

Předpoklady a důsledky zavedení evropské ústavy

Christoph Dorau: Die Verfassungsfrage der Europäischen Union: Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza. 1. Auf. Baden-Baden: Nomos, 2001, 256 stran, ISBN 3-7890-7291-5 (signatura knihovny ÚMV 48 543).

Recenzovaná publikace prezentuje velmi zdařilou a z metodologického hlediska zcela precizně napsanou dizertační práci, zabývající se ve značně širokém kontextu aktuální problematikou potřebnosti a účelnosti přijetí nějaké formy ústavního dokumentu, který by určitým způsobem kodifikoval dosažený stupeň integrace v rámci Evropské unie (EU) a základní hodnoty, na nichž zmíněný proces spočívá a v jejichž rámci by se měl v budoucnu rozvíjet. Autorovi práce jde o syntetický přístup k dané problematice, který se neomezuje na deskripci a analýzu jednotlivých aspektů dané problematiky, ale vždy je zasazuje do širšího rámce stávajícího stupně integračního procesu a perspektiv jeho dalšího vývoje. Podle autorova názoru: „Práce chce... shrnout otázku potřebnosti a obsahu případné ústavy EU v její celé šíři v jednom výzkumu.“¹

Práce má velmi propracovanou a pregnantní, byť v některých případech zřejmě příliš složitou, a proto i nikoli zcela přehlednou strukturu. Skládá se z pěti základních kapitol, přičemž první čtyři se člení na určité oddíly (označené písmeny), z nichž některé jsou dále rozděleny na subkapitoly, které se v některých případech dále skládají z paragrafů, zatímco poslední a zdaleka nejkratší pátá kapitola již není dále členěna.

Celkově lze říci, že autorovi jde především o překonání určitých více či méně zažitých stereotypů, podle nichž není EU ve své stávající podobě „zralá“ k tomu, aby aspirovala na to mít určitý základní dokument ústavního charakteru, který by shrnoval základní hodnoty, na nichž je založena, a charakterizoval hlavní procedury, na jejichž základě chce dosáhnout svých cílů. Tato údajná neschopnost EU mít vlastní ústavu je prý dána zejména tím, že není v klasickém slova smyslu suverénním státem a že v jejím rámci neexistuje žádný jednotný politický národ, který by tuto státnost mohl prakticky naplňovat. Autor ovšem podobnou argumentaci relativizuje a zpochybňuje tvrzením, že ústavnost rozhodně nelze vázat výlučně na státnost v klasickém (novodobém) slova smyslu, a to mj. proto, že pojem ústava je historicky starší (pochází již z období antiky) než teprve v novověku vzniklý pojem nezávislý suverénní stát. Důvod pro ústavu a ústavnost podle jeho názoru „nespočívá v mocenském potenciálu konkrétně státních struktur, nýbrž v institucionalizovaném politickém panství jako takovém, tedy v podstatě nezávisle na tom, zda je tomuto panství přisuzována kvalita státu či nikoli. Důvod pro nezbytnost ústavy nespočívá v existenci suverénního státu, nýbrž v existenci institucionalizované politické moci.“²

Riziko výše uvedených stereotypů spočívá především v tom, že vůbec neberou v úvahu dramatické změny, k nimž v postavení jednotlivých národních států dochází zhruba během poslední čtvrtiny 20. století (tento proces bývá obecně nazýván globalizací). V jejich důsledku tyto dosud základní entity mezinárodních vztahů již nejsou schopny v plné míře využívat svých suverénních práv, a proto hledají nové formy své mezinárodněpolitické existence a jejího zabezpečení, což má své důsledky mj. i v oblasti chápání státní suverenity a ústavnosti. „Komplexní vnímání politické reality počínajícího 21. století ukazuje, že stát mnohé z toho, co náleží k jeho klasické definici, již není schopen samostatně realizovat.“³ Celý projekt evropské integrace, jehož aktuální stav dnes vyjadřuje EU, autor chápe především jako reakci na uvedený vývoj. Přitom unikátnost EU spočívá především v tom, že je zde prakticky naplňována koncepce sdílené suverenity (supranacionality), která umožňuje „zachování suverenity prostřednictvím jejího společného vykonávání“.⁴ Par-

tipace v tomto supranacionálním společenství umožňuje členským státům mj. „*nebýt se zintenzivňujícím se procesem globalizace jen víceméně bezmocně konfrontován, nýbrž ho spoluovlivňovat*“.⁵

Hlavní závěr autorovy obsáhlé analýzy lze přitom shrnout následovně: „*Pokud je tedy ústava chápána v širším smyslu jako základní právní řád politického systému vlády, nestojí ústavní způsobilosti EU jako nestátního, supranacionálního způsobu vlády svého druhu nic v cestě*“.⁶ Pokud jde o konkrétní podobu této ústavy, autor ovšem zastává celkem realistický a flexibilní přístup, podle něhož by mělo jít o určitou základní konstituční smlouvu, uzavřenou a schválenou jednotlivými členskými státy (a možná i Evropským parlamentem) a přehledným způsobem shrnující základní principy EU. Skepticky se naopak staví k myšlence celounijního referenda o budoucí evropské ústavě či ke svolání nějakého celounijního ústavodárného shromáždění.⁷

První kapitola recenzované knihy podrobně zkoumá systémové předpoklady EU k tomu, aby měla svou ústavu. Přitom rozebírá různé aspekty existence a fungování EU, které z tohoto hlediska považuje za relevantní, např. právní řád EU, „státní kvalitu“ EU (z hlediska státního území, státního národa a státní moci) a EU jako model vlády. Jak již bylo naznačeno výše, na základě analýzy provedené v této kapitole autor dospívá k závěru, že dnešní EU rozhodně není státem v klasickém, moderním slova smyslu, což ovšem neznamená, že by neměla určité rysy státu a státnosti a nebyla způsobilá disponovat určitou formou ústavy. Pokud jde o celkovou charakteristiku, „*EU je... typ moci (Herrschaftstypus) svého druhu. Je unikátem vzniklým za specifické historické situace a specificky evropské konstelace... Pro charakterizování podstaty EU je ale v každém případě příhodnější pojem »supranacionální společenství« než často používaný pojem »spolek států*“.⁸

Při sledování výkladové linie autora může čtenáři stěží uniknout jistý rozpor spočívající v tom, že na jedné straně vidí v evropské integraci určitou do jisté míry zákonitou reakci na celosvětový vývojový trend, v jehož důsledku jednotlivé národní státy již nejsou schopny reálně uplatňovat velkou část svých suverénních pravomocí, zatímco na druhé straně označuje EU za specificky evropský fenomén. V této souvislosti vzniká otázka, proč podobným způsobem státy nereagují na objektivně probíhající globální vývoj rovněž v jiných částech světa, byť určité snahy o ekonomickou integraci se projevují i na jiných kontinentech, avšak bez zřetelného příklonu k principu supranacionality.⁹ Nalezení odpovědi na tuto otázku, které recenzent nechce předpovídat, by pochopitelně vyžadovalo podrobnou diskuzi o politických, ekonomických i sociálních podmínkách v jednotlivých regionech současného světa a o jejich historickém vývoji. Otázka míry obecnosti a specifčnosti zkušeností z evropského modelu integrace však má svou relevanci.

Druhá kapitola má název *Ústava a potřeba ústavy v EU*. V jejím úvodu se autor obecně zabývá pojmem ústava a ústavnost. V dalším výkladu si pak klade otázku, zda existující primární právo EU (tj. zakládající smlouvy) již v současné době vykazuje rysy určitého ústavního systému Unie. Přitom dospívá k závěru, že primární právo tyto rysy v podstatě má, avšak jeho stávající konkrétní materiální podoba má za následek celkové rozostření a nedostatečnou explicitnost jeho konstitutivního charakteru, v jehož důsledku nevykazuje dostatečnou integrační sílu vůči občanům Unie. Problém spočívá podle autorova názoru především ve třech následujících skutečnostech:

- Nepřehlednost primárního práva EU, neboť zakládající smlouvy ve své stávající podobě vzájemně směřují jak konstitutivní prvky (např. základní hodnoty a cíle integračního procesu, instituce a obecné vymezení jejich působnosti a pravomocí), tak i vyložené technické a realizační prvky (např. konkrétní vymezení jednotlivých dílčích politik či parametrů makroekonomických politik členských států). Smluvní texty jsou navíc příliš rozsáhlé a roztržité častými odkazy na příložené protokoly.
- Nedostatečná transparentnost rozhodovacích procesů, které sice podle autorova názoru mají svá pevně stanovená pravidla a odpovídající legitimitu, avšak z procedurálního hlediska jsou příliš složité a pro běžného občana Unie obtížně pochopitelné.

- Absence psaného katalogu hodnot a základních práv, které jsou sice na různých místech smluv (někdy však v dost implicitní podobě) uvedeny, což je však pro občany velmi málo přehledné. Podle autorova názoru je sice: „*Současné garantování základních práv do velké míry efektivní, avšak není transparentní.*“¹⁰

Autor v rámci druhé kapitoly nakonec dospívá k závěru, že EU opravdu potřebuje nějakou formu psané ústavy, a to zejména proto, že „*popsaný nedostatek právního řádu EU představuje jednu z nejzávažnějších překážek při akceptování EU ze strany jejích občanů a při sbližování mezi EU a jejími orgány na straně jedné a občany Unie na straně druhé.*“¹¹

Třetí kapitola recenzované publikace přináší komplexní a opravdu široce pojatý rozbor ústavní problematiky EU v kontextu *Smlouvy z Nice*. Autor se zde touto problematikou zabývá zejména v těchto kontextech: ochrana základních práv, přesné vymezení kompetencí mezi orgány EU a členskými státy, institucionální reforma EU z hlediska její demokratičnosti a ústavní problematika EU z hlediska budoucího rozšíření. Přitom dospívá k závěru, že problematiku ústavy EU rozhodně nelze oddělovat od otázky evropské identity, jakož i od idejí a hodnot, s jejichž pomocí se evropský kontinent a v jeho rámci probíhající integrační proces sám definuje. V této souvislosti varuje před případnými formalistickými a funkcionalistickými řešeními, která by nebrala v dostatečné míře v úvahu hodnotovou stránku procesu evropského sjednocování.¹² EU je totiž podle jeho názoru především hodnotové a osudové společenství (*Schicksalgemeinschaft*) evropských národů, což musí být bezpodmínečně respektováno rovněž při dalším posilování integrace v rámci EU.¹³

Z praktického hlediska autor vidí jako uspokojivé řešení ústavní otázky EU rozdělení stávajících zakládajících smluvních dokumentů na (poměrně stručnou) smlouvu, která by obsahovala základní principy EU a cíle, jakož i rámcové vymezení kompetencí základních institucí Unie (základní či ústavní smlouva), a na několik prováděcích smluv, které by obsahovaly určité technické detaily výkonu kompetencí orgánů EU. Toto řešení bylo poprvé navrženo tzv. skupinou tří moudrých v říjnu 1999.¹⁴ „*Zatímco základní smlouva by se měla změnit pouze jednomyslně prostřednictvím vládní konference a následně by musela být ratifikována všemi členskými státy EU, návrh [tzv. skupiny tří moudrých – pozn. aut.] předpokládá pro ostatní smlouvy změnu prostřednictvím Rady se souhlasem Evropského parlamentu.*“¹⁵ Autorovi tedy rozhodně nejde o nějaký radikální revoluční krok, na jehož základě by ústava vytvořila úplně novou moc nadřazenou členským státům, ale pouze o „*systematizaci a konsolidaci existujícího ústavního práva EU.*“¹⁶ Nově vzniklý ústavní smluvní dokument by přitom plně respektoval postavení EU jako supranacionálního systému vlády.

V návaznosti na výše uvedenou zprávu „tří moudrých“ vznikl (na přímé pověření Evropské komise) návrh anticipované základní smlouvy vypracovaný *Centrem Roberta Schumana pro pokročilá studia při Evropském univerzitním institutu* ve Florencii¹⁷ a návrh vypracovaný (z vlastní iniciativy) mnichovským *Centrem pro aplikovaný politický výzkum.*¹⁸ O obou návrzích se recenzovaná kniha stručně zmiňuje.

Čtvrtá kapitola recenzovaného díla má název *Ke vztahu mezi evropským a národním ústavním právem*. Tento vztah je zde však probírán pouze v jediném, a to německém případě. Srovnávací analýza tohoto vztahu v případě všech členských států by samozřejmě přesahovala rámec recenzované práce a pravděpodobně by vyžadovala samostatnou dost obsáhlou studii. Název kapitoly je tedy možné považovat za poněkud zavádějící. Analýza vztahu mezi německým ústavním právem a primárním právem EU/ES je zde však provedena – stejně jako v jiných případech – velmi obsáhle a precizně.

Autor zde především rozebírá poválečnou německou koncepci „otevřené státnosti“ (*offene Staatlichkeit*), vyplývající z německé ústavy (Základního zákona), přijaté v roce 1949. Základní zákon totiž ve své preambuli a v článku 24 předpokládal evropskou integraci a zavazoval SRN k účasti na ní.¹⁹ Dále se zabývá otázkou, za jakých okolností jsou rozhodnutí orgánů EU (především Evropského soudního dvora) pro SRN bezpodmínečně

závazná a za jakých okolností by bylo možné uvažovat o jejich zpochybnění (konkrétně na základě ustanovení článku 79 odstavec 3 Základního zákona, podle něhož se nesmí případně předání výsostných práv nadstátnímu orgánu dotknout základní struktury ústavy a principiálních hodnot, které garantuje). Rovněž zaznamenává určité kolísání *Spolkového ústavního soudu* ohledně uznávání, respektive zpochybnování svrchovanosti *Evropského soudního dvora* v záležitostech legislativy ES/EU. Příkladem určitého zpochybnění této svrchovanosti je rozsudek Spolkového ústavního soudu ohledně Maastrichtské smlouvy z roku 1993, kde si vyhrazuje právo jakési obecné supravize nad evropskou legislativou.²⁰ Tento možný výklad byl však později samotným Spolkovým ústavním soudem překonán a vyvrácen prostřednictvím jeho dalších rozsudků.²¹ Na základě analýzy německého ústavního práva autor recenzované publikace dospívá k závěru, že Základní zákon rozhodně nestojí v cestě k dalšímu prohlubování evropské integrace, včetně přijetí evropské ústavní smlouvy, a to za předpokladu, že jej nechápeme dogmaticky a strnule a že jeho jednotlivá ustanovení vnímáme v jejich vzájemné souvislosti a s ohledem na smysl a cíle celého dokumentu.

V rámci čtvrté kapitoly si autor dále mj. všímá otázky vzájemného ovlivňování národního a evropského ústavního práva. Podle jeho názoru bylo evropské ústavní právo sice primárně odvozeno z národního práva, „avšak ve »druhé fázi« evropského ústavního vývoje začalo nově vzniklé evropské právo stále více působit na národní právo a měnit ho. V tomto ohledu vývoje lze hovořit takřkajíc o »druhé fázi europeizace«.“²²

Jak již bylo řečeno výše, pátá kapitola recenzované publikace je nejkratší (pouhých šest a půl strany). Autor se v ní zabývá aktuálním stavem ústavní diskuze v EU v souvislosti se Smlouvou z Nice, podepsanou v prosinci 2000 (v platnost vstoupí nejdříve počátkem roku 2003). Konstatuje, že otázka samozřejmě zůstává i nadále otevřená, neboť zmíněná smlouva ji neřeší. Nehledě na četnou (a někdy oprávněnou) kritiku tohoto dokumentu z různých stran, motivovanou polovičatostí některých přijatých řešení, se však domnívá, že představuje sice malý, ale přece jen reálný krok správným směrem k dalšímu posílení integrace. Stručně se zde dotýká rovněž problematiky finality a jejího vztahu k otázce případné budoucí ústavy EU. Na jedné straně si sice uvědomuje, že „pro další pokrok integrace by určitá míra vědomí cíle mohla být určitě pozitivní a nutná“,²³ avšak na druhé straně varuje před snahou budoucí podobu EU podrobně naplánovat, což by mohlo mít mj. za následek ztrátu flexibility celého integračního procesu. Pokud jde o vztah mezi finalitou a ústavou EU, domnívá se, že vytvoření ústavy ve smyslu výše uvedené základní ústavní smlouvy rozhodně není podmíněno vyjasněním otázky finality. Podmínování přijetí ústavy EU vyřešením otázky finality by mohlo vést k odsunutí přijetí uvedeného dokumentu, který by při dalším postupu integračního procesu mohl sehrát velmi pozitivní roli, na neurčito.²⁴

Recenzovaná práce se vyznačuje velmi precizním zpracováním a logicky propracovanou argumentací, na jejímž základě autor vyvozuje své závěry. Za zmínku stojí obrovské množství podkladové literatury (v seznamu literatury je uvedeno celkem 701 děl) a velký rozsah použitého vědeckého aparátu (celkem 963 poznámek pod čarou). Do svého výkladu přitom autor velmi obratně zařazuje citáty z použité literatury. V některých případech však zřejmě ve svém výkladu zachází do příliš velké šíře (např. zkoumání původu slova Evropa) nebo do příliš velkých podrobností (např. velmi podrobný popis *Charty základních práv*, schválené Evropskou radou v Nice v prosinci 2000). Je to patrně důsledek toho, že studie byla původně dizertační prací, tedy textem, v němž chtěl doktorand co nejnázorněji dokumentovat hloubku a šíři svého odborného záběru.

Přes veškerou preciznost své práce se však Ch. Dorau dopouští přinejmenším jedné zjevné nepřesnosti, když uvádí, že podle stávající úpravy (tj. na základě Amsterodamské smlouvy) je pro pozastavení některých práv vyplývajících z členství v EU třeba jednomyslného rozhodnutí Rady (tj. včetně hlasu dotčeného státu).²⁵ V článku 7 odstavec 1 Smlouvy o EU je přitom sice uvedeno: „Na návrh jedné třetiny členských států nebo Ko-

mise a po souhlasu Evropského parlamentu může Rada složená z hlav států a šéfů vlád jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a přetrvávajícímu porušení zásad uvedených v článku 6 odstavec 1 ze strany členského státu...“ Avšak odstavec 4 téhož článku k tomu jednoznačně dodává: „Pro účely tohoto článku Rada rozhoduje bez přihlídnutí k hlasu zástupce vlády dotčeného členského státu.“²⁶

Recenzovaná kniha rozhodně není jednoduchou, či dokonce odpočinkovou četbou. Zvládnutí jejího textu vyžaduje určitou úroveň znalostí o problematice EU. Stěží ji tedy lze doporučit např. zájemcům o prvotní laické seznámení s uvedenou problematikou. Seznámení s ní by však rozhodně mohlo být velmi užitečné pro odborné zájemce o otázky institucionálního vývoje EU a komunitárního práva, kterým by mohla přinést některé nové pohledy na různé aspekty této problematiky, jež bude mít pro budoucí vývoj evropské integrace značný význam.

Jan Hřích

¹ Dorau, Christoph: Die Verfassungsfrage der Europäischen Union: Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza. 1. Auf. Baden-Baden: Nomos, 2001, s. 17.

² Tamtéž, s. 47.

³ Tamtéž, s. 49. O této problematice dále viz např. s. 189.

⁴ Tamtéž, s. 53.

⁵ Tamtéž, s. 193.

⁶ Tamtéž, s. 48.

⁷ Viz tamtéž, s. 167.

⁸ Tamtéž, s. 44.

⁹ O určitou kontinentální integraci se chce podle posledních zpráv pokusit Afrika (vytvoření Africké unie). Tento projekt by se přitom podle dostupných informací měl v mnohém inspirovat příkladem EU. Do jaké míry je to však reálné a do jaké míry budou všechny zúčastněné státy opravdu ochotny postoupit část svých výsostných práv ke společnému sdílení na základě supranacionality, je dosud velmi předčasné hodnotit.

¹⁰ Dorau, Christoph: cit. dílo, s. 103.

¹¹ Tamtéž, s. 105.

¹² Viz tamtéž, s. 161.

¹³ „Politicky vzato je Evropa společenstvím národů a pouze jako takové může existovat.“ – Tamtéž, s. 161.

¹⁴ Tzv. skupinu tří moudrých tvořili bývalý německý prezident Richard von Weizsäcker, bývalý belgický premiér Jean-Luc Dehaene a bývalý britský ministr lord David Simon.

¹⁵ Dorau, Christoph: cit. dílo, s. 163.

¹⁶ Tamtéž, s. 165.

¹⁷ Text návrhu základní smlouvy je přístupný na internetové adrese http://europa.eu.int/comm/archives/ing2000/offdoc/drafttreaty_en.pdf

¹⁸ Viz Ein Grundvertrag für die Europäische Union: Entwurf zur „Zweiteilung“ der Verträge. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2000.

¹⁹ Viz Dorau, Christoph: cit. dílo, s. 168 a násl.

²⁰ Viz tamtéž, s. 183–184.

²¹ Podle názoru autora a dalších německých právních expertů by zpochybnění legislativy ES/EU na německém území ze strany německých orgánů (především Spolkového ústavního soudu) bylo zcela hypoteticky možné v tom případě, pokud by se ukázalo, že se EU dlouhodobě hrubě zpronevřuje svým základním hodnotám (viz článek 6 odstavec 1 Smlouvy o EU) a že Evropský soudní dvůr není schopen toto jednání účinně korigovat.

²² Dorau, Christoph: cit. dílo, s. 190.

²³ Tamtéž, s. 205.

²⁴ Viz tamtéž, s. 205–206.

²⁵ Viz tamtéž, s. 198–199.

²⁶ Amsterodamská smlouva. Praha: Delegace Evropské komise v ČR, Ústav mezinárodních vztahů a Karolinum, 1998, s. 105.