

VI.4 Povaha a právní postavení Společenství a Unie: nadstátnost (supranacionalita)

Evropská společenství a nyní Evropská unie jsou vybudovány na principu nadstátnosti. Je to princip, který je dodnes naprosto nový, dosud nerealizovaný, neboť je v protikladu s nejobecnější základní zásadou mezinárodního práva – zásadou *svrchované rovnosti států*.

Až dosud se uvedená zásada uplatňovala ve svém klasickém pojetí - svrchovaný stát stojí na vrcholu hierarchie. V právu mezinárodním to znamená, že neexistuje žádná moc nadřazená státu - stát není nikomu podřízen, spolu s ostatními státy tvoří mezinárodní právo, které je pak pro něj závazné. Sám si rozhoduje o svém osudu a meze jeho svrchovanosti jsou dány pouze stejnou svrchovaností států jiných, kterou nesmí narušovat. Ve vnitrostátním měřítku svrchovanost znamená, že státní moc je výlučná a nezávislá na jakékoli jiné moci uvnitř státu, a je všem vnitrostátním subjektům nadřazena. Jedině stát tvoří a sankcionuje právo ve smyslu práva státního, uplatňovaného na jeho území. Na principu svrchované rovnosti států jsou založeny běžné mezinárodní vládní organizace, jejichž členy jsou státy a o nichž již byla řeč.

Cílem tvůrců Evropských společenství bylo vytvoření silného a kompaktního integračního celku, který bude vnitřně homogenní, a tedy soudržný, a který zároveň zajistí vysoký stupeň integrace nejen ekonomické, ale i politické. Tyto požadavky by zcela zřejmě nemohly být naplněny formou běžné mezinárodní organizace, založené na dobrovolném přístupu jednotlivých členů k jednotlivým opatřením. Zájmy jednotlivých států jsou různé a zajistit jejich jednotný postup v měřítku trvalém a komplexním je třeba jinak. Proto se zrodila myšlenka vytvoření specifické organizace, která bude stát *nad členskými státy*, a bude tedy disponovat svou vlastní svrchovaností vyššího řádu. To ovšem nemění nic na tom, že původními nositeli svrchovanosti jsou státy. Organizace tedy může svou svrchovanost získat jedině od svých členských států, které se jí částečně ve prospěch této organizace vzdají.

Tato myšlenka byla základem pro propracování koncepce nadstátní organizace, kde každý stát, který se stává jejím členem, *dobrovolně* na základě mezinárodní smlouvy, kterou výslovně přijme, odevzdá vymezenou část svých svrchovaných práv (v podobě pravomocí) na tuto organizaci a v odpovídajícím rozsahu jí pak následně bude podléhat. Věcný rozsah nadstátnosti je dán rozsahem přenesených pravomocí na Společenství.

Projevy, resp. formy realizace nadstátnosti (supranacionality) jsou tyto:

- a) Společenství (dnes Unie) nejsou pouhým souhrnem členských států. Mají své vlastní zájmy a vůli konstituovanou a projevovanou svými orgány s autonomním postavením. Tato vůle se vytváří buď nezávisle na členských státech (Komise, Soudní dvůr) nebo na principu většiny (Rada), tedy eventuálně i proti vůli některých členských států, které jsou ovšem i za této situace příslušnými rozhodnutími vázány.
- b) Nejvýznamnějším projevem supranacionality je pravomoc orgánů Společenství (Unie) tvořit právo, které má bezprostřední závaznost vůči orgánům Společenství (Unie), členským státům a jejich fyzickým a právnickým osobám a představuje samostatný právní systém (komunitární právo, dnes unijní právo).
- c) Společenství (Unie) požívají finanční samostatnost a čerpají zdroje z vlastních příjmů, aby byla vyloučena závislost na členských příspěvcích (ty představují jen jednu pětinu zdrojů). Těmito vlastními příjmy jsou především cla vybíraná za dovoz z nečlenských států a místo členského příspěvku odvod z daně z přidané hodnoty vybrané v členských státech).

K přechodu svrchovaných práv dochází ovšem pouze v určitých, přesně vymezených oblastech, které jsou určeny pravomocemi celku. Členské státy si ponechávají jejich většinu, čímž není dotčena jejich státní, resp. národní identita. Kromě toho přenos určitých práv na integrační celek neznamena, že nadále

nebudou respektovány zájmy členských států těchto práv se týkající. Vytvářený mechanismus se tak musel vypořádat také s tím, že rozhodnutí přijímaná na nadstátní úrovni nemohou být v příkrém a obecném rozporu se zájmy členských států. Nelze-li zajistit soulad zájmů všech zúčastněných, je třeba respektovat alespoň většinu. V opačném případě by začalo docházet k tomu, že členské státy by sice byly rozhodnutími nadstátních orgánů právně vázány, avšak jejich nepříznivá reakce ve formě mimoprávního chování by mohla Společenství zevnitř rozleptat a cíle, jímž je pevný integrační celek, by nemohlo být dosaženo.

Tato otázka byla rozřešena vytvořením zcela specifického tandemu dvou orgánů, které mohou rozhodovat jen společně a z nichž jeden zastupuje zájmy Společenství (Komise) a druhý zájmy členských států (Rada).

VI.5 Právní subjektivita Společenství a Unie

Všechna tři Evropská společenství vznikla jako zvláštní mezinárodní organizace a měla tedy *právní subjektivitu podle mezinárodního práva*. Jejím projevem je způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy s jinými subjekty mezinárodního práva, tedy se státy nebo s jinými mezinárodními organizacemi. ES bylo proto také členem některých mezinárodních vládních organizací (např. Světové obchodní organizace - WTO).

Evropská unie tak, jak vznikla na základě Maastrichtské smlouvy o EU, naproti tomu právní subjektivitu neměla. Získala ji až Lisabonskou smlouvou, kdy nahradila Evropské společenství a subjektivitu po něm „zdědila“. Může tedy vystupovat v mezinárodních vztazích vlastním jménem a hlavně uzavírat smlouvy se státy a jinými mezinárodními organizacemi.

VI.6 Charakter Evropské unie v současnosti

Do počátku 90. let bylo Evropské hospodářské společenství ekonomickou integrační organizací podle původních představ. Do její působnosti patřily věci ekonomické a další věci, které s ekonomickou integrací přímo souvisí (např. sociální politika). K významnému zlomu dochází počátkem 90. let.

Na základě Jednotného evropského aktu (1986) je v následujících letech (přibližně do r. 1993) **dosavadní společný trh přetvořen v jednotný vnitřní trh**, který znamená kvantitativně, ale i kvalitativně vyšší stupeň integrace.

V první polovině 90. let jsou především **podstatně rozšířeny čtyři základní svobody**:

- **Volný pohyb zboží:** jsou odstraňovány i skryté překážky obchodu, jako je nesoulad technických, bezpečnostních, veterinárních apod. norem mezi členskými státy, jakož i zdlouhavé kontroly a evidence přepravovaného zboží na hraničních přechodech.
- **Volný pohyb osob:** je rozšířen na všechny občany členských států, tedy i na osoby, které nevykonávají ekonomickou činnost (studenti, důchodci), jsou postupně rušeny kontroly osob při přechodu státní hranice mezi členskými státy.
- **Volný pohyb služeb a volný pohyb kapitálu:** liberalizace v těchto oblastech postupuje velmi zvolna.

Působnost Společenství je rozšířena o nové tzv. společné politiky, tedy o nové oblasti spolupráce (některé již existující jsou rozšířeny): ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, výzkum a technologický rozvoj, rozvojová spolupráce, ochrana zdraví aj.

Jsou položeny základy měnové unie (plánovaného vytvoření jednotné měny euro, která nahrazuje národní měny - realizováno v r. 1999, zatím mezi 13 členy).

Maastrichtskou smlouvou (tj. v roce 1993) **vzniká Evropská unie jako nadstavba nad Společenstvími**. Stává se

- *zárodkem politické integrace členů* (společná zahraniční a bezpečnostní politika – tzv. II. pilíř EU) a
- *nástrojem pro účinnou spolupráci v dalších potřebných oblastech, které ale nepatří do pravomoci Společenství*, a to v oblasti justice civilní i trestní a v oblasti vnitřní bezpečnosti (policie), což je logickým důsledkem absolutního uvolnění pohybu osob (tzv. III. pilíř EU). Pilíře II. a III. jsou tzv. mezivládní, tedy neuplatňuje se v nich nadstátnost. Rozhodnutí jsou přijímána

Maastrichtská smlouva rovněž v souvislosti rozšířením volného pohybu osob zavedla občanství EU. Každý, kdo má občanství některého členského státu, je zároveň občanem EU. Tento institut je ovšem zcela odlišný od státního občanství. Občan EU má vůči institucím (orgánům) EU a jiným členským státům určitá další práva, která nevyplývají ze státního občanství. Občan EU má především právo pohybovat se a usazovat se kdekoli v EU a vykonávat ekonomickou činnost, případně ji nevykonávat, má-li jinak zajištěny legální cestou dostatečné prostředky k obživě. Občan EU má rovněž volební právo ve státě, kam přesídlil, i když není jeho občanem, a to do Evropského parlamentu a do orgánů místní samosprávy.

Už samotná Maastrichtská smlouva o EU (1992, platná od roku 1993) nebyla v některých tehdejších členských státech přijata příliš vřele (Francie, Dánsko). Proto bylo současně naplánováno její vyhodnocení a případné úpravy. Závěry byly ale dosti optimistické, a proto v roce 1997 vzniká nový dokument – **Amsterodamská smlouva** (1997, vstup v platnost 1999). Ta přinesla mimo jiné mírné prohloubení II. a III. pilíře EU, ale hlavně tzv. **princip flexibility**, tj. možnost v jednotlivých konkrétních otázkách rozčlenit členskou základnu ES (EU) na státy, které si přejí rychlejší integraci a státy, které rychlejší integrace nejsou schopny nebo k ní nejsou ochotny.

V této době již bylo jasné, že EU stojí před rozsáhlým rozšířením členské základny směrem na východ. Tomu bylo třeba

- přizpůsobit institucionální strukturu ES (EU) - složení jednotlivých institucí a jejich rozhodovací procedury, které byly od počátku nastaveny na relativně malý počet členů,
- prohloubit integraci za cenu omezení „demokratického prvku“ (zavedení téměř všeobecného hlasování v Radě kvalifikovanou většinou, které zbavuje jednotlivé členské státy možnosti uplatnění práva veta a nutí je tak přijmout to, co odhlasovala většina).

To se stalo **Smlouvou z Nice** (2000, vstup v platnost 2003). Ani tato smlouva nebyla akceptována bez problémů. Ratifikační procedura v členských státech trvala více než dva roky a v Irsku bylo třeba opakovat referendum (napoprvé tuto smlouvu odmítlo). Smlouva z Nice nicméně otevřela ze strany EU cestu k přijetí deseti zemí střední a východní Evropy a Středomoří (k 1. 5. 2004) a následně i Rumunska a Bulharska (k 1. 1. 2007).

VI.7 Smlouva o ústavě pro Evropu

Smlouvou z Nice ovšem vývoj zdaleka nekončí. Snahy o další podstatné prohloubení dnes už nejen ekonomické, ale i politické integrace členských států EU vyústily ve vypracování dalšího dokumentu, jímž byla **Smlouva o ústavě pro Evropu (Ústavní smlouva EU)**. Tyto práce začaly již v roce 2001. Představy o výsledku byly různé a někdy ne zcela rozumné - od vypracování Ústavy EU „zdola“, tedy z iniciativy „lidu EU“ prostřednictvím Evropského parlamentu, po přijetí Ústavy Evropské unie jakožto společenství „národních států“ (zcela mlhavý pojem). Skutečnost se po vystřízlivění z nereálných představ dostala do poněkud více realistických dimenzí. Bylo jasné, že nový dokument nemůže mít jinou formu než obdobné dokumenty dosavadní, tedy **mezinárodní smlouvu**, která bude přijata všemi členskými státy tak, jak tomu bylo kdykoli v minulosti, tedy jednomyslně. Forma skutečné „ústavy EU“, která

měla být dokumentem vzniklým mimo vůli členských států, tedy nezaloženým na jejich konsensu, který je má ovšem zavazovat, je zcela nesmyslná.

Je na každém členském státu, aby rozhodl, zda k přijetí Ústavní smlouvy (nebo jiné mezinárodní smlouvy) bude vnitrostátně vyžadovat referendum nebo zda podle jeho ústavních předpisů stačí schválení parlamentem.

Návrh Ústavní smlouvy byl vypracován prvotně (v letech 2002-2003) tzv. **Konventem** (shromáždění více než 300 osob představujících zástupce vlád, parlamentů a nevládních organizací, jakož i veřejnosti členských a kandidátských zemí). Návrh, který z tohoto monstrózního fóra vzešel, musel být značně zkorigován na mezivládní konferenci členských zemí v roce 2004. I tak byl nakonec přijat ve velmi radikální podobě.

Ústavní smlouva byla podepsána v roce 2004 vládami všech členských států (včetně těch, které přistoupily v tomto roce, tedy i ČR). Pak se rozběhl proces ratifikace, nutný ke vstupu smlouvy v platnost. Více než polovina členských států Ústavní smlouvu ratifikovala, avšak v květnu 2005 proběhla referenda ve Francii a v Nizozemí, která obě Ústavní smlouvu odmítla. Tyto dva státy ji proto nemohly ratifikovat, čímž ji v podstatě zprovdily ze světa, neboť k jejímu vstupu v platnost se vyžaduje ratifikace *všech* členských států. Ať už byly důvody odmítnutí Ústavní smlouvy v uvedených zemích jakékoli, ukazují na to, že jejich obyvatelstvo se neztotožňuje s neomezeným prohlubováním integrace jak ekonomické, tak politické, a to v dnešní Evropské unii, která má zcela jinou podobu, než mělo kdysi oblíbené EHS, zahrnující omezený počet zemí západní Evropy. Nové členské země budí velkou nedůvěru, minimálně tím, že disponují levnou pracovní silou (přesun výroby na východ a tím zmenšení počtu pracovních míst v původních členských zemích) a také tím, že důrazně požadují rozsáhlou materiální pomoc z fondů EU, aby mohly své členství ustát.

VI.8 Žhavá současnost – Lisabonská smlouva

Ústavní smlouva byla tedy referendy ve Francii a v Nizozemí v r. 2005 pohřbena. Nemožnost ratifikace Smlouvy všemi členy si vyžádala vypracování nového dokumentu, který musel absolvovat ke svému přijetí znovu celou proceduru včetně ratifikace všemi členy. Tímto dokumentem je tzv. Lisabonská smlouva, která přejímá většinu ustanovení Ústavní smlouvy, avšak s důsledným vyloučením všeho, co by připomínalo ústavní, tedy „superstátní“ charakter EU.

Neschválená Ústavní smlouva EU se stala základem pro smlouvu novou, která byla podepsána v prosinci 2007 v Lisabonu. Tato nová („Lisabonská“) smlouva přináší obrovské množství změn, posiluje pravomoci Unie na úkor členských států a liší se od své předchůdkyně také ve formálních aspektech, které umožnily vyhnout se referendu (kromě Irska) a tím podstatně zvýšit pravděpodobnost jejího přijetí členskými státy. Po ratifikaci všemi členy vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

Hlavní odlišnosti od Ústavní smlouvy a další novinky, které Lisabonská smlouva zavádí

1. Výsledkem není zcela nový dokument („ústava“), který by nahradil dosavadní smlouvy (o založení ES a o EU), ale novelizace obou existujících smluv (viz dále bod 3).
2. Evropské společenství (býv. EHS) je přetaveno do EU, takže **dosavadní dualismus ES-EU zanikl. Existuje pouze Evropská unie**, která po zaniklém ES zdělila právní subjektivitu a stala se tak takovou mezivládní nadstátní organizací, jakou bylo ES. Zahrnuje všechny tři dosavadní pilíře, přičemž pilíře II a III se přeměnily v další společné politiky EU. Jejich mezivládní charakter zanikl, vztahuje se na ně nadstátnost (s částečnou výjimkou II. pilíře - zahraniční politika, kde je zachována jednomyslnost rozhodování členských států).