

Federální model a evropská realita

Krise legitimacy a její překonání

VOJTĚCH BELLING

The Federal Model and Europe's Reality: A Crisis of Legitimacy and its Overcoming

Abstract: This analysis focuses on the role of the federal Europe model in the present stage of the European integration. The European Union' appropriate constitutional form primarily depends on a political decision. Such a decision must be based on democratic legitimacy conferred by political nations of the member states, and not on a delusionary conception of the European demos. If the politicians decide to continue European integration, a federal structure for European decision making must be established, with its typical features: subsidiarity and a clear division of competences. Contrary to the traditional federative models, both German and American, the European federal model cannot be based on the concept of a federal nation. The individual political nations will remain the source of its sovereignty. As a result we can talk of federal elements without a federation, or of a consociative federation without a federal state concept.

Key words: European Union, federalism, legitimacy, consociative federation, subsidiarity.

KRIZE EKONOMICKO-FUNKCIONÁLNÍ STRUKTURY INTEGRAČNÍHO PROCESU A PROBLÉM JEHO FINALITY

Když Pierre-Joseph Proudhon po první světové válce prohlásil, že „*se ve 20. století buď otevře éra federalismu, nebo se lidstvo ponoří do tisíciletého očištění*“, jako by tím předznamenal přístup, který se po druhé světové válce stal určujícím v mnoha úvahách o smyslu evropské integrace (Proudhon, 1921, s. 155 a následující). Proudhonovu představu federace jako vyvrcholení evropských dějin lze nalézt jak v kulturně definovaném federalismu Denise de Rougemonta, tak i v jeho funkcionalistické verzi u Jeana Monnetta, a to přes vzájemné podstatné rozdíly obou hlavních koncepcí evropské federace po druhé světové válce¹ (srovnej Sidjanski, 1992, s. 267 a následující). Myšlenka postupné federalizace Evropy se stala jedním z hlavních legitimačních zdrojů pro posilování nadnárodních prvků v evropském integračním procesu od padesátých let minulého století až dosud.

Již v padesátých letech nebyla idea federální Evropy v očích protagonistů a podporovatelů integračního procesu jedinou existující koncepcí jeho finality. V počátečních fázích integrace měla diskuze o uspořádání Evropy spíše teoretický ráz, neboť většina zastánců federálního modelu Evropy sdílela Monnetovu funkcionalistickou vizi postupné federalizace, začínající ekonomickou spoluprací. V praktických krocích bylo proto možné nalézt konsenzus i se zastánci mezivládního modelu integrace ve smyslu spolupráce plně suverénních národních států. Ostatně naděje těch zastánců federalismu, kteří na počátku padesátých let doufali v rychlé vytvoření politické federace (již Parlamentní shromáždění Montánní unie dostalo za úkol zabývat se vytvořením „*evropské organizace s charakterem spolkového státu nebo spolku států*“ /viz Lipgens /Hrsg./, 1986, s. 314 a následující/), byly po neúspěchu Evropského obranného společenství definitivně pohřbeny. Economic-

ko-funkcionální pojetí integrace se pak pro zastánce federálního modelu stalo jedinou přijatelnou variantou² (srovnej Hallstein, 1979, s. 246).

Ekonomicko-funkcionální struktura integračního procesu samozřejmě nikdy nepostrádala silnou politickou dimenzi, vyplývající z politických důsledků ekonomické integrace. Nicméně otázka federalismu a finality integračního procesu dlouho zůstávala v diskuzi o budoucnosti Společenství přítomná spíše v latentní formě. S naléhavostí se objevila teprve koncem osmdesátých let, a to v souvislosti s prohloubením integrace v *Jednotném evropském aktu* a s jejím explicitním rozšířením do politické sféry v *Maastrichtské smlouvě*.³ Otevření Pandoriny skříňky politické integrace (zavřené od roku 1954) bez jasného vymezení vztahu mezi sférou ekonomického a politického sjednocování muselo vést k diskuzi o dalším vývoji. Dokončení vnitřního trhu přestalo být přirozeným vyústěním evropské integrace, avšak současně nebyl nijak vymezen účel a smysl politické integrace. *Maastrichtská smlouva* sice na jedné straně znamenala posun Společenství do politických sektorů, které dosud univerzálně platily za výlučnou sféru státní moci, na druhé straně ale nepřinesla politické rozhodnutí o *ultima ratio* tohoto kroku. Znovu se proto objevila diskuze, přerušovaná v polovině padesátých let krachem Evropského obranného společenství.

Za této situace, kdy evropská integrace dosahuje politického, respektive dokonce ústavního stupně a počíná se blížit k některým původním ideálům evropského federalismu (ovšem bez konkrétního vymezení jeho smyslu a podoby), je třeba se podrobněji zabývat otázkou legitimačních zdrojů Evropské unie (EU), jejího vzniku a existence jako politického společenství i jejího rozhodovacího procesu. Přesto, že v zahraniční (především německé) odborné literatuře byla problematika unijní legitimacy ve vztahu k federálnímu modelu integrace v posledním desetiletí poměrně důkladně analyzována z právního i politologického hlediska, v domácím prostředí lze konstatovat malý zájem o tuto oblast, patrný zejména v právněteoretických aspektech. V této stati se proto budu zabývat problémem zdrojů legitimacy Evropské unie, stávajícím stavem jejího zajištění a jeho nedostatky a souvislostí těchto otázek s diskuzí o federálním modelu.

INSTITUCIONÁLNÍ LEGITIMITA EVROPSKÉ UNIE A „EVROPSKÝ DÉMOS“

Jedním ze zásadních problémů postmaastrichtské integrační fáze je to, že se nepřestala odehrávat v rámci zavedeného ekonomicko-funkcionálního modelu. Namísto jasného politického rozhodnutí je vývoj směrem k politické unii pouze plynulým vyústěním tržně-ekonomického sjednocování. Absence politické vize vede k tomu, že konkrétní výsledky politické integrace jsou vedeny automatickým tlakem, vyplývajícím z potřeb ekonomické integrace. Evropská ústavní smlouva přitom tento problém politického rozhodnutí nejen nevyřešila, ale naopak ještě zvýraznila. Ani na úrovni tohoto „ústavního“ stupně se integrace nezbavila diskrepance mezi vůlí po přímé politické integraci a realitou nepřímé integrace formou funkčně podmíněných kompetenčních transferů (*k této diskrepanci viz Böckenförde, 2000 c, s. 89*). Již samotný název základního dokumentu *Smlouva o ústavě pro Evropu* ostatně dokládá rozmanitost a vzájemnou protichůdnost představ o povaze politické integrace (*Weber, 2004, s. 841 a následující*). Přitom v současné fázi politického sjednocování je konkrétní politická vize, která dosáhne všeobecného konsenzu v jednotlivých státech, nezbytným předpokladem existence i dalšího pokračování tohoto procesu.

Absence politické vize vede přirozeně k tomu, že plynulé rozšiřování politické působnosti Unie není doprovázeno vytvořením demokratické struktury v legislativním systému. Ten je i nadále ovládán administrativně-technokratickým aparátem základních orgánů, které ve stávající podobě nejsou schopny dosáhnout cíle přiblížení rozhodovacího procesu občanům. Tak často zmiňovaný „deficit demokracie“ není ostatně zvláštním produktem evropské integrace, ale je považován za klasický symptom mezinárodního systému v éře globalizace (*Böckenförde, 2000 a, s. 103–126*). Ve chvíli, kdy se na úrovni Společenství zásadním způsobem rozšiřuje oblast výkonu samostatné suverenity, jež výrazným

způsobem zasahuje do života obyvatel Unie, je ovšem potřeba, aby se tento výkon odehrával uvnitř transparentní a demokratické struktury.⁴

K jejímu vytvoření je ovšem nejprve nutné vyřešit otázku institucionální legitimacy Evropské unie jako takové, tedy vztahu mezi vůlí lidu a vznikem a existencí EU. Institucionální legitimita je v pojetí, jehož se drží tento článek, odlišena od personální legitimacy, vázané k osobám a orgánům odpovědným za rozhodování, a od materiální legitimacy, navázané na akty rozhodování těchto osob a orgánů (viz *Classen, 1994, s. 238 a následující; Gerkrath, 1996, s. 228 a následující*). Obě posledně zmíněné formy (někdy souhrnně nazývané jako personálně-materiální legitimita) se bezprostředně vztahují k rozhodovacímu procesu. První z nich pak přímo k obecné právnosti ústavního uspořádání, včetně jeho hodnotových zdrojů. S jinou koncepcí pracují někteří politologové, rozdělující legitimitu na vstupní (*input*) a výstupní (*output*). Vstupní legitimita je mírou zapojení subjektů práv (osob, podniků, sdružení a dalších) do rozhodovacího procesu, výstupní legitimita vyjadřuje efektivnost přijímaných norem po jejich implementaci (*k tomu z českých autorů viz Druláková, 2005, s. 47 a následující*). Vstupní legitimita je tu *de facto* identická s výše zmíněnou materiální a personální legitimitou. Výstupní legitimita je v tomto pojetí chápána jako ospravedlnění rozhodovacího procesu efektivností jeho výsledků. Jen těžko ji lze však vztahovat k právnosti tohoto procesu, a tedy ji zde rozumět v právním pojetí. Princip *auctoritas, non veritas facit legem*⁵ lze totiž použít i v tomto případě. Za demokraticky legitimní nelze označit žádný systém, který se neopírá o lid jako o zdroj autority, byť by jeho zákonné normy byly jakkoli efektivní. Sama Evropská komise ostatně před časem upozornila na to, že na takovou výstupní legitimitu nemůže Unie spoléhat (*Bílá kniha Evropské komise, 2001, s. 9 a 13; Winter, 2005, s. 267*).

Prohlubování integrace a oblastí suverénního jednání Společenství vede od devadesátých let k hledání jasnějšího vztahu mezi lidem jako zdrojem demokratické institucionální legitimacy a evropským ústavním systémem (*Simson, 1991, s. 1 a následující; Classen, 1994, s. 247*). Legitimita v demokratickém systému vyplývá totiž z *vůle* suveréna, jímž je v tomto případě lid. I v moderním státě, kde hraje roli suveréna ústava, je lid-národ předpokladem jejího vzniku, a tedy i sankcionování tohoto ústavního systému (*k nebezpečí záměny ústavy za zdroj suverenity viz Schmitt, 1998, s. 10 a následující*). Proto je lid i v ústavním státě primárním zdrojem legitimacy, byť je jeho suverenita omezená. Jeho vůle musí tedy legitimizovat rovněž vznik a existenci nadnárodního společenství s autonomním výkonem suverenity. Zásadním problémem je již zmíněná absence politického rozhodnutí o konečné institucionální struktuře EU, která brání opřít politickou integraci o jakoukoli vůli. Namísto politické vize je zde kauzální vývojový řetězec ekonomické, následně měnové a konečně politické integrace, vycházejících pouze z přirozeného vnitřního tlaku.

Avšak i v tom případě, pokud bude politická integrace skutečně založena na politickém rozhodnutí, tedy na jasné vizi její finality, je třeba vyřešit další otázku: *Který* lid je v Evropské unii hlavním pramenem legitimacy? Potřebuje institucionální legitimita Společenství opřít svou demokratickou povahu o jediný lid jako o zdroj moci? Nebo stačí pouhý fakt, že lid je zdrojem moci v jednotlivých státech, a institucionální demokratická legitimita je zajištěna tím, že v jednotlivých státech fungují demokratické ústavní systémy? Máme tak před sebou střet dvou protichůdných koncepcí institucionální legitimacy Unie. První z nich je založena na představě jednotné legitimacy, vyplývající z celku evropského lidu. Druhá se naopak opírá o koncept zprostředkované legitimacy, jenž vychází z demokratické institucionální legitimacy členských států, založené na jejich státních národech.

Myšlenka, že by se Unie měla opírat o nedělitelnou a jedinou demokratickou institucionální legitimitu, nutně předpokládá existenci evropského lidu, schopného učinit či nepřímou legitimizovat politické rozhodnutí o vzniku Unie, respektive o změnách jejího ústavního systému. Alternativní koncept legitimacy jako akceptace daného uspořádání jednotlivcem, respektive jakoukoli skupinou jednotlivců, kterou navrhuje Martin Nettesheim ve snaze

tento problém obejít, naráží na rozpor s chápáním homogenního politického národa, respektive veřejnosti, jako zdroje suverenity a legitimacy (*Nettesheim, 2004, s. 48 a následující*). Základní společenské hodnoty a svobody, na nichž demokratická legitimita stojí, by totiž v takovém konceptu nemohly mít stabilní zdroj v politické veřejnosti jako v sociální skupině, která je kolektivním zprostředkovatelem těchto hodnot. Legitimita jako soulad s právem by pak vyplývala pouze ze souhlasu většiny, a to bez ohledu na princip sdílených základních hodnot (jinými slovy řečeno, splývala by s legalitou). Taková představa, běžná v právním pozitivismu meziválečné éry, je však dnes stěží přijatelná. Také proto se Spolkový ústavní soud držel ve svém maastrichtském judikátu konceptu politického národa (*démos*) jako zdroje legitimacy (*Entscheidungssammlung der Rechtssprechung..., S. I., s. 155*). Je třeba si rovněž uvědomit, že v reprezentativní demokracii nereprodukuje zastupitelský orgán pouhou většinovou vůli lidu, ale zprostředkovává mezi elektorátem a obecným zájmem (nikoli zájmem většiny). Vláda ani parlament nemohou tedy jednat jen v zájmu vlastních voličů, ale v zájmu celé společnosti. Ten je však možné artikulovat pouze v případě existence politického národa (*démos*). Naopak v případě přijetí teze o odvozenosti legitimacy z individuálních občanů by systém reprezentativní demokracie ve své dosud známé podobě nemohl existovat (*srovnej Böckenförde, 1983, s. 24 a následující; ke kritice konceptu politické reprezentace jako identity s reprezentovaným subjektem viz Ankersmit, 1996*).

Existuje však takový evropský *démos*? Přes některé snahy dovozovat jeho existenci z kodifikace evropského občanství či z některých společných zájmů (*zvláště Schmitz, 2003, s. 217 a následující*) nelze o takovém politickém národě podle převládajícího přesvědčení alespoň prozatím hovořit.⁶ Chybí totiž nezbytné předpoklady pro to, aby bylo možné hovořit o existenci evropského politického národa či alespoň evropské veřejnosti: kolektivní sebeidentifikace Evropanů jako politické entity, konstituování oné pomyslné evropské veřejnosti kolem otázek evropské politiky, společné vědomí politických zájmů vůči vnějšímu světu. Ani dosavadní historický a kulturní vývoj nedovoluje (přínejmenším zatím) konstatovat existenci jakékoli politické entity, kterou by bylo možné nazvat „evropský lid“⁷ (*viz Kirchhof, 1994, s. 78 a následující; Isensee, 1996, s. 71; Brünneck, 1989, s. 249 a následující*). Samotná kodifikace unijního (stejně jako státního) občanství nemůže být příčinou vzniku jakéhokoli politického národa, nehledě k tomu, že evropské občanství je odvozeno z občanství národních států (*podobně též Busse, 1999, s. 108*). Předpoklad vzniku politického národa pouze skrze občanství (*Schmitz, 2003; Dorau, 2001, s. 30*) by musel vycházet z předpokladu, že ústava může sama o sobě konstituovat státní národ, což je však v rozporu s pojetím lidu jako zdroje ústavodárné moci (*viz Steiner, 1966, s. 34 a následující*).

Ostatně i pokud by pouhý psaný dokument měl vést ke konstituování politického národa (jak se někteří autoři domnívají), chyběl by předpoklad demokratické legitimacy, který spočívá v aktivním zájmu takového „unijního národa“ o události společné evropské politiky, tedy v existenci zmíněné veřejnosti. To ostatně přiznává i již zmíněný Schmitz, jenž vidí řešení ve vytváření internetových stránek pro diskuzi s občany či v překladech dokumentů do národních jazyků (*Schmitz, 2003, s. 224 a 240*).⁸ Problém spočívá však v tom, že shora řízené informování občanů a zřízení diskuzních platforem samy o sobě nemusejí vést ke vzniku masivního kolektivního zájmu o evropské dění. Dosavadní vývoj, založený na ekonomicko-funkcionální metodě integrace, včetně nedávného ústavodárného procesu, takovou „europeizaci veřejnosti“ neprokázal, ale naopak potvrdil přetrvávající primární vázanost občanů evropských států na témata vnitrostátní politiky.⁹

Relativní nezájem o společné evropské události samozřejmě nikterak nepopírá existenci kolektivního vědomí evropanství a evropské identity. Ke vzniku evropské veřejnosti či evropského politického národa je to však málo (*kromě výše uvedených studií viz též Di Fabio, 1993, s. 191; Kaufmann, 1997, s. 270 a následující*). Za této situace je představa bezprostřední institucionální legitimacy Evropské unie, vyplývající z mínění veřejnosti, jen sotva přijatelná, neboť neodráží dosavadní stupeň vývoje evropského politického národa. Proto musejí selhávat také snahy dovést demokratickou legitimitu Unie z konceptu deli-

berativní demokracie, jak se o to snaží Jürgen Habermas (*Habermas, 2001, s. 7 a následující*). I zde je totiž předpokladem legitimacy nejen možnost, ale i existující zájem občanů vyjadřovat se k událostem dění v daném prostoru, doprovázený – řečeno slovy Jürgen Habermase – sociální akceptací daného ústavního systému (*Habermas, 1999, passim*). Tuto akceptaci nemohou však *per se* zajistit sebelepší procedurální předpoklady zapojení občanů do diskuzí o evropské politice a o budoucnosti integračního procesu. Jen sotva lze přijmout tezi, podle níž k sociální akceptaci daného ústavního řádu stačí pouhá možnost občanské veřejnosti vyjádřit svůj názor, aniž by tato možnost byla realizována nebo aniž by byl tento názor brán v úvahu. Proto také Habermasovo přenesení konceptu tzv. ústavního patriotismu, použitelného snad v prostředí Německa, na evropskou úroveň nutně selhává. Představa vzniku evropské politické veřejnosti *per definitionem* ze základního dokumentu ústavní povahy – jak ji tento německý sociální teoretik nastiňuje – předpokládá legitimizaci ústavodárného procesu teprve *ex post*, tedy po jeho dokončení.¹⁰ Navíc je to v rozporu s jeho vlastními kritérii legitimacy. Nejde jen o skutečnost, že německý *Základní zákon* byl přijímán v době okupace země po prohrané válce.

Zatímco v ústavním uspořádání Spolkové republiky Německo nebylo od samého počátku sporu o obecné akceptaci ústavního řádu občanskou veřejností (s výjimkou extrémních politických uskupení), v Evropské unii lze o této akceptaci již v současné době s úspěchem pochybovat, v každém případě ji však nelze dovodit z pouhých existujících procedurálních nástrojů pro participaci občanů, nemluvě o jejich účinnosti.¹¹ Takový závěr samozřejmě zpochybňuje i myšlenky demokratické legitimizace ústavodárného procesu jednotným evropským referendem.¹²

Na úrovni institucionální legitimacy, tedy oprávněnosti vzniku a existence politického společenství, se proto jako nadále platná ukazuje koncepce zprostředkované legitimacy se základem v jednotlivých státních národech. Vyjádřeno slovy Clause Dietera Classena, „*nejde ani tak o to, nechat vykristalizovat vůli jednoho lidu, ale spíše o to, uvést do souladu vůli jednotlivých národů*“ (*Classen, 1994, s. 254*). V ústavním charakteru Evropské unie se tento princip odráží v jejím chápání jako spolku států, což samozřejmě nevylučuje federativní charakter.

Zatímco zajištění institucionální legitimacy tohoto spolku (jeho vznik a existence) je identické se zajištěním institucionální legitimacy členských států (demokratickými ústavními principy, v jejichž rámci členské státy rozhodují o ratifikaci mezinárodních smluv a jejich změn), personální a materiální legitimita (demokratická povaha rozhodovacího procesu na nadnárodním stupni) je od této legitimacy – pokud se týká způsobu zajištění – odlišena (viz níže). Základ je však u obou způsobů zajištění stále stejný: jsou jím jednotlivé státní národy členských států. Rozdíl je patrný ve srovnání s klasickými federacemi typu spolkového státu (za všechny je možné uvést Německo a USA jako dva do značné míry protichůdné modely federálního uspořádání): legitimita, založená ve federálním (německém či americkém) národu, má zcela odlišnou kvalitativní povahu od legitimacy, opírající se o občany spolkových zemí. V Evropské unii nelze o dvojí legitimitě *tohoto typu* hovořit. Uvedené konstatování tedy nikterak neznámá, že by institucionální legitimita byla „vyhrazena“ národním státům, ale pouze dokládá, že jejím zdrojem jsou (a prozatím musejí být) rovněž v případě Evropské unie státní národy. O tuto legitimitu se opírá Unie sama i její jednotlivé instituce (jejichž personální složení a rozhodování dále vyžaduje rovněž legitimitu personální a materiální, k níž se vrátím v další kapitole). Přesto – jak bylo řečeno – je možné chápat legitimitu Evropské unie jako samostatnou právní entitu, zajištěnou přes její totožný základ *jiným způsobem*, než je tomu u států.

DEMOKRATICKÁ LEGITIMITA ROZHODOVACÍHO PROCESU VE FEDERÁLNÍM MODELU

Jakou povahu však toto zajištění musí mít, aby bylo možné hovořit o demokratické legitimitě? V případě institucionální legitimacy v užším smyslu, ospravedlňující vznik a exi-

stenci Evropské unie, jsou – jak vyplývá z řečeného – dostatečnou zárukou demokratické principy, zakotvené v jednotlivých národních státech jako v pánech smluv. Jiná je však situace u legitimacy personální a materiální, týkající se rozhodovacího procesu na nadnárodní úrovni. Důvod tohoto rozdílu je prostý. V případě institucionální legitimacy je vazba ke státním národům jako k jejím zdrojům zajištěna ratifikačním procesem změn primárního práva (jehož se tato legitimita týká), probíhající podle ústavních mechanismů jednotlivých zemí. Naopak o legitimitu personální a materiální se musí opírat rozhodovací proces uvnitř Společenství, kde již systémy demokratické kontroly zakotvené v ústavních rádech členských států nehrají zásadní roli (a omezují se jen na sféru rozhodování Rady – viz níže). Zdrojem této legitimacy jsou přitom stále občané členských států ve formě jednotlivých politických národů. Zajištění personální a materiální legitimacy musí tedy v nadnárodní integraci probíhat v rámci samostatné struktury, umožňující demokratickou kontrolu každodenního rozhodovacího procesu Společenství. K jejímu ustavení přitom nemůže dojít pouhým přenosem demokratických legitimačních forem běžných v národních státech na nadnárodní úroveň. Pokud je totiž Evropská unie i na komunitárním integračním stupni nadále společenstvím národních států, zdá se snaha o vytváření demokratických legitimačních forem podle vnitrostátních vzorů na evropské úrovni nejen nadbytečná, ale přímo neslučitelná se stávající podstatou Unie. Tento princip je vyjádřen rovněž v již zmíněném maastrichtském judikátu Spolkového ústavního soudu z 12. 10. 1993 (*Entscheidungssammlung der Rechtssprechung...*, S. I., s. 155).¹³ Přiblížení kontroly nadnárodního rozhodovacího procesu občanům je tedy třeba podniknout ve specifické formě odpovídající nadnárodnímu charakteru Evropské unie. To však zároveň neznamená popření prve zmíněného principu státních národů jako primárního zdroje legitimacy.

„Legitimační řetěz“, vyplývající z reprezentace občanů jejich národními vládami, však k tomuto úkolu zjevně nestačí, a to pro příliš abstraktní charakter takové zprostředkované demokratické legitimacy a pro její vzdálenost od občanů. Podobně závažným problémem je i absence politické odpovědnosti Rady, kterou jen stěží může kompenzovat odpovědnost vlády národním parlamentům (viz *Kokott, 1994, s. 215*). Vlády většiny států nejsou ostatně vázány negociačním mandátem národního parlamentu, a proto je možnost zastupitelské demokracie ovlivnit hlasování své vlády v Radě podstatně omezena. Je tedy zapotřebí přímější vazby občanů na rozhodovací systém, zejména na komunitárním stupni integrace.¹⁴

Jen zdánlivým řešením problému demokratického deficitu je posilování rozhodovacích pravomocí Evropského parlamentu. Bez ohledu na to, že tento proces může hrát pozitivní roli ve fungování institucionální struktury Unie, má v oblasti materiální a personální legitimacy jen podpůrnou roli; sám ji ovšem zajistit nemůže (o důvodu jsem se zmínil již na jiném místě). Vyjádřeno známou tezí Petera hraběte Kielsmannsegga, „*Evropský parlament nemůže reprezentovat něco, co neexistuje: evropský národ či evropskou veřejnost, která by se konstitovala kolem zásadních otázek evropské politiky*“ (*Kielsmannsegg, 1995*). Tím je zpochybněna samotná bazální funkce evropského zákonodárského sboru: reprezentace politického národa. Dalším problémem je také neproporcionální zastoupení jednotlivých národnostních skupin (které rovněž představu jedné reprezentované entity rozbíjí), nedostatečná konstituce evropského politického stranictví a roztržitost volebního systému (viz *Huber, 2003, s. 595*). Podle Clause Dietera Classena jsou takové výhrady irelevantní vzhledem k tomu, že Evropský parlament nereprezentuje podle základních smluv jednotný lid, nýbrž evropské národy, jak praví zakládající smlouvy (*Classen, 1994, s. 247*).¹⁵ Právě zde však spočívá základní problém, neboť v takovém případě nemůže být Evropský parlament institucí, reprezentující zvláštní legitimační zdroj – evropské občany. Proto nemůže být Evropský parlament ani společně s Radou považován za garanta legitimační vazby mezi orgány rozhodovacího procesu Evropské unie a občany jednotlivých členských států.

Základní orgány Evropské unie nemohou tedy dostatečným způsobem zajistit demokratickou strukturu rozhodovacího procesu. Ta musí být sice vytvořena na nadnárodní

úrovni a na základě principů odlišných od demokratických mechanismů v národních státech, ovšem současně musí respektovat jednotlivé státní národy jako zdroj veškeré institucionální legitimacy Unie. Jedinou cestou k takovému cíli je federální forma rozhodovacího procesu, založená na výraznějším přiblížení rozhodovacího procesu občanům. Jak jsem však uvedl, občané jsou zdrojem legitimacy Evropské unie nikoli skrze pomyslný evropský *demos*, nýbrž skrze jednotlivé státní národy.

Institucionálním prvkem, který je tu schopen nejlépe zajistit demokratickou důvěryhodnost nadnárodního rozhodování, jsou proto orgány, požívající nezpochybnitelné a nezprostředkované demokratické legitimacy státních národů a současně schopné se přímo účastnit nadnárodního rozhodování. Tímto institucionálním prvkem, schopným legitimizovat federální strukturu zákonodárního procesu, jsou tedy pouze národní parlamenty, nikoli ovšem ve své vnitrostátní funkci, ale *právě* jako národní článek na komunitární úrovni rozhodování. Pouhé omezené pravomoci při kontrole principu subsidiarity navrhované ústavní smlouvou však v tomto případě nestačí k zajištění uvedené federální struktury. Jediným řešením tohoto problému je ustavení nové federální struktury rozhodování s výraznou rolí národních parlamentů jako garantů demokratické legitimacy evropského legislativního procesu.

Dříve, než se dostanu k možné konkrétní podobě této role, je však nutné se krátce zmínit o tom, co si lze představovat pod federální strukturou. Je nutné si přitom uvědomit rozdíl mezi anglosaským a kontinentálním modelem federalismu (*Bieber, 2004, s. 125; k rozdělení obou typů na „dělicí federalismus“ / „Trennföderalismus“ / a „exekutivní federalismus“ / „Vollzugsföderalismus“ / viz Schönberger, 2003, s. 614 a následující*). První totiž předpokládá centralizační moment a striktní oddělení federální (nadnárodní) a státní (národní) úrovně rozhodování. Naopak kontinentální model vychází z decentralizace a posilování práv a samostatnosti federálních jednotek; současně je v něm nadnárodní sféra úzce propojena s národní sférou.¹⁶ Zde spočívá také důvod mnoha nedorozumění ohledně diskuze o federálním modelu Evropské unie, neboť anglosaská právní či politická věda, stejně jako politická reprezentace v takovém modelu spatřují nebezpečí vzniku státního útvaru s unitarizačními tendencemi. Naopak náklonnost německých autorů vychází z kontinentálního konceptu, zdůrazňujícího přetrvávající politickou samostatnost jednotek federace.¹⁷ Proto němečtí autoři často považují již současný smluvně-ústavní systém Evropské unie za rozvinutou federaci, byť nikoli nutně německého typu (tedy spolkového státu), ale za tzv. konsociační federaci (*Nettesheim, 2004, s. 37 a následující; o Evropské unii jako o již rozvinuté federaci viz Heckel, 1998*). Tento základní důvod rozporu je třeba brát v úvahu.

Modelem, jenž může respektovat zdroj všech forem legitimacy Evropské unie (institucionální, materiální a personální) v evropských státních národech, je pouze již zmíněný kontinentální koncept a pouze ve formě konsociačního federalismu. Ten je založen na přítomnosti federálních prvků rozhodování, které v Unii existují již od přijetí *Maastrichtské smlouvy* (princip subsidiarity, princip proporcionality, politická jednota při respektování politické samostatnosti a suverenity členských států a další) ovšem bez existence klasické federace, a to nejen amerického typu, ale i modelu německého spolkového státu. Výše uvedený pojem konsociační federace označuje právě tento systém federálních jednotek bez toho, aby federální útvar měl povahu státu. Proto se domnívám, že je v této souvislosti vhodnější vůbec nepoužívat substantivum „federace“, neboť většinou navozuje představu některého z klasických příkladů federativního uspořádání.

Namísto uplatnění této formy federalismu, kde krizi legitimacy není třeba spatřovat, však současná federální rozhodovací struktura Evropské unie stále více směřuje k modelu, který je nazýván kooperativní, respektive unitární federalismus (*Hesse, 1969; Kewenig, 1969, s. 433 a následující; Einleitung, in: Hesse /Hrsg./, 1979; Böckenförde, 2000 b, s. 183 a následující*). Ten se ovšem od konsociačního federalismu, jež by chtěl Martin Nettesheim v Evropské unii spatřovat, podstatně liší. Charakteristickým prvkem kooperativního federalismu je na jedné straně přenos kompetencí ze státní (zemské) na federální

úroveň, doprovázený sjednocováním legislativy a odstraňováním hospodářských, sociálních i kulturních rozdílů a konečně také společnou koordinací výkonu vlastních kompetencí mezi jednotlivými částmi spolku. Na druhé straně je zmenšování rozsahu vlastních kompetencí kompenzováno posilováním vlivu členských jednotek na centrální rozhodovací proces. Tento proces je již dlouhou dobu patrný uvnitř Německa, ale v posledních desetiletích jej lze konstatovat i v ústavním systému Evropské unie. Jeho dokladem je nejen rychlý přenos řady kompetencí na úroveň unijního či komunitárního práva v posledních dvaceti letech, budování systému odstraňování socioekonomických rozdílů mezi členskými státy a regiony, ale také společná koordinace politik členských států i v těch oblastech, kde není Unii svěřena žádná působnost, například v rámci otevřené metody koordinace. Silný vliv členských států na nadnárodní rozhodování se pak odráží ve výsadním postavení Rady, která se od posílení své pozice na úkor Komise od šedesátých let stále více stává motorem integrace spíše než orgánem, prosazujícím decentralizaci a zájmy jednotlivých zemí (*Waever, 1998, s. 109 a následující*).

Kooperativní federalismus je ovšem spojen s několika obtížemi. Rostoucí význam koordinace politik, spadajících do výlučné kompetence částí společenství – členských států –, vede k zakotvení principu jednomyslnosti ve výkonu těchto politik. Jinými slovy řečeno, k dosažení společného postupu v koordinaci určité politické oblasti je třeba dosáhnout konsenzu, a to právě proto, že nejde o sféru působnosti Unie. Ernst-Wolfgang Böckenförde v tomto principu kooperativního federalismu spatřuje nebezpečí demokratického deficitu a oslabení role zastupitelských těles členů federálního tělesa (*Böckenförde, 2000 b, s. 190 a následující*). K dosažení absolutní shody dochází totiž mimo parlamentní tělesa, většinou v exekutivních vyjednávacích a koordinačních grémiích na úrovni ústředních orgánů. Zapojeny jsou tedy výhradně vlády, nikoli však národní parlamenty, a to i přes to, že jde o sféru působnosti členských států.¹⁸ Typickým příkladem je lisabonský proces, legitimizující mimo jiné dokonce i společnou koordinaci rodinné politiky, včetně výstavby jeslí. Národní parlamenty se tedy na koordinaci těchto politik žádným způsobem nepodílejí paradoxně i proto, že nejde o oblast výkonu společné působnosti, a tudíž na ni nelze aplikovat principy kontroly evropského legislativního procesu jako například při kontrole subsidiarity. Právě to je podle Böckenfördeho cenou za flexibilitu kooperativně-federálního modelu rozhodování, spojeného se zcela odlišnou koncepcí výkonu moci než klasický federalismus v anglosaské i kontinentální podobě.¹⁹

V klasickém federálním systému lze ovšem takovou „deparlamentarizaci“ kompenzovat, aniž by došlo k narušení principu demokratické ústavnosti. Kompenzační roli přitom hraje systém spolurozhodování všech politických stran, zúčastněných v regionálních vládách či v centrální vládě federálního státu. Při nutnosti dosáhnout všeobecného konsenzu na regionální/zemské i federální úrovni je totiž nezbytný souhlas všech zúčastněných stran, které jsou přitom na všech úrovních totožné.²⁰ Přes oslabení principu parlamentní demokracie tak není oslaben princip zastupitelské demokracie.

Poněkud jinak je tomu však v případě federálního systému rozhodování v Evropské unii. Systém konsenzuální vlády všech stran na všech úrovních tu není možný, neboť na rozdíl od klasické federace jsou politické strany v jednotlivých členských státech odlišné a konstituují se kolem národních politik, nikoli kolem evropských záležitostí. Opět tu narážíme na problém absence evropského lidu. Proces „deparlamentarizace“ na evropské úrovni imanentní kooperativnímu modelu federalismu je tak nutně spojen s krizí legitimacy, kterou nemůže nahradit ani legitimační řetěz národních vlád, ani koncept nedělené legitimacy, opřené o vůli pomyslného evropského lidu (*srovnej též Hartley, 1999, s. 171*).²¹ Především tendence ke koordinaci politik mimo oblast výlučných nebo sdílených kompetencí Evropské unie akutně trpí skutečným demokratickým deficitem, jenž ovlivňuje rozhodovací proces nejen v Unii, ale paradoxně též v národních státech.

Kooperativní federalismus, přestože vychází z kontinentálního pojetí, vede na evropské úrovni k hluboké krizi legitimacy. Tu lze překonat jedině návratem ke konsociačnímu fe-

derálnímu modelu ve formě, v jaké s ním počítal v maastrichtském judikátu Spolkový ústavní soud. Tedy k modelu, v němž jsou nositelem suverenity státní národy, reprezentované svými zákonodárnými sbory. Těmto sborům musí proto patřit nejdůležitější role v rozhodování o záležitostech na federální úrovni, která vyplývá z jejich postavení jako *jediných* orgánů, reprezentujících v souladu s principy zastupitelské demokracie vůli státních národů jako zdrojů legitimacy. Tuto roli musejí současně vykonávat *bezprostředně* jako subjekt nadnárodního rozhodování, nikoli zprostředkovaně pouze skrze vnitrostátní ústavní mechanismy. Pouze tak může být kompenzováno shora popsané stávající oslabování národních parlamentů jako aktérů evropské politiky, projevující se poklesem jejich vlivu na rozhodování Rady jako mezivládního orgánu.

NÁRODNÍ PARLAMENTY JAKO PROSTŘEDEK LEGITIMIZACE ROZHODOVACÍHO PROCESU?

Možnost kompenzovat krizi legitimacy výraznějším zapojením národních parlamentů do evropského rozhodovacího procesu je v odborné i politické diskuzi zvažována od počátku posunu integrace směrem k politické unii. Současně byly během této doby podniknuty různé pokusy o uskutečnění takovéto myšlenky (*srovnej Weber-Panariello, 1995; Schröder, 2002, s. 301 a následující*²²). Od roku 1989 si mohou národní parlamenty prostřednictvím delegací svých evropských výborů pravidelně vyměňovat informace a názory k evropským záležitostem na platformě Konference evropských výborů národních parlamentů členských států (COSAC). Teprve od roku 1999 může toto těleso také přijímat tzv. *contributions*, vztahující se k legislativním aktům Evropské unie, popřípadě k iniciativám, týkajícím se prostoru svobody, bezpečí a spravedlnosti a majícím dopad na práva jednotlivců. Evropské instituce nejsou přitom povinny přihlížet k názorům či podnětům (*contributions*) COSAC. Ke splnění požadavku na posílení materiální legitimacy Evropské unie zapojením národních parlamentních komor tedy postavení tohoto orgánu rozhodně nestačí.

Během přípravných fází tvorby ústavní smlouvy se proto diskutovalo o rozmanitých, často velmi neotřelých návrzích na začlenění národních parlamentů do institucionálního systému Evropské unie. Hlavní část této diskuze probíhala v letech 2002–2003 v rámci Konventu o budoucnosti Evropy v jeho pracovní skupině o postavení národních parlamentů. Některé zde předložené návrhy směřovaly k provedení důkladné reformy COSAC, již měla být přisouzena pravomoc kontroly dodržování principu subsidiarity v legislativních aktech, předkládaných Evropskou komisí. Podle jiných koncepcí měla dokonce COSAC vzniknout druhá komora Evropského parlamentu, složená ze zástupců národních parlamentů. Tato druhá komora by pak v podstatě kopírovala strukturu Evropského parlamentu z doby před rokem 1979 (první přímé volby do Evropského parlamentu). Podle mínění jiných měl krizi legitimacy překonat zcela nový orgán, tzv. kongres, jehož plánovaná struktura a působnost byly ovšem od počátku poněkud nejasné (*viz Georgiev, 2003, s. 3 a následující*).

Návrhy na takto výrazné změny v institucionální struktuře Společenství se ovšem na výše zmíněném konventu většinou nesetkávaly s pozitivním ohlasem, a to zvláště kvůli obavě ze ztížení a dekomunitarizace rozhodovacího procesu. Zapojení národních parlamentů do nové instituce s významnými pravomocemi bylo mnohými konventisty vnímáno jako posílení národně-státního elementu a ohrožení principů federální podoby rozhodování, neboť by byl údajně zpochybněn princip oddělení unijní a národní úrovně (*k tomuto zdůvodnění viz Weber, 2004, s. 850; podobně též Ruffert, 2004, s. 181*²³). Nakonec byly proto výsledné propozice, obsažené v konventním návrhu ústavní smlouvy, výrazně skromnější a v této podobě prošly beze změn také mezivládní konferencí v letech 2003–2004 (*Georgiev, 2005, s. 133 a následující*).

Nové postavení národních parlamentů se v ústavní smlouvě opírá o dva dodatkové protokoly smlouvy: o úloze národních parlamentů v Evropské unii a o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality. Protokol o úloze národních parlamentů v Evropské unii znovu

kodifikuje zavedenou praxi informování národních parlamentů o dokumentech, projednávaných v Radě a v Evropském parlamentu, respektive zasílání těchto dokumentů přímo jednotlivým komorám před jejich projednáním. Parlamentsy mají díky tomu možnost ovlivnit postoj své vlády na jednání Rady, pokud jim to však dovoluje vnitrostátní ústavní řád. Zatímco parlamentsy některých států (Dánsko) mohou tuto možnost bez obtíží realizovat a vládu k určitému postoji imperativním mandátem zavázat, ve většině členských států tomu tak není (*Pítrová, 2002, s. 1013 a následující*).

Teprve protokol o aplikaci principů subsidiarity a proporcionality přisuzuje národním parlamentům přímý vliv na evropský legislativní proces. Na jeho základě se mohou jednotlivé komory vyslovovat ke všem legislativním návrhům Evropské komise v šestitýdenní lhůtě po jejich zaslání. V případě nesouhlasu (formálně artikulovanému jako námitka pro rozpor s principem subsidiarity), projeveného alespoň jednou třetinou (ve třetím pilíři jednou čtvrtinou) parlamentů, je Komise povinna svůj návrh přezkoumat, což jí ovšem dovoluje také trvat na svém původním stanovisku.

Ústavní smlouva přes proklamovanou snahu výrazněji zapojit národní parlamentsy do rozhodovacího procesu nakonec přisoudila vnitrostátním zákonodárným sborům pouhou konzultační úlohu. Jejich role jako aktéra rozhodování v rámci Společenství se soustředí jen na projevení případného nesouhlasu, na nějž však nakonec vůbec nemusí být brán ohled. Přes formální změnu tím však není jejich politické postavení téměř dotčeno, neboť podobný nesouhlas mohou národní parlamentsy bez nároku na jeho přijetí vyjádřit již nyní.

Jestliže tedy v oblasti materiální legitimacy Evropské unie nepřináší ústavní smlouva žádnou výraznou změnu v podobě výraznějšího zapojení národních parlamentů do rozhodování, institucionální legitimita je dokonce oslabena. Tzv. doložka pružnosti v článku I-18 zmocňuje Radu přijímat nezbytná opatření nad rámec svěřených kompetencí bez nutnosti souhlasu národních parlamentů. Tzv. *clause passerelle* v článku IV-444 pak umožňuje změnu způsobu hlasování v Radě v určité oblasti bez nutnosti ratifikace národními parlamentsy. Tuto změnu není ovšem možné provést, pokud s ní alespoň jeden parlament projeví nesouhlas. Přesto oba články znamenají výrazné omezení principu odvozené legitimacy, neboť dovolují orgánům Unie jednat nad rámec pravomocí, které jsou jim svěřeny členskými státy prostřednictvím procesu ratifikace primárního práva národními parlamentsy (*Puttler, 2004, s. 669 a následující*). Takovéto řešení by přicházelo v úvahu, pokud by se institucionální legitimita Evropské unie opírala o evropský politický národ. Jestliže (respektive dokud) tento není přítomen, nelze hovořit o překonání krize legitimacy.

Navrhnout konkrétní řešení této krize vyžaduje samozřejmě důkladné zvažování, zejména v souvislosti s dalším vývojem integračního procesu po neúspěšné ratifikaci ústavní smlouvy. Předpokladem je však politické rozhodnutí, které namísto postupných změn institucionálního systému Společenství, prováděných pouze pod vnitřním tlakem integračního vývoje, otevře prostor pro zásadní změny. Samozřejmě za podmínky, že Evropská unie má mít svou politickou dimenzi. Národním parlamentům by pak měla být přisouzena role samostatného aktéra legislativního procesu v rámci Evropské unie. Není přitom rozhodující, zda by se tak stalo vznikem nové instituce v materiálním smyslu (jakéhosi evropského senátu zástupců národních parlamentů), reformou stávající COSAC, nebo jen zakotvením postavení jednotlivých parlamentů jako kolektivního orgánu v rozhodovacím procesu. V každém případě je třeba zákonodárným sborům členských států vyhradit spolurozhodovací pravomoc, tedy včetně možnosti vetovat, popřípadě měnit legislativní návrhy. Jedině tímto způsobem může být kontrola dodržování principu subsidiarity efektivní s tím, že se současně zákonodárný proces v EU přiblíží k jednotlivým státním národům jako ke zprostředkovatelům legitimacy.

* * *

Na tomto místě se dostávám k závěru. Snažil jsem se v tomto článku nalézt odpověď na otázku role federálního modelu v současné realitě politické integrace. Řešení této záleži-

tosti je primárně závislé na existenci jasného politického rozhodnutí, založeného na konkrétní vizi finality evropského integračního procesu. Toto rozhodnutí se přitom musí opírat o legitimitu, vycházející z vůle evropských národů, neboť politický národ či lid Evropanů jako samostatná entita schopná vyjádřit svou vůli neexistuje. Pakliže se politické elity, reprezentující evropské státní národy, jasně vysloví pro politickou integraci a pro její pokračování, je existence federální struktury rozhodovacího procesu nezbytná, a to bez ohledu na konkrétní podobu této politické integrace.

Tato federativní struktura byla v ústavním systému Evropské unie zakotvena již v *Maastrichtské smlouvě* jasným vymezením vztahu mezi národní, mezivládní a nadnárodní sférou, rozdělením kompetencí a vnesením principu subsidiarity do rozhodovacího systému Společenství. Zároveň stávající federativní prvky nekompensují krizi demokratické legitimacy Evropské unie jako politického společenství, což by mělo být jejich hlavním úkolem. Státní národy jako výlučný zdroj legitimacy nemají skrze své reprezentace odpovídající podíl na výkonu svrchované moci Unie, neboť evropský federální model směřuje spíše ke kooperativnímu federalismu, charakterizovanému oslabením role národních parlamentů i jako orgánů ovlivňujících rozhodování svých vlád. Za současných podmínek by nejvhodnějším řešením tohoto strukturálního problému bylo výrazné zapojení národních parlamentů do rozhodovacího procesu na evropské úrovni, ovšem nikoli jen ve formě kontroly subsidiarity, jak to předpokládal návrh ústavní smlouvy.

Jestliže jsem tedy uvedl, že federativní prvky v rozhodovacím procesu jsou v politickém společenství nezbytné, vytvoření klasické federace, ať již v pojetí americkém po vzoru USA, či v pojetí spolkového státu podle vzoru Německa, není ani ve střednědobé perspektivě představitelné. Neexistuje-li předpoklad jednotné legitimacy se zdrojem v evropském politickém národě, lze jen sotva uvažovat o federalismu, založeném na konceptu originální suverenity Evropské unie, oddělené od suverenity členských států. Z tohoto důvodu není přijatelný ani klasický model federalismu, ale ani varianta kooperativního federalismu poznamenaná oslabením parlamentní svrchovanosti.

Proplout mezi *Skyllou* federalismu hrozícího krizí legitimacy a *Charybdou* opuštění politické integrace je tedy možné pouze za předpokladu, že rozhodovací proces v Evropské unii bude založen na federální struktuře bez federace chápané jako spolkový stát. Zda používat pojem konsociační federace, nebo hovořit o mezinárodní organizaci s federálními prvky, je přitom spíše sémantickým problémem, který nemá žádný vliv na uvedenou skutečnost, že se nemůže jednat o útvar typu federálního státu. Jak nedávno pregnantně prohlásil Michael Burges, „*je nutné skoncovat se starým pojmovým aparátem, který předpokládal, že federalismus musí »vždy« vést k federaci*“ (Burges, 2000, s. 49).

¹ Znamé rozlišení mezi Rougemontovým federalismem a Monnetovým funkcionalismem spočívá spíše v cestě, která má vést k evropské federaci. Zatímco Rougemont spatřuje základ budoucí federace v kulturní integraci, Monnet zcela v duchu teorie interdependence preferuje sektorovou federalizaci, počínající ekonomickou integrací a následně pokračující směrem k politickému a kulturnímu sjednocování.

² Ernst-Wolfgang Böckenförde uvádí tři základní prvky ekonomicko-funkcionální integrace: supranacionalitu jako organizační formu, přesah do politických a národohospodářských sektorů a posuzování veškerých evropských záležitostí výhradně z tržněekonomického hlediska (Böckenförde, 2000 c, s. 73 a následující).

³ Diskuzi o politické integraci, vedenou v souvislosti s Fouchetovým plánem na počátku šedesátých let, nelze vnímat jako spor o federální model. Tehdejší střet probíhal spíše mezi koncepcí Evropy národů a nadnárodní Evropy s tím, že politickou spolupráci prosazovala de Gaullova Francie, nakloněná spíše volnější integraci současně rozšířené do většího množství sektorů. Zastánci ekonomicko-funkcionálního modelu preferovali užší model, ovšem stále s federací jako s možným, leč nikoli nezbytným vyvrcholením.

⁴ Tento normativní závěr vyplývá z principu, že každý výkon suverénní moci, který se dotýká občana, musí být založen na demokratické legitimitě.

⁵ Autorita, nikoli pravda dělá zákony.

⁶ Thomas Schmitz vychází z toho, že jediným prvkem, který činí určitou skupinu národem, je „das formale Band der gemeinsamen Bürgerschaft“. Dříve se přitom snažil problém legitimacy Evropské unie řešit konceptem „státu civilizačního okruhu“ („Kulturkreis-Staat“), založeného nikoli na politickém národě, ale na „kulturním, dějinném a světonázorovém základě“ (Schmitz, 2001, s. 228 a následující).

FEDERÁLNÍ MODEL

- ⁷ Tento fakt nesouvisí s existencí dvou koncepcí vztahu státu a národa v evropském prostředí. I v zemích, kde je koncept národnosti (kulturní národ) odlišný od konceptu občanství (státní národ), existuje společné vědomí politické identity, orientované především vůči externímu světu vně státu.
- ⁸ „Das europäische Volk kann also nur dann demokratische Legitimation erzeugen, wenn in ihm unionsweite breite öffentliche Diskussionen und Meinunsbildungsprozesse stattfinden.“
- ⁹ To ostatně potvrzuje i Jürgen Habermas, jinak optimistický, pokud jde o zformování této veřejnosti v budoucnu (Habermas, 2001, s. 7). Naproti tomu Anne Petersová hovoří o již existující „slabé evropské veřejnosti“, kterou je již možné považovat za legitimační faktor (Peters, 2004, s. 375–392). K výrazné „evropeizaci veřejnosti“ podle ní přitom napomohla konvenční metoda. Je však otázkou, zda tento optimismus mířený do budoucna je schopen legitimizovat stávající řád.
- ¹⁰ Jestliže v minulosti mohlo k procesu vytváření politického národa docházet i na základě projektu prosazeného politickými elitami (například při sjednocení Itálie a při vzniku italského politického národa), dnes je podobná cesta vyloučena. Důvodem není jen nutnost určitých predispozic neovlivnitelných politickým rozhodnutím (jazyk, kultura a podobně), ale především skutečnost, že politické elity samotné nejsou v demokratickém systému zdrojem legitimity, jak tomu bylo v raně moderním státě, a jejich rozhodování musí být opřeno o autonomní legitimitu lidu. Proto tyto elity nemohou být tím, kdo předurčuje politické rozhodnutí a dodatečně pro ně hledá legitimitu.
- ¹¹ V novější době Jürgen Habermas postuloval tezi, že k demokratické legitimizaci stačí pouhá možnost občanů vyjádřit se k věcem společného zájmu bez nutnosti jejich podílu na rozhodování (srovnej Habermas, 1998, s. 91 a 166). I tento koncept je založen na přítomné většinové rámcové sociální akceptaci daného způsobu rozhodování a aby na něm měla reálný podíl: „Publikum občanů, dezintegrované jakožto publikum, je publicistickými prostředky natolik mediálně přetvořeno, že může být na jedné straně vyžadováno k legitimizaci politických kompromisů, aniž by na druhé straně mělo podíl na účinných rozhodnutích, nebo aniž by takového podílu bylo vůbec schopno“ (Habermas, 2000, s. 332). Domnívám se, že toto konstatování je aktuální i pro dnešní snahu hledat zdroj legitimity v neexistující evropské veřejnosti, o níž Habermas hovoří.
- ¹² Naopak již zmiňovaný Schmitz, spatřující v unijním národu hlavní zdroj legitimity, považuje takové referendum za nezbytnou („unerlässlich“) podmínku ústavodárného procesu (Schmitz, 2001, s. 443). Tento závěr jej vede k poněkud kurióznímu konstatování nutnosti „dvojitého referenda“, v němž by občané EU hlasovali o přijetí ústavní smlouvy jako evropští občané a o její ratifikaci jako občané svého státu (Schmitz, 2001, s. 448).
- ¹³ Někteří kritici přitom poukazují na jistou inkonzistenci, spočívající v tom, že demokratická legitimita je ověřována ústavním soudem členského státu, tedy podle kritérií kontroly demokracie vyvinutých uvnitř národních států (srovnej Gerkrath, 1996, s. 219 a 228).
- ¹⁴ Christoph Dorau upozorňuje na to, že struktura Rady ministrů má „plurálně-teritoriální“ demokratickou legitimitu, podobající se Spolkové radě v SRN (Dorau, 2001, s. 93). Problém tohoto srovnání spočívá však v tom, že Spolková rada sdružuje regionální vlády jednoho státu, osídleného jedním homogenním politickým národem. Současně je doplněna Spolkovým sněmem, který tento národ přímo reprezentuje. Její legitimační základ se proto od Rady podstatně liší.
- ¹⁵ Ovšem i Clause Dieter Classen považuje za problém například nejednotný systém voleb do Evropského parlamentu (Classen, 1994, s. 249).
- ¹⁶ Za charakteristický doklad může být považováno, že princip subsidiarity, jenž tvoří v kontinentálním modelu základ myšlenky federalismu (Haberle, 1994, s. 186), je naopak zcela neznámý pro americký federalismus.
- ¹⁷ Carl Schmitt v této souvislosti staví federální model do protikladu k pouhé teritoriální decentralizaci, která nepočítá s povahou jednotek federace jako politicky samostatných státních útvarů (Schmitt, 1931, s. 96).
- ¹⁸ Na tento problém upozorňuje rovněž Anne Petersová, která se však snaží hledat řešení v zapojení veřejnosti a v omezení principu jednomyslnosti (Peters, 2004, s. 391). Současně si je vědoma problému s legitimitou, který by tak vznikl, aniž by se jím však dále zabývala.
- ¹⁹ Namísto tradičního konceptu dělby moci („Gewaltentrennung“) mezi jednotlivé orgány, pověřené určitými funkcemi, je v kooperativním modelu uplatněn princip sdílení moci („Gewaltenteilung“). Jinými slovy řečeno, jde o výkon jedné funkce několika orgány na několika úrovních. Společné podílení se na jedné funkci lze spatřovat v prolínání rolí orgánů nadnárodní a mezivládní úrovně, zejména pak Evropské komise a Rady (viz též Nicolaysen, 2004, s. 115 a následující). Ernst-Wolfgang Böckenförde v této souvislosti dokonce hovoří o návratu k systému stavovského státu, byť na zcela jiných základech (Böckenförde, 2000 b, s. 197 a následující). Jednotlivé oblasti výkonu moci jsou v systému sdílení moci vykonávány spoluprací institucí různého typu, různé úrovně a především různé legitimační báze – zemské i federální –, a to jak v legislativě, tak i ve správě. Podobně též ve stavovském státě je zapotřebí k výkonu moci (například k přijetí zákona) spolupráce různých stavů.
- ²⁰ To samozřejmě neznamená jejich rovnoprávné postavení, neboť v ústřední federální vládě mohou být zastoupeny jen některé z uvedených stran. Tenze mezi federální vládou a jednotlivými regionálními či zemskými vládami nedovoluje ovšem nerespektovat postoj opozice, neboť v kooperativním federálním modelu je vyžadován již uvedený konsenzus.

- ²¹ Trevor C. Hartley, podobně jako Böckenförde dospívá k závěru, že nositelem legitimacy jsou pouze jednotlivé národy členských států, nikoli Evropané jako celek. Je přitom zajímavé, že v diskuzi o evropské ústavě rozlišuje dva odlišné koncepty konstitucionalizace smluv. První z nich je podle jeho názoru spojen s konstatováním faktu, že smlouvy obsahují určité prvky charakteristické pro ústavní pořádek, a je zcela v pořádku. Naopak druhý význam pojmu identifikuje smlouvy s ústavou v užším smyslu a je podle Hartleyho neslučitelný se systémem legitimacy Evropské unie (Hartley, 1999, s. 180).
- ²² Meinhard Schröder ovšem zapojení národních parlamentů považuje naopak za oslabení demokratické legitimacy. Přitom používá poněkud kuriózní argumentaci, že tak dochází ke komplikaci rozhodovacího procesu.
- ²³ Také Manfred Ruffert chápe posílení role národních parlamentů jako „dodatečnou legitimizaci“, ale současně odmítá zahrnutí národních parlamentů do unijního institucionálního systému.

Literatura

- Ankersmit, Francis R. (1996): *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford: Stanford University Press, 1996.
- Bieber, Roland (2004): *Föderalismus in Europa*. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Europäische Union. Das politische System und Politikbereiche*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, s. 125–140.
- Bílá kniha Evropské komise (2001). *European Governance*. COM (2001) 0428.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1983): *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*. Hannover, 1983.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2000 a): *Die Zukunft politischer Autonomie. Demokratie und Staatlichkeit im Zeichen von Globalisierung, Europäisierung und Individualisierung*. In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000, s. 103–126.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2000 b): *Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats*. In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000, s. 183–207.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2000 c): *Welchen Weg geht Europa?* In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000.
- Brünneck, Alexander von (1989): *Die öffentliche Meinung in der EG als Verfassungsproblem*. *Europarecht*, No. 24 (1989).
- Burgess, Michael (2000): *Federalism and the European Union: The Building of Europe 1950–2000*. London: Routledge, 2000.
- Busse, Christoph (1999): *Völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union*. Köln: Heymann, 1999.
- Classen, Claus Dieter (1994): *Europäische Integration und demokratische Legitimität*. *Archiv für Öffentliches Recht*, Vol. 119 (1994), s. 238–260.
- Di Fabio, Udo (1993): *Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?* *Der Staat*, Vol. 32 (1993).
- Dorau, Christoph (2001): *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union. Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza*. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Druláková, Radka (2005): *Legitimita a demokracie EU v zrcadle voleb do EP (2004) v nových členských státech*. In: Klíma, Michal – Bureš, Jan (eds.): *Kam kráčíš, Evropská unie? Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 47–55*.
- *Entscheidungssammlung der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts (S. I.)*, Karlsruhe. Bd. 89.
- Georgiev, Jiří (2003): *Jakou roli přisoudil Konvent EU národním parlamentům?* *EMP*, Vol. 2 (2003), s. 3–10.
- Georgiev, Jiří (2005): *Postavení národních parlamentů po přijetí Ústavní smlouvy*. In: Klíma, Michal – Bureš, Jan (eds.): *Kam kráčíš, Evropská unie? Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 133–143*.
- Gerkrath, Jörg (1996): *La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe*. In: Duprat, Gérard (ed.): *L'Union européenne. Droit, politique, démocratie*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996, s. 209–241.
- Haberle, Peter (1994): *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*. *Archiv für Öffentliches Recht*, Vol. 119 (1994), s. 169–206.
- Habermas, Jürgen (2001): *Braucht Europa eine Verfassung?* *Die Zeit*, Vol. 26 (2001), s. 7–10.
- Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*. In: Habermas, Jürgen: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998.
- Habermas, Jürgen (1999): *Problémy legitimacy v pozdním kapitalismu*. Praha: Filosofia, 1999.
- Habermas, Jürgen (2000): *Strukturální přeměna veřejnosti. Zkoumání jedné kategorie občanské společnosti*. Praha: Filosofia, 2000.
- Hallstein, Walter (1979): *Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einingung*. In: Hallstein, Walter: *Europäische Reden*. Stuttgart: Universität Stuttgart, 1979.
- Hartley, Trevor C. (1999): *Constitutional Problems of the European Union*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 1999.

FEDERÁLNÍ MODEL

- Heckel, Katharine (1998): Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung. Berlin: Duncker & Humblot, 1998.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg., 1979): Politikverflechtung im föderalen Staat. Baden-Baden: Nomos, 1979.
- Hesse, Konrad (1969): Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe: Müller, 1969.
- Huber, Peter (2003): Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa. *Europarecht*, Vol. 23 (2003), s. 574–599.
- Isensee, Joseph (1996): Europäische Union – Mitgliedstaaten. Im Spannungsfeld von Integration und nationaler Selbstbehauptung. Effizienz und Idee. In: *Europa – Idee, Geschichte, Realität*. 2. Symposium der deutschen Akademie der Wissenschaften, Mainz, 1996, s. 71–106.
- Kaufmann, Michael (1997): Europäische Integration und Demokratieprinzip. Baden-Baden: Nomos, 1997.
- Kewenig, Wilhelm (1968): Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung. *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 93 (1968), s. 433–484.
- Kielsmannsegg, Peter Graf (1995): Wie tragfähig sind Europas Fundamente? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. 2. 1995.
- Kirchhof, Paul (1994): Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland. In: Isensee, Joseph (Hrsg.): *Europa als politische Idee und rechtliche Form*. 2. Auf. Berlin: Duncker & Humblot, 1994, s. 63–101.
- Kokott, Juliane (1994): Deutschland im Rahmen der Europäischen Union. *Archiv für Öffentliches Recht*, Vol. 119 (1994), s. 207–237.
- Lippens, Walter (Hrsg., 1986): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984. Bonn: Europa-Union-Verlag, 1986.
- Nettesheim, Martin (2004): EU-Recht und nationales Verfassungsrecht. *Europarecht*, 2 (Beiheft), 2004, s. 6–143.
- Nicolaysen, Gert (2004): Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Die Europäische Union. Das politische System und Politikbereiche*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, s. 109–124.
- Peters, Anne (2004): Europäische Öffentlichkeit im europäischen Verfassungsprozess. *Europarecht*, Vol. 39 (2004), s. 375–392.
- Pítrová, Lenka (2002): Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii. *Právník, ročník 141 (2002), číslo 10*, s. 1013–1070.
- Proudhon, Pierre-Joseph (1921): *Du principe fédératif*. Paris: Éditions Bossard, 1921.
- Puttler, Adelheid (2004): Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren“ der EU? Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages der Regierungskonferenz. *Europarecht*, Vol. 39 (2004), s. 669–690.
- Ruffert, Manfred (2004): Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung. *Europarecht*, Vol. 39 (2004), s. 165–201.
- Schmitt, Carl (1931): *Hüter der Verfassung*. Tübingen, 1931.
- Schmitt, Carl (1998): *Legalität und Legitimität*. 6. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 1998.
- Schmitz, Thomas (2003): Das europäische Volk und seine Rolle bei einer Verfassungsgebung in der Europäischen Union. *Europarecht*, Vol. 38 (2003), s. 217–243.
- Schmitz, Thomas (2001): Integration in der Supranationalen Union. Das europäische Organisationsmodell einer prozesshaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatstheoretischen Implikationen. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Schönberger, Christoph (2003): Normenkontrollen im EG-Föderalismus. Die Logik gegenläufiger Hierarchisierungen im Gemeinschaftsrecht. *Europarecht*, Vol. 38 (2003), s. 600–627.
- Schröder, Meinhard (2002): Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge. *Europarecht*, Vol. 37 (2002), s. 301–317.
- Sidjanski, Dusan (1992): *L'avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*. Paris: PUF, 1992.
- Simson, Werner von (1991): Was heisst in einer europäischen Verfassung „Das Volk“? *Europarecht*, Vol. 26 (1991), s. 1–18.
- Steiner, Udo (1966): *Verfassungsgebung und Verfassungsgebende Gewalt des Volkes*. Berlin: Duncker & Humblot, 1966.
- Waeber, Ole (1998): *Insécurité, identité: une dialectique sans fin*. In: Le Gloannec, Anne-Marie (ed.): *Entre Union et nations. L'État en Europe*. Paris: Presses de Sciences PO, 1998.
- Weber, Albrecht (2004): Zur föderalen Struktur der Europäischen Union im Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags. *Europarecht*, Vol. 39 (2004), s. 841–856.
- Weber-Panariello, Antonella (1995): *Nationale Parlamente in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 1995.
- Winter, Gerd (2005): Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung. *Europarecht*, Vol. 40 (2005), s. 255–276.