

I. Evropská integrace a vznik Evropských společenství

1. Politické a ekonomické předpoklady evropské integrace po druhé světové válce

Pomineme-li většinou idealistické snahy o evropskou integraci v období před druhou světovou válkou, můžeme konstatovat, že reálných podob nabývá myšlenka o *politickém a ekonomickém sjednocení Evropy* bezprostředně po skončení druhé světové války. Je to dáno především tehdejší politickou a ekonomickou situací v Evropě.

Právě ukončená válka, která byla dosud největším ozbrojeným konfliktem ve světových dějinách, byla silným mementem právě pro Evropu, neboť začala jako válka evropská, tedy mezi evropskými státy. Přirozenou reakcí byla představa sjednocené Evropy, která by představovala harmonický celek a navždy by vyloučila podobný vývoj v budoucnu. Lákavým vzorem se staly Spojené státy americké, které se jakožto složený federální stát vyvinuly v pevný celek s obrovským ekonomickým a politickým potenciálem. Evropa rozdrobená na téměř čtyřicet převážně národních států s nejrůznějšími zájmy byla pravým opakem. Její sjednocení by umožnilo vytvořit i na našem kontinentě subjekt silný politicky i ekonomicky, tedy rovnocenný USA. Tyto snahy se násobily s vývojem, kdy v průběhu a hlavně ke konci druhé poloviny 40. let se Evropa rozděluje na dva antagonistické tábory.

Politicko-bezpečnostní předpoklady počátků evropské integrace jsou tedy především

- snaha o postupné vytváření evropské politické velmoci,
- obozřetnost k poraženému Německu s ohledem na vývoj po první světové válce,
- reakce na rozdělení Evropy.

Ekonomické předpoklady jsou pak

- snaha o kvalitativní zvýšení efektivnosti evropských ekonomik, a to nejen pro účely poválečné obnovy, ale i dalšího vývoje,
- snaha o vytvoření velkého hospodářského celku, který by byl hospodářskou velmocí.

Čeho tedy chtěli stoupenci evropské integrace dosáhnout? Stručně řečeno vytvoření velkého a hlavně *pevného* politického a hospodářského jednotného celku a zajištění bezpečnosti v Evropě.

Koncem 40. let (1949) vznikají některé důležité mezinárodní organizace, které vyvíjejí činnost převážně v evropském měřítku. V západní části Evropy je to *Rada Evropy*, organizace politická, zaměřená na ochranu lidských práv a na spolupráci v oblastech mimoekonomických. Novou vojensko-politickou organizací sdružující většinu států západní Evropy, USA a Kanadu se stává *Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO)*. Státy východní Evropy se sdružují v ekonomické organizaci nazvané *Rada vzájemné hospodářské pomoci (RVHP)*.

Politická integrace Evropy, a to ani její západní poloviny, ovšem v této fázi nebyla reálná a nezdařila se. Pokus o vytvoření *Evropského obranného společenství* v roce 1952 mezi šesti zakládajícími státy Evropských společenství, s cílem vybudování evropské armády, ztroskotal o dva roky později. Neujal se ani návrh na vytvoření *Evropského politického společenství* v téže době. Jako reakce na tyto neúspěchy vznikla v roce 1954 *Západoevropská unie*, a to jako obranná organizace sdružující uvedenou šestici zemí a Velkou Británii. Tato nevýrazná organizace však od počátku živořila ve stínu NATO a začíná se křísit až v současné době v souvislosti s eventuálním zapojením do systému Evropské unie.

2. Nová metoda integrace: nadstátnost

Až dosud státy používaly pro institucionální zajištění vzájemné spolupráce v jednotlivých oblastech výhradně formy *mezinárodních organizací*. Mezinárodní organizace (např. OSN, Mezinárodní organizace práce, Rada Evropy, NATO apod.) představuje relativně trvalé sdružení států za určitým účelem. Zřizovací listina má vždy formu *mezinárodní smlouvy*, tedy dohody mezi členskými státy. Spolupráci mezi nimi organizují orgány této organizace, které jsou obvykle dvojího druhu - *reprezentativní*, v nichž jsou zastoupeny všechny členské státy a které se

usnášejí na obsahu a formách spolupráce a výkonné, které zajišťují realizaci přijatých usnesení. Sama mezinárodní organizace však nemá žádné pravomoci ve vztahu k členským státům – jejím produktem jsou buď akty právně nezávazné povahy (rezoluce, deklaráce) nebo mezinárodní smlouvy, které jsou závazné jen pro ty státy, které je výslovně přijaly. Tento způsob odpovídá základní zásadě mezinárodního práva a mezinárodních vztahů mezi státy – *zásadě svrchované rovnosti*.

Uvedená forma "klasické" mezinárodní organizace může sice zajistit velmi prospěšnou spolupráci mezi zúčastněnými státy, avšak není způsobilá vytvořit pevný integrační celek. To byl ostatně i případ bývalé RVHP. Tvůrci evropské integrace se proto vydali cestou jinou, do té doby neuskutečněnou a zcela originální. Za formu integrace zvolili *nadstátní celek*, tedy organizaci s vlastní svrchovaností, která stojí nad členskými státy a je tedy vybavena určitými pravomocemi vůči těmto státům.

I když se idea celoevropského státu objevovala v různých evropských zemích (např. W. Churchill v roce 1946 hovořil o "Spojených státech evropských"), k jejímu rozpracování a uvedení do reálné praxe došlo ve Francii. Aktivita francouzských politických kruhů souvisela mimo jiné s obavami z možné remilitarizace Německa. Vůdčími osobnostmi zde byli ministr zahraničních věcí *Robert Schuman* a jeho asistent *Jean Monnet*.

Koncepce vypracovaná na přelomu 40. a 50. let (tedy již po rozdělení Evropy na dva tábory) spočívala ve vytvoření *nadstátní organizace*, jíž členské státy odevzdají část své svrchovanosti, tedy pravomocí v určitých vymezených oblastech, přičemž v oblastech ostatních zůstane svrchovanost těchto států nedotčena. Přenos pravomocí na Společenství znamená, že se jim v jejich rozsahu členské státy budou trvale podřizovat, a to eventuálně i proti své vůli.

Tato koncepce nebyla v celé západní Evropě přijata stejně. Zatímco státy Beneluxu, Spolková republika Německo a Itálie ji uvítaly, Velká Británie, Švýcarsko a další státy ji odmítly jako nepřijatelnou, neboť nebyly ochotny se vzdát vlastní suverenity ve prospěch jiného subjektu.

O podstatě a projevech nadstátnosti je pojednáno podrobněji dále v samostatné kapitole.

3. Vznik a vývoj Evropských společenství. Stadia integrace

a) Vznik tří Společenství

Pro poválečný ekonomický vývoj je v mezistátních obchodních vztazích charakteristický značný protekcionismus. Malá výkonnost evropských národních ekonomik a všeobecný nedostatek vyžadovaly ochranu před vlivy zvnějšku. Uplatňují se cla, další finanční nástroje (daně), jakož i administrativní opatření (omezení vývozu a dovozu). To vše brzdí nejen vzájemný obchod, ale dynamiku ekonomického vývoje obecně. Brzy začíná pozvolný ústup od těchto opatření, neboť je zřejmé, že větší hospodářský celek, vytvářející společný trh, může fungovat podstatně efektivněji než jednotlivé národní ekonomiky malých zemí obehnané celními bariérami a omezující svůj obchod jen na zboží, jehož mají nadbytek nebo jež nezbytně potřebují.

Odstraňování překážek vzájemného obchodu a rozvoj hospodářské spolupráce byly úkolem několika mezinárodních organizací. Z *univerzálních* (tedy neomezených na určitý region) je třeba uvést především *Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj* (OECD/OCDE) a *Všeobecnou dohodu o clech a obchodu* (GATT, nyní *Světová obchodní organizace* – WTO). Evropskou regionální organizací je *Evropské sdružení volného obchodu* (ESVO/EFTA/AELE). Státy, které se nehodlaly vzdát své svrchovanosti nebo které nebyly dostatečně vyspělé, zůstaly u uvedených organizací. Šestice evropských zemí (Francie, Spolková republika Německo, Itálie, Belgie, Nizozemí a Lucembursko) však jde dále a zakládá tři nadstátní organizace: tzv. Pařížskou smlouvou *Evropské společenství uhlí a oceli* (ESUO – 1951) a tzv. Římskými smlouvami *Evropské hospodářské společenství* (EHS) a *Evropské společenství pro atomovou energii* (EURATOM) (obě 1957).

V rámci ESUO přenesly zakládající státy část svých svrchovaných práv na Společenství. O výrobě oceli, těžbě uhlí a obchodu s oběma komoditami se již nerozhodovalo v členských státech, ale v Bruselu. Vzhledem k tomu, že se nadstátní koncepce osvědčila, byl stejný systém použit pro další dvě společenství. Zatímco do působnosti EURATOMu patří atomová energetika a jiné způsoby mírového využití jaderné energie, do působnosti EHS patří všechny ostatní oblasti hospodářství a s nimi související otázky sociální, ochrany životního prostředí apod.

b) Další vývoj Společenství

Společenství fungovala zpočátku jako celní unie a tzv. společný trh, který byl postupně vytvářen v průběhu dvanáctiletého přechodného období. Uvnitř Společenství byla snižována a postupně odbourána cla, rušena kvantitativní omezení obchodu a zakázána daňová diskriminace dováženého zboží. Vytvářený volný pohyb zboží byl doplněn svobodou podnikání, volným pohybem pracovních sil a služeb a značným uvolněním pohybu kapitálu a plateb.

V polovině 60. let dochází tzv. *slučovací smlouvou* k vytvoření jednotného systému orgánů všech tří Společenství, aby byla odstraněna zbytečná duplicita, resp. triplicita.

Členská základna Společenství se poprvé rozšiřuje v těžké ekonomické situaci počátku 70. let. V roce 1973 jsou přijaty Velká Británie, Irsko a Dánsko; Norsko již tehdy, podobně jako potom v roce 1994, odmítlo plánované členství v referendu. Desátým členem je v roce 1981 po dvacetiletém přidružení Řecko a dvanáctku doplňují ještě Španělsko a Portugalsko (1985). Poslední trojice nových členů byla přijata v roce 1994 (s účinností od 1. ledna 1995): Rakousko, Švédsko a Finsko.

V 80. letech se již stává naléhavým přechod na novou kvalitu trhu. Objevuje se nutnost urychleně zavést úplně volný pohyb zboží (jen se zcela nezbytnými výjimkami), volný pohyb všech osob (nejen pracovníků) a zcela uvolnit pohyb kapitálu. Pohyb zboží a osob má být volný i ve smyslu fyzickém - se zrušením jakýchkoli kontrol při přechodu státních hranic uvnitř Společenství. Tzv. *Jednotným evropským aktem* (1985) byla vytvořena koncepce *jednotného vnitřního trhu*, tedy prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zcela zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.

V zásadě zdárně probíhající ekonomická integrace musela ovšem být doplněna integrací politickou. Společenství se vytvořením jednotného vnitřního trhu, který jde daleko nad rámec pouhé hospodářské spolupráce, dostalo do situace, kdy již představuje zcela jinou kvalitu. Faktické vymizení státních hranic mezi členskými státy přináší řadu problémů v oblasti sociální i veřejnoprávní, a ty si vynucují úzkou politickou spolupráci. Rovněž se objevuje potřeba společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jakož i spolupráce, která by překonala územní omezenost justice a vnitřní bezpečnosti. Prohlubovat je třeba i ekonomickou integraci vytvořením jednotné hospodářské politiky a jednotné měny.

Vzhledem k tomu, že věcná působnost *Evropského hospodářského společenství* překročila ekonomický rámec, bylo toto Společenství Maastrichtskou smlouvou přejmenováno na *Evropské společenství*.

Všechny tyto nové tendence, které nazrály počátkem 90. let, zachycuje *Maastrichtská smlouva o Evropské unii* z roku 1992. Její obsah je natolik radikální, že ratifikační proces v členských zemích trval s obtížemi téměř dva roky, takže Smlouva vstupuje v platnost až na sklonku roku 1993. Co vůbec znamená Evropská unie a jaký je její vztah ke Společenstvím?

c) Evropská společenství a Evropská unie

Evropská unie je označení pro celek tvořený členskými státy Evropských společenství, zavedený *Maastrichtskou smlouvou* v souvislosti s budováním hospodářské a měnové unie. Evropská unie není z právního hlediska mezinárodní organizací, neboť nemá právní subjektivitu. Mezinárodní smlouvy se státy proto

neuzavírá Unie, ale Společenství (což je také případ Dohody o přidružení ČR k Evropským společenstvím, tedy nikoli k Evropské unii).

Evropská unie nenahrazuje Evropská společenství. Nyní existují paralelně oba celky s totožnou členskou základnou, avšak s různou působností. Působnost tří Evropských společenství je dána jejich zřizovacími smlouvami. Je pro ni typická nadstátnost, která se projevuje především závazností přijatých opatření i pro ty státy, které je neschválily, jakož i vynutitelností plnění těchto opatření.

Působnost Evropské unie je stanovena šířeji. Zahrnuje působnost Evropských společenství (tzv. první pilíř EU) a navíc další dvě oblasti: zahraniční politiku a vnější bezpečnost (druhý pilíř) a vnitřní bezpečnost (vnitro) a justici (třetí pilíř). Prvky nadstátnosti se omezují jen na Společenství, tedy první pilíř (tzv. komunitární), a proto v záležitostech druhého a třetího pilíře nelze zásadně rozhodovat jinak než dohodou všech zúčastněných států (tzv. pilíře mezivládní). Pojem "Unie" vyjadřuje novou kvalitu spojení členských států, které se postupně realizuje. Jednotný vnitřní trh si vynucuje zavedení měnové unie, posléze hospodářské unie a v další perspektivě se uvažuje o unii politické. z hlediska státoprávního není vyloučeno, že politická unie posune uspořádání Unie směrem ke konfederaci a možná i federaci.

O Evropské unii je podrobněji pojednáno v úvodu kapitoly věnované Amsterdamské smlouvě.

d) Evropské sdružení volného obchodu a Evropský hospodářský prostor

Evropské sdružení volného obchodu (ESVO) je v současnosti nejmenší evropskou hospodářskou organizací, neboť sdružuje poslední čtyři západoevropské státy, které se zatím "nepřelily" do Evropských společenství: Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko. ESVO je skutečně jen oblastí volného obchodu: pohyb zboží uvnitř je volný, avšak neexistuje jednotná celní bariéra navenek, takže nejde o celní unii.

ESVO vzniká jako klasická mezivládní organizace v roce 1960. Zakládajícími členy jsou Rakousko, Švýcarsko, Švédsko, Norsko, Dánsko, Velká Británie a Portugalsko. ESVO mělo být protiváhou Evropských společenství, která v této době čítala 6 členů. Úkolem ESVO je vytvoření zóny volného obchodu, a to pouze pro průmyslové výrobky a mořské produkty.

Organizační struktura ESVO je velmi jednoduchá: v Ženevě sídlí Rada, která je složená z ministrů členských zemí. Schází se nejméně dvakrát ročně. Rozhodnutí se přijímají jednomyslně, hlasy všech členů mají stejnou váhu.

Vztah k Evropským společenstvím je dán Smlouvou o vytvoření Evropského hospodářského prostoru z května 1992 (vstup v platnost na počátku roku 1994). Tuto smlouvu odmítlo v referendu Švýcarsko, které jí proto není vázáno. Smlouva přebírá pro členy ESVO větší část práva Společenství, zejména pokud jde o čtyři základní svobody a některé společné politiky (ochrana spotřebitele, životního prostředí, sociální politika apod.).

4. Povaha a právní postavení Společenství

a) Nadstátnost (supranacionalita)

Evropská společenství jsou vybudována na principu nadstátnosti. Je to princip naprosto nový, dosud nerealizovaný, neboť je v protikladu s nejobecnější základní zásadou mezinárodního práva - zásadou *svrchované rovnosti států*. Až dosud se tato 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. Tyto mezinárodní organizace nemají žádné pravomoci vůči členským státům a nemohou je proti jejich vůli zavazovat.

Cílem tvůrců 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 jedinečně 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 přesně vymezenou část svých svrchovaných práv na tuto organizaci a v odpovídajícím rozsahu jí pak následně bude podléhat. Za duchovního otce této koncepce Společenství je označován francouzský politik Jean Monnet.

Věcný rozsah nadstátnosti je dán rozsahem přenesených pravomocí na Společenství. Jejich přehled podávají úvodní ustanovení zřizovacích smluv (např. článek 3 Smlouvy ES).

Projevy, resp. formy realizace nadstátnosti jsou tyto:

a) Společenství 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 tvořit právo, které má bezprostřední závaznost vůči orgánům Společenství, členským státům a jejich fyzickým a právnickým osobám a představuje samostatný právní systém.

c) Společenství požívají finanční samostatnost a čerpají zdroje z vlastních příjmů, aby byla vyloučena závislost na členských příspěvcích (ty představují jen jednu pětinu zdrojů). Těmito příjmy jsou cla vybíraná za dovoz z nečlenských států, daň z přidané hodnoty, úvěry aj.). Rozpočet Společenství dosáhl v roce 1995 76,5 miliard ECU.

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).

b) Vymezení pravomocí

Okruh pravomocí, které členské státy přenesly na Společenství, je vymezen cíli Společenství a zejména jejich věcnou působností. Dále se zaměříme pouze na Evropské společenství (bývalé EHS).

Článek 2 Smlouvy ES stanoví, že úkolem Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie, jakož i uskutečňováním společných politik a činností uvedených v člancích 3 a 3a podporovat

- * harmonický a vyvážený rozvoj hospodářských činností v celém Společenství,
- * trvalý a neinflační hospodářský růst respektující životní prostředí,
- * vysoký stupeň vyrovnávání ekonomické výkonnosti,
- * vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany,
- * zvyšování životní úrovně a kvality života,
- * hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.

Věcná působnost je v článku 3 téže smlouvy vymezena takto:

- a) odstranění cel a kvantitativních omezení při dovozu a vývozu zboží mezi členskými státy, jakož i všech dalších opatření s rovnocenným účinkem,
- b) společná obchodní politika navenek,
- c) vnitřní trh, vyznačující se zrušením překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy,
- d) opatření týkající se vstupu a pohybu osob na území vnitřního trhu podle článku 100c,
- e) společná politika v oblasti zemědělství a rybolovu,
- f) společná politika v oblasti dopravy,
- g) systém zajišťující, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž,
- h) sbližování právních předpisů členských států v míře nutné pro fungování společného trhu,
- i) politika v sociální oblasti zahrnující Evropský sociální fond,
- j) posilování hospodářské a sociální soudržnosti,
- k) politika v oblasti životního prostředí,
- l) posilování konkurenceschopnosti průmyslu Společenství,
- m) podpora výzkumu a technologického rozvoje,
- n) podpora zřizování a rozvoje transevropských sítí,
- o) přispívání k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví,
- p) přispívání ke kvalitnímu vzdělání a odborné výchově a k rozkvětu kultur členských států,
- q) politika v oblasti rozvojové spolupráce,
- r) přidružení zámořských zemí a území za účelem zlepšení vzájemného obchodu a společné podpory hospodářského a sociálního rozvoje,
- s) přispívání k posílení ochrany spotřebitele,
- t) opatření v oblasti energie, civilní obrany a turistiky.

Článek 3a k tomu dodává, že činnosti členských států a Společenství směřující k naplnění cílů stanovených v článku 2 zahrnují přijetí společné hospodářské politiky založené na úzké koordinaci hospodářské politiky jednotlivých členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a prováděné v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Souběžně s tím tyto činnosti zahrnují neodvolatelné ustálení měnových kurzů vedoucí k zavedení jednotné měny, jakož i formulování a provádění jednotné měnové politiky a jednotné politiky měnových kursů, jejichž prvořadým cílem je udržet cenovou stabilitu a bez újmy tomuto cíli podporovat obecné hospodářské politiky ve Společenství v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.

5. Právní subjektivita Společenství

Všechna tři Evropská společenství vznikla jako mezinárodní organizace a mají tedy právní subjektivitu podle mezinárodního práva. Tuto subjektivitu jim svěřují zřizovací smlouvy (článek 210 Smlouvy ES). Jejím projevem je způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy s jinými subjekty mezinárodního práva, tedy se státy nebo s jinými mezinárodními organizacemi.

Společenství mají rovněž právní subjektivitu z hlediska vnitrostátního práva členských států (články 211 a 215 Smlouvy ES). Právní subjektivita ve

vnitrostátních právních řádech nečlenských států se řídí těmito právními řády. Třetí rovinnou právní subjektivitou je právo Společenství samo. Článek 210 Smlouvy ES lze vztáhnout i na tento případ, a proto lze konstatovat, že všechna tři Společenství mají *právní subjektivitu i v právu Společenství*. Na rozdíl od Společenství Evropská unie nemá právní subjektivitu ani v právu mezinárodním, ani vnitrostátním, ba ani komunitárním.

II. Organizační struktura Evropských společenství a Evropské unie

Zvláštnímu charakteru Společenství odpovídá i atypická struktura jeho orgánů, zvaných *institute*. Orgány Společenství mají pravomoci vůči členským státům a jejich subjektům, a proto bylo třeba vytvořit mechanismus, který by zajistil respektování jak zájmů Společenství jako celku nové kvality, tak i členských států. Tento mechanismus spočívá v tom, že na rozhodování se musí podílet rovným dílem jak orgán, který reprezentuje zájmy Společenství, tak orgán, prosazující zájmy členských států. Proto byla vytvořena základní koncepce tandemu Komise - Rada.

Komise je orgánem, který ztělesňuje zájmy Společenství. Na rozhodovacím procesu participuje tím, že předkládá návrhy opatření (rozhodnutí). Nejen to - zásadně má *monopol* na předkládání těchto návrhů. O přijetí nebo nepřijetí návrhu pak rozhoduje Rada, tedy orgán, reprezentující členské státy. Bez návrhu Komise Rada nemůže jednat. Tímto způsobem je zajištěno, že na každém rozhodnutí se podílejí oba orgány, a tedy jsou respektovány jak zájmy Společenství, tak členských států.

Popsaný princip představuje skutečně jen základní schéma, které je dnes již podstatně modifikováno účastí Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu. Ukazuje však, že výsledná vůle nemůže být ani vůlí členských států nebo jejich souhrnu, ani vůlí Společenství jako celku, ale obou těchto složek. Jen tak je možno dosáhnout harmonického vývoje, kdy nebude ohrožována vnitřní soudržnost Společenství.

V dalším výkladu jsou prezentovány jednotlivé orgány Společenství z hlediska své povahy, složení a svých pravomocí.

1. Evropská komise

Orgánem, který reprezentuje zájmy Společenství, je Komise. V minulosti byla označována jako *Komise*, po Maastrichtu jako *Komise Evropských společenství*, aby bylo vyjádřeno omezení jejích pravomocí na Společenství, tedy pouze na první pilíř Unie. Sídlem Komise je Brusel.

a) Složení

Posláním Komise odpovídá i její složení. Vlastní Komisi v úzkém slova smyslu tvoří sbor *komisařů*, kteří *nejdou zastupci členských států*. Jsou to osoby, které sice pocházejí z členských států a jsou jejich příslušníky, avšak při výkonu jejich funkce toto pouto s jejich státem mizí, neboť jsou povinni být na svých státech absolutně nezávislí a prosazovat výhradně zájmy Společenství. Nesmějí přijímat instrukce od vlády žádného státu, tedy nejen těch, jichž jsou příslušníky. Naopak členským státům je zakázáno jakkoli na komisaře působit a ovlivňovat jejich jednání ve svůj prospěch. Členové Komise musí být absolutně nezávislí i z hlediska soukromých zájmů: nesmějí vedle své funkce vykonávat žádnou jinou, a to ani neplacenou, činnost.

Zřizovací smlouvy stanoví, že Komise se skládá z příslušníků členských států (od r. 2004 po jednom).

Jeden z komisařů je předsedou Komise. Předseda Komisi reprezentuje a má významnou úlohu při jejím konstituování (viz dále).

Funkční období Komise bylo Maastrichtskou smlouvou prodlouženo ze 4 na 5 let, aby se shodovalo s funkčním obdobím Evropského parlamentu. Podle současné úpravy je postup při ustanovování Komise následující: Členské státy se nejprve dohodnou po konzultaci s Evropským parlamentem na osobě budoucího předsedy. Tento *designovaný předseda* je pak členskými státy konzultován ve věci návrhů "jejich" komisařů.

Následuje konečné vyhotovení seznamu dalších 24 navržených komisařů. Tento seznam schvaluje Evropský parlament a poté jsou jednotliví komisaři (včetně předsedy) jmenováni Radou na nejvyšší úrovni rozhodnutím přijatým kvalifikovanou většinou. Komise se schází k řádnému zasedání každou středu, a to většinou ve svém hlavním sídle v Bruselu. Probíhá-li zároveň zasedání Evropského parlamentu, schází se Komise ve Štrasburku. Každý člen Komise má svůj kabinet, jehož předsedové předjednáávají jednotlivé body programu dva dny před zasedáním Komise. Dojde-li při předjednávání ke všeobecné dohodě, komisaři zpravidla příslušný bod přijmou bez jednání.

Každý komisař má přidělenou jednu nebo několik oblastí, za něž odpovídá (resorty). Institucionálním vyjádřením této dělby kompetencí jsou *generální direktoráty* (označované zkratkou DG), které tyto oblasti obhospodařují. Jejich organizace připomíná ministerstva a komisaři, stojící v jejich čele, ministry.

Každý komisař má k dispozici svůj kabinet.

Komise je administrativním kolosem se všemi byrokratickými vadami, které jsou pro velké úřady typické, počínaje těžkopádností a pomalostí při plnění některých úkolů až po přílišnou složitost byrokratických procedur i pro méně významné věci. Je složena především z tzv. generálních ředitelství (obdoba ministerstev). Příklady:

- * DG I - vnější ekonomické vztahy
 - * DG Ia - vnější politické vztahy
 - * DG II - věci ekonomické a finanční
 - * DG III - průmysl
 - * DG IV - hospodářská soutěž
 - * DG V - zaměstnanost, vztahy v oblasti průmyslu a sociální věci
 - * DG VI - zemědělství
 - * DG VII - doprava
 - * DG VIII - rozvojová pomoc
 - * DG IX - vlastní zaměstnanci a správa
 - * DG X - věci audiovizuální, informace, komunikace, kultura
 - * DG XI - životní prostředí, jaderná bezpečnost, civilní obrana
 - * DG XII - věda, výzkum, vývoj
 - * DG XIII - telekomunikace, informační trh, uplatňování výzkumu
 - * DG XIV - rybolov
 - * DG XV - vnitřní trh a finanční služby
 - * DG XVI - regionální politika
 - * DG XVII - energie
 - * DG XVIII - úvěry a investice
 - * DG XIX - rozpočet
 - * DG XX - finanční kontrola
 - * DG XXI - cla a nepřímé daně
- atd. (nyní 26 GR)

b) Právomoci Komise

Komise působí především jako orgán *iniciativní*. Předkládá výlučně návrhy legislativních aktů a dalších opatření jiným orgánům (zejména Radě) a je proto označována za "motor Společenství". Návrhy Komise jsou povinně podkladem jednání Rady. Rada může návrh Komise změnit jen jednomyslným rozhodnutím. Komise může svůj návrh měnit kdykoli do okamžiku usnesení Rady (článek 189a Smlouvy ES).

Komise je zároveň orgánem *výkonným*. Je-li zmocněna Radou, může k aktům sekundárního práva vydávat prováděcí předpisy. Je pověřena rovněž výkonem rozhodnutí týkajících se

rozpočtu.

Ve výjimečných případech Komise působí i jako orgán *rozhodovací*, resp. *legislativní*, tedy namísto Rady. Je tomu tak především v oblasti ochrany hospodářské soutěže, kde Komise vydává individuální rozhodnutí a normativní *nařízení*. *Kontrolní pravomoci* Komise spočívají především ve sledování dodržování práva Společenství, a to jak členskými státy, tak jejich subjekty. V případě zjištěného porušení Komise zahajuje příslušné řízení (proti členskému státu podle článku 169 Smlouvy ES, proti jednotlivci podle zvláštních předpisů sekundárního práva, např. v oblasti porušování pravidel hospodářské soutěže). Komise rovněž kontroluje udělování státních podpor podnikům.

Ve vztazích navenek je Společenství zastupováno Komisí, která sjednává mezinárodní smlouvy, navazuje a udržuje styky (včetně *diplomatických*) s jednotlivými státy a s jinými mezinárodními organizacemi,

2. Rada Evropské unie

a) Složení

Rada Evropské unie, dříve nazývaná výstižně *Rada ministrů* (dále jen Rada) je orgánem, v němž jsou zastoupeny členské státy, a který tedy reprezentuje jejich zájmy.

Členské státy jsou v Radě zastoupeny na ministerské úrovni, a to členy vlády (resortními ministry) podle projednávaných otázek. Při projednávání otázek obecně politických vystupují jménem států ministři zahraničních věcí nebo ministři pro evropské záležitosti.

Předsednictví Rady se mění každých 6 měsíců; členské státy se střídají podle pořadí stanoveného Smlouvou o Evropské unii. Toto pořadí je určeno tak, aby v trojici předseda současný - minulý - příští byl vždy jeden z velkých členů. Tato "trojka" pracuje společně zejména v oblasti druhého pilíře EU (zahraniční politika).

Úkolem předsedy Rady je připravovat a řídit práci Rady, svolávat schůze, organizovat hlasování, stanovit pořadí jednání a podepisovat akty, na nichž se Rada usnesla. Předseda Rady je zároveň předsedou Evropské rady.

b) Pravomoci

Rada je především orgánem rozhodovacím. Zajišťuje koordinaci obecné hospodářské politiky členských států a uděluje Komisi pravomoci k provádění svých aktů. Rozhodnutí Rady mají nejčastěji formu *aktů sekundárního práva Společenství*: směrnic, nařízení, rozhodnutí, stanovisek a doporučení. Rada je hlavním "zákonodárcem" ve Společenství.

Podle zvláštních ustanovení má Rada dále pravomoci svolávat konferenci o revizi smluv, na nichž je založena Evropská unie (článek N Smlouvy o Evropské unii). Další pravomoci Rady se týkají vnějších vztahů Společenství (uzavírání mezinárodních smluv jeho jménem).

c) Hlasování v Radě

V komplikovaném systému hlasování Rady při přijímání rozhodnutí se odráží derogace principu *svrchované rovnosti států*. Omezení suverenity členských států dovoluje přijímat *kvalifikovanou většinou rozhodnutí závazná pro všechny členy*. Systém *váženého hlasování* pak umožňuje jednotlivým státům uplatňovat vliv úměrný jejich velikosti.

Rada rozhoduje zpravidla jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou. *Procedura rozhodování nejen uvnitř Rady, ale i ve vztahu k jiným orgánům je určena vždy jednotlivým ustanovením, které Radu k rozhodování v konkrétní věci zmocňuje*. Na příklad článek 94 Smlouvy ES stanoví, že "Rada může na návrh Komise a po konzultaci

s Evropským parlamentem přijímat kvalifikovanou většinou nařízení potřebná k provedení článků 92 a 93."

1) Jednomyslné rozhodování se týká případů, kdy je zájem na tom, aby rozhodnutí nebylo v rozporu s vůlí některého člena. Jednomyslnost ovšem neznamená plný počet kladných hlasů, ale *žádný záporný hlas*. Znamená to, že zdržení se hlasování jednomyslnost rozhodnutí nenarušuje.

2) Rozhodování kvalifikovanou většinou je kombinováno s váženým hlasováním s tím, že každý stát má stanovený počet hlasů, přičemž kvalifikovaná většina je stanovená absolutním počtem hlasů.

Od 1. listopadu 2004:

Francie, Itálie, Německo a Velká Británie mají po 29 hlasech, Španělsko a Polsko 27, Nizozemí 13, Belgie, ČR, Maďarsko, Řecko, a Portugalsko po 12, Rakousko a Švédsko po 10, Dánsko, Finsko, Litva, Slovensko a Irsko po 7, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko, Slovinsko po 4 a Malta 3. Součet hlasů všech členů činí 321. Kvalifikovaná většina je stanovena absolutním počtem hlasů 232. Znamená to, že zablockovat přijetí rozhodnutí nemůže samostatně ani skupina velkých, ani menších států. Velké státy mají dohromady 170 hlasů a k prosazení přijetí rozhodnutí tak potřebují hlasy nejméně šesti menších. Menší státy mají celkem 151 hlasů a potřebují tak hlasy nejméně tří velkých. Minimální počet států, které dají dohromady požadovaný počet 232 hlasů, je 9.

Systém kvalifikované většiny při hlasování Rady je již mnoho let zpochybňován. **Smlouva z Nice** se proto snaží řešit dva problémy, a to přílišné zvýhodnění (ale zároveň i ochranu) menších států a zařazení do tohoto systému skupiny 10 nových členů, v níž rovněž převládají menší státy.

1. V prvé řadě bylo třeba vyřešit odstupňování počtu hlasů mezi jednotlivými členy. Počet hlasů byl přibližně ztrojnásoben, aby členění mohlo být jemnější. Nové rozdělení hlasů je uvedeno výše.

2. Z uvedeného je patrné, že tím není řešen deficit hlasů pro velké státy, zejména Německo, které má více než 80 mil. obyvatel. Proto bylo zavedeno další kritérium (demografické), podle něhož pro kvalifikovanou většinu nestačí dosažení stanoveného počtu hlasů, ale *kladné hlasy musí pocházet od států, jejichž celkový podíl na obyvatelstvu EU činí nejméně 62%*. O uplatnění tohoto kritéria ovšem musí požádat některý členský stát. Přijetí jakéhokoli návrhu může tak zablockovat Německo spolu s dalšími dvěma největšími státy (např. Francií a Itálií), neboť jejich podíl na počtu obyvatel EU přesáhne zbývajících 38%.

3. Na ochranu menších států bylo dále stanoveno třetí kritérium, které musí být při hlasování splněno: *kladné hlasy musí navíc pocházet od nadpoloviční většiny členských států*.

3) Rozhodování prostou většinou se používá jen u procedurálních otázek. Každý člen má jeden hlas, takže prostá většina činí nejméně 8 hlasů z 15.

d) *Výbor stálých zástupců (COREPER)*

Množství projednávaných věcí a nutnost vyjasnění a případného sladění rozdílných stanovisek členských států vyžaduje, aby každé zasedání Rady bylo připraveno co nejlépe i po věcné stránce. To je úkolem *Výboru stálých zástupců* (COMité des REprésentants PERmanents - COREPER). Jedná se o stálé zástupce členských států ve Společenství zpravidla na úrovni velvyslanců.

COREPER zasedá ve dvojí podobě: COREPER 1 řeší tzv. technické záležitosti (např. věci týkající se zemědělství, rozpočtu apod.), zatímco COREPER 2 otázky spíše politického charakteru (zahraniční vztahy, institucionální věci, měnové věci apod.). Vzhledem k tomu, že zástupci členských států v COREPERu mají od svých vlád

stejně směrnice pro jednání, jako zástupci v Radě, má předjednávání jednotlivých otázek skutečný smysl. Otázky, k nimž bylo v rámci COREPERu dosaženo jednomyslné dohody, jsou na pořad jednání Rady zařazeny do části "A" a nejsou již předmětem projednávání (přímo se hlasuje). Ostatní otázky jsou v části "B" a řeší se jednáním až v samotné Radě.

3. Evropský parlament

3. Evropský parlament

a) Vývoj

Již se vznikem ESUO v roce 1951 je ustaven zvláštní orgán zvaný *Shromáždění*, který měl představovat demokratizační prvek v organizační struktuře tohoto Společenství. Byl to orgán téměř bez reálných pravomocí, složený z poslanců delegovaných národními parlamenty členských zemí. Označení *Evropský parlament* se užívá až od roku 1962. Od této doby jsou jeho poslanci voleni v nepřímých volbách. V roce 1976 Rada přijala rozhodnutí o *přímé volbě poslanců Evropského parlamentu*. První přímé volby se konaly v červnu 1979 a každé další vždy po pěti letech.

Sídlem Evropského parlamentu je Štrasburk.

b) Složení

Volba poslanců

Celkový počet poslanců Evropského parlamentu je 732, přičemž v jednotlivých členských státech je volen tento počet poslanců:

Německo 99
Francie, Itálie, Velká Británie 78
Španělsko, Polsko 54
Nizozemí 27
Belgie, Řecko, Portugalsko, ČR, Maďarsko 24
Švédsko 19
Rakousko 18
Dánsko, Finsko, Slovensko 14
Irsko, Litva 13
Lotyšsko 9
Slovinsko 7
Estonsko, Kypr, Lucembursko 6
Malta 5

Volby probíhají v jednotlivých členských státech podle jejich vlastních volebních zákonů, neboť společná komunitární úprava evropských voleb zatím neexistuje. Poslední volby se konaly v červnu 2004, tedy již po rozšíření EU o nové státy.

Struktura Evropského parlamentu

Parlament je jednokomorový. V jeho čele stojí předseda a místopředsedové. V Parlamentu působí celkem 20 stálých parlamentních výborů: pro zemědělství, rozpočet, energii, ekonomické vztahy, právní a občanských práv, pro zahraniční věci, regionální politiku, dopravu, práva žen, bezpečnost a obrannou politiku, petiční, pro věci sociální, životní prostředí, kulturu, rozvoj a spolupráci, svobody a vnitřní věci, rozpočtovou kontrolu, orgány (institute), rybolov a mandátní. Kromě stálých výborů se zřizují ad hoc *dočasné vyšetřovací výbory*.

Politické složení Parlamentu (politické skupiny) je následující:

Evropská socialistická strana
Evropská lidová strana
Unie pro Evropu
Liberálové
Jednotná evropská levice
Zelení
Radikální aliance
Nezávislí pro Evropu národů
nezařazení

c) *Pravomoci*

U žádného z orgánů Společenství se pravomoci nevyvíjely tak překotně jako u Evropského parlamentu. Z orgánu původně téměř bez jakýchkoli pravomocí se posléze stal reprezentativní orgán spolurozhodovací s mnoha dalšími pravomocemi. Parlament se usnází absolutní většinou odevzdaných hlasů, neplatí-li pro daný případ zvláštní pravidlo.

a) Spolurozhodovací pravomoc. Je to jedna z nových pravomocí, které Parlamentu svěřila Maastrichtská smlouva o EU. Evropský parlament se v některých případech účastní na přijímání aktů sekundárního práva společně s Radou. Souhlas Parlamentu s přijímaným aktem je zde pro účely jeho přijetí nezbytný.

b) Účast v legislativní činnosti mimo spolurozhodování. Evropský parlament je především konzultativním orgánem Rady. Účastní se na rozhodování buď poskytnutím stanoviska, které je právně nezávazné, nebo v rámci tzv. *kooperační procedury*. Ani v rámci této procedury není stanovisko Parlamentu právně závazné, ale jeho nevyžádání je považováno za hrubou procesní vadu, která může mít za následek neplatnost takto přijatého aktu. Stanovisko Parlamentu, byť právně nezávazné, má značnou politickou váhu, je povinně uváděno s aktem a jeho nerespektování musí být řádně zdůvodněno.

c) Účast v projednávání rozpočtu Společenství. Návrh rozpočtu na příští rok se předkládá vždy do 5. října Parlamentu, který má právo navrhnout jeho změny. Může zasahovat přímo do *obligatorních výdajů* navrhovaného rozpočtu, přičemž hlasuje kvalifikovanou většinou. Může zasahovat i do jiných výdajů, a zde hlasuje většinou prostou. Odmítne-li Rada úpravy obligatorních výdajů nebo upraví-li další navrhované změny, vrací se návrh rozpočtu k projednání do Parlamentu. Ten může odmítnout úpravy navržené Radou většinou svých členů a 3/5 odevzdaných hlasů. Celý návrh rozpočtu může být odmítnut Parlamentem z naléhavých důvodů, a to nadpoloviční většinou svých členů a 2/3 odevzdaných hlasů pro návrh rozpočtu.

d) Vyslovení nedůvěry Komisi. Parlament může vyslovit nedůvěru Komisi pro její činnost. V takovém případě odstupuje Komise kolektivně. Parlament hlasuje až po třech dnech po podání návrhu, který musí být přijat dvěma třetinami odevzdaných hlasů a většinou z celkového počtu poslanců. Návrh podává politická skupina nebo nejméně jedna desetina poslanců. K vyslovení nedůvěry Komisi dosud nikdy nedošlo.

e) Parlamentní otázky (interpelace), výroční zpráva Komise. Komise je povinna odpovídat písemně nebo ústně na otázky, které jí pokládá Parlament nebo jednotliví poslanci. Parlament rovněž projednává výroční zprávy Komise.

f) Další pravomoci zavedené Smlouvou o Evropské unii:

* *Schvalování předsedy a dalších členů Komise* (před jejich jmenováním do funkce dohodou členských států).

* *Vyšetřování vad při implementaci práva Společenství.* Parlament může ustavit na návrh čtvrtiny poslanců *dočasný vyšetřovací výbor*. Tento výbor nemůže zasahovat do pravomocí jiných orgánů a nemůže zkoumat situaci, která je předmětem řízení před Soudním dvorem.

* *Petiční právo.* Každý občan Unie a každá osoba s bydlištěm (sídlem) na území Unie mohou podat Evropskému parlamentu petici ve věci, která spadá do působnosti Společenství a která se těchto osob přímo dotýká.

* *Ombudsman*. Evropský parlament jmenuje ombudsmana, který je zmocněn přijímat stížnosti od občanů Unie a osob s bydlištěm či sídlem v Unii, a to na činnost orgánů Společenství (netýká se soudních orgánů). Ombudsman provádí šetření a zjistí-li oprávněnost stížnosti, postoupí věc orgánu, jehož se týká. Tento orgán má do tří měsíců odpovědět a ombudsman poté podá zprávu Evropskému parlamentu, dotčenému orgánu a stěžovateli.

4. Evropská rada

Tento orgán, jehož zasedání se v hromadných sdělovacích prostředcích nazývá tradičně evropský *summit*, je z hlediska svého složení skutečně nejvýše: tvoří jej hlavy států a předsedové vlád členských zemí. Evropská rada jako orgán vznikla postupnou institucionalizací a dodnes není uvedena mezi hlavními orgány (institucemi) Společenství. Její právní povaha není jednoznačná.

V letech 1961 - 1974 se konaly *vrcholné konference*, a to nepravidelně a s rozdílnou náplní. V roce 1974 došlo k dohodě o pravidelném konání této vrcholné konference třikrát ročně. Od této doby se již začíná vyhranovat povaha tohoto vznikajícího orgánu: přijímá *zásadní politická rozhodnutí, nezbytná pro vývoj Společenství*. Mezi roky 1975 a 1987 rozhodla na příklad o *přímé volbě poslanců Evropského parlamentu, o vytvoření Evropského měnového systému, o projektu Evropské unie, o rozšíření členské základny* apod.

Název Evropská rada se začíná používat až od roku 1987 na základě Jednotného evropského aktu. Souhrnná úprava postavení tohoto orgánu je obsažena až v článku D Maastrichtské smlouvy o EU. Ta do složení Evropské rady řadí navíc předsedu Komise a stanoví interval zasedání na dvě ročně. Předsedou je představitel státu, který vykonává předsednictví v Radě.

Zaměření činnosti Evropské rady se nezměnilo. Nadále se usnáší na koncepčních otázkách rozvoje Evropské unie, jako je např. rozšíření členské základny směrem na východ, zavedení jednotné měny euro apod.