

Principy Evropské unie a základy komunitárního práva.

Principy Evropské unie

Do vzniku prvního evropského společenství státy používaly pro svou spolupráci výhradně formy mezinárodní organizace, která je založena na zásadě svrchované rovnosti, kdy si každý stát ponechává zcela nedotčenu svou státní svrchovanost. Znamená to, že svrchovaný stát je na samém vrcholku hierarchie a nikdo a nic nemá právo mu něco diktovat. To má samozřejmě své výhody: každý stát dokonale kontroluje dění na svém území a nemusí se podřizovat rozhodnutí jiných států nebo nadstátního orgánu. Takováto organizace ale má i své zřejmé nevýhody: je nevhodnou formou v případě, že máme za cíl vytvořit skutečně jednotný celek s jednotnými pravidly a zákony. Nelze totiž přinutit žádný stát, aby v zájmu integrace podnikl nějaké, z jeho pohledu nepopulární kroky. Integrace v rámci takovéto organizace může proto mít jen poměrně omezené cíle.

To ale nebyl případ Evropských společenství s požadavkem ambiciózních integračních cílů, s požadavkem vysoké jednotnosti. Zakladatelé se tedy vydali cestou zcela novou: vytvořením nadstátního celku. Celku, který má svou vlastní svrchovanost, který je nadřazen členským státům a který je dokonce vybaven vlastní zákonodárnou mocí a pravomocemi vůči všem členským státům.

Tento **prvek nadstátnosti, tzv. supranacionality**, je charakteristický pro Evropská společenství. Princip znamená, že členské státy dobrovolně odevzdají v určitých oblastech část své svrchovanosti nově vzniklému nadstátnímu celku, jemuž se potom v těchto vymezených oblastech podřizují. Tímto nadstátním celkem jsou Evropská společenství. Ta mají možnost v přesně vymezených oblastech vytvářet vlastní právo, které je podle principu supranacionality nadřazeno právním úpravám jakéhokoliv členského státu.

Tento princip se uplatnil již při založení prvního Evropského společenství uhlí a oceli a měl zcela zřejmý smysl. Cílem společenství bylo vytvořit velmi těsný svazek, který by neumožňoval Německu nakládat se svým zbrojním průmyslem zcela mimo dosah vlivu ostatních států.

Společné rozhodování bylo přímo základním předpokladem funkčnosti Evropského společenství uhlí a oceli a hlavní zárukou udržení mírového vývoje mezi členskými státy. Přiměje všechny zúčastněné státy řešit problémy společným jednáním a nikoliv silou. Navíc většina konfliktů se týká pouze dvou nebo omezeného počtu států, ostatní členské státy potom mohou hrát roli nestranných prostředníků a vznikající konflikty tlumit. Další výhodou tohoto způsobu rozhodování je, že v rámci tohoto systému jsou státy povinny vyslechnout a vzít v úvahu názory všech ostatních států. Podařilo se poprvé v dějinách Evropy vytvořit stav, kdy i větší státy, které se tradičně řídily pouze svými vlastními zájmy, se musí ohlížet na názory svých menších sousedů. Společné právo dokonce umožňuje vnutit většinovou vůli i velkým a sebevědomým evropským státům. To je pro tyto velké státy samozřejmě velice hořkým soustem a Francie dokonce velmi vážně zvažovala vystoupení ze společenství, protože je přeci nemyslitelné, aby se tento stát musel před ostatními státy podrobovat. Těžko lze tedy prezentovat Evropská společenství jako nástroj velkých států na utlačování států malých, ale přímý opak

pravdou: menší státy mají v dějinách zcela jedinečnou příležitost se spolupodílet na vytváření společné Evropy.

V zásadních otázkách platí jednomyslné rozhodování. Postavení dokonce i tak malých států jako je Malta nebo Lucembursko je zcela rovnocenné postavení Německa, Francie či Británie, protože jejich NE znamená definitivní konec legislativního procesu, i kdyby všechny ostatní státy s rozhodnutím souhlasily. I v případě, že se rozhoduje kvalifikovanou většinou, platí zásada, že je třeba vždy nejdříve hledat přijatelné řešení pro všechny členské státy a vlastní hlasování je až poslední možností. Všechny státy se tak musí snažit dohodnout se i s menšími a do té doby mocensky nepříliš významnými státy. Malé a střední státy se stávají významnými aktéry evropské politické scény. Zapojení všech zúčastněných členských států do rozhodovacího procesu je velmi významným prostředkem k vytváření mírového prostředí, kde se všechny státy podílejí na rozhodování a problémy se řeší jednáním.

Na druhou stranu ovšem společné rozhodování, právě proto, že znamená nutnost brát ohledy i na ostatní státy a jejich mínění, znamená omezení vlastních možností vlád jednotlivých zemí. Tam, kde stát dřív dbal pouze na svoje vlastní zájmy, najednou musí brát do úvahy i vyšší zájmy celé Evropy. Dokonce se může stát, že musí dát celoevropským zájmům přednost před svými vlastními. To je pak některými chápáno jako nežádoucí omezení suverenity národního státu. Účast na společném řešení problémů a nutnost respektovat zájmy ostatních členských států a celé Evropy jsou velmi těsně spojené nádoby a jedno nejde bez druhého.

Společné rozhodování má tedy rub i líc. Znamená nejen možnost se účastnit vytváření „evropských zákonů“, ale i sdílení suverenity, a tím i omezení možností rozhodování na národní úrovni. Právě na to jsou státy nesmírně citlivé, a proto k předávání suverenity na vyšší, nadstátní celek dávají svolení jen s krajním sebezapřením. Rozhodli se k tomuto kroku jen v oblastech, kde to pokládají za účelné. Nikdo je k tomuto kroku nenutil, a ani donutit nemůže. Je to jejich vlastní vůle, protože i celá stavba Evropské unie je dílem společného rozhodnutí států Evropy. Státy předaly část svých rozhodovacích pravomocí zejména v oblasti hospodářské spolupráce, v ostatních se k tomuto kroku příliš nemají.

V praxi to znamená, že nadstátním způsobem se rozhoduje jen v rámci prvního pilíře EU – zejména v oblasti budování jednotného vnitřního trhu. Tady je prokazatelné, že společný hospodářský prostor přináší okamžité výhody v lepším fungování trhu a tím i růstu jeho výkonnosti a životní úrovni obyvatel. Co se týče udělení souhlasu se sdílením suverenity, jsou státy v ostatních oblastech velmi opatrné, a proto je dodnes v těchto oblastech zachováno rozhodování na vládní úrovni členských států.

Nadnárodním celkem jsou tedy Evropská společenství (Evropské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii) a nikoliv Evropská unie!! Princip supranacionality platí pouze v rámci Evropských společenství, tedy jen v prvním pilíři Evropské unie. Evropská unie dokonce nemá na rozdíl od Evropských společenství ani svoji vlastní právní subjektivitu. Evropské právo se tedy tímto přístupem může tvořit jen v rámci Evropských společenství, a proto se také používá termín Právo Evropských společenství (komunitární právo). Termín Právo Evropské unie je potom velice diskutabilní, když uvážíme, že EU nemá svoji právní subjektivitu ani v právu mezinárodním, ani vnitrostátním, ani komunitárním. Někdy se ale tento termín přesto používá pro označení mezivládních aktů vzniklých v rámci druhého a třetího pilíře tak, aby je bylo možno odlišit od komunitárního práva Evropských společenství.

Právo ve druhém a třetím pilíři se tvoří zcela jiným způsobem – na základě mezivládních dohod. Ve druhém a třetím pilíři je tedy svrchovanost států v podstatě zachována, ale na druhou stranu je Evropská unie na poli mezinárodní politiky, obrany a vnitra potom řádově méně akceschopná než v oblasti hospodářské, v oblasti supranacionálního prvního pilíře. Proto se někdy říká, že Evropská unie je hospodářský obr, ale politický trpaslík. Má to ale svou logiku – členské státy nejsou ochotny předat rozhodovací pravomoci do rukou nadstátního orgánu, kterému by se potom musely podřizovat ve velice delikátních otázkách národní bezpečnosti, zahraniční politiky a vnitra.

Rozhodování v členských státech se děje podle dvou modelů: v jedné oblasti předaly členské státy část své suverenity a pravomocí na nadstátní útvar, Evropská společenství, a zde potom rozhodují členské státy společně. V jiných oblastech, kde členské státy svou suverenitu nepředaly, rozhoduje každý stát samostatně a svrchovaně. To znamená, že v těchto oblastech nemají Evropská společenství žádné nástroje k ovlivňování suverénního rozhodování členských států. A mezi těmito dvěma mezními situacemi je celá škála kombinací vlastního rozhodování členských států se zásahy Evropských společenství.

Nadstátnost však není jediným principem, jež je v rámci Evropských společenství v rámci spolupráce využíván. Dalšími principy, na niž Společenství pracují jsou subsidiarita, proporcionalita a flexibilita (úzká spolupráce).

Pokusem o řešení problému přesného určení rozsahu pravomocí Evropských společenství a členských států je **princip tzv. subsidiarity**, který je zakotven v zakládajících smlouvách. Je tam doslova řečeno: „Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné k dosažení cílů této smlouvy. Společenství tedy budou vyvíjet svoji činnost tehdy a jen tehdy, pokud cílů nemůže být dosaženo uspokojivě samotnými členskými státy a může jich být lépe dosaženo pouze Společenstvími“. Jinak řečeno: Evropská společenství nebudou zasahovat do věcí, které si státy mohou vyřešit samy. Společenstvím je vyhrazena jen nadstátní sféra. Tento princip se dá i volně interpretovat takto: každé rozhodnutí se bude konat na nejnižší úrovni, která je dostatečně kompetentní k provedení tohoto rozhodnutí.

Rozsah pravomocí Evropských společenství je vymezen v zakládajících smlouvách. Jedná se o přesně definované oblasti, v nichž členské státy nechají zasahovat nadstátní orgány i do svých vnitřních záležitostí. Podstatné je, že rozsah pravomocí členské státy jednomyslně odsouhlasily. Jak se vyvíjí postup integrace, vyvíjí se i smlouvy. Ale stále platí zásada, že změny v zakládajících smlouvách, aby mohly vstoupit v platnost, musí být odsouhlaseny všemi členskými státy. Bez jejich souhlasu se základní smlouvy, základní principy měnit nemohou.

Mezi členskými státy neexistuje jednota ohledně cílů a rozsahu pravomocí, které mají mít předány na úroveň Společenství. Tyto rozpory mezi státy, které chtějí dále pokračovat v integraci a státy euroskeptičtějšími, které si myslí, že integrace již dosáhla svého možného vrcholu, se v plné nahotě projevily při ratifikaci Maastrichtské smlouvy a posléze pak i při ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Každá změna zakládajících smluv je totiž tak velevýznamným zásahem do uspořádání každého členského státu, že je nutné po podepsání smlouvy přistoupit k ratifikaci ve všech členských státech. Ratifikace může mít různou formu, někde probíhá v parlamentech členských států, v severských státech se konají referenda.

Referendum k Maastrichtské smlouvě (ta mj. přinášela i možnost zavedení společné měny) konané v Dánsku skončilo katastrofou: Dánové se vyslovili proti podpisu. Jinými slovy to znamenalo, že Dánové řekli NE dalšímu rozšíření pravomocí Evropských společenství. Jednotná

měna totiž znamená jednotnou měnovou politiku a Dánsko se rozhodlo, že předat možnost utváření měnové politiky na nadstátní instituci není v jeho zájmu. Co ale se státem, který není ochoten pokračovat spolu s ostatními státy na cestě další integrace? Společenství přišlo s kompromisem: byl dopracován dodatek ke Smlouvě, kde je stanoveno, že Dánsko se bude moci v budoucnosti samostatně rozhodnout, jestli se chce přidat ke státům se společnou měnou nebo ne. Společná měna není tedy pro Dány povinná. Napodruhé již bylo referendum úspěšné a Dánové se spokojili s tímto ústupkem. Ale precedens byl na světě. Příkladem Dánska následovala Velká Británie a později i Švédsko, které také nechtěly zavádět euro.

Bylo potřeba vyřešit problém: jak legislativně podchytit stav, který již fakticky nastal – vznik států, které nechtěly pokračovat v další integraci stejně rychlým krokem jako zbytek států. Existovalo reálné nebezpečí, že státy, které měly velký zájem pokračovat v rychlé integraci, začnou podnikat další kroky zcela mimo rámec Evropských společenství na základě mezivládních dohod a takovéto kroky by potom byly mimo jakoukoliv kontrolu Evropských společenství.

Řešením této složité situace se stal nový princip – **úzká spolupráce**. Ta umožnila státům postupovat k cílům různou rychlostí. Znamená, že státy se mohou dohodnout na rychlejším postupu k cíli, pokud budou dodržena určitá jasně definovaná pravidla, např. že tato úzká spolupráce bude podporovat cíle Unie a chránit její zájmy, použije se pouze jako poslední prostředek, nebude ohrožovat členské státy, které se na úzké spolupráci nebudou podílet, bude naopak kdykoliv otevřena státům, které zůstaly pozadu, budou využívány orgány a postupy Evropské unie atd.

Na úzkou spolupráci existují dva dokonale protichůdné pohledy:

1) Úzká spolupráce je počátkem nového, nebývalého rozvoje integrace. Znamená, že státy nemusí již dále čekat vždy až na ten poslední stát, který se odhodlá k dalšímu postupu. Bude naplno uvolněn potenciál nejpokrokovějších států a Evropská unie dostává obrovský impuls k dalšímu rozvoji.

2) Úzká spolupráce je hrotem integrace. Znamená, že byla popřena ta nejzákladnější myšlenka Evropských společenství – jednota mezi státy. Teď se začne Evropská unie rozpadat na skupinky států s odlišnými zájmy a brzy zanikne v pŕtčkách a řevnivosti mezi těmito státy, nebo skončí ve stavu, kdy si každý stát bude z toho společného vybírat jen to, co se mu právě hodí.

Nejednotnost států ohledně dalšího postupu integrace se naplno projevila při poslední vážné krizi – schvalování Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Výzkumy veřejného mínění již předem ukazovaly malou podporu nové smlouvy v některých státech, zejména ve Velké Británii. Nakonec se ratifikační proces zastavil celkem překvapivě ve výrazně proevropsky naladěných státech: Francii a Nizozemsku. Dodnes se vedou debaty, o čem voliči při referendu vlastně hlasovali. Zda výsledek je zamítnutím dalšího směru vývoje v Evropě, nebo pouze vyjádřením nesouhlasu s domácí politickou situací. Usuzuje se, že Francouzi odmítli ústavu z obavy z její přílišné liberálnosti, ze strachu o své sociální jistoty a z nespokojenosti s politikou Jacquese Chiraca. U Nizozemců se mluví o strachu z toho, že nová ústava příliš straní novým členským státům. Ale důvodů můžeme nalézt více. Je možné, že integrační potenciál se po masivním rozšíření Unie vyčerpal a státy nebudou schopny se v dohledné době dohodnout na nějakém zásadnějším integračním kroku. Koneckonců to nemusí být ani na škodu – základní účel se podařilo naplnit už v současné době. Přátelské vztahy a mír mezi členskými státy se považuje za naprostou samozřejmost a jednotný vnitřní trh je vysoce funkční již v současné podobě. Udržování současného stavu a pozvolný vývoj cestou odbourávání dalších překážek vzájemného

styku se jeví jako schůdná a rozumná alternativa. Evropa by se ale musela smířit s faktem, že při přetrvávající nejednotnosti v oblastech jako zahraniční politika nebo obrana Evropská unie nikdy nebude hrát zásadní politickou nebo vojenskou roli na celosvětové scéně.

Základy komunitárního práva

Komunitární právo i princip supranacionality platí pouze u Evropských společenství, tedy jen v prvním pilíři Evropské unie. Evropské právo se tedy tímto přístupem může tvořit jen v rámci Evropských společenství, a proto se také používá termín „právo Evropských společenství“ (komunitární právo). (Termín právo Evropské unie je diskutabilní, když uvážíme, že EU nemá právní subjektivitu ani v právu mezinárodním, ani vnitrostátním, ani komunitárním. Někdy se ale tento termín přesto používá pro označení mezivládních aktů vzniklých v rámci druhého a třetího pilíře tak, aby je bylo možno odlišit od komunitárního práva Společenství.)

Existují oblasti, kde státy předaly všechny své pravomoci na nadstátní útvar, tj. na Evropská společenství, která v těchto oblastech rozhodují ve jménu všech členských států.

V dalších oblastech, kde členské státy svoji suverenitu nepředaly, rozhoduje každý stát samostatně a svrchovaně. To znamená, že v těch druhých oblastech nemají Evropská společenství žádné nástroje k ovlivňování suverénního rozhodování členských států.

Mezi těmito dvěma mezními situacemi je celá škála kombinací vlastního rozhodování členských států se zásahy Společenství.

Primární legislativa

Předání pravomocí se událo jen v přesně specifikovaných oblastech, kde mohou potom Evropská společenství vytvářet nové „evropské“ nadstátní právo. Musí existovat základní právní dokumenty, kde jsou zmiňované oblasti vymezeny. Těmito dokumenty jsou zakládající smlouvy dnes již jen dvou fungujících Evropských společenství. Protože máme jen dvě Společenství, jsou i dvě zakládající smlouvy: dvě Římské smlouvy – Smlouva o založení Evropského společenství (dříve Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství) a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii. To jsou dokumenty nejvyšší důležitosti, které tvoří jakousi právní páteř Evropských společenství, od které se veškeré dění odvíjí. V nich je stanoveno, jaké oblasti budou řízeny na úrovni nadstátní a je zde i stanoveno, jakým způsobem se bude rozhodovat. Jsou zde popsány instituce a jejich funkce a další základní parametry Evropských společenství.

K těmto smlouvám přibyla ještě v roce 1993 Smlouva o Evropské unii. V ní jsou definovány cíle Evropské unie, Společná zahraniční a bezpečnostní politika, zásady policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a zásady úzké spolupráce.

Evropská společenství mohou vydávat další právní akty jen a pouze v tom případě, že jsou k tomu zmocněna v zakládajících smlouvách. Každý legislativní akt tedy musí mít odvolávku na konkrétní článek nebo články zakládajících smluv, ze kterých je zřejmé, že Evropská společenství jsou oprávněna toto konat.

Zakládající smlouvy jsou označovány jako primární legislativa. Další právní akty, které vytvářejí Evropská společenství, jsou označovány jako legislativa sekundární.

Sekundární legislativa

Evropská společenství jsou zmocněna vydávat vlastní legislativní akty, které slouží k naplnění zakládajících smluv. Jakou podobu ale mohou tyto legislativní akty mít?

Podle současných smluv existují následující možnosti:

Nařízení

Nařízení je pro právo Společenství totéž, co pro vnitrostátní právo zákon. Společenství vydá nařízení, které je uveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie, a od okamžiku jeho vstupu v platnost se stává závazným normativním aktem pro všechny členské státy i pro jejich vnitrostátní subjekty, osoby. Podle principu nadstátnosti jsou nařízení Společenství nadřazena všem vnitrostátním zákonům platným v členských zemích – nařízení musí dostat přednost před jakoukoliv úpravou platnou v kterékoliv členské zemi.

Směrnice

Směrnice není obecně závazná jako nařízení, protože předepisuje jen výsledek, kterého má být členskými státy dosaženo. Formy a metody dosažení tohoto cíle jsou na vůli členského státu. Společenství chtělo tímto způsobem ponechat členským státům možnost volby, aby si směrnici převedly do svého práva tak, jak to pro ně bude nejpříjemnější, nejjednodušší a nejcitlivější. Směrnice tedy obvykle stanoví cíle, které mají být vtěleny do právních řádů členských zemí, a lhůtu, do které se tak má stát. Jestliže ale stát v dané lhůtě nezpracuje směrnici do svého vnitrostátního práva, může být za to postižen a zodpovídá za škody, které tím případně někomu vznikly.

Rozhodnutí

Jsou svou podstatou velice podobná nařízením, ale s tím rozdílem, že jsou adresná. Neplatí tedy plošně, ale jen pro ty subjekty, kterým jsou určena. Rozhodnutí mohou být určena pro jednotlivé členské státy, jejich subjekty, ale třeba i orgány Společenství nebo pro podnik na území členského státu.

Doporučení a stanoviska

Nejsou právně závazná, a proto nejsou vynutitelná. Mají sice jen orientační charakter, ale přesto svou váhu. Například často předurčují směr, kterým se budou Evropská společenství v budoucnosti ubírat.

Ve smlouvě o Evropském společenství se dočteme toto:

Článek 249

Ke splnění svých úkolů a za podmínek stanovených v této smlouvě Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávají nařízení, směrnice a rozhodnutí a podávají doporučení nebo zaujímají stanoviska.

***Nařízení** má obecnou závaznost. Je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě.*

Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Rozhodnutí je závazné ve všech svých částech pro toho, komu je určeno. Doporučení a stanoviska nejsou závazná.

Evropské právo a právní soustava členských států

Legislativní soustava každé členské země je tedy směsí jejich vlastních zákonů, přímých zásahů ze strany Společenství ve formě nařízení, případně rozhodnutí, a vlastních legislativních norem, které vznikají na základě směrnic Společenství, tedy vlastně na přímý popud Společenství. Dá se říci, že legislativu každé členské země lze rozdělit na dvě části: na oblast, která vzniká v rámci suverénní kompetence každého státu, a druhou oblast, která vznikla přímo či nepřímo na nadstátní úrovni, v Evropských společenstvích.

Právo Evropských společenství, tj. komunitární právo je, jak již víte, nadřazeno právu národnímu. Členské státy jsou tedy v situaci, kdy se musí podřizovat legislativě Společenství. Nečiní tak ale bez rozmyslu, bez možnosti ovlivnění toho, co na ně dopadne z nadstátní úrovně. Jsou to právě samy členské státy, které v převážné většině rozhodují o sekundární legislativě a samozřejmě i o změnách legislativy primární.

Tuto zásadní roli v rozhodovacím procesu jim zabezpečuje samotná architektura institucí EU, která ponechává členským státům ve formě Rady Evropské unie konečné slovo ohledně nové legislativy Společenství. V některých oblastech se dokonce musí státy pro nové kroky shodnout jednomyslně, to znamená, že takováto rozhodnutí nelze prosadit proti vůli jakéhokoliv státu, byť by to bylo malé Lucembursko nebo Malta.

V Evropské unii se stejně jako všude jinde na světě setkáváme s porušováním právních aktů. I na tuto situaci Společenství pamatovala. Je-li právo Společenství porušováno, může být jeho dodržování vymáháno ze strany Společenství. Dokonce mohou být ti, co právo nedodržují i sankcionováni. Je to Komise, která bdí nad dodržováním smluv a další legislativy. Je to Evropský soudní dvůr, který trestá členské státy i instituce EU, pokud pochybily a nezjednaly nápravu.