druhy procesů v krátkosti zhodnotíme.

a) Vertikální integrace

Legislativní, výkonná, kontrolní a soudní pravomoc jsou v rukou evropských společenství (EU a ESAE), která je uskutečňují (provádějí, vykonávají) vůči členským státům. Opatření vydaná EU se přímo či nepřímo prosazují vůči orgánům členského státu, ale i soukromým subjektům (fyzickým a právnickým osobám). Tyto pravomoci, které jsou buďto výlučně v rukou EU či jsou sdílené, se uskutečňují buď orgány EU přímo na území členských států anebo prostřednictvím orgánů členských států, které však působí jako subjekty, jež provádějí pravomoc Evropských společenství. Nejde tedy, jak se v jednom ze svých náleží domnívá Ústavní soud,⁴⁷ o zpětnou delegaci pravomocí na členské státy, nýbrž o výkon pravomoci EU, která na ni byla členskými státy přenesena (viz dále IV.2).

Projevy (produkty) unijní suverenity se stávají závazné jak pro členské státy, tak pro osoby na jejich území. Prameny práva EU se stávají „součástí“ právních řádů členských

⁴⁵ I. STURM, Was ist Europäisierung?, in: G. SCHUPPERT et al. (eds.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2006, 101 an., 106.

⁴⁶ M. ZULEEG, *Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union*, Baden-Baden 2004. Původní jsou ovšem představy především R. Coudenhove-Kalergi a A. Brianda. Posléze jmenovaný vytvořil určitou technokratickou koncepci, podle které členské státy navrhly plán a orgány Společenství jej provádějí.

⁴⁷ Srov. Pl. ÚS 50/04.

států. Jde o jakýsi import jiného (nikoliv cizího!) suveréna, ovšem *sui generis*, neboť jsou to členské státy, které se podílejí na výkonu jeho suverenity, zatímco suverén žije relativně vlastním samostatným životem.

V tomto ohledu jde o relativně ojedinělý, v historii výjimečný jev „sdílené“ suverenity Evropské unie. Členské státy jsou s tímto subjektem „spojeny“, neboť se podílejí na uskutečňování jeho suverenity a současně jsou mu do jisté míry podřízeny. To platí i naopak, neboť právní řád EU se stává do značné míry součástí právního řádu členského státu.

V poměru právních řádů (EU a členských států) platí princip přednosti, ovšem ve skutečnosti jde o nadřazenost práva EU, neboť jde o právní řád vyšší právní síly. Tím se tato vlastnost odlišuje od pouhé aplikační přednosti.⁴⁸

EU sjednocuje právo členských států. Vydává nařízení, která jsou přímo aplikovatelná a jsou tedy typickým projevem vertikální integrace. Nepřímým sjednocením (harmonizací v úzkém slova smyslu) a tedy nepřímým vertikálním působením na právní řád členských států je přijímání směrnic.

EU je legislatorem, ale též subjektem s mimořádnou kontrolní pravomocí, jež přezkoumává uskutečňování práva EU členskými státy. Tato kontrola se projevuje mnoha mechanismy. Jen ve věcech hospodářské soutěže je její pravomoc velmi rozsáhlá, i když byla, a to ve velmi významné oblasti regulace kartelů a zneužívání dominantního postavení, oslabena ve prospěch členských států.⁴⁹ Ve věcech spojování podniků a státních podpor Evropská komise rozhoduje o dodržování soutěžních pravidel jak soukromými subjekty, tak členskými státy. Intervenuje u soudů členských států jako tzv. *amicus curiae*. Je poradním orgánem regulačních orgánů členských států.

b) Horizontální integrace

K integraci mezi členskými státy a Evropskou unií a členskými státy navzájem dochází na horizontální úrovni. Základ této činnosti byl položen již v komunitárním právu, zejména v povinnosti vzájemné spolupráce a loajality zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU.⁵⁰

K prolamování a oslabování suverenity členských států došlo a dochází uskutečněním společného (vnitřního) trhu. Princip země původu, uskutečněný v bankovním sektoru a prosazovaný i v oblasti služeb, resp. výkonu služeb při uznání kvalifikací, je příkladnou ukázkou oslabování státní suverenity: např. poskytovatel služby je činný na území jiných členských států podle svého domovského práva a přitom podléhá kontrole svého domovského regulátora.

S tím souvisejí metoda a nástroje, jež získávají stále na významu: jde o institut uznávání, tedy instrument, jež se v úzkém slova smyslu tradičně prosazuje v oblasti mezinárodního práva procesního v podobě uznávání soudních rozhodnutí. Předmětem uznávání je však vlastně celý právní řád členského státu. Zde je základ jevu, jež je

⁴⁸ *Costa v. E.N.E.L.*, 6/64.

⁴⁹ Srov. nařízení 1/2003/ES.

⁵⁰ Srov. rozsudek ESD C-2/88 Zwartveld, A. HATJE, *Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2001, 105 an.

naprostým novem. Jde též o uznání správních rozhodnutí, správně procesních úkonů a „faktických“ jednání (činů) orgánů členských států. Zatímco v civilním procesu činí státy ústupky v oblasti soudní (státní) suverenity ve prospěch „volného pohybu soudních rozhodnutí“ již déle než 100 let, v oblasti státní správy to bylo prakticky vyloučeno. Exekutivní suverenity se státy vzdát nehodlaly. Významný posun se odehrál v důsledku nařízení č. 1/2003/ES, podle něhož národní regulační (kartelové) úřady uznávají nejen rozhodnutí antimonopolních úřadů jiných členských států, nýbrž i procesní úkony, resp. relevantní procesní skutečnosti v řízení před nimi (např. zahájení řízení, rozhodnutí o spojení věcí apod.). Toto nařízení znamenalo „zpětnou“ delegaci regulatorních pravomocí v oblasti kontroly kartelů a dominantního postavení na trhu (viz čl. 101 a 102 SFEU) členským státům (z Komise ve prospěch národních soutěžních úřadů), a tedy i přesun kompetencí z vertikálního do horizontálního modelu integrace.

V civilním řízení bylo dosaženo dalšího pokroku ve smyslu volného pohybu rozhodnutí. Při svém uznání (a výkonu) podléhají rozhodnutí stále méně „hustému“ filtru kontroly. Ve dvou evropských nařízeních byla dokonce vypuštěna možnost odepřít uznání z důvodu veřejného pořádku, čímž se sice stává rozhodnutí soudu jednoho členského státu více unijním, avšak na druhé straně vznikl značný problém: soud musí vykonávat rozhodnutí (např. i platební rozkazy proti údajným dlužníkům, kteří nic nedluží, neboť platebního exekučního titulu bylo dosaženo na základě uměle vytvořených, podvodných tvrzení). Dopad může být v důsledku nízké úrovně soudnictví v některých členských státech masivní.⁵¹

Horizontální integrace znamená i určité sblížování faktické „spolupráce“ mezi členskými státy navzájem. Jak to vyložil ESD,⁵² povinnost loajality neplatí pouze ve vertikálním smyslu, nýbrž i ve smyslu horizontálním, tedy mezi členskými státy. I ty jsou povinny navzájem spolupracovat, a to nad rámec výslovně stanovených povinností kooperace.

c) Diagonální integrace

Základní lidská práva pronikají do všech oblastí právních řádů, včetně práva unijního a právních systémů členských států. Svým významem „rozrušují“ suverenitu všech. Jsou v rukou soudů, stálým a potenciálním integrátorem.

Základní lidská práva jsou zvláštním, relativně svébytným fenoménem. Na jedné straně v důsledku svého již řečeného náboje „rozrušují“ suverenitu jednotlivých suverénních subjektů, na druhé straně v důsledku onoho rozrušování tyto subjekty integrují. V důsledku své „omnipotence“ vytvářejí jednotné či sjednocené chápání základních lidských práv a chápání občana na všech úrovních těchto subjektů.⁵³

O diagonálním působení základních práv v integračním smyslu mluvíme z několika důvodů. Jedním z nich je skutečnost, že ESD při jejich uplatňování vycházel z judikatury ESLP nikoliv jako z pramenu právního, ale jako z pramene poznání. Základem tohoto instrumentu nebyl ani právní řád členského státu, ani komunitární (unijní)

⁵¹ Srov. k tomu např. B. HESS, *Europäisches Zivilprozessrecht*, Heidelberg 2010, 325.

⁵² K tomu viz např. C-265/95 Komise v. Francie a 42/82 Komise v. Francie.

⁵³ M. M. MARTÍNEZ, *National Sovereignty and International Organisations*, Haag et al. 1996, 105.

právní řád. V několika případech se ESD od judikatury ESLP odklonil. I v tomto smyslu můžeme tvrdit, že integrační proces neprobíhá ve smyslu vztahu právních systémů uvnitř EU a členských států vertikálním či horizontálním směrem, neboť je vlastností základních lidských práv působit „všemi směry“: pronikat do všech oblastí práva a lidské činnosti.⁵⁴

Příkladem integračního působení lidských práv je praxe německého ústavního soudu, ale i ústavních soudů jiných členských států. Lidská práva a jejich úroveň představují část materiálního jádra ústavních pořádků a opírají se o evropskou úroveň základních lidských práv, která slouží jako rozhodné kritérium při jejich aplikaci.

Základní lidská práva jsou spolu s dalšími statky a hodnotami součástí základních principů právních řádů členských států a evropského práva. V důsledku jejich diagonálního integračního působení vzniká, i když velmi obtížně a pomaleji, jednotný pojem veřejného pořádku v Evropské unii.

IV. SUVERENITA A INTEGRACE

1. TRANSFER SUVERENITY – VZNIK INTEGRACE

Transfer suverenity je jiná specifická kapitola. Mnozí autoři chápou existenci a další vývoj pravomocí nadstátních orgánů, jako je tomu v případě EU, za důkaz eroze státní suverenity členů těchto organizací. To proto, že se uskutečňuje exogenní expanze a endogenní vývoj EU. Státní suverenity tedy nepředstavuje žádný pevný limit, ale velmi flexibilní kritérium.⁵⁵

V této souvislosti je jenom třeba reflektovat názory Ústavního soudu České republiky o tom, že přenesení pravomocí je jakési podmíněně propůjčení pravomocí, a dále, že přenesení, resp. vypůjčování pravomocí je stálý dvousměrný pohyb, což znamená, že při výkonu ustanovení čl. 267 SFEU např. soudy členských států užívají zpět vrácené a tedy zpět propůjčené pravomoci (viz též výše III.2.a).

Zde se jedná o omyl. Pokud členský stát a jeho orgány provádějí určité činnosti, jež na ně byly „delegovány“ EU, znamená to výkon či provádění těchto pravomocí členskými státy, přičemž základ pravomocí byl členskými státy trvale přenesen na EU.⁵⁶

Delegace znamená vzdání se výkonu určitých suverénních oprávnění na straně jedné a uznání vnitřní platnosti unijního práva na straně druhé.

2. MEZE SUVERENITY A JEJICH ZJIŠŤOVÁNÍ

Prvním cílem, který jsme formulovali v úvodu (I.), je pomocí kvantifikace integračního procesu stanovit mez, při jejímž překonání lze mluvit o ztrátě (ve smyslu její metamorfózy) suverenity členských států. Shora jsme se pokusili o stanovení kritérií

⁵⁴ Např. 201/86 Klensch.

⁵⁵ Srov. např. M. W. HEBEISEN, *Souverenität in Frage gestellt*, Baden-Baden 1995, passim.

⁵⁶ To přesvědčivě dokazuje R. STREINZ, *Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 1989, 87 an.

měření pravomocí státní suverenity v procesu integrace. Nyní jde o to, abychom se pokusili definovat výše zmíněnou „absolutní“ hranici.

Pro některé⁵⁷ autory je to zmocňovací ustanovení ústavy (např. čl. 10a, resp. čl. 24 odst. 1 GG), pro jiné⁵⁸ je to celý ústavní pořádek, který však představuje určitou hranici čl. 24 odst. 1 při delegaci. Pro další⁵⁹ jsou těmito hranicemi základní principy ústavy, zejména základní lidská práva.

Pro Streinze⁶⁰ existuje neomezená vazba integračního zákonodárce na ústavu. Je povinen vidět omezení v čl. 1, 20 a 79 odst. 3 GG, což pro většinu německých autorů představuje absolutní mez, „neměnnou“ klausuli.

Lze tak dovodit, že právním měřítkem státní suverenity a kritériem stanovení zjišťované hranice je dostatečná úroveň demokratická a legitimační; zadruhé musí existovat dostatečná konkrétnost aktů delegace k tomu, aby národní zákonodárce mohl takovou delegaci kvantifikovat a bezpečně určit „zbylé“ pravomoci členského státu.

Lze tedy dospět k názoru, že absolutní hranicí, za kterou již hrozí mj. i ztráta subjektivity v mezinárodním právu veřejném, je v případě EU kompetence o kompetenci, tedy „panství“ členských států nad zakládacími smlouvami. O tom nemůže rozhodovat jen materiální jádro ústavy, (viz v čl. 9/2 Ústavy České republiky), neboť samo nemůže zabránit ztrátě pravomocí, která by znamenala ztrátu kompetence ve vztahu k EU.

V. ZÁVĚREČNÉ TEZE

1. Státní suverenity jako funkční kategorie vystihující státní moc a její výkon, založený na oprávnění s omezeními, která přinesl vývoj v posledních zhruba padesáti letech (nadstátní delegace, lidskoprávní omezení), je stále nezbytný fenomén, bez něhož se vzdor „privatizaci“ práva, resp. státu dnešní realita neobejde, a to bez ohledu na to, zda tuto kategorii (státní suverenity) používáme, uznáváme, zatracujeme či popíráme apod. Suverenity státu, resp. veřejnoprávního sektoru je základem veřejnoprávní regulace.
2. Státní suverenity ve všech svých složkách, zejména jako vnitřní či vnější suverenity, podstatným způsobem změnila svůj obsah, rozsah i metody. Je zřejmé, že se obsah moci, pravomocí, kompetencí státu podstatně snížil. Změnil se však i jeho obsah. Celá řada oblastí byla privatizována; tím se činnost státu z oblastí zákonodárné a zejména výkonné moci zmenšila, neboť odpovědnost státu leží jen v oblasti moci soudní. K zásadní reformě došlo v oblasti metod realizace suverenity. Přibýly způsoby spolupráce, loajality, dialogu.
3. Materiální, funkční chápání suverenity předpokládá naplnění identifikace a akceptace, jež jsou základem legitimacy. K tomu dochází nejen v důsledku samotné „suverenity“, ale především jejím uskutečňováním všemi druhy státní moci.

⁵⁷ M. LEMMENS, *Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland und die Integration der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt 1994.

⁵⁸ Srov. např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08.

⁵⁹ Srov. S. HAACK, *Verlust der Staatlichkeit*, Tübingen 2007.

⁶⁰ R. STREINZ, *Die Verfassung Europas: unvollendeter Bundesstaat, Staatenverbund oder unvergleichliches Phänomen?*, in: *Zeitschrift für Hermann Nehsen*, Köln et al. 2008, 750 an.

Výrazným podílem k tomu přispívá soudnictví jako interpret, strážce a poslední kritik státní suverenity.

4. Podstatný význam kompetence jednak vymezuje či omezuje suverenitu státu vůči jednotlivcům (občanům) a dalším subjektům (a činí z pojmu suverenity suverenitu právní či práva), jednak je součástí dělby moci. Souhrn kompetencí znamená obsah suverenity. Kompetence je základním stavebním kamenem suverenity a tedy měřítkem její potence. K tomu je však třeba pokud možno přesně kvantifikovat obsah kompetence a způsob jejího výkonu. Jde o relativně složitý proces měření, který je podceňován, neboť kompetence jako druh výkonu moci je zjišťována pouze „staticky“. Nepřihlíží se především k jejímu výkonu, a to i v souvislosti s výkonem jiných kompetencí. Proto je třeba kvantifikovat míru suverenity na základě měření kompetencí i z hlediska jejich normativity, stupně určitosti, míry přesnosti jejího vymezení a konečně struktury a míry přezkoumávání výkonu kompetencí.
5. Integrace je hlavním procesem, i když nikoliv jediným, jenž pojem státní suverenity ovlivňuje a působí nejen na její objem, ale i obsah. Státní suverenity a integrace jsou spojené nádoby, i když vztah „přelévání obsahu“ suverenity není mnohdy přímý a jako výsledek „matematicky“ přesný. Základem vztahu suverenity státu a integrace je přenos pravomoci na jiný subjekt (může jím být i jiný stát), aktuálně na nadstátní celek – EU, který se stává nositelem suverénních práv – suverenity. Přenos, resp. vztah není přímočarý, ani jednoznačný. Státy zůstávají „pány Smlouvy“, i když je jejich pravomoc (suverenity) „filtrována“, „rozmělněna“ způsobem společné tvorby vůle. Působení EU na státní suverenitu je mnohvrstevnaté, metodologicky rozvinuté, pestré a mnohočetné – prostě velmi komplexní.
6. Integrace, resp. eroze státní suverenity probíhá i „spontánně“.

STATE SOVEREIGNTY AND INTEGRATION IN THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION

Summary

1. The first purpose of this contribution is thus an attempt at the delineation of this term from the viewpoint of legal dogma, taking into consideration its functions. The second purpose is to find out what objective this legal-political formation is serving. If we define sovereignty as the totality of a number of certain competencies, then we necessarily have to ask ourselves how many of these competencies a state or a member state of the EU needs in each stage of its development. The third purpose of this contribution is the verification and the analysis of the sovereignty of a member state in the context of the integration process of the EU. Finally we will answer a key question regarding the mutual relationship between the sovereignty of the state and integration in the form of a supranational community (the EU).
2. State sovereignty, as a functional category, describing state power and its exercise, based on laws with limitations, which have been brought on by the development during approximately the last fifty years (supranational delegation, limitations introduced by human rights) is still an inevitable phenomenon, with which the current reality cannot dispense in spite of the “privatization” of law or state. Regardless of whether we use, accept, curse, deny, etc. this concept (state sovereignty) or not.

3. State sovereignty has transformed the volume, contents and methods of all of its component parts in a substantial way, especially as far as internal and external sovereignty is concerned. It is obvious that authority, powers and competencies of the state have significantly decreased. However, its contents have changed as well. Many areas have been privatized; this has reduced the activity of the state namely in the sphere of legislative and executive powers, for the responsibility of the state rests only in the judicial power. A radical reform has been carried out concerning the methods of the exercise of sovereignty. New ways of collaboration, loyalty and dialogue have been added.
4. A functional understanding of sovereignty presupposes the full existence of identification and acceptance, which are the basis of legitimacy.
5. Competence on one hand delineates or limits the sovereignty of a state towards individuals (citizens) and other subjects (and thus turns the term sovereignty into legal sovereignty of the sovereignty of law), on the other hand it is a part of the division of power. The summary of competencies means the contents of sovereignty. Competence is the basic corner stone of sovereignty and thus the measurement tool for its potency. For this, however, it is necessary to precisely quantify the contents of competence and the manner of its execution. This involves a relatively complicated process of measuring, which is underestimated, as competence as a type of execution of power is being assessed only “statically”. Most of all, its execution is not taken into regard, and this also in connection with the execution of other competences. Thus it is necessary to quantify the level of sovereignty on the basis of the measurement of competencies also from the viewpoint of its normativity, the level of precision and accuracy of its limitation and finally of the structure and level of the analysis of the execution of competence.
6. State sovereignty and integration are communicating vessels, although the relationship to changes in the content of sovereignty has not always been direct and the results of such changes are not always accurate in the mathematical sense of the word. The relationship between integration and state sovereignty is based on the delegation of powers onto another entity (even another state), currently onto a supranational one – the EU, which becomes the holder of sovereign rights – sovereignty.
7. The transfer or the relationship is neither straight nor unambiguous. States remain in the position of “masters of the treaty”, although their power (sovereignty) is “filtered”, “disintegrated” by the way that their joint will is being created.
8. The effects of the EU on state sovereignty are multilayered, methodologically developed, multifarious and multiplex; simply very complex. Integration or erosion of state sovereignty happens also “spontaneously”.

Key words: sovereignty, quantification and measurement, weakening, competence, member state, delegation, European Union, integration

Klíčová slova: státní suverenita, kvantifikace a měření, oslabování, pravomoc, členský stát, delegace, Evropská unie, integrace